

PRIVATIZACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE: UNA VISIÓN CRÍTICA

OSCAR ESPINOZA*

*
Correo-e:
oespinoza@academia.cl

Ingreso: 3/II/05
Aprobación: 9/IV/05

Resumen

El presente trabajo discute y documenta los procesos de privatización y comercialización de la educación superior acaecidos en Chile con posterioridad a la reforma estructural de 1981, así como los actores que han estado jugando algún rol en dichos procesos incluyendo el Banco Mundial, el BID, el FMI (factor exógeno) y los *Chicago Boys* (factor endógeno), ya sea a través del diseño e implementación de políticas comerciales y educativas o de la negociación de créditos. Mientras la privatización del sistema terciario es analizada desde la perspectiva del crecimiento institucional y la expansión de la cobertura (matrícula), la comercialización es enfocada tanto desde la perspectiva doméstica como internacional.

Palabras claves: Motivación situada, tareas académicas, planes cognitivos, recursos de aprendizaje.

Abstract

This paper talks about and documents privatization and commercialization processes on higher education in Chile after the structural reform which took place in 1981, as well as those playing a role on such processes, including the World Bank, the IDB, the IMF (exogenous factor) and the "Chicago Boys" (endogenous factor), either through the design or the implementation of commercial and educational policies or through credit negotiation. While the privatization of the tertiary system is analyzed from an institutional growth perspective and coverage expansion (enrollment), commercialization focuses both on the domestic and international perspective.

Key words: Commercialization, higher education, Chile.

Introducción

La privatización y comercialización de la educación superior en el mundo, América Latina, y particularmente en Chile, es un fenómeno que se ha venido suscitando con creciente intensidad en las últimas dos décadas. En ese escenario, urge una pronta discusión y reflexión acerca del rol que debe jugar la educación terciaria en el mundo contemporáneo. En lugar de pensar a la educación como un componente más de la comercialización de productos, se requiere pensar en acuerdos culturales y educativos de gran envergadura que, fuera del marco de comercialización, permitan: 1) establecer relaciones de apoyo mutuo entre los diversos sistemas y sus instituciones de educación superior; 2) estructuren fondos que sirvan para el apoyo a proyectos regionales de expansión y mejoramiento educativo; 3) hagan énfasis en las distintas identidades latinoamericanas en el contexto de un proyecto de fortalecimiento de la cultura latinoamericana; y 4) creen salvaguardas contra la privatización y la comercialización de la educación y estimulen la puesta en marcha de proyectos de investigación y formación relativos a los problemas sociales y económicos que afectan a la sociedad latinoamericana en general.

No cabe duda que si se promoviera una discusión amplia acerca de las implicaciones y efectos negativos que conlleva considerar a la educación como mercancía, sería factible que un número cada vez mayor de actores del sistema educativo y de la comunidad participen y contribuyan a crear una conciencia nacional y regional que haga imposible el avance de los planes de integración subordinada de la educación latinoamericana a la lógica de las grandes corporaciones de la educación a nivel mundial (incluyendo agencias de asistencia técnica como el Banco Mundial y el

Banco Interamericano de Desarrollo), a los proyectos culturales de los países hegemónicos y a las propias iniciativas nacionales de privatización y comercialización de la educación.

En la actualidad es posible observar algunos de los riesgos que conlleva la inclusión de la educación como mercancía (y a los estudiantes como “clientes y/o consumidores”) en las discusiones que hoy se llevan a cabo en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés) de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Este último, por ser un acuerdo en el nivel prácticamente mundial, hará mucho más difícil que los acuerdos regionales —como los que hoy se intentan concretar entre algunos países latinoamericanos (incluyendo el Tratado de Libre Comercio, TLC)— puedan dejar de incorporar la educación como uno más de los ámbitos de intercambio comercial.

Por muchos años, la educación, la salud, el agua y otros servicios sociales habían sido considerados como parte del bien público y, consecuentemente, como algo que debía ser financiado y organizado por los gobiernos locales, provinciales o nacionales. Sin embargo, en los últimos tiempos estos servicios han sido vistos como “comodidades” producidas y administradas por instituciones privadas, comercializados en mercados internacionales y consumidos por los individuos para su propio beneficio personal (Robertson *et al.*, 2002). Por ejemplo, la Organización Mundial de Comercio informa que históricamente la educación ha sido concebida como “‘un bien de consumo público’ aunque en años recientes ha llegado a ser considerada como ‘un bien de consumo privado’ con un precio determinado por las instituciones proveedoras del servicio” (World Trade Organization, 1998: 3). A diferencia de los críticos de la OMC y de la agenda neo-liberal¹, quienes aparecen apoyando a la OMC evalúan

¹ Entre las muchas preocupaciones existentes respecto a la hegemonía que se pueda generar como consecuencia directa de la globalización se cuentan las amenazas a la consolidación del sistema democrático especialmente en lo relativo a los procedimientos que guían al mismo (Copp *et al.*, 1993; Ginsburg, 2001; Highland, 1995). Así, esta forma de globalización

esta tendencia de manera positiva al ver los movimientos privatizadores como un mecanismo para la liberalización comercial (Education International & PSI, 2002)².

Es importante resaltar que los 144 gobiernos miembros que forman parte de la OMC/Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) por adscribirse a esta instancia no son automáticamente obligados a facilitar acceso inmediato al mercado a compañías foráneas y privadas para realizar negocios en sectores de servicios tales como educación (World Trade Organization, 2002a: 1). Para que un país sea absoluta e indefinidamente eximido de las reglas del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, un servicio requiere ser completamente “provisto durante el ejercicio del gobierno de turno” (World Trade Organization, 1994: 285)³, lo que implica que el servicio “no es provisto ni sobre una base comercial ni en base a la competencia con otros abastecedores (privados) de servicios (Sauvé, 2002: 3)⁴. De manera alternativa, por al menos un corto periodo, un país puede limitar sus compromisos sobre un sector o un ámbito particular de un sector de servicios a las reglas y normativas de la OMC⁵.

Dentro del sector educación, el nivel post-secundario constituye el principal foco de la

actividad comercial y de las discusiones debido a la alta representación que presentan las instituciones de carácter privado en comparación con lo que acontece con los otros niveles del sistema educacional en muchos países (Education International & PSI, 2002). Según algunos autores que comparten la filosofía neo-liberal que guía el quehacer de la OMC/GATS existe, igualmente, un alto interés por hacer negocios en el ámbito de la educación superior debido a que “las universidades públicas... son instituciones ineficientes... que necesitan la disciplina del mercado para ponerlas en forma” (Schwartz, 2000: 38). Mientras este punto de vista no es compartido por los partidarios de una educación superior pública democráticamente organizada y que trascienda los intereses privados (por ejemplo, Cohen, 1999), el impacto del GATS en el área de la educación superior es probablemente significativo, especialmente “en aquellos países en desarrollo cuyas limitaciones... son el principal blanco de la política del GATS en el sector educación” (Education International, 2001: 3).

En absoluta consonancia con los supuestos básicos del pensamiento neoliberal, tanto el Tratado de Libre Comercio como el GATS exigen que la educación, en todos los niveles, quede al libre juego de la oferta y la demanda, con el fin de

es vista como una amenaza dado que: a) podría reducir la capacidad de los ciudadanos para determinar las políticas educacionales y otras políticas sociales (debido a que las autoridades locales, provinciales y nacionales han perdido autoridad frente a las corporaciones multinacionales y las organizaciones internacionales comerciales y financieras “no democráticas”; y b) los servicios educativos y otros servicios sociales de calidad no estarán disponibles para toda la gente debido fundamentalmente a que tanto los principios que orientan al libre mercado como los beneficios económicos que se persiguen con estos servicios gobernarán su distribución (Brecher *et al.*, 2000; Brown y Lauder, 1996; Capella, 2000; Danaher y Burbach, 2000; Daun, 2002; Hartridge, 2000; Munck y Gills, 2002; Tabb, 2001).

² Por ejemplo, la representante comercial de los Estados Unidos Charlene Barshefsky anunció, previo a la reunión que la OMC sostuvo en Seattle en noviembre del año 1999, que su gobierno quería incluir a los servicios en educación y la salud como parte de la estrategia de libre comercio de Norteamérica. Agregó que incorporar estos sectores en la política comercial de los Estados Unidos era altamente conveniente debido al surgimiento de las nuevas tecnologías (Cohen, 2000: 123), y por el hecho de que Estados Unidos era el líder exportador de servicios educacionales con un monto cercano a los US\$7 billones en 1996 (World Trade Organization, 1998: 6).

³ Sinclair (2002: 1) señala que las reglas de GATS “son aplicables a las iniciativas de todos los gobiernos, ya sean estos nacionales, federales, provinciales, estatales, regionales o municipales”.

⁴ Cabe destacar que en la actualidad muy pocos países miembros del acuerdo se encuentran totalmente eximidos de aplicar las reglas del GATS en lo concerniente al comercio de servicios educativos.

⁵ Tal como Sauvé (2000: 10) indica, “el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios no impone reglas de trato nacional o acceso al mercado a sus miembros a menos que alguno de éstos decida en forma voluntaria incluir algún servicio en su agenda de compromisos”.

facilitar la participación de instituciones privadas extranjeras, dueñas de grandes capitales y alta dosis de movilidad, que se instalarán en el país en las modalidades presencial, semipresencial o las llamadas “virtuales”, para disputar dicho mercado a las instituciones nacionales.

Para nadie es un misterio que este modelo de mercado educativo restringe severamente la autonomía académica y la libertad de cátedra, y orienta el control ideológico y comercial de las universidades hacia un aprendizaje caótico de competencias básicas y laborales, cuyo objetivo es, por una parte, preparar mano de obra barata en los países pobres sin aspiraciones de desarrollo, y por otra, formar profesionales en disciplinas liberales que requieren un bajo costo de inversión para las instituciones de educación superior y que les generan cuantiosas ganancias.

La decisión de suscribir un acuerdo de libre comercio y los términos concretos que asume, no es una cuestión meramente económica que puede dejarse en manos de los expertos, es algo fundamentalmente político que atañe a toda la población y, especialmente, a los actores que día a día se desenvuelven en el campo de la educación⁶. No obstante, las discusiones y acuerdos sobre educación que toma el gobierno chileno en el marco del TLC y del GATS de la OMC no son dadas a conocer por el gobierno ni sujetas a consulta previa⁷. Ni siquiera están directamente en manos de las autoridades educativas del gobierno (y si lo están, no se ha reflexionado con suficientes antecedentes y con altura de miras acerca del impacto que los citados acuerdos

podrían generar), sino de los encargados de la política económica.

Aún más, la política neoliberal fomenta el esquema de evaluación y medición, con indicadores que definan los programas académicos que deben continuar, sobre la base del criterio que la “educación es viable en la medida en que es útil y es útil si es competitiva y pertinente con el mercado laboral”. El supuesto anterior, ciertamente ha provocado en Chile, y en otros países de la región, la desaparición de programas académicos con una fuerte orientación social, especialmente aquellos cobijados bajo el alero de facultades de Humanidades y Educación, para sustituirlos por programas que en la teoría son altamente rentables u otros que tradicionalmente lo han sido (por ejemplo, Derecho, Periodismo, Psicología, Ingeniería Comercial), pero en un marco regulatorio absolutamente distinto y con un mercado laboral que aún tenía espacios o nichos para propiciar el desarrollo de los profesionales que se graduaban de esas disciplinas. De ese modo se ha estado propiciando una capacitación y o formación reduccionista apartada de la ciencia y cultura nacionales y de las necesidades reales del país.

En ese escenario, Chile se ha transformado en una experiencia que, lamentablemente, es vista como un referente o modelo a seguir no sólo por parte de los expertos de agencias internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) que proveen asistencia técnica y recursos vía préstamos para satisfacer los requerimientos del gobierno de turno en el ámbito educación y, particularmente en el cam-

⁶ Las diferencias enormes en civilidad que existen entre un tratado como el que rige a la Comunidad Europea y el TLC recientemente suscrito por Chile, son resultado precisamente de que en el viejo mundo hay una historia de amplia participación y discusión tanto en el nivel regional como nacional para ir construyendo el acuerdo. La inclusión de un Parlamento Europeo, la participación de los sectores obreros en la conducción de grandes lineamientos estratégicos, la existencia de una carta de derechos humanos y sociales, el trato nacional que se otorga a las personas de los otros países (incluyendo la libre circulación y la posibilidad de ser electo para cargos públicos en países distintos), es algo que contrasta dramáticamente con lo que ocurre en el TLC o el GATS de la OMC, donde el trato nacional se da únicamente a los bienes y servicios, pero no a las personas (Aboites, 2004).

⁷ En efecto, las resoluciones y compromisos adquiridos que han emanado de la firma del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y el Tratado de Libre Comercio pueden ser consultados a través de Internet en los sitios web creados para socializar información concerniente a ambos acuerdos.

po de la educación superior, sino también por expertos que laboran en gobiernos en los distintos ministerios como en centros de investigación independientes y universidades de la región.

El caso de Chile representa una experiencia que ha sido utilizada por los expertos del Banco Mundial (Eisemon *et al.*, 1995; Johnstone *et al.*, 1998; World Bank, 1994, 2001) como un caso exitoso en materia de educación superior. No obstante, la evidencia empírica permite concluir que el sistema de educación superior chileno, tras la reforma estructural que experimentara a contar del año 1981, ha estado evidenciando múltiples problemas que más que posicionarlo como un modelo, lo tienen sumido en un profundo caos con excesiva oferta de carreras y programas (por ejemplo, en áreas como Ingeniería comercial, Periodismo, Derecho, Psicología, Agronomía, etcétera) y un alto número de egresados que no se compatibiliza con la demanda del mercado, ni mucho menos con las necesidades del país. Lo anterior, obviamente, se ha dado en el marco de la implementación por parte de las autoridades de una política económica neoliberal hegemónica, que no transa y no se detiene a pesar de los preocupantes resultados que se observan en el sector educación, y que luego serán discutidos en detalle.

Mientras la educación latinoamericana, y la chilena en particular, continúen bajo el alero de la política económica neoliberal y sigan bajo la perspectiva que impulsan las agencias internacionales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) y los acuerdos de libre comercio aplicados a la educación y adopte las políticas impulsadas desde Washington por el Banco Mundial⁸, el BID y el FMI, entre otros, es difícil plantearse y recuperar la perspectiva de universi-

dad comprometida con las necesidades país. Por el contrario, estaremos ante otra década perdida más. Lo anterior sólo podría ser revertido si el Estado asume nuevamente un rol más protagónico que vaya en defensa de todos los grupos sociales y, principalmente, aquellos que han estado más desprotegidos históricamente.

Implicaciones de la adopción del modelo neo liberal y la liberalización comercial

Chile llegó a transformarse en uno de los primeros estados miembros de la OMC. En efecto, en enero de 1995 el país se incorpora a dicha entidad en el marco de una política económica liberalizante y privatizadora que está en absoluta sintonía y armonía con la política fomentada desde esa organización. Sin embargo, aún cuando Chile ha suscrito acuerdos comerciales para liberalizar el comercio en ámbitos tales como los negocios, las comunicaciones, la banca, el transporte y los servicios de turismo, ellos no han abarcado el sistema terciario. De acuerdo a los antecedentes disponibles, al año 2003 el gobierno chileno sólo había firmado un acuerdo bilateral con la Unión Europea que incluía al sector educación en el contexto del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS)⁹ y en fecha reciente (octubre 2004) se acaba de firmar el TLC con Estados Unidos, aunque aún no hay nada concreto en dicho acuerdo comercial respecto al sector educación.

En relación con los acuerdos comerciales, un aspecto que no puede ser ignorado en este artículo es la relación con lo que usualmente contienen los textos de éstos, así como sus

⁸ El impacto e influencia que ha tenido el Banco Mundial tanto en el diseño como en la implementación de las políticas de educación superior adoptadas en Chile y en América Latina ha sido ampliamente documentado en fecha reciente (ver Espinoza, 2002 y 2005).

⁹ El tratado comercial entre Chile y la Comunidad Económica Europea pone énfasis en todos los niveles educativos, esto es, educación pre-escolar, básica, secundaria, superior, vocacional, y continua, "con especial atención puesta en el acceso a la educación para sectores más vulnerables tales como discapacitados, minorías étnicas y los más pobres" (European Commission, 2002: 6).

implicaciones para la educación. El Tratado de Libre Comercio y el GATS de la OMC, no sólo consignan artículos concretos que tienen que ver con la educación sino que éstos requieren, una vez suscritos, cambios sustanciales en el marco legal de los países firmantes (especialmente en el caso de aquellos que poseen sistemas educativos que no han estado sujetos tanto a la lógica de la comercialización como del control privado). Con frecuencia se establece que las compras gubernamentales —incluyendo las que están vinculadas con el sector educación— deben estar sujetas a licitación internacional. De tal manera que la compra de pizarrones, la construcción de establecimientos educativos, la publicación de libros de texto, etcétera, puede fácilmente quedar en manos de compañías extranjeras que a grandes escalas son mucho más competitivas. Además, los tratados siempre contemplan un capítulo sobre las facilidades que deben otorgarse a los inversionistas extranjeros (incluyendo las que se realizan en educación), que considera desde el trato nacional hasta la nula restricción al retorno de ganancias o capitales a los países de origen.

Disposiciones como las enumeradas anteriormente obligan a los países a sustituir el marco legal pensado desde la educación como una función pública y de Estado, por otro orientado a dar facilidades a la inversión y actividad educativa privada. De ese modo, se vuelve necesario considerar al menos cinco aspectos: a) incluir a la educación como un campo específico de inversión; b) cambiar las disposiciones que regulan el ejercicio privado en la educación (a fin de eliminar

cualquier posible barrera o restricción que pueda inhibir la libre inversión en servicios educativos); c) modificar las normas o reglamentaciones que de alguna manera limiten la participación de particulares en el establecimiento de servicios educativos y las que impiden el libre paso de servicios educativos a través de las fronteras; d) crear procedimientos efectivos y expeditos para reconocer la formación y el ejercicio profesional de aquellas personas originarias de los países firmantes; y, e) iniciar los trabajos para crear evaluaciones únicas y homogéneas para el ejercicio profesional entre los países que suscriben el acuerdo¹⁰. Es común constatar que estos tratados comerciales incluyan algún pronunciamiento sobre el debido respeto que el acuerdo guarda a la función pública educativa del Estado pero, por lo general no pasan de ser meras declaraciones de intenciones.

A pesar de que Chile ha suscrito en la última década importantes acuerdos comerciales, no ha sido imprescindible disponer de dichos tratados (aunque ellos por sí mismos podrían tener un fuerte impacto en los años venideros) para promover, por una parte, la entrada de capitales extranjeros hacia Chile y, por otra, el repliegue del Estado en el manejo y control de asuntos de carácter social. Ello se ha venido produciendo desde comienzos de los años ochenta con mucha intensidad como consecuencia de las políticas liberalizadoras, tanto en materia económica como educativa, impulsadas por parte de los “Chicago Boys” (agente endógeno) y el Banco Mundial, conjuntamente con el Fondo Monetario Internacional (agentes exógenos)¹¹ (ver Espinoza, 2002).

¹⁰ Usualmente, mientras los países en desarrollo que suscriben algún tipo de acuerdo comercial (Llámesse TLC, GATS u otro) se ven obligados a dar un vuelco a todo su sistema legal relacionado con la educación, resulta llamativo constatar que los sistemas legales de los países dominantes que participan del acuerdo y que abren sus puertas para que se incorporen nuevos socios del mundo subdesarrollado no sufren cambio alguno (tal es el caso, por ejemplo, de los acuerdos en los que participa Estados Unidos). Así, los acuerdos comerciales tienen la particularidad de ajustar la legalidad y cultura de la educación de los países en desarrollo a aquella de los países dominantes.

¹¹ El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) creados en 1947, “representan los pilares institucionales del orden económico internacional liberal” (Lal, 1998: 113-14). En el año 1995, dichas instituciones se reunieron con ocasión de la creación de la Organización Mundial de Comercio la cual fue creada con la finalidad de monitorear y poner en práctica tanto el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, así como el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. El rol que han jugado y juegan estos agentes externos en el desarrollo del sistema terciario latinoamericano no puede ser desconocido.

No obstante, los mecanismos de comercialización de la educación superior que han sido definidos en términos globales por el GATS podrían ser aplicables a la realidad chilena si así se dispusiese en el futuro y, por ende, ser sujetos de regulación por parte de la OMC/GATS.

Por otro lado, cabe consignar que como consecuencia de las políticas sustentadas en el modelo neoliberal, el régimen de Augusto Pinochet promovió un conjunto de reformas radicales en todos los sectores sociales (educación, salud y previsión social) que tendieron hacia la privatización de los servicios. Estas tendencias continuaron bajo los gobiernos democráticos de Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) y Ricardo Lagos (2000-2006). Algunas consecuencias de los procesos antes mencionados son ilustradas en los siguientes párrafos.

Consecuencias de la comercialización y privatización del sistema de educación superior chileno

En el caso chileno, la combinación histórica que se da entre los esfuerzos de modernización neoliberales locales y las tendencias que generan los tratados comerciales (en este caso, GATS y TLC) ha facilitado la compra de instituciones locales de nivel superior por parte de consorcios estadounidenses¹², el establecimiento de sucursales en el país de instituciones extranjeras, la conformación de asociaciones entre instituciones locales y estadounidenses para la realización de programas académicos de postgrado conjuntos, y cursos varios ya sea presenciales, semipresenciales o a distancia. Aunque pequeños en número, este tipo de iniciativas son muy significativas porque roturan los cauces para el futuro desarrollo del Tratado y porque van en constante aumento. Ciertamente, al

combinarse ambos factores, se crea una atmósfera general de restricción al acceso a la educación, de privatización, competencia y comercialización.

Es indudable que un acuerdo comercial puede exacerbar los rasgos de competencia y privatización característicos de muchos de los planes de modernización que, con o sin estos acuerdos son impulsados por organismos como el Banco Mundial o el BID en conjunto con las élites gobernantes de cada país, y puede, además, ampliar de manera importante las áreas privadas en la educación de un país sin garantizar en modo alguno la calidad de la educación ofrecida. Puede también, como se ha visto, dar amplio cobijo a proyectos de mejoramiento de la educación basados en esquemas de incentivo económico para instituciones y académicos. Empero, lo que no se ha visto todavía con claridad meridiana es si todo esto contribuye de manera decisiva al mejoramiento de la educación en general y, en particular, a la educación superior de un país. Como consecuencia directa de algunos de estos acuerdos el sistema educativo se vuelve ciertamente más competitivo, y genera escuelas y estudiantes sumamente conscientes de su participación en un mercado exigente y hostil, pero no parece generar niveles de conocimiento sustancialmente mayores o mejores que vayan en beneficio directo del desarrollo económico-social de los países en desarrollo.

El caso de Chile ofrece elementos que claramente indican que comercializar y privatizar la educación no necesariamente significa mejorarla. En efecto, transcurridas más de dos décadas de implementación de políticas liberalizadoras y acuerdos comerciales, si bien Chile ha logrado ampliar sustancialmente la cobertura en el sistema terciario (en la actualidad alcanza al 32% en el grupo de 18 a 24 años en circunstancias que a comienzos de los años ochenta no superaba al 8%) (Cuadro 1). Como contrapartida, no se puede sostener lo mismo respecto de la calidad de los pro-

¹² El grupo Sylvan International Universities adquirió en Chile la totalidad de la Universidad de Las Américas y la mitad de la propiedad de la Universidad Nacional Andrés Bello. De igual forma, dicho consorcio posee instituciones de educación superior en México, España y Suiza.

gramas académicos ofrecidos, especialmente por parte de algunas universidades privadas nuevas, ni de la excesiva oferta de carreras que hoy existe en el país (por ejemplo, la carrera de Ingeniería Comercial es ofrecida por 47 universidades de las 64 existentes en el país, las carreras de Derecho y Psicología son dictadas por 40 universidades, y la carrera de Periodismo es ofrecida por 35 instituciones universitarias) (Consejo Superior de Educación, 2005a)¹³. Por el contrario, se han instalado tendencias, como el estancamiento de

los recursos públicos para el sector educación superior, a pesar de los esfuerzos que han hecho los tres gobiernos de la Concertación desde el año 1990 para revertir dicho fenómeno¹⁴ (Cuadro 2) el deterioro evidente—especialmente en la educación privada— de los niveles de calidad educativa¹⁵ y el surgimiento de esquemas de obtención de títulos profesionales de manera express¹⁶ y el crecimiento de las burocracias, elementos todos que conspiran activamente en contra del mejoramiento de la educación.

Cuadro 1
Matrícula de educación superior como porcentaje de la población entre 18 y 24 años (1980-2010)

Año	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Matrícula Total	118.978	201.140	249.482	344.942	452.347	591.790	818.916
Población 18-24 años	1.601.582	1.749.908	1.733.095	1.710.067	1.693.475	1.817.828	1.982.019
Cobertura	7,43%	11,49%	14,40%	20,17%	26,71%	32,55%	41,32%

Fuente: MINEDUC. Compendio de Educación Superior. En <http://www.mineduc.cl/documentos/compendio2002/2.5.xls>

¹³ Es importante resaltar que en el caso de las cuatro carreras arriba citadas se observa un amplio predominio de la oferta por parte de las universidades privadas nuevas que en promedio aglutinan alrededor de dos tercios de los programas ofrecidos a nivel nacional.

¹⁴ En la actualidad el gasto en educación superior recién ha alcanzado el nivel observado antes de la reforma de 1981 lo que es consecuencia directa de las políticas de la Concertación (Espinoza, 2002). Sin embargo, este esfuerzo por inyectar gradualmente más recursos al sistema postsecundario no se compadece con las necesidades básicas de las instituciones y ha sido claramente insuficiente al extremo que la mayoría de las universidades tradicionales han debido endeudarse con la banca privada (Tapia, 2000), elevar en forma periódica los aranceles, abrir carreras para las cuales no disponen de suficiente infraestructura o un cuerpo docente idóneo y, generar servicios hacia el sector privado y público de manera de autosustentarse todo ello en el marco de un régimen de autofinanciamiento impuesto desde comienzos de los años ochenta y que hasta el día de hoy es rechazado por los altos costos institucionales que ha generado especialmente al interior de las universidades tradicionales (Espinoza, 2002).

¹⁵ Según datos del Consejo Superior de Educación (2005b) en la actualidad un total de 24 universidades privadas nuevas sobre un total de 39 universidades privadas existentes ha alcanzado la plena autonomía desde que se constituyera el consejo en el año 1990 y, por ende, han sido evaluadas como instituciones que reúnen los parámetros mínimos para alcanzar un desarrollo institucional aceptable. En tanto que otras 14 universidades se encuentran bajo régimen de acreditación y está en proceso de examen por parte del Consejo Superior de Educación. En el lapso 1990-2005 un total de 12 universidades privadas y 18 institutos profesionales han sido cerrados por no cumplir con los parámetros mínimos exigidos por el CSE. No obstante, cabe destacar que la obtención de la acreditación institucional por parte de algunas universidades nuevas surgidas al amparo de la reforma neo-liberal de 1981 no ha garantizado en varios casos ni su consolidación a nivel institucional ni mucho menos un nivel de calidad mínimo de la oferta de los programas académicos y, por el contrario, ha permitido la generación de numerosos programas de dudosa calidad que tienen en jaque a los organismos acreditadores y que siembran muchas dudas al interior de la comunidad y los distintos actores del sistema educativo. Por otra parte, la Comisión Nacional de Acreditación de Programas de Pregado (CNAP) hacia el año 2003 había acreditado tan sólo siete carreras (seis de medicina y una de arquitectura) en tanto que más de 100 carreras estaban bajo proceso de evaluación por parte de este organismo.

¹⁶ Tal es el caso de numerosos programas de regularización de estudios para obtener el título de pedagogo.

Cuadro 2
Gasto público en educación superior (En moneda real de 1998)*

Item	1981	1985	1990	1995	1998
A) Institucional	156,795	97,614	68,661	105,030	122,860
1. Aporte Fiscal Directo	156,795	84,331	51,891	73,300	82,499
2. Aporte Fiscal Indirecto		13,283	16,770	16,875	16,332
3. Fondo de Desarrollo Institucional			0	7,616	16,139
4. Otros**				7,239	7,890
B) Ayudas estudiantiles	11,431	30,033	23,734	27,665	41,112
1. Créditos	11,431	30,033	23,734	16,294	27,624
2. Becas				11,369	13,485
2.1 Programa de Becas MINEDUC				9,683	10,957
2.2. Ley 19.083 & Programa de Reparación				1,686	1,218
2.3. Programa de Becas para Hijos de Profesionales de la Educación					310
2.4. Programa de Becas Juan Gómez Millas					1,000
Total	168,226	127,647	92,395	132,695	163,972

* No incluye recursos destinados vía CONICYT y Ley de Donaciones.

** Incluye la Ley 19.200 (1993-1996) orientada a apoyar el retiro y pago de desahucio del personal de las universidades tradicionales; los convenios con la Universidad de Chile (1995-1998) y el Programa de Fortalecimiento Docente (1997-1998). Fuente: Elaboración personal basada en Desormeaux & Koljatic (1990) y Ministerio de Educación, División de Educación Superior (1999)

En el último tiempo la calidad de los programas ofrecidos por la Universidad de los Andes (UDLA) (y otras universidades privadas) ha sido fuertemente cuestionada por el Ministerio de Educación, por la comunidad y por parte de expertos¹⁷. Una de las mayores críticas que se ha dirigido hacia esta universidad dice relación con la oferta de programas regulares, programas de regularización de estudios, y programas de educación a distancia, todos de dudosa calidad. Lamentablemente, por disponer de la autonomía plena ningún organismo puede regular esta situación y sólo el “mercado” podría en algún momento castigar este tipo de anomalías. Con ello obviamente los más perjudicados son los estudiantes-clientes y sus familias quienes con mucho esfuerzo se endeudan con la banca privada para proseguir estudios superiores¹⁸. La

situación anteriormente descrita se repite con la mayoría de las universidades privadas nuevas que han alcanzado la plena autonomía, aunque hay excepciones.

El rápido crecimiento experimentado por el sector privado ha estado produciendo múltiples problemas, uno de los cuales está relacionado con la enorme cantidad de egresados que se están graduando de las universidades (públicas y privadas) lo que está generando un saturamiento en el nivel formativo en algunas disciplinas como la Ingeniería comercial, Periodismo, Psicología, Derecho, entre otras. En efecto, anualmente, por ejemplo, se están graduando aproximadamente 2,000 ingenieros comerciales e igual cifra de contadores auditores e ingenieros de especialidad; en un rango un tanto menor aunque no por ello menos preocupante se sitúan los periodistas, los

¹⁷ En una operación sin precedentes y con el fin de limpiar su alicaída imagen ante el gobierno y la sociedad, el consorcio Sylvan creó una nueva figura llamada Laureate International Universities que en los hechos representa actualmente los intereses de la Universidad de Las Américas.

¹⁸ La gran mayoría de las universidades privadas nuevas creadas con posterioridad a 1981 no realizan actividades de investigación e imparten carreras de bajo costo, de ahí que se les denomine como universidades de “tiza y pizarrón”.

psicólogos y los abogados que se han estado titulando en una cifra cercana a los mil profesionales en cada una de sus disciplinas desde fines de los años noventa (González Espinoza *et al.*, 1998b; Uribe, 2004). Desafortunadamente, muchos de los profesionales que se han graduado en los últimos años no han podido emplearse en trabajos relacionados con lo que estudiaron porque simplemente ya no tienen cabida en el ya saturado mercado laboral, y si llegan a lograr trabajar en su área son contratados con salarios que están muy por debajo de la media de lo que deberían recibir. Todo ello está produciendo mucha desazón y frustración entre los egresados y las familias de éstos como es lógico de suponer. Nuevamente, estamos enfrentados ante los vaivenes del omnipotente mercado ante el cual los jóvenes se encuentran absolutamente desamparados.

Por otra parte, en los últimos años se han venido implementando diversos programas académicos conjuntos entre universidades chilenas y extranjeras, principalmente en la línea de los MBA (Master in Business Administration). Tal es el caso de la Universidad de Chile y la Tulane University, por una parte, y la Universidad Alberto Hurtado con el Loyola College, por otra. De igual manera, la Pontificia Universidad Católica y la Universidad de California (Los Angeles) y Carnegie Mellon University ha estado

promoviendo el intercambio de docentes y estudiantes en programas de administración de empresas. Algo similar ha estado ocurriendo entre la Universidad de Concepción y la Universidad de Washington, y entre la Universidad Técnica Federico Santa María y la Universidad de Pittsburgh.

Privatización

Previo a la reforma del año 1981 el sistema terciario chileno consistía de ocho universidades financiados por el Estado de las cuales dos eran públicas y aglutinaban el 65% de los estudiantes, y las otras seis eran instituciones privadas con financiamiento estatal y concentraban el 35% de la matrícula restante. Tras la reforma, el sistema se expandió permitiendo la aparición de instituciones sustentadas exclusivamente por capitales privados (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica). Como consecuencia de ello, en la actualidad el sistema consta de aproximadamente un 70% de instituciones no universitarias de carácter privado (institutos profesionales y centros de formación técnica), un 20% de universidades privadas nuevas, y poco menos del 10% de las entidades son universidades que reciben financiamiento público directo desde el Estado (Cuadro 3).

Cuadro 3
Número de instituciones de educación superior en Chile según tipo, 1980-2004

Tipo de Institución	Año		
	1980	1990	2004*
Universidades	8	60	64
Estatales con aporte fiscal directo	2	14	16
Privadas con aporte fiscal directo	6	6	9
Privadas nuevas sin aporte fiscal directo	0	40	39
Institutos Profesionales	0	81	48
Públicos	0	2	0
Privados	0	79	48
Centros de Formación Técnica (privados)	0	161	117
Total	8	302	229

* Información correspondiente a Mayo del año 2004.
Fuente: Ministerio de Educación (1997, 2004).

En segundo lugar, la matrícula en instituciones de educación superior privadas (creadas después del año 1981) aumentó notoriamente en el lapso 1981-2005 llegando a abarcar en este último año alrededor del 52% del total de estudiantes matriculados en el sistema postsecundario. Finalmente, el financiamiento gubernamental destinado a las instituciones públicas decreció sustancialmente entre los años 1981 y 1990 y en los años posteriores si bien muestra niveles de recuperación, estos recién a fines de la década de los noventa tendían a igualar el nivel de gasto alcanzado el año 1981 (Cuadro 2). Lo anterior ha obligado a las universidades tradicionales a promover diversos mecanismos de autofinanciamiento y, paralelamente, a endeudarse con el sistema financiero privado comprometiendo de ese modo parte de su patrimonio.

Comercialización doméstica

Las medidas privatizadoras arriba enunciadas han estimulado el desarrollo de iniciativas orientadas al fomento del marketing doméstico (comercialización interna) en las relaciones de las instituciones de educación superior chilenas con los estudiantes chilenos (por ejemplo, oferta de programas académicos de educación superior a estudiantes/consumidores). Todavía más, la tendencia hacia la “marketización” doméstica de la educación superior llega a tornarse más evidente cuando se comparan los cambios en los niveles de financiamiento institucional (Aporte Fiscal Directo, Aporte Fiscal Indirecto, etcétera) y el financiamiento para los estudiantes (créditos y becas). En efecto, mientras el financiamiento institucional disminuyó sustancialmente en el periodo 1981-2000 (a pesar de la inversión hecha por los gobiernos democráticos en la década de los años noventa), la ayuda financiera para los estudiantes aumentó en alrededor de 360% en el

mismo periodo (Espinoza, 2002). Lo anterior implicó que las instituciones de educación superior tuvieron que dedicar más tiempo y recursos para promover sus programas académicos y carreras para, de esa manera atraer a un mayor número de estudiantes (o “consumidores-clientes” en el lenguaje del Banco Mundial) quienes podrían tener acceso a becas y créditos del gobierno, además de los propios recursos familiares para pagar por los costos que demandan los estudios superiores (matrícula y arancel anual) (Ginsburg *et al.*, 2003).

La tendencia hacia la comercialización interna es incluso más intensa que la sugerida en el párrafo previo por dos razones. Primero, no todas las instituciones de educación superior estaban habilitadas para recibir financiamiento desde el Estado o para matricular estudiantes que recibieran crédito. Luego, esas instituciones dependían, fundamentalmente, del pago de arancel que hiciesen los propios estudiantes y sus familias. Segundo, bajo el nuevo modelo de financiamiento institucional se dio mayor prioridad al Aporte Fiscal Indirecto (mecanismo diseñado para estimular la competencia entre las instituciones para captar a los mejores estudiantes del sistema y, de ese modo, estimular los esfuerzos de “marketing” por parte de las instituciones para atraer a los estudiantes más talentosos) en desmedro del Aporte Fiscal Directo que fuera creado con el fin de proveer financiamiento directo a las 25 universidades del Consejo de Rectores (Espinoza, 2002; Ginsburg *et al.*, 2003, 2004).

Comercialización internacional

La OMC concibe la existencia de tres tipos de comercialización de la educación superior: Provisión de servicios más allá de las fronteras nacionales, consumo en el extranjero y, presencia comercial (World Trade Organization, 1998; EI & PSI, 2002)¹⁹. A continuación se discute breve-

¹⁹ La *provisión de servicios más allá de las fronteras nacionales* se refiere “al flujo de servicios desde el territorio de un estado miembro del acuerdo hacia el territorio de otro miembro (por ejemplo, servicios bancarios transmitidos vía telecomunicaciones o correo)”; la dimensión *consumo en el extranjero* está referida “a situaciones donde un consumidor

mente el impacto de cada uno de estos ámbitos para el caso chileno.

Provisión de servicios más allá de las fronteras nacionales. Desde comienzos de los años noventa tanto las universidades que reciben financiamiento público directo como algunas nuevas universidades privadas han venido implementando programas de educación a distancia destinados a estudiantes de América Latina. Ello ha permitido generar recursos frescos.

A fines de la década del noventa al menos cinco universidades tradicionales (Universidad de Concepción, Universidad Católica del Norte, Universidad de Antofagasta, Universidad de La Frontera y Universidad de los Lagos) y una universidad privada nueva (Universidad del Mar) comenzaron a desarrollar programas de educación a distancia, los cuales inicialmente estuvieron dirigidos a “mercados” latinoamericanos (González & Espinoza, 1998a). Por ejemplo, la Universidad de La Frontera ofrecía un Programa en Educación vía Internet para estudiantes colombianos, la Universidad de Los Lagos se encontraba implementando programas a distancia para estudiantes de Perú y Ecuador, y la Universidad del Mar tenía un programa a distancia para estudiantes que estuviesen radicados en Panamá. De la misma manera, otras dos universidades tradicionales (la Universidad de Chile y la Universidad Técnica Federico Santa María) ya habían desarrollado los reglamentos y normativas correspondientes para poner en marcha nuevos programas de educación a distancia. Simultáneamente, algunas universidades privadas nuevas (la Universidad Bolivariana, la Universidad de Artes y Ciencias de la Comunicación y la Universidad Nacional Andrés Bello) estaban planificando ejecutar algunas iniciativas de la misma envergadura cuestión que se con-

cretaría en los años recientes (González & Espinoza, 1998a; Ginsburg *et al.*, 2003; González, 2003). Lamentablemente, la mayoría de estos programas a distancia no aseguran ni mucho menos garantizan que la formación ofertada a los estudiantes-consumidores vaya a ser de calidad y comparable a lo que sería un programa de iguales características pero bajo la modalidad presencial.

Consumo en el extranjero. Asimismo, las universidades chilenas con el objeto de atraer “consumidores” foráneos han creado programas de intercambio. En ese contexto, a fines de los años noventa las universidades tradicionales chilenas contaban con alrededor de 400 estudiantes extranjeros, la mayoría proveniente de América Latina (González & Espinoza, 1998a). A su vez, el gobierno de Chile, por intermedio de la Agencia de Cooperación Internacional (ACI), ha contribuido notoriamente a promover esta actividad de comercialización internacional de la educación superior a través de la entrega de becas a estudiantes procedentes de América Latina y el Caribe, así como de otras regiones del mundo para proseguir estudios postsecundarios en Chile (Agencia de Cooperación Internacional, 1999, 2002).

Por otra parte, el gobierno de Chile por intermedio del Ministerio de Planificación y su Agencia de Cooperación Internacional ha estimulado en los últimos 20 años a cientos de profesionales chilenos a proseguir estudios de posgrado en el extranjero. Sin embargo, este apoyo se ha dado de preferencia en áreas asociadas a las ciencias duras y, en un grado muy inferior, en disciplinas ligadas a las Humanidades, Educación, Ciencias Sociales y Artes. Ello se explica porque el gobierno ha definido ciertas áreas del conocimiento como prioritarias para

de un servicio determinado (por ejemplo, un turista o un paciente) se desplaza hacia el territorio de otro Estado miembro del acuerdo para obtener un servicio”; y el ámbito *presencia comercial* está asociado a situaciones en las cuales “un proveedor de servicios de un estado miembro establece presencia territorial en otro estado miembro del acuerdo para proveer un servicio (por ejemplo, cadenas de hoteles, compañías de seguros) ya sea a través de la adquisición o arriendo de un bien o servicio” (World Trade Organization, 2002b: 2-3).

el desarrollo nacional y, en atención a dichas prioridades, asigna recursos vía becas para proseguir estudios en países del mundo desarrollado. Dicha medida, lamentablemente, ha favorecido la formación de recursos humanos tanto en el área salud como de las ingenierías en desmedro de las mal llamadas “disciplinas blandas”, lo cual ha repercutido seriamente en el nivel de productividad científica que se observa en estas disciplinas (por ejemplo, un indicador que refrenda este aserto está vinculado con las publicaciones de artículos en revistas especializadas de prestigio que dista mucho de lo que se aprecia en el ámbito de la economía o la medicina por citar un par de casos).

Presencia comercial. Actualmente, dos universidades chilenas (la Universidad Técnica Federico Santa María y la Universidad de Las Américas) cuentan con *campus* en Ecuador. Mientras la primera ofrece programas de pregrado en ingeniería en informática e ingeniería comercial y un Master en Finanzas y banca internacional (González & Espinoza, 1998a), la segunda dispone de una oferta más diversificada de programas que contempla: Ingeniería comercial, Comercio internacional, Gastronomía, Administración de empresas, Administración Hotelera y Turismo, Periodismo, Diseño, Psicología, Leyes y Arquitectura (Universidad de Las Américas, 2002). En ambos casos la apertura de sedes (*campus*) en el extranjero tuvo lugar a fines de los años noventa.

Otras iniciativas de comercialización que han involucrado a instituciones de educación superior chilenas en los últimos años, incluyen: a) la creación en el extranjero (USA, especialmente) de agencias o entidades que generen recursos fres-

cos vía proyectos de investigación colaborativos y que fomenten el intercambio docente y estudiantil como una forma de ganar nuevos espacios en el concierto internacional; b) la constitución de la Universidad de Las Américas-Ecuador en la ciudad de Quito como consecuencia de la alianza sellada por la Universidad de Las Américas-Chile y empresarios ecuatorianos.

En la última década al menos dos grupos empresariales foráneos han hecho inversiones cuantiosas en universidades chilenas de carácter privado. El primer consorcio conocido como Institución Internacional SEK está conformado por inversionistas españoles y dio origen a la Universidad Internacional SEK-Chile en 1990 y el consorcio americano Sylvan International Universities que se adueñó, primeramente, de la Universidad de Las Américas (UDLA) y en el año 2004 adquirió alrededor del 50% de las acciones de la Universidad Nacional Andrés Bello²⁰.

Antecedentes endógenos y exógenos

Las políticas y prácticas promovidas por el gobierno chileno durante los años ochenta y noventa reflejan una agenda de carácter neoliberal impulsada endógenamente por los “Chicago Boys”, quienes tomaron el control de la política económica del régimen militar de Pinochet a partir del año 1980 y reforzada (exógenamente) por las recomendaciones de política educacional y los programas de ajuste estructural y de estabilización propiciados tanto por el Banco Mundial como por el Fondo Monetario Internacional (Espinoza, 2002)²¹.

Los “Chicago Boys” fueron un grupo de economistas formados al amparo de la Escuela de

²⁰ Es importante destacar que la Universidad de Las Américas fue creada el año 1988 y alcanzó la plena autonomía durante el año 1997. Tres años más tarde la UDLA se transformaría en miembro del consorcio Sylvan.

²¹ En mi tesis doctoral se demuestra que tanto los programas de ajuste estructural promovidos por el Banco Mundial como los programas de estabilización financiados por el FMI tuvieron un impacto negativo directo en el nivel de gasto público registrado en el sector educación (incluyendo el sector educación superior), como proporción del gasto público social, en comparación con otros sectores sociales (salud y vivienda). En efecto, tanto en Chile como en varios países latinoamericanos que solicitaron créditos a dichas agencias en la década del 80, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, México y Uruguay, se constató tal impacto (Espinoza, 2002).

Economía de la Universidad de Chicago a fines de los años sesenta y comienzos de los setenta donde destacaba la figura del economista norteamericano Milton Friedman. Tras una intensa lucha ideológica con otros grupos al interior del gobierno militar los “Chicago Boys” lograron imponer sus ideas y convencer a Pinochet de la necesidad de liberalizar la economía, privatizar las empresas dependientes del Estado y estimular el ingreso de capitales extranjeros, para lo cual recomendaron poner en marcha un conjunto de reformas radicales en el marco de una política económica neoliberal nunca antes vista en Chile (Espinoza & González, 1994; González & Espinoza, 1994)²². Las reformas económicas neoliberales promovidas por los “Chicago Boys” a comienzos de los años ochenta estaban basadas en el supuesto que la liberación comercial, la privatización de las actividades económicas y la reducción del gasto público en los diferentes servicios sociales (educación, salud, vivienda y sistema de previsión social) traería enormes beneficios para la economía²³. Desde su enfoque, los “Chicago Boys” sostenían que era necesario reducir sustancialmente el gasto público en educación superior para lo cual sugerían estimular la creación de instituciones privadas, transfiriendo la responsabilidad de pagar los costos de asistir a la educación superior a los estudiantes o

a sus familias. Asimismo, enfatizaban que era imprescindible establecer un régimen de créditos en lugar de becas para aquellos jóvenes que no pudiesen pagar el costo de los estudios superiores (matrícula y aranceles). Como ya se insinuó antes, este marco continuaría caracterizando las políticas educativas impulsadas desde los gobiernos democráticos de Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000) y Ricardo Lagos (2000-2006).

Quizá no en forma casual²⁴, las ideas propiciadas por los “Chicago Boys” eran similares a aquellas del Banco Mundial, las cuales basaban sus recomendaciones en la política económica neoliberal que, a su vez, encontraba sus fundamentos teóricos en la teoría del capital humano y los análisis de las tasas de retorno²⁵. Así, el Banco Mundial veía a la educación como una inversión en la futura productividad del trabajo; y en el caso de la educación superior, dicha inversión era vista como la generadora de un alto retorno para los individuos más que para la sociedad (Psacharopoulos, 1980 y 1994; World Bank, 1980, 1986 y 1994). Sobre la base de esta mirada el Banco Mundial (1980 y 1986) recomendaba privatizar los costos de concurrir a la educación postsecundaria –por ejemplo, incrementando los costos por concepto de aranceles y poniendo a disposición de los estudiantes y sus familias cré-

²² Los “Chicago Boys” en su discurso cotidiano sostenían que eran políticamente neutrales coincidiendo de ese modo con la política y el discurso sustentado por Pinochet y otros líderes militares que encabezaban el gobierno que se extendió entre 1973 y 1990. Dicho grupo argumentaba que ellos podían desarrollar e implementar políticas que fueran en beneficio de los distintos grupos sociales existentes en el país, y especialmente, de los más pobres (Montecinos, 1988; Fontaine, 1993; Valdés, 1989).

²³ Desde la perspectiva neoliberal, el Estado es esencialmente ineficiente y, en consecuencia, debe marginarse o limitar al máximo su involucramiento en actividades económicas; la solución a las crisis económicas radica básicamente en privatizar las compañías estatales dado que esta medida tiene la ventaja adicional de generar recursos frescos para el gobierno (Glade, 1991, 1996; Gwynne & Kay, 1999). De igual forma, este discurso argumenta que el “mercado” soluciona todo de la mejor manera posible, y por ende, toda actividad económica (incluyendo la provisión de servicios educativos y sociales, en general, debe ser dejado al infalible arbitrio del mercado (Martínez, 1999).

²⁴ En efecto, parece plausible sostener que la crisis económica y fiscal que vivió Chile en los albores de los años ochenta estimuló a Pinochet para seleccionar a los “Chicago Boys”, por sobre otros economistas, como sus principales consejeros y confiar en ellos la tarea de la transformación de los pilares económicos del país, debido a que sus ideas neoliberales estaban en mayor sintonía con las del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, desde donde el gobierno chileno intentaría conseguir nuevos créditos para superar la crisis económica.

²⁵ Una amplia y detallada revisión bibliográfica que da cuenta de las limitaciones que presentan la teoría del capital humano y los análisis de tasas de retorno puede ser consultada en Espinoza (2002: 140-48).

ditos (y en casos extremos becas) en caso que no pudiesen costear los gastos que demandase asistir a la educación superior. Más aún, basado en la creencia que las instituciones privadas son por naturaleza más eficientes para proveer servicios (incluyendo los educativos) a los consumidores en el marco de un régimen de oferta y demanda; el Banco Mundial también estimuló la creación de instituciones privadas de educación superior asumiendo que éstas serían únicamente reguladas por las reglas del libre mercado (World Bank, 1980 y 1999).

Otras dos fuentes vinculadas a la ideología neoliberal y que tuvieron cierta influencia en la formulación e implementación de las políticas de educación superior que guiaron los destinos del sistema terciario chileno fueron dos programas de estabilización financiados por el FMI y un programa de ajuste estructural del Banco Mundial²⁶. Dichos programas fueron negociados por el FMI y el Banco Mundial con los

representantes del gobierno chileno con el fin de facilitar el acceso a créditos que permitieran hacer frente a la crisis económica mundial del año 1982 y la crisis de la deuda externa (Edwards, 1994; Corbo & Rojas, 1991). Los programas de estabilización del FMI (implementados entre los años 1983-1984 y 1985-1987)²⁷ y el programa de ajuste estructural puesto en marcha en el periodo 1986-1988²⁸ obligó al gobierno chileno a: 1) reducir el gasto público en educación superior, 2) diversificar las fuentes de ingreso institucional de las universidades por intermedio de la incorporación de mecanismos de financiamiento competitivos (por ejemplo, el Aporte Fiscal Indirecto y el Fondo de Desarrollo Institucional) y mediante la expansión de la venta de servicios, y 3) traspasar el pago de los costos de asistir a la educación postsecundaria tanto a los estudiantes como a sus familias (vía pago de aranceles y créditos estudiantiles) (Espinoza, 2002)²⁹.

²⁶ Sostener que los programas económicos negociados con el Banco Mundial y el FMI ejercieron alguna influencia en la economía nacional no quiere decir tuvieron un impacto positivo sobre Chile (u otras sociedades latinoamericanas). En efecto, los críticos de los programas de ajuste estructural financiados por el Banco Mundial y de los programas de estabilización sustentados por el FMI creen que éstos contribuyeron a incrementar la inequidad y la pobreza (Carnoy, 1995; Danaher, 1994; Espinoza, 2002; Ffrench-Davis & Meller, 1990; Latin American Bureau, 1983; Lichtensztejn & Baer, 1987; Ruccio, 1992; Samoff, 1994).

²⁷ En el periodo 1983-1987 el gobierno de Pinochet fue el beneficiario de dos créditos otorgados por el FMI mediante sus programas de estabilización. Mientras el primer crédito involucró un préstamo por US\$500 millones, el segundo fue por US\$825 millones (International Monetary Fund, 1989). El primer programa (Stand-by Program) fue negociado con la finalidad de facilitarle al gobierno de Chile el pago oportuno de su deuda externa. Además, tanto el Stand-by Program como el Programa de Financiamiento Extendido establecieron políticas fiscales y monetarias restrictivas que fomentaron, por una parte, las reducciones en los gastos gubernamentales (gasto fiscal), y por otra, la privatización de los servicios sociales (salud, vivienda, educación y previsión social). Los créditos otorgados por el Banco Mundial a partir del año 1986 en el marco del programa de ajuste estructural incluirían las mismas condicionantes y, por tanto, perseguirían los mismo objetivos previamente enunciados.

²⁸ Entre los años 1986 y 1988 el gobierno de Pinochet negoció con el Banco Mundial tres créditos anuales consecutivos por un monto de US\$250 millones cada uno (World Bank, 1990). Para la concesión de dichos créditos el Banco Mundial exigió al régimen de Pinochet el cumplimiento de dos objetivos en el marco del programa de ajuste estructural que se venía promoviendo: a) reducir el gasto público en los distintos sectores sociales y b) incrementar los ingresos públicos mediante una reforma al sistema de impuestos.

²⁹ Tal como ocurría en otras latitudes y con otros países acreedores el programa de ajuste estructural negociado por el gobierno de Pinochet y el Banco Mundial fue implementado en el contexto de un programa de estabilización ya existente y financiado por el FMI. En esa perspectiva tanto el FMI como el Banco Mundial exigían que sus respectivos programas de estabilización y ajuste estructural fueran consistentes, lo que ha sido denominado por distintos expertos como la doble condicionalidad o condicionalidad cruzada. Lo anterior implicaba simplemente que el no cumplimiento de los compromisos pactados con una de las agencias prestadoras sería causal suficiente para que la otra institución financiera restringiera automáticamente el acceso a nuevos créditos por parte del acreedor (Lichtensztejn & Baer, 1987; Williamson, 1983; Robichek, 1984).

Palabras Finales

En los párrafos precedentes se ha discutido como la tríada exógena Banco Mundial, FMI y OMC y elementos endógenos han configurado un escenario cuyos resultados ya comienzan a preocupar no sólo a las autoridades sino a la comunidad toda. La anarquía que se observa en el sistema postsecundario chileno en términos de la excesiva oferta académica que se da en determinadas áreas del conocimiento y de la calidad de los profesionales que se están graduando, está provocando mucha preocupación en todos los estamentos. Si bien la experiencia chilena es vista por muchos como el modelo a seguir, parte de la evidencia aquí entregada sugiere que el sistema terciario chileno requiere de un pronto y profundo cambio que contemple, entre otros, aspectos los siguientes: aumentar el gasto fiscal en el sector público; mejorar la calidad de los programas ofrecidos a través de una acreditación más rigurosa y control más estricto de los organismos acreditadores de programas e instituciones que impida, por una parte, que continúe la proliferación de programas que no responden a las necesidades reales del país y, por otra, que impida la creación de nuevas universidades de “tiza y pizarrón” que no efectúan ninguna inversión para promover la investigación.

A partir de los antecedentes antes expuestos queda en evidencia que tanto la privatización como la comercialización de la que ha sido objeto el sistema de educación superior chileno apunte en una dirección muy distante de las necesidades de conocimiento fundamentales de un país. La comercialización, la vigencia del interés privado sobre el público, la competencia y la recompensa económica son ahora colocados como dinamisismos fundamentales los que, sin embargo, inhiben la concreción de un sistema de educación superior que pueda llegar a todos los ámbitos del país, recoger las necesidades de cada región y definir las profesiones y la investigación en función de esos contextos. Por el contrario, la evaluación de los egresados pensada como medición de un producto uniforme; la acreditación entendida como conformación con un modelo único de calidad; la calidad entendida como asimilación de parámetros estadounidenses, marchan en dirección a privar a Chile, y a los otros países de la región latinoamericana, de las instituciones como importantes puntos de referencia del conocimiento superior y espacios de encuentro, discusión y reflexión entre las corrientes de pensamiento, ciencia y técnica del mundo, en concomitancia con las necesidades nacionales y regionales.

Referencias

- ABOITES, H. (2004). *Libre comercio y educación superior en Latinoamérica. Cinco temas para una discusión*, en <http://www.foro-latino.org/fv3.htm>
- AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, AGCI (2002). *Principales logros del año 2001*, Santiago, Agencia de Cooperación Internacional.
- AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (AGCI) (1999). *Memoria 1999 Agencia de Cooperación Internacional*, Santiago, AGCI.
- BRECHER, J., et al. (2000). *Globalization from below: the power of solidarity*, Cambridge, South End Press.
- BROWN, P. y H. Lauder (1996). “Education, globalization, and economic development”, en A. Halsey et al. (Eds.). *Education, culture, economy, and society*, New York, Oxford University Press.
- CAPELLA, J. R. (2000). “Globalization: a fading citizenship”, en N. Burbules y C. A. Torres (Eds.), *Globalization and education: critical perspectives*, New York, Routledge.

- CARNOY, M. (1995). "Structural adjustment and the changing face of education", *International Labour Review*, 134 (6).
- COHEN, M.G. (2000). "Trading away the public system: The WTO and post-secondary education", en J. Turk (Ed.) *The corporate campus-commercialization and the dangers to Canada's colleges and universities*, Toronto, James Lorimer & Company.
- CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACION, CSE (2005a). *Indíces 2005*, en http://www.cse.cl/CSE/ASP/WEB_CSE_Indices.asp
- CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACION, CSE (2005b). *Acreditación histórica*, en http://www.cse.cl/CSE/Asp/WEB_CSEacred_detallehistorico.asp
- COPP, D., et al. (1993). "Introduction", en D. Copp, et al. (Eds.), *The idea of democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- CORBO, V. y P. Rojas (1991). *World Bank-supported adjustment programs: country performances and effectiveness*, PRE Working Paper WPS # 623. Washington, D.C., World Bank.
- DANAHER, K. (Ed.). (1994). *50 years is enough: The case against the World Bank and the International Monetary Fund*, Boston, South End Press.
- DANAHER, K. y R. Burbach (Eds.) (2000). *Globalize this!*, Boston, Common Courage Press.
- DAUN, H. (2002). "Globalization and national educational systems", en H. Daun (Ed.). *Educational restructuring in the context of globalization and national policy*, New York, Routledge Falmer.
- DESORMEAUX, J. y M. Koljatic (1990). "El financiamiento de la educación superior desde una perspectiva libertaria", en C. Lehmann (Ed.), *Financiamiento de la educación superior: Antecedentes y desafíos*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.
- EDUCATION INTERNATIONAL (EI) (2001). *GATS update*, Brussels, Education International.
- EDUCATION INTERNATIONAL (EI) and PUBLIC SERVICES INTERNATIONAL (PSI) (2002, February 6). "The WTO and the millenium round: what is at stake for public education?", disponible en: <http://www.ei-ie.org/pub/english/epbeipsiwto.html>.
- EDWARDS, S. (1994). *The evolving role of the World Bank: the Latin American debt crisis*, Washington, D.C., World Bank.
- EISEMON, T. O. y L. Holm-Nielsen (1995). "Reforming higher education systems: some lessons to guide policy implementation", *Higher Education*, 29.
- ESPINOZA, O. (2005). "The role of the World Bank in shaping higher education policies in developing societies", en J. Zajda y M. Geo-Jaja (Editores), *The politics of education reforms: comparing educational outcomes*, Sydney, Kluwer Publishers (En imprenta).
- ESPINOZA, O. (2002). *The global and the national rhetoric of educational reform and the practice of (in) equity in the chilean higher education system, 1981-1998*, Pittsburgh, Tesis doctoral, School of Education, University of Pittsburgh.
- ESPINOZA, O. y L. E. González (1994). *La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile, 1974-1989*, Santiago de Chile, MINEDUC, en <http://www.piiic.cl>
- EUROPEAN COMMISSION (2002). Erasmus Programme: statistical data, disponible en <http://europa.eu.int/comm/education/erasmus/general.html>.

- FFRENCH-DAVIS, R. y P. Meller (1990). *Structural adjustment and World Bank conditionality: a Latin American perspective*, Notas Técnicas # 137 (Noviembre), Santiago de Chile, CIEPLAN.
- FONTAINE, J. A. (1993). "Transición económica y política en Chile: 1970-1990", *Estudios Públicos*, 50 (Otoño).
- GINSBURG, M. (2001). "Democracy, worker-consumer-citizens, and teacher education", en L. Limage (Ed.), *Democratizing education and educating democratic citizens*, New York, Routledge Falmer.
- GINSBURG, M., et al. (2003). "Privatisation, domestic marketisation, and international commercialisation of higher education: vulnerabilities and opportunities for Chile and Romania within the framework of WTO/GATS", *Globalisation, societies and education*, 1 (3).
- GINSBURG, M., et al. (2004). "Globalization and higher education in Chile and Romania: The Roles of the International Monetary Fund, World Bank, and World Trade Organization", en J. Zajda (Ed.), *The international handbook of globalization, education, and policy research*, Sydney, Springer.
- GLADE, W. (1996). "Privatization: pictures of a process", en W. Glade y R. Corona (Eds.), *Bigger economies, smaller governments: privatization in Latin America*, Boulder, Westview Press.
- GLADE, W. (1991). "The contexts of privatization", en W. Glade (Ed.), *Privatization of public enterprises in Latin America*, San Francisco, ICS Press.
- GONZÁLEZ, L. E. (2003). *Los nuevos proveedores externos de educación superior en Chile*, Caracas, UNESCO/IESALC.
- GONZÁLEZ, L. E. y O. Espinoza (1998a). "Estado de la situación de las universidades chilenas en relación con la globalización y la internacionalización", en L. E. González y O. Espinoza (Eds.), *El impacto de la globalización en la educación superior chilena*, Santiago de Chile, Ministerio de Educación, División de Educación Superior.
- GONZÁLEZ, L. E., et al. (1998b). *Disponibilidad y ocupabilidad de profesionales en Chile*, Santiago de Chile, MINEDUC.
- GONZÁLEZ, L. E. & O. Espinoza (1994). *Políticas para la modernización de la educación superior chilena*, Santiago de Chile, PIIE, Mimeo.
- GWYNNE, R. C. Kay (1999). "Latin America transformed: changing paradigms, debates and alternatives", en R. Gwynne y C. Kay (Eds.), *Latin America transformed: globalization and modernity*, New York, Oxford University Press.
- HARTRIDGE, D. (2000). *Letter sent from the WTO to public services international*, 31 May.
- HIGHLAND, J. (1995). *Democratic theory: the philosophical foundations*, Manchester, Manchester University Press.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (1989). *Government finance statistics yearbook*, Washington, D.C., International Monetary Fund.
- JOHNSTONE, B., et al. (1998). *The financing and management of higher education. A status report on worldwide reforms*, Washington, D.C., World Bank.
- LAL, D. (1998), *The world economy at the end of the millennium*, Los Angeles, Working Papers Number 786. Department of Economics, University of California, disponible en: <http://www.econ.ucla.edu/workingpapers/wp786.pdf>

LATIN AMERICAN BUREAU (1983). "The IMF and monetarism in Chile", en M. Honeywell (Ed.), *The poverty brokers: the IMF and Latin America*, Nottingham, Russell Press.

LICHTENSZTEJN, S. y M. Baer (1987). *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial: estrategias y políticas del poder financiero*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.

MARTÍNEZ, O. (1999). *Neo-liberalism in crisis*, La Habana, Editorial José Martí.

MINISTERIO DE EDUCACION (2004). *Compendio estadístico de educación superior*, en http://www.mineduc.cl/superior/compendio/docEstadistica/1_A.xls

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2002). *Compendio de educación superior*, en <http://www.mineduc.cl/documentos/compendio2002/2.5.xls>

MINISTERIO DE EDUCACION (1999). *Compendio estadístico 1997-1999*, Santiago de Chile, MINEDUC.

MINISTERIO DE EDUCACION (1997). *Compendio estadístico 1996-1997*. Santiago de Chile, MINEDUC, DESUP.

MONTECINOS, V. (1988). *Economics and power: chilean economists in government 1958-1985*, Pittsburgh, Tesis doctoral, University of Pittsburgh.

MUNCK, R. y B. Gills (2002). *Globalization and democracy: a volume* [No. 581] of the *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Thousand Oaks, Sage Publications.

PSACHAROPOULOS, G. (1980). *Higher education in developing countries: a cost benefit Analysis*, Staff Working Paper # 440, Washington, D.C., World Bank.

PSACHAROPOULOS, G. (1994). "Returns to investment in education: a global update", *World Development*, 22 (9).

ROBERTSON, S., et al. (2002). "GATS and the education service industry: the politics of scale and global re-territorialization", *Comparative Education Review* 46 (4).

ROBICHEK, E. W. (1984). "The IMF's conditionality re-examined", en J. Muns (Ed.), *Adjustment, conditionality and international financing*, Washington, D.C., International Monetary Fund.

RUCCIO, D. F. (1992). "Power and class: the contribution of radical approaches to debt and Development", En B. Roberts y S. Feiner (Eds.), *Radical economics*, Boston, Kluwer Academic Publishers.

SAMOFF, J. (Ed.). (1994). *Coping with crisis: austerity, adjustment and human resources*, New York, UNESCO/ILO.

SAUVÉ, P. (2002). "Trade, education and the GATS: what's in, what's out, what's all the fuss about?", Paper prepared for the OECD/US Forum on Trade in Education Services, Washington, DC, 23-24 May.

SCHWARTZ, S. (2000). "Uni Monopoly Inc. Lies on the Brink", *The Australian*, 16 (February).

SINCLAIR, S. (2002, January 10) "GATS: how the WTO's new services threaten democracy", disponible en: <http://www.policyalternatives.ca/publications/gatssummary.html>.

TABB, W. (2001). "State power in the world economy: from national keynesianism to neoliberalism", en W. Tabb (Ed.), *Thea amoral elephant*, New York, Monthly Review Press.

TAPIA, L. (2000). "Análisis de la situación patrimonial y endeudamiento de las entidades Estatales de educación superior adscritas al Consejo de Rectores de Chile", Arica, Chile. Documento mimeografiado.

UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS (2002). <http://www.uamericas.cl>

URIBE, D. (2004). "Oferta educativa y oferta de graduados de educación superior", en J. J. Brunner y P. Meller (Eds.), *Oferta y demanda de profesionales y técnicos en Chile. El rol de la información pública*, Santiago de Chile, RIL Editores.

VALDÉS, J. G. (1989). *La escuela de Chicago: operación Chile*, Buenos Aires, Zeta.

WILLIAMSON, J. (Ed.). (1983). *IMF conditionality*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

WORLD BANK (2001). *Perils and promises*, Washington, D.C., World Bank.

WORLD BANK (1999). *Educational change in Latin American and the Caribbean*, Washington, D.C., World Bank. Recuperado el 15 de Julio 15, 2001, desde <http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HD.nsf/SectorPages/Education?Opendocument>.

WORLD BANK (1994). *Higher education: Lessons from experience*, Washington, D.C., International Bank for Reconstruction and Development.

WORLD BANK (1986). *Financing education in developing countries: an exploration of policy Options*, Washington, D.C., World Bank.

WORLD BANK (1980). *Education*, Washington, D.C., World Bank.

WORLD TRADE ORGANIZATION (2002a). "Director-general of WTO and chairman of WTO services negotiations reject misguided claims that public services are under threat", en *WTO news: 2002 press releases*. (Press/299, June 28, 2002). Disponible en: http://www.wto.org/english/news_e/press02_e/pr299_e.htm.

WORLD TRADE ORGANIZATION (2002b). *The general agreement on trade in services (GATS): objectives, coverage and disciplines*, Disponible en: http://www.wto.org/English/tratop_serv_e/gatsqa_e.htm.

WORLD TRADE ORGANIZATION (1998). *Council for trade in services, education services: background notes by the secretariat*, 23 September. Disponible en: <http://www.wto.org/wto/services/w65.htm>.

WORLD TRADE ORGANIZATION (1994). *Annex 1B: General Agreement on Trade in Services*, disponible en: <http://www.wto.org>.