

## **“ELEMENTOS FUNDAMENTALES A CONSIDERAR EN EL PROYECTO DE REFORMA UNIVERSITARIA”**

**Investigador invitado:**

**Nicolás Barrientos Oradini**

**Administrador Público y Licenciado en Ciencias de la Administración Pública, Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile, Magíster y Bachiller en Ciencias de la Educación con Mención en Pedagogía Universitaria, Universidad Miguel de Cervantes, Magíster en Gobierno y Gerencia Pública Universidad de Chile, con estudios de Doctorado en Educación**

### **1. Introducción**

Un aspecto interesante a la hora de establecer una propuesta de reforma al sistema de educación superior y particularmente en el ámbito universitarios es que intentar reconocer, al menos parcialmente, la diversidad institucional. En esta dimensión hay un progreso y los autores han hecho bien. Pero aun así, las propuestas de reforma que se han presentado, son muy estrechas para expresar toda la diversidad existente. Dentro de cada categoría hay instituciones demasiado diferentes. No toma en cuenta que el mercado de la educación superior no es nacional e integrado sino regional y local y que, al nivel del pregrado, no todas las instituciones compiten con todas las demás. No hay suficiente énfasis en la composición social del alumnado, la cual siempre refleja proyectos muy distintos entre instituciones elitistas, por ejemplo, e instituciones socialmente no-selectivas. Tampoco revela en toda su magnitud el impacto de las diversas formas de financiamiento de las instituciones y la importancia de los subsidios fiscales acumulados a través de décadas, los que son determinantes, por ejemplo, para las llamadas universidades de investigación y doctorados. Tampoco logra la propuesta del gobierno dar cuenta de las diversas culturas internas ni de su dinamismo relativo durante los últimos diez años, etc.

De ahí surge entonces la necesidad de establecer las bases conceptuales para que sean contempladas en un proyecto de reforma a la educación superior, con el objeto de asegurar la calidad de los procesos formativos y de igualar las condiciones a las que se enfrentan las instituciones a la hora de dar cuenta pública de sus procesos internos.

Este texto busca describir los elementos que deben ser considerados a la hora de proponer una reforma al sistema de educación superior que considere financiamiento estatal, regulación, derechos, admisión, etc.

## **2. Elementos que deben ser Considerados en un Proyecto de Reforma Universitaria**

### **2.1. La Asignación de Recursos del Estado**

Considerar la “propiedad” como criterio central o único para asignar los recursos de Estado es equivocado. Es más, en vista de los problemas de mercado que presenta el sistema universitario chileno, no sólo interesa asignar en forma eficiente los recursos fiscales, sino también regular de manera adecuada el sistema universitario. Desde una óptica económica, en efecto, no se estarían asignando bien los recursos fiscales si una universidad de propiedad estatal que se dedicase a proveer bienes privados, por los cuales podría cobrar un arancel elevado y superior al del resto del sistema, recibiera del fisco todo el financiamiento que necesita para su operación. En el otro extremo, tampoco se le deberían negar recursos estatales a una universidad organizada como corporación de derecho privado, sin fines de lucro, que sólo produce bienes públicos, tales como investigación básica o extensión universitaria gratis.

Por lo tanto, es un error considerar que la universidad de propiedad estatal debería, por ese solo antecedente, recibir más aportes estatales, independientemente de los productos que entregue o las tareas que desempeñe.

Además, a lo descrito se suma que la relación de propiedad del estado sobre “sus” universidades opera como la nuda propiedad (Código Civil, Artículo N° 582), esto es, el dueño o poseedor del bien que se ha entregado en usufructo, hecho que implica separar el derecho de goce de la propiedad misma del bien, de modo que el nudo propietario no puede gozar el bien en cuestión. De esta forma, los rectores, equipos directivos y académicos ejercen el derecho de “usufructo” sobre las universidades sin ser sus dueños. El Estado entonces, se transforma en un “nudo propietario” siendo el dueño de las instituciones, pero con la importante limitación de que existe un usufructo (derecho de poder usar y disfrutar la cosa) que pertenece a otra persona. Da cuenta de este hecho, la escasa representatividad de cargos que el Estado tiene en las universidades, la nula capacidad de ejercer actos administrativos y que estos sean obedecidos, la suscripción de convenios de desempeño cuando el Estado provee recursos a las instituciones, la autogestión extremada y la escasa capacidad de control de los

organismos gubernamentales sobre la calidad y pertinencia de los gastos. A lo anterior se suma que en términos prácticos, la organización de las universidades estatales no está diferenciada de las universidades privadas que también integran el Consejo de Rectores, ni en atribuciones, ni en niveles de participación de los órganos estatales.

Al mismo tiempo, existe un error conceptual cuando se asocia a las universidades privadas con “dueños”, asumiendo que existe un derecho de propiedad de los socios sobre las corporaciones. En una Corporación de Derecho Privado sin Fines de Lucro, los socios no poseen derechos de propiedad, uso, goce y enajenación sobre los bienes de la corporación, ni sobre su propiedad misma. Asimismo, no pueden ejercer derechos de herencia ni traspasar sus derechos u obligaciones societales. En los hechos y considerando aspectos normativos y de autorregulación, las universidades privadas poseen más mecanismos de control y limitación sobre la propiedad que las propias universidades estatales.

A partir de lo anterior y con el fin de resolver el problema de cómo asignar los recursos del Estado, es necesario establecer entonces, sin caer en discrecionalidades, una clasificación de los planteles universitarios chilenos que tome en cuenta las distintas variables o dimensiones envueltas.

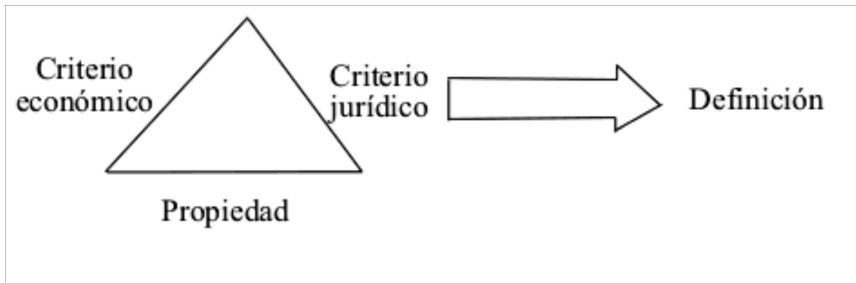
La primera a considerar es la propiedad de la universidad. La segunda es jurídica, esto es, cómo está legalmente constituida la universidad. La tercera proviene del ámbito de la economía y se refiere a los productos que la universidad ofrece, pues, desde el punto de vista de la eficiencia en la asignación de los recursos, no se puede operar como si los productos académicos fuesen irrelevantes, ni tampoco se puede proceder a asignar recursos fiscales en ausencia de una calificación previa de esos productos como bienes públicos o privados.

Esta aproximación tridimensional (véase Figura 1) permitiría distinguir entre universidades públicas puras, universidades privadas puras y mixtas (semipúblicas o semiprivadas). En un extremo hablaríamos de universidad pública cuando simultáneamente se trata de un plantel de propiedad estatal, con personalidad jurídica pública y que, desde un punto de vista económico, sólo ofrece bienes públicos. Pero también podría darse una universidad privada que sólo ofrece bienes públicos. Y esto es así porque las universidades no ofrecen un solo tipo de bienes.

Entre los productos que esencialmente ofrece una universidad están los grados académicos, títulos profesionales, investigación básica, investigación aplicada y desarrollo de experimentos, asistencia técnica, bienes de esparcimiento a la

población (campus-parques abiertos, orquestas sinfónicas, museos de arte y científicos, jornadas artísticas y culturales, etc.) y otros. Pues bien, cada uno de estos productos tiene características particulares, por lo que no son todos ellos necesariamente idénticos ni homologables entre sí. En consecuencia, las universidades pueden presentar características “públicas” y “privadas” según los distintos productos que ofrecen.

Figura 1: Criterios para Definición de una Universidades



Cuando se consideran las tres aristas del problema, surgen entonces múltiples posibilidades, como se aprecia en la figura 2 que presenta, para efectos de ilustración, una situación simplificada en la que sólo se ofrecen dos tipos de bienes: títulos y grados académicos e investigación, ya sea como bienes públicos o privados. Supongamos, a modo de ejemplo, una universidad cuya propiedad es estatal, que está organizada jurídicamente como corporación de derecho público y que ofrece los dos productos (títulos y grados académicos e investigación).

En este esquema, dicha universidad se podría ubicar en cualquiera de los ocho cuadrantes de la primera fila (de abajo hacia arriba). Ahora, si todos sus bienes fueran económicamente bienes públicos (sector “A” oscurecido de la figura 2), entonces sería una universidad pública pura. En el otro lado, una universidad de propiedad privada, organizada jurídicamente como corporación de derecho privado y que sólo ofrece bienes privados (tanto títulos y grados como investigación) sería una universidad privada pura (sector “B” oscurecido de la tabla).

A continuación nos referiremos a cada una de las tres dimensiones.

Figura 2: Clasificación de Universidad Pública y Universidad Privada

Organización jurídica		Corporación de derecho público				Corporación de derecho privado			
Bienes económicos		Bienes públicos		Bienes privados		Bienes públicos		Bienes privados	
Productos		Títulos y grados	Investi-gación	Títulos y grados	Investi-gación	Títulos y grados	Investi-gación	Títulos y grados	Investi-gación
Propiedad	Privada							B	
	Estatal	A							

## 2.2 Propiedad de las Universidades en Chile

Uno de los pilares básicos para clasificar las universidades en Chile es la estructura de propiedad de sus activos y patrimonio, la cual condiciona su existencia económica y financiera, así como sus órganos de gobierno y la fijación de políticas y estrategias para su permanencia en el tiempo. Se distinguirán aquí dos tipos de propiedad: 1) estatal y 2) no estatal. Esta segunda agrupación puede tener matices, pues finalmente tendrá implicación aquí la forma jurídica que adopte la universidad.

Así, su propiedad puede ser privada y estar organizada como una corporación o fundación, o simplemente ser de propiedad de un grupo de personas organizadas en otras entidades, sean instituciones religiosas, organizaciones políticas, organizaciones no religiosas pero “espirituales”, o simplemente personas naturales.

## 2.3 Organización Jurídica de las Universidades

Conforme al Código Civil chileno, las universidades pueden adoptar la personalidad jurídica de derecho público o de derecho privado. El Código Civil en su Título XXXIII, artículos 545-564, explicita sus características. De igual forma, el Reglamento sobre Concesión de Personalidades Jurídicas a Corporaciones y Fundaciones (Diario Oficial No 30.319, 20.3.1979) aclara estos conceptos.

Respecto a las entidades que pueden adoptar la personalidad de derecho público, el Código Civil (Art. 547, inciso 2) incluye explícitamente a las corporaciones o fundaciones como la nación, el fisco, las municipalidades, las iglesias, las

comunidades religiosas y los establecimientos que se costean con fondos del erario. En el caso de las universidades, aquí caben las universidades de propiedad estatal, a pesar de ser organizaciones con autonomía y con cierta independencia para cumplir con sus tareas. También caben aquí las organizaciones asociadas a las iglesias, dentro de las cuales están sus universidades.

En cuanto a las entidades que pueden constituirse como personas de derecho privado, están las corporaciones de derecho privado y las fundaciones. Según Alessandri, Somarriva y Vodanovic (2005, p. 537), el texto de las disposiciones del Título XXXIII del libro primero del Código Civil sólo menciona que las corporaciones son asociaciones que no persiguen fines de lucro. En general, las corporaciones de derecho privado pueden tener fin de lucro, pero no es el caso chileno, pues las que persiguen fin de lucro se denominan sociedades y son regidas por otros títulos del Código Civil (Título XXVIII, respecto a sociedades) o por el Código de Comercio. Para el caso que aquí interesa, también es relevante distinguir qué tipo de organización tienen las universidades que no están explicitadas en el Código Civil como corporaciones de derecho privado, sin fin de lucro, tales como la Universidad de Concepción y la Universidad Federico Santa María.

En las corporaciones de derecho privado, según el Reglamento sobre Concesión de Personalidad Jurídica, hay dos tipos de organizaciones: corporación y fundación, ambas con diferencias de matices. Así, en el caso de una corporación sus miembros son sus integrantes y en las fundaciones sus miembros tienen el carácter de destinatarios; la corporación es una asociación de personas y la fundación es un patrimonio donado por alguien para un fin determinado. También hay diferencias respecto a quién otorga el patrimonio: en la fundación lo entrega un fundador donante y en el caso de la corporación su patrimonio lo forman sus socios. Sin embargo, lo relevante en ambas formas es que son organizaciones sin fines de lucro, lo que para el caso de las universidades chilenas tiene una importancia central, pues por ley ninguna universidad puede tener como objetivo el lucro.

Este último aspecto es uno de las mayores encrucijadas del sistema universitario chileno, pues por una parte hay universidades que han ido creando organizaciones paralelas a ellas para encubrir el lucro y por otra hay universidades que han creado organizaciones o relaciones que realizan aportes pecuniarios que permitan financiar proyectos educativos con fin social y que producen bienes públicos (traducidos generalmente en educación de pregrado con becas internas o actividades de extensión abiertas a la comunidad). En el caso de las primeras (es decir aquellas que han creado organizaciones paralelas para encubrir el lucro),

una práctica de encubrimiento es la separación legal entre la universidad y los edificios que ésta ocupa, creándose dos organizaciones paralelas, donde la primera es un ente que entrega educación, investigación y extensión, y la segunda, puede prestar servicios de variada índole a la corporación. Así, a través de distintos tipos de empresas, algunas universidades podrían traspasar beneficios. Paralelamente, hay algunas universidades que se relacionan con inmobiliarias para acceder al uso de bienes inmuebles a un costo inferior al de mercado y con el objeto de evitar las fluctuaciones en el precio de los arriendos, lo anterior con el fin de mantener una estructura de costos estable en el tiempo que permita mantener una política de aranceles accesibles y de becas internas de alta cobertura, en este caso no existe presencia de lucro.

Para determinar la diferencia es vital analizar el precio de los arriendos que pagan las instituciones por el uso de sus instalaciones y el valor de mercado de los mismos.

Esta información nos permite indagar la intención, o no, de lucrar a través de la prestación de servicios educativos. Por tanto, las denominadas sociedades relacionadas, son instrumentos jurídicos, que permiten sacar excedentes, operar neutralmente o prestar un servicio o arriendo más barato que el mercado con el fin de colaborar con la Universidad, por ello debe analizarse caso a caso la situación.

En general, las universidades de propiedad estatal chilena se organizan como corporaciones de derecho público, al igual que las universidades de propiedad de la Iglesia Católica. Todas las restantes se organizan como corporación de derecho privado que, como ya se señaló, son organizaciones que, según el Código Civil y también estipulado por la Ley Orgánica Constitucional de Educación, no persiguen “fines de lucro”.

### **2.3 Bienes y Servicios de las Universidades como Bienes Públicos o Privados**

Samuelson y Nordhaus (1996, p. 356) señalan que “los bienes públicos son aquellos cuyos beneficios se extienden de manera indivisible a toda la comunidad, independientemente de que los individuos deseen o no comprarlos. Los bienes privados, por el contrario, son aquellos que pueden dividirse y suministrarse por separado a diferentes individuos sin que produzcan beneficios ni costos externos a otros. La intervención del Estado suele ser necesaria para suministrar eficientemente los bienes públicos, mientras que los bienes privados pueden ser asignados eficientemente por los mercados”. De acuerdo con esta concepción, los bienes públicos están disponibles para la toda la sociedad y ella se beneficia del



conjunto de bienes, por ejemplo: defensa nacional, educación básica y media, investigación básica, entre otros. Asimismo, se considera que los bienes públicos no son suministrados eficientemente por el mercado.

Nicholson (2004, pp. 679-680) plantea una definición más operativa basándose en dos características de los bienes públicos que se refieren a la no exclusión y la no rivalidad en el consumo. Señala que “un bien es excluyente si resulta relativamente fácil, una vez producido el bien, excluir a otros individuos de su beneficio. Un bien es no excluyente cuando es imposible, o muy caro, excluir a otros individuos del beneficio del bien”. Por bienes no rivales señala que “un bien es no rival si el consumo de unidades adicionales del bien implica un costo marginal social nulo de la producción”. Esta definición es más operativa y se muestra en la figura 3, también basada y adaptada de Nicholson (p. 681).

En general, el Estado interviene en la producción de bienes públicos por varias razones, entre otras: cuando al sector privado no le interesa participar en la producción de esos bienes; cuando el bien público es ofrecido por monopolios debido a que existe información incompleta para los participantes del mercado; cuando se trata de asuntos como defensa nacional, y también cuando asumen gobiernos con enfoques intervencionistas en el mercado.

A partir del enfoque matricial presentado en la figura 3 se pueden analizar los diferentes productos ofrecidos por las universidades y abordar así la tercera dimensión relevante para generar una definición de lo que diferencia una universidad pública de una universidad privada.

Figura 3: Ejemplos de Bienes Públicos y Privados

		Exclusión	
		Sí	No
Rivalidad	Sí	<i>Bienes privados:</i> Alimento, vestuario, casas, automóviles, entre otros.	<i>Bienes comunes:</i> Aire y agua sin contaminar, bancos de pesca, entre otros.
	No	<i>Públicos incompletos:</i> Electricidad, puentes, TV por cable, carreteras con peaje, entre otros	<i>Bienes públicos:</i> Defensa nacional, aire, agua, investigación básica, entre otros



## 2.4 Productos y Bienes Universitarios

Éstos se pueden agrupar en tres rubros:

a) Títulos profesionales y grados académicos.

Los grados académicos son: licenciatura, magíster y doctorado.

Los títulos profesionales, según la Ley Orgánica Constitucional de Educación, son diecisiete, pero las universidades los han diversificado aún más.

b) Investigación y desarrollo (IyD). La definición de IyD del “Manual de Frascati” de la OCDE incluye investigación básica, investigación aplicada y desarrollo de experimentos. Estos dos últimos dan origen a la llamada “invención, innovación y difusión”.

c) Extensión universitaria. La extensión universitaria incluye una variada gama de servicios y productos, entre ellos: museos artísticos, museos científicos, orquestas de cámara, sinfónicas o filarmónicas, campus y parques abiertos a la comunidad, jornadas de arte y científicas, medios de difusión universitarios comerciales y no comerciales (radiodifusoras, canales de televisión y diarios), jornadas deportivas, clubes deportivos y de entretenimiento, servicios a la comunidad (asesorías a empresas y organismos estatales), atenciones médicas y dentales, entre otros.

Los bienes incluidos en estos tres grupos tienen características particulares, por lo que deben ser analizados por separado para determinar si deben ser calificados como bienes públicos o privados.

a) Títulos profesionales y grados académicos

a.1) Títulos profesionales : En el caso de los títulos profesionales (que están explicitados en la legislación chilena) todo indica que en su mayoría son bienes privados, ya sea, en algunos casos, por las características mismas de las profesiones liberales, o porque el ejercicio profesional se desarrolla en forma “dependiente”, con “exclusividad y rivalidad”, como se explicará a continuación.

En efecto, los profesionales titulados en una universidad pueden trabajar como dependientes, esto es, ser contratados por un sueldo, por una jornada de trabajo completa en un organismo público o privado. En cualquiera de los dos casos, en términos prácticos, debido a los límites de la jornada de trabajo, esto implica que, cualquiera sea la organización que contrata al profesional, éste pasa a desempeñarse en forma exclusiva para esa entidad, y por tanto se excluye a otra organización de contratarlo. Por esta razón se dice también que existe “rivalidad” entre las organizaciones, pues la organización que contrata a ese profesional entra en rivalidad con las otras organizaciones que quisieran contratarlo.

Ya que los distintos sectores de la economía contratan tanto mano de obra como profesionales, y normalmente lo hacen con exclusividad, ello indica que los títulos profesionales pueden ser considerados bienes privados, desde el punto de vista

tanto del que posee el título profesional como de quien contrata los servicios del profesional. Así, pues, si los profesionales universitarios son contratados con “exclusividad” y con “rivalidad”, entonces el título profesional presenta las características de un bien privado.

Sin embargo, hay que establecer algunos matices, como en el caso de profesionales de la salud y la educación, que se desempeñan en áreas que tienen ciertas características de bienes públicos, lo que llevaría a que el Estado tenga participación en su promoción ya sea como regulador o como financista de una parte de los costos de producción de este tipo de profesional.

Y también hay otros “productos” universitarios que, aun cuando son poco demandados en el mercado de trabajo, tienen características de bienes públicos porque son necesarios desde un punto de vista del desarrollo social y producen una externalidad positiva. No todas las universidades ofrecen estos “productos”, pues, como ya se señaló, tienen baja demanda, pero alguien debe ocuparse de su desarrollo. Ejemplos de este tipo de formación profesional son las ciencias básicas, filosofía, macroeconomía y algunas especialidades como las pedagogías en idiomas extranjeros como el francés, alemán, chino mandarín, japonés, entre otros. Este tipo de producto es ofrecido por muy pocas universidades chilenas ya sean de propiedad estatal o de propiedad no estatal.

a.1) Grados Académicos: Desde el punto de vista económico, el caso de los grados académicos no es equivalente al del título profesional. A diferencia de un título profesional, por ejemplo, el primer grado académico de pregrado (la licenciatura) normalmente no tiene gran demanda laboral en comparación con los títulos profesionales que están señalados en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, ya que en la práctica sólo es un requisito para cursar el grado siguiente, de magíster. Por otro lado, en todos los programas de estudio que conducen a un título profesional, el grado de licenciatura es previo a la obtención del título profesional. Así, en estricto rigor, este producto no presenta los rasgos de “exclusión” y “rivalidad” en el mercado que caracterizan a los bienes privados, por lo que se asemeja más a un bien público.

Con todo, los rasgos de bien público de los grados académicos se hacen más evidentes en algunos grados de magíster y, en especial, de doctor que son poco demandados en el mercado y sin embargo benefician a la sociedad en su conjunto. Pero esto requiere de un cuidadoso análisis conceptual, pues al ser productos relacionados con la investigación básica pueden ser financiados a través de esta vía. Esto es lo que sucede actualmente en las universidades chilenas que dictan posgrados.

Por ejemplo, aun cuando un doctor en filosofía moral, o un doctor en física cuántica, u otros, sean poco demandados en el mercado laboral, la sociedad en su conjunto debe impulsar este tipo de programas de estudio que el sector privado probablemente no producirá. Estos dos casos de doctorados son ejemplos de productos que se acercan más a ser bienes públicos. Pero hay otros tipos de doctorados que pueden reunir características de bienes privados, lo que requiere de un estudio conceptual cuidadoso de cada producto ofrecido.

Un caso aparte son los posgrados demandados por la empresa, tales como el magíster en administración, que sí presentan las características de bienes privados.

Según datos de la Academia Chilena de Ciencias, y explicitados en el Informe de “Educación Superior en Chile” de la OCDE (2009), el año 2004 únicamente ocho universidades graduaron doctorados, y el 80% de esas graduaciones tuvieron lugar en sólo tres universidades (Universidad de Chile, P. Universidad Católica de Chile y Universidad de Concepción). Por otro lado, catorce universidades, todas pertenecientes al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, tenían programas de doctorados. Pero el 68% de estos programas se concentra en sólo cuatro universidades (Universidad de Chile, P. Universidad Católica de Chile, Universidad de Concepción y Universidad de Santiago).

Respecto al número de estudiantes matriculados en programas de doctorado, según datos del CRUCH (Consejo de Rectores) en su Anuario Estadístico, en el año 2006 el 70% se concentra en las tres primeras universidades mencionadas; respecto a programas acreditados el año 2007 por la CONAP (Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado), el 63% de los programas acreditados se concentra en sólo tres universidades, según datos de CSE (Bases de Datos históricos del Consejo de Educación Superior de las Instituciones de Educación Superior). Estos datos indican que estos bienes públicos son ofrecidos únicamente por muy pocas universidades y se encuentran altamente concentrados en tres o cuatro de ellas, independientemente de su propiedad y de la organización jurídica de los planteles.

En resumen, no más del 8% de las universidades chilenas ofrece bienes públicos como programas de posdoctorados.

b) Investigación y desarrollo (I&D)

b.1) Investigación básica

La investigación básica es uno de los ejemplos más citados de un bien público.

Una investigación sobre el genoma, por ejemplo, beneficia a toda la comunidad y sus resultados pueden ser publicados para provecho de toda la sociedad; en su consumo, entonces, no hay exclusión ni tampoco rivalidad. Un subproducto de la investigación básica es aquel relacionado con la difusión, tales como revistas científicas y libros. Normalmente la investigación básica no es, en caso alguno, un bien privado, salvo aquella investigación efectuada por gobiernos y que se mantiene en reserva por razones estratégicas de defensa, o de futuras explotaciones sujetas al resultado de esta investigación.

Para medir la incidencia de la investigación básica en la universidad chilena se pueden considerar los fondos obtenidos por cada universidad en su postulación a fondos competitivos para financiar investigación básica a través del Fondo para el Desarrollo de la Investigación Científica y Tecnológica (Fondecyt). Para el período 2000-2005, según datos del Informe de “La Educación Superior en Chile” (2009, p. 222), tres universidades concentran el 70% de dichos fondos (Universidad de Chile, P. Universidad Católica de Chile y Universidad de Concepción). El 28% restante lo obtienen las demás universidades del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas. Así pues, tomando como proxy de la investigación básica la distribución de estos fondos, se puede ver que sólo unas pocas universidades realizan investigación como un bien público. Estas cifras tampoco cambian si se toma como proxy de investigación básica el número de publicaciones en revistas científicas que originan los proyectos de investigación, pues nuevamente, en el período 2001-2003, cuatro universidades publican el 80% de todas las publicaciones nacionales (Universidad de Chile, P. Universidad Católica de Chile, Universidad de Concepción y Universidad de Santiago); el resto es publicado por universidades pertenecientes al Consejo de Rectores.

Se concluye, pues, que la característica de bien público de la investigación básica es independiente de la propiedad y del régimen jurídico que la rige.

También está el caso de investigación básica que es encargada y contratada a las universidades por alguna empresa usuaria. Desde el punto de vista de bienes públicos y privados, esta investigación tendría el mismo carácter que la investigación aplicada que se analizará a continuación.

b.2) Investigación aplicada y desarrollo de experimento. Hay universidades que realizan esta segunda fase de la investigación, la que puede ser exclusiva y por tanto vendida a industrias. Si ocurre esto último, se trata de un “producto” que tiene características de bien privado, pues al ser vendido implica exclusión y rivalidad, características de un bien privado. En caso contrario, cuando la investigación aplicada sigue siendo comunicada a la sociedad y no es “apropiable”, entonces es un bien público. Lo mismo es válido para la invención,

innovación y difusión del conocimiento, que pueden tener características ya sea de bien público o bien privado, dependiendo del tipo de producto que se esté distribuyendo.

### c) Extensión universitaria

Bajo esta denominación se encuentra un conjunto de productos y servicios universitarios que pueden presentar características ya sea de bien público o bien privado. La orquesta sinfónica de una universidad puede tener más características de bien público cuando, por ejemplo, presenta su repertorio musical en locales abiertos y en diferentes ciudades. Y puede ser un bien privado cuando sólo hace presentaciones reducidas en lugares con límite de capacidad y cobrando precios de mercado equivalentes a los de los espectáculos competitivos. Esto nos indica que para cualquier producto de extensión universitaria hay que hacer un análisis particular para definir si es un bien público o un bien privado.

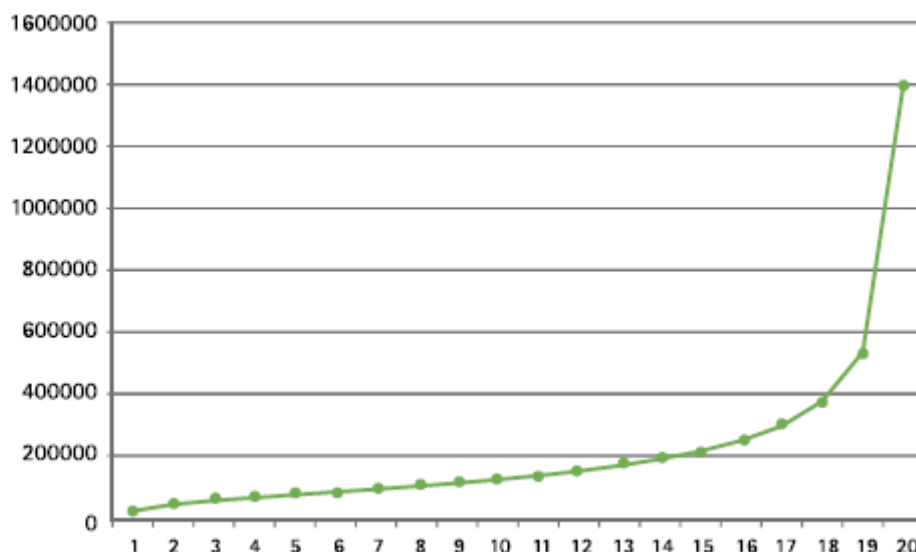
Otro ejemplo de bien público son los museos de arte, abiertos a la comunidad durante toda la semana y gratuitos para sus visitantes.

También los barrios universitarios (campus-parque) abiertos a la comunidad, equivalentes a una plaza pública cualquiera, pero financiados por la universidad.

## **2.5 Financiamiento: costo de la gratuidad**

La distribución de la riqueza en la sociedad chilena es sabidamente desigual. Aquello ha resultado ser un rasgo permanente en el tiempo desde muy larga data; sin embargo, distintas modalidades de desigualdad implican, de hecho, sociedades distintas. Nuestro patrón de desigualdad actual no está caracterizado por una suerte de exclusión o marginalidad social distintiva en la parte baja –como lo fue durante parte importante del siglo pasado–, sino más bien por una fuerte concentración del ingreso que traslada las principales diferenciaciones en la distribución de la riqueza a la zona alta de la sociedad. Al segmentar la población ya no en quintiles, sino en veintiles (Gráfico siguiente), asoma de manera nítida la fuerte concentración del ingreso nacional.

Gráfico 1: Ingreso Monetario Per Cápita por Veintiles de Ingreso Promedio (2009)



Fuente: Nueva Geografía Del Sistema de Educación Superior y de los Estudiantes. Mónica Jiménez y Felipe Lagos. AEQUALIS. 2011

Esto no solo implica diferencias en la distribución de determinados activos, sino el desarrollo de estrategias distintas por parte de los sujetos, estrategias que se configuran como rasgos distintivos de los grupos sociales, tanto en términos de posiciones estructurales como de trayectorias.

Respecto a los ingresos y su distribución en la matrícula, se observan diferencias en el procesamiento de la desigualdad que ejercen los distintos sistemas históricos (el conjunto de instituciones tradicionales pertenecientes al CRUCH y el nuevo sistema privado generado tras las reformas de los años ochenta). El sistema tradicional muestra una menor amplitud social y un perfil más bien mesocrático de estudiantes; sin embargo, su escasa pluralidad se ve expresada al interior de cada institución, las que en consecuencia son relativamente similares si comparamos unas con otras a la luz del ingreso per cápita promedio de sus estudiantes.

Por otra parte, el sistema privado es más amplio a nivel agregado, es decir, como conjunto alcanza a sectores más altos y más bajos de la estructura social, y sin embargo sus instituciones tienden a una mayor homogeneidad interna, resultando bastante distintas entre sí cuando se compara el ingreso promedio per cápita de sus matriculados. De ahí que entre ellas se observa un perfil de ingresos altos bastante homogéneo, cuando hablamos de universidades selectivas, o bien estudiantes provenientes de hogares de bajos ingresos cuando se trata de instituciones no selectivas.

Más allá de los juicios de valor que pudiera hacerse respecto de ambas situaciones, se trata en definitiva de distintas modalidades de exclusión social, cuya diferencia tiene consecuencias en cómo se procesa la desigualdad en Chile en el actual momento histórico.

Evidentemente, en esta diferencia juega un rol fundamental, aunque no único, el sistema de ayudas estudiantiles propio de las instituciones del CRUCH. Aun así, el financiamiento de los estudios es principalmente asumido por los estudiantes (en la mayoría de los casos por sus familias). Sólo en las dos categorías más bajas la cobertura de ayudas estudiantiles está cercana al 50%. En las dos superiores, el financiamiento propio supera el 60%.

Mientras las becas crecen desde los técnicos hacia abajo –lo que resulta lógico, dados los instrumentos focalizados utilizados por el Estado– y los créditos se mantienen constantes con una leve curva descendente, en el segmento más alto existe mayor proporción de becas que créditos, dando cuenta de la persistencia de rasgos regresivos en la asignación de tales ayudas. (Ver Tabla Siguiente).

Tabla 1: Becas y ayudas estudiantiles por sector económico

	Profesionales y directivos	Técnicos y profesionales de nivel medio	Empleados y obreros	Trabajadores no calificados
Financiamiento propio	73,8%	60,7%	51,7%	53,3%
Beca estatal	5,9%	6,6%	14,1%	16,7%
Beca no estatal	2,7%	3,3%	4,6%	3,2%
Crédito fondo solidario	5,9%	10,2%	8,2%	8,1%
Crédito CORFO	2,4%	5,0%	3,5%	3,5%
Crédito privado con garantía estatal	6,8%	11,4%	15,2%	12,7%
Otro crédito	2,5%	2,9%	2,8%	2,4%
<b>TOTAL</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Nueva Geografía Del Sistema de Educación Superior y de los Estudiantes. Mónica Jiménez y Felipe Lagos. AEQUALIS. 2011

A partir del gráfico y tabla anteriormente mostrados, puede concluirse que la propuesta de gratuidad universal en la educación superior es una medida altamente regresiva. Puesto en cifras y si consideramos solamente la actual matrícula que presentan universidades selectivas (es decir, que exigen PSU), el costo total de la gratuidad para este sector es de 1.184 millones de dólares. Dicho de otro modo, la proporción de gasto incremental (respecto del total) para el Estado de financiar la educación de los más ricos representa un 47% del costo total.



## **2.6 Autonomía, Organización interna y Respeto a la Identidad de los Proyectos**

La autonomía universitaria permite garantizar el respeto a la pluralidad y diversidad democrática del sistema universitario. Limita la acción del Estado, regula en los hechos, el desarrollo de los proyectos universitarios y entrega un marco de acción predefinido a los actores del sistema universitario.

La idea de reforma presentada por el gobierno, denota la búsqueda de una uniformidad en el tipo de proyecto educativo que se busca. Es un hecho que un sistema moderno y democrático requiere de heterogeneidad.

En ese aspecto no parece prudente establecer una acreditación obligatoria, relevando a un segundo plano la acreditación de carreras y que tiende a la uniformidad de proyectos, lo que limita el quehacer de una instancia de acreditación. La práctica de la CNA ha representado un avance que le ha hecho bien al sistema, con problemas y nuevos requerimientos que esta debe afrontar, pero lo segundo no borra lo primero. No son convincentes los argumentos para establecer por ley un solo plazo igual de acreditación. Las Universidades no son iguales, los proyectos tampoco. Ya señalamos que se debe reconocer distintos tipos de Universidades, de igual modo se debe reconocer que las Universidades no nacen complejas, con doctorados e investigación de nivel, las universidades requieren un largo tiempo de maduración. Una Universidad que tiene un siglo de autonomía, no se puede comparar con aquella que no completa aún un decenio.

Existe amplia evidencia respecto de lo señalado. Como muestra, en América Latina solo un 2,2% de las universidades y solo un 2,6% se encuentra entre las 500 universidades con más producción científica.

Un estudio realizado por Aequalis en Chile<sup>1</sup> que considera varios criterios, concluye que sólo existen once universidades con investigación, seis semi-complejas y treinta uno docentes.

## **3. Conclusiones**

En vista de la gran cantidad de conceptos asociados a una idea de reforma universitaria y dado lo peculiar del sistema chileno en relación con otros países, se necesita contar con una taxonomía de las universidades que permita identificar hacia dónde se quiere dirigir los recursos económicos del Estado. No se pueden destinar los recursos económicos en base únicamente a la estructura de propiedad ni sólo en base a la estructura jurídica de los planteles. Se requiere,

<sup>1</sup>Estudio Aequalis del año 2011.

además, establecer una relación con los productos y servicios que cada universidad ofrece a la comunidad. Se trata, entonces, de aplicar el tradicional enfoque de “insumo-producto” para medir la eficiencia económica y poder priorizar hacia dónde el Estado quiere destinar sus recursos.

A fin de determinar posibles fallas de mercado y establecer las regulaciones que deberían resolver esas fallas, otro aspecto que debe aclararse es el carácter de bien privado y bien público de los productos que ofrecen las universidades. Sin la claridad de una definición global respecto a las universidades y los bienes privados y públicos que ellas ofrecen, se hace difícil evaluar el funcionamiento del mercado en la educación superior chilena.

De este trabajo se deduce que existe la necesidad de generar una tipología de universidades considerando simultáneamente la propiedad, la organización jurídica y el tipo de bienes y servicios que la universidad ofrece. Esta tipología permitiría aunar criterios homogéneos y permite clarificar el cúmulo de definiciones en actual uso.

A partir de estas definiciones se puede establecer qué recursos se destinan a las universidades en su conjunto, ya sea como aportes fiscales directos a la institución, así como aportes fiscales directamente hacia los productos que sean definidos como bienes públicos.

Así, si una universidad es “completa y pública pura” debería tener pleno derecho a recibir aportes estatales por su sola función pública, además de los recursos que se reciban por los bienes públicos que ofrece a la comunidad.

Sobre el financiamiento y la propuesta de gratuidad puede concluirse, que si se aplicara la medida de gratuidad universal en la educación superior esta beneficiaría al sector ABC 1 en un 47%, distribuyéndose el resto del gasto en los otros segmentos. Sin perjuicio de lo anterior, puede asumirse que los segmentos altos de ingreso (excluido el ABC 1) recibirían una alta proporción de este beneficio. Esta situación generará en forma directa, una transferencia de recursos desde los más pobres (vía precios sociales expresados en impuestos) hacia los más ricos, lo que es altamente regresivo y atenta contra las medidas de eficiencia en el gasto fiscal y la focalización de la inversión pública que promueve la equidad.

Sobre la producción de conocimiento, un salto cualitativo supone pensar la calidad educativa no desde los productos y los fines, sino desde las condiciones reales del desarrollo general común, y desde el valor social de los conocimientos que se

producen y distribuyen, y que se vinculan con las prioridades nacionales y regionales.

Lo que implica esto es un cambio de paradigma de lo que es la reforma universitaria en la época contemporánea, hacia la concepción de una organización abierta, de diferente nivel de participación de sus múltiples actores; flexible, auto-regulada y con una fuerte orientación con sustentabilidad y compromiso social.

La producción de conocimientos implica que el conocimiento que se produce en la investigación, pero también en los nuevos sistemas de aprendizaje, se define por el contexto de su aplicación y su utilidad pública.

Por ello, la producción y transferencia de conocimientos hace referencia a un proceso articulado, desde el conocimiento existente hacia el que se produce y recrea, y que por lógica, debe adaptarse a cada realidad institucional. Esto incluye, por tanto, un conjunto de elementos y componentes del saber hacer y saber cómo, experticia, técnicas y capacidades muy variadas, mecanismos, programas, instituciones, agencias y actores del proceso. Una institución que se organiza para producir y transferir conocimientos a la sociedad debe ser, por tanto, dinámica y diferenciada.

La organización de la innovación institucional y colectiva, requiere de una incrementada eficacia en la toma de decisiones, en su descentralización, en su mayor participación horizontal, con mayor delegación de responsabilidades y autoridades, y de una amplia integración de unidades autónomas.

#### **4. Bibliografía**

- Barr, N. (2004). Higher education funding. *Oxford Review of Economic Policy*, 20(2), 264-283. Retrieved on November 2, 2012 from <http://eprints.lse.ac.uk/288/> doi: 10.1093/oxrep/grh015
- Barr, N. (2009). Financing higher education: Lessons from economic theory and reform in England.
- Higher Education in Europe, 34(2). Retrieved on November 2, 2012 from <http://eprints.lse.ac.uk/30873/> doi: 10.1080/03797720902867419
- Bartelse, J., & van Vught, F. (2009). The European higher education classification: Objectives and concepts. In F. van Vught (Ed.), *Mapping the Higher Education Landscape* (pp. 57-69). Houten: Springer.

- Bernasconi, A. (2006). La difícil tarea de clasificar universidades. *Revista Calidad de la Educación*, 25, 81-96.
- Borges, J. L. (1993). The analytical language of John Wilkins. [El idioma analítico de John Wilkins].
- Texas: University of Texas Press. Retrieved on November 4, 2012 from <http://www.alamut.com/subj/artiface/language/johnWilkins.html>
- Bourdieu, P. (1984). *Distinctions. A social critique of the judgment of taste.* [La distinction. Critique sociale du jugement]. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bourdieu, P. (1989). Social space and symbolic power. *Sociological Theory*, 7(1), 14-25.
- Brunner, J. J. (2005). Mercados universitarios: Ideas, instrumentaciones seis tesis en conclusión. Retrieved on November 4, 2012 from [http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/2006/03/mercados\\_univer.html](http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/2006/03/mercados_univer.html)
- Brunner, J. J. (2009). *Educación superior en Chile. Instituciones, mercados y políticas gubernamentales.* Santiago, Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Brunner, J. J., Elacqua, G., Tillett, A., Bonnefoy, J., González, S., Pacheco, P. y Salazar, F. (2005). *Guiar el mercado. Informe sobre la educación superior en Chile.* Santiago, Chile: Universidad Adolfo Ibáñez.
- Brunner, J. J. y Peña, C. (Eds.) (2011). *El conflicto de las universidades: Entre lo público y lo privado.* Santiago, Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Clark, B. R. (1983). *The higher education system. Academic organization in cross-national perspective.* Berkeley: University of California Press.
- Deem, R., Hillyard, S., & Reed, M. (2007). *Knowledge, higher education, and the new managerialism.* Oxford: Oxford University Press.
- Dill, D. D. (2007). Will market competition assure academic quality? An analysis of the UK and US experience. In D. F. Westerheijden, B. Stensaker, & M. J. Rosa (Eds.), *Quality assurance in higher education: Trends in regulation, translation and transformation* (pp. 47-72). Dordrecht: Springer.

- Dill, D. D., & Soo, M. (2004). Transparency and quality in higher education markets. Retrieved on January 9, 2013 from <http://www.unc.edu/ppaq/docs/Douro2.pdf>
- Durkheim, E., & Mauss, M. (1963). *Primitive Classification*. London: Cohen & West.
- Enders, J., & Jongbloed, B. (2007). *Public-private dynamics in higher education*. New Brunswick, U.S.A.: Transaction Publishers.
- Hansmann, H. (1980). The role of the nonprofit enterprise. *Yale Law Journal*, 89, 835–901.
- Hansmann, H. (1990). Why do universities have endowments? *Journal of Legal Studies*, 19, 3–42.
- Hansmann, H. (1996). *The ownership of enterprise*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Marginson, S. (2009). Global university rankings: Some potentials. In B. M. Kehm, & Stensaker, B. (Eds.), *University Rankings, Diversity and the New Landscape of Higher Education* (pp. 85-96). Rotterdam: Sense Publishers.
- OECD (2007). *Higher education and regions. Globally competitive, locally Engaged*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- Parada, J. R. (2010). Universidades públicas y privadas: un enfoque tridimensional. *Estudios Públicos*, 120, 183-205.
- Rappoport, D., Benavente, J. M. y Meller, P. (2004). Rankings de universidades chilenas según los ingresos de sus titulados. [Documentos de trabajo N° 306]. Santiago, Chile: Banco Central de Chile. Retrieved on November 1, 2012 from <http://www.bcentral.cl/eng/studies/working-papers/306.htm>
- Reyes, C. y Rosso, P. P. (2012). Una nueva clasificación de las universidades chilenas. [Manuscript].
- Roth, A. P. (2012). Higher education's non-commodifiable public and private benefits. Series 2012-2013. Retrieved on November 10, 2012 from <http://www.presidentialperspectives.org/pdf/2013/2013-Chapter-2-HE-Non-Commodifiable-Benefits-Roth.pdf>
- Shattock, M. (2003). *Managing successful universities*. Maidenhead: Society for Research into Higher Education & Open University Press.

