

CURSO:

Políticas Comparadas

de Educación Superior

José Joaquín Brunner

Santiago, Noviembre de 2013

www.brunner.cl

**Sesión II: Economía Política de la educación superior:
Estado y mercados**

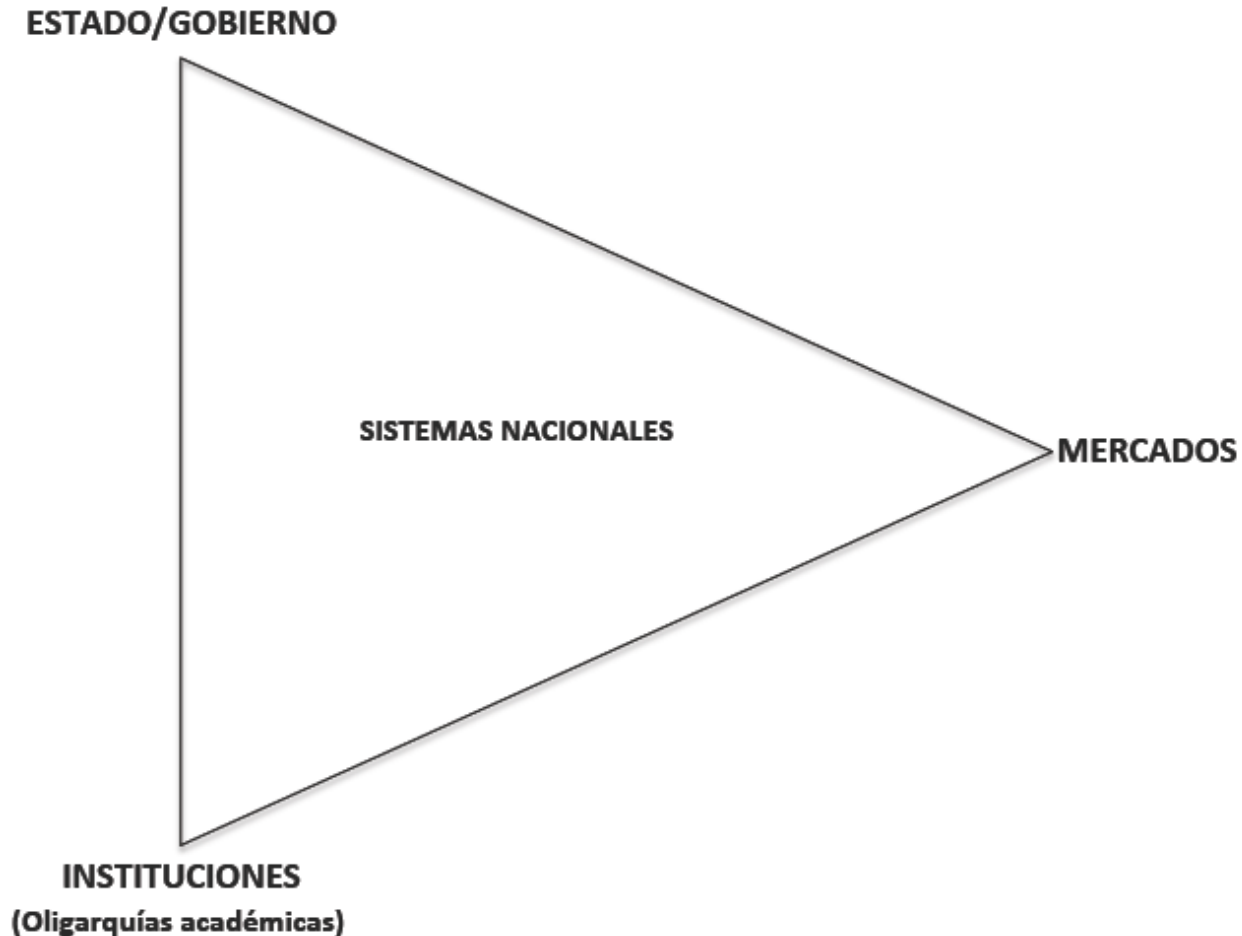
Punto de partida

New forces are reshaping higher education. For the last half-century higher education has grown in size, resources, and importance. Higher education has, as well, maintained a remarkably stable structure. Now, powerful changes are underway, driven by the entry of new providers of higher education, both for-profit and non-profit; the explosion of virtual education; rapid advances in technology; demographic shifts; and the globalization of a sector that has typically been open only to indigenous institutions. The higher education environment is increasingly competitive, and the reins of government are loosening worldwide in favor of market-driven decision making—a trend that is disturbing the tranquility of a stable, confident system. As higher education becomes more closely linked to for-profit activities and market forces, its special status is endangered. Under the assault of new competitive pressures, the protected status of higher education is eroding.

The nature of the higher education system of the future depends on how skillfully the new market forces are used and contained.

Fuente: Frank Newman, Saving higher education's soul, 2000
<http://www.nerche.org/futuresproject/publications/soul.pdf>

Triángulo de Clark: esquema

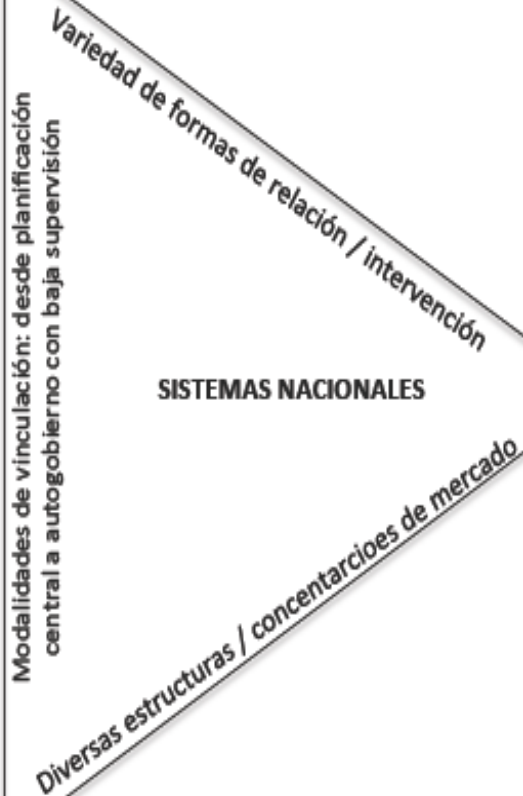


Triángulo de Clark: aplicaciones

VERTICES: Tipos ideales formados por la acentuación unilateral de uno o más puntos de vista de acuerdo a los cuales fenómenos individuales concretos son dispuestos como un constructo analítico (Gedankenbild); una utopía metodológica que no se encuentra empíricamente en ninguna parte

ESTADO/GOBIERNO

Diferentes tipos de organización



SISTEMAS NACIONALES

MERCADOS

De estudiantes
De académicos
De recursos
De prestigios
+ vínculo c/ mercado
laboral

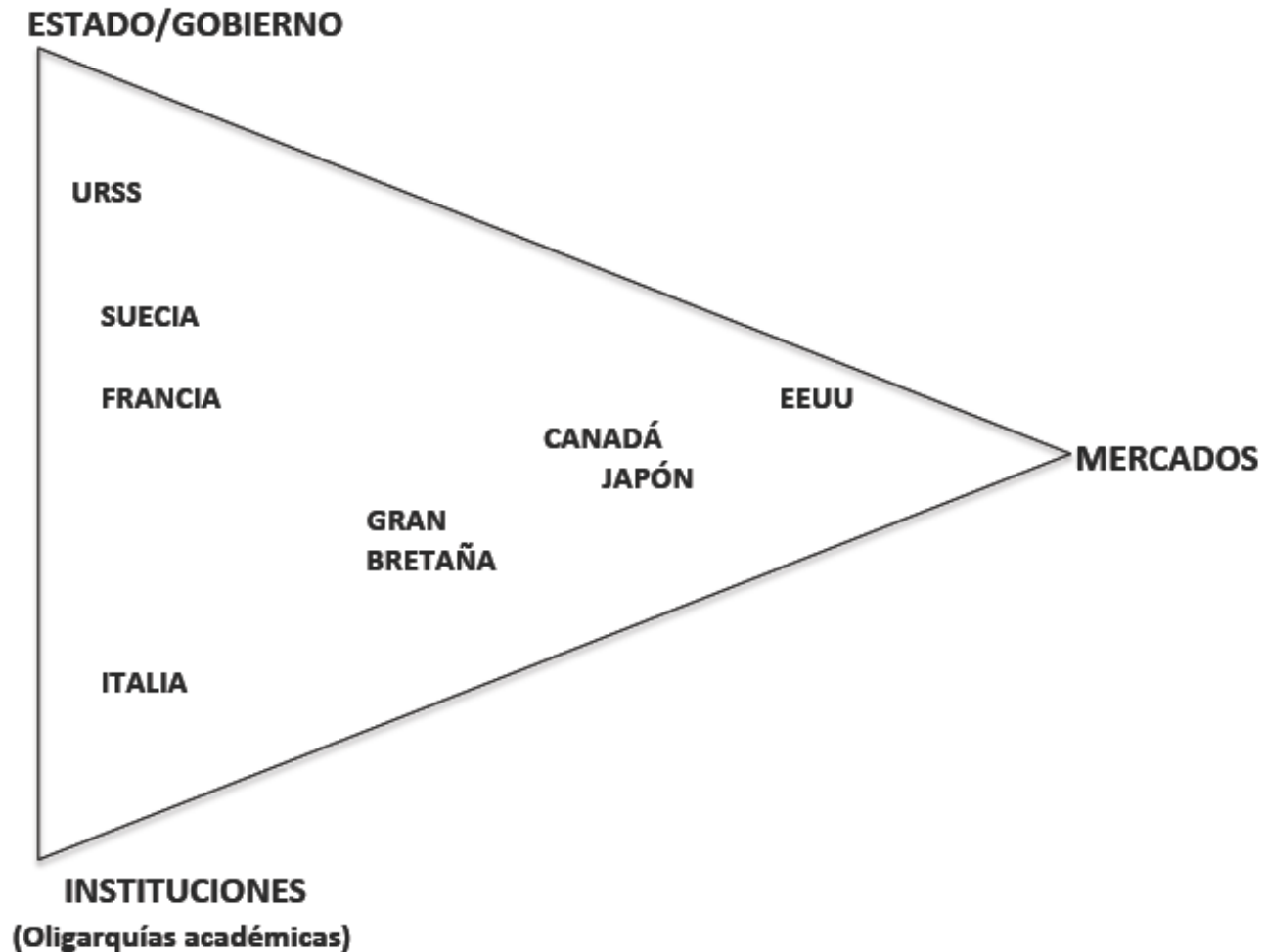
C/u de estos mercados se diferencia, diversifica, segmenta, en varios distintos sub-mercados

Amplia diversidad de IES

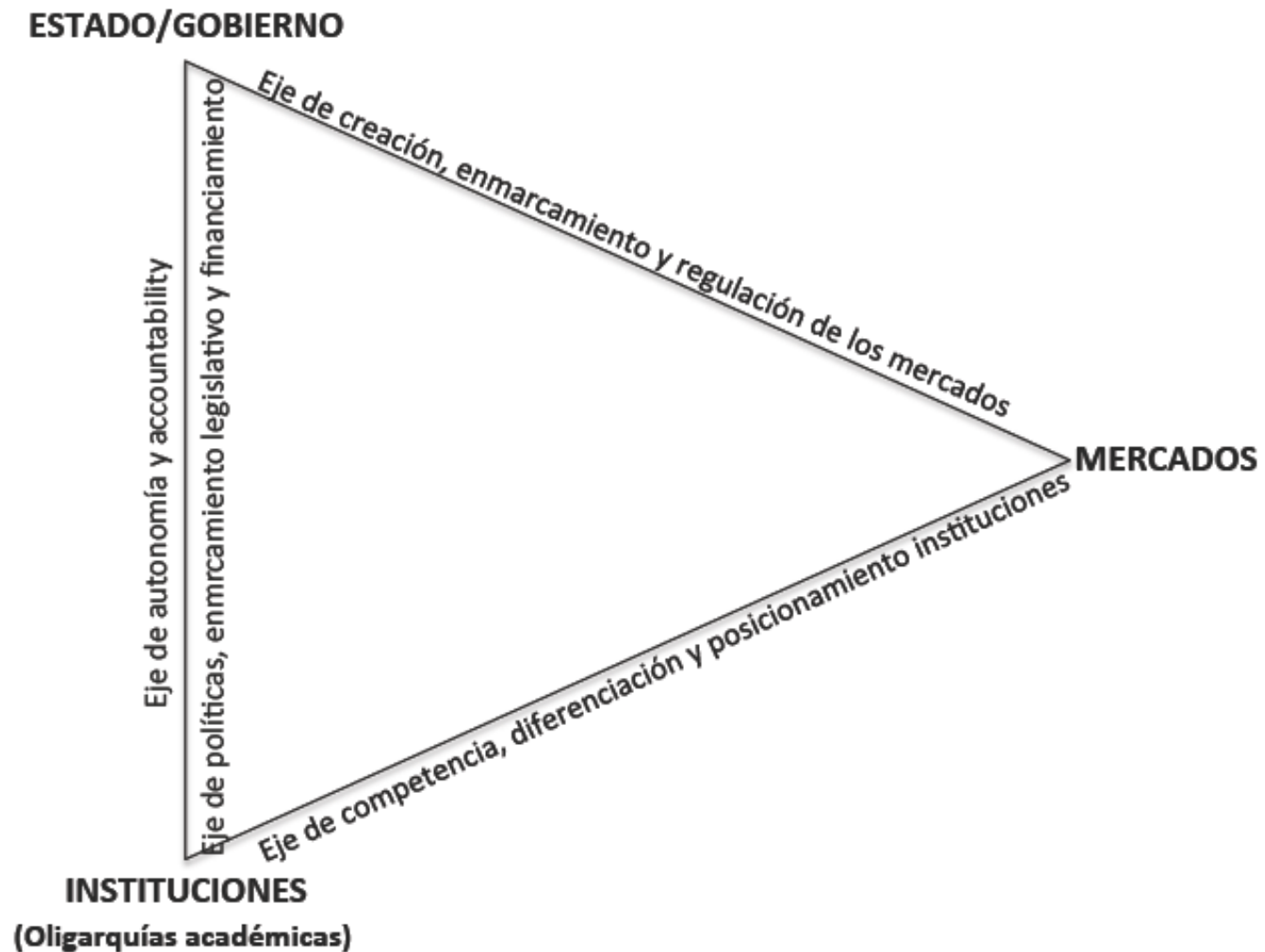
INSTITUCIONES

(Oligarquías académicas)

Triángulo de Clark: uso comparativo



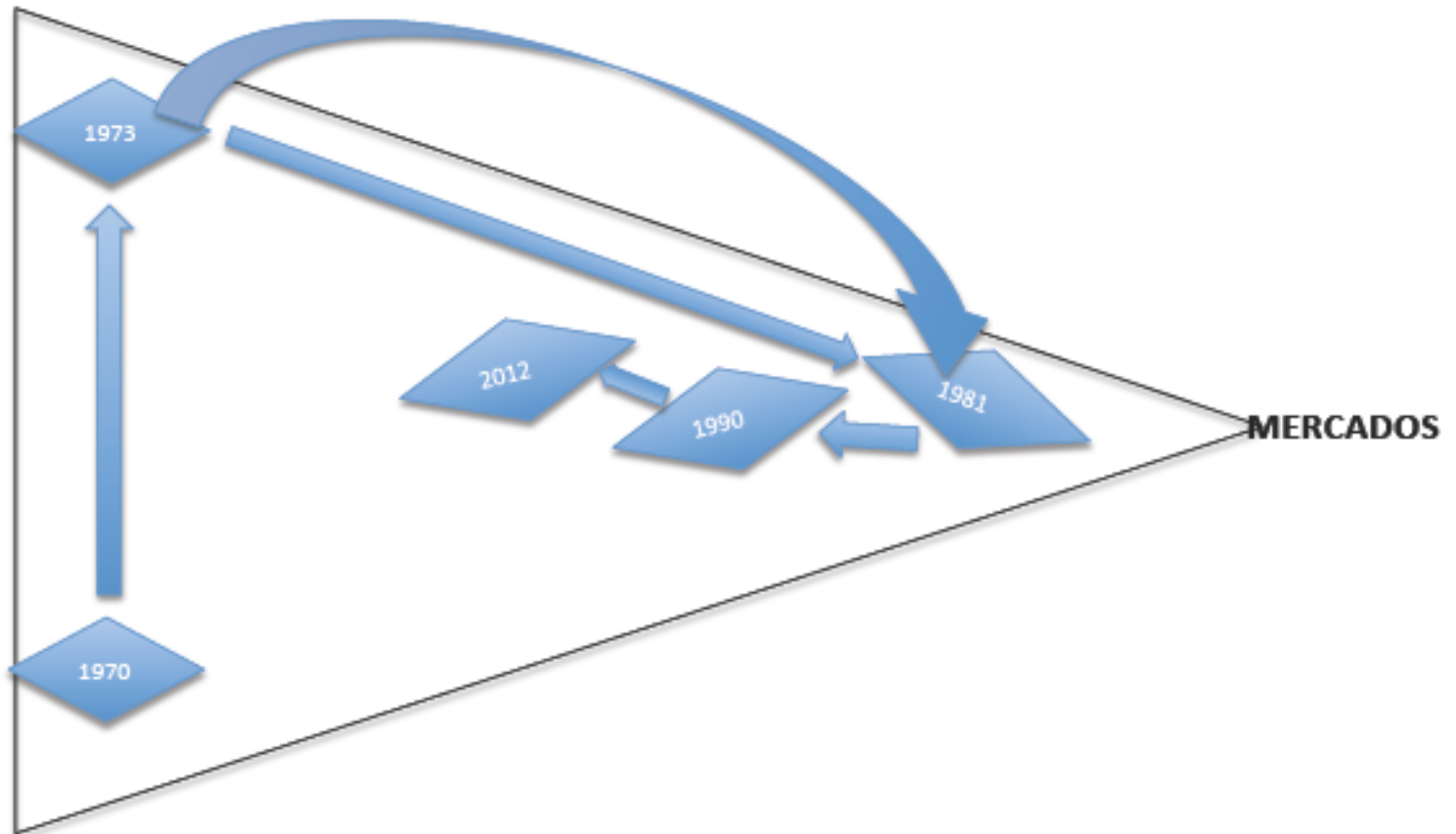
Triángulo de Clark: dinámicas



Triángulo de Clark: desplazamientos

Chile: 1970-2012

ESTADO/GOBIERNO



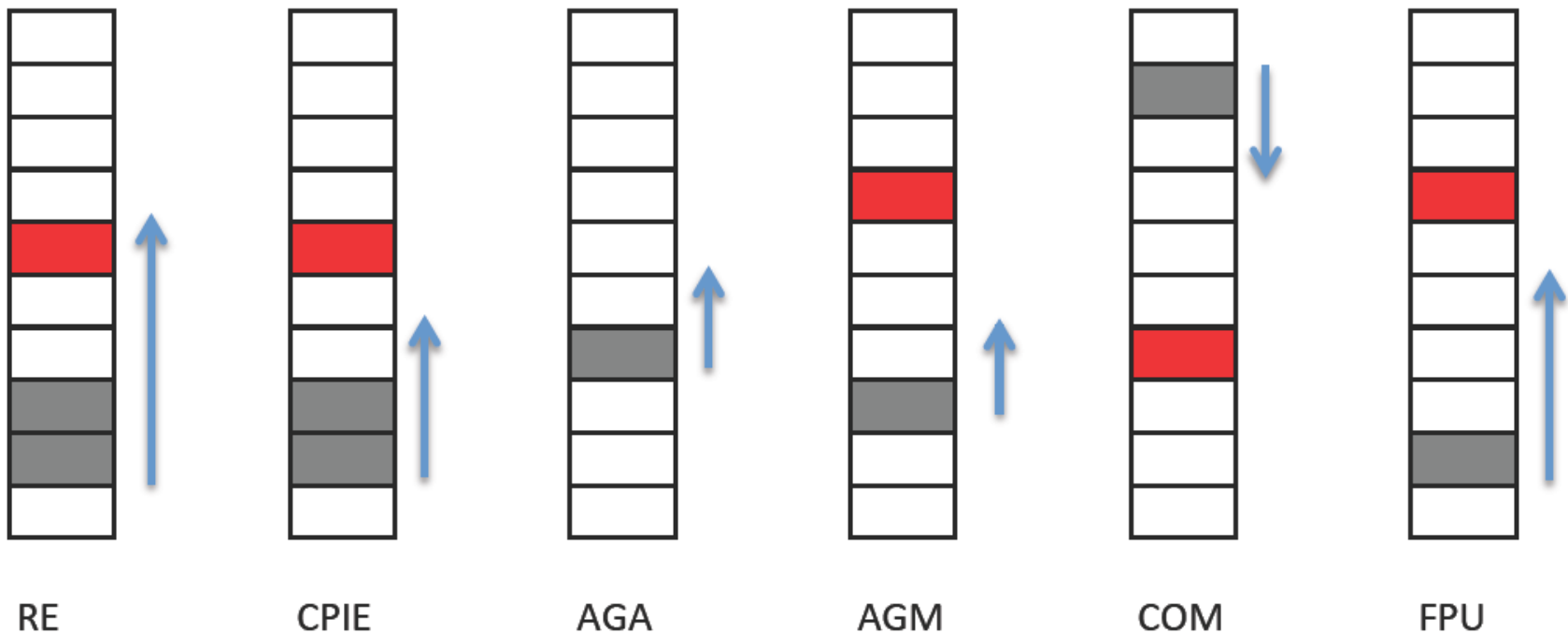
INSTITUCIONES

(Oligarquías académicas)

Dispositivo de De Boer, Enders y Schimank

Aplicado a la política de ES en Chile, 2013

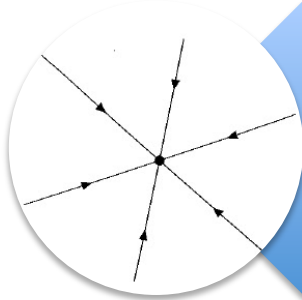
■ Posición actual en Chile ■ Benchmark OCDE / NPM



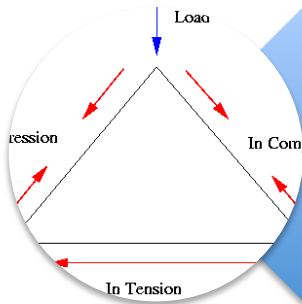
Fuente: Adaptado de De Boer, Enders and Schimank, 2008

Leyenda: RE = Regulación estatal; CPIE = Conducción por Partes Interesadas; AGA = Autogobierno académico; AGM = Autogobierno managerial; COM = Competencia; FPU = Financiamiento Público. NPM = New Public Management.

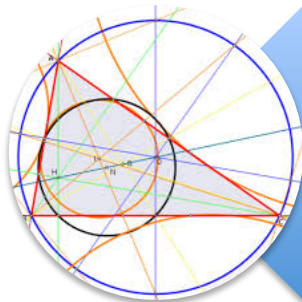
Triángulo de Clark : Resumen



Sistemas nacionales de ES están siempre en un punto de equilibrio inestable y de tensión en el campo de fuerzas representado por el TdeC

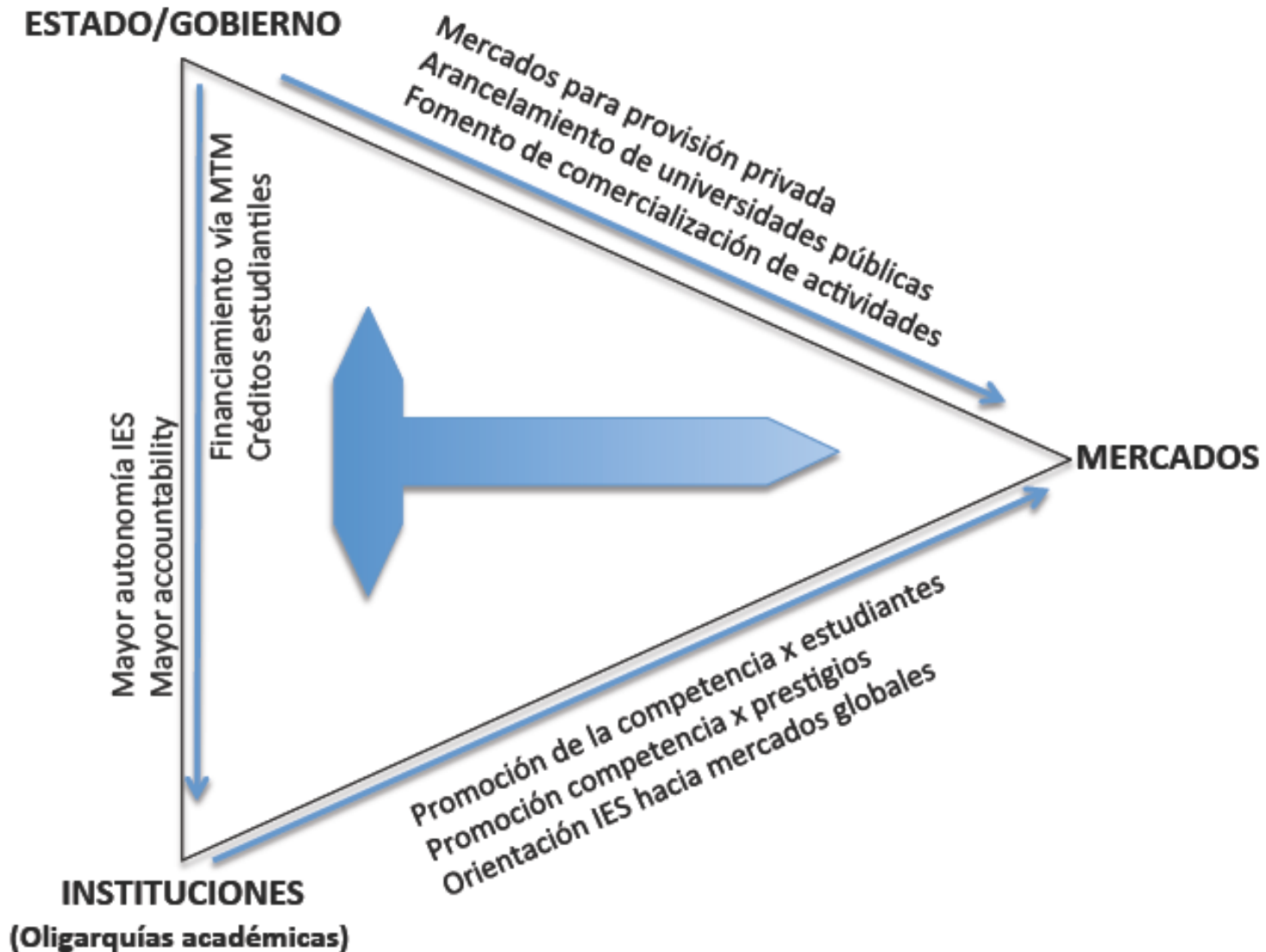


Nunca deja de existir la influencia de alguno de los vértices



En perspectiva histórica, durante últimos 20 años, principal movimiento es hacia el vértice de los mercados: mercadización.

Triángulo de Clark: Tendencia



Marketization

Over the last decade the institutional framework within which most universities operate has undergone a major transformation. Part of that transformation is due to changing technology, which has helped to foster the growth of cross-border academic programs both by conventional universities and by internet-based distance learning providers. Part of the change has been initiated by national governments themselves through the deregulation of their higher education sectors as well as the adoption of new market-based policies designed to make universities more efficient and effective.

These changes have led to concerns about the impacts of the growing “marketization” of higher education – the increasing influence of market competition on academic life. At the same time in the face of expanding global competition in higher education, established university leaders throughout the world are calling for freedom from the “shackles” of excessive government regulation. A former Vice Chancellor of Cambridge University for example recently was quoted as saying “it was time to eliminate the [Quality Assurance Agency] external assessment process and allow ‘the market’ to rule”.

Mercadización en los vértices del TdeC

ESTADO/GOBIERNO: federal-unitario, régimen político, gobierno del sector ES, instrumentos de política, relación con IES (autonomía/accountability; financiamiento, información)

-- IES: trayectoria, legislación; número, tamaño, tipos; diferenciación horizontal y vertical - dentro y entre; características sector público y privado; gobierno institucional; financiamiento; profesión académica; composición estudiantil; jerarquías de prestigio; redes de partes interesadas; roles en sociedad y en regiones

-- MERCADOS: modos de organización en cada caso; condiciones de funcionamiento / libertades de participantes; regulaciones; información y transparencia; intensidad de competencia; articulación entre mercados; intervención del gobierno; tamaño y volumen transacciones; estrategias de usuarios: voz, salida y lealtad

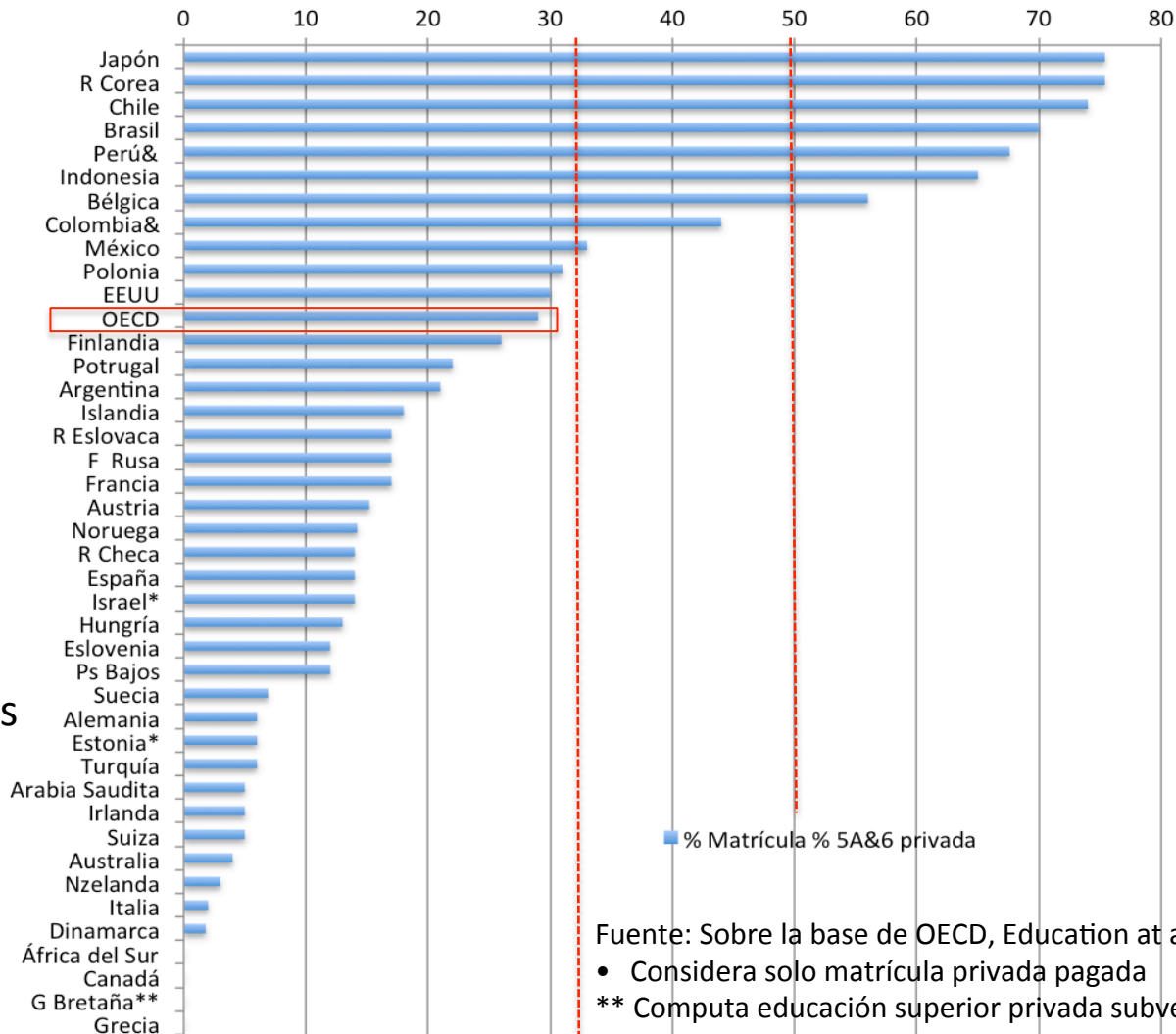
Beneficios de la ES

| | De mercado | No de mercado |
|---------------------|--|---|
| Privados | Mayor productividad Mayor ingreso Mejor protección frente al ciclo Mayor satisfacción laboral | Salud individual y familiar Desarrollo cognitivo hijos Eficiencia en consumo Retorno a inversiones Menor obsolescencia CH individual x aprendizajes informales Mayores amenidades en vida urbana |
| Sociales / Públicos | Mayor inversión en capital físico por más estabilidad Mayor difusión nuevas tecnologías | Salud pública y menor crecimiento población Democratización, DDHH, estabilidad política Menor tasa criminalidad y gasto en seguridad Efectos medioambientales indirectos Reducción pobreza Desarrollo regional |

Fuente: Sobre la base de McMahon, 2004.

Provisión privada

Matrícula privada tipo 5A y 6, 2011 (%)



Tres olas:

1 Religiosas

Tradicionales

2 Seculares de Elite

3 Absorción de Demanda

Cuatro tipos

Elite (clase mundial)

Semi-elite (emerge)

Religioso/cultural

No-elite y absorción de demanda (de más rápido crecimiento)

Transversal:

No lucro / lucro

Brick / click

Fuente: Sobre la base de OECD, Education at a Glance 2013

• Considera solo matrícula privada pagada

** Computa educación superior privada subvencionada como pública

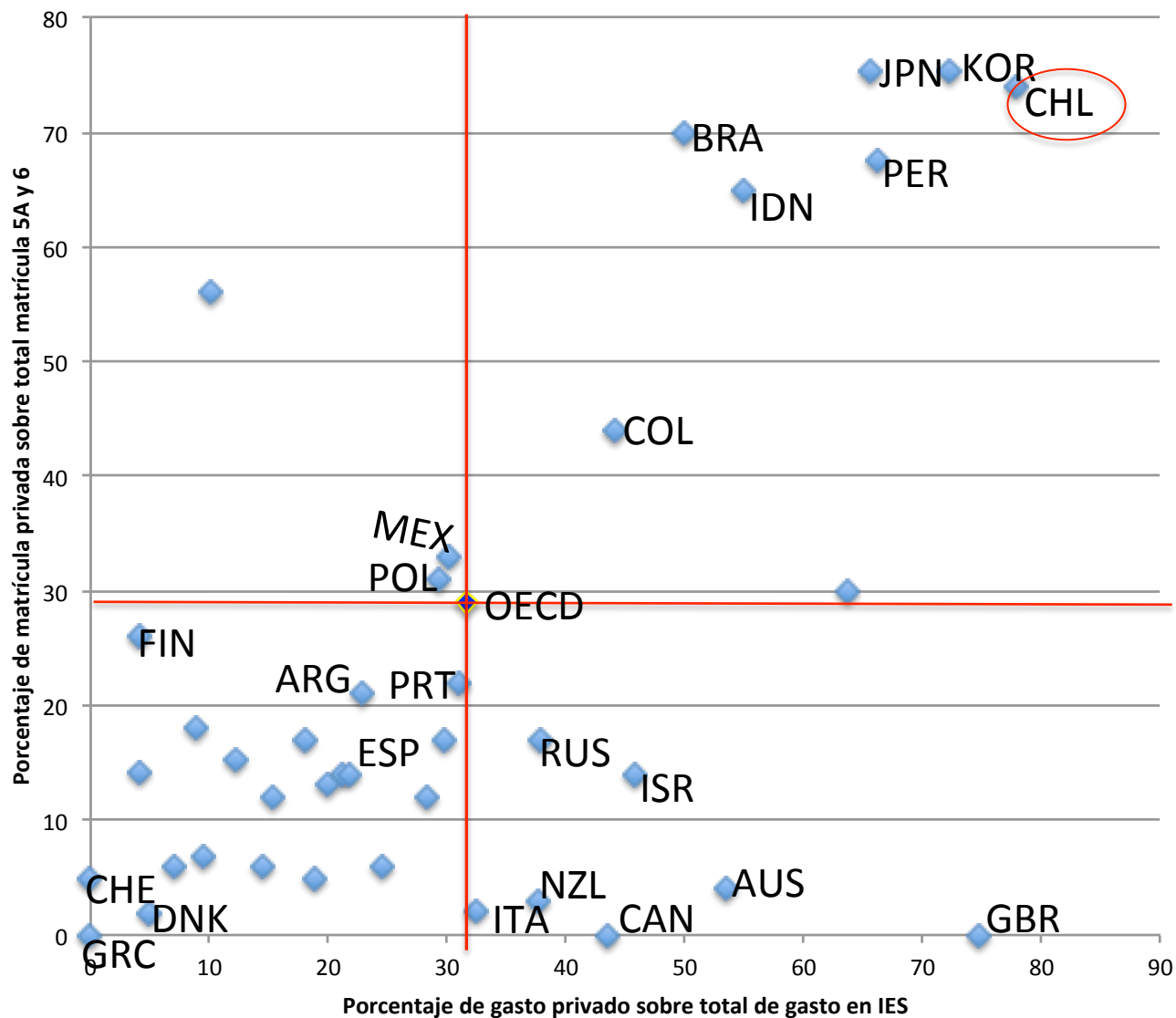
& Fuentes nacionales y Brunner y Ferrada, 2011

Financiamiento privado



Mapa del privatismo*

Sistemas nacionales de ES: Mapa del privatismo, 2010



Connota:

- Privatización
- Mercadización
- Mercantilización
- Comercialismo

Y, más en general, búsqueda de soluciones privadas para problemas sociales y variables limitaciones a la acción del Estado.

Condiciones para un mercado

Ocho condiciones para un mercado

| Condiciones (libertades) de proveedores | Condiciones (libertades) de usuarios |
|---|--|
| Libertad de entrada al mercado | Libertad de elegir entre proveedores |
| Libertad para especificar el producto | Libertad para elegir producto |
| Libertad para usar recursos disponibles | Información adecuada sobre precios y calidad |
| Libertad para determinar precios | Pago directo de precio que cubre costo |

Fuente: B. Jongbloed, Marketisation in higher education, Clark's triangle and the essential ingredients of markets, *Higher Education Quarterly* Vol 57, No 2, 2003

Límites borrosos

| Dimensions | High "Publicness" | | | High "Privateness" |
|--------------------------|--|---|---|--|
| | Continua of Privatization [Greater Privatization -->] | | | |
| 1. Mission or Purpose | Serves a clear "public" mission as determined by the faculty or the state. | Mission is avowedly both public and private, but as defined by faculty. | Mission is mainly to respond to student's private interests, mainly vocational. | Mission serves private interests of students, clients, and owners. |
| 2. Ownership | Publicly owned: can be altered or even closed by state. | Public corporation or constitutional entity. | Private non-profit: clear public accountability | Private for-profit |
| 3. Source of Revenue | All taxpayer, or public, revenue. | Mainly public, but some tuition, or "cost sharing." | Mainly private, but public assistance to needy students. | All private revenue: mainly tuition-dependent. |
| 4. Control by Government | High state control, as in agency or ministry. | Subject to controls, but less than other state agencies. | High degree of autonomy; control limited to oversight. | Controls limited to those over any other businesses. |
| 5. Norms of Management | Academic norms; shared governance, antiauthoritarianism. | Academic norms, but acceptance of need for effective management. | Limited homage to academic norms; high management control. | Operated like a business; norms from management. |

Fuente: D. B. Johnstone, Privatization in and of Higher Education in the US, 1999.

<http://gse.buffalo.edu/fas/Johnston/privatization.html>

Condiciones de mercado en dos sistemas

| Para proveedores | Cumplimiento de la condición | | Observación |
|--|------------------------------|-------|---|
| | Holanda | Chile | |
| No existen barreras de entrada | - | + | Chile: válido para IES privadas |
| Pocas restricciones de producto | + | + | |
| Libertad para usar recursos | + | + | IES públicas: -/+. Privadas sin fines de lucro (universidades) |
| No hay restricciones para determinación de aranceles | - | -/+ | De hecho, gobierno fija un arancel de referencia que determina becas y créditos |
| Para estudiantes | | | |
| Libre elección de proveedor | + | + | |
| Libre elección de programa | +/- | + | |
| Información adecuada | +/- | +/- | |
| Se pagan aranceles que cubren costo | - | + | En Chile, válido para todo tipo de IES, sin perjuicio del uso de subsidios cruzados al interior |

Fuente: B. Jongbloed, Marketisation in higher education, Clark's triangle and the essential ingredients of markets, *Higher Education Quarterly* Vol 57, No 2, 2003. Valores de cumplimiento para Holanda en la misma fuente.

Leyenda: - Apenas; -/+ Algo; + alto grado (de mercadización) Valoración del autor de la PPT (JJB)

Consecuencias de mercadización sobre TdeC

Sobre IES: proliferación de instituciones privadas y diversidad de misiones; fuerte incidencia del mercado de estudiantes; privatismo de la matrícula; diversificación y privatismo del financiamiento; privatismo profesión académica; intensificación competencia por recursos y prestigios; **emergencia IES emprendedoras y adopción de prácticas del new public management (NPM)**

Sobre Estado/Gobierno: privatización de la masificación; uso de mecanismos de tipo mercado (MTM) para asignar recursos; transformación progresiva de Estado proveedor en Estado regulador/evaluador.

Instituciones Emprendedoras

(Análisis de B. R. Clark)

| Condiciones | Desarrollos |
|--|--|
| Núcleo de conducción reforzado | Compromiso con el cambio, visión Centralismo/descentralización Fusión valores académicos y de gestión Buscan y obtienen recursos adicionales Invierten en desarrollos promisorios |
| Una periferia mejorada | Unidades que contratamn servicios de educación, investigación y consultoría Centros multi-disciplinarios habitualmente Vinculados al corazón académico Trabaja en forma de grupos de tarea Generalmente Modo 2 de producción |
| Una base de financiamiento discrecional | Portafolio diversificado de ingresos Capacidad de hacer subsidios cruzados Permite hacer elecciones y tomar riesgos |
| Un corazón académico estimulado | Departamentos ciencia e ingeniería suelen avanzar más rápido Universidad no abandona a su suerte a unidades rezagadas Impulso a nuevos enfoques en esas unidades |
| Creencias y cultura organizacional | Parte más resistente al cambio Necesidad de difundir nueva visión y credo Reemplazar cultura burocrática x innovación |

Qué son Universidades emprendedoras

Organizaciones altamente competitivas en su contexto

C/ capacidad de adaptarse vía innovaciones

Se retroalimentan desde su anillo externo y atienden a demandas

Planifican estratégicamente y se gestionan empresarialmente

Diversifica c/ éxito sus fuentes de financiamiento

Adaptan sus estructuras internas a nuevas formas de funcionamiento

Poseen una conducción eficaz comprometida c/ el cambio

General una cultura organizacional innovadora

TdeC: un enfoque cultural

ESTADO/GOBIERNO : Cultura de planificación y supervisión; de comandos e instrucciones; propensa a negociaciones políticas; confía en coordinación político-administrativa; tensión centralismo/descentralización; eje en lo público = equitativo; énfasis en lo nacional; vocación de servicio como ideología y práctica; status del tecnocrata experto en lo universal.

SISTEMAS NACIONALES

MERCADOS

Cultura de competencia, emulación, comparaciones, rankings; discurso de la eficiencia; énfasis en elecciones y lo privado; remarca value for money; cosmopolita, abierta, de "salida" o "voz" y "lealtad"; reconocimiento del negocio y el lucro; erosiona las tradiciones, desencanta...

INSTITUCIONES

(Oligarquías académicas)

Culturas organizacionales, de base académica y disciplinaria, local y cosmopolita a la vez; en tensión conservadora/innovadora; con sentido de fueros; tradiciones colegiales y de contestación; propensa al autogobierno y la autoregulación; despreciativa del motivo de lucro y el interés de los comerciantes

Críticas a la mercadización

Efectos micro dentro de instituciones

- Empresarialización universidades, productivismo, gestión taylorista, desplazamiento poder hacia administradores, debilitamiento áreas no rentables, comercialización, pérdida autonomía de la profesión académica, restricciones a la colegialidad

Efectos meso a nivel interinstitucional

- Sector privado de crecimiento “salvaje”, multiplicación del fraude, fábrica de títulos, pérdidas de calidad, deterioro del sector público de IES,

Efectos macro a nivel del sistema como tal

- Instalación del capitalismo académico, pérdida del sentido de bien público, proliferación de instituciones de calidad heterogénea, presiones dañinas por competencia desatada, difusión del privatismo

Crítica latinoamericana

Raúl Fornet-Betancourt estipula que la actual globalización no es sino una “universalización de **políticas neoliberales**” (2001: 309-347). La principal consecuencia práctica de la teoría neoliberal es dismantelar las formas de Estado intervencionista o benefactor mediante la privatización de sus funciones.

Para ello reduce a las **universidades públicas** a su mínima expresión, cuando no las elimina por completo. Hace del sistema de ES un conjunto de **entidades privadas regidas por el mercado**, bajo el supuesto que los mecanismos de éste –en particular **la libre competencia**– incrementarán la calidad del sistema. La ES pasa a ser entendida como una inversión en activos humanos; su finalidad, hacer del humano **un individuo rentable y eficiente**.

Marcela Mollis señala, para el caso argentino, que las universidades experimentan una “desnaturalización” de los “saberes universitarios” que quedan reducidos a “**conocimientos mercantilizados**”. Los estudiantes se constituyen en **clientes**, los saberes en **mercancías** y los profesores en **asalariados** que ofrecen un servicio de enseñanza (2003b: 204). Critica asimismo que la **calidad universitaria sea evaluada exclusivamente en términos de mercado**.

En línea semejante, Jaime Ornelas Delgado advierte que la “razón económica” desplaza a la “razón social”; “la formación universitaria tiende a perder su **sentido humanista y social**”. Se presta una importancia casi exclusiva a habilidades relativas a la competencia y la incorporación al **mercado laboral**, en detrimento de otras relacionadas con la creatividad o el pensamiento crítico (2007b). Ornelas Delgado sostiene que “donde prevalece la ley del mercado la educación se desnaturaliza” (2007b).

La ES como bien privado

The idea of higher education as a **private good**-of benefit primarily to individual graduates and thus **to be paid for mainly by the "users"** (students)-is a result of several converging ideas and realities. **Neoliberal ideas**, which increasingly shaped the policy of international funding agencies during the last few decades, argue for **limited government involvement** in all aspects of society and favors **leaving services to markets and private providers**. This has affected models for providing higher education, health care, and other services. Neoliberal thinking was driven in part by the exploding cost of higher education due to massification but was also predicated on the primacy of the private sector, regardless of fiscal constraints. Governments no longer had adequate funds to support a mass higher education system, and in many cases lacked the inclination to provide public funding, and looked for **ways to supplement or even replace state allocations**. The growing perception of higher education as a private good justified charging significant tuition fees since the student is seen as the primary beneficiary.

Harry F. de Boer, Jürgen Enders and Uwe Schimank (2008) Comparing Higher Education Governance Systems in Four European Countries. In En N. C. Soguel and P. Jaccard (eds.), *Governance and Performance of Education Systems*, 35–54.

Levy, D. (2009) Growth and typology, en Bjarnason, Cheng, Fielden, Lemaitre, Levy, Varghese, A *New Dynamic: Private Higher Education*

McMahon, W. (2004) The social and external benefits of education, en Johnes & Johnes, *International Handbook on the Economics of Education*