

Neoliberalismo y educación superior en Chile: una mirada crítica al rol desempeñado por el Banco Mundial y los "Chicago Boys"

Neoliberalismo e educação superior no Chile: um olhar crítico sobre o papel desempenhado pelo Banco Mundial e os "Chicago Boys"

Neoliberalism and higher education in Chile: a critical look at the role played by the World Bank and the "Chicago Boys"

Oscar Espinoza*

Universidad de Playa Ancha - CL

RESUMEN

El artículo analiza los principales lineamientos que dieron vida a las políticas educacionales del sector terciario, amparadas en el modelo económico neoliberal promovido bajo la dictadura de Pinochet desde comienzos de la década de 1980. Se examina, además, la influencia ejercida por las agencias de financiamiento internacional (especialmente, el Banco Mundial) y los "Chicago Boys" en la implementación de dichas políticas en Chile. El estudio identifica las principales limitaciones de la teoría del capital humano y del análisis de las tasas de retorno utilizadas por el Banco Mundial. A modo de conclusión se plantea que las políticas neoliberales han tenido un impacto negativo en el desarrollo y proyección del sector universitario estatal dado que se ha restringido significativamente el gasto fiscal y se ha privilegiado el crecimiento del sector privado por la vía de los subsidios estatales. El modelo tradicional de universidad comprometido con el desarrollo social es reemplazado por el de una universidad con fines comerciales orientado a satisfacer demandas individuales.

Palabras-clave: Banco mundial. Chile. Educación superior. Gratuidad. Modelo neoliberal. Privatización. Rol del Estado.

RESUMO

O artigo analisa os principais delineamentos das políticas educacionais dirigidas ao setor terciário orientadas pelo modelo econômico neoliberal promovido sob a ditadura de Pinochet desde o começo da década de 1980. Examina, ainda, a influência exercida pelas agências de financiamento internacional (especialmente o Banco Mundial) e pelos "Chicago Boys" na implantação dessas políticas no Chile. O estudo identifica as principais limitações da teoria do capital humano e da análise das taxas de retorno utilizadas pelo Banco Mundial. A modo de conclusão, postula-se que as políticas neoliberais vêm tendo um impacto negativo no desenvolvimento e projeção do setor universitário estatal, dado que se restringem significativamente ao gasto fiscal e têm privilegiado o crescimento do setor privado pela via dos subsídios estatais. O modelo tradicional de universidade comprometido com o desenvolvimento social é substituído pelo de uma universidade com fins comerciais orientada a satisfazer demandas individuais.

Palavras-chave: Banco mundial. Chile. Educación superior. Gratuidad. Modelo neoliberal. Privatización. Rol del Estado.

ABSTRACT

The article analyzes the main guidelines that gave life to the educational policies of the tertiary sector, based on the neoliberal economic model promoted under the Pinochet dictatorship since the beginning of the 1980s. The influence exerted by international financing agencies (especially the World Bank) and the Chicago Boys in the implementation of these policies in Chile is also examined. The study identifies the main limitations of human capital theory and the analysis of rates of return used by the World Bank. As a conclusion, it is argued that neoliberal policies had a negative impact on the development and projection of the state university sector, since fiscal spending has been significantly restricted and private sector growth has been favored through state subsidies. The traditional model of university committed to social

development is replaced by that of a university for commercial purposes oriented to satisfy individual demands.

Keywords: World bank. Chile. Higher education. Free education. Neoliberal model. Privatization. Role of the State.

Introducción

El presente artículo analiza la influencia y el impacto que han tenido las políticas neoliberales en la educación terciaria chilena y el rol que han jugado las agencias de financiamiento internacional (especialmente el Banco Mundial) en el proceso de implementación. El modelo neoliberal, que favorece el desarrollo del libre mercado y jibariza al Estado reduciendo sustantivamente su rol de agente promotor del bien común (Estado subsidiario), promueve la privatización como eje propulsor de la economía. En Chile, dicho modelo fue implementado a comienzos de la década del 80, durante la dictadura militar de Pinochet. Lo mismo ocurriría con posterioridad en otros países de América Latina y naciones sub-desarrolladas. Las políticas educacionales sustentadas en el modelo económico neoliberal fueron diseñadas por un grupo de economistas chilenos, formados en la Escuela de Chicago a fines de los años 60, inspirados por las teorías de Milton Friedman, en oposición al gobierno de tendencia socialista de la época liderado por Salvador Allende. Los fundamentos de la política neoliberal se engarzaron fuertemente con el modelo de desarrollo económico del país que quiso promover la dictadura militar con el objeto de suprimir de raíz cualquier vestigio de un Estado benefactor. La transformación económica y social que se llevó adelante en Chile desde 1980 se sustentó en una legislación *ad hoc* propiciada por el régimen de Pinochet y se fortaleció todavía más con el apoyo brindado por agencias de financiamiento internacional como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y otros organismos académicos y económicos proclives a esta postura ideológica y valórica. Su arraigo ha sido tan sólido que su influencia perdura hasta ahora, aun cuando en los últimos años ha sido objeto de diversos cuestionamientos. (ESPINOZA, 2002; 2016)

Por mucho tiempo el caso chileno se ha visto como un modelo digno de imitarse por sus hipotéticos logros y los supuestos avances logrados en el plano económico, financiero y social. No obstante lo anterior, varios de los pilares que sustentaron los cambios en la educación superior han sido fuertemente cuestionados en los últimos años por distintos actores, pero principalmente por el movimiento estudiantil, a partir del año 2011. En efecto, el modelo ha mostrado fragilidades importantes, entre las cuales cabe mencionar: la debilidad del mercado para lograr un desarrollo equilibrado, con equidad y con una adecuación oportuna a las demandas relevantes; el crecimiento desregulado (cobertura y plataforma institucional) con implicancias sociales negativas; el alto nivel de endeudamiento de los estudiantes y sus familias con la banca privada; la segmentación de la oferta para distintos sectores sociales; la heterogeneidad en la calidad de la docencia; la desarticulación entre los distintos niveles formativos; la instrumentalización de la investigación y la extensión; y, la pérdida de una mirada integral del desarrollo societal-nacional que trascienda los intereses individuales y que responda a las reales necesidades del país. (ESPINOZA; GONZÁLEZ, 2012, 2013a)

Todo lo anterior ha redundado en el último tiempo en la desacreditación total del modelo neoliberal y en las demandas que ha venido levantando el movimiento estudiantil y social para que este paradigma sea finalmente reemplazado por un modelo que tenga como actor protagónico al Estado, tal como tuviera Chile hasta el derrumbe de la democracia en 1973. En esa perspectiva, el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) ha comenzado a impulsar un proyecto de reforma a la educación superior de envergadura a contar del año 2016

que incluye la implementación paulatina del régimen de gratuidad para financiar los estudios. Sin lugar a dudas, el cambio gradual en la modalidad de financiamiento de los estudios de pregrado representa un cambio radical que socava parcialmente los cimientos del modelo neo liberal vigente en Chile desde el año 1981. (ESPINOZA; GONZÁLEZ, 2016)

Tres son los acápites que dan vida al presente artículo. El primero da cuenta de los fundamentos y alcances de la reforma de la educación superior del año 1981 y la instalación del modelo neoliberal. El segundo analiza el rol que desempeñaron los "Chicago Boys" y las agencias de financiamiento internacional (en particular, el Banco Mundial) en el diseño y la implementación de las políticas educativas del sector terciario. Por último, se discuten las conclusiones más relevantes derivadas del estudio.

Fundamentos y alcances de la reforma de 1981

En la educación superior chilena existe un antes y un después de la macro reforma que se inicia a fines del año 1981 bajo el régimen militar liderado por Pinochet, de inspiración neoliberal, y que tuvo un enorme impacto en los sectores educación, salud y previsional. Hasta ese entonces la universidad había sido concebida como parte de la estructura del Estado con un claro sentido de servicio público. A partir de la citada reforma, tanto las universidades públicas como las privadas pasan a ser entidades que satisfacen demandas individuales que son financiadas por los distintos actores que solicitan servicios. El estudiante pasa a ser concebido como un cliente-consumidor dejando de ser una preocupación del Estado. La educación es entendida desde entonces como un bien de consumo y no como un bien social. La legislación de 1981 se tradujo en cuatro medidas fundamentales. En primer lugar, en la oportunidad para que el sector privado abriera nuevas instituciones, tanto universitarias como no universitarias, pudiendo ser estas últimas con fines de lucro. En segundo término, en la reducción del gasto público en educación superior, que en 1984 representaba solo el 60% del gasto de 1980. En tercer lugar, y en directa relación con lo anterior, en la incorporación del criterio de autofinanciamiento y la eficiencia interna en las universidades estatales y las privadas tradicionales que recibían subsidios del Estado.

Esto se tradujo en el establecimiento de fondos concursables como única fuente para la investigación y en el cobro de matrículas y de aranceles similares tanto en instituciones públicas como privadas junto con la creación de un sistema de créditos para los estudiantes de estas universidades. En cuarto lugar, en la subdivisión de las dos universidades estatales nacionales existentes a la fecha (Universidad de Chile y Universidad Técnica del Estado), en 14 universidades regionales más fáciles de controlar y administrar dado que constituían a juicio del régimen de Pinochet un potencial foco de insurgencia política. (ESPINOZA, 2002). Hasta ese entonces, las únicas instituciones que constituían el sistema de educación superior eran las universidades. No obstante, existían numerosas entidades no universitarias de nivel post-secundario, que formaban recursos humanos calificados (PIIE, 1982). La reforma de 1981 estableció tres niveles a nivel institucional: en primer lugar, las universidades que estuvieron pensadas como entidades de mayor nivel científico y académico con un monopolio en la entrega de grados académicos y postgrados y para la formación de profesionales en aquellas carreras que se decían de riesgo social, pero que en la práctica constituían las de mayor prestigio en el mercado laboral. En segundo término, los institutos profesionales (IPs) definidos por su misión de formar profesionales, pudiendo otorgar toda clase de títulos con la excepción de aquellos de mayor prestigio que otorgaban las universidades. Tampoco podían otorgar grados académicos. En tercer lugar, los centros de formación técnica (CFTs) establecidos como instituciones cuyo

objetivo era formar el personal técnico idóneo en estrecha relación con las demandas del sector productivo.

En la actualidad esta plataforma institucional se mantiene en su esencia. Sin embargo, se han desperfilado sus concepciones originales. El número de universidades creció enormemente alcanzando pocos años atrás alrededor de las 70, de las cuales 44 eran privadas. Además, se incrementó el número de carreras consideradas de mayor prestigio (especialmente, las carreras de tiza y pizarrón), y se ampliaron los niveles de formación cubriendo todos los ámbitos profesionales y técnicos. Debido a que tenían mayor prestigio social la demanda por estudios universitarios creció y se produjo un desbalance tanto en la oferta como en la demanda en relación a las otras instituciones postsecundarias no universitarias. Dada esta realidad, los IPs quedaron en una situación desmejorada, muchos de ellos se transformaron en universidades y otros debieron cerrar por insolvencia financiera. Parte de este proceso se refleja en que todos los institutos profesionales estatales desaparecieron, quedando las instituciones de este nivel en su totalidad en manos privadas. Por su parte, los CFTs no lograron remontar con la suficiente fuerza para competir con las universidades, ni tampoco se acoplaron a entidades productivas. Es así como se llegó a crear más de 200 CFTs de los cuales han sobrevivido alrededor de 60 y la matrícula se concentra mayoritariamente en tres de ellos (DUOC, INACAP y Santo Tomás), lo que deja en evidencia que este subnivel no ha logrado consolidarse.

Un día antes de terminar el régimen militar, en marzo de 1990, el gobierno de Pinochet promulgó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que ratificó e hizo prácticamente inamovibles los decretos que se habían dictado con ocasión de la reforma de 1981. Junto con ello, la LOCE consagró la creación del Consejo Superior de Educación (CSE) y estableció el proceso de "licenciamiento", mal llamado acreditación en la ley. No obstante aquello, los gobiernos democráticos utilizaron estos mecanismos coercitivos para generar una mayor participación de diversos sectores políticos con la idea de preservar la calidad del sistema y su regulación. El Sistema de Educación Superior (SES) no experimentó cambios significativos hasta el año 2006 en que se dicta la Ley de Aseguramiento de la Calidad (Ley 20.129). Esta normativa creó la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), que oficializó todo el trabajo realizado en los años previos por las Comisiones Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) y de Postgrado (CONAP) que tenían carácter experimental. Dicha ley, estableció, además, la posibilidad de crear entidades privadas para la acreditación de carreras y programas y definió la obligatoriedad de acreditar las carreras de Pedagogía y Medicina como una condición para acceder a fondos públicos.

Las agencias privadas han permitido que se establezcan acuerdos entre las instituciones y las entidades fiscalizadoras, lo que no contribuye a transparentar los procesos de acreditación de carreras y programas. Si bien es cierto la aparición de la CNA contribuyó de manera muy parcial a certificar la calidad de la oferta institucional no ha jugado un rol determinante para regular la oferta y sancionar con dureza el incumplimiento de las normativas vigentes (por ejemplo, el lucro). (ESPINOZA; GONZALEZ, 2011, 2013b).

Grupos y organismos que influyeron en el diseño y la implementación de las políticas educativas

Un grupo de economistas chilenos, formados en la década del 60 en la Escuela de Chicago (también conocidos como los "Chicago Boys") bajo la influencia de Milton Friedman, elaboró a comienzos de los años 70 un documento que sirvió como base para definir las políticas que se implementarían durante la dictadura militar y que aún - cuarenta años después - subminan el

quehacer político y económico del país. Los "Chicago Boys" (factor endógeno) promovieron a través de la reforma del 81 un nuevo régimen de financiamiento que perseguía tres metas: a) reducir el costo fiscal por alumno; b) incrementar gradualmente los ingresos institucionales vía aranceles y matrícula; y c) fortalecer el régimen de ayudas estudiantiles, principalmente los créditos financieros. En consonancia con los postulados enarbolados por los economistas chilenos formados en Chicago, a fines de la década del 70 y comienzos de los años 80, en la era del ajuste estructural promovido por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, los expertos del Banco Mundial (factor exógeno) diseñaron una política que contenía tres recomendaciones que fueron impuestas a los países subdesarrollados que solicitaron algún préstamo a esta agencia: a) incrementar los aportes privados para las entidades post-secundarias; b) instalar esquemas de préstamos para los estudiantes de ingresos medios y bajos; y c) redirigir los gastos públicos desde la educación superior y vocacional hacia la educación básica. Estas tres recomendaciones se convirtieron entonces en el típico 'menú de políticas' que surgió de los análisis educacionales de las tasas de retorno social y privada. (WELCH, 2000; ESPINOZA, 2002, 2008; GINSBURG, ESPINOZA, POPA Y TERRANO, 2005)

El Banco Mundial, se ha convertido en el último tiempo en una de las más importantes e influyentes agencias de financiamiento en el sector educación. Sin duda, dada la coherencia existente entre la política educativa propiciada por el Banco Mundial para ser aplicada en el tercer mundo y sus criterios para otorgar préstamos para la educación superior, muchos países en desarrollo se han visto obligados a establecer políticas de financiamiento alineadas con dicha agencia para acceder a préstamos en las últimas décadas. El Banco, a no dudarlo, ha jugado un papel preponderante en la conformación de las políticas de educación superior en las regiones menos desarrolladas del orbe, en particular en lo que respecta al financiamiento institucional y a los programas de ayuda estudiantil, promoviendo de esta manera la privatización y el autofinanciamiento de lo cual el caso chileno es un buen ejemplo (ALTBACH, 1988; BERMAN, 1983; ESPINOZA, 2002, 2016; HEYNEMAN, 2003; LIMA, 2011; PUIGGRÓS, 1996). En el caso de Chile, el Banco ha jugado un papel preponderante en la conformación de las políticas de educación superior, en particular en lo que respecta al financiamiento institucional y a los programas de ayuda estudiantil, aspectos que experimentaron profundos cambios con la reforma de 1981. Dichas transformaciones estuvieron por lo demás alineadas con los procesos de privatización y desregulación de la oferta, el subsidio a la demanda y la instauración del régimen de autofinanciamiento (ESPINOZA, 2002, 2005, 2016). En la década del 90, la influencia del Banco Mundial en educación superior ha sido tanto o más gravitante que en la etapa previa, en especial con la puesta en marcha del Programa MECESUP (Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad en Educación Superior), que depende del Ministerio de Educación y que se implementa a contar del año 1998 y que perdura hasta el día de hoy.

Es importante relevar que la política educativa del Banco Mundial ha sido ampliamente criticada por razones ideológicas y metodológicas (COLCLOUGH, 1996; CORAGGIO, 1994, 1995; JONES, 1992; KLEES, 2012; KLEES, SAMOFF & STROMQUIST, 2012; LAUGLO, 1992, 1996; MCGINN, 1997; MCNEELY, 1989, 1995; OBAMBA, 2011, 2013; SAMOFF, 1993, 1996; SAMOFF Y CARROL, 2004A, 2004 B; TORRES, 1995; ZIDERMAN Y ALBRECHT, 1995). Desde un punto de vista ideológico, algunas de las críticas dirigidas a las políticas del Banco Mundial sostienen que esta agencia internacional ha continuado con el intento de institucionalizar una ideología, estructura y práctica uniforme en los Estados-nación en la prestación de educación, con la idea de servir a los intereses particulares de los países ricos (BUJAZÁN, 1987; CORAGGIO, 1994, 1995; HEYNEMAN, 2012; KLEES, 2011; MCNEELY, 1995; OBAMBA, 2013; SAMOFF, 1993; TORRES, 1995). La crítica focaliza la atención en seis limitaciones principales de la política educativa del Banco Mundial asociadas a cuestiones metodológicas, incluyendo: a) apoyo empírico

insuficiente; b) generalización excesiva; c) uso indebido de conceptos clave; d) escaso uso de los resultados de investigaciones realizadas por investigadores en países del tercer mundo; e) uso de la teoría del capital humano como enfoque económico único; y f) uso inadecuado y excesivo del análisis de la tasa de retorno para hacer frente a las políticas educativas (BENNELL, 1996A, 1996B; COLCLOUGH, 1996; CORAGGIO, 1994, 1995; CUMMINGS Y RIDDELL, 1994; HEYNEMAN, 1995, 2001, 2003; KLEES, 2002, 2012; KLEES, SAMOFF & STROMQUIST, 2012; LAUGLO, 1996; MCGINN, 1997; SAMOFF, 1996; SAMOFF Y CARROL, 2004A, 2004B; SIQUEIRA, 2012; TORRES, 1995; VEDDER, 1994).

A principios del siglo XXI, un gran número de Estados y gobiernos dependen del financiamiento externo para aumentar la proporción de su inversión fiscal o de los presupuestos de desarrollo del sector educación. La fuente más importante de financiamiento externo para la educación en sus distintos niveles es el Banco Mundial. En la actualidad, el BM es la principal agencia externa de préstamo de fondos para programas educativos en un contexto de ajuste y post-ajuste económico estructural. De hecho, a fines de la década del 90 el monto total de los nuevos préstamos osciló entre US\$1 y US\$3 billones al año (BANCO MUNDIAL, 1999). Como resultado, esta agencia se ha convertido en una fuerza poderosa en la política educativa y en la investigación en el área¹, monopolizando así el campo. (ALTBACH, 1988; BERMAN, 1983; ESPINOZA, 2016; HEYNEMAN, 2003, 2012; LIMA, 2011; PUIGGRÓS, 1996). Durante las décadas de 1980 y 1990 se llevaron a cabo reformas en circunstancias en que la educación era concebida como un subsector de la política económica (NEAVE, 1988). En ese marco, según los teóricos críticos, dado que las reformas educativas se vieron crecientemente dominadas por los intereses económicos, la calidad de la educación sufrió un tremendo deterioro (APPLE, 1988). Por ejemplo, a nivel de la educación superior diferentes reformas promovidas en varios países en desarrollo (incluyendo Chile, por cierto) permitieron, por un lado, la expansión y la privatización de este nivel educativo y, por otro, el financiamiento gubernamental restrictivo de las instituciones de educación superior públicas. El resultado directo de este proceso fue el crecimiento explosivo de la matrícula, particularmente en el sector privado (por ejemplo, en el caso de las universidades chilenas, a los estudiantes se les permitió el acceso sin rendir la prueba nacional, lo que favoreció el ingreso de graduados de enseñanza secundaria provenientes de todos los sectores sociales, pero mayoritariamente de familias vulnerables y de escasos recursos) y una calidad decreciente de la docencia y la investigación.

¹La visión del Banco respecto de la educación deriva de su aproximación a la economía y particularmente la economía de la educación. Tal perspectiva es vista por ciertos autores como distorsionadora de las políticas educativas y los programas de gobierno de un número significativo de países latinoamericanos en desarrollo. Por ejemplo, Coraggio (1994) remarca que el Banco Mundial está compuesto básicamente por un staff de economistas y no de educadores. Su objetivo es la eficiencia económica y la mayor globalización y acumulación del capital. Sus resultados están, por lo tanto, inherentemente sesgados hacia medidas puramente cuantitativas del 'éxito'. En la misma línea, Heyneman (2001) ha apuntado que el personal en educación responde a incentivos, lo que explica por qué el Banco Mundial recoge ciertos tipos de datos y no otros, distribuye ciertos tipos de análisis, y propicia determinados tipos de préstamos. De acuerdo con Heyneman (2001, p.18), "a fines de los 90s la mayor parte del personal que trabajaba en educación había sido reasignado desde otros sectores. De los 400 funcionarios asignados a Recursos Humanos, 250 trabajaban en educación; de esos menos de 50 habían recibido formación de postgrado en educación, y la mayoría nunca había publicado en el área. Con ese cambio se esperaba apuntalar un programa de préstamos de alrededor de dos-tres billones de dólares al año."

Las políticas de financiamiento en educación superior promovidas por el Banco Mundial en las últimas cuatro décadas: una perspectiva crítica²

En los párrafos siguientes se examinan los objetivos y las racionalidades que subyacen en la filosofía de los préstamos del Banco Mundial. Adicionalmente, se discuten y analizan las políticas de educación superior más relevantes impulsadas por el Banco Mundial, desarrolladas en los documentos estratégicos de dicha agencia en las últimas cuatro décadas, en lo que concierne al financiamiento institucional y a los programas de ayuda estudiantil. Se parte del supuesto que las políticas impuestas por el Banco Mundial en América Latina y en Chile, en particular, han ido aparejadas con las políticas económicas (amparadas en los fundamentos del modelo neo liberal) implementadas por los gobiernos. Durante las últimas cuatro décadas se han producido variadas modificaciones en los propósitos, objetivos y racionalidades de la filosofía de los préstamos en educación del Banco Mundial. No obstante, estos cambios podrían ser categorizados en dos etapas generales: primera (1963-1980), cuando la lógica predominante era la de la planificación de la "mano de obra"³, y la segunda (1980 en adelante), cuando la lógica apuntaba a desarrollar habilidades y relaciones empíricas con otros beneficios, incluyendo salud y planificación familiar del comportamiento y similares (SAMOFF, 1993; CARROL, 2004a, 2004b)⁴. Durante la primera etapa, entre los expertos del BM había encendidos debates y discusiones acerca de los supuestos de las técnicas de la "mano de obra" y respecto de las distorsiones operacionales creadas por sus efectos.

Algunos de estos debates públicos estuvieron centrados, por ejemplo, en la presunción que el currículum vocacional era más práctico, que los libros de texto y que las exámenes eran asuntos inapropiados para ser abordados mediante los préstamos del Banco Mundial etc. (HEYNEMAN, 1999, 2003). En contraste, durante la segunda etapa el foco de las políticas del Banco en educación ha estado centrado en la educación privada, la provisión privada, el autofinanciamiento, los esquemas de créditos, la recuperación de costos, y la focalización del gasto público en los sectores pobres vía *vouchers*. Tempranamente, en la década de 1960, las políticas educativas del Banco Mundial estuvieron fuertemente influenciadas por la teoría del capital humano (BECKER, 1964; BOWMAN, 1968; SCHULTZ, 1961, 1981) y por los análisis basados en las tasas de retorno (ESPINOZA, 2002, 2008; OBAMBA, 2013; PSACHAROPOULOS, 1973, 1980, 1994; PSACHAROPOULOS; NG, 1992). La teoría del capital humano considera que tanto la educación como la experiencia han de ser concebidas como inversiones que permiten incrementar la productividad de los individuos. La educación "es *humana* porque se convierte en parte del hombre, y es *capital* porque es una fuente de futura satisfacción, o de futuras ganancias, o de ambas." (SCHULTZ, 1981, p. 161) Por lo tanto, la gente altamente educada se vuelve más productiva y, consecuentemente, recibe mayores ingresos que llevan al crecimiento y desarrollo económicos de la comunidad/nación.

²Esta sección está basada en Espinoza (2002).

³Usaré este término sexista porque es lo que el Banco Mundial utilizó.

⁴Aunque estoy en desacuerdo con esta perspectiva es necesario mencionar que algunos autores, incluyendo a Heyneman (1999) e Ilon (1996), han identificado una tercera etapa [1995 y años posteriores] dentro de las filosofías de los préstamos en educación del Banco Mundial, durante la cual el Banco estaba definiendo un nuevo rol para sí mismo como una agencia global de bienestar donde la política educativa estaría en el centro de su estrategia y la racionalidad podría divergir desde los efectos de la educación sobre los individuos hacia sus efectos en la sociedad. En mi opinión, este supuesto es difícil de apoyar ya que el Banco Mundial, como cualquier agencia de financiamiento, está buscando beneficios privados y, consecuentemente, es improbable e impensable que ayude a los más vulnerables sin obtener utilidades.

En ese escenario cabe preguntarse que supone la tasa de retorno a la inversión en educación. Ella es simplemente una tasa de descuento o una estadística resumen, la cual convenientemente relaciona los costos de un particular nivel de educación con la recompensa monetaria. Una de las primeras distinciones establecidas en la literatura del análisis de la tasa de retorno es aquella entre la tasa privada y la tasa social. La tasa de retorno privada relaciona los costos de la educación en los que incurre el individuo con los beneficios de la educación alcanzados por la misma persona. La tasa de retorno social, en cambio, incorpora tanto los costos públicos como privados de la educación, y agrega ganancias que son materia de impuestos.⁵ En general, se sostiene que: a) las tasas de retorno de la educación para todos los niveles educativos generalmente exceden la oportunidad social agregada del capital; b) las tasas de retorno de la educación en países en desarrollo son más altas que en las economías de mercado avanzadas; c) las tasas de retorno privadas y públicas de la educación son más altas para la educación primaria, seguida de la educación secundaria; d) las tasas de retorno privadas de la educación son a menudo considerablemente más altas que las correspondientes tasas de retorno sociales de la educación; y e) los patrones de las tasas de retorno de la educación se mantienen estables mientras los países se desarrollen con reducciones relativamente menores en las tasas de retorno de la educación.

Las estrategias promovidas por el Banco Mundial han sido criticadas porque se basan en un análisis económico fundamentado única y exclusivamente en la *teoría del capital humano* (HEYNEMAN, 2001, 2012; JONES, 1998; PUIGGRÓS, 1996; JONES, 2006; GINSBURG, 2012; SIQUEIRA, 2012; NGCWANGU, 2015). Como resultado del marco de la política educativa del Banco Mundial, los sistemas educacionales en los países en desarrollo (incluyendo Chile, por cierto) y sus respectivos actores (profesores, estudiantes, padres, administradores) operan dentro de la lógica del "libre mercado" o de las economías capitalistas. Así, el desarrollo educativo depende exclusivamente del desarrollo económico, donde la oferta educacional está determinada por el sistema de oferta y demanda de los servicios educacionales.

Las críticas a los postulados del Banco Mundial han planteado que la perspectiva de esta agencia financiera es unidimensional, sin consideración por los factores sociales y culturales que definen las motivaciones, expectativas y actitudes de estudiantes y profesores (CORAGGIO, 1994, 1995; GINSBURG, 2012; TORRES, 1995; LIMA, 2011). Esta distorsión ocurre básicamente porque las políticas educativas del Banco Mundial han sido diseñadas por economistas basados en la lógica y el análisis económico. (HEYNEMAN, 2001, 2012). Como ha enfatizado Heyneman (2003, 2012), la teoría del capital humano fue utilizada para justificar inversiones en aquellas áreas donde el sector educación del Banco podría abogar por más préstamos a quienes asignan recursos dentro del Banco. Quienes laboran en el sector educación actuaron racionalmente en la competición por espacios y recursos reservados para proyectos dentro de los programas de préstamos de los países (ver también JONES, 1992, 1998). Los principios de la teoría del capital humano rápidamente demostraron ser inconsistentes e insuficientes, no sólo por el tipo de análisis que enfatiza dicho marco, sino que también por diversas experiencias empíricas observadas en el contexto internacional. De acuerdo con esta teoría, "el aumento en los ingresos de la fuerza de trabajo depende básicamente de la expansión de su productividad." (SCHULTZ, 1988: 101) Sin embargo, siguiendo el argumento de Lima (2011, p. 301), es factible de verificar que

⁵Aunque la tasa de retorno a la educación esté habitualmente asociada a los diferentes niveles educativos, esta aproximación sería igualmente adecuada para abordar a diferentes tipos de escuelas secundarias, diferentes tipos de instituciones de educación superior, e incluso al ámbito de la capacitación en el trabajo como sustituto de la educación formal (ver BLAUG, 1987; PSACHAROPOULOS, 1973).

[...] la profunda asimetría verificada en la oferta de trabajo y en el valor de los salarios, en un contexto nacional así como en uno internacional, entre otras razones estructurales de las relaciones capitalistas de producción, prontamente reveló la imposibilidad de establecer una llamada correlación positiva entre estas variables y la inversión de capital humano.

La teoría del capital humano, en tanto la aproximación teórica más influyente utilizada en el análisis de la política educativa del Banco Mundial, ve a la educación como una inversión en la futura productividad del trabajo, tanto para la sociedad como para los individuos que buscan educación (HUNTER; BROWN, 2000; JONES, 2006). Los retornos de esa inversión son medidos por las ganancias obtenidas durante una trayectoria de vida, descontadas de su valor presente. El conocimiento y las habilidades son considerados los resultados educativos fundamentales, incluso si resultados menos tangibles, tales como la iniciativa y los hábitos de trabajo arduo, también fueran reconocidos como aspectos que afectan la productividad del trabajo (LAUGLO, 1996; SAMOFF, 1996; SAMOFF; STROMQUIST, 2001). Pero la educación no puede ser vista como una cuestión homogénea. En efecto, la escolaridad formal no es la misma para todas las personas, y las diferencias no son diferencias individuales azarosas. En la mayoría de las partes del mundo la escolaridad que reciben los pobres es diferente de la que reciben los ricos (Chile, un país altamente estratificado social y económicamente hablando, no es la excepción a dicha regla). Es diferente no tan solo en el sentido de que los ricos reciben una 'mejor educación', esto es, más conocimiento, información y entendimiento. Es diferente en términos de la naturaleza de lo que se aprende y cómo se aprende. (CARNOY; LEVIN, 1985; MACEWAN, 1999)

La teoría del capital humano también ha sido criticada porque el análisis económico del rol de la educación basado en esta aproximación falla a la hora de hacer distinciones entre educación y escolaridad (o educación formal), ya que los analistas utilizan los años de escolaridad para medir la cantidad de educación de un individuo o sociedad (MACEWAN, 1999). Este es un postulado típico del enfoque del capital humano, que asume que educación significa transmisión de conocimientos, información y entendimiento, y para muchos analistas parece obvio que la gente que tiene conocimientos, información y entendimiento serán productores más capaces. Lo que parece obvio a veces es falso. Para empezar, las personas que tienen conocimientos, información y entendimiento no son necesariamente los trabajadores más productivos. Que sean o no los más productivos depende de la organización social de su trabajo. En este respecto, Ashton y Green (1996, p. 3) resumen su argumento como sigue:

Es incorrecto asumir una conexión lineal y automática entre formación en habilidades y rendimiento económico... [El] vínculo entre habilidades y rendimiento debe ser visto en su contexto social. El contexto influye en la fuerza del vínculo así como también ayuda a determinar las variables de interés, especialmente la naturaleza de la habilidad.

En la concepción del Banco Mundial (LIMA, 2011), la centralidad del conocimiento hoy en día reforzaría la formulación clásica de la teoría del capital humano, de acuerdo con la cual la educación, el desarrollo económico y la distribución del ingreso mantienen, entre sí mismas, una relación causa-efecto lineal. Sin embargo, el diagnóstico ofrece sólo una interpretación sesgada y parcial de la realidad (HICKLING-HUDSON; KLEES, 2012). En efecto, la "economía del conocimiento" podría ser criticada porque el conocimiento no puede ser tomado en consideración "en sí mismo", aislado de las condiciones materiales de producción y de las otras relaciones políticas económicas, nacionales e internacionales. (LIMA, 2011). Tal como acontece con la teoría del capital humano, el análisis de la tasa de retorno ha sido fuertemente criticado porque ha sido utilizado inapropiada y abusivamente. Además, como Lauglo (1996) se pregunta,

si esta técnica tenía tanto que ofrecer a los gobiernos de los países en desarrollo, ¿entonces por qué no ha sido invocada suficientemente por aquellos gobiernos que son los accionistas de mayor peso en el Banco Mundial cuando elaboran sus propias decisiones de política en educación?

Las críticas acerca de las limitaciones y debilidades del análisis de la tasa de retorno han emergido desde dentro y fuera del Banco. Dentro del Banco, por ejemplo, durante mediados y fines de los 90s el propio *staff* del Banco Mundial se involucró en un acalorado debate sobre las debilidades de las metodologías de la tasa de retorno, en el cual sus supuestos y distorsiones fueron reconocidos y su metodología finalmente fue puesta en su contexto adecuado (HAMMER, 1996; HEYNEMAN, 1995, 1997, 2001; JONES, 2006). En este escenario, la 'declaración final' del Banco acerca del análisis de las tasas de retorno fue expresada de la siguiente manera por una *task force* independiente, pero auspiciada por entidad financiera:

La *Task Force* considera que los argumentos económicos tradicionales se basan en una comprensión limitada de lo que aportan las instituciones de educación superior. Los estudios basados en análisis de tasas de retorno valoran a la gente solo a partir de sus ganancias monetarias y de los ingresos tributarios que éstas generan para la sociedad. Empero, la gente educada ciertamente produce muchos otros efectos sobre la sociedad: las personas educadas están bien posicionadas para ser empresarios, pudiendo tener un impacto de largo alcance en el bienestar económico y social de sus comunidades. También son vitales para crear un ambiente en donde el desarrollo económico sea posible. La buena gobernanza, las instituciones fuertes, y una infraestructura desarrollada son todas necesarias para la prosperidad de los negocios -y nada de esto es posible sin personas altamente educadas-. Finalmente, los análisis de la tasa de retorno descuidan por completo el impacto de la investigación enraizada en la universidad sobre la economía, un beneficio social de largo alcance que está en el corazón de cualquier argumento para desarrollar sistemas de educación superior más fuertes (TASK FORCE ON HIGHER EDUCATION AND SOCIETY, 2000, p.39).

Heyneman, un especialista en educación que trabajó en el Banco Mundial por muchos años (actualmente en la trinchera del mundo académico), también ha criticado las limitaciones de los análisis de las tasas de retorno para dimensionar la inversión en educación, señalando que cuando se aplican análisis de tasas de retorno a las diferencias marginales entre la adquisición de distintos niveles de escolaridad como una guía para orientar la política de financiamiento público, se deben confrontar muchos problemas, incluyendo: las diferencias marginales en años de escolaridad; la poca distinción entre currículum intencionado, entregado y recibido; y los escasos controles de las diferencias en la calidad de los materiales educativos. De igual forma, sin un conocimiento preciso de la proporción de estudiantes matriculados en determinado nivel puede no ser exacto, por ejemplo, comparar tasas de retorno en educación primaria en Chile con educación primaria en Malawi. (HEYNEMAN, 1995).

Los análisis de la tasa de retorno han sido igualmente cuestionados desde fuera del Banco Mundial. Por una parte, se ha enfatizado que dicho análisis no puede ser usado como una herramienta única para guiar las decisiones de asignación de recursos públicos para la educación y la provisión de capacitación (ver BEHRMAN; BIRDSALL, 1987; KLEES, 1989; SCHULTZ, 1988; JONES, 2006). Por otra parte, tanto la validez como el alcance del análisis de la tasa de retorno

han sido criticados por ser muy limitados y poco confiables. Por ejemplo, Bennell (1996a) y Lauglo (1996) han analizado y criticado extensamente el trabajo de George Psacharopoulos probando que las estimaciones globales y continentales de las tasas de retorno privada y social en educación, contienen serios problemas metodológicos. De acuerdo con ellos, los supuestos acerca de los costos de oportunidad de cada nivel de educación habitualmente sesgan las tasas de retorno de la educación a favor de la educación elemental, ignorando el valor corriente de la contribución realizada por los niños de las escuelas a la producción doméstica y confiando en su lugar en las tasas de salarios prevalecientes en las cohortes de edad relevantes.

Del mismo modo, se asume que los costos de oportunidad de la educación superior son asociables a ingresos por salarios promedio de los graduados superiores de escuelas secundarias en la cohorte de edad de los 18-25 años, los cuales rara vez son ajustados por el desempleo, a pesar de que es bien sabido que el desempleo se concentra entre los desertores escolares de la educación secundaria (versus los graduados de la educación superior). Bennell (1996a, p. 238) concluye en relación a las publicaciones lideradas por Psacharopoulos que "entre los 34 estudios de los países (en desarrollo) que tienen datos de tasas de retorno sociales en educación, por nivel educativo, en solo la mitad de ellos la tasa de retorno social de la educación primaria es significativamente más alta que en la educación secundaria o superior."

El análisis de la tasa de retorno como la principal herramienta de planificación utilizada por los expertos del Banco Mundial, es también objetado por las siguientes razones: a) "enfatisa los resultados y, por ende, las funciones con el fin de ensombrecer a la educación en tanto proceso" (SAMOFF, 1996, p. 263); b) provee información basada en datos antiguos (flujos de ingresos en una trayectoria de vida) para servir de guía para las decisiones actuales concernientes con el presente y futuro de los mercados de trabajo y la oferta de personas educadas para dichos mercados; y c) no es usada apropiadamente debido a problemas de datos que no son comparables o bien son insuficientes. En referencia a esta última crítica, se ha señalado que la evidencia citada en la mayor parte de los documentos y reportes del Banco Mundial es una mezcla de análisis cuantitativos transnacionales de múltiples países, observaciones comparativas de casos, y estudios de caso individuales.

Usualmente, en las reivindicaciones de lo que la investigación muestra, hay una escasa diferenciación entre los diferentes tipos de estudios y hallazgos. Además, es común constatar que con frecuencia no hay discusión acerca de las limitaciones de cada estudio nacional utilizado por los expertos del Banco Mundial (PSACHAROPOULOS, 1973, 1980, 1994; BANCO MUNDIAL, 1995). A modo de ilustración, cuando Psacharopoulos (1980, p. 52) estimó las tasas de retorno en educación superior y capital físico a mediados de la década de 1970, él reconoció que "existían problemas de comparación tanto dentro como entre los países."⁶ Si nos enfocamos, por ejemplo, en los datos utilizados para describir el caso de Chile, podemos concluir que Psacharopoulos hizo uso de datos de un estudio de caso que contiene sólo información de dos regiones (no representativas) de un total de trece regiones existentes en el país.⁷

⁶Psacharopoulos (1980, p. 52) plantea en relación con datos de la UNESCO que estos tienen la gran desventaja de la baja comparabilidad entre países debido a definiciones diferentes de educación superior y cobertura (por ejemplo, el costo a veces se refiere solo a los gastos en que incurre el gobierno central). Los datos mayormente se refieren al año 1975 pero en algunos casos tuvo que recurrir a datos de 1970 de manera de llevar adelante algunos análisis con indicadores de matrícula y de costos (gasto recurrente) correspondientes al mismo año.

⁷El estudio utilizado por Psacharopoulos para ilustrar el caso chileno contiene resultados referidos a las tasas de retorno sociales y privadas para la educación superior observables en la primera y segunda regiones, las cuales están localizadas en el norte de Chile. Al momento de publicarse el estudio de autoría Laplage em Revista (Sorocaba), vol.3, n.3, set.-dez. 2017, p.93-114

En estrecha relación con las políticas impulsadas por el Banco Mundial, a fines de los años 80 se suscribió el denominado "Consenso de Washington" que respalda lo pregonado por el grupo de los "Chicago Boys" en Chile y lo plantea como el modelo exitoso a seguir para la región. Entre los postulados más importantes consagrados en el Consenso se cuentan: Instaurar mayor disciplina fiscal, reordenar las prioridades del gasto público, establecer una liberalización impositiva, propiciar una mayor apertura al comercio internacional y a la entrada de inversiones extranjeras directas, privatizar el sistema de pensiones, educacional y de salud, y promover la desregulación del mercado por parte del Estado. (WILLIAMSON, 1990)

El cambio del paradigma de universidad

Desde la creación de la primera universidad en Chile el año 1622 (Universidad Santo Tomás) hasta el año 1981 en que tiene lugar la gran reforma, primó la concepción de una universidad de todos los chilenos al servicio de toda la comunidad. A contar de 1981 se pone en marcha un nuevo paradigma fundamentado en los principios del neo-liberalismo, donde la universidad estatal y privada, pasa a ser concebida como una entidad orientada al cliente-usuario. Sobre esta base es posible distinguir desde los comienzos de los años ochenta dos modelos de gestión universitaria: el modelo tradicional y el nuevo modelo. (GONZÁLEZ; URIBE, 2003)

En el nuevo modelo la universidad se orienta a satisfacer requerimientos privados e individuales y toda la gestión se trata de simplificar de modo que resulte más eficiente y eficaz en relación con dichos requerimientos. En este esquema, la universidad es un instrumento para la movilidad y el mejoramiento de las condiciones laborales y los ingresos de cada persona. Ello significa que la institución es un espacio para la realización personal y para un desarrollo científico que apoye las demandas del sector productivo. En este modelo, la principal preocupación en la docencia es satisfacer la demanda por matrícula sin considerar adecuadamente las potencialidades laborales de los educandos y los requerimientos del desarrollo del país. En el caso del modelo tradicional, en cambio, la universidad es concebida como un medio para conseguir fines colectivos, tales como el desarrollo del país o el bienestar de la comunidad. Desde esta perspectiva, la institución pretende ser un lugar de generación y transferencia del conocimiento y de reproducción de esquemas culturales que vayan en directo beneficio de todos los grupos sociales sin distinción. (ESPINOZA; GONZÁLEZ, 2012b). Las valoraciones asociadas tanto al modelo tradicional de gestión como al nuevo modelo se manifiestan en las diferentes funciones universitarias, esto es: docencia, investigación, vinculación con el entorno y gestión institucional.

En el nuevo modelo, la docencia está orientada principalmente a satisfacer demandas y perfiles ocupacionales del mercado de trabajo. En esta lógica, el Banco Mundial a través del Programa MECESUP (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 1998), dependiente del Ministerio de Educación, ha impulsado insistentemente en Chile (desde la década de 1990) por la vía de los convenios de desempeño que las universidades incorporen en la docencia el enfoque curricular basado en competencias, referente supeditado a los dictámenes y demandas del empresariado y del sector productivo. La investigación, por su parte, pondera particularmente la transferencia tecnológica y su aplicación productiva. Junto con ello, se potencia el desarrollo individual de los investigadores mediante incentivos económicos asociado a su nivel de productividad

de Morales, Schiefelbein y Rodríguez (1977), la población en las regiones del norte representaba aproximadamente un sexto de la población total de Chile y las características económicas de esas regiones también diferían sustantivamente de las existentes en el resto del país, de modo que los resultados obtenidos por el estudio de caso citado por Psacharopoulos, no pueden hacerse extensivos al país entero.

(adjudicación de proyectos en fondos concursables nacionales e internacionales y publicaciones en revistas de alto impacto) y se valora la potencialidad de la jerarquización institucional de los rankings. La vinculación con el entorno se focaliza en la prestación de servicios remunerados que solicita tanto el sector productivo estatal como privado. En lo que concierne a la gestión institucional, se prioriza la eficiencia del cumplimiento de los objetivos y el autofinanciamiento, así como la competencia entre instituciones.

Como contrapartida, en el modelo tradicional, la docencia está orientada a satisfacer demandas sociales de corto y largo plazo. La investigación prioriza el desarrollo científico y la generación del conocimiento valorándolo per sé y por sus beneficios sociales. En el terreno de la vinculación con el entorno se da alta relevancia a la promoción y transferencia cultural, incluyendo la cultura popular. En cuanto a la gestión, se prioriza la producción académica por sobre la eficiencia económica o la rentabilidad institucional y se fomenta la colaboración entre instituciones. (GONZÁLEZ; URIBE, 2003). En definitiva, los modelos de universidad en juego en el caso chileno se expresaron posteriormente en el debate internacional acerca de si la educación debía ser concebida como un servicio público o como un bien transable. Un claro ejemplo de ello, es la declaración de Unesco de 1998 (Paris) donde se plantea que la educación debe ser concebida como un bien público. Esta discusión adquiere especial relevancia en Chile a contar del año 2011 cuando se inician las masivas protestas estudiantiles lideradas por la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH) y que han puesto en jaque a los últimos gobiernos democráticos.

Las demandas del estudiantado apuntan precisamente a reinstalar el modelo tradicional de universidad donde el lucro sea totalmente desterrado de las prácticas avaladas por la reforma de 1981. Para acallar las críticas del estudiantado y contener las movilizaciones el gobierno de Bachelet (2014-2018) envió al Congreso Nacional durante el año 2016 un proyecto de reforma al sistema de educación superior que busca poner fin al lucro, asegurar la calidad de la oferta y garantizar el derecho a la educación por la vía de la instauración del régimen de gratuidad. Todo ello pone en tela de juicio el régimen vigente desde la reforma del 81 y podría sentar las bases para transformar los cimientos del modelo vigente.

La nueva gestión universitaria derivada de la implementación del modelo neo liberal y sus consecuencias

Las políticas neoliberales implementadas en Chile y en América Latina a contar de la década de los 80, como se ha señalado previamente, tienen influencia hasta hoy en la gestión universitaria, tanto en las instituciones públicas como en las privadas. Todas tienen un estilo de gestión similar, en el cual se privilegia la satisfacción de las demandas privadas que resulten rentables para la institución por sobre los intereses públicos y sociales del país. Bajo esta dinámica, las universidades estatales deben autofinanciarse (por la vía de las matrículas y los aranceles, preferentemente) para lo cual algunas de ellas, con el fin lograr el equilibrio financiero necesario para desarrollar sus distintas actividades, incrementan la incorporación de población estudiantil mediante: la apertura de nuevas carreras no relacionadas con su misión institucional de origen, y la apertura de programas de pregrado especiales (semi-presenciales y vespertinos) que generan ingresos adicionales (sus estudiantes no tienen acceso a créditos ni becas del Estado) y cuyos estándares de calidad difieren notablemente de los programas regulares ofrecidos por dichas universidades (GONZÁLEZ; ESPINOZA, 2011). Aun cuando no hay cifras oficiales, dichos programas en algunas universidades públicas triplican la matrícula regular. Adicionalmente, algunas universidades estatales, han creado empresas relacionadas, dependientes de ellas, pero

más versátiles y con autonomía financiera con la idea de generar recursos frescos y autofinanciarse. Junto con ello, han creado centros de formación técnica asociados.

En el plano de la gobernabilidad es posible distinguir en el caso chileno tres tipos de instituciones: las universidades estatales, las universidades públicas tradicionales que reciben aportes directos del Estado, y las universidades privadas nuevas creadas con posterioridad al año 1981 que no reciben fondos basales del Estado (GONZÁLEZ; ESPINOZA, 2011). Las dos primeras reciben un trato similar por parte del Estado si bien tienen diferencias en cuanto a su funcionamiento y su misión institucional. La elección de autoridades, por ejemplo, responde a principios y mecanismos distintos. Los sistemas de control y procesos burocráticos son más engorrosos en las universidades estatales. Por ejemplo, para postular a proyectos y para la obtención de fondos mediante la prestación de servicios. En el ámbito de la administración de los recursos humanos, el personal de las entidades estatales, además, está protegido por el estatuto administrativo que les da inamovilidad y les permite acceder a los beneficios que ostentan los empleados públicos, independiente de las condiciones internas prevalentes. La rendición de cuentas (*accountability*) – práctica introducida por el Banco Mundial –, igualmente, difiere entre ambos tipos de instituciones. Los convenios de desempeño administrados por el Ministerio de Educación a sugerencia del Banco Mundial constituyen (desde la década de 1990) la principal herramienta para controlar en parte la asignación de recursos a las universidades. En este caso se trata de asignaciones de recursos que buscan de alguna manera paliar la reducción sistemática de los aportes fiscales directos hacia las universidades públicas que tiene lugar desde 1981 en adelante. Este modelo de gestión y financiamiento, evidentemente, es único en América Latina y rompe cualquier esquema.

Dificultades que enfrentan las universidades estatales en su gestión

Como se ha explicitado previamente, la legislación vigente es más restrictiva en lo que concierne a la gestión de las universidades estatales, que están subordinadas a varios cuerpos normativos. Tal situación les genera mayores deberes y exigencias. Frente a esta situación las entidades estatales han buscado resquicios legales, dentro de las normativas vigentes, para ser más competitivos en áreas como la prestación de servicios y la docencia. Lo anterior queda en evidencia en los procesos de postulación a proyectos y para la obtención de fondos mediante la prestación de servicios.

En la perspectiva de proveer recursos humanos calificados para la educación superior, el Estado no ha tenido una política clara y permanente, lo que ha impedido que haya una renovación continua de la planta docente en sus universidades. Ello ha generado el envejecimiento de los cuadros académicos (el promedio de las plantas es aproximadamente 56 años). Se suma a lo anterior el hecho que los académicos no jubilan debido a que las pensiones son demasiado bajas y no les permite subsistir. (GONZÁLEZ; ESPINOZA, 2011). En síntesis, el Estado es mucho más riguroso en el control de la administración y gestión y más inflexible con sus propias instituciones, privilegiando de este modo al sector privado que encuentra menos restricciones y controles para su funcionamiento.

Consideraciones finales

Los antecedentes analizados en este artículo revelan que las políticas neoliberales han tenido una relevancia significativa en el desarrollo de la educación superior chilena en las últimas cuatro décadas. En efecto, desde la implementación de la reforma a la educación postsecundaria acaecida con la legislación de comienzos de los años 80 se dio inicio a un proceso de cambio del modelo tradicional de universidad trasnido por la lógica del libre mercado y sustentado

en los principios del modelo económico neoliberal impulsado desde fines de la década del 60 en la Escuela de Chicago en Estados Unidos. Tales principios fueron ampliamente divulgados bajo la dictadura de Pinochet por los "Chicago Boys" (grupo de economistas chilenos que se perfeccionó en la Escuela de Chicago a fines de la década del 60) y dieron sustento a las políticas públicas promovidas en Chile en todos los sectores sociales, esto es, educación, salud, previsión social y vivienda.

Las políticas neo liberales que se adoptaron en Chile en el sector educación superior estuvieron alineadas con los planteamientos de varias agencias de financiamiento internacional, incluyendo el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo que a través de distintas instancias (préstamos, misiones, documentos estratégicos, recomendaciones) también contribuyeron a afianzar y consolidar la implementación del modelo. El modelo neo liberal -con todas sus repercusiones en el sector educación superior- se encuentra vigente hasta el día de hoy debido a que está fuertemente cimentado en una normativa establecida durante la dictadura militar (desde 1980 en adelante) y que no ha sido mayormente alterada en su esencia por los gobiernos democráticos (1990-2017) que sucedieron al régimen militar. Esta continuidad puede explicarse por la falta de voluntad de la clase política (que incluye a todos los partidos políticos del sistema chileno, sin excepción) que se ha beneficiado de una u otra forma con el modelo.

En el desarrollo del sistema terciario chileno y como consecuencia de la implementación de las políticas neo-liberales, se constata la presencia de un conjunto de debilidades y limitaciones, incluyendo: una regulación muy débil a nivel institucional y de carreras, carencia de instrumentos de control y supervisión de los procesos de enseñanza aprendizaje, y, una segmentación de la oferta educativa que redundaba en la generación de una inequidad creciente en el acceso a instituciones y carreras de calidad, a la cual acceden preferentemente los sectores de mayores recursos (sociales, culturales y económicos). En otras palabras, el notable aumento de la cobertura no ha ido acompañado de acceso a una oferta de calidad.

La implementación de las políticas educacionales amparadas en los fundamentos del modelo neoliberal impactó directamente en el presupuesto asignado al sector educación superior, el cual experimentó una reducción notable en favor del sector primario. Tal reducción presupuestaria afectó negativa y considerablemente el desarrollo y proyecciones de las universidades estatales mientras que el sector privado se vio ampliamente favorecido por la vía de los subsidios que entrega el Estado por distintas vías. Las entidades estatales se han visto obligadas a generar recursos mediante diferentes mecanismos, a saber: venta de servicios y consultorías, aumento de los aranceles y de los costos de matrícula, apertura de nuevas carreras no vinculadas en muchos casos a la misión de origen de la institución, apertura de nuevas sedes. Todo ello se dio en un contexto donde la educación es concebida como un bien transable o de mercado y no como un derecho social.

El caso chileno ha sido presentado por los economistas neoliberales y por algunas agencias de financiamiento internacionales como un modelo exitoso de educación superior en la región latinoamericana. Como argumento se esgrime, recurrentemente, que es un sistema eficiente dado que apela a un gasto fiscal menor y permite un incremento sustantivo de la inversión privada. En este sentido, destacan los avances que se habrían logrado en materia de autofinanciamiento por parte de las universidades públicas, el aumento de la inversión privada, y el financiamiento de los estudios (aranceles y matrículas) por parte de los estudiantes que concurren a las instituciones públicas y privadas. Todo ello bajo el predicamento -sustentado por los economistas del Banco Mundial y chilenos- que las tasas de retorno privada son mucho

más altas en el caso de los estudiantes que acceden a la educación superior (con baja tasa de retorno social) y, por ende, estarían en condiciones de solventarse sus estudios.

En los últimos años, no obstante, particularmente a partir del 2011 cuando estallan las movilizaciones estudiantiles, el modelo neo-liberal y sus distintos componentes son puestos en tela de juicio por primera vez tras 30 años. Este fenómeno se explica por la creciente conciencia social de las debilidades del sistema que se han mencionado previamente y por el alto endeudamiento con la banca privada en el que han debido incurrir las familias chilenas para solventar la educación terciaria de sus hijos. El malestar se ha expresado en masivas y continuas protestas estudiantiles que han obligado a intervenciones de los últimos dos gobiernos, para incorporar cambios que morigeren la situación imperante. A la fecha, sin embargo, solo se han introducido cambios cosméticos al modelo y este no ha sido mayormente alterado en su esencia.

Entre los cambios recientes que muestran una tendencia a un replanteamiento parcial del modelo en su conjunto están: el incremento de las becas y las ayudas estudiantiles, la reducción de las tasas de interés de los créditos bancarios para el pago de matrícula y aranceles, y la implementación parcial del régimen de gratuidad. Se aprecia que aún no hay una conceptualización clara acerca de los alcances de la gratuidad.⁸

El gobierno ha venido preparando un proyecto de reforma, sin que se haya discutido un marco referencial que lo respalde. No se visualiza una política educativa de mediano y largo plazo en lo que respecta al nuevo régimen de financiamiento que se busca instaurar, lo cual contribuye a generar acciones improvisadas que denotan, por una parte, la inexistencia de una discusión técnica con amplia participación de distintos actores, y, por otra, la falta de diagnósticos en relación a los variados aspectos que pretende abordar el proyecto de reforma de la educación superior (cambio de la institucionalidad y el régimen de financiamiento institucional, nuevo sistema de aseguramiento de la calidad, y fin al lucro).

Las acciones emprendidas por el gobierno de Bachelet han representado respuestas parciales a las demandas del estudiantado. Se está haciendo un esfuerzo por potenciar un nuevo rol del Estado que promueva el bien social y la equidad, y que tenga como norte el desarrollo de una sociedad más cohesionada y solidaria. El gobierno también está buscando mejorar los cimientos de un sistema de educación superior de calidad, donde la educación pública juegue un rol preponderante. En esta perspectiva, está socavando lenta y gradualmente los pilares del modelo económico neoliberal avalado por el Estado subsidiario vigente desde 1981. Esta transformación, que se enmarca en un proceso reformista de mayor envergadura, está generando muchas tensiones con la oposición e incluso al interior de la coalición gobernante.

Referências

ALTBACH, P. G.. International organizations, educational policy, and research: A changing balance (Editorial). *Comparative Education Review*, 32 (2), 1988, 137-142.

APPLE, M.. What reform talk does: Creating new inequalities in education. *Educational Administration Quarterly*, 24 (3), 1988, 272-281.

⁸De acuerdo con el proyecto de ley que pretende reformar el sistema de educación superior la gratuidad universal se podría concretar recién hacia el año 2050 siempre y cuando la nación tenga un crecimiento económico sostenido.

ASHTON, D.; GREEN, F. *Education, training and the global economy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1996.

BANCO MUNDIAL. *Priorities and strategies for education: a World Bank review*. Washington, D.C.: World Bank, 1995.

BANCO MUNDIAL. *Education*. Washington, D.C.: World Bank, 1999.

BECKER, G.. *Human capital; a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. New York: Columbia University Press, 1964.

BEHRMAN, J. R.; BIRDSALL, N. Comments on returns to education: a further international update and implications. *The Journal of Human Resources*, 22, 4: 1987, 603-606.

BENNELL, P. Using and abusing rates of return: a critique of the World Bank's 1995 education sector review. *International Journal of Educational Development*, 16 (3), 1996a, 235-248.

BENNELL, P. Rates of return: Does the conventional pattern prevail in sub-Saharan Africa? *World Development*, 24 (1), 1996b, 183-199.

BERMAN, E. *The ideology of philanthropy*. Albany, N.Y.: State University of New York Press, 1983.

BLAUG, M. *The Economics of education and the education of economics*. New York: New York University Press, 1987.

BOWMAN, M. J. *Readings in the economics of education: a selection of articles, essays and texts from the works of economists, past and present, on the relationships between economics and education*. Paris, France: UNESCO, 1968.

BUJAZÁN, M. International agency assistance to education in Latin America and the Caribbean, 1970-1984. *Comparative Education*, 23 (2), 1987, 161-171.

CARNOY, M.; LEVIN, H. *Schooling and work in the democratic state*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1985.

COLCLOUGH, C. Education and the market: which parts of the neo-liberal solution are correct?, *World Development*, 24 (4), 1996, 589-610.

CORAGGIO, J. L. Human capital: the World Bank's approach to education in Latin America. In: CAVANAGH, J.; WYSHAM, D.; ARRUDA, M. (Eds.). *Beyond Bretton Woods: alternatives to the global economic order*. (p.166-171). Boulder, CO: Pluto Press, 1994.

CORAGGIO, J. L. Educación y modelo de desarrollo. En: TAREA-CEAAL. *Políticas educativa en América Latina*. Lima, Perú: TAREA-CEAAL, 1995.

CUMMINGS, W.; RIDDELL, A. Alternative policies for the finance, control and delivery of basic education. *International Journal of Educational Research*, 21 (8), 1994, 751-828.

ESPINOZA, O.; GONZÁLEZ, L.E. La educación superior en Chile y la compleja transición desde el régimen de autofinanciamiento hacia el régimen de gratuidad. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada (RELEC)*, 10, 2016, 35-51.

ESPINOZA, O.; GONZÁLEZ, L.E. *Causes and consequences of the student protests in Chile*. In: MEYER, H. D.; E ST. JOHN; CHANKSELIANI, M. & URIBE, L. (Eds.). *Fairness in Access to Higher Education in a Global Perspective: Reconciling Excellence, Efficiency, and Justice*. Rotterdam: Sense Publishers, 2013a, p.239-258.

ESPINOZA, O.; GONZÁLEZ, L.E. Accreditation in higher education in Chile: results and consequences. *Quality Assurance in Education*, 21, (1), 2013b, 20-38.

ESPINOZA, O.; GONZÁLEZ, L.E. La Fragmentación del modelo y los escándalos. *barómetro de política y equidad. tan lejos, tan cerca, de la ciudadanía y del poder*, 5, 4, Noviembre, 2012, p.110-128

ESPINOZA, O.; GONZÁLEZ, L.E. *Impacto de la acreditación en instituciones y actores: el caso de Chile*. En: SERVETTO, A.; SAUR, D. (Comp.). *Sentidos de la universidad*. Córdoba, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, 2011, p.63-96.

ESPINOZA, O. El rol del Banco Mundial en la conformación de las políticas de educación superior en sociedades en desarrollo. En: Altair Fávero & Gionara Tauchen (Compiladores.), *políticas de educação superior e docência universitária: diálogos sul-sul* (Capítulo 1, pp.15-71). Curitiba, Brasil: Editora CRV, 2016.

ESPINOZA, O. Creating (in) equalities in access to higher education in the context of structural adjustment and post-adjustment policies: the case of Chile. *Higher Education*, 3, (55), 2008, p.269-284.

ESPINOZA, O. Privatización y comercialización de la educación superior en Chile: una visión crítica. En *Revista de la Educación Superior (ANUIES)*, Vol. XXXIV, Número 135, Julio-Septiembre, 2005, p. 41-60.

ESPINOZA, O. *The global and the national rhetoric of educational reform and the practice of (in) equity in the chilean higher education system, 1981-1998*. Tesis doctoral, School of Education. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 2002.

GAVIN, M.; RODRIKK, D. The world bank in historical perspective. *The American Economic Review*, 85, 2, 1995, 329-334.

GINSBURG, M. Teachers as Learners: A missing focus in "learning for all". En S. Klees, J. Samoff & N. Stromquist (Eds.), *The world bank and education. critiques and alternatives* (Chapter 6) (p.83-93). Rotterdam: Sense Publishers, 2012, p. 83-93.

GINSBURG, M.; ESPINOZA, O.; POPA, S.; TERRANO, M.. *Globalization and higher education in Chile and Romania: the roles of the international monetary fund, world bank, and world trade organization*. In: ZAJDA, J. (Ed.). *The International handbook of globalization, education, and policy research*. Sydney, Australia: Springer, 2005, p.221-234.

GONZÁLEZ, L.E.; ESPINOZA, O. *El rol del estado frente a las universidades públicas y privadas*. In: BRÜNNER, J.J.; PEÑA, C. (Eds.). *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado*. Santiago: Ediciones U. Diego Portales, 2011.

GONZÁLEZ, L.E.; URIBE, D. La educación superior en Chile: el cambio de una universidad de servicio público a una universidad de servicio particular. XXIV Congreso de la Latin American Studies Association, Dallas, USA, March, 2003, 27-29.

HAMMER, J. The public economics of education. Public Economics Division, Policy Research Department. Washington, D.C.: World Bank, 1996.

HEYNEMAN, S. Economics of education: disappointments and potential. *Prospects (Paris)*, XXV (4), 1995, 559-583.

HEYNEMAN, S. Economic growth and the international trade in educational reform. *Prospects (Paris)*, XXVII, 4, 1997, 501-530.

HEYNEMAN, S. The world bank and the analysis of human capital: a contribution or distortion? *Annual Meeting of the Comparative and International Education Society*, Washington, D.C., March, 2001.

HEYNEMAN, S. The history and problems in the making of education policy at the World Bank 1960–2000. *International Journal of Educational Development*, 23, 2003, 315-337.

HEYNEMAN, S. When models become monopolies: the making of education policy at the world bank. En C. Collins & A. Wiseman (Eds.), *Education Strategy in the Developing World: Revising the World Bank's Education Policy* (Volume 16), London: Emerald, 2016, p. 43-62.

HICKLING-HUDSON, A.; KLEES, S. (2012). Alternatives to the world bank's strategies for education and development. En S. Klees, J. Samoff & N. Stromquist (Eds.), *The World Bank and Education. Critiques and Alternatives*. (Chapter 14). Rotterdam: Sense Publishers, 2012, p. 209-226.

HUNTER, W.; D. BROWN. World Bank Directives, Domestic Interest and the Politics of Human Capital Investment in Latin America. *Comparative Political Studies* 33, 1, 2000, 113-143.

ILON, L. The Changing Role of the World Bank: Education Policy as Global Welfare. *Policy & Politics*, 24, 4, 1996, 413-424.

JONES, P. *World Bank financing of education: Lending, learning and development*. London, England: Routledge, 1992.

JONES, P. Globalisation and internationalism: democratic prospects for world education. *Comparative Education*, 34, 1998, 143-155.

JONES, P. *Education, poverty and the world bank*. Rotterdam: Sense Publishers, 2006.

KLEES, S. J. The Economies of education: a slightly more jaundiced view of where we are now. En F. Caillods (Ed.), *The Prospects for Educational Planning*. Paris, France: International Institute for Educational Planning, 1989, p. 224-291.

KLEES, S. World bank education policy: new rhetoric, old ideology. *International Journal of Educational Development*, 22, 5 (September), 2002, 451-474.

KLEES, S. The world bank's new education strategy: a disaster for children. *CIES, CIES Perspectives*, 166, 2011, 6-7.

KLEES, S. World bank and education. ideological premises and ideological conclusions. En S. Klees, J. Samoff & N. Stromquist (Eds.), *The world bank and education. critiques and alternatives*. (Chapter 4). Rotterdam: Sense Publishers, 2012, p.49-65.

KLEES, J. SAMOFF; N. STROMQUIST (Eds.) *The world bank and education. critiques and alternatives*. Rotterdam: Sense Publishers, 2012.

LAUGLO, J. Vocational training and the bankers' faith in the private sector. Essay review of vocational and technical education and training: A World Bank policy paper'. *Comparative Education Review*, 36 (2), 1992, 227-236.

LAUGLO, J. Banking on education and the uses of research. A critique of world bank priorities and strategies for education. *International Journal of Educational Development*, 16 (3), 1996, 221-233.

LIMA, D. Educational policies and globalization: elements for some criticism on the international organizations' proposals for Latin America and the Caribbean Islands Countries. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 7, 2, 2011, 279-309.

MACEWAN, A. *Neo-liberalism or democracy?: economic strategy, markets, and alternatives for the 21st century*. Sidney, Australia: Pluto Press, 1999.

MCGINN, N.. Toward an alternative strategy for international assistance to education. *Prospects*, 27 (2), 1997, 231-246.

MCNEELY, C. L. *Cultural isomorphism among nation-states: The role of international organizations*. Unpublished doctoral dissertation, Stanford University, San Francisco, CA, 1989.

MCNEELY, C. L. *Constructing the nation-state: International organization and prescriptive action*. Westport, CT: Greenwood Press, 1995.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Proyecto de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación superior*, 1998-2003. Santiago: Ministerio de Educación, 1998.

MORALES, J., SCHIEFELBEIN, E.; RODRIGUEZ, J. Rentabilidad privada de la educación superior. *Revista Estudios Sociales*, 14, 1977, 12-27.

NEAVE, G. Education and social policy: demise of an ethic or change of values? *Oxford Review of Education*, 14 (3), 1988, 273-283.

NGCWANGU, S. The ideological underpinnings of World Bank TVET Policy: implications of the influence of human capital theory on south african TVET policy. En *Education as Change* 19 (3), 2015, 23-45.

PIIE. *Las Transformaciones educacionales bajo el régimen militar*. Santiago: PIIE. (Volumen 2), 1982.

OBAMBA, M.O. Uncommon knowledge: world bank policy and the unmaking of the knowledge economy in Africa. En *Higher Education Policy*, 26, 2013, 83-108.

- OBAMBA, M.O. *Betwixt public-private: market trajectories and governance restructuring in Kenya's Universities*. Unpublished Doctoral Dissertation, Leeds Metropolitan University, 2011.
- PSACHAROPOULOS, G. *Returns to education: an international comparison*. San Francisco, CA: Elsevier, 1973.
- PSACHAROPOULOS, G. *Higher education in developing countries: a cost benefit analysis*. Staff Working Paper # 440. Washington, D.C.: World Bank, 1980.
- PSACHAROPOULOS, G. Returns to investment in education: a global update. *World Development*, 22, 9, 1994, 1325-1343.
- PSCACHAROPOULOS, G.; NG, Y. *Earnings and education in latin america: assessing priorities for schooling investments*. Policy Research Working Paper, WPS # 1056. Washington, D.C.: World Bank, 1992.
- PUIGGRÓS, A. World bank education policy: market liberalism meets ideological conservatism. *NACLA Report on the Americas*, XXIX (May/June) (6), 1996, 26-31.
- SAMOFF, J. The reconstruction of schooling in Africa. *Comparative Education Review*, 37,(2), 1993, 181-222.
- SAMOFF, J. Which priorities and strategies for education? *International Journal of Educational Development*, 16 (3), 1996, 249-271.
- SAMOFF, J.; CARROL, B. From manpower planning to the knowledge era: world bank policies on higher education in Africa. UNESCO *Forum Colloquium on Research and Higher Education Policy*, Paris, France, 1-3 December, 2004a.
- SAMOFF, J.; CARROL, C. Promise of partnership and continuities of dependence: external support to higher education in Africa. *African Studies Review*, 47, 1, 2004b, 67-199.
- SCHULTZ, T. Investment in human capital. *American economic review*, 51, 1961, 1-17.
- SCHULTZ, T. *Investing in people: the economics of population quality*. Berkeley, CA: University of California Press, 1981.
- SCHULTZ, T.P. Education investment and returns. En H. Chenery & T. N. Srinivasan (Eds.), *Handbook of Development Economics*. New York: North-Holland, 1988, Vol.1., p.543-560.
- SIQUEIRA, A. The 2020 world bank education strategy: nothing new, or the same old gospel. En S. Klees, J. Samoff & N. Stromquist (Eds.), *The world bank and education. critiques and alternatives*. (Chapter 5). Rotterdam: Sense Publishers, 2012, p. 69-81.
- TASK FORCE ON HIGHER EDUCATION AND SOCIETY. *Higher Education in Developing Countries: Perils and Promise*. Washington, D.C.: World Bank, 2000.
- TORRES, C. A. State and education revisited: Why educational researchers should think politically about education. En M. Apple (Ed.), *Review of research in education*, 21, 255-331. Washington, D.C.: American Educational Research Association, 1995.

VEDDER, P. Global measurement of the quality of education: A help to developing countries? *International Review of Education*, 40 (1), 1994, 5-17.

WELCH, A. *Third world education: quality and equality*. New York: Garland, 2000.

WILLIAMSON, J. *What Washington means by policy reform*. En: WILLIAMSON, J. (Ed.). *Latin American adjustment: how much has happened?*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990, p.5-20.

ZIDERMAN, A.; ALBRECHT, D. *Financing universities in developing countries*. Washington, D.C.: Falmer Press, 1995.

*Investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) y del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Playa Ancha. E-mail: oespinoza@academia.cl.

Recebido em 10/06/2017

Aprovado em 10/08/2017