

Noviembre 2013, Número 16

¿Cómo se viene la mano?

Posibles escenarios futuros de la educación superior chilena

Por JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER

Introducción: las incertidumbres

Una onda de incertidumbre recorre al sistema de educación superior chileno. Tras el ciclo de protestas estudiantiles de los años 2011-2013, que pareció ensanchar el horizonte de posibilidades, ahora la mayoría de las corrientes y movimientos políticos ofrecen un abanico de propuestas de cambio para este sistema.

De hecho, la mayor preocupación de estos días gira en torno a la pregunta sobre qué ocurrirá a partir del próximo año.

¿Habrá una ‘gran reforma’ y, si es así, en qué consistirá? ¿Subsistirán los proveedores privados y, si es así, cuántos y cómo? ¿Firmará el gobierno un ‘nuevo trato’ con las universidades estatales? ¿Quién financiará y cómo la educación superior? ¿Existirá gratuidad universal? ¿Desde cuándo y bajo qué condiciones? ¿Podrán las instituciones cobrar aranceles, determinar su precio y generar por esta vía excedentes para invertir

en su desarrollo? En caso de eliminarse los aranceles, ¿recibirán las universidades privadas su financiamiento del Estado y bajo qué condiciones? ¿Continuará operando un régimen de ayudas estudiantiles (becas y créditos)? De optarse por el camino de subsidiar directamente a las instituciones, ¿se hará de preferencia bajo aportes basales directos o mediante fórmulas, fondos competitivos y convenios de desempeño? Y, ¿cómo serán determinadas las asignaciones individuales para cada institución?

Las interrogantes suman y siguen. ¿Mantendrán los proveedores de educación superior no-universitaria su estatuto de personas jurídicas con fines de lucro? ¿Existirá un tratamiento igualitario entre las universidades miembros del CRUCH? ¿Se terminará con el actual régimen de acreditación y, de ser así, por qué tipo de agencia y mecanismos será sustituido? ¿Cuánto y en cuánto aumentará durante los próximos años el gasto público en educación superior? ¿Se creará un ministerio de educación superior, ciencia y tecnología, o bien una subsecretaría especializada, o se mantendrá y reforzará la actual división ministerial a cargo del sector? ¿Se establecerá finalmente una superintendencia y con

qué atribuciones? Las nuevas universidades estatales de Aysén y Rancagua, ¿se sujetarán al proceso de licenciamiento regular o a uno distinto? ¿Y mediante qué procedimientos se establecerán nuevos centros de formación técnica del Estado? ¿Se convocará una comisión de expertos para definir estas materias o se resolverán mediante una consulta a las comunidades educativas o a través de conversaciones con rectores y dirigentes estudiantiles?

Todas estas preguntas e incertidumbres tienen que ver con la economía política del sistema educativo; con la organización del régimen de provisión mixta y su gobernanza; con las políticas públicas del sector, así como con las formas de regulación y control de las instituciones. Y son, precisamente, el objeto de esta **Clave de Políticas Públicas**.

En cambio, este artículo no se hará cargo en esta ocasión de las cuestiones relativas a la producción, transmisión, transferencia, gestión, archivo y diseminación del conocimiento avanzado y a las incertidumbres que en este plano se plantean al comenzar el siglo 21. Algunas de estas interrogantes son, por ejemplo: ¿Cómo se harán cargo las universidades de la creciente fragmentación y especialización del conocimiento y de la necesidad de una formación general y técnico-profesional para la población masiva? ¿Cómo cambiarán los modos de transmisión de conocimientos con las tecnologías digitales a nivel global, nacional y local? ¿Subsistirán las universidades como las organizaciones nacionales que monopolizan la certificación profesional?

En el futuro, ¿podrán las universidades gobernarse colegialmente y, al mismo tiempo, actuar de manera empresarial? ¿Es posible alcanzar una plena universalización de la enseñanza terciaria y asegurar aprendizajes a lo largo de la vida para todos, pero al mismo mantener la estructura de costos con que en la actualidad opera el modo de transmisión y certificación basado en clases presenciales, académicos profesionales, currículos extensos y evaluación de asignaturas? ¿O se impondrá la formación por competencias con un fuerte componente de autoaprendizaje?

Este segundo tipo de interrogantes tiene que ver con el sentido y la dirección del trabajo académico, las formas de aprender y enseñar, los principios formativos y la cultura de las organizaciones; en breve, con las relaciones entre conocimiento, pedagogía y sociedad. Normalmente, los estudios prospectivos abordan este tipo de aspectos en el contexto de cambios demográficos, los procesos de globalización, la emergente sociedad del conocimiento, la revolución digital o aspectos más propiamente educacionales relativos a la temporalidad de los estudios y el grado de diversidad de la plataforma de provisión.

Cómo analizar el sistema actual: el enfoque

La manera escogida para abordar las interrogantes e incertidumbres que nos ocupan es la construcción de escenarios de futuro. Estos no buscan ser predictivos, ni siquiera normativos, sino ofrecer lo que el historiador, autor y consultor holandés Philip van Notten denomina una “especulación coherentemente estructurada” sobre futuros posibles; más precisamente, dice, “descripciones coherentes y consistentes de futuros hipotéticos alternativos que reflejan diferentes perspectivas sobre desarrollos pasados, presentes y futuros, pudiendo servir como base para la acción”. Se trata, por lo tanto, de un instrumento que permite anticipar distintos futuros y reflexionar sobre ellos de manera crítica y más allá de los límites de lo políticamente correcto.

El foco de este ejercicio es doble: por un lado analiza el sistema chileno de educación terciaria; por el otro, examina las políticas públicas dirigidas a ese sistema.

El sistema de educación terciaria. ¿De qué hablamos cuando nos referimos al sistema de educación superior? Ante todo, estamos hablando de un organismo altamente complejo que, entre otros elementos, está compuesto por unas 200 instituciones muy diversas distribuidas en más de 600 sedes a lo largo de todo Chile; que cuenta con más de 1 millón de alumnos de pre y posgrado; que tiene unos 75.000 docentes que imparten más de 9.000 programas de pregrado; que gradúa todos los años a más de 100.000 nuevos profesionales y técnicos; que produce anualmente más

de 8.000 artículos científicos y técnicos en revistas indexadas, y que tiene ingresos totales de unos US\$ 6.200 millones al año, una cifra superior a la de varias importantes industrias del país.

Este sistema se desarrolló a lo largo de casi dos siglos, gradual y lentamente al comienzo, y con creciente velocidad durante los últimos 50 años. Sus bases de economía política son las propias de un régimen mixto público-privado, con un amplio predominio de la matrícula y el financiamiento privados, y con proveedores ampliamente diferenciados: horizontalmente entre universidades estatales, privadas con subsidio y privadas sin subsidio y verticalmente entre centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades.

De acuerdo con los parámetros establecidos por Martin Trow, que fue uno de los mayores expertos mundiales en educación superior, la instrucción terciaria chilena cruzó en 1985 el umbral que separa los sistemas de elite de los de masa, e ingresó, como he argumentado en estudios recientes, a la fase de acceso universal en 2007. En la actualidad, el gasto público en educación superior en Chile alcanza 1% del PIB y el gasto privado reportado por la OCDE asciende a 1,7% del PIB.

Las políticas públicas del sector. Muchos autores han estudiado las políticas implementadas durante los últimos 25 años en Chile¹, remarcando las características y peculiaridades de las mismas a lo largo de ese período. Por lo general, los autores coinciden en que el sistema y las políticas se caracterizan por:

- Su desplazamiento hacia el vértice del mercado en la clásica representación del triángulo de Clark (este determina la posición de los sistemas nacionales y de su gobernanza y coordinación en relación a los tres vértices de esa figura geométrica ocupados respectivamente por el Estado, los estamentos directivos de las instituciones de educación superior y el mercado).
- El uso de instrumentos de financiamiento de la educación terciaria que favorecen la competencia en

la captación de estudiantes, los subsidios a la demanda y la utilización de mecanismos de cuasi mercado para asignar recursos fiscales a las instituciones.

- El insuficiente desarrollo de regulaciones efectivas para asegurar la calidad de la provisión y un correcto comportamiento de los proveedores, especialmente privados. El papel más bien limitado del Estado en el campo de la educación superior, cuyo dinamismo radica, en cambio, en la acción estratégica de las instituciones y en la acción a distancia la autoridad pública².

Los escenarios futuros que se presentarán en la siguiente sección procuran cumplir diversas funciones. En primer lugar, **una función exploratoria**. Se busca entender mejor, en distintos niveles, cómo funciona el sistema en la actualidad y cual es el marco de oportunidades y limitaciones para las políticas sectoriales. Asimismo, mostrar mediante futuros hipotéticos alternativos qué posibilidades existen para el desarrollo del sistema y qué cambios traería consigo seguir diversas trayectorias de desarrollo.

En segundo lugar, los escenarios tienen **una función comunicativa**. Deben servir de base para iniciar y promover conversaciones y estimular pensamientos fuera de los actuales patrones habituales del debate público, que con frecuencia suelen ser bastante estrechos. En una segunda etapa, estos escenarios pueden prestarse además para involucrar en esta conversación a un rango mayor de partes interesadas –internas y externas– que participan en el ámbito de la educación postsecundaria.

En tercer lugar, los escenarios futuros pueden cumplir **una función articuladora de visiones**, al establecer con mayor claridad visiones, orientaciones y condiciones para la acción y, en particular, pueden facilitar procesos de decisión política. Es decir, sirven no sólo para

1. Salazar y Seamus, 2013; Brunner, 2010, 2009; Brunner y Peña, 2008; Brunner y Uribe, 2007; Bernasconi y Rojas, 2004.

2. Brunner (2009); Brunner y Peña (2008 y 2011).

describir un horizonte de posibilidades, sino que, además, para articular preferencias y discursos respecto de “hacia dónde queremos ir” y “qué pasaría si”.

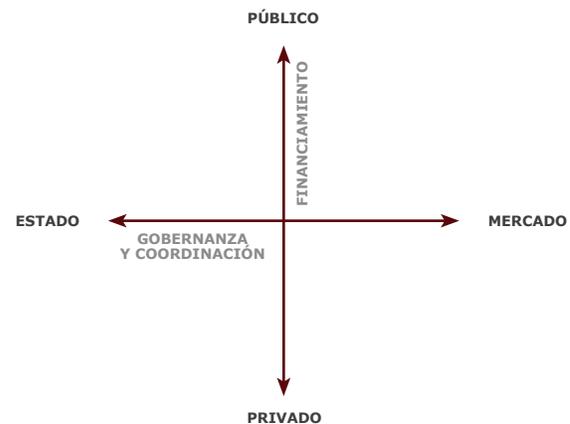
Por último, se ha sugerido que el análisis de escenarios puede cumplir *una función de expansión cognitiva*, ya que contribuye de diversas maneras a evitar (o al menos a mitigar el efecto negativo de) la improvisación política o la desmedida confianza en opiniones técnicas o de grupos de presión cuyos anhelos, demandas y argumentos suelen no someterse suficientemente al escrutinio y la crítica. En efecto, la literatura especializada conjetura que estos análisis pueden producir cambios cognitivos en personas o grupos que actúan sin conciencia de sus limitaciones, poner en evidencia la necesidad de ampliar la base de evidencias para tomar ciertas opciones, sugerir un rango más rico de alternativas, estimular el pensamiento innovativo y ayudar a detectar señales tempranas de riesgo.

La construcción de escenarios

Entre la variedad de factores que podrían elegirse para generar escenarios futuros, se consideran aquí dos que son cruciales para la economía política de estos sistemas del sistema de educación superior. Por un lado, la dimensión de la gobernanza o coordinación del sistema, articulada a lo largo de un eje entre el polo del Estado y el polo del mercado. Por otro lado, la dimensión del financiamiento de la educación terciaria, que distingue como fuentes principales los recursos provenientes de fuentes públicas, en un extremo, y en el otro la financiación de fuentes privadas. Al cruzar ambos ejes obtenemos una matriz de cuatro escenarios “típico ideales”, dentro de la cual se puede organizar la economía política de los sistemas nacionales y diseñarse las correspondientes políticas para cada caso (ver Figura 1).

Antes de pasar a la descripción de los principales escenarios “típico-ideales”, unas pocas líneas sobre la construcción de los ejes.

FIGURA 1.



Por lo pronto, tienen la ventaja de articular factores decisivos en la configuración de los regímenes de economía política de la educación superior, que es justamente el tema de este ejercicio. Además, existe una amplia literatura referida a ambos ejes y a los cuatro ‘descriptores’ centrales de este análisis, lo cual permite obviar largas explicaciones, pudiendo suponerlas conocidas.

El eje horizontal de la Figura 1 opone como tipos ideales dos formas de coordinación y control. La primera forma es ejercida por un cuerpo administrativo, el gobierno, mediante sus medios de comando más o menos centralizados, transmitidos jerárquicamente a través de burocracias *weberianas* con capacidad de ordenar y planificar la acción. En el polo opuesto está una forma de gobernanza y coordinación que se estructura en torno a la interacción y el mutuo ajuste entre numerosas personas que actúan intercambiando bienes y servicios en función de señales de precio, al margen de una administración central y sin un plan preestablecido.

Ambos arreglos producen cooperación: uno mediante comando y control y la presencia de un coordinador central; el otro mediante redes de intercambio, competencia y ajustes mutuos. Dentro de esta tradición

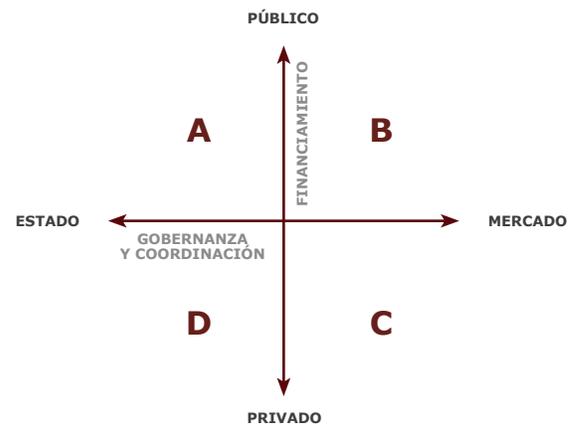
intelectual, B. R. Clark elaboró su propio análisis comparativo de la economía política de los sistemas que aquí utilizaremos como un referente para el análisis de escenarios futuros (Clark, 1983).

El eje vertical de la Figura 1 contrasta dos modalidades opuestas de financiamiento de la educación superior. Una opera mediante subsidios fiscales que usan recursos de la renta nacional, los cuales son asignados por el gobierno u otras autoridades públicas a través del proceso político democrático. La otra lo hace mediante el pago directo de aranceles por parte de los estudiantes-usuarios de los servicios de la educación terciaria, u otras formas complementarias de pago y donaciones o contribuciones filantrópicas. Tan presentes están ambas modalidades contrastantes en el mundo contemporáneo, que sirven internacionalmente para distinguir entre instituciones públicas e instituciones privadas, sea que éstas obtengan o no una fracción de sus ingresos bajo la forma de aportes directos provenientes del presupuesto nacional. Asimismo, es un hecho que alrededor del mundo la mayoría de las instituciones de educación postsecundaria, y los respectivos gobiernos, impulsan políticas de diversificación de las fuentes de financiamiento y de costos compartidos.

Pues bien, premunidos de este esquema conceptual que sirve como una herramienta para generar escenarios futuros, pasamos ahora a la presentación de aquellos escenarios que operan como modelos básico de organización de la economía política de los sistemas de educación superior. **Figura 2.**

El cuadrante público-estatal versus mercados privados. El *Cuadrante A* es el escenario donde están los sistemas administrados por el Estado, siendo además financiados única o preponderantemente con recursos proveniente de la renta nacional. Históricamente, fue el modelo adoptado por los sistemas europeos continentales durante el siglo 19, en la doble vertiente del Estado-docente napoleónico que acompañó a la creación de la Universidad Imperial en 1806, así como de la que llegaría a ser una institución paradigmática de las universidades modernas de investigación, la

FIGURA 2.



Universidad de Berlín (actual Universidad Humboldt), fundada en 1810.

Este escenario (Cuadrante A) contiene idealmente sólo instituciones estatales, todas con grados similares de desarrollo y un desenvolvimiento coordinado y planificado desde el centro. Ofrecen un servicio gratuito de enseñanza y operan bajo el principio del Estado-educador. Efectivamente, el modelo de administración pública representa la dependencia de las universidades del sistema político a cambio de convertirse en piezas claves del Estado-nación. Según el historiador de la educación Paul Gerbod, tal dependencia se manifestó de diferentes maneras en la Europa continental del siglo 19: a través de la creación de una gobernanza estatal de la educación, el reclutamiento de académicos, la regulación de los planes de estudio y el control sobre la investigación.

En cuanto al financiamiento, el mismo Gerbod comenta que a lo largo del siglo 19 los ingresos universitarios provenientes de fuentes privadas disminuyen gradualmente, aumentando en cambio la proporción del presupuesto de las instituciones financiada por el Estado, fenómeno que prosigue a lo largo de buena parte del siglo 20.

Al contrario, durante los últimos 20 años se observa un movimiento inverso, con un aumento del financiamiento privado, incluso ente los países de la OCDE. De acuerdo a estadísticas de este organismo, en la actualidad dos tercios del financiamiento de la educación terciaria de los países miembros proviene, en promedio, de fuentes públicas. Esta cifra cae a cerca de la mitad o menos en Australia, Canadá, Chile, Corea del Sur, Estados Unidos, Israel, Japón y Reino Unido. En ninguno alcanza un 100% y sólo supera un 90% en los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia). A su turno, estos últimos tienen en común captar por vía tributaria, en promedio, un 43% de su respectivo PIB; esto es 10 puntos porcentuales más que el promedio de los países miembros de la OCDE.

En las antípodas se sitúa el *Cuadrante C*, escenario que admite teóricamente un grado máximo de privatización, donde las instituciones serían todas privadas y se financiarían íntegramente por el lado la demanda (con un mínimo de subsidios) y/o mediante variados tipos de donaciones filantrópicas y la comercialización de productos y servicios de conocimiento avanzado.

En la práctica, sólo en seis países de la OCDE la suma de contribuciones provenientes de fuentes privadas (hogares y otras entidades privadas) supera la mitad del gasto nacional en educación superior. En el promedio de los países de esta organización, sin embargo, un 32% del total de recursos del sector tiene su origen en fuentes privadas. En su dimensión más pura, el modelo de este escenario contendría instituciones privadas de diverso tipo: con y sin fines de lucro, receptoras de subsidios y sin subsidios, de formato tradicional o nuevos proveedores, y el conjunto del sistema poseería un perfil marcadamente empresarial. En términos económicos operaría como una industria de servicios sujeta a regulaciones estatales, pero basada en la iniciativa de los privados, las libertades del mercado, la innovación *schumpeteriana* y el pago de los estudiantes que, como ya imaginaba Adam Smith, serviría el propósito de elevar la calidad del servicio, mantendría la productividad de los docentes, aseguraría la independencia de las universidades y su financiamiento

puro o mayormente privado podía justificarse en términos de la teoría del capital humano y los retornos a la inversión en educación. Con todo, el propio Smith trata estos asuntos bajo la rúbrica de aquellos bienes que el Estado debe contribuir a financiar, dadas sus dimensiones de bien público. De hecho, históricamente ninguna sociedad moderna ha producido y distribuido la educación terciaria exclusivamente por medio del mercado.

En la época contemporánea –caracterizada por la universalización de los mercados, el creciente protagonismo del financiamiento privado y el libre comercio de servicios– se añade a la dimensión local y nacional de la educación superior su tratamiento como un servicio transable internacionalmente dentro de los términos del Acuerdo General de Comercialización de Servicios. Esto se da ya sea bajo la forma de su suministro más allá de las fronteras de un país, de estudiantes móviles en el extranjero, de la presencia comercial a través de sedes o campus satélites y franquicias, y de la presencia de personas naturales –como docentes e investigadores– trabajando fuera de las fronteras nacionales.

Mercados públicos y virtudes privadas. Si los dos primeros escenarios de futuro, cuadrantes A y C, pueden concebirse como regímenes puros de economía política, los siguientes dos resultan más realistas en cuanto dan cuenta de las características ‘impuras’ de los sistemas nacionales en cualquiera parte del mundo.

El *Cuadrante B*, en la parte superior derecha, es un escenario que combina fuentes públicas –y por ende elementos de una gobernanza esencialmente de tipo político-administrativa– con la presencia más o menos intensa de elementos de mercado. Implica un desplazamiento del centro de gravedad dentro del triángulo de Clark, desde el lado controlado por el Estado y las instituciones hacia el ángulo del mercado. Hoy existe una vasta literatura que da cuenta de este proceso bajo rótulos como el de mercadización, mercantilización, comercialización, privatización, empresarialización de la educación terciaria (pública), proveniente particularmente de Estados Unidos, Gran

Bretaña, Australia, Holanda, Portugal Polonia y de distintos países de Asia y América Latina. Bajo su forma más general, esta literatura se refiere al fenómeno de conformación del ‘capitalismo académico’, especialmente la comoditización de la docencia, la comercialización de la investigación universitaria y la difusión de teorías sobre administración eficiente como la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) y el managerialismo académico, junto con el uso gubernamental de mecanismos de cuasi mercado en las esferas del gobierno, gestión y financiamiento de las universidades³.

Así, el *Cuadrante B* se ha convertido en un foco de irradiación e inspiración para un nuevo tipo de políticas y prácticas que estarían cambiando el mundo de la educación superior en todo el mundo. Ello se ve reflejado en varias tendencias, entre ellas: la transformación de diversas universidades públicas en universidades emprendedoras; la adopción de nuevos estatutos legales que convierten a proveedores de educación terciaria en fundaciones públicas; nuevas formas de gobierno de los establecimientos de educación superior que se organizan en torno a juntas directivas, como ha ocurrido en Finlandia, Dinamarca, Portugal, entre otros países; el intenso uso de fondos competitivos, contratos de desempeño y todo un abanico de formas de evaluación, rendición de cuentas y medición de la productividad e impacto. En resumen, este mayor protagonismo del *Cuadrante B* repercute en la organización, la gestión y la cultura de las instituciones, así como en las conductas de la profesión académica.

Este mayor protagonismo ciertamente no está exento de críticas. “Estamos ahora en una nueva era de poder e influencia. La política y las ideologías han pasado a tener un rol subordinado frente a las ganancias y las políticas conducidas por el mercado”, observa Philip G. Altbach en su libro acerca de las universidades y la globalización. Independientemente de si uno comparte o no esta visión ella ha adquirido una amplia difusión.

Existe un sentimiento de malestar motivado, aseguran algunos, por la percepción de que durante

las últimas décadas, “la educación superior ha sido crecientemente tratada como un bien privado, que beneficia principalmente a los individuos, con la consecuencia de que las instituciones académicas y sus estudiantes deberían pagar una parte significativa del costo de la educación postsecundaria. La escasez de financiamiento debida a la masificación ha significado también que los sistemas de educación superior y las instituciones deban progresivamente hacerse cargo de generar porcentajes importantes de sus propios ingresos”, escriben Altbach, Reisberg y Rumbley en un reporte para la Unesco, titulado “Tendencias en la Educación Superior Global”⁴.

Finalmente, el *Cuadrante D* cruza el dinamismo de los mercados privados relevantes para la educación superior (de estudiantes, docentes, académicos, recursos y prestigios), con el marco de la administración estatal y de las políticas gubernamentales que, entre otros instrumentos, utilizan recursos de la renta nacional para guiar a los mercados y sus agentes hacia objetivos de bienestar general y prioridades del desarrollo nacional.

Lo primero que cabe precisar respecto de este escenario es que, en términos de evolución histórica, son los Estados nacionales los que crean –o dejan que existan– mercados para la educación superior, con el fin de movilizar recursos privados que concurren a cubrir el costo siempre en aumento de una educación terciaria de acceso masivo primero y de acceso universal después. En este escenario es el Estado quien se encarga de regular (o desregular o de omitir regulaciones) los mercados educacionales y de determinar las reglas que hacen posible canalizar un flujo creciente de recursos privados hacia el sistema.

En términos de modelo ideal, este escenario de la educación terciaria se constituye a partir de instituciones privadas (de propiedad y gestión privada o dotadas de un estatuto corporativo especial que les

3. Para más acerca de este debate, ver los siguientes autores en las Referencias: Slaughter y Rhoades, (2004); Amaral, Meek, Larsen (2003).

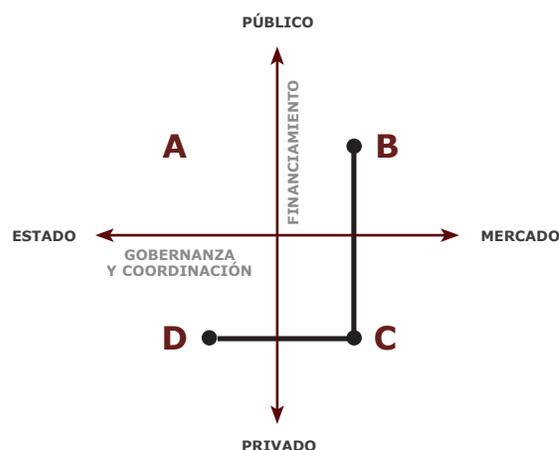
4. Ver en Referencias: Altbach, P. G., Reisberg, E., Rumbley, L. E. (2009).

asegura un grado especial de independencia⁵), donde se combina el financiamiento fiscal de las instituciones con el compromiso público de éstas la participación de recursos provenientes de fuentes privadas y el uso de enfoques y técnicas propios de la gestión empresarial. Estas universidades se han caracterizado habitualmente por tener un gobierno con fuerte impronta colegial, una robusta autonomía en el marco de la administración pública y un patrimonio (*endowment*) que les permite actuar con mayor sentido de emprendimiento, riesgo e innovación. Su compromiso público se manifiesta, por ejemplo, en aspectos misionales, estrategia de desarrollo, régimen de acceso, estándares de calidad y servicio y su carácter jurídico de fundaciones o corporaciones sin fines de lucro. Es un modelo que se acomoda a la tradición de las universidad inglesas de Oxford y Cambridge, y al estatuto privado-público de las universidades del *Ivy League* en Estados Unidos y de las universidades holandesas e israelitas. En Chile se acomoda al de las primeras seis universidades privadas con subsidio directo del Estado, las que se crearon entre fines del siglo 19 y fines del siglo 20. A veces estas instituciones son criticadas por cultivar rasgos elitistas, servir sólo una fracción de la población, competir con ventaja en relación a las universidades del Estado y no rendir cuenta pública de sus haberes, desempeño y resultados. Como sea, en el marco del *Cuadrante D* ellas representan un escenario ideal de convergencia entre organizaciones gestionadas según criterios esencialmente internos, con financiamiento compartido entre fuentes públicas y privadas, sujetas a un marco de normas y reglas determinadas por el Estado, y cuyo comportamiento se guía por una misión orientada hacia el bien público y, secundariamente, por las fuerzas del mercado.

Cuatro escenarios emergentes en Chile

El sistema de educación superior chileno, con su régimen mixto de provisión y otros rasgos mencionados brevemente más arriba, ocupa una posición inclinada hacia el costado derecho y hacia la parte inferior de

FIGURA 3.



nuestro diagrama, integrando –a veces de manera conflictiva– elementos pertenecientes a tres cuadrantes, según se refleja en la Figura 3.

Si bien las universidades estatales se ubican subjetiva e ideológicamente en el *Cuadrante A*, sus prácticas de gestión, de vinculación con el medio y modalidades de financiamiento se hallan en el *Cuadrante B*, donde predomina un clima de incentivos por desempeño y resultados, y donde existe una presión continua por generar competitivamente ingresos provenientes tanto de fuentes públicas como privadas. La mayoría de las instituciones, así como sus de matrícula y de generación de ingresos, responde a las dinámicas del *Cuadrante C*. Allí se sitúa el centro de gravedad de la economía política del sistema chileno, representando cerca de 60% del financiamiento total y más de 80% de la matrícula total. Es en este escenario donde se manifiesta además la mayor diversidad entre instituciones, tanto en sentido horizontal como vertical. Asimismo, hay allí instituciones con y sin fines de lucro (legalmente autorizado en el caso de los institutos profesionales y centros de formación técnica, pero prohibido en el caso de las universidades, algunas de las cuales han sido

5. Esta fue la situación de las universidades más tradicionales de Inglaterra hasta hace unos pocos años.

acusadas de distribuir excedentes entre sus propietarios y controladores). Por último, están además nueve universidades privadas (seis confesionales y tres no-confesionales) que reciben subsidios institucionales del Estado y actúan coordinadamente con las universidades estatales dentro del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), organismo que expresa corporativamente los intereses comunes de las instituciones con apoyo directo del Estado.

Escenario 1: Continuidad evolutiva. ¿Puede la política pública cambiar fácilmente este perfil ‘estructural’ de la economía política del sistema de educación superior chileno, el cual se asocia estrechamente al régimen de provisión mixta que viene desarrollándose desde la segunda mitad del siglo 19?

No es imposible, pero es altamente improbable en términos del análisis de escenarios futuros, dado la fuerte “dependencia de trayectoria” (*path dependence*) que caracteriza a estos sistemas y las intrincada redes ideológicas y de intereses económicos, políticos y culturales que se entretajan con el régimen de provisión. De hecho, las mayores transformaciones que experimentan los sistemas de educación terciaria en la época moderna tienen que ver con el tránsito de sistemas de elite a sistemas de masa y a sistemas de acceso universal, así como con los procesos de diferenciación a nivel de las instituciones y de los propios sistemas. La literatura especializada no da cuenta, por el contrario, de grandes cambios estructurales, en el sentido de “revolucionar” las bases de la economía política y del régimen de provisión. Aunque ciertamente ha habido políticas de alto impacto, como las reformas iniciadas por el gobierno Thatcher en Gran Bretaña, las políticas instauradas en los países de Europa Central y del Este después de la caída del muro de Berlín, y las políticas impulsadas por varios gobiernos latinoamericanos (incluido el chileno con la reforma de 1981) para conducir la masificación del acceso a la enseñanza postsecundaria a través del *Cuadrante C*.

Así, en términos de escenarios futuros, cabría postular como primer escenario posible, e incluso probable,

uno de continuidad a través de acomodos mutuos mediante un proceso político democrático durante los próximos años. “Me explico, ni la revolución, ni los cambios políticos drásticos, ni siquiera los grandes pasos cuidadosamente planeados son, de ordinario, posibles”, escribió en 1999 Charles E. Lindblom en un análisis retrospectivo sobre su clásico artículo *The science of muddling through* (que ha sido traducido como “la ciencia del acomodo” o más coloquialmente como “salir del paso”). Es decir, bajo este escenario el sistema permanecería dentro de su actual línea evolutiva, ajustándose mediante cambios incrementales los cuales, como dice el mismo Lindblom, pueden cubrir una gama de cambios pequeños hasta mayores, pero sin una ruptura ‘estructural’ o un quiebre con su trayectoria histórica.

Cambios ‘estructurales’ como los que hoy se proponen en el debate público chileno darían lugar a una transformación del régimen de provisión y a la consiguiente redefinición del perfil de la economía política subyacente del sistema. ¿Cuales son las alternativas?

Escenario 2: Variaciones de lo público. Es la opción por un sistema nacional único (no mixto), de carácter público, situado íntegramente en el *Cuadrante A*, el que se haría cargo de la provisión bajo los parámetros de proveedores exclusivamente estatales y cuya única fuente de recursos (o al menos ampliamente dominante) sería el gasto fiscal. En la tradición latinoamericana este arreglo depositaría la gobernanza del sistema principalmente en las propias corporaciones (universitarias); el gobierno institucional continuaría siendo representativo-colegial con veto (de hecho) por parte de las facultades, gratuidad de la provisión y mecanismos político-burocráticos de coordinación.

Pueden preverse, sin embargo, dos modalidades muy diferentes dentro de este escenario.

- **Modalidad 2A:** Esta modalidad se puede observar en el actual modelo griego, representativo aquí del típico modelo público tradicional, con provisión

únicamente pública y dependiente en su integridad de recursos fiscales. Ha sido descrito por la OCDE como un sistema obsoleto, centralmente planificado pero con baja capacidad del gobierno para guiarlo. A estos rasgos se agregan pobres dispositivos de aseguramiento de la calidad, escasa rendición de cuentas, oportunismo político en la determinación de metas, gobiernos institucionales inefectivos, entre otros⁶. (Tsiligiris, 2012). En cualquier caso, recientemente se ha cambiado la institucionalidad de la educación superior griega, en un tardío esfuerzo – en medio de la crisis económica– por lograr que el sistema y las instituciones adopten algunas de las formas de gobierno y gestión que hoy son típicas del *Cuadrante B*.

- *Modalidad 2B*: Representativo de esta modalidad es el modelo finlandés, que progresivamente se ha distanciado del *Cuadrante A* por el desplazamiento de su sistema hacia el *Cuadrante B* en varios aspectos cruciales, entre ellos la constitución de las universidades como fundaciones públicas, la elección de sus rectores por medio de una junta directiva y el intenso empleo de mecanismos de cuasi mercado para el financiamiento de las universidades. Incluso se hablado últimamente de la penetración del sistema finlandés por visiones y prácticas de gestión y valores del ‘capitalismo académico’, lo que podría significar una difusión de comportamientos y de principios de política pública propios del *Cuadrante C*, aun en los países con mayor expansión del Estado de bienestar. Como una manifestación de estos cambios, y del nuevo lenguaje que recorre el sistema finlandés para referirse a sus tareas, se constata el uso de los siguientes términos, verdaderas fórmulas imbuidas en el espíritu de la Nueva Gestión Pública: “producción de conocimiento hacia fuera de la universidad”; “intensificación de la competencia por recursos”; “énfasis en la necesidad de tomar riesgos e innovar”; “creciente demanda por efectividad de costos”; “generación de excedentes”⁷.

En breve, cualquiera fuese el modelo elegido para instalar a la educación superior chilena de manera plena en el espacio público, sustrayéndola del ámbito

del financiamiento privado, supondría un cambio “estructural” de su economía política y régimen de provisión. Algo no imposible, pero difícil de imaginar y con pocas probabilidades de ser abordado, salvo como una utopía o un tópico para ser discutido en talleres académicos.

Entre las varias razones para asignar una baja probabilidad a este *Escenario 2*, más allá de las dificultades políticas para obtener un acuerdo amplio dentro del proceso democrático para un cambio de esta envergadura, pueden contabilizarse:

- (i) El hecho de que las propias universidades estatales en Chile no reclaman esta mutación si no un “nuevo trato”, según el cual el Estado se obligaría a financiar un 50% del presupuesto anual de estas instituciones mediante aportes directos y basales.
- (ii) El costo de transitar hacia un escenario que significaría en la práctica la nacionalización de las instituciones privadas de educación terciaria y asumir el íntegro costo de la formación de más de 1 millón de estudiantes, en circunstancias que los ingresos por concepto de impuestos en Chile son 20 puntos porcentuales más bajos que el promedio de los países nórdicos y 10 puntos porcentuales inferiores a los de Grecia.
- (iii) La necesidad –en caso de adoptarse esta estrategia– no solo de alterar drásticamente la trayectoria que viene siguiendo el sistema chileno por décadas sino, además, tener que navegar contracorriente de las recomendaciones de política y los cursos de acción de la mayoría de los países que, a partir de una historia de identificación de sus sistemas nacionales con el *Cuadrante A*, sin embargo hoy utilizan variados expedientes para diversificar los principios de organización de sus economías políticas aprovechando los medios y lecciones ofrecidos por los demás cuadrantes.

6. Para un mayor análisis sobre la situación griega, ver en Referencias: Tsiligiris (2012).

7. Ver en Referencias: Rinne y Jauhaine (2012).

Escenario 3: Opciones privadas. Menos probabilidades aún pueden atribuirse a cambios que pudieran conducir al sistema chileno a trasladar aún más su centro de gravedad hacia los cuadrantes financiados total o predominantemente por recursos privados, o a intensificar el papel de los mercados en la gobernanza y coordinación del sistema. De hecho, Chile es actualmente estudiado como un caso extremo de privatismo por la combinación de una a fuerte presencia privada en la distribución de la matrícula, la generación de recursos, la composición de su plataforma institucional y las variadas dinámicas de mercado que intervienen en prácticamente todas las dimensiones del comportamiento de la instituciones. De todas formas, en términos de escenarios futuros cabe imaginar dos opciones privadas.

- **Modalidad 3A:** La alternativa de trasladar la educación postsecundaria íntegramente hacia el *Cuadrante C* parece algo bastante lejano, sobre todo por el simple hecho de que tal opción no tiene promotores ni defensores en el campo del debate público. Además, una política tal no encontraría fundamento histórico ni teórico en ningún antecedente que pudiera esgrimirse seriamente, y significaría dejar caer las dimensiones de bien público que irrecusablemente posee la educación superior. Esto sin considerar que, adicionalmente, el clima ideológico-político chileno hace impensable por ahora cualquiera fórmula que promueva una mayor privatización de este sector, la expansión del lucro como motor del mismo o profundizar en la comercialización de servicios y productos de conocimiento avanzado, todos rasgos que necesariamente formarían parte de una amplificación del *Cuadrante C*.

Aunque con cierto escepticismo, en la literatura internacional se discute sobre una posible emergencia en el largo plazo –digamos hacia la segunda mitad del siglo 21– de un régimen de provisión transnacional, en red y globalizado, que utilizaría al máximo las redes digitales, incorporaría un conjunto variado de nuevos proveedores privados y ofrecería servicios de educación postsecundaria y de aprendizaje a lo largo

de la vida, con un carácter eminentemente comercial y con completa prescindencia del actual modelo de enseñanza basado en la sala de clase, académicos de jornada completa, currículo prescrito y monopolios de certificación.

- **Modalidad 3B:** Una variación sería una alternativa que busca asegurar la provisión de enseñanza terciaria a través de un sistema de proveedores privados o cuasi privados, pero dentro de un régimen de cofinanciamiento con recursos provenientes de fuentes públicas y privadas. Imagínese un sistema compuesto por instituciones similares a nuestras actuales universidades privadas ‘de vocación pública’, como suele llamárselas; esto es, universidades con propietarios/ controladores privados (como iglesias, corporaciones sin fines de lucro, ONGs, fundaciones mixtas público-privadas) que actúan dentro de un marco de políticas y regulaciones públicas más o menos exigentes. ¿Imposible? No, pero poco probable dadas las resistencias que ya se señalaron respecto de una expansión todavía mayor de los componentes privados del sistema.

Con todo, es posible prever un fortalecimiento de este *Cuadrante D* por una de otras dos vías alternativas. Por un lado, por la vía de políticas gubernamentales que a futuro buscarán reforzar el financiamiento público de instituciones privadas sin fines de lucro, dándoles un tratamiento similar al que el Estado dio a partir de los años 1950 a las primeras seis universidades privadas creadas en el país. Por el otro, por la vía de transformar universidades estatales en fundaciones públicas que mantienen su financiamiento fiscal, pero reciben ciertas garantías y condiciones adicionales que les permiten competir por recursos privados con un régimen de gobierno y gestión más flexible y dinámico.

Escenario 4: Otro curso posible. Lo que llevamos dicho respecto de los escenarios 2 y 3, con sus diferentes posibilidades, podría llevarnos a concluir que no hay probabilidad alguna de avanzar por el camino de “grandes cambios estructurales”, aunque existen futuros alternativos hipotéticos que ofrecen oportunidades

especulativas y deliberativas interesantes. Así, todo indica que el único camino abierto es el *Escenario 1*, el que enfatiza la continuidad con cambios incrementales.

Sin embargo, no es así. Mi hipótesis es que uno puede atribuir iguales probabilidades al *Escenario 1* (continuidad + cambios incrementales de acomodo y ‘salir del paso’) y a un *Escenario 4* que, manteniendo el perfil de economía política del sistema y el régimen de provisión que lo acompaña, introduce no obstante cambios de relativa profundidad en algunas dimensiones importantes de su funcionamiento.

¿Cómo imaginar este escenario?

Hay que entenderlo como una modificación importante del actual perfil de economía política y provisión mixta que tiene el sistema chileno que, sin alterar lo esencial, logra sin embargo reformarlo de manera sustancial. Este escenario consistiría básicamente en dos desplazamientos introducidos por vía de políticas públicas.

En primer lugar, un desplazamiento del centro de gravedad actual de las universidades estatales desde el *Cuadrante B* hacia el *Cuadrante A*, mediante una serie de medidas, la más importante de las cuales es el traslado del costo completo de los estudios hacia la renta nacional, bajo el argumento de que la educación superior es un derecho social y no debería por tanto financiarse con gasto privado sino únicamente público. Vinculado con la anterior medida, el gobierno daría un trato preferente a las universidades del Estado mediante mayores aportes basales, recursos para investigación, recursos para impacto regional y recursos para medidas de equidad y discriminación positiva. Sin embargo, estas universidades mantendrían una parte (menor) de su financiamiento en el *Cuadrante B*, que sería asignado por medio de fórmulas, convenios de desempeño, concursos de proyectos, licitaciones públicas y venta de productos y servicios de conocimiento avanzado al sector privado. Para reforzar adicionalmente este desplazamiento, podrían crearse

nuevas instituciones estatales, universidades y centros de formación técnica, por ejemplo en lugares apartados del territorio nacional o en ciudades de regiones. Y, para incrementar la oferta de los proveedores públicos, se podría pensar más adelante en limitar el tamaño del mercado privado.

El segundo desplazamiento procedería a cambiar las reglas del juego en el *Cuadrante C*, con el propósito de asegurar la prohibición del lucro y someter a los proveedores a exigencias más rigurosas de comportamiento, transparencia y regulación. En seguida, dentro del marco de estas nuevas reglas, los proveedores privados serían financiados total o principalmente por el Estado, desplazándolos hacia el *Cuadrante D*, donde participarían de fondos fiscales para desarrollar sus capacidades docentes, de investigación, infraestructura y laboratorios.

Teóricamente, este escenario podría mantener en el *Cuadrante C* un número de proveedores de educación técnica con fines de lucro. O, de más en general, podría subsistir allí un mercado de oferta y demanda de servicios de educación terciaria donde tendrían lugar transacciones comerciales de servicios educacionales, con mayor o menor intervención de la autoridad pública.

El modelo de provisión y financiamiento imaginado en este *Escenario 4* tendría entonces similitudes con el ‘modelo latinoamericano’, que consiste justamente en:

- Un régimen mixto (público-privado) de provisión, con participación variable de los proveedores privados en la matrícula de pregrado.
- Un núcleo dominante de universidades e institutos estatales emplazado en el *Cuadrante A*, que ofrece educación superior gratuita (a veces altamente selectiva, otras no) y que es financiado predominantemente mediante recursos públicos entregados bajo la modalidad de aportes basales.
- Un sector privado de absorción de demanda (que en el conjunto de la región sobrepasa hoy la mitad de la matrícula total, oscilando según países entre un 10% en

Uruguay a más de 75% en Brasil y Chile, radicándose la mayoría de la matrícula en instituciones con fines de lucro.

- Libertad o mínima regulación para los proveedores privados en la determinación del precio de los aranceles que cobran, con escasa disponibilidad de apoyo estudiantil (becas y créditos) subsidiados por el Estado que en cambio suelen existir limitadamente para alumnos de las instituciones estatales.

En suma, un escenario caracterizado por un fuerte dualismo, con una concentración de universidades estatales en el *Cuadrante A*, una presencia débil del *Cuadrante B*, que sólo interviene en la asignación de recursos incrementales o adicionales al presupuesto anual ordinario asignado según reglas de relativo *laissez faire* dentro del *Cuadrante A*, y un amplio dinamismo del *Cuadrante C* (y menor presencia del D), según sean las trayectorias de desarrollo de los respectivos sectores privados de provisión y las correspondientes políticas y regulaciones gubernamentales (habitualmente débiles) creadas para impulsarlos.

Conclusión

Sostengo que el desconcierto reinante y las incertidumbres que se proyectan respecto del futuro de nuestra educación superior no se justifican. Un análisis exploratorio de escenarios futuros hace pensar que, o bien se impondrá un escenario de continuidad con cambios incrementales (de menor o mayor envergadura pero que en ningún caso afectarían la naturaleza mixta del régimen de provisión y el perfil básico de la economía política del sistema), o bien se producirá un cambio de convergencia hacia el modelo dual latinoamericano, donde coexisten un sector de proveedores estatales gratuitos y un sector de proveedores privados cuya organización, regulación y financiamiento serían objeto seguramente de un proceso “lindblomiano” de ajustes mutuos incrementales y de un diseño de políticas del estilo ‘salir al paso’.

Referencias

- Altbach, P. G. (2004) Globalization and the university: Realities in an unequal world. *Tertiary Education and Management*, Vol. 10, pp. 32-3.
- Altbach, P. G., Reisberg, E., Rumbley, L. E. (2009) Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution. A Report Prepared for the UNESCO 2009 World Conference on Higher Education.
- Amaral, A., Meek, L. V., Larsen, I. M. (eds.) *The higher education managerial revolution?* Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Barber, M., Donnelly, K., Rizzi, S. (2013) *An avalanche is coming: Higher education and the revolution ahead*. London: Institute for Public Policy Research
- Benneworth, P. y Jongbloed, B. (2010) Who matters to universities? A stakeholder perspective on humanities, arts and social sciences valorisation. *Higher Education*, May 2010, Volume 59, Issue 5, 567-588.
- Bernasconi, A. y Rojas, F. (2004) *Informe sobre la educación superior en Chile, 1980-2003*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Brunner, J. J. (2013) De elite a masa a universal: algunos impactos de la masificación. Documento presentado al “Simposio sobre Educación Superior de Masas” realizado en la UDP, 5 de noviembre de 2013.
- Brunner, J. J. (2013a) On the classification of universities. *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana* 50(1), 115-129
- Brunner, J. J. (2009) *Educación superior en Chile. Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2008)*. Santiago de Chile: ediciones Universidad Diego Portales.
- Brunner, J. J. y Peña, C. (eds.) (2011) *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Brunner, J. J. y Peña, C. (eds.) (2008) *La reforma de la educación superior*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Brunner, J. J. y Uribe, D. (2007) *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Clark, R. B. (1998) *Creating entrepreneurial universities. Organizational paths of transformation*. Oxford: Pergamon for the IUA Press.
- Clark, R. B. (1983) *The higher education system. Academic organization in cross-national perspective*. Berkeley: University of California Press.

- Dill, D. D. (2011) *Governing Quality*. The University of North Carolina at Chapel Hill, department of Public Policy, Public Policy for Academic Quality Program. Disponible en: www.unc.edu/ppaq/docs/Governing%20Quality.pdf
- Dill, D. D. (2005) *The Public Good, the Public Interest, and Public Higher Education*. The University of North Carolina at Chapel Hill, department of Public Policy, Public Policy for Academic Quality Program. Disponible en: www.unc.edu/ppaq/docs/PublicvsPrivate.pdf
- Dill, D. D. Y Beerkens, M. (2012) *Designing the framework conditions for assuring academic standards: lessons learned about professional, market, and government regulation of academic quality*. Higher Education. Disponible en: www.uws.edu.au/_data/assets/pdf_file/0015/422214/designing_framework_conditions_for_assuring_aca_stands_reg_of_aca_qual_DILL.pdf
- Gerbod, P. (2004) *Relations with authority*. En Rüegg (Ed.) *A history of the university on Europe*. Vol. III, Universities in the Nineteenth and Early Twentieth centuries (1800-1945). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Greeuw, S. C. H. et al. (2000) *Cloudy crystal balls. An assessment of recent European and global scenario studies and models*. Experts' corner report. Prospects and scenarios No 4. European Environment Agency, Environmental Issues Series N° 17. Disponible en: www.pik-potsdam.de/ateam/avec/peyresq2005/talks/0921/leemans/literature/eea_env_issue_report.pdf
- Hasan, A. (2007) *Independent legal status and universities as foundations*. A paper prepared for the Ministry of Science, Technology and Higher Education, Government of Portugal. Disponible en: www.mctes.pt/archive/doc/AHFoundations4July07.pdf
- Johnson, L., Adams Becker, S. Cummins, M., Estrada, V., Freeman, A., and Ludgate, H. (2013) *NMC Horizon Report: 2013 - Higher Education Edition*. Austin, Texas: The New Media Consortium. Disponible en: www.nmc.org/pdf/2013-horizon-report-HE.pdf
- Jongbloed, B. (2004) *Regulation and competition in higher education*. En Teixeira, P., Jongbloed, B., Dill, D. D. and Amaral, A. (eds) *Markets in higher education. Rethoric or reality?* Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 87-111.
- Jongbloed, B., Enders, J., Salerno, C. (2008) *Higher education and its communities: Interconnections, interdependencies and a research agenda*. Higher Education, 56:303–324, DOI 10.1007/s10734-008-9128-2. Disponible en: eprints.soton.ac.uk/352530/1/_soton.ac.uk_user_PersonalFiles_User_aw2w07_mydocuments_Enders%20pubs_jongbloed%20enders%20salerno%20communities.pdf
- Kauppinen, I. and Kaidesoja, t. (2013) *A Shift Towards Academic Capitalism in Finland*. Higher Education Policy , doi:10.1057/hep.2013.1.
- Koscov, H. and Gassner, R. (2008) *Methods of future and scenario Malaysia*. Overview, assessment, and selection criteria. DIE rue search Project “Development Policy: questions for the future”, Bonn.
- Lindblom, C. E. (2001) *The market system*. New Haven & London: Yale University Press.
- Lindblom, C.E. (1999) *Vuelve a aplicarse la ciencia del ‘salir al paso’ sin obtener aun resultados definitivos*. En Lindblom, C. E., *Democracia y sistema de mercado*. México D.F.: Fondo de cultura Económica, pp.. 343-372.
- Neave, G. (ed.) (2006) *Knowledge, Power and Dissent: Critical Perspectives on Higher Education and Research in Knowledge Society*. Paris: UNESCO Publishing.
- OECD (2011) *Strong performers and successful reforms in education. Education policy advice for Greece*. Disponible en: www.oecd.org/greece/48407731.pdf
- OECD (2009) *Higher Education to 2030. Volume 2. Globalisation*. Paris: OECD - Centre for Educational Research and Innovation.
- OECD (2008) *Higher Education to 2030. Volume 2. Demography*. Paris: OECD - Centre for Educational Research and Innovation.
- OECD (2008a) *Tertiary Education for the Knowledge Society, Vols. 1 and 2*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development
- Peña, C. y Brunner, J. J. (2011) *Hacia la creación de fundaciones universitarias en la educación superior*. En Brunner, J, J. y Peña, C. (eds.) *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 443-454.
- Rama, C. (2012) *El negocio universitario “for profit” en América Latina*. Revista de la Educación Superior, ANUIES-México, n. 41, 56-95.
- Rinne, R. Y Jauhaine, A. (2012) *In the shifting sands of policy – University academics’ and employees’ views and experiences of Finland’s new higher education policy*. En Ahold, S. and Hoffman, D. M. (eds.) *Higher education research in Finland. Emerging structures and contemporary issues*. Jyväskylä: University of Jyväskylä, Finland, Finnish Institute for Educational Research, 89-110.
- Salazar Zegers, J.M. y Seamus Leih, P. (2013) *The Invisible Handbook: Three decades of higher education policy in Chile (1980-2010)*. Education Policy Analysis Archives, [S.I.], v. 21. Disponible en: epaa.asu.edu/ojs/article/view/1127
- Salmi, J. (2009) *scenarios for financial sustainability of tertiary education*. En OECD, *Higher Education to 2030. Globalisation*. Paris: OECD - Centre for Educational research and innovation, 285-319.

Slaugh, S. y Rhoades, G. (2004) Academic capitalism and the new economy. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.

Trow, M. (1974) Problems in the transition from elite to mass higher education. En Burrage, M. (ed.), Martin Trow. Twentieth-Century higher education. Elite to mass to universal. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2010, 88-142.

Trow, M. (2000) From mass higher education to universal Access. En Burrage, M. (ed.), Martin Trow. Twentieth-Century higher education. Elite to mass to universal. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2010, 513-553.

Tsiligiris, V. (2012) The debt crisis in higher education reforms in Greece: a catalyst for change. *AngloHigher*, Col. 4, Issue 1.

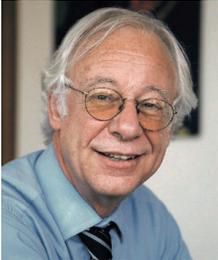
Van Notten, P. (2006) Scenario development: a typology of approaches. En OECD, think scenarios! rethink scenarios? Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 69-92.

Vincent-Lancrin, S. (2009) Finance and provision in higher education: a shift from public to private? En OECD, Higher Education to 2030. Globalisation. Paris: OECD - Centre for Educational research and innovation, 259-284.

Vincent-Lancrin, S. (2007) Building future scenarios for universities and higher education: an international approach. En Marginson, S. (ed) Prospects of higher education. Globalization, market competition, public goods and the future of the universities, Rotterdam/Taipei: Sense Publishers, 3-27.

Volkery, A., Ribeiro, T. (2009) Scenario planning in public policy: understanding use, impacts and the role of institutional context factors. *Technological forecasting & social change* 76, 1198-1207.

Acerca del Autor



José Joaquín Brunner, doctor en sociología por la Universidad de Leiden (Holanda), es Director del Programa de Doctorado en Estudios de Sistemas, Políticas y Gestión en Educación Superior UDP/Leiden. Es Director de la Cátedra Unesco en Políticas Comparadas de Educación

Superior. Brunner se ha desempeñado como especialista en políticas de educación superior en más de 30 países y ha publicado más de 35 libros en calidad de autor o coautor. Forma parte de los consejos editoriales o consejos científicos de diversas revistas académicas, entre ellas: Revista de Educación de España, Journal of Studies in International Education, Educational Policy Analysis Archives, Revista Mexicana de Investigación Educativa y otras en Argentina, Chile, Colombia, México, Venezuela y Uruguay. Integra el directorio y Consejo Consultivo de la Fundación PROhumana; y el Directorio de la Corporación Centro Educacional de Alta Tecnología del Bío Bío.

Acerca del Instituto

El Instituto de Políticas Públicas de la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad Diego Portales se orienta a generar propuestas concretas para la solución de problemas de política pública que enfrenta Chile actualmente y a la formación de policymakers de alto nivel. Nuestro equipo de profesores e investigadores combina excelencia académica con participación activa en el debate público y el proceso de formación de políticas públicas en Chile.

Información de Contacto

Instituto de Políticas Públicas Facultad de Economía y Empresa
Universidad Diego Portales.
Avenida Santa Clara 797, Ciudad Empresarial, Huechuraba,
Santiago, Chile
Email: sandra.mella@udp.cl
Fono: (56-2) 2213 0177
www.politicaspUBLICAS.udp.cl

Todos los derechos reservados. Secciones breves del texto pueden ser citadas sin el permiso explícito si se identifica a los autores y se da reconocimiento completo al Instituto de Políticas Públicas de la UDP. Las opiniones y conclusiones expresadas son de propiedad de los autores y no deben ser entendidas como opiniones o políticas del Instituto de Políticas Públicas, de la Facultad de Economía y Empresa o de la Universidad Diego Portales.