



CENTRO INTERUNIVERSITARIO DE DESARROLLO

**SISTEMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR
Y MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO**

ELEMENTOS PARA UNA DISCUSIÓN SOBRE GRATUIDAD EN LA
EDUCACIÓN SUPERIOR

2015

María José Lemaitre

María Elisa Zenteno

Daniela Torre

Ignacio Cassorla

Andrea Alvarado

CONTENIDOS

| | |
|--|----|
| I. Introducción..... | 4 |
| II. Marco Conceptual..... | 6 |
| A. La naturaleza de la educación superior ¿bien público o bien de consumo? | 6 |
| 1. Beneficios de la educación superior: ¿públicos o privados?..... | 7 |
| 2. Organización y gobierno de la educación superior según su concepción normativo- valórica | 8 |
| 3. Financiamiento | 12 |
| B. Una breve reflexión sobre la gratuidad | 14 |
| III. Marco analítico | 15 |
| IV. Análisis de Política Comparada..... | 17 |
| A. Casos para el análisis – Países seleccionados..... | 17 |
| B. Matriz descriptiva: sistemas de educación superior..... | 18 |
| 1. Australia | 18 |
| 2. Portugal | 20 |
| 3. Finlandia..... | 22 |
| 4. Dinamarca | 24 |
| 5. Argentina..... | 25 |
| 6. Brasil | 27 |
| 7. Chile | 29 |
| C. Grado de desmercantilización y estratificación | 32 |
| 1. Grado de desmercantilización | 33 |
| 2. Nivel de estratificación..... | 36 |
| 3. Análisis Integrado | 37 |
| D. Grado de Diferenciación y Carácter Público del Financiamiento | 38 |
| 1. Centralización del financiamiento..... | 40 |
| 2. Carácter público del financiamiento | 41 |
| 3. Índice de centralización y carácter público del financiamiento..... | 41 |
| E. Orientación y Lógica asignativa del Financiamiento..... | 42 |
| 1. Lógicas asignativas del financiamiento..... | 43 |
| 2. Orientación del financiamiento | 44 |
| 3. Índice de orientación y lógica asignativa del financiamiento | 44 |
| V. Análisis de los procesos, resultados e impactos. | 46 |
| A. Descripción de datos evaluativos..... | 48 |

| | |
|--|----|
| 1. Indicadores de Procesos | 48 |
| 2. Indicadores de Resultado | 49 |
| 3. Indicadores de Impacto: | 50 |
| B. Resultados | 50 |
| VI. Análisis y discusión de resultados | 51 |
| Bibliografía | 55 |

I. INTRODUCCIÓN

La educación superior (ES) se ha visto presionada por cambios estructurales que han afectado las esferas política, social y económica en la mayoría de los países alrededor del mundo (Atria R., 2011). Estos cambios han obligado a replantearse las formas de organización, financiamiento y desempeño de funciones académicas así como las estrategias de gobierno y gestión, tanto en lo que se refiere a los sistemas de ES como a nivel de las propias instituciones. Todos estos cambios han obligado a revisar la misión social de la ES y el rol que ésta tiene dentro del desarrollo de la sociedad (Barnett, 2013)

Uno de los cambios más relevantes está asociado al crecimiento y diversificación de la matrícula en ES, que en América Latina alcanza niveles superiores al promedio mundial, aunque con niveles de cobertura muy dispares (Brunner, 2011). En algunos países, los desafíos más urgentes que enfrentan actualmente los sistemas de educación superior (SES) son, por una parte, encontrar vías de financiamiento que permitan aumentar las tasas de participación y acceso a la ES (sobre todo de sectores más excluidos); y por otra, velar porque la nueva oferta educativa pueda mantener niveles adecuados de calidad (Teixeira, P. N., & Dill, D. D., 2011). Como consecuencia de lo anterior, se han hecho esfuerzos significativos para re-direccionar reformas y promover revisiones a los actuales sistemas de financiamiento que permitan disponer, en tiempo de constricción del gasto público, de los recursos necesarios para financiar un sector cada vez amplio y diversificado (Carpentier, 2007).

La tendencia mundial muestra que en la mayoría de los SES las reformas en este ámbito se han llevado a cabo a través de la privatización de la oferta de ES, e incluso, en algunos países – de los que Chile es un caso emblemático – sometiendo a las instituciones estatales a la necesidad de depender crecientemente de recursos privados. Esta privatización del sector no ha estado exenta de críticas y cuestionamientos, los que se centran esencialmente en la forma de concebir la educación superior, y por consiguiente, en quién o quiénes tienen la responsabilidad prioritaria por su financiamiento, quién o quiénes pueden acceder a la educación superior, y qué condiciones deben exigirse a quién o quiénes ofrecen formación de nivel superior.

Las respuestas observadas a estos interrogantes, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, sugieren que la reconfiguración del sector se ha dado a través de reformas que tienden a diversificar los esquemas de financiamiento, en la mayoría de los casos a través de la incorporación de principios y conceptos provenientes de un modelo que trata a la educación superior como un bien de consumo. Esto se refleja, por ejemplo, en mecanismos tales como el creciente financiamiento privado de algunas de las funciones de la ES, la incorporación de aranceles pagados directamente por los estudiantes (asociados, en muchos casos, a la necesidad de establecer sistemas estatales o privados de crédito o préstamos para financiar aranceles), el establecimiento de fondos competitivos, privatización de la oferta, o venta de servicios.

Un ejercicio importante, aunque menos frecuente, es el que plantea el análisis de las tendencias observadas desde la perspectiva de un proceso reflexivo, identificando los principios filosóficos que subyacen a una concepción de la ES. En Chile actual, éste ha sido precisamente el discurso del actual gobierno, que busca sustituir los principios y dinámicas propios del mercado que imperan en el funcionamiento del actual sistema educación superior, proponiendo políticas basadas en una concepción de la educación superior como un derecho

social, y no como un bien de consumo. Uno de los elementos sustanciales en esta concepción es, precisamente, la promesa de gratuidad para el sector de ES.

Como es de esperar, el planteamiento sobre este cambio de paradigma ha generado controversia y cuestionamientos, dejando traslucir principios y fundamentos antagónicos, referidos tanto al sentido de la concepción de la ES como un derecho social, como a sus implicaciones, es decir, la extensión, cobertura, y el impacto que una política de esta envergadura pueda tener para el sector.

Si bien no hay dudas acerca del reconocimiento del derecho a la educación en los niveles iniciales, la expansión de este concepto hacia la educación terciaria –y por ende la provisión gratuita para este sector – ha hecho evidente la necesidad de un análisis más profundo, que incluso puede llegar a redefinir los límites de la educación superior. El incremento del acceso se ha dado principalmente en grupos de menores ingresos, lo que, en muchos casos, ha significado el ingreso al sector de estudiantes menos preparados académicamente; es preciso analizar entonces cuál es el destino de esta nueva población estudiantil (a qué tipos de instituciones, a qué programas, con qué características) y de qué forma la educación superior se hace cargo de ella, después de admitirla.

El debate sobre gratuidad se da en un contexto en el que temas claves como los niveles inaceptables de segregación que afectan a la sociedad chilena, y el rol que pudiera jugar la educación – ya sea para acentuarla o reducirla – se han puesto sobre la mesa junto con otros de similar importancia: el desafío de la calidad de la educación superior y de las distintas formas de entenderla; el sentido y los límites de la diversidad de la oferta de educación superior; y los instrumentos de política apropiados para conducir la educación superior hacia los niveles de pertinencia, calidad y equidad a que la sociedad chilena aspira.

A pesar de que actualmente existe una serie de estudios desarrollados sobre los sistemas y formas de financiamiento en la ES, la mayoría se han centrado en las implicancias técnicas y efectividad de éstos en un sistema determinado, sin cuestionar los fundamentos de dicho sistema. Así, por ejemplo, la literatura internacional tiende a describir y analizar el creciente rol del mercado y la fuerte incorporación de principios neoliberales en la elaboración de políticas educacionales. En el caso chileno, el enfoque es claramente diferente. La actual propuesta sobre gratuidad da cuenta de la preocupación por cambiar radicalmente el paradigma existente, es decir, de transitar desde un sistema educativo regido fuertemente por principios neoliberales, a otro en el cual el objetivo es “desmercadizar” la ES.

La discusión que se ha dado resalta las implicancias técnicas y prácticas que un nuevo sistema de financiamiento va a generar en el sector, pero los principios y fundamentos que subyacen a un cambio de esta envergadura han sido menos explorados. Este aspecto –y los argumentos previamente expuestos– son los que han instigado el desarrollo de este estudio, que analizará la experiencia de distintos sistemas de educación superior, diferenciados en función de dos ejes principales: por un lado, las concepciones normativo-valóricas que guían las políticas públicas relacionadas a la educación superior; y por otro, la forma que asume el financiamiento del sistema de educación superior.

A través del análisis de las políticas de financiamiento de la ES se intentará hacer visibles los principios y fundamentos que subyacen a la concepción de educación en siete sistemas

educativos distintos, que por sus características particulares han sido seleccionados para este estudio. Primeramente, exploraremos conceptualmente dos visiones polarizadas sobre el entendimiento de la ES: la ES como derecho social y la ES como un bien de consumo. A partir de allí, y en base a la construcción de indicadores claves para el sector, analizaremos comparativamente las políticas de ES de los países participantes. El objetivo de esta etapa del estudio es poder identificar el grado de “mercantilización” de los sistemas. Lo anterior, utilizando la metodología expuesta en el estudio realizado por Willemse y Beer (2012), en el cual se realiza un análisis comparativo de los SES para países europeos.

La importancia de los fundamentos filosóficos en la concepción de la ES, generalmente, se ha dado por sentada, o tratada superficialmente en la mayoría de las definiciones políticas. Sin embargo, la dimensión simbólica de entender la educación como un derecho social, así como sus implicancias prácticas, son un factor determinante en el momento de implementar reformas en el sector. En este sentido, aunque el presente estudio tiene un carácter analítico descriptivo, consideramos que las conclusiones podrán ser relevantes para sistemas que se encuentran en un estado de transición, como es, específicamente, el caso chileno.

II. MARCO CONCEPTUAL

Para organizar el análisis de los países seleccionados, se considerarán diversos elementos diferenciadores entre sistemas de educación superior. El primero de ellos dice relación con la percepción acerca del rol y el sentido de la educación superior en la sociedad, que se expresa en dos visiones contrapuestas: la educación superior como un derecho social, o la educación superior como un bien de consumo. Así, en este apartado, exploraremos las características principales de ambas visiones, centrándonos especialmente en la expresión de las formas de organización, gobierno y financiamiento de los sistemas de ES. Exploraremos también, los conceptos de desmercantilización¹ y estratificación, o diferenciación que, tal como veremos posteriormente, son fundamentales en el entendimiento de la relación entre el Estado – Mercado – Educación. Finalmente, plantearemos una reflexión sobre el significado del concepto gratuidad – y sus posibles implicancias- en el contexto chileno.

A. La naturaleza de la educación superior ¿derecho social o bien de consumo?

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada el 10 de diciembre de 1948, establece en su artículo 26 que todo el mundo tiene derecho a la educación; que la educación debiese ser gratuita, al menos en los niveles primarios y secundarios; y que la educación básica debiese ser obligatoria. Respecto a la educación terciaria, se establece que la educación técnico-profesional debiese estar disponible para todos los jóvenes en edad de acceder a ella; y respecto a la educación universitaria se indica que esta debiese ser igualmente accesible para todos, pero la asequibilidad debiese responder al mérito de los postulantes. En 2009, la Conferencia Mundial sobre Educación Superior, agregó que “en su condición de bien público y de

¹ Desmercantilización se utiliza como la traducción al español del término ‘decommodification’, acuñado por Esping-Andersen (1990).

imperativo estratégico para todos los niveles de la enseñanza, y por ser fundamento de la investigación, la innovación y la creatividad, la educación superior debe ser responsabilidad de todos los gobiernos y recibir su apoyo económico” (UNESCO, 2009).

Aun cuando las declaraciones de UNESCO no obligan a los países a asumirlas, y pueden ser interpretadas de distintas formas según el contexto en donde se apliquen, constituyen un punto de partida para el establecimiento de normas y estándares internacionalmente aceptados. En esa perspectiva, concebir la educación como derecho implica que toda persona, independientemente de su edad, nivel sociocultural, condición económica, creencia religiosa - entre otras- puede y debe recibir educación. Bajo este marco, el concepto del derecho a la educación no queda restringido al acceso de la escolarización formal, sino que debe abarcar el curso completo de formación de un estudiante (Morgan, 2010).

Esta forma de entender la educación es ampliamente compartida cuando se trata del nivel escolar. Sin embargo, cuando se refiere a educación terciaria, hay un campo abierto para el debate. La forma como se entienda la educación terciaria – como parte del mercado o como derecho social – implica discutir temas que se refieren al financiamiento y las formas que éste asume (¿de dónde provienen los recursos para cubrir las inversiones y gastos asociados a la provisión educativa?); la organización del sistema, (¿qué tipos de instituciones la componen?); ¿Qué mecanismos de selección son legítimos, en uno u otro caso) y, el gobierno y gestión del sistema (¿quiénes pueden proveer el servicio educativo, y bajo qué condiciones).

1. Beneficios de la educación superior: ¿públicos o privados?

Un elemento central en esta discusión es la que analiza la educación terciaria o superior desde el punto de vista de la apropiación de los beneficios que genera. Es posible entenderla desde su valor intrínseco, es decir la educación como un agente transformador que otorga beneficios que exceden la esfera individual y aportan a la esfera colectiva; o bien focalizarse en su valor extrínseco, en las externalidades y beneficios directos que la ES le otorga al individuo (Harland, 2009).

El predominio de los beneficios individuales y/o privados se usa como fundamento para considerar la ES como un bien de consumo, que debe ser financiado por sus beneficiarios. Milton y Rose Friedman (1980, pág. 187), fundadores de esta línea de pensamiento, plantean que no existe evidencia que permita sostener que “la educación superior produce beneficios sociales más allá y por encima de los beneficios que aprovechan los propios estudiantes”. Desde esta concepción, la educación incrementa la productividad de los individuos al dotarlos de mayores conocimientos y destrezas, hecho que sería reconocido y premiado por el mercado de trabajo a través de mayores ingresos. En consecuencia, no correspondería entregar subsidios a las instituciones de ES, puesto que ellas no contribuirían a mejorar la distribución de oportunidades económicas, sino, al contrario, terminarían favoreciendo solamente a aquellos jóvenes que acceden a este nivel educacional (Brunner, J. J., & Uribe, D. , 2006)

Bloom, Hartley y Rosovsky (2006), en un esfuerzo de clarificar esta discusión, proporcionan un recuento de beneficios públicos y privados de la educación superior, tal como se muestra en el siguiente cuadro sinóptico.

Cuadro Sinóptico N° 1: Beneficios Públicos y Privados de la Educación Superior

| | Públicos | Privados |
|-------------------|---|---|
| Económicos | <ul style="list-style-type: none"> - Mayores ingresos tributarios - Más alta productividad - Mayor consumo - Fuerza laboral más flexible - Menor dependencia de apoyo financiero del Estado | <ul style="list-style-type: none"> - Mejores salarios y beneficios - Empleo - Niveles más altos de ahorro - Mejores condiciones personales de trabajo - Movilidad personal/profesional |
| Sociales | <ul style="list-style-type: none"> - Menores tasas de criminalidad - Aumento de conductas filantrópicas y de servicio a la comunidad - Mejor calidad de la vida cívica - Cohesión social y mayor aprecio por la diversidad - Incremento en la capacidad de adaptación a, y uso de, tecnologías | <ul style="list-style-type: none"> - Mejores condiciones de salud y expectativas de vida - Mayor calidad de vida para los hijos - Mejores decisiones de consumo - Estatus personal más elevado - Mayor cantidad de hobbies y actividades de tiempo libre |

Fuente: (Bloom, Hartley y Rosovsky, 2006)

Si bien es evidente que la educación superior genera beneficios individuales, tanto monetarios como no monetarios, hay también sólidos argumentos sobre los beneficios que ella produce para la sociedad en su conjunto, en términos de crecimiento económico, cohesión social, transmisión de valores y desarrollo del conocimiento como un fin en su propio mérito (Brunner, 2009). Lo anterior, es decir las externalidades positivas que genera asistir a la ES son lo que hacen de ella un bien público.

En este sentido, los beneficios públicos que esta otorga justifica que el Estado asegure el acceso, la permanencia, la calidad de provisión y el financiamiento de la educación a todos los ciudadanos que satisfagan las condiciones de acceso públicamente definidas (Atria F., 2014)

2. Organización y gobierno de la educación superior según su concepción normativo-valórica

La determinación acerca de la forma en que se concibe la educación superior y – la valoración de los beneficios públicos y privados de ésta – tiene implicaciones directas y sustantivas en la forma en que se organiza, gobierna y financia el sector. Fernando Atria (2014) argumenta que la diferencia entre la educación como un derecho y la educación como una mercancía se da en tres aspectos principales: respecto de los propósitos e intereses de quienes la ofrecen y la

demandan; respecto de las restricciones o condiciones para proveerla; y, respecto de la existencia o ausencia de requisitos de acceso.

- En el caso del mercado, los proveedores actúan motivados por su propio interés, no por el interés ajeno. Cuando la educación está organizada bajo el paradigma del mercado, existe un reconocimiento público de que es lícito para cada participante apelar a su interés particular para justificar su acción; en consecuencia, pone en oposición los intereses del proveedor y del consumidor. Desde el punto de vista de la educación como un derecho social, el énfasis está en el interés del ciudadano, y es responsabilidad del Estado proveer una educación de calidad que no dependa de los intereses de los proveedores.
- En el mercado, nadie tiene el deber de proveer o el derecho a recibir antes de llegar a acuerdo en un contrato. El contrato establece los derechos y obligaciones, y permite al proveedor plantear las exigencias que considere más adecuadas a sus intereses. En cambio, si la educación es un derecho social, todo ciudadano tiene derecho a acceder a ella, y el proveedor tiene el deber de proveerla. El acceso no puede estar condicionado a la capacidad de pago del postulante, o a condiciones unilateralmente establecidas por el proveedor.
- Cuando un proveedor opera en el marco del mercado, es libre de establecer las condiciones que desee para la suscripción del contrato a que se hace referencia más arriba. Así, cada institución de educación superior puede definir requisitos de admisión, cuotas de matrícula o aranceles sin más consideración que las restricciones genéricas de no discriminación establecidas por la legislación y aquellas que le imponen las leyes de la oferta y la demanda. Pero cuando se trata de un derecho, esta no es una prerrogativa individual del proveedor, sino que las condiciones de acceso, que especifican los márgenes del derecho ciudadano, han de estar fijadas en un protocolo público aplicable a todos por igual.

De aquí se desprenden consideraciones que tienen que ver con la organización y financiamiento del sistema, tales como: el lucro, los criterios y mecanismos de admisión, la gratuidad al momento de ingresar a la educación superior, el acceso a créditos o becas, y otros aspectos que se tratan a continuación.

a) *Gobierno y gestión de la educación superior*

La distinción que se plantea entre los modelos de gobierno y gestión de la educación superior se basa en el análisis de los derechos y obligaciones asumidas por la sociedad y el Estado, sobre la base de la perspectiva introducida por Gosta Esping-Andersen en su libro “The Three Worlds of Welfare Capitalism”, donde define el concepto de estado de bienestar como *“los arreglos institucionales, las reglas y apreciaciones que orientan y dan forma a las decisiones concurrentes de política social, desarrollo de gastos, definición de problemas e incluso, a la estructura de demanda y respuesta de los ciudadanos y consumidores de bienestar. La existencia de regímenes de política refleja la circunstancia de que las políticas de corto plazo, las reformas, debates y toma de decisiones, se efectúan dentro de marcos de institucionalización histórica que difieren cualitativamente entre países”* (Esping-Andersen, G., 1990).

El autor identifica tres tipos de regímenes de bienestar: uno liberal, donde predominan políticas de asistencia subsidiaria y transferencias universales y planes de seguridad social moderados; uno conservador, tendiente a preservar las diferencias de clase, status o los valores familiares; y uno socialdemócrata, que promueve una igualdad de altos estándares y por tanto, excluye al mercado y construye una solidaridad esencial en favor del estado de bienestar. Esta tipología se basa en dos conceptos clave: desmercantilización y estratificación y/o diferenciación.

b) *Desmercantilización*

La desmercantilización se define como el grado en que los servicios asociados al bienestar están desvinculados de los procesos de mercado, y ocurre cuando *“un servicio (social) se presenta como una cuestión de derecho, y cuando una persona puede mantener un medio de vida sin depender del mercado”* (Esping-Andersen, G., pág. 22). La estratificación o diferenciación se refiere al grado en que las políticas sociales promueven la jerarquización social.

Si bien este autor no extendió su análisis a la educación, esta tarea fue asumida por Nienke Willemse y Paul de Beer (2012), y nuestro análisis utiliza las conclusiones de su trabajo.

El primer indicador que permite medir la desmercantilización de la educación superior es el gasto social en dicho sector, tomando en consideración el gasto público como porcentaje del producto interno bruto (PIB) y la proporción del gasto público respecto del gasto social total en educación superior. Este indicador es importante ya que otorga información -y permite vislumbrar- donde recae el mayor peso del financiamiento de la ES, estableciendo si esto es un responsabilidad pública, privada o mixta.

El segundo indicador corresponde a la elegibilidad, que en el caso de la educación superior, se expresa en el acceso, se utiliza el **porcentaje de la población relevante matriculada en la educación superior**, por una parte, y por otra, el **nivel de los aranceles cobrados**, como una medida de las barreras a la entrada)²; la sustitución de ingresos plantea que mientras más alto sea el beneficio social comparado con los ingresos promedios (la tasa de sustitución), mayor será la tasa de desmercantilización. El indicador en este caso es el **nivel de créditos o becas** otorgados por el gobierno para permitir el acceso a la educación superior sin depender del ingreso individual.

c) *Diferenciación Institucional/Estratificación*

Como se dijo más arriba, la diferenciación o estratificación se refiere al grado en que la política social promueve la jerarquización social; la educación tiene un rol clave en la estratificación social de toda sociedad moderna, por cuanto el desempeño ocupacional es uno de los elementos más importantes de la diferenciación social, y éste depende en gran medida del nivel y calidad de la educación alcanzados.

² Otra de las barreras propias de la educación superior es la establecida por los criterios de admisión, pero los autores consideran que éstos son similares a través de los sistemas y por tanto, optaron por no considerarlos.

Hay tres características de los sistemas educacionales que determinan su capacidad para estructurar la distribución de los estudiantes en el mercado laboral: la estratificación y/o diferenciación, la especificidad vocacional y la estandarización.

- *La diferenciación* en términos educacionales suele asociarse con la forma en que los sistemas definen distintos niveles de acceso a la educación superior³; el indicador, por tanto, será el **número de itinerarios posibles en las instituciones de educación superior**. Itinerarios, en este caso, significa las alternativas entre y dentro de las instituciones de educación superior que están asociadas con oportunidades de vida, educativas y ocupacionales diferentes (Alba & Lavin, 1981). Esto se expresa, por ejemplo, en las distinciones entre instituciones universitarias y no universitarias, profesionales o técnicas, y en el tipo de programas, clasificados, de acuerdo a UNESCO, en la categoría 5 de CINE, que distingue entre programas que poseen una orientación decididamente académica y de preparación a la investigación (tales como historia, matemáticas, filosofía) o que permiten acceder a profesiones que requieren altas competencias (como medicina, odontología, arquitectura) (5A), y los que han sido específicamente diseñados para la formación práctica, técnica y ocupacional (5B).
- La especificidad vocacional se refiere al grado en que un sistema se centra en el desarrollo de conocimientos y habilidades específicos para acceder a una profesión determinada. De acuerdo a su grado de diferenciación, los sistemas de educación superior pueden ser unificados (un solo tipo de institución) o diversificados (compuestos por una ‘mezcla de instituciones estratificadas de acuerdo a su prestigio, recursos y selectividad de académicos y estudiantes’ (Shavit et al, citado por Willemse y de Beer (2012)) que ofrecen tanto programas vocacionales como profesionales o académicos; como consecuencia, el sistema tiene una escasa especificidad vocacional. Cuando hay una clara diferenciación entre instituciones que ofrecen programas vocacionales (5B) y las que ofrecen programas académicos (5A), se trata de sistemas binarios, considerados de alta especificidad.
- La estandarización se refiere a la variación de calidad entre instituciones de educación superior. Las instituciones pueden diferir de acuerdo a múltiples variables: presupuesto, currículos, mecanismos de evaluación y el grado en que cumplen con estándares de validez nacional. A mayor estandarización, menor variación de calidad, lo que está directamente relacionado con la centralización de la educación: a mayor centralización, mayor estandarización. Willemse y de Beer distinguen tres niveles de estandarización: (i) baja, cuando las instituciones definen autónomamente su presupuesto, los mecanismos de evaluación y titulación y su currículo; (ii) media, cuando las decisiones sobre estos aspectos se adoptan a un nivel de gobierno regional; (iii) alta, cuando es el gobierno nacional quien determina los presupuestos, el currículo y los estándares para todas las IES del país.

A partir de estos indicadores, los autores referidos identificaron tres posibles tipos de regímenes para la educación superior: regímenes liberales, social demócratas y conservadores; para los efectos de este estudio se hará referencia a los dos primeros:

³ Los autores ejemplifican este indicador refiriéndose a la educación en Alemania o Gran Bretaña, donde hay distintos tipos de credenciales al término de la educación secundaria, sólo algunos de los cuales permiten el acceso a la educación superior, y la comparan con el caso de Francia, donde el Baccalauréat, otorgado a todos los egresados de la educación secundaria permite el acceso inmediato a la educación superior.

- **Regímenes liberales**, caracterizados por un nivel bajo de desmercantilización y alta estratificación. El estado provee un nivel básico de educación, con la mayor parte encomendada al mercado; esto redonda en un nivel bajo de gasto público y elevado gasto privado. Los aranceles difieren de acuerdo al mercado, hay créditos estudiantiles dependientes de las necesidades económicas. El reducido rol del estado tiene como resultado una estandarización limitada, que se expresa en diferencias significativas de calidad entre IES.
- **Regímenes social-demócratas**, en los que se espera encontrar un sistema generoso de becas y créditos, con aranceles bajos. El gasto público es elevado, y la parte correspondiente al sector privado, reducida. En vista del énfasis en la solidaridad y la igualdad de estos regímenes, se espera encontrar amplio acceso, un fuerte nivel de estandarización y baja diferenciación y especificidad vocacional.

3. Financiamiento

Tal como se indicó previamente, el financiamiento de la ES asume formas distintivas según la concepción del bien “educación superior” (público - privado). Así, la base de las políticas de financiamiento asumidas en un determinado sistema y los criterios a las formas de asignar los recursos, -tanto en las magnitudes del gasto público, como las formas de distribución y los actores que asumen los costos de ésta- están determinadas por la percepción que hay detrás del bien comprendido y definen quienes deben asumir los costos por los beneficios presenciados.

En términos generales, se reconocen dos modalidades de asignación de financiamiento público en la ES: el financiamiento de la demanda (estudiantes) y el de la oferta (instituciones).

a) *Financiamiento a los estudiantes*

El financiamiento a los estudiantes, o a la demanda, se asocia a políticas focalizadas para quienes son sujetos a percibir asignación de recursos estatales por sus méritos y/o sus incapacidades de costearlos. Por ende, reconoce al bien “educación superior” no como un derecho social universal - que supone mayor equidad en el acceso y la universalidad de su distribución - sino un bien asociado a los beneficios privados que ésta otorga. Lo anterior implica que los beneficiarios directos (quienes recibirán el beneficio) son quienes debiesen asumir sus costos debido a que los recursos son escasos y la responsabilidad del Estado se limita a entregar subsidios a los menos privilegiados en la sociedad. En otras palabras, supone que el sistema tiene la capacidad de discriminar quiénes, y de qué forma, son sujetos de financiamiento público; y son los estudiantes – los demandantes – quienes definen quienes son los proveedores del servicio.

El financiamiento a la demanda tiene a la base una perspectiva economicista de la educación superior, que la concibe en función de los beneficios que otorga, tratando al proceso de formación y de aprendizajes como un bien de consumo. En efecto, desde esta perspectiva, es en función de los beneficios individuales (retorno privado) que se justifica el cobro de aranceles, mientras que el subsidio a la tasa de interés de los créditos estudiantiles puede

justificarse en función de los beneficios sociales (externalidades positivas) que la ES aporta a la sociedad (Brunner, J. J., & Uribe, D. , 2006). Así, se establece una ecuación entre los beneficios privados, las externalidades públicas positivas y el aporte (retorno) al desarrollo económico de un Estado – nación, lo que justifica y determina el cobro de aranceles y la focalización de recursos en aquellos estudiantes que no pueden financiarla.

b) *Financiamiento de las instituciones.*

El financiamiento de las instituciones (financiamiento de la oferta) puede mirarse desde una perspectiva que conserva la idea de la educación superior como bien de consumo, pero que contempla no sólo los beneficios económicos privados asociados al paso por instituciones de educación superior, sino también los efectos beneficiosos que redita a la sociedad en su conjunto aumentar la formación de capital humano. Al mismo tiempo, se sustenta en el principio que el mercado no es perfecto y que existen fallas de información asociadas en la provisión del bien, justificando así una mayor participación (acción correctiva) por parte de las fuerzas gubernamentales. Desde este punto de vista, corresponde al Estado intervenir mediante subsidios públicos, primero, por los efectos de derrame (*spillover effects*) del capital humano (Gemmell, 1996; Baicker, 2011; Dowrick, 2002); segundo, por la restricciones y fallas del mercado de capitales que limitan la posibilidad de los estudiantes para obtener créditos con el fin de financiar sus estudios; tercero, por las asimetrías de información que presenta el mercado de la educación superior (Dill, 2003); Clarke, 1998; Abbott, 2005), y, cuarto, por razones de equidad y distribución del ingreso, dado que al aumentar la provisión de graduados debería producirse gradualmente también una reducción de sus salarios promedio, al mismo tiempo que aumenta el ingreso de las personas con menor calificación debido a su mayor escasez relativa en el mercado laboral (Branko, 2002).

Sin embargo, el financiamiento a la oferta es también el mecanismo que permite dar cuenta de una concepción de la educación superior como un derecho público; en efecto, en este caso, es responsabilidad del Estado asegurar una provisión adecuada del servicio educativo, disponible para cualquier ciudadano que tenga la capacidad suficiente para seguir estudios superiores, independientemente de los recursos de que disponga o de otras características personales o sociales. Así, el acceso a la educación superior no está mediado por la capacidad de pago de los estudiantes, por su capacidad o propensión al endeudamiento, o por su capacidad para obtener becas del Estado.

El financiamiento a la oferta puede orientarse hacia los insumos o los productos (Kaiser, Vossensteyn y Koelman, 2002; Orr, 2005; Kalpazidou Schmidt, Langberg y Aagaard, 2006). El tipo de financiamiento orientado a los insumos es el método habitual de asignar el subsidio a las universidades. Comúnmente utiliza como criterio de cálculo para la distribución de recursos entre instituciones su matrícula (número de alumnos) o la dotación académica (personal docente y de investigación), además del costo de mantención y reposición de la infraestructura física y del equipamiento para la enseñanza y la investigación (Brunner: 2009). El financiamiento orientado a los insumos suele estar asociado a mecanismos regulatorios, que aseguran una buena utilización de los recursos en función de una educación de calidad.

El financiamiento orientado hacia resultados (productos) adopta variadas formas, según los objetivos perseguidos por los gobiernos y los criterios empleados para la asignación del subsidio (Salmi y Hauptman, 2006). Puede utilizar “fórmulas” basadas en el número de graduados en tiempo oportuno, número de alumnos que rinden o aprueban exámenes, créditos de aprendizaje acumulados por los estudiantes, etc.; canalizar los recursos a través de “contratos de desempeño”, donde se fijan objetivos y metas que la institución se compromete a cumplir en determinados plazos; o vincularse a la satisfacción por parte de las instituciones de condiciones de desempeño, tales como obtener la acreditación de sus programas, demostrar efectividad en la inserción laboral de sus graduados, etc. En general, la regulación se ejerce de manera indirecta, a través de la verificación de los resultados esperados, y son las propias instituciones las responsables de obtener dichos resultados de la manera que estimen más apropiada.

En el análisis que se hará más adelante, se supone que los sistemas más mercantilizados tienden a privilegiar el financiamiento a la demanda, haciendo a las instituciones competir entre ellas por estudiantes; cuando existen recursos asignados a la oferta, éstos se orientan esencialmente hacia los resultados, privilegiando así la autonomía institucional y utilizando este enfoque como una forma indirecta de aseguramiento de la calidad.

En los regímenes más bien social-demócratas, el financiamiento se dirige a la oferta, es decir, a las instituciones de educación superior, y a asegurar que cuentan con los insumos necesarios para ofrecer el servicio requerido. La lógica no contempla la competencia entre instituciones, sino más bien la diferenciación en términos de distinto tipo de servicios, y la calidad se asegura mediante mecanismos regulatorios que velan por el adecuado uso de los recursos.

B. Una breve reflexión sobre la gratuidad

El programa de gobierno de la Presidenta Bachelet señala que “avanzaremos gradualmente en la gratuidad universal y efectiva de la educación superior, en un proceso que tomará seis años” (Discurso presidencial, mayo 2014), y establece las condiciones que deben cumplir las instituciones de ES para que la gratuidad pueda ser ejercida.

Sin embargo como ya hemos visto a lo largo de este apartado, definir qué se entiende por gratuidad en el ámbito de la ES no es una tarea fácil. Obliga, en primer lugar, a revisar ciertos supuestos y paradigmas fuertemente enraizados en sociedades donde la ES ha operado en un régimen de mercado por décadas. En efecto, en el modelo de mercado, gratuidad sólo se puede entender como el aumento del subsidio a quienes no pueden pagar la educación superior y por tanto, son merecedores de becas otorgadas por el Estado. Se mantiene el principio de que quienes acceden a la ES deben pagar por el servicio, aunque sea de manera diferenciada según sus ingresos. En un modelo en que la ES se entiende como un derecho social, es esencial desmercantilizarla, es decir, separar su provisión del pago de un arancel.

El principio básico que subyace a este nuevo modelo, y que es el que le da sentido a la promesa de gratuidad es que el acceso de los estudiantes a la educación superior, y la calidad de su provisión, no estén supeditados a la capacidad de pago del estudiante o su familia (Atria, F., op.cit.), al menos en el momento de acceder al servicio.

Junto con esto, es importante comprender que la gratuidad no existe en términos absolutos, es decir, no puede ser entendida como una educación por la que nadie paga, sino como una educación que se financia con gasto público y no con gasto privado.

En la mayoría de los países de la OCDE, la ES se financia a partir de la capacidad contributiva de los egresados del sistema. Es decir, nadie paga un precio de mercado fijo, todos contribuyen en relación a su capacidad contributiva una vez egresados del sistema, desvinculando de esta forma lo que cada uno paga de lo que cada uno recibe.

En Chile, la provisión de la educación superior – desde la reforma de 1980 – ha operado bajo condiciones de mercado, impuestas esencialmente por el régimen de financiamiento: aun cuando hay una prohibición legal para que las universidades (no los otros tipos de IES) tengan fines de lucro, en algunos casos los proveedores privados tienden a maximizar excedentes, por la vía de elevar los aranceles y reducir los gastos; las universidades públicas, que reciben aportes del Estado que cubren una fracción baja de sus presupuestos, se han visto obligados a ‘privatizar’ muchas de sus decisiones en pos de obtener mayores ingresos.; si bien existen mecanismos universales de admisión, las IES privadas, con escasas excepciones, no participan de ellos, y establecen sus propios criterios de admisión, y varias universidades públicas tienen sobrecupos o mecanismos de ingreso fuera del sistema nacional de admisión. Finalmente, la mayoría de las instituciones – públicas y privadas – establecen aranceles que superan, en ocasiones por mucho, el arancel de referencia definido por el Estado y sujetan la admisión a la capacidad de pago (o de endeudamiento) de sus estudiantes. El rol del Estado se ve limitado a ejercer un rol regulador y a proveer un subsidio que permita eliminar, o reducir, las barreras de entrada.

La propuesta del programa de gobierno 2014 – 2018 plantea un cambio radical a este modelo. Por ello, y a la luz de los antecedentes previamente expuestos, parece apropiado analizar diversas experiencias internacionales, que permitan identificar las condiciones en que se desarrollan los distintos modelos y estimar sus resultados. Este análisis comparativo puede entregar elementos fundamentales que contribuyan a la discusión sobre el tema. Así, en la siguiente sección de este estudio, se hará un análisis de los países participantes, con el objetivo de hacer visible las concepciones normativo-valóricas que guían las políticas públicas de la ES, con énfasis en el grado de desmercantilización y estratificación y/o diferenciación de los sistemas y la forma que asume sus sistemas de financiamiento.

Previo a realizar el análisis, se hará una breve explicación del marco analítico del estudio y los instrumentos metodológicos utilizados. Posteriormente se presentan los países seleccionados, exponiendo las principales razones de su inclusión.

III. MARCO ANALÍTICO

El capítulo anterior dio cuenta que, los sistemas nacionales de ES, pueden presentar una gran heterogeneidad respecto a su concepción, organización, formas y políticas de financiamiento. Lo anterior deja de manifiesto que para poder hacer un análisis comparado de las políticas de financiamiento aplicadas en los distintos sistemas es necesario: identificar los ejes esenciales que circunscriben la política educativa y observar los procesos que se desarrollan en el interior

de los mismos, tanto en términos de sus resultados esperados como los efectivamente obtenidos y en lo referido a los impactos que permean al resto de la sociedad.

Por consiguiente, inicialmente es preciso construir una matriz analítica que permita comparar los distintos modelos educativos presentes en los países involucrados en este estudio. Los países escogidos representan, de manera agregada, diferentes formas de concebir los objetivos, las funciones, la articulación y las maneras de financiamiento a la *ES*, que esquemáticamente se dispersan entre dos polos conceptuales:

Educación como derecho social ----- Educación como bien de consumo. Sobre la base de esta distinción gruesa y preliminar, el desarrollo del presente informe contempla la realización de dos análisis sucesivos que permitan la comprensión y comparación de indicadores de procesos, resultados e impactos de los sistemas educativos.

Así, el primero de ellos corresponde a un **análisis de política comparada descriptiva**⁴, el cual pretende identificar las categorías relevantes que distinguen los diversos modelos de los SES presenciados por los países incluidos en este estudio, para luego, generar tipologías según las características evidenciadas en dichos sistemas. Este análisis se realizará en dos etapas complementarias: primero a través de la medición del grado de *Desmercantilización y Estratificación* de los modelos incluidos en el estudio; y luego, a través de medición del grado de *Centralización y Carácter público* del financiamiento y de la *Orientación y Lógicas de asignación* de éste.

En segundo análisis realizado se refiere a la identificación de **casos relativamente similares** a partir de la información que arrojen indicadores de resultados e impacto; la hipótesis de trabajo es que los sistemas que tienen mayor proximidad en sus lineamientos y formas de financiamiento, tienen más cercanía en sus resultados.

Los indicadores seleccionados en el marco conceptual pueden ser visualizados en el cuadro 2, siguiente.

Cuadro 2: Indicadores para el análisis

| Ordenamiento Longitudinal | Tipo | Definición | Indicador ES |
|---|-------------|---|---|
| Procesos Los indicadores de proceso dan cuenta de los elementos que hacen posible los resultados, o el nivel y forma desde los cuales los actores movilizan sus recursos | Formativos | Eficiencia de los procesos internos de la ES. | Tasa de Completación. |
| | Humanos | Eficiencia del sistema educativo. | Tasas de Graduación. |
| Resultados Son aquellos elementos que definen objetivos de índole sectorial, dado un cierto estado a nivel de procesos. Es decir, indican el cumplimiento de objetivos específicos y generales | Humanos | Eficiencia del sistema educativo. | Nivel educativo de la educación adulta. |
| | Productivo | Vinculación ESUP con la producción. | Tasas de Empleabilidad de la ESUP. |

⁴ Para una mayor descripción de esta metodología ver anexo 1: Marco Analítico

| | | | |
|--|-------------------|--|--|
| | | Retribución ESUP Pública y Privada | Tasas Internas de Retorno Pública y Privada. |
| Impacto Son los indicadores en los que se puede reconocer el logro de objetivos generales en ámbitos que, si bien no forman parte de la agencia directa de un proyecto, están íntimamente relacionados y dan cuenta de las implicancias intersectoriales de una política. | Social | Distribución de los Ingresos. | Índice de concentración de ingresos 20/20 |
| | Estructura Social | Distribución de los ingresos según credenciales. | Remuneraciones proporcionales. |

IV. ANÁLISIS DE POLÍTICA COMPARADA.

A. Casos para el análisis – Países seleccionados

Tal como se mencionó previamente, el presente estudio tiene por objeto analizar, de manera comparativa, los mecanismos de financiamiento de la educación superior y su vinculación con la forma en que los países definen y comprenden la educación. Es decir, si ésta está concebida como un bien de consumo y/o como un derecho social, y partir de ahí las relaciones que se establecen entre educación– estado – mercado.

Con tal objeto, se intentó identificar países que, en que la lógica de sus políticas de financiamiento, respondan, esencialmente, a una concepción de la educación superior como un derecho social -expresada en un compromiso del estado con el financiamiento de los estudios de pregrado; y otros en que prima, más bien, la perspectiva de que la educación superior genera sustancialmente beneficios privados - y por consiguiente, el rol del estado se limita a compensar las diferencias individuales que podrían impedir el acceso a dichos beneficios.

Finalmente debido a que una buena aproximación a esta diferenciación está dada por el índice de *Desmercantilización* elaborado por Willemse y de Beer (Willemse & de Beer, 2012), para el primer caso – educación superior como derecho social – se seleccionaron los países de Finlandia y Dinamarca, y para el segundo – educación superior en un contexto de mercado – los países elegidos fueron Australia y Portugal.

Sin embargo, pareció importante incorporar en el análisis una perspectiva latinoamericana, y para ello se incluyó, aunque separadamente, a Argentina, Brasil y Chile. Los casos de Argentina y Brasil parecen particularmente interesantes, por cuando se trata de sistemas mixtos, en que coexisten estas dos concepciones; en efecto, en ambos hay un subsistema público, que recibe financiamiento del estado, y un subsistema privado, financiado directamente por los estudiantes. El caso de Chile, en cambio, se caracteriza por un enfoque

totalmente mercantilizado, donde no hay diferencias significativas entre los subsistemas público y privado.

El propósito de esta sección es mostrar los resultados del proceso de análisis del estudio. Cabe recordar que el objetivo de éste es analizar comparativamente los sistemas de ES. Específicamente en lo que respecta a los fundamentos y principios que orientan la definición de políticas públicas relacionadas al sector de ES y, consecuentemente, la forma que asumen sus sistemas de financiamiento. En concreto, en la primera sección de este capítulo se proporcionará una breve caracterización de los sistemas de ES en los países seleccionados. Para esto se generó una matriz descriptiva por caso, la cual fue construida desde la diversa bibliografía recopilada. Esta matriz contempla la descripción de la estructura del sistema de ES, las características de su estructura organizacional, políticas de acceso, y sistemas de financiamiento, entre otros. A partir de ahí, y en conjunto con el análisis de otros indicadores pertinentes, se presenta el grado de *Desmercantilización* de los sistemas. Por otro lado, y con el objetivo final de analizar las políticas de financiamiento, se presenta la medición del grado de *Centralización y Carácter Público* del financiamiento y se evalúa la *lógica y orientación* de la asignación de los recursos. Posteriormente, se presenta un análisis comparativo entre países que presentan indicadores similares respecto a sus procesos, resultados e Hs. Finalmente, realizaremos un análisis integrado que permita dar cuenta de las relaciones existentes entre los principios y fundamentos político- valóricos de los sistemas y sus políticas y herramientas de financiamiento; analizando además, los sistemas en función de los procesos que se desarrollan en el interior de los mismos, tanto en términos de sus resultados como en lo referido a los impactos que permean al resto de la sociedad.

B. Matriz descriptiva: sistemas de educación superior

Tal como se indicó previamente, la matriz descriptiva se centra en los aspectos más relevantes desde el punto de vista de los objetivos de este trabajo, y se refiere a los aspectos que permitirán evaluar el grado de mercantilización/desmercantilización y estratificación de los sistemas. Las variables cuantitativas incluidas en ella provienen de las bases de indicadores construidas para el informe *Education at a Glance 2013* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de UNESCO y Eurostat para los casos de Europa, lo que permite contar con datos estandarizados para los países involucrados en el estudio. Los datos referidos a los países latinoamericanos fueron extraídos, principalmente, del informe *Iberoamericano de Educación Superior* editado por CINDA (2012) y las bases de datos de IESALC-UNESCO. Las variables cualitativas fueron recopiladas a partir de un análisis bibliográfico, de la revisión de los sitios web oficiales de cada sistema de educación incorporado en el estudio y, en algunos casos, de la entrevista a informantes claves. La información que se presenta a continuación es una síntesis de la información recopilada.

1. Australia

El sistema de educación superior de Australia está compuesto por 43 universidades y 129 instituciones no universitarias. Las universidades se definen en términos legales por la

exigencia de combinar docencia con investigación, y ofrecer cursos en al menos tres áreas del conocimiento⁵, siendo la mayoría de carácter público y todas sin fines de lucro. Las instituciones no universitarias, por su parte, son mayoritariamente privadas, especializadas y con fines de lucro. La matrícula ha crecido sustancialmente, de 400.000 estudiantes en 1988 a 1.35 millones en 2013 (de los cuales, aproximadamente 350.000 son extranjeros).

El acceso a la educación superior está sujeto a la oferta de vacantes (definida por las propias instituciones, a partir de 2012, con excepción de la carrera de medicina) y al puntaje estandarizado obtenido por los estudiantes en función de sus calificaciones en la educación secundaria. Las universidades pueden asignar bonificaciones al puntaje en función de características de los postulantes, o complementar el puntaje con un examen especial, pero en todo caso, la demanda supera la oferta y el acceso es altamente competitivo.

El financiamiento de las Instituciones de Educación Superior australianas se rige según el Esquema de Contribución a la Educación Superior (HECS) por su sigla en Inglés, según el cual existe un equilibrio monetario entre el aporte privado (familias) y el público (Commonwealth australiano). El aporte privado es realizado en forma diferida, es decir, en forma de créditos sin interés (aunque ajustados por IPC) que el beneficiario pagará una vez se inserte en el mercado laboral. Los tramos de contribución son establecidos de acuerdo a los ingresos reales obtenidos por los titulados una vez integrados al mercado laboral, considerando también la carrera que se estudia y la carga académica semestral.

Este esquema establece que el monto de los beneficios es decidido centralizadamente, dejando poco espacio para el cobro de aranceles. El esquema ha sufrido modificaciones desde su creación en 1989, atravesando un proceso de semi desregulación en la que el Estado solo establece las cotas superiores e inferiores de la contribución que se le pedirá al estudiante. Esto ha abierto la posibilidad de cobrar aranceles mensuales a los estudiantes, al margen del acuerdo al que la institución llega con el Estado por los créditos ((Higher Education Loan Program, HELP) que éste debe financiarles.

Así, la contribución directa del estado es del orden del 40% del total de gasto en educación superior; a esto se agrega el monto destinado a créditos para estudiantes, que corresponde aproximadamente a un 20% del presupuesto y que tiene un componente público y uno privado.

El pago directo de aranceles cubre el 25% y hay aproximadamente un 15% de otros ingresos. El aporte del estado se efectúa a través de cuatro rubros: aporte directo, esencialmente para cubrir costos de docencia (44%); ayudas estudiantiles en becas de arancel, becas de subsistencia y subsidios para crédito (31%); recursos para investigación (24%). El foco de atención es la demanda, con un modelo tipo voucher. No obstante lo anterior, la administración de los recursos recae en las instituciones.

La política con respecto al pago de la docencia supone que todos los estudiantes que pasan por la educación superior deben hacer una contribución al sistema, ya sea mediante el pago directo de aranceles o el pago diferido a través del acceso a crédito. El costo de la docencia está

⁵ Las universidades que ofrecen solo una o dos áreas se denominan universidades especializadas, y tienen menos atribuciones que las universidades completas (full Australian universities)

subsidiado por el estado de tal manera que a los estudiantes les corresponde una fracción del costo real, que depende del área del conocimiento y varía entre 83% (derecho, administración, economía) y 28% (agricultura)⁶. El sistema de crédito, denominado HELP cuenta con un subsidio estatal y se paga a través del sistema de impuestos, en forma contingente al ingreso (entre 4 y 8% de los ingresos), hasta la extinción de la deuda.

En cuanto a la estructura institucional, si bien hay distintos tipos de instituciones (universidades e instituciones no universitarias), sometidas a distintas exigencias, en la práctica la diferencia entre instituciones de formación vocacional y universidades en el campo de la docencia es difusa, por cuanto tanto colleges como universidades pueden ofrecer títulos técnicos, profesionales y posgrados y la distinción se refiere más a la especialización (instituciones no universitarias) o a la cobertura de una gama mayor de áreas del conocimiento, el prestigio y la selectividad.

Con respecto al grado de centralización de las normas que rigen el sistema, existe una doble dimensión. Por una parte, hay una tendencia sostenida hacia mayores niveles de autonomía de las instituciones en el diseño e implementación de sus estrategias en áreas tan relevantes como su desarrollo futuro, gobernabilidad, estructuras de dirección, presupuestos, distribución interna de recursos, remuneración de personal, definición de vacantes, montos de arancel, admisión de alumnos. Por otra, el gobierno federal ha iniciado un proceso de centralización, a través del cambio de los procesos de regulación que en la actualidad exigen que todas las IES se sometan al control de sus actividades académicas a través de TEQSA (Tertiary Education Quality and Standards Agency) y las políticas de financiamiento.

2. Portugal

El sistema de educación superior en Portugal está organizado en instituciones de naturaleza pública y privada e, institucionalmente, en Universidades y en Institutos Politécnicos (Pereira, 2011). Las universidades concentran un 64% de los cerca de 400.000 estudiantes matriculados, que representan un 57% de la cohorte en edad de cursar estudios superiores. Entre 2005 y 2010, la matrícula de pregrado creció en un 1,8% anual, la cifra más baja de los países iberoamericanos, explicable al menos en parte por razones demográficas. El 76% de la matrícula está en el sector público, y se observa una disminución en el número de instituciones de educación superior, más acentuada en las IES no universitarias, tanto en el sector politécnico como en el privado.

El acceso a la educación superior depende de dos factores:

- El número de vacantes, es definido por las instituciones de educación superior de acuerdo a los parámetros establecidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Educación Superior. En el caso de los politécnicos, un 50% de los cupos está reservado a estudiantes de la zona de influencia de la institución.

⁶ Los estudiantes internacionales pagan un arancel no regulado, fijado por la institución.

- El puntaje obtenido sobre la base de las notas de la educación secundaria (50%), la aprobación de las pruebas de ingreso a la carrera a la que se postula (por lo menos 35%) y el cumplimiento de pre-requisitos, que no puede exceder de 15%.

En el sector público, la selección se efectúa mediante un sistema centralizado, aplicado por un organismo estatal; en el sector privado, el proceso es dirigido y controlado por cada institución y se consideran los mismos requisitos de admisión que en el sector público. La admisión depende de la aceptación por parte de la institución y del cumplimiento de los requisitos generales de ingreso (Pereira, op.cit.).

En cuanto al régimen de financiamiento de las instituciones públicas, éste establece una relación tripartita, entre el estado y las instituciones; los estudiantes y las instituciones; y los estudiantes y el estado. El estado financia el funcionamiento de las IES públicas mediante un aporte basal, calculado sobre la base de un conjunto de indicadores que considera insumos, procesos y resultados, así como convenios de desempeño; estos aportes, en todo caso, deben ser complementados por las IES con ingresos propios. El aporte del estado a iniciativas de instituciones privadas está sujeto a su desempeño efectivo en funciones previamente reconocidas como de interés público, a través de contratos para la realización de ciertos programas (calificación de los docentes, por ejemplo) apoyos a la investigación, incentivos a la inversión y apoyo a proyectos prioritarios en áreas relevantes social y económicamente.

El aporte público al sistema de educación superior en Portugal es de 67% del presupuesto total del sector⁷.

Los estudiantes, por su parte, contribuyen con el pago de aranceles fijados por el estado para los cursos de pregrado en las universidades públicas (del orden de mil euros al año). Las IES públicas tienen libertad para fijar aranceles para los programas de posgrado y las privadas, para fijarlos tanto en pre como en posgrado. En 2010, estos variaban entre 250 y 550 euros mensuales.

Existe un sistema de becas a estudiantes, destinados a estudiantes de menos recursos, que se conceden después de verificar la necesidad de éstas. De acuerdo a cifras de 2009, el 27% de los estudiantes tenía acceso a alguna beca. En 2007 se creó un sistema de créditos a estudiantes concedidos sin necesidad de recurrir a avales y a garantías patrimoniales, con el beneficio de una tasa de interés mínima, con un spread máximo de 1%, determinada sobre la base de la tasa de los “swaps”⁸, que se reduce en el caso de alumnos con desempeño estudiantil de excelencia. Los créditos son reembolsables entre 6 y 10 años después de finalizar la carrera, con por lo menos 1 año adicional de carencia de capital. El monto puede variar entre 1.000€ y 5.000€ por año de carrera, con un máximo de 25.000€ (en carreras de 5 años).

⁷ Cifra para 2009.

⁸ Contrato financiero entre dos partes que acuerdan intercambiar flujos de caja futuros de acuerdo a una fórmula preestablecida, suscrito con el objetivo de satisfacer necesidades específicas de quienes lo firman. Usualmente contienen especificaciones sobre las monedas en que se harán los intercambios de flujos, las tasas de interés aplicables, así como una definición de las fechas en las que se hará cada intercambio y la fórmula que se utilizará para ese efecto.

El sistema está organizado en forma binaria, con universidades orientadas “*hacia la investigación y creación del saber, con el objeto de garantizar una sólida preparación científica y cultural*” e Institutos Politécnicos, orientados “*hacia la investigación aplicada y de desarrollo, dirigido hacia la comprensión y solución de problemas concretos, con vistas en el ejercicio de actividades profesionales*”. En la práctica, esta distinción no se expresa con claridad en la práctica, por cuanto las universidades tienden a extender su quehacer hacia áreas propias del sector politécnico.

Las IES gozan de autonomía científica y pedagógica, que se expresa en la facultad para definir sus órganos de gobierno y gestión, administrar sus recursos humanos y definir su oferta académica, aun cuando todas las carreras ofrecidas deben contar con la acreditación de la agencia acreditadora (A3ES), que garantiza las condiciones necesarias para su funcionamiento.

3. Finlandia

El sistema de educación superior finlandés es por definición un sistema binario. Luego de la reforma del año 2010, el sistema está compuesto por dos tipos de instituciones: las universidades y las instituciones de ciencias aplicadas o politécnicos. Las universidades están organizadas como corporaciones independientes de derecho público, o fundaciones de derecho privado. Están orientadas a la formación académica fuertemente basada en la función de investigación, ofrecen programas de bachelor y master y otorgan grados de licenciatura y doctorados. Lo anterior, siguiendo el modelo europeo contempla 3 años de formación para el bachelor; 2 años más para obtener el grado magister y 4 años para los estudios doctorales. En la actualidad, y luego de la fusión de algunas instituciones, el sistema está compuesto por 16 universidades, 14 de las cuales son públicas y dos privadas.

Las instituciones de ciencias aplicadas -o politécnicos- son instituciones regionales, de dependencia municipal o privada, autorizadas por el gobierno. La autorización determina su misión, áreas de formación, el número de estudiantes y su localización. Orientan sus funciones a la formación para el trabajo, el desarrollo regional y la investigación aplicada. Los politécnicos otorgan grados de bachelor con una duración de 3,5 a 4,5 años de estudio a tiempo completo. El requisito para optar a un programa de master politécnico es tener un grado politécnico o equivalente, más un mínimo de tres años de experiencia laboral en el área correspondiente. La duración de estos programas varía entre 1 año y 1 año y medio de formación. En la actualidad, existen 25 politécnicos, de los cuales 14 son de naturaleza privada, 7 corresponden a consorcios municipales de educación y 4 están a cargo de las autoridades locales.

El sistema de admisión a las universidades de Finlandia es altamente descentralizado y selectivo. El proceso se basa en pruebas de acceso, que en la mayoría de los casos difieren de una universidad a otra. Una de las razones para el crecimiento de las diversas formas de examen de ingreso ha sido la creencia - con el apoyo de algunas investigaciones – de que el éxito escolar no necesariamente conduce al éxito en la educación superior. Los politécnicos determinan por sí mismos los requisitos de selección de los estudiantes; así, los estudiantes solicitan el ingreso

a estudios politécnicos mediante un sistema de aplicación nacional y cada una de esas instituciones determina los criterios de admisión y organiza la selección.

Al año 2008, la educación terciaria (universidades y politécnicos) tenía una matrícula total de 296.500 estudiantes, de los cuales 164.000 correspondía a la matrícula universitaria. Asimismo, durante ese periodo se otorgaron 35.000 títulos de Bachelor y 22.500 de Master (Hölttä, S., Jansson, T., & Kivistö, J., 2010). En relación al grado de acceso a la ES, Finlandia presenta la segunda tasa más alta de participación en educación superior de los países de la OCDE (OCDE; 2014).

En términos generales, la educación superior en Finlandia es públicamente financiada. No obstante, el rol del financiamiento externo ha ido aumentando en los últimos años.

Luego de la reforma del año 2010, las universidades y politécnicos cuentan con mayor autonomía financiera y legislativa. Así el estado otorga el financiamiento basal y financiamiento por proyectos destinado principalmente al desarrollo de la docencia e investigación. La fórmula del financiamiento basal se establece sobre unidades de costo diseñadas para asegurar tanto el cumplimiento de la misión central de las universidades – enseñanza e investigación- como el financiamiento de los servicios sociales que estas proveen. Las universidades utilizan su propio criterio para la distribución interna de recursos. El financiamiento directo – otorgado desde el gobierno- corresponde al 64% del presupuesto de las universidades.

Una nueva herramienta de financiamiento, incluida en esta nueva legislación, es el financiamiento por desempeño, el cual se define en función de los objetivos y propósitos de cada institución, estableciendo convenios entre ambas instituciones (Universidad –Estado). Otras fuentes de financiamiento, además del Ministerio de Educación, son la Academia de Finlandia, el Centro de Desarrollo Tecnológico Tekes, empresas, la UE y otros organismos públicos. La mayor parte del financiamiento externo va al desarrollo de proyectos de investigación. Asimismo, las IES pueden recibir ingresos por servicios prestados, tales como educación continua profesional y el cobro de aranceles para estudiantes internacionales.

Respecto a su forma de funcionamiento, las universidades son corporaciones independientes de derecho público y/o fundaciones de derecho privado (Ley de Fundaciones). Sus operaciones se basan fuertemente en el principio de libertad de enseñanza y la autonomía universitaria. No obstante lo anterior, la regulación del estado es indirecta, a través de las herramientas de financiamiento.

Internamente, las universidades cuentan con diversos órganos colegiados. El consejo decide sobre los principales objetivos de las actividades, la estrategia y los principios que rigen la dirección de las operaciones y adopta los reglamentos relativos a la organización de la universidad. También es responsable de las finanzas. Sin embargo, la disposición de los bienes inmuebles es dependiente del Ministerio.

4. Dinamarca

Dinamarca cuenta con un sistema de educación superior diverso y complejo en cuanto al tipo de IES que lo componen. Luego de la fusión y reordenamiento de algunas instituciones en el año 2007, hoy en día existen cuatro tipos de instituciones de educación superior. En primer lugar, el sector universitario, constituido por 8 universidades orientadas fuertemente al desarrollo de la investigación, que ofrecen programas de pregrado y postgrado académico basados en la investigación científica, los cuales se organizan en tres ciclos: licenciatura, máster y doctorado. En segundo término, el sector de los Colegios Universitarios está constituido por 7 centros de educación superior, ofrecen programas de pregrado (bachelor y diplomas) con una fuerte orientación profesional. En tercer lugar, existen 10 Academias de la Educación Superior Profesional (erhvervsakademier) que ofrecen programas profesionales generalmente de 2 años de duración. Por último, el sistema cuenta con otras 20 instituciones de educación superior de estudios especializados, tales como la Real Academia de Bellas Artes, la Academia de Música, y las Escuelas de Arquitectura y Bibliotecología, entre otras.

Un aspecto interesante de la educación superior danesa es la alta tasa participación. Por ley, todo aquel ciudadano danés que acredite paso por la educación primaria y secundaria, y rinda satisfactoriamente los exámenes de ingreso, puede ingresar a la universidad. Sin embargo, el ingreso a programas específicos requiere rendir pruebas vocacionales y exámenes de admisión particulares a cada institución y área de estudio.

Los estudios son gratuitos para todos los estudiantes, pero el acceso depende de los cupos disponibles. Adicionalmente, los estudiantes pueden acceder a becas de manutención si acreditan estar cursando algún programa de educación superior; estas becas se asignan según el tipo de programa (privilegiando aquellos de ciclo corto), los ingresos familiares o personales o situaciones particulares, tales como enfermedad o maternidad/paternidad.

El modelo de ES tiene como una de sus características principales el aprendizaje a lo largo de la vida (life long learning), lo que ha permitido, entre otras cosas, una fuerte oferta en la educación de adultos, mejorando considerablemente las tasas de participación de este sector. Actualmente, Dinamarca presenta una tasa de participación superior de 47,53% para estudiantes entre 18 y 25 años, la cual supera el 50 % si se considera la participación de adultos.

Las IES danesas se financian a través dos fuentes principales: el financiamiento basal y los ingresos externos. El financiamiento basal es asignado a cada universidad patrocinada por el Estado a través del presupuesto del gobierno. Este sistema se realiza bajo la lógica del “taxímetro” (“el dinero sigue al estudiante”). El sistema se funda en la colocación de becas directamente a las instituciones de acuerdo al nivel de actividad. Así, muchos estudiantes implican muchas becas; pocos estudiantes, un nivel de becas menor. No obstante lo anterior, esto no implica que los cupos puedan ser determinados por cada universidad o centro académico. Por el contrario, el Estado financia un número determinado de cupos por programa y universidad, cupo que es definido en base al número de estudiantes que aprueban el examen nacional.

Específicamente, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación entrega becas a las instituciones sobre la base de 4 ítems:

- Motivos educacionales. Se entrega dinero a las instituciones siguiendo el principio de que las instituciones reciben fondos de acuerdo a la cantidad de estudiantes que asisten a ellas.
- Investigación. El organismo público entrega recursos para que las universidades puedan financiar sus actividades investigativas sin carga a los costos educativos propiamente tales.
- Otros motivos: Las instituciones también reciben partidas presupuestarias para financiar gastos propios de la actividad educativa pero no directamente relacionados a la enseñanza que entregan. Aquí se cuentan, entre otros, gastos para financiar pasantías con expertos extranjeros, gastos asociados a la mantención de los campus universitarios, mantención de propedéuticos, y costos en impuestos.
- Gastos de capital: Por último, este ítem presupuestario es entregado a las instituciones para cubrir costos asociados al arriendo de propiedades que no son provistas por el Estado, inversiones necesarias y justificadas para una mejoría del proceso educativo, pago de hipotecas y otros costos asociados a la expansión de las instituciones y a la mantención de condiciones apropiadas para no afectar el correcto desempeño del proceso educativo.

Respecto al financiamiento externo, éste se orienta principalmente al desarrollo de la investigación y es otorgado por organismos externos tales como el Consejo de Investigación, el Programa Marco Europeo, fundaciones privadas y órganos encargados de promover la investigación. En 2010, el gasto privado en educación correspondió a 5,49% del total del gasto en ES.

La mayoría de las IES están reguladas por el Ministerio de Educación Superior y Ciencia (tipo 1-5). El Ministerio de Cultura regula un pequeño número de instituciones de educación superior que ofrece, principalmente programas de segundo y tercer grado del ciclo de Bellas Artes y Artes (tipo 5).

Respecto a la organización interna, las universidades cuentan con autonomía administrativa, la cual se asegura mediante el establecimiento de una junta (board) externa, órgano que resguarda el cumplimiento de los objetivos de la institución y es quien supervisa el trabajo del rector.

5. Argentina

El sistema de educación superior argentino cuenta con un sector universitario (universidades e institutos universitarios) y uno no universitario que imparte carreras de formación docente y estudios técnicos; en ambos hay presencia de instituciones públicas y privadas. La matrícula se concentra en el sector universitario y dentro de éste, en las IES estatales. En el cuadro N° 3 se presenta la distribución de la matrícula, así como del número de instituciones:

Cuadro N°3: Caracterización de la matrícula según tipo de provisión

| | Estatales (nacionales y provinciales) | | Privadas | |
|---|---------------------------------------|--------|---------------|--------|
| | Matricula | N° IES | Matricula | N° IES |
| Universidades e institutos universitarios | 1.371.517 (79%) | 55 | 359.336 (21%) | 48 |
| Instituciones no universitarias | 362.995 (55%) | 917 | 293.339 (45%) | 1.175 |
| Total | 1.734.474 (73%) | 972 | 652.575 (27%) | 1.223 |

Fuente: (García de Fanelli, 2011)

Es interesante mencionar dos tendencias contradictorias: en la primera década del siglo 21, el crecimiento de la matrícula del sector universitario privado fue del 7% anual, contra un 0.9 en el sector estatal; sin embargo, en ese mismo período, el crecimiento institucional se dio principalmente en el sector estatal (11 de quince instituciones del sector universitario creadas entre 2005 y 2009 fueron estatales, así como 145 de 222 instituciones no universitarias).

Los mecanismos de acceso se caracterizan por tres aspectos relevantes:

- La ausencia de una definición de cupos o vacantes, por carreras o por universidad.
- La autonomía de las instituciones para definir sus criterios de admisión, que en la práctica pueden clasificarse en tres alternativas: ingreso irrestricto; ingreso mediante pruebas de admisión, sin cupo; ingreso mediante pruebas y cupo. La modalidad predominante en el sector estatal es el ingreso irrestricto, con cursos de apoyo o nivelación, que establecen implícitamente umbrales de conocimientos requeridos para los estudios universitarios. El segundo tipo (prueba sin cupo) se aplica, en general, para algunas carreras, especialmente medicina, en las universidades nacionales. La tercera modalidad es más corriente en algunas universidades privadas y en el nivel de posgrado. En el sector no universitario el acceso suele ser directo para los graduados del nivel medio.
- La ausencia de aranceles en las carreras de grado (pregrado) en las instituciones estatales.

En cuanto al financiamiento, la Ley de Educación Nacional de Argentina establece la obligación del Estado de garantizar el financiamiento del Sistema Educativo Nacional, en un presupuesto consolidado y exclusivo para la educación, que no será inferior al 6% del Producto Interno Bruto (artículo 9). Con respecto a educación superior, el estado financia casi enteramente la operación de las universidades e institutos universitarios estatales, y los gobiernos provinciales y la Municipalidad de Buenos Aires financian las instituciones no universitarias estatales. Aproximadamente el 87% del presupuesto del sector universitario proviene del estado, y solo un 13% corresponde a ingresos propios (aranceles de posgrado, venta de servicios).

En relación con la existencia de modalidades de apoyo a estudiantes, existen varios programas, destinados a facilitar el acceso y permanencia de estudiantes de escasos recursos y buen desempeño académico: el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU); el Programa de Becas Bicentenario para Carreras Científicas y Técnicas, centrado en carreras universitarias, profesorado o tecnicaturas consideradas estratégicas para el desarrollo económico y productivo del país; y el Programa Nacional de Becas para Carreras de Grado TICs, para promover e incrementar el ingreso de estudiantes en las carreras de grado del área de la tecnología de la información y las comunicaciones.

Estas iniciativas son importantes porque, dadas las características del sistema, la eficiencia de las instituciones estatales es muy inferior a la de las instituciones privadas. Una estimación basada en la comparación del número de titulados con los ingresantes seis años antes arroja cifras de 22% en el sector estatal y 47% en el sector privado. Si bien el procedimiento puede esconder aspectos relevantes, es probable que la diferencia entre sectores sea efectiva.

6. Brasil

El sistema de educación superior (ES) brasileño es altamente complejo y diversificado. Al año 2011, existían 2365 Instituciones de ES, de las cuales 2081 correspondían a instituciones de origen privado (INEP, 2014) otorgando títulos profesionales en diferentes áreas y grados académicos de licenciatura, master y doctorado.

Las instituciones de ES se clasifican en 4 tipos: Facultades integradas, instituciones multicurriculares organizadas para actuar de manera común y sobre un régimen unificado; Institutos de educación superior, instituciones orientadas a la formación de profesores; Centros Universitarios, instituciones principalmente privadas (sólo 3 eran públicas el 2007) que ofrecen educación de excelencia, gozan de autonomía y no están obligados a efectuar investigación; Universidades, instituciones que deben obedecer al principio de la indisolubilidad de la enseñanza, investigación y extensión. También se establece que las universidades son instituciones pluridisciplinarias de formación de cuadros profesionales de nivel superior, de investigación, extensión y dominio y cultivo del saber humano.

De los 4 niveles que se reconocen como educación superior, sólo en las Universidades se observa la obligatoriedad de la producción científica. Las Facultades Integradas y los Institutos de ES no cuentan con autonomía y deben solicitar autorización al poder público y al Ministerio de Educación para la apertura de nuevos cursos.

No existe un sistema de acceso único para optar a las IES. Si bien la culminación de la enseñanza secundaria habilita a los estudiantes a optar por estudios secundarios, éstos deben pasar un examen de selección universitaria. Este examen de ingreso es propio de cada universidad, que autónomamente decide qué tópicos son los preferentes de evaluar, atendiendo a su realidad geográfica y económica. Desde el año 2009, los estudiantes pueden usar los resultados de la encuesta nacional de educación secundaria (ENEM) para optar a las universidades públicas del país. Adicionalmente, hay un examen de egreso de la EM, que muchas IES privadas usan como mecanismo de admisión.

Respecto a la participación de la ES, Brasil ha desarrollado una serie de estrategias por aumentar sus tasas de participación, producto de lo cual se entiende la fuerte expansión del sector privado, que – al año 2007- contempla alrededor del 70 por ciento de la matrícula de ES en el país (Stallivieri, 2010). Si bien, la tasa de participación ha aumentado en los últimos 20 años, al año 2010 no superaba el 25 por ciento, lo cual es inferior a lo proyectado por el gobierno en su plan nacional de educación

Con relación a los sistemas de financiamiento, el sistema de educación superior público es mantenido por el poder público a nivel federal, estatal o municipal.

Las instituciones públicas federales utilizan recursos públicos provenientes del gobierno federal. En este tipo de IES la educación es gratuita, y sólo el 3,5% del presupuesto global lo constituyen recursos producidos por ellas.

Las instituciones estatales, a su vez, tienen en el gobierno estatal su principal financiador, en estas instituciones la educación también es gratuita. En Brasil no todos los estados poseen instituciones de esa naturaleza. Esa modalidad de institución de carácter estatal está más concentrada en la región sureste de Brasil, donde están las grandes universidades que presentan programas de educación e investigación evaluados como los de mejor calidad del país. Las instituciones estatales también reciben fondos del estado destinados al desarrollo de la investigación

Las instituciones municipales, cuentan con apoyo financiero del gobierno municipal. En el año 2007 sólo existían 62 instituciones de esa naturaleza en Brasil, distribuidas entre universidades, centros universitarios, facultades o centros educacionales tecnológicos.

Las fuentes de financiamiento del sistema de educación superior privado provienen principalmente del pago de aranceles por parte de los mismos alumnos, tanto para los cursos de pregrado como para los cursos de posgrado, cantidad que se encuentra entre el 95 a 100 % de los recursos captados.

No obstante lo anterior, como parte de una política global para apoyar la expansión y democratización de la educación superior (tanto pública como privada), el gobierno federal ha desarrollado dos programas de financiamiento que permiten que las IES, incluyendo a las privadas, reciban fondos públicos:

- Financiamiento de Estudiantes de Educación Superior – FIES. Los estudiantes pueden optar a fondos del gobierno hasta la finalización de sus estudios y tienen un período de gracia para el pago de la cantidad prestada de 18 meses, a una tasa de 3.4% por año después de la graduación.
- El Programa Universidad para Todos, PROUNI, también ha sido parte de esta política. El objetivo es apoyar a los estudiantes económicamente desfavorecidos, los cuales reciben becas del 25%, 50% y 100% en instituciones privadas de más alta calidad. Este programa no contempla el pago posterior de la beca. Con la creación del Plan de Desarrollo de la Educación en 2007, FIES trabaja en conjunto con PROUNI. Así, los estudiantes que tienen una beca parcial PROUNI (50% o 25%) pueden solicitar FIES para financiar el resto de sus

cuotas mensuales, asegurando su permanencia en las instituciones de educación superior privadas.

Durante el año 2007, los fondos recibidos por esta vía por las IES privadas duplicaron el gasto público en IES públicas

Las universidades públicas son autónomas académica y financieramente. Las IES privadas, por el contrario, deben estar acreditadas (licenciadas) por el Ministerio de Educación para poder operar. Durante este proceso, se evalúa el currículo y la estructura organizacional de las IES. A las IES que pasan esta etapa se les permite operar durante un plazo limitado (tres a cinco años), cumplido el cual cada institución de educación superior debe pedir reacreditación al Sinaes (Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior).

Respecto a la apertura de título de grado, las instituciones de educación superior (con la excepción de las universidades y centros universitarios, que tienen autonomía) deben pedir la autorización del Ministerio de Educación que evalúa la calidad y la viabilidad de las propuestas curriculares. Los cursos de Derecho, Medicina, Odontología y Psicología, incluso si son ofrecidos por las universidades y centros universitarios autónomos, deben someterse a la evaluación y valoración del Consejo Federal de la Asociación de Abogados de Brasil y del Consejo Nacional de Salud.

7. Chile

En Chile coexisten tres tipos de instituciones de educación superior: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. Tanto institutos como centros son exclusivamente privados⁹, y en el sector universitario coexisten instituciones estatales, instituciones privadas pero que reciben un trato similar al de las estatales e instituciones propiamente privadas. Las universidades estatales y las privadas creadas antes de 1981 o derivadas de alguna de las tradicionales están reunidas en el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH)¹⁰.

El sector privado está integrado por las universidades que no pertenecen al CRUCH, los institutos profesionales y los centros de formación técnica, y en términos de matrícula, es el que ha experimentado un mayor crecimiento en los últimos años. La distribución de matrícula y de instituciones en 2010 era la siguiente:

⁹ El programa de gobierno de la presidenta Bachelet ha comprometido la creación de 15 centros de formación técnica estatales, subsanando así la ausencia del Estado en ese nivel.

¹⁰ Tanto las universidades estatales como las privadas 'tradicionales' (es decir, las existentes antes de 1981 y las creadas a partir de sedes regionales de dichas universidades) configuran lo que podría llamarse el sector público, aun cuando hay voces significativas que exigen reservar el apelativo de público solo para las universidades estatales. Sin embargo, dado que en términos de la mayoría de las políticas ambos tipos de instituciones reciben el mismo trato, para los efectos de este estudio se las agrupa bajo el concepto de públicas.

Cuadro N°4: Distribución de la matrícula según provisión y tipo de institución (2014)

| Instituciones | Públicas | | | | Privadas | | Total | |
|------------------------------|------------------|-----------|-----------------------------|----------|----------------------------|------------|------------------|------------|
| | Estatales | | Privadas con aporte publico | | Privadas propiamente tales | | | |
| | Matricula | N° IES | Matricula | N° IES | Matrícula | N° IES | | |
| Universidades | 178.541 (28%) | 16 | 131.722 (20%) | 9 | 344.103 (52%) | 35 | 634.733 | 60 |
| Institutos profesionales | 0 | 0 | 0 | 0 | 351.184 | 44 | 351.184 | 44 |
| Centros de formación técnica | 0 | 0 | 0 | 0 | 147.982 | 58 | 147.982 | 58 |
| Total | 178.541 | 16 | 131.722 | 9 | 843.269 | 137 | 1.215.413 | 162 |

Fuente: www.mineduc.cl

La matrícula ha crecido sustancialmente en los últimos años; sin embargo el ritmo de crecimiento está desacelerándose. Entre 2010 y 2011 el crecimiento anual fue del orden de 8,5%, cifra que se redujo a 5% de incremento anual entre 2011 y 2013, y a 2,6% para el periodo 2013 – 2014. La cobertura bruta en el último quinquenio subió 12 puntos porcentuales, alcanzando un 60% en 2014, mientras que la cobertura neta creció 6 puntos porcentuales, llegando a 39%. La mayoría de los matriculados estudia en universidades privadas (31%) e IP (29%). Sin embargo, el mayor crecimiento se observa en los IP, tanto respecto de la matrícula de primer año como total.

Los requisitos mínimos para acceder a la educación superior en Chile son contar con la licencia que certifica haber completado la enseñanza media, cumplir con los requisitos de ingreso definidos por las propias instituciones y documentar el pago de la matrícula correspondiente. El acceso a las universidades integrantes del CRUCH, así como a ocho universidades del sector privado, se hace a través de un sistema nacional de selección, que combina los resultados de una prueba nacional (prueba de selección universitaria, o PSU), las calificaciones de enseñanza media y en algunos casos, pruebas o requisitos especiales. La estrecha asociación entre puntaje PSU y nivel socioeconómico, y entre éste y la calidad de los establecimientos de enseñanza media ha justificado la incorporación reciente de un factor de corrección del puntaje PSU que favorece a los estudiantes que han estado entre los primeros lugares de su promoción durante los últimos tres años, como una forma de mejorar la capacidad predictiva de los mecanismos de admisión.

Las universidades privadas nuevas y demás instituciones no universitarias mantienen sistemas de ingreso que pueden considerar los puntajes PSU, las notas de enseñanza media y otras pruebas o entrevistas, pero que, su real consideración depende de los niveles de selectividad que hayan alcanzado. Así, existen universidades privadas nuevas que solo admiten estudiantes de altos puntajes PSU y rendimiento en la enseñanza media, mientras que otras apenas solicitan el certificado de la PSU rendida y licencia de enseñanza media, sin importar puntaje ni notas obtenidas. Algunas universidades privadas nuevas masivas y parte importante de los institutos

profesionales y centros de formación técnica, sólo exigen el mínimo legal de presentar la licencia de enseñanza media y documentar los pagos correspondientes.

Solo las universidades están facultadas para otorgar grados académicos, pero salvo esa restricción, las instituciones tienden a cubrir distintos niveles: las universidades otorgan toda clase de títulos y grados (desde el nivel técnico al doctorado), los institutos ofrecen programas profesionales y técnicos, y solo los centros están limitados a la oferta de nivel técnico.

El esquema de financiamiento de la educación superior en Chile constituye un caso particular en términos comparados, principalmente por tres razones:

- El gasto público en educación superior constituye una mínima parte del gasto total en el sector (cerca del 15%), siendo las familias quienes más aportan al sistema, a través del pago de aranceles.
- Existe una gran diversidad de instrumentos de financiamiento público, que van desde aquellos más tradicionales (asignación en base a criterios históricos) hasta formas más innovadoras (convenios de desempeño, subsidios a las instituciones que matriculen los mejores alumnos, entre otros).
- La mayor parte de los recursos públicos se asigna mediante modalidades de financiamiento a la demanda, a través de becas y créditos.

Los instrumentos utilizados son los siguientes:

- Aportes directos a las instituciones (AFD). Fondos de libre disposición al que solo pueden acceder las universidades del CRUCH, las que anualmente reciben recursos según criterios de asignación históricos. Estos aportes tienen una parte reducida (5%) que se asigna según una fórmula basada en indicadores de eficiencia académica.
- Asignación competitiva mediante fórmulas. Existe un Aporte Fiscal Indirecto (AFI), que entrega recursos a todas las instituciones del sistema, según su capacidad para matricular alumnos nuevos que pertenezcan a los 27.500 mejores puntajes de la Prueba de Selección Universitaria.
- Fondos de carácter competitivo. Hay una serie de fondos concursales que financian proyectos y planes de mejoramiento institucional; algunos de ellos son abiertos a todas las instituciones y otros solamente a universidades del CRUCH. También existen Convenios de Desempeño, mediante los cuales se apoya financieramente planes de mejoramiento institucional en función de prioridades nacionales y regionales, y diversos fondos destinados a financiar proyectos de investigación.
- Financiamiento a la demanda. El MINEDUC gestiona diversas becas de arancel, las que en su mayoría son focalizadas según criterios socioeconómicos y requieren de un buen rendimiento académico previo. Adicionalmente, hay programas de becas de mantención, dos de ellos para grupos especiales (indígenas y estudiantes de zonas extremas). Finalmente, existen dos esquemas principales de créditos estudiantiles: el Fondo Solidario de Crédito Universitario, con tasas de interés altamente subsidiadas y un sistema de devolución contingente al ingreso, que beneficia sólo a estudiantes de universidades del CRUCH, y el Crédito con Garantía Estatal, que está abierto para los estudiantes de todas las instituciones acreditadas.

- Finalmente, existe un incentivo tributario a las donaciones privadas a instituciones de educación superior.

A pesar de esta diversidad de instrumentos, el grueso del presupuesto de las IES proviene del sector privado, aún para las universidades estatales. Todas las instituciones dependen en gran medida del cobro de aranceles, aun cuando hay un fuerte subsidio por medio de becas y créditos. Sin embargo, tanto becas como créditos cubren solo parcialmente el arancel, obligando a los estudiantes a obtener recursos de otras fuentes.

En cuanto a la diferenciación institucional, existe una clara percepción acerca del mayor prestigio relativo de las universidades, lo cual explica al menos en parte la concentración de matrícula en estas instituciones. Sin embargo, en 2010, por primera vez, la matrícula nueva de institutos profesionales y centros de formación técnica alcanzó la misma magnitud que la universitaria (poco más de 150.000 nuevos alumnos en cada sector). El sistema no cuenta con mecanismos que faciliten la articulación entre instituciones o niveles de formación más allá de acuerdos interinstitucionales particulares, lo cual lo hace extremadamente rígido.

Finalmente, con respecto a las regulaciones, las instituciones gozan de un alto grado de autonomía en cuanto a definir sus mecanismos de gobierno, definir programas de estudio, fijar políticas de admisión y el nivel de los aranceles cobrados. Existe un sistema de aseguramiento de la calidad que, aunque es formalmente voluntario, cuenta con incentivos potentes que promueven la acreditación institucional, aplicada por una agencia nacional (Comisión Nacional de Acreditación) a todas las IES. La acreditación de carreras, en cambio, es responsabilidad de agencias privadas, que aplican criterios y procedimientos con un cierto grado de inconsistencia en cuanto al nivel de exigencia.

Con todo, hay diferencias significativas de calidad entre instituciones y programas. Estas diferencias se refieren, por una parte, a aspectos positivos de diferenciación de misiones y procesos institucionales, pero por otra, también a elementos negativos consistentes en niveles de calidad muy diferentes entre instituciones y programas.

C. Grado de desmercantilización y estratificación

Tal como se planteó en el marco analítico, se han construido dos indicadores para explicar comparativamente las políticas y lineamientos asumidos para la ES y sus grados de *desmercantilización* y niveles de *estratificación* o diferenciación institucional, siguiendo la metodología expuesta por Esping- Andersen.

La *desmercantilización* corresponde al grado en que los servicios asociados al bienestar están desvinculados de los procesos de mercado, y la educación se presenta como una cuestión de derecho. Existen tres dimensiones que permiten explicar el grado de *Desmercantilización* de los sistemas de ES: la elegibilidad, la sustitución de ingresos y el alcance de las prestaciones. La elegibilidad se expresa en el acceso a la ES, medido a través del porcentaje de la población en edad de cursar estudios superiores, considerando un ratio de matrícula que abarca entre los 15 hasta los 25 años de edad. La sustitución de ingresos, se presenta mediante dos indicadores, uno como la proporción del gasto público en el gasto social de educación superior, y el otro del gasto público en ES como porcentaje del PIB. Así, mientras más alto sea un beneficio social en comparación con los ingresos medios (tasa de sustitución), mayor es la tasa de

desmercantilización. Por último, se considera el alcance de las prestaciones como la proporción de becas sobre créditos otorgados para la educación superior.

El nivel de *estratificación*, corresponde a la diferenciación de la oferta educacional en los sistemas de ES, la cual está marcada, en un primer nivel, por las distintas orientaciones que puedan tener la ES (técnica y/o vocacional, profesional y académica), y en un segundo plano por el sector o propiedad de la oferta institucional (pública-privada). La *estratificación* también puede ser medida a través de tres indicadores: el de diferenciación, o número de trayectorias educativas; la especificidad vocacional, considerada alta para los sistemas binarios, baja para sistemas unitarios o diversificados; y la estandarización, que depende del grado de centralización de las normas relacionadas con la calidad de la educación superior (alta en el caso de sistemas centralizados, medio para sistemas descentralizados a nivel regional, baja en sistemas con autonomía institucional).

1. Grado de desmercantilización

La siguiente tabla, presenta el grado de *desmercantilización* de los países participantes en el estudio.

Tabla N° 1: Grado de desmercantilización ¹¹

| Países | Elegibilidad | | Sustitución de Ingresos | | Alcance de las prestaciones | Desmercantilización |
|---------------|------------------------------------|--|-----------------------------------|------------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| | Matrícula (% población 18-25 años) | Gasto público por estudiante de ES como % del PIB per cápita | Proporción de gasto público en ES | Gasto Público como % del PIB | Becas/ Créditos | Desmercantilización_index |
| Australia | 53,65 | 21,49 | 46,47 | 1,15 | 0,56 | -0,38 |
| Dinamarca | 47,53 | 56,88 | 94,99 | 2,41 | 6,05 | 1,07 |
| Finlandia | 50,7 | 38,53 | 95,94 | 2,18 | 14,9 | 1,14 |
| Portugal | 64,65 | 31,24 | 68,99 | 1,13 | 1,1 | 0,13 |
| Chile | 32,81 | 16,21 | 22,11 | 0,89 | 0,77 | -1,06 |
| OECD Promedio | 48,14 | 40,84 | 68,37 | 1,38 | 1,16 | 0,09 |
| Argentina | 39,77 | 18,39 | 77,20 | 1,15 | 1,17 | -0,39 |
| Brasil | 25,52 | 28,44 | . | 0,95 | 1,47 | -0,60 |

¹¹ Los indicadores cuantitativos en ésta y la tabla siguiente han sido estandarizados mediante su transformación a puntajes Z.

Fuentes: Organization for Economic Co-operation and Development (2010) (Education at a Glance 2013), Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat>),

Tal como muestra la tabla N°1, Dinamarca y Finlandia, con índices de 1,14 y 1,07 respectivamente, representan -dentro de los países participantes en el Estudio- a los países con mayor grado de *Desmercantilización*. En coherencia con lo anterior, el indicador de sustitución de ingreso para ambos casos, refleja un mayor porcentaje de gasto público, tanto como porcentaje del PIB, como en proporción del gasto público en ES.

Respecto al indicador de elegibilidad, y específicamente en lo que respecta a matrícula en ES, los resultados para ambos países se presentan cercanos al 50 por ciento. Si bien estos indicadores son inferiores a los resultados que presentan países como Portugal y Australia, se trata de porcentajes cercanos al promedio exhibido por los países pertenecientes a la OCDE. El menor porcentaje de la matrícula, en ambos casos, se puede explicar por la existencia de sistemas de admisión altamente selectivos. Específicamente, en el caso de Dinamarca existe un sistema de selección en el cual los postulantes deben rendir exámenes de ingreso y pruebas vocacionales o exámenes de admisión particulares para carreras específicas. Adicionalmente, el Estado danés determina el número de cupos a financiar por programa y universidad a nivel nacional. En el caso finlandés, por su parte, el sistema de admisión es altamente descentralizado y selectivo, cada institución de ES define sus propios mecanismos. Por último, y en relación al alcance de las prestaciones, ambos sistemas exhiben un alto índice de becas y créditos destinados a financiar la manutención de los estudiantes, superando considerablemente al resto de los países incluidos en este estudio.

Por otra parte, Portugal, presenta un índice de *desmercantilización* medio. Si bien su tasa de participación es superior al resto de los países del estudio y el gasto público por estudiante en ES como porcentaje del PIB es considerablemente alto y concordante con el porcentaje exhibido por los países de la OCDE, existe un importante gasto privado en ES. Los estudiantes deben contribuir con el pago de aranceles, los cuales, en el caso de las instituciones públicas son fijados directamente por el Estado; y, en el caso de las IES privadas, son fijados libremente por las instituciones. Adicionalmente, desde el año 2007 existe un sistema de créditos reembolsables para el pago de aranceles. Los créditos deben ser restituidos en un plazo de 6 a 10 años una vez finalizada la carrera.

Luego Australia, presenta un índice moderadamente bajo (-0.38) de *desmercantilización*. Si bien la tasa de participación en ES supera el 50%, tanto el gasto público destinado al sector, como la disponibilidad de créditos y becas presentan indicadores considerablemente menores que los países nórdicos. Lo anterior se explica por el alto porcentaje de gasto privado destinado a la ES. El aporte privado es realizado en forma diferida, es decir, en forma de créditos sin interés por los propios estudiantes y sus familias. El sistema de crédito, denominado HELP cuenta con un subsidio estatal y se paga a través del sistema de impuestos en forma contingente al ingreso (entre 4 y 8% de los ingresos), hasta la extinción de la deuda. La política con respecto al pago de la docencia supone que todos los estudiantes que pasan por la ES deben hacer una contribución al sistema, ya sea mediante el pago directo de aranceles o el pago diferido a través del acceso a crédito. El costo de la docencia está subsidiado por el estado de tal manera que a los estudiantes les corresponde una fracción del costo real, que depende del área del

conocimiento y varía desde un máximo de 83% (derecho, administración, economía) hasta un mínimo de 28% (agricultura)¹².

Respecto a los países latinoamericanos, Argentina presenta un índice de *desmercantilización* similar al exhibido por Australia. Si bien la tasa de participación es inferior al promedio de los países de la OCDE, es importante recordar que los mecanismos de acceso son diferentes según se trate del subsistema público o privado. El primero tiene acceso abierto, sin definición de cupos o vacantes, y sin cobro de aranceles en el nivel de grado (pregrado); en el segundo, en cambio, las instituciones definen autónomamente los criterios de admisión y también los aranceles. En relación a la proporción del gasto público en ES, Argentina alcanza niveles comparables a países como Dinamarca y Finlandia; no obstante lo anterior, el gasto público por estudiante en ES como porcentaje del PIB per cápita es bastante inferior – pero hay que recordar que solo se refiere a los estudiantes matriculados en el sector público.

Finalmente Brasil y Chile presentan los índices más negativos de *desmercantilización*. En el caso de Brasil este se explica primero por la existencia de un complejo y diversificado sistema de admisión, altamente selectivo en el sector público y más inclusivo en el sector privado. Adicionalmente, un alto porcentaje de la matrícula en ES se encuentra ubicada en el sector privado (alrededor del 70%) lo que implica un pago de arancel por parte de los estudiantes. Así, el Gasto Público como % del PIB es uno de los más bajos (junto con Chile) de los sistemas analizados.

El caso de Chile es el caso más extremo dentro de los países estudiados. El porcentaje de matrícula para el tramo estudiado (18 a 25 años) ha crecido sustancialmente en los últimos años: entre 2009 y 2014, el sistema en su conjunto creció en un 12%, concentrado el crecimiento principalmente en el sector privado. Así el gasto público en educación superior constituye una mínima parte del gasto total en el sector (cerca del 15%), siendo las familias quienes más aportan al sistema, a través del pago de aranceles. Adicionalmente, la mayor parte de los recursos públicos se asigna mediante modalidades de financiamiento a la demanda, a través de becas y créditos.

¹² Los estudiantes internacionales pagan un arancel no regulado, fijado por la institución.

2. Nivel de estratificación

En la tabla siguiente, se presentan los datos relativos a esta dimensión:

Tabla 2: Nivel de Estratificación¹³

| Países Involucrados | Diferenciación (número de tracks) | Especificidad Vocacional | Normalización | Estratificación |
|---------------------|-----------------------------------|--------------------------|----------------------------|-----------------|
| Australia | 2 | Diversificado | Autonomía Institucional | 0,33 |
| Dinamarca | 3 | Binario | Autonomía Institucional | 0,75 |
| Finlandia | 2 | Binario | Centralizado | 0,33 |
| Portugal | 2 | Diversificado | Autonomía Institucional | 0,33 |
| Chile | 3 | Binario | Autonomía Institucional | 0,75 |
| OECD Promedio | 3.06 | 0.46 | 0.63 | 0,45 |
| Argentina | 2 | Binario | Descentralización Regional | 0,50 |
| Brasil | 3 | Binario | Descentralización Regional | 0,58 |

Fuentes: Elaboración propia por medio de revisión bibliográfica y Willemse & De Beer, (*“Three worlds of educational welfare states? A comparative study of higher education systems across welfare states”*)

Como puede observarse, Chile y Dinamarca presentan un alto índice de *estratificación*. Esto se refleja en que en ambos sistemas existe una alta diferenciación de la oferta educacional, enmarcada dentro de tres trayectorias educativas. Asimismo, ambos sistemas son binarios, con instituciones especialmente destinadas a la formación técnico-profesional o, universidades focalizadas en la formación académica. Lo anterior da cuenta que los sistemas de ES en ambos países son de alta especificidad vocacional. Respecto a la centralización de las normas, Chile y Dinamarca son países en que las instituciones gozan de una alta autonomía institucional, lo que implica una baja estandarización respecto a sus procesos de toma de decisiones.

Argentina y Brasil presentan un nivel medio de *estratificación*. Si bien la tasa de diferenciación es distinta en ambos países, siendo Brasil quién presenta una mayor diferenciación en este ámbito, ambos sistemas son descentralizados a nivel regional, lo que implica una tasa media de estandarización. Por último, respecto a la especificidad vocacional, en los dos sistemas existe una diferenciación institucional entre la formación técnico-profesional de la formación académica universitaria.

Por último, Australia, Portugal y Finlandia presentan un bajo nivel de estratificación. Sin embargo, existen diferencias respecto a su índice de estandarización. Finlandia, por ejemplo, es el único sistema de ES –dentro de los países estudiados-, altamente estandarizado. Si bien,

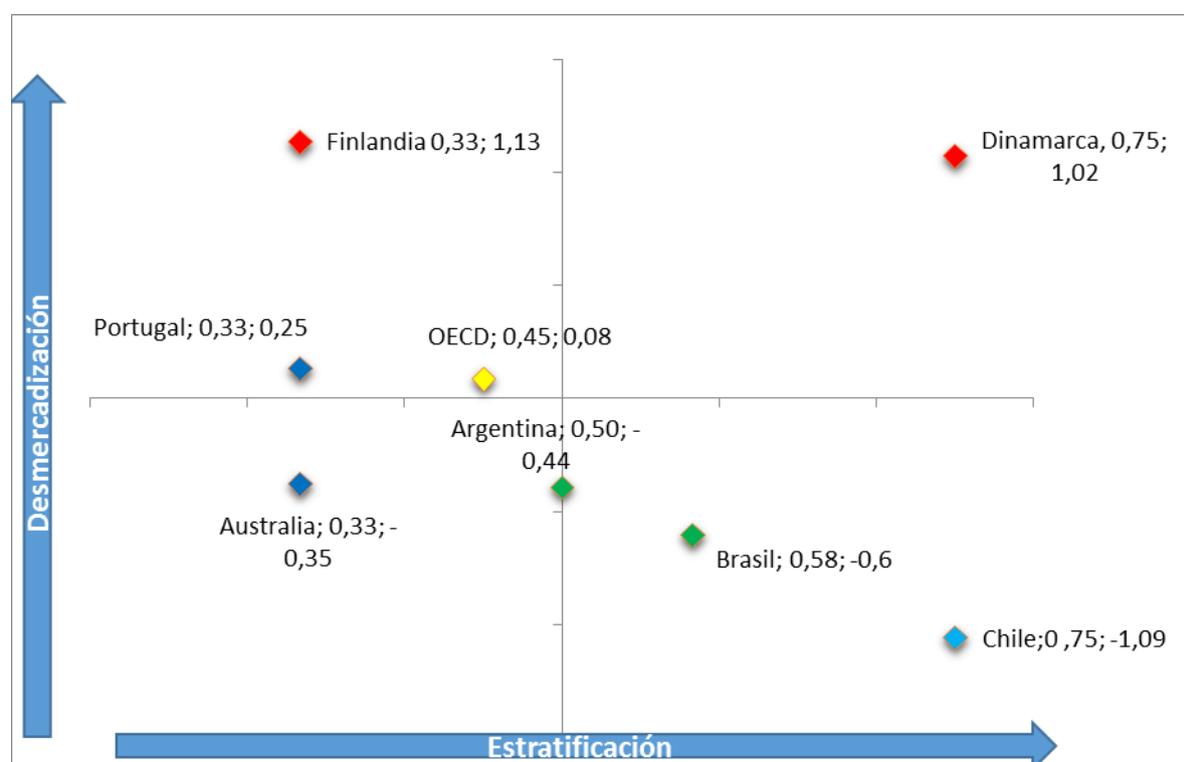
¹³ Para los indicadores cualitativos se imputan valores entre 0 y 1; así, en el caso de diferenciación, 0 corresponde al número mínimo (2) de tracks, y 1 al máximo (6). Respecto de la especificidad profesional, los países con un sistema de educación superior diversificado o unificado reciben una puntuación de 0 y los países con un sistema de educación superior binario recibir una puntuación de 1. Para la estandarización, se diferencia entre tres niveles: centralización (puntuación 1), diferenciación regional (puntuación de 0,5) y la autonomía institucional (puntuación 0). El índice general de la estratificación es la puntuación media de los tres indicadores y, por lo tanto, varía de 0 a 1.

las instituciones cuentan con autonomía en la toma de decisiones internas, la regulación del Estado es indirecta, generándose a través de las herramientas de financiamiento. Así, el Estado juega un rol importante en el establecimiento de normas relacionadas con la política de calidad de la ES. Portugal, por su parte, presenta una baja especificidad vocacional con un sistema altamente diversificado.

3. Análisis Integrado

Si se ubican los países en un gráfico que combina ambos índices, se obtiene la siguiente distribución que sintetiza lo expuesto:

Gráfico1: Desmercantilización vs Estratificación



La agrupación de países en este espacio es clara: tal como se indicó previamente, los países escandinavos (Dinamarca y Finlandia) ocupan una posición alta en *desmercantilización*. En este sentido, es posible decir que, para ambos casos, la ES es considerada como un derecho social. Así, la construcción y ejecución de políticas para el sector estaría exenta de principios regidos por la lógica del mercado. Respecto a su grado de *estratificación*, se presentan diferencias entre ambos sistemas, lo que da cuenta de una diferenciación respecto de la concepción del estado de bienestar. Así, y de acuerdo a la clasificación de Willemse and de Beer (2012), Finlandia presentaría un régimen socialdemócrata en el cual, tal como se expuso previamente, el financiamiento de la ES se realiza casi completamente con fondos públicos. Consecuentemente, el aporte privado es casi nulo, existiendo un fuerte sistema de becas y créditos. Dinamarca por su parte, al tener un alto índice de estratificación, presenta un sistema

en donde el Estado comprende a la educación como un derecho universal, no obstante las instituciones gozan de mayor autonomía y el sistema, en su conjunto, ofrece un mayor nivel de diversificación, encontrando distintos niveles de orientación y especificidad respecto a la oferta, generando estratos o niveles educativos diferentes y no centralizados en sus instituciones.

Australia y Portugal presentan una situación muy similar respecto al índice de *estratificación*, que para ambos casos es baja. No obstante, respecto al índice de *desmercantilización*, Australia presenta un indicador más bajo en comparación a Portugal. En este sentido, el sistema de ES australiano mostraría ciertas características de los estados de bienestar liberales, en donde la ES es concebida como el bien de consumo valorado en función de los beneficios privados que ésta otorga. Sin embargo, existe un bajo nivel de autonomía institucional, lo que implicaría un alto grado de centralización de las normas y políticas de calidad que rigen el sector.

Argentina y Brasil presentan indicadores similares, con niveles medio bajos de *desmercantilización*, y medios en *estratificación*. Estos indicadores permitirían inferir la coexistencia de un sistema que se diferencia respecto a su concepción en su sector público y privado. Así, el sector público asumiría características del régimen social demócrata y el sector privado, por su parte, características de sistemas liberales. Un reflejo de lo anterior es, por ejemplo para el caso argentino: las políticas de acceso universal y el porcentaje de gasto público destinado a ES (en instituciones públicas); por el contrario, indicadores como la baja tasa de participación en ES de Brasil, así como también, la fuerte oferta privada en ES, dan cuenta que este sector se regiría bajo la lógica del mercado.

Chile nuevamente presenta una situación extrema, con bajos niveles en ambas dimensiones. La ES ha sido concebida como un bien privado, y la oferta y su desarrollo ha sido encomendada al mercado. La composición del gasto es mayoritariamente privada, lo que se expresa en la existencia de aranceles determinados por las IES en función del mercado y pagados directamente por los estudiantes, ya sea directamente o a través de créditos. La autonomía institucional da cuenta del reducido rol del estado, lo que genera una estandarización limitada, que se expresa en diferencias significativas de calidad entre IES.

D. Grado de Diferenciación y Carácter Público del Financiamiento

Tal como fue explicitado, las estrategias de financiamiento de un determinado sistema revelan la concepción que las sociedades y el Estado tienen sobre la Educación. Por esto, resulta pertinente ahondar el análisis, focalizándose en las características y políticas de sistemas de financiamientos de los países incluidos en este estudio.

Así esta segunda ronda de resultados, contempla la cuantificación de dos elementos principales: primero, lo referido al **carácter del financiamiento**, es decir, la centralización y el origen público o privado de los recursos de la ES; y en segundo lugar, **la orientación y lógica de asignación**, es decir, cuales son los criterios para la distribución de los fondos públicos.

A continuación se presenta la información correspondiente a estas dimensiones:

Tabla N°3: Indicadores de las dinámicas y lógicas de financiamiento de la ES.

| Dimensión | Centralización de la asignación del Financiamiento (Centralizado/ Descentralizado) | | | Carácter público del Financiamiento (Público/ Privado) | | | Lógicas Asignativas del Financiamiento (Oferta/ Demanda) | | Orientación del Financiamiento (Insumos/ Resultados) |
|-------------------|---|---------|-------|--|---|--|---|------------------------------------|--|
| Indicador | Gasto en instituciones de ES como porcentaje del PIB, por fuente de financiamiento | | | Distribución del total del gasto público en ES según tipo de institución | | | Gasto público directo en instituciones y subsidios para los estudiantes | | Orientación del financiamiento de las instituciones hacia los insumos o resultados |
| Categorías | Público | Privado | Total | Gasto público directo en instituciones públicas | Gasto público directo en instituciones privadas | Transferencias públicas indirectas y pagos al sector privado | Gasto público directo en instituciones | Ayuda financiera a los estudiantes | |
| Australia | 0,8 | 0,9 | 1,6 | 63,8 | 2,1 | 34,1 | 65,9 | 34,2 | Resultados |
| Dinamarca | 1,8 | 0,1 | 1,9 | 72,1 | n/a | 27,9 | 72,1 | 27,9 | Insumos |
| Finlandia | 1,9 | 0,1 | 1,9 | 71,6 | 13,3 | 15,2 | 84,8 | 14,9 | Insumos |
| Portugal | 1,0 | 0,4 | 1,5 | 80,4 | 3,1 | 16,6 | 83,4 | 16,6 | Mixto |
| Chile | 0,7 | 1,7 | 2,4 | 27,5 | 32,2 | 40,4 | 59,6 | 35,8 | Resultados |
| OECD Promedio | 1,1 | 0,5 | 1,7 | 65,3 | 13,6 | 22,0 | 78,3 | 19,8 | No aplica. |
| Argentina | 1,1 | 0,3 | 1,5 | 95,6 | 3,2 | 1,2 | 98,8 | 1,2 | Insumos |
| Brasil | 0,9 | s/i | s/i | 92,4 | s/i | 7,6 | 92,4 | 6,6 | Mixto |

Fuente: OECD, Education at a Glance 2013. Construcción propia para la dimensión orientación del Financiamiento.

Sobre la base de los indicadores señalados, se calcularon los siguientes resultados:

Tabla 4: Grado de Centralización y carácter Público del Financiamiento

| | Centralización de la asignación del Financiamiento (Centralizado/Descentralizado) | Carácter público del Financiamiento (Público/Privado) | Indicador de Centralización y carácter Público del Financiamiento |
|----------------------------|--|---|--|
| Países involucrados | Proporción del gasto público en instituciones de ES | Proporción del gasto público directo a instituciones públicas | |
| Australia | 0,47 | 63,80 | -0,58 |
| Dinamarca | 0,95 | 72,10 | 0,63 |
| Finlandia | 0,96 | 71,60 | 0,64 |
| Portugal | 0,71 | 80,40 | 0,32 |
| Chile | 0,29 | 27,50 | -1,82 |
| OECD Promedio | 0,68 | 65,30 | -0,11 |
| Argentina | 0,77 | 95,60 | 0,80 |
| Brasil | 0,49 | 92,40 | 0,13 |

Fuentes: Organization for Economic Co-operation and Development (2010) (Education at a Glance 2013).

1. Centralización del financiamiento

Tal como se señaló previamente, el indicador asumido para determinar el grado de *centralización y carácter público* del financiamiento es la proporción del gasto público en instituciones de educación superior, donde la fuente del financiamiento se asocia al nivel de centralización de ésta.

Los resultados obtenidos dan cuenta que Dinamarca y Finlandia, comprenden mayores aportes de gasto público directamente destinado a las instituciones de ES, siendo prácticamente el 100% de los aportes que recibe el sector. La centralización de los recursos implicaría que, en ambos casos, los sistemas de ES comparten características de regímenes sociales demócratas. Es decir, se concibe la ES como un bien público, por lo tanto, su financiamiento es asumido, principalmente, por el Estado.

En Portugal, por su parte, el 71% de los aportes que reciben las instituciones proviene de fuentes públicas. Los resultados obtenidos indican una menor centralización de los recursos, lo que permite inferir una mayor privatización del financiamiento del sector.

Australia presenta una situación similar a Portugal, pero con un índice de centralización considerablemente más bajo. Portugal y Australia, aunque con distinta graduación, podrían caracterizarse como sistemas de financiamiento regidos por principios enmarcados en sistemas liberales de bienestar.

El análisis de los países latinoamericanos da cuenta de diferencias entre los distintos sistemas: Se observa un mayor nivel centralización en la asignación de los recursos en el caso de Argentina, seguido de Brasil (77% y 49% respectivamente). Chile, por el contrario, exhibe el grado menor de centralización en la asignación de los recursos. El resultado anterior, en el caso chileno, da cuenta de una marcada mercantilización del sistema educativo, de orden de financiamiento privado.

2. Carácter público del financiamiento

La proporción de gasto público directa a instituciones públicas permite distinguir entre aquellos países que propenden a sistemas públicos, tanto en la forma de financiamiento, como en la forma como se configura la oferta educativa, desde una provisión del Estado.

Los países de Latinoamérica (exceptuando Chile), son quienes poseen una mayor proporción de financiamiento directo estatal a las instituciones públicas. Hay que mencionar que estos países poseen sistemas binarios mixtos que comprenden oferta privada alta, por lo que el indicador muestra tan solo la oferta pública que se presenta en dichos sistemas.

Luego, y siguiendo un orden descendente, se sitúa Finlandia y Dinamarca (ambos con un indicador cercano al 70%) y Portugal, siendo este último, el que presenta mayores niveles de gasto público directo a este tipo de instituciones (80,4%). Por último se encuentran ubicados Australia y Chile (63,80% y 27,50%, respectivamente), Chile es el país que menos financiamiento público directo asigna a las instituciones de ES, lo que lo clasificaría dentro del extremo más privado respecto a las formas de financiamiento y provisión de educación superior.

3. Índice de centralización y carácter público del financiamiento.

Dicho lo anterior, el indicador de centralización y carácter público del financiamiento refleja la tendencia de los distintos sistemas y modelos de financiamiento de ES, dejando a Finlandia, Dinamarca y Argentina como aquellos países que, en la asignación de recursos para financiar la ES, son mayoritariamente públicos y centralizados. En el sector medio del

continuo de centralización pública del financiamiento, se ubica Portugal, Brasil y el promedio de la OECD (en dicho orden) reflejando a países con sentido público, pero con sistemas mixtos relevantes, donde el financiamiento privado juega un rol importante para sustentar el sector.

Australia, presenta formas más mercantilizadas de financiamiento y provisión, en el cual, si bien el Estado contribuye, esta contribución es menor en proporción al gasto privado del sector.

Finalmente Chile presenta un elevado nivel de descentralización y privatización de las formas de financiar la ES, siendo el sistema más mercantilizado en cuanto a las forma de financiamiento y provisión del bien educativo.

E. Orientación y Lógica asignativa del Financiamiento

Esta sección se centra en mecanismos de financiamiento según si este se asigna a la oferta (instituciones de educación superior) o a la demanda (estudiantes), y si los recursos se distribuyen esencialmente en función de insumos (remuneraciones, matrícula, inversión) o resultados (convenios de desempeño, número de estudiantes graduados). Como se señaló anteriormente, el financiamiento a la oferta enfatiza el componente privado de los beneficios de la educación superior, y se limita a subsidiar a los estudiantes que no se encuentran en condiciones de pagar por sus estudios directamente. Asimismo, la asignación de recursos en función de los resultados está asociada a una perspectiva en la que cada institución define la forma en que se obtienen esos resultados, sin que sea responsabilidad del Estado privilegiar una forma por sobre otra. Ambos mecanismos se enmarcan en una lógica de mercado, en la que las instituciones compiten entre sí para atraer estudiantes y de este modo, obtener financiamiento. El financiamiento a la oferta, por su parte, se asocia con el desarrollo de las instituciones, y de sus funciones, desde una perspectiva que enfatiza el rol del Estado en asegurar una provisión apropiada a los estudiantes que la requieran. Los recursos se asignan de modo tal de asegurar que las instituciones cuenten con los insumos necesarios para ofrecer el servicio requerido; para que este modo de operar funcione de manera eficaz, es preciso establecer adecuados mecanismos de regulación y control, que por una parte aseguren el uso correcto de los insumos y por otra, que se obtengan los resultados esperados.

Tabla 5: Orientación y Lógica asignativa del Financiamiento

| | Lógicas Asignativas del Financiamiento (Oferta/ Demanda) | Orientación del Financiamiento (Insumos/ Resultados) | Indicador de Orientación y lógica asignativa del Financiamiento |
|----------------------------|--|--|--|
| Países Involucrados | Proporción de gasto público como ayudas estudiantiles por sobre el directo a instituciones | Orientación del financiamiento Insumos/ Resultados ¹⁴ | orientación_lógica_index |
| Australia | 34,20 | 1,00 | 1,26 |
| Dinamarca | 27,90 | 0,00 | -0,19 |
| Finlandia | 14,90 | 0,00 | -0,71 |
| Portugal | 16,60 | 0,50 | -0,05 |
| Chile | 35,80 | 1,00 | 1,32 |
| OECD Promedio | 19,80 | 0,50 | 0,08 |
| Argentina | 1,20 | 0,00 | -1,26 |
| Brasil | 6,60 | 0,50 | -0,45 |

Fuentes: Organization for Economic Co-operation and Development (2010) (Education at a Glance 2013), y elaboración propia por medio de revisión bibliográfica.

1. Lógicas asignativas del financiamiento

El indicador usado para explicar las diferencias entre países es la proporción de gasto público como ayudas estudiantiles por sobre el directo a instituciones, lo que denota cuánto aporte financiero a la demanda se observa en cada país. Los números muestran una tendencia alta para países como Chile y Australia (35,80 y 34,20% respectivamente). Ambos países presentan una lógica guiada, mayoritariamente hacia el financiamiento a la demanda por sobre el resto de los países involucrados en el análisis.

Respecto a los países europeos, incluyendo el promedio de los países de la OCDE, las lógicas asignativas se presentan similares, con proporciones que varían entre el 15 y 20%. No obstante lo anterior, Dinamarca constituye una excepción respecto a este indicador, ya que

¹⁴ Para el análisis, la variable orientación del financiamiento se cuantificó asignando 1.00 al financiamiento a resultados, 0 al financiamiento a insumos y 0.5 al financiamiento mixto.

los beneficios que se destinan a los estudiantes son mayores que en los casos previamente mencionados¹⁵.

Por otra parte, en Argentina y Brasil se observan bajas formas de asignación de recursos en formas de subvenciones y becas para financiar la educación superior. En el caso de Argentina, el Estado financia directamente a las instituciones, con escasos aportes a becas de manutención en el sector público, y sin aportes públicos al sector privado. Brasil, en cambio, sí cuenta con becas para estudiantes del sector privado.

2. Orientación del financiamiento

Para comprender la orientación del financiamiento según los dos ejes propuestos – insumos y resultados – se debe precisar que, para los objetivos de este análisis, se consideró *insumos* a las asignaciones referidas a elementos tales como número de estudiantes, docentes, recursos, instalaciones, currículo, o programas, mientras que *los resultados* contemplan las formas asignativas en función del número de graduados, publicaciones, nivel de investigación, etc.

Considerando lo anterior, Dinamarca, Finlandia y Argentina pueden ser clasificados como países en los cuales los sistemas de financiamiento están orientados, predominantemente, hacia los insumos. Portugal y Brasil poseen sistemas mixtos que combinan aportes directos orientados hacia el financiamiento de los insumos, pero también cuentan con políticas orientadas a financiar los resultados.

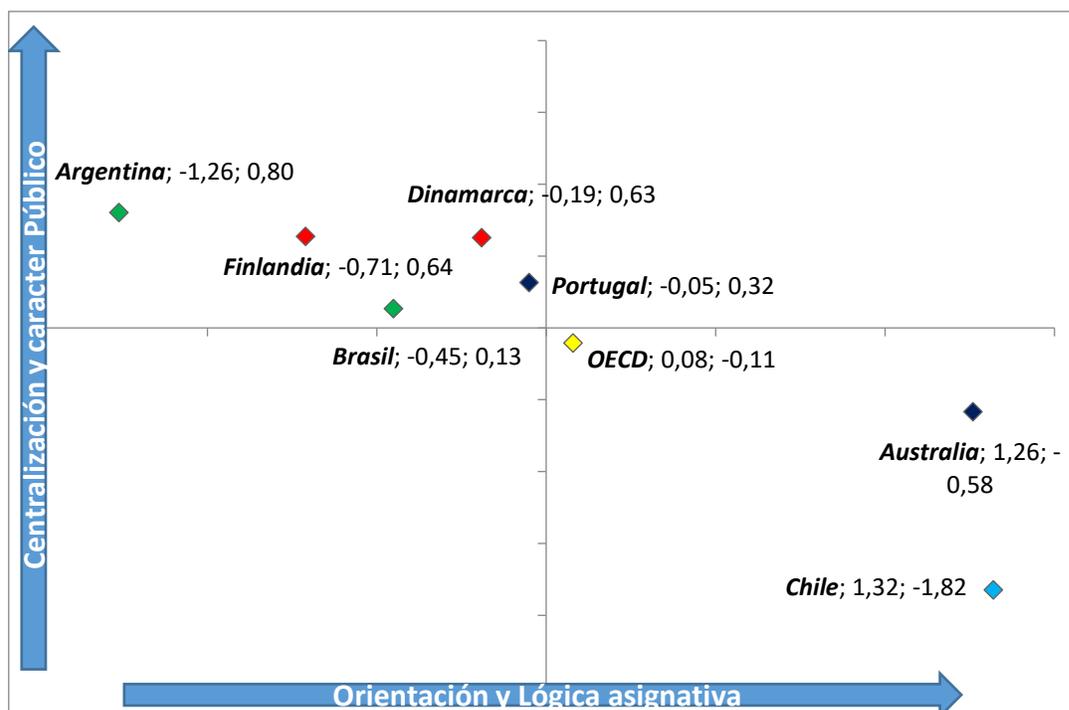
Por último, se encuentran los países que, principalmente, se orientan hacia el financiamiento según resultados, como es el caso de Australia y Chile. Lo anterior es coherente con el análisis de los indicadores previamente presentados que sitúa a ambos sistemas como los más mercantilizados del estudio.

3. Índice de orientación y lógica asignativa del financiamiento

Considerando ambos indicadores, es posible organizar a los países de la siguiente forma:

¹⁵ Sin embargo, resulta útil recordar que los aportes a los estudiantes son, en el caso de Dinamarca, para fines de manutención, y no para pago de aranceles.

Gráfico 2: Centralización y carácter público vs Orientación y lógica asignativa



Fuente: Elaboración propia en base de la construcción de índices contruidos a partir de indicadores extraídos de OECD Education at a Glance, Unesco y Eurostat.

Como puede verse en la representación gráfica de ambos índices, se denotan tres bloques significativos: en el primero se ubican los países nórdicos (Finlandia y Dinamarca) y Argentina, quienes representan aquellos sistemas con un financiamiento centralizado, público y donde la orientación, en la mayoría de los casos, es hacia los insumos y la oferta educativa.

Brasil y Portugal, por su parte, se ubican en el centro. Es decir, poseen sistemas mixtos que combinan recursos públicos centralizados con una parte del financiamiento hacia una oferta privada. También su orientación es considerada mixta en el sentido que presenta una distribución de las formas asignativas de oferta y demanda, vinculada tanto a los insumos como a los resultados. El tercer grupo está compuesto de los países que se consideran más mercantilizados, Chile y Australia. En ambos casos, gran parte del financiamiento es explicado por el sector privado. En consecuencia con lo anterior, la lógica asignativa se encuentra en función de la demanda y se evalúa a las instituciones por sus resultados, lo que determina el nivel de financiamiento percibido.

V. ANÁLISIS DE LOS PROCESOS, RESULTADOS E IMPACTOS.

En la sección anterior se completó una caracterización de los sistemas de ES seleccionados en función de su estructura institucional y políticas de financiamiento. En esta sección, se hará un análisis de indicadores relativos a procesos, resultados e impacto, con el objeto de explorar las relaciones eventualmente existentes entre la caracterización anterior y estos indicadores. Al igual que en los análisis anteriores, las variables incluidas en el modelo se extrajeron desde las bases de datos de Unesco, la OECD, el Banco Mundial y la Eurostat.

Los indicadores incluidos para este análisis son:

- Indicadores de **procesos**, consistentes en la tasa bruta de graduación y la tasa de completación de estudios para la ES.
- Indicadores de **resultados**. Se trata de cuatro indicadores que, en su conjunto, señalan el cumplimiento de objetivos específicos y generales atribuidos a la ES. El primero de ellos corresponde al **nivel educativo de la población adulta**; el segundo, la **tasa de empleabilidad de egresados**. Ambos indicadores fueron estimados para la cohorte de edad entre 25-34 años. El tercer indicador corresponde a la **tasa interna de retorno privada**, la cual evalúa cuánto de lo invertido es efectivamente retornado a los estudiantes, según los costos comprometidos por pasar por la ES; y finalmente el cuarto indicador de este grupo, corresponde a la **tasa interna de retorno pública**, evaluando el retorno público según los costos y beneficios públicos.
- Por último, los indicadores de **impacto** consideran las **remuneraciones proporcionales**, referidas al ingreso relativo de personas pertenecientes a la cohorte de entre 25-34 años de edad que finalizaron la ES; por otra, el **Indicador de desigualdad**, utilizando para estos efectos la comparación entre los ingresos del quintil más rico con los del quintil más pobre.

La siguiente tabla indica los resultados obtenidos en base a los indicadores señalados.

Tabla 6: Indicadores de Procesos, Resultados e Impacto

| Cadena evaluativa | Indicadores de Procesos | | Indicadores de Resultados | | | | Indicadores de Impacto | |
|-------------------|---|--|--|--|--|----------------------------------|--|--|
| Dimensiones | Tasa de Graduación | Tasa de Finalización | Nivel educativo población adulta | Tasa de empleabilidad | Retorno Privado | Retorno Público | Remuneraciones proporcionales | Indicador de desigualdad ¹⁶ |
| Indicadores | Tasa bruta de graduación de la educación terciaria (CINE 5 ^a) | Tasa de finalización de la educación terciaria (*) | Nivel educativo de la población entre 25 y 34 años | Tasa de empleabilidad de egresados de ES, (25-34 años) | Tasa interna de retorno privada, (***) | Tasa interna de retorno pública, | Ingresos relativos de graduados de ES (25 – 34 años) | Indice 20/20 (**) |
| Australia | 60,10 | 81,51 | 35,02 | 84,90 | 0,089 | 0,134 | 125,88 | 7,0 |
| Dinamarca | 49,25 | 80,44 | 33,21 | 85,27 | 0,085 | 0,029 | 111,25 | 4,3 |
| Finlandia | 47,82 | 75,76 | 37,82 | 82,83 | 0,103 | 0,068 | 130,13 | 3,8 |
| Portugal | 46,84 | 66,58 | 26,92 | 81,87 | 0,155 | 0,118 | 159,18 | 8,0 |
| Chile | 18,38 | 55,30 | 26,80 | 76,23 | 0,194 | . | 261,15 | 15,7 |
| OECD Promedio | 37,31 | 70,12 | 29,53 | 82,36 | 0,123 | 0,101 | 146,10 | |
| Argentina | 12,09 | . | . | . | . | . | . | 17,8 |
| Brasil | . | . | 12,74 | 88,03 | . | . | 239,94 | 21,8 |

Fuentes: OECD Education at a Glance 2013, Unesco, y Banco Mundial.

(*) Las metodologías utilizadas son: Australia Cross Section (2005-07), Dinamarca True Cohort (2000-01), Finlandia True Cohort (2000), Portugal Cross Section (2006-10). Para Chile, Fuente Mineduc, año 2009.

(**) Año del indicador para cada país: Australia 2006, Chile 2009, Dinamarca 2012, Finlandia 2013, Portugal 2012, Argentina 2010 y Brasil 2009.

(***) Para Chile, Fuente Mineduc año 2007.

¹⁶ Es evidente que no hay una relación directa entre la educación superior y el nivel de desigualdad de un país, que depende de un conjunto de variables que excede con mucho al efecto de la educación superior. Sin embargo, se incluye este indicador ya que en el mediano o largo plazo, el efecto de la ES sobre la estructura ocupacional debiera reflejarse en modificaciones del nivel de desigualdad.

Para Argentina y Brasil no hay datos comparables respecto de las tasas de graduación o finalización. Es posible estimar las tasas de graduación de la educación terciaria comparando los ingresantes con los egresados cinco años después. Aplicando una fórmula que compara el promedio de graduados en 2007, 2008 y 2009 con el promedio de ingresantes en 2001, 2002 y 2003 se obtienen los siguientes datos:

Tabla 7: Tasa de graduación Argentina y Brasil

| | Sector público | Sector privado |
|------------|----------------|----------------|
| Argentina* | 21,69 | 45,45 |
| Brasil** | 14,39 | 20,51 |

* (García de Fanelli, 2011) ** (Lobo, 2011)

A. Descripción de datos evaluativos

1. Indicadores de Procesos

El primer indicador presentado es la **tasa bruta de graduación**, la cual no contempla la cohorte ni la edad de los estudiantes, sino que observa los procesos acaecidos en un periodo determinado de tiempo. Respecto de este indicador, Dinamarca y Finlandia presentan indicadores relativamente similares, cercanos al 50 por ciento. Australia, por su parte es el país que exhibe el más alto índice en este punto, aproximadamente 60 por ciento. La tasa de graduación de Portugal también se asemeja a la de estos países analizados.

Aun cuando el indicador para Argentina y Brasil obedece a una metodología similar, no corresponde a la misma base de datos. Es posible observar que muestran resultados bastante inferiores a los de los otros países, con diferencias significativas entre el sector público y el privado. Las bajas tasas de graduación del sector público de Argentina son, probablemente, consecuencia de la falta de mecanismos de selección para el acceso a la educación superior, razón que no se condice con la situación en Brasil, que contempla procesos de selección en este sector.

El segundo indicador vinculado a los procesos es **la tasa de finalización** o completación de estudios que, a diferencia de la tasa bruta, estima el porcentaje de graduados de una cohorte determinada a partir de los datos observados en el tiempo. Esto permite contemplar de manera más detallada los fenómenos de retención y deserción asociados a la finalización de un programa educativo. Se observa que tanto los países Nórdicos como Australia presentan indicadores similares bordeando el 80%; Portugal, por su parte, presenta un indicador inferior al exhibido por los países de la OECD, con un 66,58 versus 70,12 por ciento,

respectivamente, que presenta una tasa del orden de 55%, consistente con los datos observados en otros países latinoamericanos y que da cuenta de una baja efectividad del sistema.

2. Indicadores de Resultado

Pasando a los indicadores de resultados, se comienza con el indicador del **nivel educativo de la población adulta** (de 25 a 34 años). Al igual que en los casos anteriores, Dinamarca y Finlandia presentan índices superiores al resto, ambos con indicadores que superan el 30 por ciento (33 y 38 por ciento respectivamente). Australia presenta indicadores similares a los países nórdicos, mientras que Portugal muestra niveles más bajos que el promedio OECD, cercanos al 27 por ciento (29,53 por ciento promedio OECD). Finalmente para el caso de los países latinoamericanos, Chile cuenta con 26,8% del grupo de edad con educación superior, acercándose al promedio de la OCDE y muy superior a Brasil, que solo tiene 12,74% en la cohorte de edad analizada.

Respecto de la **tasa de empleabilidad**, se observan valores similares para cada subgrupo de países asumido, donde Brasil (88,03%) y Dinamarca (85,27%) son los países que se destacan por sobre el resto, probablemente por razones diferentes: la baja cobertura de ES en Brasil explica la demanda por el relativamente reducido número de profesionales, lo que no es el caso de Dinamarca. Finalmente Chile, por otra parte, es quien presenta el indicador más bajo dentro de la muestra de países, con un 76,23% de empleabilidad. Sin embargo, es importante poner este indicador en perspectiva con el correspondiente a la tasa interna de retorno privada, y al diferencial de remuneraciones de los egresados de la ES.

Ahora, respecto a las **tasas internas de retorno** (TIR), Chile, Portugal y el promedio OECD (0,194, 0,155 y 0,123 respectivamente) presentarían los datos más altos de retorno privado, mientras que Dinamarca, Finlandia y Australia tienen tasas más cercanas entre ellos.

Cabe recordar que estos indicadores se ven influenciados por el total de los costos (tanto aquellos directos como los correspondientes a los ingresos no percibidos por estudiar) y los beneficios totales (tasas brutas de ganancia, y los efectos asociados al ingreso como el impuesto a la renta, efecto de desempleo, contribución social, subvenciones y transferencias), por lo tanto, el indicador es altamente sensible a las diferencias del sistema educativo con respecto a estas variables.

La tasa interna de retorno pública está estrechamente asociada al nivel de gasto público, lo cual explica la presencia de cifras más bajas para Dinamarca y Finlandia que las correspondientes a Australia y Portugal, donde la inversión pública en educación superior es inferior. No fue posible incluir a los países latinoamericanos en este análisis, ya que no se obtuvieron datos al respecto para ellos.

3. Indicadores de Impacto:

Respecto al primer indicador de este grupo, Chile muestra el mayor impacto en las **remuneraciones relativas** para los egresados de la ES (261,15) denotando lo gravitante del paso por este nivel educativo y lo determinante que resulta en la estructura ocupacional del país. Seguido se encuentra Portugal y el promedio de la OECD (159,18 y 146,10 respectivamente). Por último se encuentra Dinamarca, Finlandia y Australia, donde Dinamarca es quien presenta el menor impacto considerable en este ámbito (111,25).

El segundo indicador asumido como impacto es el **indicador de desigualdad** que compara los ingresos del quintil V con los del quintil I; si se considera que la ES tiene un efecto significativo sobre el nivel de ingresos y la empleabilidad, es evidente que también debiera constituirse en un factor decisivo en el ordenamiento de la estructura social. Así, se observa que los países más desiguales son los latinoamericanos (donde el quintil V concentra más de 15 veces los ingresos del quintil I). Seguidos vienen Portugal y Australia, y por último, se ubican Dinamarca y Finlandia con índices cercanos a 4 veces, lo que los ubica como los países más igualitarios dentro de la muestra de países del estudio.

Como se señaló más arriba, el efecto de la educación superior sobre el nivel de desigualdad es indirecto, por cuanto está mediado por la estructura ocupacional, siendo el empleo y las remuneraciones obtenidas las variables que inciden en el nivel de desigualdad. Sin embargo, dado que se postula que la educación superior tiene un efecto significativo sobre el empleo, parece conveniente incluir este indicador, dejando en claro su relación indirecta con la educación superior.

B. Resultados

Si se intenta agrupar a los países en función de los datos reseñados, esta agrupación depende de la forma en que se combinen los datos. En efecto, Finlandia y Dinamarca tienden a estar consistentemente en el mismo grupo; Portugal tiende a acercarse al promedio de los países de la OCDE, y Chile se mantiene aislado del resto. La escasez de datos sobre Argentina y Brasil dificulta su ubicación, lo que se agrava por cuanto las diferencias entre los subsistemas públicos y privados podrían conducir a ubicar cada uno de estos subsistemas en grupos diferentes. El caso de Australia es particular: en términos de su concepción de la educación superior, se encuentra en una posición más mercantilizada, pero cuando se observan los resultados, se ubica más cercano a los países nórdicos, a pesar de que presenta una orientación muy diferente.

Resulta interesante, entonces, añadir un conjunto de indicadores contextuales, referidos a la riqueza relativa de los países, y a afinar el indicador de desigualdad utilizado más arriba, tomando en consideración el régimen impositivo de los países.

A continuación se presentan las cifras de ingreso per cápita, las cifras del Índice de Gini antes de descontar impuestos y transferencias, y después de ello y el índice de desigualdad que compara los ingresos del 10% más rico con los del 10% más pobre:

Tabla 8: Indicadores de contexto

| Países | Ingreso per cápita | Gini pre-impuestos y transferencias | Gini post-impuestos y transferencias | Reducción del índice de desigualdad | Desigualdad 10/10 |
|-----------|--------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|-------------------|
| Australia | 67.458 | 0.468 | 0.336 | 0.132 | 12,5 |
| Dinamarca | 59.831 | 0.416 | 0.248 | 0.168 | 8,1 |
| Finlandia | 49.147 | 0.465 | 0.259 | 0.206 | 5,6 |
| Portugal | 21.733 | 0.521 | 0.353 | 0.168 | 15,0 |
| Chile | 15.732 | 0.426 | 0.394 | 0.032 | 26,2 |
| Argentina | 14.715 | | | | 31,6 |
| Brasil | 11.208 | | | | 40,6 |

Considerando estos datos, es posible agrupar a Australia, Dinamarca y Finlandia como países de altos ingresos; Portugal en una situación intermedia y los países latinoamericanos, con ingresos más bajos. Al mirar el índice de Gini antes de la carga impositiva, todos los países presentan cifras relativamente semejantes; sin embargo, al ajustarlo por el pago de impuestos y transferencias, la situación cambia sustancialmente: Dinamarca y Finlandia se mantienen en el mismo grupo, con el indicador más bajo, pero Australia se aproxima a Portugal; Chile, con el indicador más alto, es el que presenta el menor ajuste de los países considerados. Por último, al mirar el indicador de concentración de la riqueza (comparando los ingresos del decil X con los del primer decil), la distribución es, nuevamente, Dinamarca y Finlandia; Australia y Portugal; Chile en este caso queda en una situación intermedia, con menos concentración que Argentina y Brasil.

VI. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

El análisis comparado de las políticas de financiamientos e indicadores claves para el sector, ha mostrado que si bien existen diferencias en las formas de organización, gobierno y – consecuentemente – en la forma que asume el financiamiento de los sistemas de ES, algunos elementos permitirían situar a los países considerados dentro de un continuo. Si se utiliza la polaridad educación como derecho universal - educación como bien de consumo, es posible identificar tres grupos. El primero, estaría conformados por sistemas con un alto grado de (des)mercantilización, tales como Finlandia y Dinamarca. Si bien ambos sistemas varían respecto al nivel de estratificación, sus políticas de financiamiento comparten similitudes, existiendo una marcada centralización del financiamiento público y donde la lógica asignativa, en la mayoría de los casos, se destina al financiamiento de los insumos y la oferta

educativa. En este sentido, estos sistemas comparten características de sistemas socialdemócratas (según la categoría utilizada por Willemse y de Beer (2012))

Un segundo grupo, está conformado por los países más mercantilizados: Portugal y Australia. Sin embargo, entre ambos países existe heterogeneidad respecto de la polaridad mercado – derecho social, que tal como se indicó previamente, se explica en función de la existencia de sistemas mixtos, en los que coexisten instituciones privadas y públicas. Tanto Australia como Portugal entregan fondos públicos a sus instituciones de educación superior, aunque se observan tasas considerablemente menores que las de los países analizados anteriormente. No obstante lo anterior, Portugal combina la asignación de recursos públicos destinados a la oferta pública y también una parte hacia la oferta privada, asociada tanto a insumos como a resultados. En Australia, por el contrario, gran parte del financiamiento a la ES proviene del sector privado. En este sentido, Australia se ubicaría como un país más liberal respecto a sus políticas de financiamiento. Sin embargo, el Estado ejerce un control importante mediante la vinculación financiamiento – resultados; las IES se financian mayoritariamente con aportes del Estado, venta de servicios y pago de aranceles de estudiantes extranjeros; por ejemplo, en 2010 el pago de los aranceles efectuado por los estudiantes nacionales significó sólo un 5% del financiamiento de las IES.

Un tercer grupo estaría conformado por los países latinoamericanos considerados en este estudio, todos ellos caracterizados por tener un fuerte componente privado en la composición de sus respectivos sistemas de educación superior. En el caso de Argentina y Brasil, las políticas que se aplican a los subsistemas público y privado son diferentes: en el caso de la educación superior pública, éstas tienden a asemejarse a las de los países socialdemócratas; en cambio, cuando se trata de la educación superior privada, operan las reglas de mercado, con escasa presencia del sector público. Chile se presenta como un caso extremo, mostrando características de un sistema mayoritariamente regido por principios de mercado. Así, si bien coexisten instituciones públicas y privadas, las diferencias, en cuanto al financiamiento de la docencia, no son significativas.

Algunos de los factores críticos que configuran a Chile como un caso aislado son:

- La matrícula se concentra en el sector privado y las proyecciones dan cuenta de que la tendencia continuaría de mantenerse las condiciones actuales;
- El gasto público en ES es sólo un 15% del gasto total en educación, siendo las familias quienes más aportan al sistema mediante el pago de aranceles;
- Existe una alta estratificación de la oferta que sin embargo no se vincula con definiciones del estado respecto de las áreas prioritarias de desarrollo del país, dejándose la oferta a entera definición de las propias IES;
- El concepto de autonomía institucional es el más amplio del conjunto de países analizados, siendo más restringida la injerencia del Estado en la regulación y control de

las vacantes, aranceles, áreas del conocimiento, carreras de pre y postgrado; lo anterior implica una baja estandarización;

- El financiamiento está orientado principalmente a la demanda, a través de créditos y becas y también mediante convenios institucionales de desempeño;

El análisis refleja que si bien las orientaciones normativo – valóricas respecto de la concepción de la ES son un factor clave en la definición de las políticas del sector, estas orientaciones no son determinantes respecto de sus resultados e impacto, al menos no en el horizonte de tiempo considerado en este análisis; estos últimos se encuentran más vinculados a la riqueza relativa de los países, como se señaló más arriba. Así, Australia, Dinamarca y Finlandia presentan resultados similares en cuando a los indicadores analizados; Portugal se encuentra en un estado intermedio, y Chile tiene indicadores inferiores en la mayoría de los casos, aunque siempre muy superiores a los contemplados para los demás países latinoamericanos.

Un aspecto que es importante considerar en este análisis se refiere al grado de consolidación de los sistemas de educación superior. Sistemas con una trayectoria larga y sostenida, como es el caso de los países europeos, han tenido tiempo y oportunidad para generar un impacto mucho más estable y definido que países como los latinoamericanos, más jóvenes y sujetos a mayores vaivenes en el desarrollo de sus políticas.

Más allá de la concepción valórica subyacente a los distintos sistemas y del origen de las fuentes de financiamiento de la ES, la valoración del retorno público de la inversión en ES es gravitante a la hora de implementar políticas de control y regulación por parte del Estado.

Del análisis anterior se desprende que una modificación en la forma en que Chile defina su relación con la educación superior – pasando de una concepción de este nivel educativo como un bien de consumo, caracterizado esencialmente por los beneficios privados a que da acceso, a una en que se enfatice su condición de derecho social, garantizado por el Estado – conduciría necesariamente a una redefinición de las políticas públicas, principalmente aquellas referidas al financiamiento.

Sin embargo, las cifras sobre el ingreso per cápita nacional y las políticas impositivas hacen surgir dudas fundadas acerca de la viabilidad de modificar sustancialmente el régimen de financiamiento, que debiera pasar de ser mayoritariamente privado a depender de recursos públicos; de estar orientado a la demanda, a financiar la oferta; de asignar los recursos en función de resultados a financiar principalmente los insumos necesarios para lograr los objetivos previstos. Al mismo tiempo, es preciso explorar la factibilidad de modificar una forma de relación entre el Estado y las IES caracterizado por la autonomía de las instituciones de educación superior a una en la que será necesario generar mecanismos más rigurosos de regulación de la calidad, del uso de los recursos, de la definición de vacantes, y otras variables semejantes.

BIBLIOGRAFIA

Alba, R., & Lavin, D. (1981). Community colleges and tracking in higher education. *Sociology of Education* 54(4) , 223-37.

Atria, F. (2014). *Derechos sociales y educación, un nuevo paradigma de lo público*. Santiago: LOM.

Atria, R. (2011). *Tendencias de la educación superior: el contexto del aseguramiento de la calidad*. Santiago: CINDA.

Barnett, R. (2013). *Imagining the University. New Studies in Critical; Realism and Education* . Abingdon: Routledge.

Bloom, Hartley y Rosovsky. (2006). *Reaping the Benefits: Defining the Public and Private Value of Going to College*. The Institute for Higher Education Policy.

Brunner, J. (2009). *Educación Superior en Chile: Instituciones, Mercado y Políticas Gubernamentales 1967 -2007*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

Brunner, J. F. (2011). *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011*. CINDA.

Brunner, J. J., & Uribe, D. . (2006). *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior* . Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

Carpentier, V. (2007). Educational Policymaking: Economic and Historical Perspectives . En D. & Crook, *History, Politics and Policy Making in Education*, (págs. 30-48). London: Bedford Ways Papers.

Dill, D. (2003). Allowing the Market to Rule: The Case of the United States. *Higher Education Quarterly* , Vol. 57, No. 2: 136-157.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.

Friedman, M. & Friedman R. (1980). *Libertad de elegir*. Nueva York: Ediciones Orbis S.A.

García de Fanelli, A. (2011). La educación superior en Argentina 2005 - 2009. En J. Brunner, & R. Ferrada, *Educación Superior en Iberoamérica, informe 2011*. Santiago: CINDA.

Gemmell, N. (1996). Evaluating the impacts of human capital stocks and accumulation on economic growth: Some new evidence. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* , 58, 9–28.

Harland, T. (2009). ‘The university, neoliberal reform and the liberal educational ideal . En M. H. Tight, *The Routledge International Handbook of Higher Education* (págs. 511-521,). London: Routledge.

Hölttä, S., Jansson, T., & Kivistö, J. (2010). Emerging Markets in the Finnish System. En R. Brown, *Higher Education and the Market* (págs. 123-134). New York: Routledge.

Lobo, R. (2011). La educación superior en Brasil. En Brunner & Ferrada, *Educación Superior en Iberoamérica, Informe 2011*. Santiago: CINDA.

Pereira, E. (2011). La educación superior en Portugal. En J. Brunner, *Educación Superior en Iberoamérica, Informe 2011*. CINDA.

Teixeira, P. N., & Dill, D. D. (2011). *Public Vices, Private Virtues?: Assessing the Effects of Marketization in Higher Education: Assessing the Effects of Marketization in Higher Education (Vol. 2)*. . Springer.

UNESCO. (2009). La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo. *Conferencia Mundial de Educación Superior* . http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado_es.pdf.

Willemse, N., & de Beer, P. (2012). Three worlds of educational welfare states? A comparative study of higher education systems across welfare states. *Journal of European Social Policy* , 22 (2), 105-117.