

A MODO DE INTRODUCCIÓN

José Joaquín Brunner Ried

Profesor titular e investigador de la Universidad Diego Portales



José Joaquín Brunner Ried

Director Cátedra Unesco de Políticas Comparadas de Educación Superior, Universidad Diego Portales

Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (1976-1984). Ex ministro Secretario General de Gobierno (1994-1998); fue Vicepresidente del Consejo Superior de Educación; presidió el Comité Presidencial de Modernización de la Educación Chilena (1994) y el Comité Presidencial de Política de Educación Superior (1990). El año 2006 integró el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación y el año 2010 el Panel de Expertos que presentó recomendaciones de política al Ministerio de Educación.

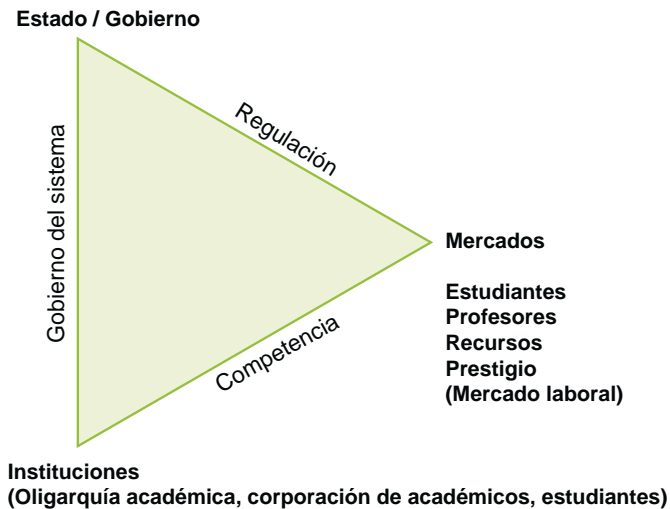
Visión histórica de la evolución del sistema de educación superior chileno: hitos desde 1967 a la fecha

En la presente reflexión, se emplean dos guías conceptuales para el análisis de la evolución y transformación de nuestro sistema de educación terciaria durante las últimas cinco décadas. En lo esencial se hace uso del ya clásico esquema de Burton Clark (1983), al cual se añade la idea del carácter "dependiente de la trayectoria" de dicha evolución.

Sostiene Clark (1983) que el desenvolvimiento de estos sistemas resulta de la interacción entre tres componentes, los cuales representa gráficamente en los vértices de un triángulo: primero, las *instituciones* o corporaciones académicas que se comportan estratégicamente en relación con el *Estado* (el segundo componente), el cual actúa a través de políticas, comandos administrativos y la asignación de subsidios y con los mercados relevantes (el tercer componente), donde las instituciones compiten por estudiantes, personal académico, recursos de diverso tipo y prestigio (Gráfico1).

*Este artículo fue preparado en el marco del Proyecto Anillo (SOC01) de Políticas de Educación Superior que cuenta con el apoyo de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica del Gobierno de Chile. La responsabilidad del texto es exclusivamente de su autor. Una versión preliminar se presentó al Seminario "Un recorrido por la historia reciente de la educación superior chilena", organizado por Aequalis, Foro de la Educación Superior Chilena, realizado en el Centro Cultural Gabriela Mistral, 03 de agosto de 2011.

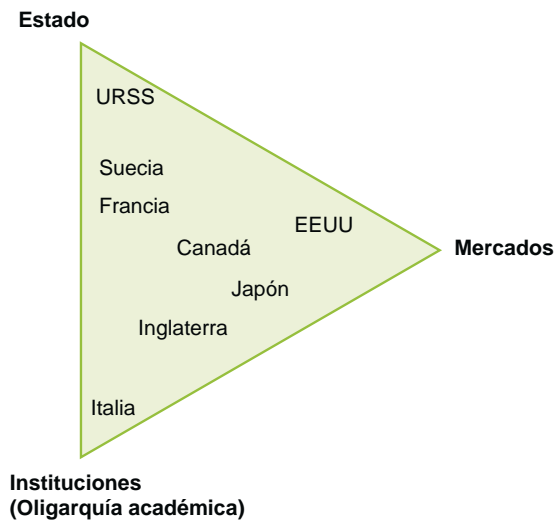
Gráfico 1
Triángulo de Clark: Elementos conceptuales



Fuente: sobre la base de Clark (1983)

En perspectiva histórico comparativa, el entramado de interacciones resultantes genera dinámicas evolutivas de diferente índole según la posición que los sistemas nacionales ocupan en el espacio de Clark y, agreguemos nosotros, su trayectoria previa de conformación y desarrollo. "Cada esquina del triángulo representa, entonces, el extremo de una forma [de coordinación entre los varios elementos de un sistema] y un mínimo de presencia de las otras dos, y una diferente localización de los sistemas dentro del triángulo refleja combinaciones, en grados diversos, de los tres componentes" (Clark, 1983) (Gráfico 2).

Gráfico 2 Triángulo de Clark: Sistemas nacionales



Fuente: sobre la base de Clark (1983)

Para ilustrar su tesis, nuestro autor emplazó a comienzos de los años 1980 ocho sistemas nacionales dentro de este espacio, caracterizando comparativamente su forma básica de operación en función de su cercanía o lejanía respecto de los vértices y los lados del triángulo. En las posiciones extremas situó al sistema de la URSS (y en menor medida los de Suecia y Francia), más próximos al polo del estado y propensos, por lo mismo, a evolucionar al compás de las directrices de la política y las decisiones de la burocracia. En el extremo inferior, al sistema italiano, dependiente para su transformación y evolución primordialmente de las actuaciones y decisiones de una "oligarquía académica" —como la llamó Clark (1977)— que controlaba desde dentro al sistema y le imprimía sus movimientos.¹ Y, finalmente, en el extremo derecho, al tercer tipo, encarnado por la educación terciaria de los Estados Unidos, cuyo dinamismo se debía principalmente a la competencia entre instituciones en contextos de intercambio.

¹ Clark emplea el ejemplo de Italia en los años 1960 para construir el tipo ideal de dominación y coordinación por una oligarquía académica. Trátese de un sistema, sostiene, donde las relaciones de mercado prácticamente han desaparecido y, con ellas, la iniciativa de las instituciones y la competencia entre ellas. Al mismo tiempo, una débil burocracia estatal ofrece una apariencia de control público tras la cual los profesores catedráticos ejercen el poder primario. En varias instancias estos detentadores del poder se unen mediante redes informales o en instancias formales y obtienen control sobre los organismos nacionales responsables de la contratación del personal académico, el currículo, las finanzas universitarias y la investigación (Clark, 1983).

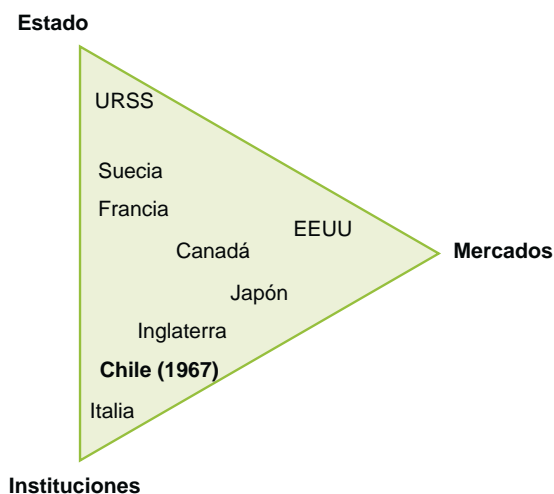
Sin duda, se simplifica al máximo el análisis infinitamente más rico de Clark y los variados usos que se han hecho de él.²

I. 1960 – 1973

El interés, en cualquier caso, no es discutir el valor metodológico o heurístico de este esquema de análisis —se da por sentada su utilidad— sino situar dentro del triángulo *clarkiano* al sistema chileno según sus características distintivas a comienzos de los años 1960, tal como aparece ahora interpolado (anacrónicamente, es cierto) en el Gráfico 3 entre los demás sistemas nacionales.

Gráfico 3

Triángulo de Clark: Sistemas nacionales (fines de los años 1970). Incluyendo a Chile alrededor de 1965



Fuente: Brunner (2009) sobre la base de Clark (1983)

² En efecto, lo que aparece aquí como un dispositivo relativamente estático y descontextualizado, construido en torno a unas representaciones típico-ideales—instituciones, estado y mercado—debe entenderse más bien como un mapa para ubicar comparativamente diferentes sistemas nacionales de educación terciaria según sus modalidades de coordinación y conflicto y los mecanismos que rigen su evolución. A su vez, estos sistemas difieren de múltiples otras maneras y son producto, cada uno, de distintas trayectorias históricas. Asimismo, se desenvuelven en contextos de estado y mercado específicos y propios de cada sociedad; aquellos articulados en torno a procedimientos político-administrativos y regulatorios de base nacional-estatal y estos en torno a diversas formas competitivas de intercambio de servicios, recursos y reputaciones según las características de los mercados nacionales. Véase, por ejemplo, Salazar & Leihy (2011); Brunner (2009); Jongbloed (2003).

Se fija aquí el punto de partida del relato del presente texto, el que luego permitirá dar cuenta de los desplazamientos de nuestro sistema dentro del triángulo de Clark durante las cinco décadas siguientes.³

¿Qué podemos decir, entonces, del sistema chileno de los años 60, previo a la reforma de 1967?

En lo que aquí interesa, se trataba de un pequeño aparato institucional compuesto por ocho universidades, las cuales representaban la culminación evolutiva de un peculiar régimen mixto de provisión de educación superior. Se hallaba conformado por dos instituciones estatales —una creada en la primera mitad del siglo XIX, la otra en el siglo XX— y seis universidades privadas, tres de ellas fundadas dentro del dominio confesional de la iglesia católica y otras tres, no-confesionales, creadas en regiones con apoyo del Estado; en un caso por un gran empresario porteño y en los otros dos por grupos de élite dentro de las respectivas comunidades locales. La renta nacional —con un gasto fiscal equivalente al 1,08% del PIB—financiaba casi completamente este mínimo sistema que atendía apenas 55 mil estudiantes en 1967, con una tasa bruta de cobertura de un 7,1%, en un momento en que recién se había universalizado la educación primaria y la educación secundaria excluía aun un 79 % de los jóvenes de la cohorte respectiva.

Se trataba pues, estrictamente, de un sistema minoritario y altamente selectivo, que en Santiago y regiones ofrecía algunas avenidas de movilidad mesocrática, pero que en el caso de las universidades católicas de la zona central, se hallaba bajo la hegemonía religiosa y política conservadora, estrechamente asociada al estamento oligárquico tradicional, cuyo poder e influencia estaban en franco declive. La reforma universitaria del año 1967 tuvo por eso sus expresiones más intensas en las universidades católicas de Valparaíso y Santiago⁴, donde los estudiantes primero y enseguida algunos grupos de académicos, impusieron una agenda de secularización y modernización institucional, participación estudiantil en la elección de las autoridades y apertura de la academia al entorno, desencadenando el comienzo de un proceso de profesionalización de las actividades docentes y de investigación en los respectivos claustros.

Sin embargo, estos cambios y la positiva evolución del marco de política gubernamental que ellos contribuyeron a producir—como el aumento de la cobertura, el incremento del gasto, la expansión de la actividad científica, un mayor dinamismo de las humanidades y las ciencias sociales, etc.—no alteraron, por así decir, la posición del sistema en el triángulo de Clark. Al contrario, se reforzó al consagrarse la autonomía secular de las universidades católicas y aumentar, en general, el poder, la influencia y la visibilidad de las instituciones, dotadas ahora de gobiernos con mayor legitimidad y capacidad de negociar con el Estado.

³Para un análisis detallado de las políticas de educación superior y la evolución del sistema en Chile durante este periodo de cinco décadas, véase Brunner (2009).

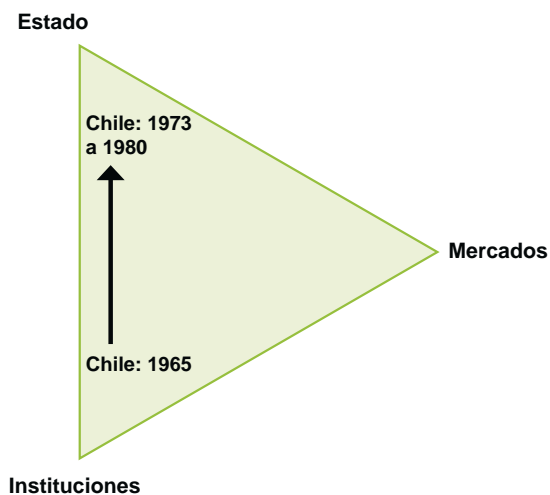
⁴Para un análisis en profundidad de esta tesis, véase Brunner (1985).

Tampoco se interrumpió este posicionamiento con la intensificación de la lucha política a comienzos de los años 1970, la que a veces se manifestó con virulencia en los claustros universitarios. De hecho, el carácter mixto del sistema, igual que la independencia de las universidades privadas, ni siquiera fueron puestos en duda, siguiendo ellas su evolución en la senda de su trayectoria histórica.

II. 1973 – 1980

Solo tras el golpe militar, en septiembre de 1973, vino a alterarse drástica y dramáticamente esta trayectoria, no en los elementos constituyentes del régimen de provisión sino, más bien, en los aspectos de poder y control (Gráfico 4).

Gráfico 4
Triángulo de Clark: Chile 1973–1980



Fuente: Brunner (2009) sobre la base de Clark (1983)

En efecto, durante la primera etapa de la dictadura (1973-1980), la situación de la educación superior se caracterizó, ante todo, por la intervención política del sistema, la designación de rectores delegados a cargo de las universidades y el fin del autogobierno de las instituciones. Se puso término, en consecuencia, a la autonomía universitaria y a las libertades de enseñanza, aprendizaje e investigación junto con instaurarse la represión de la academia disidente.

En breve, el sistema pasó a ser directamente comandado desde el gobierno; los cuerpos académicos perdieron su influencia y el sistema se estancó en su crecimiento. Su tradicional configuración colegial fue atenazada organizacionalmente y las relaciones de las universidades con su entorno y diversas partes interesadas externas se redujo al mínimo. La matrícula evolucionó negativamente durante este periodo, pasando de 135 mil alum-

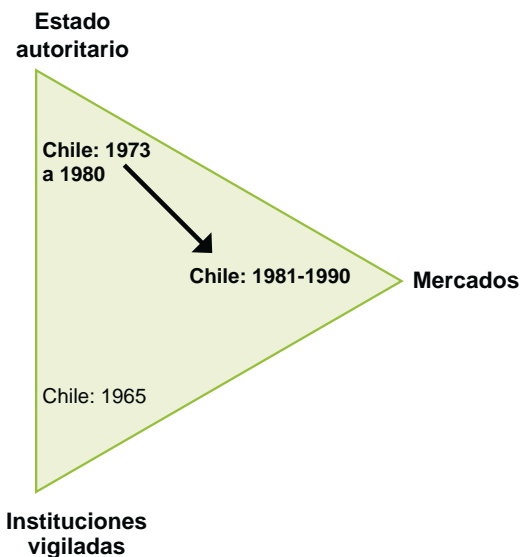
nos en 1974 a 119 mil en 1980, momento en que la tasa bruta de participación se ubicó en 10,6%. El gasto público cayó asimismo de 2% del PIB en 1974 a 1,05% en 1980. Todo esto contribuyó a acrecentar el carácter excluyente del acceso a la educación superior y a reducir su irradiación dentro de la sociedad.

III. 1981 - 1990

Luego, a partir de 1981, el gobierno militar impuso un giro a su política frente a la educación superior, aprobando un nuevo marco legislativo que buscaba desplazar el centro de gravedad del sistema en dirección de los mercados (Gráfico 5).

Gráfico 5

Triángulo de Clark: Chile 1981-1990



Fuente: Brunner (2009) sobre la base de Clark (1983)

Efectivamente, a contramano de un sistema que se hallaba intervenido, reprimido y estancado, se instituye legalmente un mercado para la educación terciaria y se invita a privados—políticamente habilitados—a participar, casi sin barreras de acceso, en la oferta de cursos y programas conducentes a grados académicos y títulos técnicos y profesionales. El mercado emergente poseía escasas regulaciones, operaba sin garantías de calidad y con una completa falta de transparencia.⁵ De acuerdo a la filosofía que inspiró esta política, la libre elección entre ofertas competitivas fundaba la soberanía del consumidor—dotado del triple poder de mantenerse leal a su opción, levantar la voz para exigir su mejoramiento o retirarse de ella. De esta manera, se decía, quedaba asegurada la calidad de dichas

⁵ Para un análisis en profundidad de esta tesis, véase Brunner (1985).

ofertas; se eliminaban aquellas de peor factura y los consumidores o usuarios del servicio recibían *value for money*, según se proclamaba por aquellos años en la Inglaterra de Ms. Thatcher (1979-1990).

Dicho de otra manera, aquella estrategia inicial no poseía atisbo alguno de los males que aquejan a los mercados educacionales si no son apropiadamente guiados y supervisados por la autoridad pública, como ya había previsto John Stuart Mill (1869). Decía allí que muchas cosas hay que el libre comercio hace pasablemente bien, pero que en el caso de los mercados educacionales era necesario tomar una serie de recaudos, pues la competencia tanto podía llevar al triunfo de la simulación fraudulenta como a la excelencia auténtica. Para alcanzar esta última debía reunirse una serie de condiciones—entre ellas, información para juzgar la calidad de las ofertas—pues de lo contrario se corría el riesgo de que la educación ofrecida por el mercado se convirtiera en una estafa para los ignorantes.⁶

Tampoco se previeron las distorsiones que generaba en el sistema el contexto de intervención y represión de la autonomía y las libertades académicas; la debilidad de instituciones privadas nacidas al margen de cualquiera exigencia académica y solidez financiera; el reconocimiento oficial otorgado bajo condiciones de favoritismo político; el desmembramiento de las dos instituciones estatales motivado por consideraciones de poder únicamente y los drásticos efectos anti-equitativos y excluyentes causados por la reducción del gasto fiscal en este sector y el traslado de costos a los estudiantes y sus familias bajo un menguado esquema de apoyo a la demanda.

IV. 1990 – 2010

A pesar de que en ambos lados del espectro ideológico hay quienes sostienen que las políticas implantadas en 1981 e implementadas a lo largo de esa década fueron luego prolongadas con esmerada continuidad durante las dos siguientes décadas—esto es, ya recuperada la democracia—me parece a mí que durante este periodo ocurre algo muy distinto.

Más bien, mi hipótesis es que todos los rasgos característicos de aquellas políticas fueron revertidos a partir de 1990. Es decir, con la recuperación de la democracia, el diseño original —de corte netamente neoliberal— es abandonado, justo en el aspecto más esencial de dicho diseño, que consistía en el retiro del Estado de sus responsabilidades directas e indirectas en el campo de la educación superior, bajo la inspiración del equivocado supuesto de que los mercados por sí solos —o el libre comercio según decía Stuart Mill— tienen la virtud de asegurar la cantidad y calidad de educación terciaria requeridas por la sociedad.

Por el contrario, desde el momento que el Estado recobra su legitimidad democrática, el gobierno retoma también su papel en el manejo del sistema implementando —más bien que mal en las condiciones de la época, creo yo— coetánea o sucesivamente, un conjunto

⁶ Véase Mill, J. S. (1967).

de acciones que buscan institucionalizar, regular, transparentar y tornar más accesible el sistema de educación superior.

Entre estas acciones destaco rápidamente:

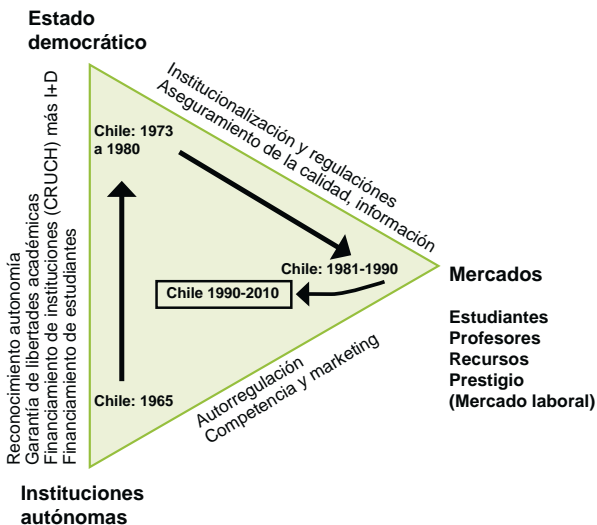
- La supervisión y el control ejercidos para el licenciamiento de nuevas instituciones privadas, que sustituyen el casi absoluto *laissez faire* previo y la manipulación política en el otorgamiento de las respectivas autorizaciones.
- La adopción de políticas activas de financiamiento—considérese que en moneda de igual valor el gasto público total en educación superior aumentó 6,4 veces entre 1990 y 2010, de 139 mil millones de pesos a 888 mil millones de pesos.⁷
- El uso de dichos recursos, primero que todo, para subsidiar esquemas de becas y créditos estudiantiles y, a través de ellos, la función docente de las IES, y para expandir y fortalecer las actividades de I+D y la formación de capital humano avanzado.
- Los recursos públicos asignados a los esquemas de apoyo estudiantil se incrementan durante el periodo 1990-2010 en más de 18 veces, contribuyendo a una dramática expansión del acceso y a una radical transformación del cuerpo de estudiantes de la educación superior. En efecto, el índice 20/20 de la cobertura en este nivel por quintil de ingreso autónomo del hogar experimenta un drástico cambio, pasando de 11% en 1990 a 4% en 2009 (Mideplan, 2010).
- A su turno, los recursos públicos destinados a I+D se multiplicaron por más de 16 veces en moneda constante, de 12 mil millones de pesos a 197 mil millones entre 1990 y 2010, impulsando el establecimiento de centros de excelencia internacional, programas asociativos de investigación, diversos fondos concursables, programa de formación de posgrado dentro y fuera del país y, de manera incipiente, también la investigación en educación y humanidades.
- La implementación de programas de fomento y mejoramiento institucional, especialmente mediante los proyectos Mecesup, a los cuales más recientemente se han agregado los convenios de desempeño como un nuevo instrumento de asignación.
- El desarrollo, primero en forma experimental y luego por mandato legal, de un sistema de aseguramiento de la calidad basado en la evaluación por pares de instituciones y programas y su acreditación, prácticas que —más allá de sus debilidades e insuficiencias— han cambiado de manera visible la gestión de las instituciones y su preocupación por los temas del planeamiento estratégico, la calidad, pertinencia y flexibilidad curriculares, y la capacitación de sus recursos humanos académicos, administrativos y directivos.
- La provisión regular de información sobre el futuro laboral de los graduados, así como sobre aspectos claves del funcionamiento de las instituciones relativos al origen social y escolar de los estudiantes y sus condiciones socioeconómicas, deserción durante los años de la carrera, tasas de graduación oportuna, etc.
- Por último, se impulsó también la internacionalización de nuestras universidades de

⁷ Incluye el gasto destinado en el Presupuesto Nacional vía la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt).

investigación y, en general, de la comunidad científica, y se creó un nuevo marco de gestión y financiamiento para el fomento de la innovación.

En breve, pienso que las políticas adoptadas a partir de 1990, así como el sistema que fue desarrollándose dentro del marco de dichas políticas, tiene escasas semejanzas —si acaso alguna— con el modelo impuesto en 1981. En términos del triángulo clarkiano, el sistema se desplazó durante este periodo más hacia el centro y abajo del espacio, al mismo tiempo que cambiaban la naturaleza de los vértices y las dinámicas en cada uno de los lados de la figura (Gráfico 6).

Gráfico 6
Triángulo de Clark: 1990-2010



Fuente: sobre la base de Clark (1983) y (2009)

Con un millón de estudiantes, este sistema ha dotado a Chile de una educación superior masiva, cuya tasa de participación en términos comparativos internacionales es de 55%, habiendo por tanto entrado en la fase de universalización. El acceso se ha tornado más variado y, dentro de los consabidos límites, más equitativo que nunca antes en la historia del sistema y que en la mayoría de los países latinoamericanos. La cobertura bruta por quintil muestra tasas de 22,7% y 29,1% para los quintiles I y II, los más pobres, respectivamente. Por su lado, se ha incrementado fuertemente el aporte de la educación superior al capital humano profesional y técnico. Las personas con educación superior en el grupo de edad entre 25 y 34 años llegan a un 34% en la actualidad, solo un punto porcentual por debajo del promedio para los países de la OCDE, y dos veces la cifra para el grupo de 55 a 64 años. También la actividad de la comunidad científica nacional, medida convencionalmente, se

ha multiplicado; Chile produjo el 2010, 3,1 veces más artículos científicos y técnicos registrados internacionalmente que en 1996.

De igual modo, la fisonomía y composición de la profesión académica ha cambiado positivamente, hallándose conformada ahora por un grupo cada vez más extenso y variado de especialistas bajo cuya responsabilidad se forman las futuras generaciones de profesionales, técnicos, científicos e investigadores, de gerentes públicos y privados, de directivos del sistema político y de la sociedad civil; en suma, las personas que en todos los sectores estarán a cargo de las funciones más intensivas en conocimiento.

Por todo esto, nuestra educación superior, y las instituciones que la conforman, se han vuelto irreconocibles en comparación con aquellas existentes a comienzos de los años 1980, tanto en volumen, composición, diversidad disciplinaria, niveles de producción e impacto, grados de participación en redes internacionales y ritmo de incremento de los jóvenes doctores que se forman en el país o retornan a él y que se aprestan a iniciar su carrera como investigadores o docentes. Hoy la educación superior moviliza ella sola recursos por más de cinco mil millones de dólares anualmente —cerca de 2,5% del PIB— de los cuales la tercera parte (0,84%) corresponde a gasto público y el doble de esta cifra a gasto privado.⁸

En suma, el sistema actual es de una naturaleza y fisonomía —social, académico-cultural, institucional, de gobierno y coordinación, de marco político-normativo y desde el punto de vista de su economía política y financiamiento— completamente distintas a las anteriores configuraciones de nuestra educación superior.

⁸ Datos DIPRES (2011) para fuentes públicas y OECD (2010) para fuentes privadas.

V. 2011 – 2020

Al mismo tiempo, el explosivo crecimiento, la complejidad y las nuevas funciones y formas de financiamiento del sistema y las limitaciones de las políticas aplicadas hasta ahora, han creado una serie de problemas, desequilibrios y fallas que se hallan en la base de la insatisfacción que se manifiesta actualmente en torno a la educación superior.

Hoy están dadas las condiciones para revisar y renovar las políticas impulsadas durante la última década. Por necesidad será breve y esquemático en esta parte, cuyo propósito es servir nada más que como introducción a los debates en curso.

Parto del siguiente supuesto: que Chile —por el carácter *dependiente de la trayectoria* de los sistemas educacionales, en el sentido de que las opciones y decisiones adoptadas en cada encrucijada histórica del sistema van limitando las opciones del siguiente ciclo de decisiones⁹— mantendrá su carácter de régimen mixto de provisión¹⁰, con los cambios y ajustes que logren suscitar suficiente acuerdo.

En la línea de fondo, por tanto, lo que está en discusión es cómo fortalecer y dar un mayor campo e instrumentos de acción al Estado para poder conducir un sistema cuyo funcionamiento está sujeto a dinámicas corporativas, político-burocráticas y de mercado. Dicho en otras palabras, lo que necesita decidirse es cómo orientar y conducir estas dinámicas hacia objetivos de bienestar social.

⁹ Esta concepción de dependencia de la trayectoria (*path dependence*), en que los pasos anteriores dados en un dirección determinada inducen movimientos adicionales en la misma dirección, se halla bien reflejada en la idea de retornos crecientes. En un proceso de retornos crecientes la probabilidad de pasos adicionales a lo largo del mismo sendero aumenta con cada movimiento e la misma trayectoria. Esto se debe a que los beneficios relativos de la actividad en curso comparada con otras opciones posibles aumenta con el tiempo. Para decirlo de otra forma, los costos de una salida, de cambiarse a una alternativa previamente considerada plausible, aumenta. Procesos de retornos crecientes pueden también describirse como autoreforzantes o procesos de retroalimentación positiva" (Pierson, 2000).

"La dificultad de alterar trayectorias de una manera fundamental es evidente y sugiere que el proceso de aprendizaje a través del cuales arribamos a las instituciones actuales constriñen las opciones futuras. La estructura institucional instituye un conjunto de restricciones con respecto a cambios más adelante que sesgan las opciones" (North, 1995).

Por último, K. Thelen caracteriza este enfoque como uno que "envuelve coyunturas críticas y trayectorias de desarrollo. Como implica la frase, esta aproximación incluye dos elementos relacionados pero analíticamente distintos. El primero incluye argumentos sobre momentos fundacionales cruciales de una formación institucional que ponen a países (o sistemas, n. del a.) en diferentes sendas de desarrollo. El segundo sugiere que las instituciones continúan evolucionando en respuesta a las cambiantes condiciones del entorno y a las maniobras políticas pero de maneras que se hallan constreñidas por las trayectorias previas" (Thelen, 1999).

¹⁰ Según expresó el Consejo Asesor Presidencial de la Educación Superior (2008) en su Informe Final (2010): "Nuestro sistema posee una matriz mixta que el Consejo considera valioso preservar. Esa matriz permite que el sistema de educación superior exprese la diversidad de la cultura nacional".

Para ello es necesario diseñar un conjunto de políticas que revisen, modifiquen y mejoren el rol y las funciones del Estado. Dicho en términos del triángulo de Clark, se trata de adoptar un conjunto coherente de medidas que incidan —directamente a veces, a veces de manera indirecta— sobre los vértices de triángulo y los correspondientes lados (Gráfico 7).

De hecho, es precisamente en torno a esos elementos que se discute intensamente en la sociedad chilena desde hace un tiempo, aunque a ratos el foco tiende a perderse en medio del choque de visiones e ideologías y del legítimo, e inevitable, conflicto de intereses.

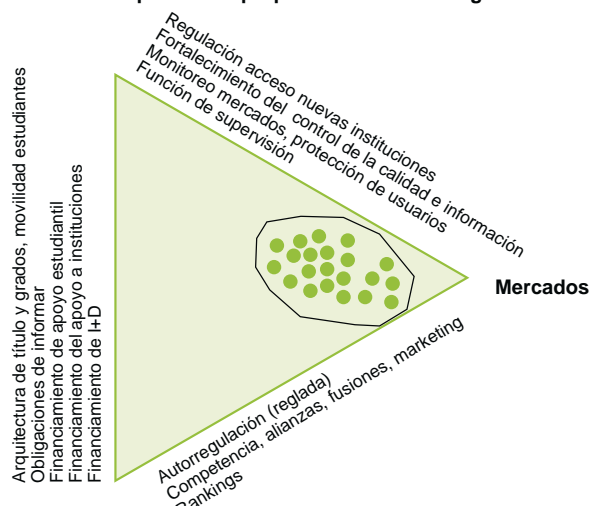
La pregunta es, entonces, cuáles son aquellas funciones del estado/gobierno que deben crearse, modificarse o reforzarse para conseguir el objetivo enunciado.

En primer lugar, para partir por lo más general, cabe al gobierno asumir frente al sistema (ABC) su función y responsabilidad de *orientación y direccionamiento*, elaborando en conjunto con los actores relevantes y partes interesadas una visión y estrategia de desarrollo sustentable a mediano y largo plazo de la educación superior. Incluyo en esta función contar con (i) un marco de políticas de formación de capital humano,

Gráfico 7 Triángulo de Clark: Chile 2011–2020

Estado/Gobierno Democrático

Desarrollo capacidades propias e instancias de gobierno del sistema



Instituciones Autónomas

Estatuto de universidades estatales, privadas, con y sin lucro.

Fuente: sobre la base de Clark (1983), Brunner (2009) y Brunner et al. (2005)

ciencia y tecnología; (ii) un plan para encaminar al sistema hacia un equilibrio entre financiamiento público y privado, aumentando consistentemente el gasto fiscal sin lesionar el compromiso estatal con el financiamiento de la educación temprana y escolar, y (iii) una propuesta para que el propio gobierno pueda mejorar sus capacidades de conducción en el vértice (A). Esta última tarea podría abordarse mediante la creación de un ministerio de educación superior, ciencia y tecnología; la coordinación de las varias agencias intermedias entre el gobierno y el sistema —como el Consejo Nacional de Educación (CNED) y la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), por ejemplo y la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt) y demás organismos de fomento—, y el establecimiento de un organismo de supervisión y control de tipo superintendencia que vele por la transparencia del sistema, junto con la creación (en el lado AB) de instancias representativas de las instituciones que actúen como contrapartes e interlocutores en la deliberación pública sobre las políticas del sector.

Por el lado de su relación con las instituciones (esto es, en el lado AB), cabe al Estado asumir las siguientes dos funciones esenciales.

Primero, la función *normativa*, cuya agenda, en esta fase, debiera tener como prioridades: (i) la elaboración de un nuevo estatuto legal para las universidades estatales que ofrezca la posibilidad de transitar desde su actual organización como servicio público a una figura de fundaciones o corporaciones públicas universitarias con un gobierno corporativo definido en nuevos términos¹¹; (ii) lo mismo en el caso de las universidades privadas, que podrían conservar su actual estatuto de fundaciones o corporaciones privadas sin fines de lucro o transformarse ya bien en corporaciones públicas o, si la ley lo admite, en personas jurídicas con fines de lucro; (iii) establecer exigentes obligaciones de información y de rendición de cuentas para todas las instituciones, de modo de evitar el riesgo de la estafa del cual habla J.S. Mill; y (iv) proceder a revisar la arquitectura de grados y títulos y a flexibilizar los cursos de estudio con fines de facilitar la movilidad estudiantil, reducir el costo de los estudios y ajustar al sistema a las necesidades del aprendizaje a lo largo de la vida. Todo lo anterior requiere cambiar las disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) que subsisten, cual zombis, dentro de la Ley General de Educación (LGE).

Segundo, la función de *financiamiento (subsidio público)*, mediante esquemas de becas y de crédito estudiantil subsidiado y no discriminatorio y a través de la asignación de recursos a las instituciones utilizando diversas modalidades: aportes directos o basales en relación con la producción de bienes públicos o de prioridades de la política (desarrollo regional, investigación en ciencias sociales, humanidades y educación, objetivos de equidad en el acceso y retención, etc.), aportes en relación con desempeño y resultados, financiamientos concursables de I+D y de becas para programas doctorales. Sin duda, el tema del financiamiento es el más complejo de abordar y resolver, pues en torno a él chocan con inusitada fuerza los intereses de las instituciones y sus corporaciones de académicos, funcionarios y estudiantes. Como enfoque general, y

¹¹Sobre este particular, ver la propuesta contenida en Peña & Brunner (2011).

sin entrar aquí en detalles, parece conveniente —aunque despierte resistencias— consolidar y perfeccionar un modelo donde la parte de financiamiento público del sistema sea asignada bajo criterios que sirvan, en primer lugar, para apoyar a los estudiantes mediante créditos y becas, de modo de sostener en el tiempo y ampliar un acceso a, y conclusión equitativa de, los estudios superiores. Las becas deben favorecer a los estudiantes de hogares de menores ingresos y los créditos deben ser subsidiados por el Estado y pagados en relación al ingreso de los graduados, sin privilegiar a ningún grupo de alumnos por el tipo de institución acreditada en que se inscriben. En segundo lugar, el subsidio público debe apoyar a las instituciones, en función de prioridades y objetivos de largo plazo de la estrategia de desarrollo de la educación superior. Un aporte fiscal directo o de carácter basal a un grupo de ellas debería mantenerse, aumentándose gradualmente la fracción asignada por medio de una fórmula, junto con extenderse progresivamente a otras instituciones bajo la forma de convenios de desempeño. Los demás recursos destinados a las instituciones deberían entregarse mediante instrumentos que miran al desempeño y resultados en función de distintos objetivos de política: fortalecimiento de las universidades de investigación y doctorado; desarrollo de las instituciones regionales; creación de centros de excelencia en áreas prioritarias de las humanidades y ciencias sociales y educación; fomento de la enseñanza técnico-profesional, etc. En tercer lugar, los fondos públicos deben mantener y enriquecer la variedad de líneas de financiamiento de las actividades de I+D, ampliando los concursos para investigadores, equipos y centros que inician su trayectoria científica; áreas hasta ahora descuidadas, como la investigación en ciencias sociales, humanidades y educación; centros de excelencia de nivel internacional; proyectos asociativos y de colaboración entre varias instituciones; de infraestructura y equipamiento, etc.

Por el lado (AC) de su relación con los mercados, corresponde al Estado ejercer en plenitud su función de *regulación*, fijando estándares exigentes para la creación de nuevas IES; fortaleciendo el sistema de aseguramiento de la calidad mediante medidas de transparencia e información de los procedimientos aplicados y sus resultados, de mayor control de las agencias privadas, y financiando con cuenta a la renta nacional los procesos de evaluación de modo de garantizar su independencia y reducir los conflictos de interés. Además, cabe otorgar mayor énfasis en los procesos de acreditación a los resultados de los procesos de enseñanza y al funcionamiento de los mecanismos internos, a nivel de las instituciones, de control de calidad.

Por el lado (BC) de la competencia entre instituciones, debe insistirse en la necesidad de una más efectiva autorregulación entre las propias instituciones y estimularse mediante los instrumentos de la política pública y el diálogo con las instituciones. Asimismo, corresponde al Estado regular la publicidad institucional y supervisar el mercado de la educación superior, ofreciendo protección a los usuarios y velando por la calidad y seriedad de la información que éstos reciben.

Referencias

Peña, C. & Brunner, J. J. (2011). *Hacia la creación de fundaciones universitarias en la educación superior*. En J. J. Brunner & C. Peña (Eds.) (2011) *El Conflicto de las Universidades: Entre lo Público y lo Privado*. (pp. 443 - 454). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

Brunner, J. J. (2009). *Educación Superior en Chile. Instituciones, Mercados y Políticas Gubernamentales (1967-2007)*. Santiago de Chile: Ediciones UDP.

Brunner, J. J. et al. (2005). *Guiar el Mercado. Informe sobre la Educación Superior en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez.

Brunner, J. J. (1997). *From state to market coordination: the Chilean case*. En Higher Education Policy, The Quarterly Journal of the International Association of Universities (IAU) pp. 225 - 237. Vol. 10, N° 3/4.

Brunner, J. J., Courard, H., & Cox, C. (1992). *Estado, Mercado y Conocimiento: Políticas y Resultados en la Educación Superior Chilena: 1960-1990*. Santiago de Chile, Foro de la educación Superior-FLACSO.

Brunner, J. J. (1985). *La Universidad Católica de Chile y la cultura nacional en los años 60. El tradicionalismo católico y el movimiento estudiantil*. En J. J. Brunner & G. Catalán. *Cinco Estudios sobre Cultura y Sociedad* (pp. 261 - 404). Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: The University of California Press.

Clark, B. R. (1979). *Academic Power in Italy: Bureaucracy and Oligarchy in a International University System*. The Journal of Higher Education. Vol. 50, N° 6, pp. 797 - 799. Chicago: The University of Chicago Press.

Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior (2008). *Los desafíos de la educación superior chilena*. Disponible en: www.ubiobio.cl/web/descargas/InformeCAPfinal.pdf. Visitado el: 25 de julio de 2011.

DIPRES (2011). *Gasto Público en Educación Superior 2005-2010*. Dirección de Presupuesto. Santiago - Chile.

Jongbloed, B. (2003). *Marketisation in Higher Education, Clark's Triangle and the Essential Ingredients of Markets*. Higher Education Quarterly. Vol. 57 (2), pp. 110-135.

Mideplan, Casen 2009 - Educación. Disponible en: <http://www.mideplan.gob.cl/casen2009/educacion.php>. Visitado, 26 de julio de 2011.

Mill, J. S. (1967). *The Collected Works of John Stuart Mill, Volume V - Essays on Economics and Society Part II*, ed. John M. Robson, introduction by Lord Robbins. Toronto: University of Toronto Press, London: Routledge and Kegan Paul, 1967. Disponible en: <http://oll.libertyfund.org/title/232/16725>. Visitado 25 de julio de 2011.

North, D. C. (1995). *Some Fundamentals Puzzles in Economic History/Development*. Washington University, St. Louis. Disponible en: <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/3718/9509001.pdf.txt?sequence=2>. Visitado el 25 de julio de 2011.

OECD (2010). *Education at a Glance 2010*. Paris: Organization for Economic Development and Cooperation.

Pierson (2000). *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. The American Political Review, Vol. 94, N° 2, pp. 251-267.

Salazar, J. & Leihy, P. (2011). *Keeping up with Coordination: From Clark's Triangle to Microcosmography, Studies in Higher Education*. DOI:10.1080/03075079.2011.564609. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/03075079.2011.564609> . Visitado el 20 de julio de 2011.

Thelen, K. (1999). *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. Annu. Rev. Polit. Sci. 2:3, pp. 369-404.

Zapata, G.; Rojas, A. & Tejada, I. (2011). *Educación Superior en Chile: Informe Nacional*. Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) Santiago - Chile.