

El Proyecto MECESUP: un ejemplo de aplicación de la política universitaria del Banco Mundial.

© Luis Cifuentes S. 1998
luicifue@cec.uchile.cl

RESUMEN

Desde la década de los 80, el Banco Mundial ha impulsado una política universitaria de corte neoliberal en las universidades del "tercer mundo". Esta política ha tenido como objetivos declarados: diversificar los tipos de institución terciaria, diversificar sus fuentes de financiamiento, redefinir la función del Estado y fomentar la calidad y la equidad. Ella se ha combinado con el descenso en el gasto fiscal en casi todo el mundo producto de políticas neoliberales en la gestión estatal. Las consecuencias han sido una drástica disminución del aporte estatal a la educación superior, crecimiento del sector privado, descenso de la calidad y surgimiento de sistemas "de dos pisos", uno para los estudiantes provenientes de los sectores sociales mas afluentes y otro, de mucho menor calidad, destinado a los jóvenes de los sectores menos privilegiados. Este artículo discute un proyecto del gobierno de Chile (MECESUP) donde se pone en practica las políticas favorecidas por el Banco Mundial. El modelo neoliberal, sin embargo, se ha aplicado a la educación superior en Chile desde 1981; luego, ya es posible juzgarlo por sus resultados. Dado que el Banco Mundial pone a Chile como ejemplo en cuanto a su política de educación superior, esta experiencia puede ser de interés para el resto de los países latinoamericanos.

ABSTRACT

Since the eighties the World Bank has favored and pursued a neo-liberal-style policy for the universities of the "third world". The declared objectives of this policy are: to diversify the types of higher education institutions, to diversify their funding sources, to redefine the functions of the state with regard to higher education and to further quality and equity. This policy has concurred with a decrease of fiscal expenditure in almost all countries, which has been the result of neoliberal policies at governmental level. The consequences have been a drastic decrease of state funding for higher education, growth of a private sector, a decrease in quality and the appearance of a two-tier higher education system, one for the students of the higher-earning groups and a low-quality one for those students coming from underprivileged backgrounds. This paper discusses a Chilean government project (MECESUP) where the principles set forth by the World Bank are implemented. However, the neoliberal model has been imposed to higher education in Chile since 1981, so it is possible to judge it on its merits. Given the fact that the World Bank sets Chile as an example of higher education policy, this experience may be of interest to other Latin American countries.

Introducción

El Banco Mundial ha impulsado, desde los años 80, una política destinada a reformar los sistemas educativos a nivel global, pero con especial énfasis en los países del "tercer mundo". Así es como ha producido textos en que se enuncian principios generales (1), propuestas para la reforma de la enseñanza básica o primaria (2), media o secundaria (3) y superior o terciaria (4).

La política del Banco Mundial tiene por propuestas fundamentales:

1) Diversificación del sistema terciario, por medio del desarrollo de instituciones de diverso nivel y naturaleza para atender diversas necesidades sociales.

2) Diversificación de las fuentes de financiamiento, con disminución del gasto estatal y fomento a la educación superior privada.

3) Redefinición de la función del Estado, que deja de responsabilizarse por la provisión y financiamiento del sector terciario y pasa a interpretar un papel demarcador e incentivador.

4) Fomento de la calidad y la equidad.

Para incentivar la aplicación de estas políticas, el Banco Mundial ofrece préstamos a los gobiernos dispuestos a implementarlas. En la práctica, ellas representan la visión neoliberal, que incluye una drástica disminución del rol del Estado y fomento a la iniciativa privada.

El texto sobre educación superior (4) es particularmente débil en lo que dice relación con la equidad, limitándose a afirmar que, para promoverla, debe fortalecerse los niveles primario y secundario.

El proyecto MECESUP.

El proyecto MECESUP (5) publicado por el Ministerio de Educación de la República de Chile en abril de 1998 es una propuesta destinada a ser presentada por el gobierno chileno ante el Banco Mundial a objeto de postular a fondos de ese organismo para fortalecer el sistema terciario. En síntesis, los objetivos declarados y los componentes del proyecto son:

Objetivos declarados (p. 54):

- mejoramiento de la calidad de la Educación Superior
- mejoramiento de la equidad en la Educación Superior
- vincular Educación Superior con desarrollo nacional
- mejoramiento de coordinación y coherencia del sistema de Educación Superior
- orientar procesos de internacionalización y regionalización de la Educación Superior

Componentes del proyecto :

- sistema de acreditación
- sistema de financiamiento (Fondo Competitivo)
- posgrado e infraestructura científica y tecnológica
- formación de técnicos de nivel superior
- coordinación y coherencia del sistema.

Elementos del proyecto y comentarios.

A continuación, sin entrar en la descripción de cada sección del texto MECESUP, se destacará y comentará algunos elementos significativos explícitos en él. El uso de negrilla en citas es del autor. Toda referencia a número de página se refiere al libro MECESUP (5).

Elemento 1: "la educación **no es un derecho** que esté ampliamente disponible para todos, puesto que para su desarrollo requiere disponer de recursos escasos, que también son requeridos para otros objetivos sociales" (p. 12).

Comentario: Esta frase, fuera de reconocer un aspecto de la pobre realidad social chilena, lo justifica. Esto constituye un quiebre con actitudes tradicionales de la clase política chilena. Tanto los gobiernos radicales de 1938-52 como los gobiernos de Frei (1964-70) y Allende (1970-73) explícitamente reconocieron la educación como un derecho de la ciudadanía. Al no modificar sustancialmente las políticas fiscales de Educación Superior, los gobiernos derechistas de Ibáñez (1952-58) y Alessandri (1958-64) implícitamente también reconocieron este derecho.

Elemento 2: "Las instituciones donde se forman los agentes y actores del proceso productivo, como son los sistemas educativos, juegan un rol clave en la creación y mantención de las ventajas competitivas" (p.13).

Comentario: Este y otros pasajes del texto acentúan la importancia productiva de la Educación Superior en desmedro de otros aportes de la misma (creatividad artística y científica, reflexión filosófica, crítica social y cultural, etc.). En esto, el proyecto sigue la guía del Banco Mundial (4), que prácticamente no hace mención alguna de las artes y humanidades.

Elemento 3: "la probabilidad de ingreso a la Universidad de Chile, la entidad pública de mayor antigüedad y prestigio en el país, es **nueve veces más alta** para un estudiante que proviene de la educación privada respecto de quien egresa de la rama pública" (p.14).

Comentario: Este dramático reconocimiento del resultado de 17 años de dictadura y de 8 años de gobierno de la Concertación no encuentra propuestas de reversión en el resto del texto. Es una simple constatación. Ver Elemento 13.

Elemento 4: "los factores citados apuntan hacia un sistema que no responde satisfactoriamente a la formación de profesionales y técnicos que demanda el proceso de desarrollo... un sistema donde no se concreta con la calidad debida la formación de recursos humanos".

Comentario: En otras palabras, se reconoce la existencia de un deficiente sistema terciario en Chile derivado de la reforma dictatorial de 1981. A esto habría que agregar la negativa caracterización hecha por una comisión de expertos internacionales a comienzos de 1998. Ver sección "Crítica realizada por misión de expertos internacionales" más abajo.

Elemento 5: El sistema terciario chileno consta de:

- 16 universidades estatales + 9 universidades privadas tradicionales (25 en total) bajo la supervisión del Consejo de Rectores
- 42 universidades privadas creadas después de 1981 bajo supervisión del Consejo Superior de Educación
- 69 institutos profesionales (IP, privados) bajo supervisión del Consejo Superior de Educación
- 120 centros de formación técnica (CFT, privados) bajo supervisión del Ministerio de Educación

Lo que hace un total de **256 instituciones terciarias** en 1998 (p. 21), de las cuales 16 son estatales y 240 son privadas. Esta cifra es inferior al *peak* de 303 instituciones, que ocurrió en 1991.

El sistema en su totalidad atendió a **371 mil alumnos** en 1997, que se distribuyeron como sigue (porcentajes aproximados):

- | | |
|-----------------------------------------|------|
| • Universidades del Consejo de Rectores | 47% |
| • estatales | *28% |
| • privadas tradicionales | 19% |
| • Universidades privadas post-1981 | 23% |
| • Institutos Profesionales (IP) | 15% |
| • Centros de Formación Técnica (CFT) | 15% |

* Las 16 universidades estatales actuales derivan de la U. de Chile (fundada en 1842) y de la U. Técnica del Estado (fundada en 1947), la fusión de cuyas sedes provinciales dio origen a universidades regionales en 1981.

Comentario: La situación contrasta con el sistema de Educación Superior anterior a la reforma dictatorial de 1981, que constaba de 8 universidades (2 estatales y 6 privadas) ahora llamadas "tradicionales" o "complejas". Sin embargo la explosión en número de instituciones terciarias entre 1981 y 1990 no condujo a un crecimiento en la cantidad de estudiantes de nivel superior. En 1990, **302 instituciones** terciarias atendían a un número **menor** de jóvenes que las **8 universidades** existentes en 1973, lo que revela que la política dictatorial no tuvo como objetivo esencial ampliar la admisión de estudiantes, sino reducir el gasto estatal en Educación Superior, degradar a las universidades estatales y favorecer el desarrollo de un sector terciario privado (6).

Elemento 6: El MECESUP acentúa el rol de los centros de formación técnica (CFT) debido a la importancia que el proyecto da a la formación de técnicos superiores.

Los CFT llegaron a ser 163 en 1991 para decrecer hasta 120 en la

actualidad. Representan, por tanto, el sector con mayor mortalidad institucional. En el mismo período han desaparecido (en cifras netas) 9 IP y 2 universidades privadas (p. 23).

Los CFT con carreras "duras" (tecnológicas, que requieren de talleres, laboratorios y otras instalaciones de alto costo) fueron originalmente equipados por el Estado, cuando pertenecían a instituciones estatales tales como el Instituto Nacional de Capacitación (INACAP), que a posteriori fueron privatizadas.

A pesar del crecimiento global de la matrícula en el sistema terciario (aprox. 50% entre 1990 y 1997), la de los CFT ha disminuido en un 30% en el mismo período.

67 CFT (de un total de 120) tienen menos de 100 alumnos, lo que cuestiona su viabilidad.

En p.25 se aportan antecedentes adicionales referentes a la precariedad de los CFT.

Comentario: Estos hechos apuntan a que el sector privado no ha sido capaz de reponer el equipamiento, generar la infraestructura necesaria ni mantener en funcionamiento adecuado a los CFT.

Elemento 7: En Chile existen hoy:

73 carreras de ingeniería comercial

42 de derecho

39 de psicología

37 de periodismo

El 75% de ellas se da en las nuevas universidades privadas, obedeciendo a "modas" y al crecimiento de la oferta en carreras de baja inversión (p. 28).

Comentario: Las universidades privadas crean carreras vendibles y de bajo costo ("carreras de tiza y pizarrón") sin preocuparse de la sobreproducción de profesionales que generan. Lamentablemente, algunas universidades estatales, presionadas por las políticas de autofinanciamiento, las han seguido en esta tendencia.

Elemento 8: La cantidad de estudiantes de doctorado en Chile (41 por millón de habitantes) es inferior al promedio "de países representativos de América Latina" (p. 30). Se gradúan anualmente unos 50 doctores en el sistema nacional.

- En las universidades tradicionales, sólo el 12,4% de los académicos tienen doctorado, lo que "dista mucho de los estándares de países desarrollados" (p. 31)

- El número de científicos activos en Chile es "la mitad de lo requerido" (p. 91) para el desarrollo del país. Esto incluye 4580 personas, de las cuales 2420 tienen doctorado y 2000 están activas en proyectos FONDECYT (p. 103).

Comentario: La escasez de investigadores con nivel de doctorado constituye un cuello de botella para el desarrollo científico y tecnológico del país, pero el proyecto MECESUP no explicita (ni parece incluir) un plan financiado de suficiente envergadura como para cambiar cualitativamente la situación en el mediano plazo.

Elemento 9: El marco jurídico que regula la Educación Superior consta de no menos de diez leyes, decretos leyes o decretos con fuerza de ley, todas promulgadas durante el período dictatorial. La ley 18962 (orgánica constitucional de educación o LOCE) de 1990 es la más reciente. Ver discusión en pp. 31-41 y 131-133 del texto MECESUP (5).

Comentario: El marco jurídico en su conjunto, sumado a las políticas fiscales desde 1981 hasta la fecha, apunta a la privatización de la educación superior:

borrando gradualmente la distinción entre instituciones estatales y privadas reduciendo el aporte fiscal a la educación, de un 2% del PIB en 1972 a un 0.65% en 1995, lo que es elogiado por el libro Banco Mundial (4)

destinando ese aporte al conjunto del sistema, donde las universidades estatales compiten con institutos privados en condiciones desfavorables debido a los controles administrativos y presupuestarios a que están sometidas.

Elemento 10: Hay 9 instrumentos distintos de aporte presupuestario fiscal al sistema terciario, que incluyen el aporte fiscal directo (AFD), el indirecto (AFI), los fondos concursables FONDEF y FONDECYT, las cátedras presidenciales, diversas becas para alumnos de bajos recursos, etc. (pp. 44-45). En general, los recursos estatales van dirigidos a las 25 universidades (estatales y privadas tradicionales) del Consejo de Rectores.

Comentario: Sin embargo, y a modo de ejemplo, el conjunto de los aportes representa **un tercio** del presupuesto de la Universidad de Chile y el proyecto no contiene propuestas ni fondos nuevos para acrecentarlo de manera sustancial. Podría afirmarse que la U. de Chile ya es privada en cuanto a su financiamiento.

Elemento 11: El proyecto MECESUP incluye la creación de un Fondo Competitivo que tiene por objeto "mejorar la calidad, pertinencia, innovación y eficiencia de la Educación Superior" (p. 80) y consiste en fondos concursables conducentes a convenios trianuales entre el Ministerio de Educación y las instituciones favorecidas (universidades, IP y CFT).

Comentario: El Fondo Competitivo iría a reemplazar al actual Fondo de Desarrollo Institucional, pero: a) su monto total no podría superar los recursos anunciados por el gobierno para los cinco años del MECESUP (ver comentario al Elemento 15 y b) tales recursos se distribuirían entre todas las (256) instituciones terciarias, lo que no permite esperar grandes inversiones ni cambios cualitativos resultantes.

Elemento 12: El porcentaje del grupo de edad entre 18 y 24 años que asiste en Chile a la Educación Superior es inferior al de los países desarrollados y "también con relación a varios países latinoamericanos" (p. 50).

Comentario: Este dato indica que el supuesto "despegue del Tercer Mundo" en que Chile estaría empeñado, insinuado por sucesivos gobiernos, es una ilusión infundada.

Elemento 13: La gran mayoría de los jóvenes de escasos recursos, ante la ausencia de becas adecuadas, **no postula a la universidad**, debido al costo y duración de los estudios (diez, doce y más semestres). Tienden, por tanto, a postular a los CFT (estudios de cuatro a seis semestres), que son la sección más débil de la Educación Superior y en la que "no existe aporte público dirigido a la equidad" (p. 51), es decir, **no hay becas ni ayuda a los estudiantes de menores ingresos**.

Comentario: Este dato señala, de la manera más clara, que en Chile ya se instaló un sistema educativo **discriminatorio** (sistema "de dos pisos"), con un sector para los estratos afluentes y otro para los pobres, donde el sector inferior (especialmente los CFT) es el de menor calidad, está íntegramente en manos privadas (es un negocio) y carece de apoyo estatal. Se constata que las universidades estatales dejaron de ser el lugar de opción lógica para los buenos estudiantes de bajos recursos. El proyecto MECESUP asume esta realidad sin cuestionarla.

Elemento 14: En cuanto a la calidad del sistema terciario en general, se afirma que:

- el marco regulatorio es fragmentado y no cubre a todo el sector
- no hay mecanismos disponibles para mejorar la calidad
- la expansión del sistema no ha sido regulada y ha tendido a una baja en la calidad
- la calidad del profesorado "constituye una preocupación"
- la calidad de la investigación "está en riesgo" (pp. 51-52).

Comentario: Este es, tal vez, el pasaje más autocrítico del proyecto y señala las consecuencias de la política de Educación Superior implementada entre 1981 y 1998. Es, sin embargo, menos lapidario que los comentarios hechos por una misión de expertos internacionales en enero de 1998. Ver sección "Crítica realizada por misión de expertos internacionales".

Elemento 15: Los objetivos del proyecto (p. 54-55) son: mejoramiento de la calidad, mejoramiento de la equidad, vinculación con desarrollo nacional, mejoramiento de coordinación y coherencia del sistema y orientación de procesos de internacionalización y regionalización de la educación terciaria.

Comentario: Tales objetivos requieren de cuantiosos recursos, por cuanto implican inversiones de diverso tipo en el conjunto del sistema (256 instituciones).

La resolución de las carencias de equipamiento e infraestructura de los 120 CFT, la política de "incentivos" para mejorar los sistemas de acreditación y responsabilidad (*accountability*) institucional, la creación de Centros Avanzados de Investigación y Posgrado Nacionales con equipamiento, instalaciones e infraestructura de calidad, el crecimiento de los programas de becas y el fortalecimiento de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, son ejemplos de acciones incluidas en el proyecto (entre otras) que requerirían de un gasto fiscal de gran magnitud.

Las inversiones involucradas en el Fondo Competitivo (pp. 113-116) implican hasta un 70% de inversión estatal en cada proyecto. El Ministerio de Educación, sin embargo, sólo ha comprometido 240 millones de dólares para la totalidad del proyecto (1998-2003), cifra que parece drásticamente insuficiente, dado que implica **sólo un 11%** de aumento respecto del gasto estatal actual en Educación Superior.

Crítica realizada por misión de expertos internacionales

Una misión de expertos realizó, en enero de 1998 y por encargo del Banco Mundial, un estudio de la educación terciaria chilena, con énfasis en la

acreditación, la formación técnica superior y el financiamiento universitario.

Los expertos calificaron el sistema como "**perverso, inequitativo, vulnerable y peligroso**" (La Epoca, 15 de enero de 1998, p.17). Las principales deficiencias detectadas fueron:

Acreditación:

- no todas las instituciones terciarias son objeto de evaluación interna o externa
- hay áreas de estudio no sometidas a revisión
- no hay un sistema congruente de acreditación
- el sistema no se ajusta a normas internacionales
- no hay garantías definidas de calidad

Formación técnica superior:

- rigidez en la docencia y niveles estancos (sin posibilidad de transferencia de un nivel a otro)
- marco legal dificulta la información; falta de transparencia
- insuficiente vinculación con empresas
- heterogeneidad en la calidad y en los objetivos
- bajo nivel en relación a estándares internacionales
- fuerte inequidad

Financiamiento:

- sistema irracional y confuso; ausencia de política definida
- no responde a requerimientos económicos ni de equidad
- no calza con políticas declaradas de gobierno
- sistema perverso para el estudiante, puesto que primero debe matricularse y después conseguir financiamiento.

Conclusiones.

El libro MECESUP reconoce y documenta un rango de debilidades del sistema terciario chileno, sin embargo lo asume sin cuestionar su esencia.

El contenido del MECESUP sigue los dictados del Banco Mundial que conlleva a la privatización de la Educación Superior y a un decrecimiento del aporte estatal (en términos de % del PIB).

La privatización de la Educación Superior se encuentra en estado avanzado. En 1997, un **72%** de los estudiantes terciarios chilenos asistieron a

entidades privadas.

El texto MECESUP no reconoce la crisis de las universidades estatales (6) ni contiene un compromiso del Estado por resolverla.

Al establecer una política de inversiones en el conjunto del sistema terciario (256 instituciones) sin un aumento sustancial del aporte estatal a la Educación Superior, el Estado se obliga a transferir recursos que hasta ahora iban a las universidades estatales y privadas tradicionales (25 en total) hacia las universidades privadas "nuevas", institutos profesionales y centros de formación técnica (CFT) (231 en total). La crisis del sistema terciario estatal puede agravarse como consecuencia.

El texto MECESUP constata que la gran mayoría de los jóvenes de bajos recursos económicos no postulan a la universidad, sino a los CFT, que constituyen el sector más precario - y de dudosa viabilidad - del sistema terciario.

El proyecto MECESUP se propone fortalecer los CFT **en su calidad de opción para los pobres**, con lo que se confiere legitimidad de manera explícita a un sistema discriminatorio sin proponerse revertirlo. No hay en todo el proyecto un intento por devolver a las universidades estatales su rol de opción natural para los estudiantes talentosos de bajos recursos.

Chile, a quien el Banco Mundial coloca como ejemplo para el resto del mundo, es el país cuyo Estado ha renunciado de manera más espectacular a responsabilizarse por la equidad en el acceso a la educación terciaria.

Otros países latinoamericanos pueden sacar sus propias conclusiones de esta experiencia.

Bibliografía

- (1) Banco Mundial, "El financiamiento de la educación en los países en desarrollo", Washington DC, 1987
- (2) Banco Mundial, "Educación primaria. Documento de política del Banco Mundial", Washington DC, 1992
- (3) Banco Mundial, "Educación técnica y formación profesional. Documento de política del Banco Mundial", Washington DC, 1992
- (4) Banco Mundial, "La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia", Washington DC, 1995
- (5) Ministerio de Educación (Chile), "Proyecto de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación superior (MECESUP), 1998-2003", 1998

(6) L. Cifuentes, J. Cuenca y R. Salinas, "En defensa de la universidad estatal", Ciencia al Día No. 1, 1998, <http://www.ciencia.cl/CienciaAlDia/volumen1/numero1/articulos/articulo6.html>.

Punteros de Interés

Mayor información acerca del Banco Mundial se encuentra en:

<http://www.worldbank.org>

Visiones críticas del Banco Mundial (desde distintos ángulos) se encuentran en:

<http://www.heritage.org/library/categories/forpol/bg1082.html>

<http://192.197.196.1/pcdf/1995/intdk.htm>

Luis Cifuentes S. es académico de la Universidad de Chile. Estudió Ingeniería Química en la Universidad Técnica del Estado, obtuvo el grado de Diplom Chemiker en la Universidad de Dresden (Alemania) y el doctorado (Ph.D.) en la Universidad de Manchester (Gran Bretaña). Fue elegido delegado académico ante el Encuentro Universitario (Congreso Triestamental de la U. de Chile) de enero de 1998. Es autor de las obras "Fragmentos de un sueño", Ediciones Logos (1989); "Kirberg: testigo y actor del siglo XX", Fundación Kirberg (1993); "La izquierda ante el cambio de siglo", Editorial Cuarto Propio (1997) y "La Reforma Universitaria en Chile (1967-1973)", Editorial USACh (1997). Ha colaborado con los diarios La Época, La Nación y La Hora y con las revistas Alumni (USACh), Análisis, Araucaria, Alternativa, El Anarca de Noé (Valparaíso), Claridad (FECH), International Press (Osaka), Noctiluca y Pluma y Pincel y es Editor de Sección de Ciencia al Día.