



UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y HUMANIDADES  
ESCUELA DE POSTGRADO

EDUCACIÓN Y NEOLIBERALISMO EN CHILE

Implementación, profundización y crisis

(1973-2016)

Tesis para optar al grado de Magíster en Filosofía

JOSÉ MANUEL MORALES VALDÉS

Profesora Guía:

Sandra Baquedano

Profesor Cotutor:

Francisco Herrera

Santiago de Chile, 2017



## RESUMEN

El debate educacional ha sido un espacio privilegiado para observar los procesos políticos en las distintas sociedades. En ese contexto, esta tesis aborda la influencia del pensamiento neoliberal sobre las concepciones educativas discutidas en Chile y su impacto político.

Desde el rol del debate educacional en la ruptura democrática de 1973, pasando por la implementación de las ideas neoliberales en tiempos de dictadura, su profundización durante los gobiernos de la transición, hasta la época actual caracterizada como un momento de crisis de dicho paradigma, abarcando más de 40 años de debate educativo en el país.

Para esto, en primer lugar, se dará cuenta cómo fueron evolucionando las ideas educacionales desde los primeros autores liberales clásicos, hasta los expositores neoliberales, así como también la crítica hacía dicho paradigma.

Luego, se describirá cómo ha ido desarrollándose el debate educacional en el país en el periodo abarcado, la instalación de las ideas neoliberales y la implementando de un proceso de privatización en el sistema, así como también el surgimiento de una cultura de la competencia y el emprendimiento respecto al rol de la educación en nuestra sociedad.

En este relato se observará con especial atención, cómo la discusión educativa ha sido una parte central de los procesos políticos del país y el modo en que la sociedad civil ha sido partícipe de dicho debate.

Por último, se analizará con mayor detalle el proceso de reforma educacional en curso, con el objetivo de establecer en qué medida constituye una continuidad o ruptura respecto al modelo educativo de mercado, para finalmente esbozar ideas de cómo seguir avanzando en hacer de la educación un derecho social, basada en principios colaborativos y en la recuperación de su carácter público.

*Dondequiera que la educación ha sido desatendida, el Estado ha recibido un golpe funesto.*

Aristóteles

*¡Una cosa es determinar, por medio de una ley general, los recursos de las escuelas públicas [...] y otra cosa completamente distinta, es nombrar al Estado educador del pueblo! [...] Es, por el contrario, el Estado el que necesita recibir del pueblo una educación muy severa.*

Karl Marx

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	01
CAPÍTULO I – NEOLIBERALISMO Y EDUCACIÓN.....	08
a. Origen y fundamentos del neoliberalismo.....	08
b. Los neoliberales y la educación.....	28
CAPÍTULO II – IMPLEMENTACIÓN, PROFUNDIZACIÓN Y CRISIS DEL NEOLIBERALISMO EN EL SISTEMA EDUCATIVO CHILENO.....	47
a. La dictadura y la educación: represión e implementación del neoliberalismo.....	49
i. Primera fase (1973 - 1980) – control, depuración y precarización....	56
ii. Segunda fase (1981 – 1990) – implementación del mercado educativo.....	57
b. Las políticas educativas de la Concertación.....	64
c. El punto de inflexión: la profundización del mercado o el cambio de paradigma.....	83
CAPÍTULO III – LAS REFORMAS EDUCACIONALES DE LA NUEVA MAYORÍA.....	102
a. La educación en el programa de gobierno.....	103
b. La reforma en sus leyes.....	107
i. Las leyes en el sector escolar.....	108
<i>Ley de inclusión</i> .....	108
<i>Sistema de desarrollo profesional docente</i> .....	113
<i>Nueva Educación Pública</i> .....	120
ii. La reforma en la educación superior.....	125
c. La reforma y su debate en el Tribunal Constitucional.....	133
i. La ley de inclusión en el TC.....	134
ii. La discusión respecto a la gratuidad en el TC.....	139
CONCLUSIONES.....	149
BIBLIOGRAFÍA.....	159

## INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas en Chile la educación ha estado continuamente en el centro de la discusión política. Se ha pasado por momentos de violenta confrontación a otros en los que se han gestado importantes acuerdos nacionales, en un debate apasionado e íntimamente relacionado con el devenir de la República.

Es desde el mismo proceso de independencia que en el país la educación empieza a ser un tema polémico. A lo largo del paulatino desarrollo de nuestro sistema educativo, tópicos como la obligatoriedad o no de la enseñanza, sus formas de financiamiento, el rol de la educación pública y las iniciativas privadas en este campo —en particular el de la iglesia católica—, así como también la eterna discusión de cuáles son los contenidos más idóneos a enseñar en cada nivel educativo, son parte de los distintos debates que han atravesado el desarrollo de la educación chilena.

En este trayecto, lo acontecido durante la dictadura cívico–militar que gobernó nuestro país desde el 11 de septiembre de 1973, constituye un significativo hito. Con ella se inicia un inédito proceso de privatización de nuestro sistema educacional, el cual puso fin al Estado Docente, el que fuera instaurado a partir de “la segunda mitad del siglo XIX y, especialmente, desde el año 1920 en que se aprueba la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria”<sup>1</sup>.

En su reemplazo, se implementan una serie de medidas que adecuan el sistema para que se desarrolle bajo mecanismos de libre intercambio, haciendo de la educación un tipo de mercancía, posible de transar en el mercado.

Esta auténtica revolución educativa, fue inspirada por el pensamiento de autores que impulsaron lo que se ha denominado la escuela monetarista o los

---

<sup>1</sup> A. Falabella, *El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la nueva gestión pública: el tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centro izquierda (1979 a 2009)*, Educo. Soc., Campinas, v. 36, n° 132, p. 699-722, jul—set., 2015, pág. 719.

principios de la economía social de mercado y que hoy conocemos como neoliberalismo.

Entre los más reconocidos exponentes de esta vertiente de pensamiento, se encuentran Ludwig von Mises (1881-1973), Friedrich Hayek (1899-1992) y Milton Friedman (1912-2006). Este último, como catedrático de la Universidad de Chicago, dio formación de posgrado a un grupo de economistas de la Universidad Católica, conocidos como los *Chicago Boys*, que posteriormente desde importantes cargos de gobierno durante la dictadura, impulsaron las denominadas *modernizaciones* del Estado, a través de la cuales se introdujeron las políticas y dispositivos propios de las concepciones neoliberales en distintos espacios de la sociedad chilena, uno de ellos el campo educativo.

La labor de transformación del Estado chileno por parte de los *Chicago boys*, se da en un contexto internacional donde las corrientes neoliberales –en una coyuntura de crisis del pensamiento económico keynesiano– adquieren una cada vez mayor injerencia global y sus políticas empiezan a ser aplicadas, en una primera instancia, en la Inglaterra de Margaret Thactcher y en los Estados Unidos de Ronald Reagan, además de su significativa influencia en organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

De esta forma se constituye una suerte de ortodoxia económica, que provee los *instrumentos técnicos* para intervenir de manera *neutra* y *racional* la realidad social, inspirada en los principios del liberalismo clásico y contraria a cualquier tipo de acción colectiva que pudiera coartar las libertades individuales.

La significativa influencia de esta corriente de pensamiento, permitió que el conjunto de la economía chilena prosiguiera desarrollando el mismo modelo instaurado en dictadura una vez finalizada. Esto también se expresó en el campo educativo, donde se mantiene y perfecciona los principales pilares que propician la concepción de mercado y desarrollan nuevos modos de privatización. Lo que se acompañó con una serie de políticas focalizadas e *inversiones* educativas que

acotan al Estado en sus nuevas labores: controlar, hacer valer las reglas y evaluar el mercado educativo.

Una de las principales consecuencias de este proceso, ha sido una cada vez mayor segregación socioeconómica en el sistema educacional, donde el accionar del Estado debe respetar la libertad de enseñanza, dar igualdad de trato entre *proveedores* públicos y privados del *servicio educativo*, asumiendo un rol meramente subsidiario que fomenta y estimula la iniciativa privada.

La mantención de este modelo acumuló un creciente malestar social, que derivó en un considerable aumento de la percepción negativa hacia el sistema educacional chileno y en expresiones de movilización de segmentos cada vez mayores, lideradas por organizaciones democráticas de la sociedad civil.

De esta manera, el año 2011 el país estuvo atravesado por un extenso conflicto educacional, liderado por los estudiantes universitarios, con un transversal apoyo de la sociedad chilena y diversas expresiones de solidaridad internacional. Este fenómeno logró romper los consensos que habían caracterizado gran parte de la transición respecto al desarrollo del sistema educativo, e inicia una fase de crisis ante las pretensiones de cambio del modelo educacional y su férrea resistencia, que perdura hasta el día de hoy.

En dicho contexto esta tesis tiene como propósito indagar en las bases conceptuales de los planteamientos neoliberales respecto a la educación y como estos fueron expresándose en la discusión nacional, desde la implementación del modelo hasta la actualidad, caracterizada como un periodo de crisis del modelo educativo, que se expresa en el malestar respecto al sistema educativo y en las expresiones de movilización de la sociedad civil, aunque no necesariamente sea esta una crisis terminal. En ese sentido, la pregunta de investigación formulada es ¿En qué medida la reforma educacional en curso constituye una ruptura y/o continuidad de las ideas neoliberales?

No es la primera vez que desde el inicio de la transición emerge esta pregunta, a propósito de las múltiples iniciativas, reformas e innovaciones que se han realizado en el campo educativo, así como de su crítica y análisis, todas las que han tenido significativas consecuencias políticas en el país.

Por eso, más que ver al neoliberalismo como un conjunto estático de instituciones y/o políticas, este será abordado desde los *dispositivos de gobernabilidad* que establece, no solo de las políticas del Estado, sino que en el conjunto de la vida social, configurando también un principio antropológico del individuo, sustentado en la idea del *homo agens*.

Para cumplir con este propósito, el presente trabajo está estructurado en tres capítulos principales, para luego dar pasos a las conclusiones.

El primer capítulo tiene por objetivos dar cuenta de los fundamentos del neoliberalismo y cómo esta tradición de pensamiento estructura el concepto de educación. Para lo cual se dará cuenta de los orígenes liberales, tanto de los principales postulados y visión de la sociedad que expresa esta tradición, como también de la especificidad de la discusión sobre la educación. Debate que aparece desde los primeros trabajos de los liberales clásicos como Adam Smith.

Como resultado de un largo desarrollo de esta tradición de pensamiento sobre los fenómenos educativos, surge el concepto de *capital humano*, que resultará central no solo durante la implementación del modelo educativo en dictadura, sino que también en el conjunto de políticas e innovaciones realizadas en los gobiernos posteriores, así como también en la racionalidad misma del individuo y su forma de concebir la educación.

La conceptualización sobre el capital humano además, adquirió una significativa relevancia política debido a la convicción que se llegó a fines del siglo XX, de que dicho capital posee una *rentabilidad mayor* que el capital material, lo

que acentuó la preocupación de los economistas sobre el fenómeno educativo y del rol que juega para superar el subdesarrollo.

El segundo capítulo da cuenta de los debates que han construido el sistema educacional chileno desde la implementación de las políticas neoliberales, durante la dictadura y el rol que juegan en el quiebre democrático y del proceso político impulsado por la Unidad Popular, hasta el momento previo a las reformas actuales.

Durante el Gobierno de Salvador Allende, se impulsó un proceso participativo de discusión, basado en una concepción democrática de la sociedad civil, en las distintas comunidades educativas, que dio origen a la propuesta de la Escuela Nacional Unificada, ENU. Esta generó un significativo rechazo desde los sectores conservadores que vieron en ella una amenaza totalitaria y la voluntad del gobierno de hacerse del *control de las consciencias* para instaurar un régimen socialista de corte leninista, por medio de la creación del *hombre nuevo*.

La dictadura fue una violenta respuesta a dichas pretensiones de cambio social y se fija como propósito explícito *cambiar la mentalidad de los chilenos*, para lo cual invoca al rol de la familia, propugna la instalación de un *Estado mínimo* y la desarticulación de las formas colaborativas de búsqueda de soluciones a problemas comunes presentes en la sociedad civil.

A partir de ese momento la educación chilena tuvo un desarrollo basado en las políticas de mercado, acrecentando una cultura individualista y un permanente y dinámico proceso de múltiples expresiones de privatización, que con distintas fases se profundizará hasta el momento de desatarse una crisis estructural del sistema educativo, producto de un acumulado malestar debido a sus consecuencias, acompañado de una crisis de representación del sistema político del país.

El tercer capítulo, por su parte, analiza los planteamientos y los debates en torno a la actual reforma educativa, identificando rupturas y continuidades respecto al paradigma imperante. Para esto aborda distintas instancias donde acontece el debate educativo. En una primera parte se abordan los contenidos educacionales propuestos en el programa de gobierno, luego analiza los planteamientos y debates asociados a la tramitación de los proyectos de ley que conforman la reforma, para finalizar indagando los argumentos y disputas que se dieron respecto a la reforma en curso las veces que esta fue analizada por el Tribunal Constitucional. Así se da cuenta de lo dificultoso que ha resultado establecer un cambio de paradigma, tanto por la posición de resistencia de múltiples actores políticos, como por la estructura jurídica del país, que propicia la lógica privatizadora.

Finalmente en las conclusiones, se hace un balance de cómo han ido alterándose los principios de la ortodoxia neoliberal en el campo educativo, dando cuenta de los elementos que pueden reflejar un cambio de paradigma y las continuidades que persisten.

A su vez, se esbozan elementos que debiera contener una agenda que siga avanzando hacia una desmercantilización del sistema educacional y propicie la búsqueda de soluciones colaborativas que hagan frente a las concepciones radicalizadas de individualismo que sustenta el actual sistema. Así como también el rol fundamental de la sociedad civil en dicho proceso y la necesidad de fortalecer sus organizaciones democráticas y el rol que estas desenvuelven en los debates políticos nacionales.

Para alcanzar estos objetivos, se realiza una descripción exhaustiva de los postulados y principales propuestas de los neoliberales clásicos y de sus orígenes liberales, dando cuenta también de distintas posiciones críticas hacia dicha tradición de pensamiento. También se realizará una revisión y análisis de documentos que han propuesto políticas públicas educativas o que han dado

cuenta de las distintas tensiones y diferencias presentes en todo el periodo trabajado, tanto al interior de la institucionalidad del Estado, como en el diálogo de esta con actores de la sociedad civil. Entre dichos documentos se consideran distintos programas de gobierno, actas de discusiones legislativas, proyectos de ley, sentencias de tribunales, entre otros documentos que registran la discusión educacional.

Este trabajo está realizado a partir de la profunda convicción de que la movilización y participación social, masiva y crítica al modelo de desarrollo que ha surgido en nuestro país los últimos años, posee la capacidad de generar significativos cambios sociales y culturales, si se canaliza su deliberación en instancias democráticas de discusión y de definición de políticas públicas y, a su vez, su accionar está acompañado del mayor conocimiento posible sobre los fenómenos sociales existentes, sus orígenes y antecedentes, así como también por una voluntad política de profundizar la democracia, como la forma colaborativa de buscar soluciones a problemas comunes y superar así las concepciones individualistas que fueron instauradas a través de una sangrienta dictadura.

Por tanto, lo que se busca es contribuir al conocimiento sobre el sistema educativo, cómo este ha sido sistemáticamente privatizado y sugerir posibles caminos que nos permitan avanzar hacia una apropiación colectiva del conocimiento en cuanto bien público, al servicio de una sociedad colaborativa, crítica y radicalmente democrática.

Debo por supuesto, agradecer profundamente a todos quienes colaboraron en este trabajo, al apoyo, comentarios y sugerencias de mi familia, amigos y amigas, así como a la comunidad académica de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile. En especial al equipo del proyecto FONDECYT 1140744, por su significativo apoyo y colaboración, tanto económica como académica.

## CAPÍTULO I – NEOLIBERALISMO Y EDUCACIÓN

¿Qué es el neoliberalismo? El abordaje del término es profuso, así como variada la literatura que aborda el concepto, lo define, indica sus orígenes, sus consecuencias, etc. De esta forma, la utilización del término *neoliberal* no es homogénea, no todos entendemos lo mismo sobre el significado del término y esto no por falta de material que analice el tema, sino todo lo contrario: existe una polifonía respecto a la definición de lo neoliberal que dificulta su comprensión. Sabemos que existen *autores neoliberales*, pero sus planteamientos no son homogéneos. También comprendemos que existen *políticas neoliberales*, pero estas son aplicadas de formas distintas, variando según el contexto histórico, las características de la sociedad donde se implementan y los determinados ámbitos sociales donde estas políticas emergen.

Respecto al debate educacional, también encontramos por parte de los exponentes del neoliberalismo no solo una prolífica discusión teórica, sino que también una diversidad de propuestas de intervención en los distintos sistemas educacionales.

Por tanto, la primera parte de este capítulo es un análisis descriptivo del pensamiento neoliberal y su desarrollo, con el objetivo de poder comprender de mejor manera dicha corriente de pensamiento. Para luego, en la segunda parte, se analizarán las propuestas neoliberales específicas para el campo educativo.

### **a. Origen y fundamentos del neoliberalismo**

Para acudir a los orígenes del neoliberalismo debemos observar el agotamiento de las ideas liberales, o más específicamente, la pérdida de influencias por parte de estas en los debates sobre los modos de gobernar las sociedades en pensadores europeos y americanos. Proceso que tiene su germen en la segunda mitad del siglo XIX.

Las corrientes de pensamiento liberales emergen en el siglo XVII, principalmente en Inglaterra<sup>2</sup> y encuentran a un gran exponente en el escocés Adam Smith, quien en *La Riqueza de las Naciones* (1776) reivindica un rol central del mercado para que las sociedades tengan desarrollo económico y bienestar. Una *mano invisible* sería el mecanismo mediante el cual el *interés propio* de cada individuo actuaría en beneficio del conjunto de la sociedad “mucho más eficazmente que si de hecho intentase fomentarlo”<sup>3</sup>.

Según el análisis de Foucault<sup>4</sup>, en dicha expresión se materializa la concepción del *homo economicus*, que para la tradición liberal es la racionalidad del ser humano que debe sustentar su comportamiento social. “Nunca he visto muchas cosas buenas hechas por los que pretenden actuar en bien del pueblo”<sup>5</sup>, señala Smith para justificar la necesidad de que cada uno promueva su interés individual.

Las ideas liberales confrontaron al pensamiento absolutista, que sustentó a los gobiernos monárquicos europeos y su dominación colonial. Por tanto, los hitos revolucionarios que inician el siglo XVIII y se desarrollan hasta el siglo XIX, que tienen como epicentro a Europa, pero se extienden por todo el planeta, donde la dominación colonialista hace aguas debido a oleadas de fuerzas independentista y libertadoras, está íntimamente relacionados con el devenir de las ideas liberales. “La fuerza del pensamiento liberal, radica en que expresa conscientemente las nuevas aspiraciones que acompañan a estas transformaciones políticas, al desterrar del lado de la antigua organización <<autoritaria>> de la sociedad todo cuanto, en el Estado moderno, podría limitar la libertad de los hombres”<sup>6</sup>.

Respecto a las formas de gobierno, el liberalismo planteó *restringir* el poder del soberano y erigir sistemas políticos que, por una parte, diferencien al Estado de la sociedad civil y, por otro lado, tenga dispositivos de equilibrios al interior del

---

<sup>2</sup> P. Raynaud y S. Rials (eds.), *Diccionario Akal de Filosofía Política*, Akal, 2001, pág. 462.

<sup>3</sup> A. Smith, *La riqueza de las naciones*, ePub, 2015, pág. 322.

<sup>4</sup> M. Foucault, *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France*, FCE, 2007, pág. 320.

<sup>5</sup> A. Smith, *op. cit.*, pág. 322.

<sup>6</sup> P. Raynaud y S. Rials (eds.), *op. cit.*, pág. 463.

Estado, conocidos como *checks and balances*, de lo que surge la clásica diferenciación de poderes de las democracias modernas entre el *ejecutivo*, el *legislativo* y el *judicial*<sup>7</sup>.

Por otro lado en el aspecto económico, el liberalismo tomó como eje central la defensa de la propiedad privada, al ser la base que posibilita el intercambio, que es entendido como el mecanismo que permite el enriquecimiento del conjunto de la sociedad.

Según Foucault, este liberalismo clásico posee “tres rasgos: veridicción<sup>8</sup> del mercado, limitación por el cálculo de la utilidad marginal y, ahora, posición de Europa como región de desarrollo económico ilimitado con respecto a un mercado mundial”<sup>9</sup>.

De ese modo, el liberalismo fue el gran impulsor de la caída del *antiguo régimen* y sus expositores fueron inspiradores y protagonistas de las mayorías de las revoluciones europeas y los procesos independentistas de América en aquel periodo. Dichas ideas, por tanto, están íntimamente ligadas al advenimiento del *régimen burgués*.

La racionalidad gubernamental del liberalismo se sustentó en la idea del *Laissez Faire*, entendida como *no gobernar demasiado*<sup>10</sup> y permitir que los agentes privados se desenvuelvan libremente en el mercado, intercambiando y generando riqueza para toda la nación. Sin el sometimiento de las directrices del poder político, ni sujetos a *planes* previamente establecidos, el liberalismo propugna la libertad del *homo economicus*, lo cual de manera *misteriosa* –a través de la mano invisible– conducirá naturalmente al bienestar general de la sociedad.

---

<sup>7</sup> *Ibíd.*

<sup>8</sup> *Veridicción* es un término acuñado por Foucault que significa declarar que algo es cierto, pero solo desde una visión del mundo particular y no objetivamente cierto. Por lo que establecer la veridicción del mercado es aceptar “la lógica empresarial y a la competencia como criterios de verificación de la conducta humana” (Carniglia, 2015, pág. 7).

<sup>9</sup> M. Foucault, *op. cit.*, pág. 81.

<sup>10</sup> *Ibíd.*

Sin embargo, otras corrientes ideológicas –y al calor de la misma y aguda lucha política desatada a nivel global– tempranamente encontraron debilidades en las ideas liberales y fueron fuertemente criticadas. El liberalismo tuvo una breve hegemonía, con una cúspide decimonónica.

Una de las principales confrontaciones políticas e intelectuales al liberalismo la desarrollaron las ideas marxistas, que concluyeron la necesidad de dotar de organización política al proletariado –la clase social que nació bajo el dominio del nuevo capitalismo burgués– para realizar una revolución socialista que derrocará a su régimen.

En la crítica de Karl Marx hacia el liberalismo –o más específicamente hacia la *economía política*, expresada en autores como A. Smith y D. Ricardo– señala que dichos autores sitúan en contextos prehistóricos, y por ende *naturalizan e individualizan*<sup>11</sup>, fenómenos sociales colectivos que emergen a lo largo de la historia de la humanidad. Entre los cuales se encuentra la propia individualización del sujeto: “el hombre es un animal que solo puede individualizarse en la sociedad”<sup>12</sup> y por esto el interés privado se encuentra ya *socialmente determinado*. Así que la mantención de la propiedad privada, contribuye a reproducir las actuales condiciones de existencia y las relaciones de dominación que existen en las distintas sociedades.

“Los economistas expresan este hecho del modo siguiente: cada uno persigue su interés privado y sólo su interés privado, y de ese modo, sin saberlo, sirve al interés privado de todos, al interés general [...] El punto verdadero está sobre todo en que el propio interés privado es ya un interés socialmente determinado y puede alcanzársele solamente en el ámbito de las

---

<sup>11</sup> *Robinsonadas diciochescas* es la definición que acuñan K. Marx y F. Engels para criticar la lógica que utilizaban los liberales clásicos para argumentar sus postulados, basada en analizar cómo individuos aislados solucionan problemas económicos, de manera similar al relato de la novela de Daniel Defoe, *Robinson Crusoe*, de 1719.

<sup>12</sup> K. Marx, *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (grundrisse) 1857-1858*, XXI, 1971, vol. I, pág. 5.

condiciones que fija la sociedad y con los medio que ella ofrece; está ligado por consiguiente a la reproducción de estas condiciones y de estos medios”<sup>13</sup>.

En base a esa concepción de la propiedad privada, Marx analiza críticamente la generación, circulación y acumulación del capital, que define como la base económica del sistema capitalista y concluye que la procedencia del capital no es más que apropiación de trabajo ajeno:

“El capital, pues, no solo es *disponer de trabajo*, como afirma A. Smith. Es esencialmente *disponer de trabajo impago*. Todo plusvalor, sea cual fuere la imagen *peculiar* de ganancia, interés, renta, etc., en que luego cristalice, es por su sustancia *materialización del tiempo de trabajo impago*. El secreto de la *autovalorización del capital* se reduce a su capacidad de *disponer de una determinada cantidad de trabajo ajeno impago*.”<sup>14</sup>.

En su análisis de esta polémica, Giulio Palermo<sup>15</sup> esgrime que “la anarquía de los mercados, que para Smith es la fuente de crecimiento económico y social, es para Marx la causa profunda de las contradicciones internas del capitalismo [las cuales crean] un sistema en el que la esencia de las relaciones de explotación del hombre por el hombre y la imposibilidad de una auténtica emancipación del individuo se esconden detrás de una apariencia de relaciones formalmente igualitarias entre sujetos jurídicamente libres”<sup>16</sup>.

Dichas ideas sustentaron el origen en Europa de un amplio movimiento político que convocó a los trabajadores del mundo a poner fin a la propiedad privada sobre los medios de producción y erigir una sociedad comunista, por medio de la conquista del poder político:

“Os horrorizáis de que queremos abolir la propiedad privada. Pero, en vuestra sociedad actual, la propiedad privada, está abolida para las nuevas

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*, págs. 83s.

<sup>14</sup> K. Marx, *El capital. Crítica de la economía política. TOMO I. LIBRO I. Proceso de producción del capital*, LOM, 2010, pág. 530.

<sup>15</sup> G. Palermo, *El mito del mercado global. Crítica de las teorías neoliberales*, El viejo topo, 2008.

<sup>16</sup> *Ibíd.*, pág. 25

décimas parte de sus miembros; existe precisamente porque no existe para esas nueve décimas partes. Nos reprocháis, pues, el querer abolir una forma de propiedad que no puede existir sino a condición de que la inmensa mayoría de la sociedad sea privada de propiedad.

En una palabra, nos acusáis de querer abolir vuestra propiedad. Efectivamente, eso es lo que queremos”<sup>17</sup>.

Las ideas comunistas empezaron a extenderse rápidamente, evidenciándose un acelerado crecimiento de la influencia social de dichos planteamientos y un ocaso de la fuerza que había demostrado el liberalismo, acosado intelectualmente desde posiciones más revolucionarias y desde sectores conservadores nostálgicos del antiguo régimen.

En el seno del liberalismo emergieron dos tipos distintos de respuestas.

Por una parte hubo una radicalización de las ideas liberales, haciendo énfasis en la *competencia* como mecanismo de desarrollo social. Inspirado por las ideas de Charles Darwin respecto a la evolución de las especies, surge lo que fue conocido como el *darwinismo social*, que tuvo como principal exponente a Herbert Spencer. De sus postulados se “concluye abruptamente que el progreso de la sociedad y, más ampliamente de la humanidad, supone la destrucción de algunos de sus componentes”<sup>18</sup>, los más débiles y menos aptos para la competencia.

Como segunda respuesta, el liberalismo experimentó un proceso de moderación. Era necesario *salvar* al liberalismo de sus efectos más perversos en la realidad económica y social. El principal expositor de este *nuevo liberalismo* fue el economista J. M. Keynes, quien repensó las propuestas liberales de intervención gubernamental.

---

<sup>17</sup> K. Marx y F. Engels, *El manifiesto del partido comunista*, Progreso, pág. 45.

<sup>18</sup> C. Laval y P. Dardot, *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*, Gedisa, 2009, pág. 47.

Según su planteamiento se debían “controlar las fuerzas económicas con el fin de evitar la anarquía social y política [Por lo que propuso conceder] al Estado un papel regulador y de distribución fundamental en que también se presenta como un <<socialismo liberal>>”<sup>19</sup>. Estos postulados económicos inspiraron las acciones económicas de las potencias occidentales ganadoras de la segunda guerra mundial.

Así, el origen del neoliberalismo está en el rechazo a esta manifestación moderada del liberalismo. Por ejemplo décadas después, Milton Friedman señaló que “el liberal del siglo XX, en nombre del bienestar y la igualdad está a favor de una vuelta a las mismas políticas de intervencionismo estatal y paternalismo, contras las que luchó el liberalismo clásico”<sup>20</sup>, llegando a catalogar los postulados de Keynes como una expresión más de colectivismo, junto al marxismo y al fascismo.

Con los conflictos bélicos de inicio del siglo XX se sepultó la *Belle Époque* surgida en la segunda mitad del siglo XIX, donde si bien las ideas liberales ya experimentaban un decaimiento, mantenían una relevante influencia y posición política.

En dichas convulsiones, los planteamientos absolutistas persistían, adquiriendo nuevas expresiones políticas a través del fascismo; la expansión de las ideas socialistas avanzaban consolidándose como fuerza política; y el liberalismo keynesiano, promulgaba establecer límites al desarrollo del mercado por medio de la acción del Estado. Este devenir de las ideas políticas, a juicio de los neoliberales, favorecían las posturas colectivistas y arrinconaban la promoción del individuo que pregonaba el origen del liberalismo.

Ludwig von Mises es uno de los autores protagonistas del proceso de gestación del neoliberalismo. En 1922 publica *Socialismo. Análisis Económico y*

---

<sup>19</sup> *Ibíd.*, pág. 53.

<sup>20</sup> M. Friedman, *Capitalismo y libertad*, RIALP, 1962, pág. 18.

*Sociológico*<sup>21</sup>, en el cual realiza una crítica a las ideas socialistas, pero reconociéndole su fuerte influencia y las cataloga como una de las “creaciones más poderosas del género humano”<sup>22</sup>.

El socialismo, según Mises, surge gracias al planteamiento liberal de la división social del trabajo, como la forma de organizar la actividad económica de una sociedad con propiedad privada de los medios de producción, donde se espera el mismo desarrollo económico, pero colectivizado, al rechazar la apropiación privada de este.

También Mises crítica que el marxismo construye su argumentación basándose en que las personas poseen *distintas lógicas*<sup>23</sup> según su posición económica-social. Esto habría llevado, según Marx, a los economistas liberales a obviar la condición de explotación en las que quedaban las clases proletarias, dado que poseían una lógica burguesa.

Al respecto, el autor realiza una discusión epistemológica defendiendo la capacidad de la ciencia de alcanzar la verdad, dada su unicidad con la lógica y de esta con el mundo real. Así, los postulados de la economía adquieren un estatus de ciencia exacta, lógica y apriorística y en sus leyes están contenidas las claves para alcanzar el enriquecimiento de las sociedades<sup>24</sup>. Esto es la base de la *tecnocracia* propugnada por las políticas neoliberales, al proponer políticas públicas con bases *científicas y neutras ideológicamente*.

De esa forma, pese a que el socialismo sería “el santo y seña de nuestro tiempo”<sup>25</sup>, es irremediamente *falso*. Por esto, su obra es una *crítica científica* que “tiene por tarea primordial destruir las falsas creencias”<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> L. von Mises, *Socialismo. Análisis económico y sociológico*, WBF, 1968.

<sup>22</sup> L. von Mises, *op. cit.*, pág. 39.

<sup>23</sup> *Polilogismo* es el término que acuñó Mises para señalar la supuesta inconsistencia lógica del marxismo. La misma que poseería después el fascismo, el primero construye un *polilogismo* basado en las *clases* y el segundo en las *razas*.

<sup>24</sup> L. von Mises, *Problemas epistemológicos de la economía*, Unión Editorial, 2013.

<sup>25</sup> L. von Mises, *Socialismo. Análisis económico y sociológico, op. cit.*, pág. 11.

Una crítica central que esgrime Mises al marxismo, es que debido a la inexistencia de la propiedad privada, en el sistema socialista existe una imposibilidad de establecer los precios (el valor de los productos que se logra gracias el intercambio libre) y, por tanto, de realizar el cálculo económico:

“En la comunidad socialista cualquier transformación económica se convierte así en una empresa cuyo resultado es igualmente imposible de prever como de apreciar. Todo se desarrollará aquí en la obscuridad. El socialismo es la supresión de lo racional y, por ende, de la economía”<sup>27</sup>.

Mises, sin embargo, le reconoce al marxismo su crítica hacia el liberalismo, de que no hay un origen *natural* de la propiedad privada, ni de los mecanismos de mercado. Pero de dicha aceptación no se puede afirmar la necesidad de socializar los medios de producción traspasándolos al Estado. Para el autor el mercado no le es *natural* al ser humano, sino que es creado por fuerzas históricas concretas. Dicho error está en la base de la crisis del liberalismo pues “reveló la insuficiencia del principio dogmático de la no intervención en la conducción de los asuntos gubernamentales. El carácter fijo de las <<leyes naturales>> las hizo incapaces de guiar a un gobierno cuyo objetivo declarado fuese asegurar la mayor prosperidad posible y al mismo tiempo el orden social”<sup>28</sup>.

Sin embargo, la intervención del Estado es muy distinta a como la plantea Keynes, pues para Mises esta debe *impulsar* el mercado y no *controlarlo* y mucho menos abolirlo, como propuso Marx.

Este tipo particular de liberalismo que se construye de la crítica al socialismo, de constatar las debilidades del liberalismo clásico y de sus intentos por moderarlo, realiza un hito fundacional en el denominado *Coloquio Walter*

---

<sup>26</sup> *Ibíd.*, pág. 6.

<sup>27</sup> *Ibíd.*, pág. 114.

<sup>28</sup> C. Laval y P. Dardot, *op. cit.*, pág. 61.

*Lippmann* celebrado en 1938<sup>29</sup>, que fue organizado por el filósofo Louis Rougier y donde participaron tanto Mises, como su discípulo Friedrich Hayek.

El dilema y las posiciones marcadas en dicha instancia se pueden resumir en la pregunta: “¿Reactualizar el liberalismo en un nuevo contexto, o revisar en profundidad el liberalismo?”<sup>30</sup>. De esa forma se definieron “las propuestas específicas y propias del neoliberalismo”<sup>31</sup>, entendiéndolo como un liberalismo *positivo e interventor*.

El neoliberalismo, por tanto, no es contrario a la intervención del Estado en la economía, sino al carácter de estas intervenciones. Foucault al respecto señala:

“En ese problema de la naturaleza de las intervenciones, tenemos un punto a partir del cual podrá abordarse lo que la política neoliberal tiene de específico. Para decirlo a grandes rasgos, el problema del liberalismo del siglo XVIII y principios del siglo XIX era, como saben, discernir entre las acciones que había que emprender y las que no había que emprender, entre los ámbitos donde se podría intervenir y los ámbitos donde no se podía intervenir. Era la división entre *agenda y non agenda*. Posición ingenua a ojos de los neoliberales, cuyo problema no pasa por saber si hay cosas que no pueden tocarse y otras que es legítimo tocar. El problema es saber cómo tocarlas. Se trata del problema de la manera de actuar o, si les parece, del estilo gubernamental”<sup>32</sup>.

Al año siguiente de aquel evento académico se desencadena la segunda guerra mundial, interrumpiéndose el debate ahí germinado. Sin embargo, el escenario político finalizado el nuevo conflicto planetario propició que en la Alemania Federal, se pudiera experimentar la aplicación de algunas de estas ideas, impulsadas por los representantes alemanes del *Coloquio Walter Lippmann*,

---

<sup>29</sup> *Ibíd.*

<sup>30</sup> *Ibíd.*, pág. 72.

<sup>31</sup> M. Foucault, *op. cit.*, pág. 161.

<sup>32</sup> *Ibíd.*, págs. 162s.

conocidos como los *ordoliberales*<sup>33</sup>, quienes asumiendo el carácter no natural del mercado, buscaron un orden social-institucional propicio para desarrollar una economía de intercambio libre. “¿Cómo actuar para refundar un orden social liberal tras los extravíos del estatalismo totalitario?”<sup>34</sup>, es la pregunta central para los impulsores de dicho proceso, entendiendo la singularidad del contexto histórico que se configura en el hecho de estar precedido por un Estado totalitario que arrastró a Alemania hacia el desastre.

Según la lectura de los ordoliberales, se requería diseñar una política que legitimara erigir un nuevo Estado sin la amenaza totalitaria. Por tanto, la singularidad del ordoliberalismo es que su problema no es “dar lugar a la libertad económica en el interior de un Estado ya existente que tiene su legitimidad propia, sino hacer existir un Estado a partir del espacio preexistente de la libertad económica”<sup>35</sup>.

Dicha experiencia es aún una manifestación neoliberal moderada. De hecho, según el análisis de David Harvey<sup>36</sup>, las políticas de Alemania Federal son previas a la instauración del neoliberalismo, siendo más conservadora en su acción privatizadora, lo que evitó que dicho país sufriera las consecuencias que caracterizaron las intervenciones neoliberales posteriores.

De todos modos, según Laval y Dardot, la experiencia de la Alemania Federal contribuyó al neoliberalismo contemporáneo al promocionar y vincular la *competencia* y el *individualismo*, como las bases para el diseño de una nueva *racionalidad gubernamental*, que guía el accionar del Gobierno y promueve dicha lógica al conjunto de instituciones e individuos de una sociedad. Esto constituye la originalidad del neoliberalismo contemporáneo<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> Véase C. Laval y P. Dardot, *op. cit.* y M. Foucault, *op. cit.*, pág. 161.

<sup>34</sup> C. Laval y P. Dardot, *op. cit.*, pág. 101.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, pág. 106.

<sup>36</sup> D. Harvey, *Breve historia del neoliberalismo*, Akal, 2007.

<sup>37</sup> C. Laval y P. Dardot, *op. cit.*

Para Foucault<sup>38</sup>, el *background* de dicha corriente se encuentra en la obra de 1949 de L. von Mises, *Acción Humana*. Mises, como se señaló, fue mentor de F. Hayek y este del estadounidense Milton Friedman, tres autores de la denominada escuela austro-americana, centrales en la construcción de las concepciones actuales del neoliberalismo.

Mises es más bien crítico a los, según él, componentes interventores que impedían el desarrollo libre del mercado aún presentes en el *Coloquio Walter Lippmann* y desarrollados por el ordoliberalismo alemán. En vez, promueve “la valorización de la competencia y de la empresa como forma general de la sociedad”<sup>39</sup>, lo que se logra a través de dos procesos distintos: uno *destructivo*, donde el Estado impulsa un *encadenamiento* de “las injerencias estatales que conducen al totalitarismo y la regresión económica”<sup>40</sup> desprendiéndose de funciones productivas y uno *constructivo* donde el individuo desarrolla el emprendimiento económico, guiado por una permanente búsqueda de la satisfacción. Dicha acción constructiva sería la condición básica de la acción humana, expresada en la figura del *homo agens*.

Según Laval y Dardot, con este planteamiento Mises manifiesta una “dimensión antropológica del hombre-empresa”<sup>41</sup>, en donde la única racionalidad es la del mercado y el intento dirigista del Estado debe ser combatido por coartar la libertad del *homo agens*.

“Los gobiernos intentan imponer, mediante decretos, precios máximos para los bienes de consumo y tipos mínimos para los salarios. Los políticos exhortan a los hombres de negocios a reducir los beneficios, rebajar los precios y elevar los salarios como si dependiera todo de las buenas intenciones de los individuos”<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> M. Foucault, *op. cit.*, pág. 161.

<sup>39</sup> C. Laval y P. Dardot, *op. cit.*, pág. 134.

<sup>40</sup> *Ibíd.*

<sup>41</sup> *Ibíd.*, pág. 135.

<sup>42</sup> L. von Mises, *La acción humana (tratado de economía)*, Valencia, 1960, tomo II, pág. 642.

De esta forma, la propuesta de *racionalidad gubernamental* elaborada por Mises, se basa en la *creación de situaciones de mercado*, dado que “no hay ninguna necesidad de intervenir, porque sólo los individuos son capaces de calcular a partir de las informaciones que poseen”<sup>43</sup>, rechazando cualquier intento dirigista.

Una premisa central para el funcionamiento de esta lógica social, es que al no ser el *homo agens* una condición *natural* del individuo, este debe ser *formado*. Para lo cual se les debe enseñar a los individuos las condiciones del funcionamiento del mercado. Para Mises “el recién nacido no es actuante: no ha recorrido aún todo el trayecto que va de la concepción al pleno desarrollo de sus cualidades humanas”<sup>44</sup>.

De esta forma el *conocimiento* y la necesidad de consagrar como verdades los postulados de la economía, resultan centrales para el desarrollo de las ideas neoliberales. A tal punto que antes de erigir sus doctrinas, Mises establece la disciplina y los métodos que le son propios, a través de la *praxeología*, que sería la ciencia de la acción humana en la que se inserta la *catalaxia*<sup>45</sup>, entendida como el estudio propio de los mercados o del intercambio.

Esta *ciencia de la acción humana* pretende “alcanzar un conocimiento válido universalmente”<sup>46</sup> y se entiende apriorística y no empírica. Al igual que “la lógica y las matemáticas, no deriva de la experiencia, sino que es anterior a ella. Es, por decirlo así, la lógica de la acción y del acto”<sup>47</sup>.

El fundamento de la praxeología es que el ser humano se mueve por la búsqueda de su satisfacción. Por tanto, toda acción humana se rige por una

---

<sup>43</sup> C. Laval y P. Dardot, *op. cit.*, pág. 145.

<sup>44</sup> L. von Mises, *La acción humana (tratado de economía)*, *op. cit.*, tomo I, pág. 89.

<sup>45</sup> Mises utiliza indistintamente economía y catalaxia, siendo que esta última se aboca al fenómeno del intercambio, lo que reduce el análisis económico al análisis de los mercados (véase el curso de A. Damm, *La acción humana: tratado de economía de Ludwig Von Mises- Sesión 1*, Caminos de la Libertad, 2014).

<sup>46</sup> L. von Mises, *Problemas epistemológicos de la economía*, *op. cit.*, pág. 48.

<sup>47</sup> *Ibíd.*, pág. 48.

racionalidad económica y no existiría –lo que señalaron los liberales clásicos– una acción racional no económica del ser humano. Todo ámbito de la vida cabe en la racionalidad del mercado.

De esa forma, con dicha base epistemológica que reafirma el individualismo metodológico de la ciencia, Mises plantea una *teoría subjetiva del valor* “como alternativa radical a la teoría objetiva de valor de los economistas clásicos y de Marx”<sup>48</sup>, negando el carácter científico a cualquier tipo de concepción de naturaleza social, como por ejemplo la definición de clases en el marxismo. Para Mises y sus seguidores “no hay punto medio: o la democracia del consumidor, o la dictadura del Estado”<sup>49</sup> y dicha afirmación, posee una base científica, que se basas en las acciones individuales.

La consecuencia lógica de esto, es que cualquier acción que *intervenga* las relaciones catalácticas entre los individuos, cualquier intento de dirigir las relaciones de las personas, evitando que utilicen el mercado, será contraria a la racionalidad, falaz y, por tanto, inconducente para el desarrollo humano y que conducirá a la pobreza.

Una de las novedades que trae consigo esta renovada y radicalizada concepción de *libertad absoluta del individuo* con base científica, es que para “Mises no hay conciencia espontánea de la naturaleza del espíritu de las leyes, del mismo modo que según F. Hayek no hay conciencia de las reglas que se obedecen”<sup>50</sup>. Por tanto estos autores reconocen que puede darse el escenario en el que las masas sean convencidas por demagogos de ir en direcciones equivocadas, por ejemplo en dirección al totalitarismo, a través de aumentar las acciones interventoras del Estado. Por esto, el neoliberalismo posee una incomodidad con la democracia liberal.

---

<sup>48</sup> G. Palermo, *op. cit.*, pág. 26.

<sup>49</sup> C. Laval y P. Dardot, *op. cit.* pág. 142.

<sup>50</sup> *Ibíd*, págs. 149s.

“Liberalismo y democracia, aunque compatibles, no son lo mismo. Al primero le incumbe la extensión del poder gubernamental; al segundo, quién detenta este poder. La diferencia se advierte mejor si consideramos sus opuestos; el opuesto de liberalismo es totalitarismo, mientras que el opuesto de democracia es autoritario”<sup>51</sup>.

De esta forma, aunque un gobierno sea elegido democráticamente, si intenta socializar los medios de producción, tendrá una tendencia totalitaria. De esta forma puede haber democracias totalitarias, pero también liberalismos autoritarios y ante dicha encrucijada, los neoliberales optan por la segunda alternativa.

“Una verdadera <<dictadura del proletariado>>, aunque fuese democrática en su forma, si acometiese la dirección centralizada del sistema económico destruiría, probablemente, la libertad personal más a fondo que lo haya hecho jamás ninguna autocracia”<sup>52</sup>.

Así que Hayek, consciente de los peligros que lleva el desconocimiento acerca del orden espontáneo que posee la catálaxia y con el objetivo de impulsar estas ideas, en 1947<sup>53</sup> funda la Sociedad Mont Pelerin, junto a su profesor Mises y discípulos, agrupando a los principales expositores de esta radical postura liberal contraria a las intervenciones del Estado, que coartan el funcionamiento de los mercados.

Uno de los integrantes de la sociedad, el economista estadounidense Milton Friedman, publica en 1962 *Capitalismo y libertad*<sup>54</sup>, en lo que sería una nueva actualización de los postulados neoliberales. En dicha obra el autor reafirma el rechazo a la planificación como modo de organizar la economía, pues el hombre

---

<sup>51</sup> F. Hayek, *Los principios de un orden social liberal*, Estudios Públicos N° 6, 1982, pág. 180.

<sup>52</sup> F. Hayek, *Camino de servidumbre*, Alianza editorial, 1978, pág. 130.

<sup>53</sup> F. Hayek alcanzó un gran liderazgo intelectual con la publicación de su obra *Camino de Servidumbre* en 1944, con el cual pudo aglutinar a diversos pensadores del mundo liberal.

<sup>54</sup> M. Friedman, *op. cit.*

libre “no reconoce ninguna meta nacional”<sup>55</sup> y el mercado es antagónico a la planificación centralizada.

“Sólo hay dos maneras de coordinar las actividades económicas de millones de personas. Una es la dirección central, que implica el uso de la fuerza (la técnica del ejército y del estado totalitario moderado). La otra es la cooperación voluntaria de los individuos (la técnica del mercado)”<sup>56</sup>.

Friedman también denuncia el fracaso de la planificación centralizada y plantea que se requiere mantener en manos separadas el poder político del poder económico, debiendo este último *contener* y *contrarrestar* las tendencias totalizadoras del primero.

Para Friedman es necesario, por tanto, diluir el poder del Estado – descentralizarlo lo más posible– y asignarle la función principal de proteger la libertad. Para él no hay posibilidad de libertad política sin libertad económica, la cual es *un fin en sí misma* y debe ser protegida incluso de la democracia, pues “las diferencias fundamentales en cuanto a valores básicos no pueden resolverse en las urnas”<sup>57</sup>. El espacio a validar como órgano de administración de la sociedad es el mercado y el Estado debe limitarse a ser *árbitro* y el *hacedor de reglas*:

“La organización mediante el intercambio voluntario, presupone que ya nos hemos encargado, a través del Estado, del mantenimiento de la ley y el orden para impedir el uso de la fuerza de un individuo sobre otro [y su función] consiste en hacer algo que el mercado por sí solo no puede hacer: determinar, arbitrar y hacer cumplir las reglas del juego”<sup>58</sup>.

Este es para el autor el *Estado ideal* a alcanzar, con una actividad económica privatizada y dejada en manos de los individuos libres. Lo que también conforma

---

<sup>55</sup> *Ibíd.*, pág. 13.

<sup>56</sup> *Ibíd.*, pág. 28.

<sup>57</sup> *Ibíd.*, pág. 41.

<sup>58</sup> *Ibíd.*, págs. 45s.

una concepción de la sociedad civil, agrupada en función de intereses económicos.

Por eso, cuando los Estados no se parecen a ese tipo ideal de *Estado mínimo*<sup>59</sup>, debiera operar la acción *destructiva del Estado* e introducir agentes privados, a *emprendedores* en su reemplazo. El Estado cumple una función *activa* solo en su *autodestrucción*, no solo privatizándose, sino que también creando las reglas necesarias para que los nuevos mercados funcionen correctamente, financiándolos si es necesario, dándose de esta manera procesos tanto endógenos como exógenos de privatización<sup>60</sup>.

Retomando el planteamiento de Foucault, este concluye:

“¿Qué es, por lo tanto, ese neoliberalismo? La vez pasada traté de indicarles al menos cuál era su principio teórico y político. Traté de mostrarles que, para el neoliberalismo, el problema no era para nada saber –como en el liberalismo del tipo de Adam Smith, el liberalismo del siglo XVIII– cómo podía recortarse, disponerse dentro de una sociedad política dada, un espacio libre que sería el del mercado. El problema del neoliberalismo, al contrario, pasa por saber cómo se puede ajustar el ejercicio global del poder político a los principios de una economía de mercado”<sup>61</sup>.

Ahora bien, en ese proceso de ajuste del ejercicio del poder político, el Estado debe ser muy activo en lo que se refiere a la defensa de la primacía del mercado, realizando las acciones de *encadenarse* y de estimular el libre intercambio. Por tanto, más que una relación de enfrentamiento entre la propiedad estatal y la privada, el neoliberalismo es un rechazo radical a que las decisiones colectivas coercionen a las decisiones individuales. Así que no es solo la dicotomía público/privado la que caracteriza al neoliberalismo sino también la que se

---

<sup>59</sup> Véase R. Nozick, *Anarquía, Estado y utopía*, FCE, 1988.

<sup>60</sup> S. Ball y D. Youdell, *Privatización encubierta en la educación pública*, Internacional de la educación, V Congreso Mundial, julio de 2007.

<sup>61</sup> M. Foucault, *op. cit.*, pág. 157.

establece entre las acciones cooperativas con las competitivas, lo cual diversifica los modos en que las sociedades van privatizando sus formas de organizarse.

De esta manera surge una *racionalidad gubernamental* que promueve relaciones sociales basadas en la catalaxia, para así alcanzar un ideal social de libertad y progreso. Y dicha racionalidad debe guiar el accionar tanto del Estado como de los individuos.

Así, esta construcción intelectual que nace como teoría en el contexto de las dos guerras mundiales, la caída de los grandes imperios, la crisis del liberalismo clásico, la revolución de octubre en Rusia y el ascenso de Hitler en Alemania, impactó como realidad de manera avasalladora en la política mundial a partir de fines de la década de los 70, en un proceso mundial de transformaciones políticas y económicas que se han traducido en una *restauración del poder de la clase* capitalista con niveles de acumulación de riqueza que nos retrotraen a inicios del siglo XX<sup>62</sup>.

Harvey hace una descripción de la implementación de las ideas neoliberales por todo el planeta e inicia su análisis diferenciando el *neoliberalismo teórico* de lo que ha sido su implementación real, criticando la falta de rigor teórico de sus postulados.

“Este marco teórico no es, tal y como varios analistas han señalado, enteramente coherente. El rigor científico de su economía neoclásica no encaja fácilmente con su compromiso político con los ideales de la libertad individual, al igual que su supuesta desconfianza hacia todo poder estatal tampoco encaja con la necesidad de un Estado fuerte y si es necesario coactivo que defienda los derechos de la propiedad privada y las libertades individuales y empresariales”<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> D. Harvey, *op. cit.*

<sup>63</sup> *Ibíd.*, págs. 27s.

Palermo<sup>64</sup>, a su vez, señala la *falta de fundamentos* presentes en las teorías neoliberales, que hacen de la defensa del mercado más bien *un acto de fe* de la pretendida objetividad racional.

“Gracias al mito del mercado justo, sin relaciones de poder, sin clases ni fuentes de riquezas e información, la economía burguesa hace, entonces, de las diferencias sociales una virtud, elevando a los vencedores del <<juego del mercado>> a meritorios triunfadores y mortificando a los perdedores que pasan a ser despreciables fracasados. Aquí la mistificación y la intrusión ideológica son dobles: en primer lugar, se establece, arbitrariamente, que en el mercado siempre vence el mejor, cuando, en general, vence el más fuerte; en segundo lugar, se transforma el hecho de que en el capitalismo la remuneración de cada uno está ligada a su prestación en un principio moral absoluto (y se oculta el hecho de que la moral basada en los méritos no es para nada absoluta, sino que es específica de los modos de interacción competitiva)”<sup>65</sup>.

También Foucault fue crítico en su análisis y descripción del neoliberalismo y, casi al final sus clases en el College de France de 1979<sup>66</sup>, concluye con su rechazo a que en su quehacer económico el Estado no esté orientado por una visión de largo plazo, se deje toda iniciativa en manos de los privados y se asigne al Estado solo funciones regulatorias.

“Es preciso gobernar con la economía, es preciso gobernar junto a los economistas, es preciso escucharlos para gobernar, pero la economía no debe ser la racionalidad; no es cuestión de que lo sea, ni es posible”<sup>67</sup>.

Sin embargo las ideas neoliberales, prosiguieron su avance hasta colonizar la mayor cantidad de ámbitos de la experiencia humana. Laval y Dardot<sup>68</sup> resumen así el proceso:

---

<sup>64</sup>G. Palermo, *op. cit.*

<sup>65</sup>*Ibíd.*, pág. 224.

<sup>66</sup>M. Foucault, *op. cit.*

<sup>67</sup>*Ibíd.*, pág. 330.

“Desde la construcción del mercado hasta la competencia como norma de dicha construcción; luego, desde la competencia como norma de actividad de los agentes económicos hasta la competencia como norma de la construcción del Estado y de su acción; finalmente, desde la competencia como norma del Estado-empresa hasta la competencia como norma de la conducta del sujeto-empresa: tales son los distintos momentos mediante los cuales se produce la extensión de la racionalidad mercantil a todas las esferas de la existencia humana, haciendo de la razón neoliberal una verdadera razón-mundo”<sup>69</sup>.

De este modo, la radicalidad de la defensa de la libertad individual ha sido, una vez más, el modo en que grupos reducidos de personas, élites pre-existentes y emergentes, han logrado acumular un gran poder económico, con el poder político que también implica, gracias a los diversos procesos de privatización propugnados por el neoliberalismo.

La particularidad histórica de esta expresión de liberalismo radical, está en volcar al Estado a crear las condiciones para el mercado, fomentarlas y regularlas en la mayor cantidad de áreas de la sociedad, por medio de procesos de privatización.

El Estado hace de eso su *racionalidad gubernamental*, la cual no solo se encuentra en el él, sino en cada uno de los individuos presentes en la sociedad que se autogobiernan buscando la innovación permanente en búsqueda de sus intereses. El *homo agens* se sustenta, ya no en el intercambio como lo hacía el *homo economicus* de la tradición liberal, sino en la competencia, que es indiferente a las consecuencias del aumento de la desigualdad y del surgimiento de fenómenos de segregación, los que se replican en las distintas sociedades donde estas políticas se han aplicado.

Pese a toda la crítica que desde distintas miradas y ámbitos se dirige hacia las ideas neoliberales, estas poseen una significativa influencia y capacidad de

---

<sup>68</sup> C. Laval y P. Dardot, *op. cit.*

<sup>69</sup> *Ibíd.*, pág. 385.

materializarse en racionalidades de gobernanza, no solo de múltiples Estados contemporáneos, sino también en multitudes de individuos, que validan la lógica de competencia permanente –aun cuando resultan perdedores de esta– a través de procesos de cambio en las subjetividades y promoción de una cultura de individualista y de emprendimiento.

En la actualidad dichas ideas atraviesan un duro cuestionamiento político e intelectual tanto a sus planteamientos como a sus consecuencias, resultado de su clara influencia en la política mundial desde la década de los 70. Si bien no se puede dar cuenta de que existan signos claros de su agotamiento u ocaso de su hegemonía, la crisis que atraviesa es una oportunidad para pensar nuevas formas de asociación política y de repensar el desarrollo económico, social y cultural de nuestras sociedades.

#### **b. Los neoliberales y la educación**

La educación es una reflexión siempre presente en la historia del pensamiento, “no se había creado aún las artes y las ciencias cuando los pueblos empezaron a instruirse”<sup>70</sup>, pero pese a lo prolífico de dichas reflexiones, en ningún modo esto se traduce en la existencia de un consenso sobre cómo entender la *buena educación*. Esta siempre ha sido una discusión permanentemente polémica.

De manera que la tradición liberal, por cierto, también se abocó desde sus inicios con mucho énfasis a la reflexión sobre el fenómeno educativo.

Tomando nuevamente como punto de partida a Smith<sup>71</sup>, el economista clásico señaló que las *instituciones que promueven la instrucción del pueblo* son parte del interés del Estado, pues son necesarias para el desarrollo del conjunto de la

---

<sup>70</sup> P. Raynaud y S. Rials (edc.), *op. cit.*, pág. 211.

<sup>71</sup> A. Smith, *op. cit.*

sociedad<sup>72</sup>. Según lo visto en el apartado anterior, en términos de Foucault la educación para el liberalismo clásico –o al menos parte de ella– forma parte de la *agenda* del Estado, de aquellas cosas que son de su interés, que debe fomentar y no dejar a la suerte de la *mano invisible*.

Para el ideal de libertad que propugna Smith es fundamental el desarrollo de la ciencia y la filosofía pues nos llevan a alcanzar la *razón* que nos permitirá desenvolvemos como *hombres libres*<sup>73</sup>.

Ahora bien, pese al reconocimiento a la labor del Estado, su rol no debe coartar la iniciativa privada, especialmente la de los sectores sociales privilegiados. Hay una clara explicitación por parte del autor de que la educación es esencialmente un *problema privado*, es decir, que la persona que se educa realiza una acción *interesada*, que posee un *valor* y, por tanto, que es abordable desde la lógica de la oferta y la demanda y con la presencia de agentes privados en el sistema educativo. Por tanto, el accionar del Estado en el ámbito educativo debe focalizarse en los sectores del pueblo de escasos recursos, haciendo una clara diferenciación de clase, entre el *pueblo llano* y las *personas de rango y fortuna*.

Sobre el *pueblo llano*, Smith argumenta que “con el desarrollo de la división del trabajo, el empleo de la mayor parte de quienes viven de su trabajo, es decir, de la mayoría del pueblo, llega a estar limitado a un puñado de operaciones muy simples, con frecuencia sólo a una o dos”<sup>74</sup>, lo que conlleva a su embrutecimiento como personas. Es por esto que su educación “requiere quizás más la atención del estado en una sociedad civilizada y comercial que la de las personas de rango y fortuna”<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> Junto con las obras públicas, la defensa y la mantención de un ejército, el funcionamiento de la justicia y la actividad cultural.

<sup>73</sup> *Ibíd.*

<sup>74</sup> *Ibíd.*, pág. 412.

<sup>75</sup> *Ibíd.*, pág. 412.

Mientras que respecto a las clases acomodadas, parte destacando la disposición general de los padres a gastar todo el dinero que sea necesario para maximizar la formación de sus hijos, aunque este no siempre sea bien invertido. Crítica, por ejemplo, la nueva tendencia de enviar a los muchachos a viajes por el mundo que duran unos dos o tres años, antes de entrar a la universidad a la edad de 17 y 18 años, debido que a tan temprana edad la distancia fomenta la indisciplina y el gusto por la vida cómoda.

En base a esa misma distinción, Smith también destaca la diferencia respecto al tiempo que pueden invertir ambas clases sociales en la formación de sus hijos:

“Las gentes de rango y fortuna tienen normalmente dieciocho o diecinueve años cuando ingresan en el negocio, profesión u oficio en el que se proponen destacar. Antes de ese momento cuentan con mucho tiempo para adquirir, o para prepararse para adquirir más tarde, todos los conocimientos que pueden granjearles la estima pública o hacerlas merecedoras de ellas.

Sus padres o tutores suelen preocuparse de que así ocurra y en la mayoría de los casos están plenamente dispuestos a pagar lo que sea necesario para conseguir ese objetivo. Si no siempre están esas personas bien educadas, rara vez se debe a la falta de dinero gastado en su educación sino a la mala utilización de ese dinero...

Con el pueblo llano ocurre lo contrario. Dispone de poco tiempo para dedicarlo a la educación. Los padres apenas pueden mantener a los hijos, y apenas puedan éstos trabajar deben aplicarse a algún oficio con el que puedan ganarse la vida. Este oficio será normalmente tan simple y uniforme que ejercitará poco la inteligencia; al mismo tiempo, el trabajo será tan constante y severo que dejará poco tiempo de ocio y menos inquietud para hacer y ni siquiera para pensar en ninguna otra cosa”<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> *Ibíd.*, pág. 413.

Por tanto, la preocupación principal del Estado es la educación del *pueblo llano*, puesto que en el caso de los jóvenes de *rango y fortuna*, basta con la preocupación de sus familias al respecto.

De esta forma, Smith reconoce que en una *sociedad civilizada* como la que promueve, el pueblo llano no podrá “tener tanta educación como la gente de rango y fortuna”<sup>77</sup> y por eso el Estado deberá preocuparse de que aprendan *al menos las partes fundamentales de la educación*, en las edades tempranas, como lo son *leer, escribir y contar*, antes de aprender lo propio de lo que será su oficio.

Además, que el Estado realice dicho *tampoco es algo tan caro*, pues “con un gasto muy pequeño el estado puede facilitar, estimular e incluso imponer sobre la gran masa del pueblo la necesidad de adquirir esos elementos esenciales de la educación”<sup>78</sup>. Mientras tanto, se dará total libertad al proceso de formación de las clases acomodadas.

Para alcanzar el objetivo de que el pueblo aprenda *al menos* lo básico, Smith propone que el Estado establezca pequeñas escuelas para los niños al lado de todas las parroquias, donde se cobre “una tasa tan moderada que incluso un trabajador común sea capaz de pagarla”<sup>79</sup>. Además, para resguardar el incentivo correcto propone que el maestro sea “pagado por el estado en parte pero no totalmente, porque si fuera totalmente, o incluso principalmente pagado por el estado, pronto se acostumbraría a desatender su trabajo”<sup>80</sup>. Propone también un sistema de reconocimiento a los mejores alumnos y la existencia de exámenes obligatorios para asegurar el conocimiento sobre los contenidos fundamentales.

A través de esta formación general básica, según el economista clásico, el Estado contribuye a la riqueza del conjunto de la sociedad, pues al educar al pueblo se evita que las masas caigan engañadas por los *fanatismos de la*

---

<sup>77</sup> *Ibíd.*, pág. 413.

<sup>78</sup> *Ibíd.*, pág. 413.

<sup>79</sup> *Ibíd.*, pág. 413.

<sup>80</sup> *Ibíd.*, pág. 413.

*superstición* y, también, funciona de mejor forma una sociedad que se basa en la división social del trabajo.

Vistos los distintos planteamientos de Smith sobre el fenómeno educativo, podemos percatar la enorme importancia que da el autor de fomentar los *conocimientos* y alcanzar la *razón* para el desarrollo de una sociedad civilizada organizada bajo un mercado libre y una división social del trabajo.

Y si bien se reconoce una función del Estado en la educación, su rol es visto con cierta desconfianza, pues constata que las instituciones educativas públicas son gobernadas bajo criterios *no racionales* que promueven el *desincentivo* y la *mediocridad*. No por nada, señala Smith, las mejores mentes de su época no se encuentran en las universidades. Por esto, si bien se le asigna una tarea en dicho campo, esta es secundaria: enseñar lo básico a quienes no pueden costear su educación, solo las operaciones fundamentales, para que luego el trabajador pueda especializarse en su trabajo, dando amplio espacio para la iniciativa privada de las clases acomodadas.

En una línea similar, otro liberal clásico que también se preocupó de los fenómenos educativos fue Herbert Spencer, quien como vimos, representa una versión *evolucionista* del liberalismo conocida como *darwinismo social*.

En su obra publicada en 1860, *De la educación*<sup>81</sup>, Spencer coincide con Smith en la crítica al sistema educativo de su época, aún arcaico y que no refleja el nuevo escenario social producido por la irrupción del liberalismo. Señala que “si no hubiese habido en nuestro país más enseñanza que la dada en nuestras escuelas públicas, Inglaterra sería lo que en tiempos feudales”<sup>82</sup>.

Su punto de partida es el planteamiento de que existen *conocimientos más útiles* que otros, por lo que se debe conocer el *valor relativo* de cada conocimiento.

---

<sup>81</sup> H. Spencer, *De la educación. Intelectual, moral y física*. Traducida directamente del inglés con autorización del autor por R.F.S., con un prólogo de Francisco de Asís Pacheco, 1880.

<sup>82</sup> *Ibíd.*, pág. 32.

“Si dispusiéramos de tiempo suficiente para aprenderlo *todo*, entónces no seria necesario que eligiéramos tan cuidadosamente”<sup>83</sup> los conocimientos que se van a adquirir.

La misión de la educación “no puede ser otra que la de prepararnos á vivir esa vida completa, y el único modo racional de juzgar de la bondad de un sistema de educacion es el de apreciar hasta qué punto llena este objeto”<sup>84</sup>, existiendo cinco actividades esenciales para el individuo que la educación debe atender:

“En *primer lugar*, la actividad que tiene por objeto directo la conservación del individuo; en *segundo lugar*, la actividad que al proveer las necesidades de la existencia, sirve de una manera indirecta á la conservación; en *tercero*, la actividad que tiene por objeto la crianza é instruccion de la prole; en *cuarto*, la actividad que implica el sostenimiento de las relaciones sociales y políticas, y en *quinto* y último, las varias actividades que llenan la parte de ocio de la vida y cuyo objeto es el agrado de nuestros gustos, la satisfaccion de nuestros sentimientos”<sup>85</sup>.

Respecto a la primera, la naturaleza es la que en gran parte se hace responsable, “temerosa de dejar asunto tan importante abandonado á nuestros errores”<sup>86</sup>. Luego, para todo el proceso de aprendizaje es la ciencia el conocimiento principal que debe ser enseñado, pues a través de sus leyes no solo se enseña la racionalidad del mundo, sino que se despierta en el individuo la capacidad de seguir aprendiendo por sí mismo las cosa que debe hacer. Para el autor la falta de cultura científica conlleva a la ignorancia, pues “sin un conocimiento exacto de las propiedades visibles y tangibles de las cosas, tienen que ser erróneas nuestras concepciones, falaces nuestras deducciones y estériles las operaciones de nuestro espíritu”<sup>87</sup>.

---

<sup>83</sup> *Ibíd.*, pág. 8.

<sup>84</sup> *Ibíd.*, pág. 10.

<sup>85</sup> *Ibíd.*, págs. 11s.

<sup>86</sup> *Ibíd.*, pág. 17.

<sup>87</sup> *Ibíd.*, pág. 80.

En definitiva, para Spencer la irrupción política del liberalismo debe impactar en las concepciones educativas de la sociedad, en pos de una mirada de la enseñanza que forme personas *libres*.

Según su visión, cada sistema social tendría su propia concepción de la educación, pues “existe una relación estrechísima entre los sistemas sucesivos de educación y los estados sociales con que han coexistido”<sup>88</sup>.

De este modo, las concepciones educativas de la iglesia se basan en la premisa de *creer y no interrogar*, el absolutismo basa su sistema educativo en la *disciplina*, las concepciones ascéticas pregonan el control del deseo e inculcan una educación *prohibitiva*, mientras que el liberalismo, tiene una concepción educativa basada en el *entendimiento* –que se alcanza ocupando el método de la ciencia– y de permitir la *felicidad* del niño. Así, Spencer aboga por una educación no coercitiva, que basada en los conocimientos de la evolución, refleje la nueva concepción social del liberalismo, inspirada en la promoción del intercambio libre:

“En nuestra, época de libre cambio, en que empezamos á reconocer que las cosas se regulan mejor por su curso natural, que por nuestra intervencion, que el trabajo, el comercio, la agricultura y la navegacion, prosperan más sin esas limitaciones [...] hemos reconocido tambien que el procedimiento natural de la evolucion mental no puede ser perturbado sin daño, que no debemos imponer forzosamente nuestras formas artificiales á la inteligencia naciente, y que tambien en la psicología nos revela una ley de oferta y demanda, á la que tenemos que conformarnos si queremos no perturbar el ejercicio de las facultades naturales del niño”<sup>89</sup>

De esa forma, Spencer que aboga por una formación racional del ser humano, donde se desarrolle cuerpo y espíritu, “todo el sér por completo”<sup>90</sup>, mantiene una sospecha y desconfianza a todo intento de imponer conocimientos colectivos a

---

<sup>88</sup> *Ibíd.*, pág. 71.

<sup>89</sup> *Ibíd.*, pág. 73.

<sup>90</sup> *Ibíd.*, pág. 76.

través de concepciones arcaicas, basadas en la memoria y que solo reproducen sistemas políticos donde el individuo no es libre, lo que expresa una significativa desconfianza hacia el rol educador del Estado, bregando por trasladar las leyes del mercado al campo educativo.

En definitiva, en las primeras reflexiones de los liberales, la educación es algo de mucha importancia, utilidad y de *interés* para el ser humano. Así que cada uno debe asumirlo como un problema privado, maximizando sus posibilidades de aprendizaje y la de sus hijos. La educación de esta forma, es una ciencia que posee leyes y conocerlas será fundamental para que alcance sus objetivos. Se debe, por tanto, romper las concepciones tradicionales y “*hacer de la educación un procedimiento de instrucción por sí mismo, y por lo tanto agradable*”<sup>91</sup>.

Por tanto, ya desde los orígenes del liberalismo, la educación es entendida como parte esencial de la libertad de las personas. Si bien tanto Smith como Spencer son críticos a la calidad de las instituciones educativas de su época y enfocan el análisis en el rol de la familia, no objetan el rol que cumple el Estado en proveer educación. Es incluso por parte de Smith, considerada favorable para el conjunto de la sociedad. Y no tan cara.

De esta forma el liberalismo constata como una intuición inicial, el valor que posee la educación y, por tanto, su factibilidad de regirse bajo las lógicas de mercado. Aunque sin profundizar en los modos específicos de cómo lograrlo, este será el punto de partida de la reflexión educativa de la tradición neoliberal.

En un comienzo, Mises analiza el proceso de *instrucción* o *aprendizaje* y su relación con los mercados y el salario. Señala que dicha relación trae como resultado una *especialización del sujeto*<sup>92</sup> y, por tanto, la educación está en la base del proceso de división social del trabajo que propugna el ideario liberal.

---

<sup>91</sup> *Ibíd.*, pág. 133.

<sup>92</sup> L. von Mises, *La acción humana (tratado de economía)*, *op. cit.*, tomo II, pág. 296.

“El hombre, como decíamos, dentro siempre de los rigurosos límites señalados por la naturaleza, puede cultivar sus innatas habilidades especializándose en determinados trabajos. El interesado o sus padres soportan los gastos que la aludida educación exige con miras a adquirir destrezas o conocimientos que le permitirán a aquél ejecutar específicas tareas [...] Las molestias y sinsabores, la desutilidad del esfuerzo exigido por la consecución de tales habilidades, los gastos dinerarios; todo ello se soporta confiando en que las incrementadas ganancias futuras ampliamente compensarán esos aludidos inconvenientes”<sup>93</sup>. Para Mises, educarse es una *inversión* y “al especializarse el trabajador adopta la condición de especulador y empresario. La disposición del mercado mañana dirá si su previsión fue o no acertada, proporcionando al interesado las correspondientes ganancias o infiriéndoles las oportunas pérdidas”<sup>94</sup>. De esta forma si el *homo agens* aunque no posea propiedad sobre bienes privados, aún puede ser un emprendedor, pues en última instancia sus conocimientos son un tipo de capital en el cual también se puede invertir y están regidos por las reglas de la catálaxia, así que forman parte del juego del mercado, donde hay ganadores y perdedores.

En un análisis más exhaustivo, F. Hayek también abordó el fenómeno de la educación, fortaleciendo la idea de entenderla como una inversión, tanto para la sociedad como para el individuo, donde la situación óptima es que el rol del Estado se restrinja exclusivamente al financiamiento de la educación y “confiar la entera organización y dirección de la educación al esfuerzo privado”<sup>95</sup>.

Para Hayek encontrarse en condición de ignorancia “constituye, en muchas ocasiones, el principal obstáculo para canalizar el esfuerzo de cada individuo de

---

<sup>93</sup> *Ibíd.*, págs. 296s.

<sup>94</sup> *Ibíd.*

<sup>95</sup> F. Hayek, *Los fundamentos de la libertad*, Unión Editorial, 1960, pág. 830.

tal suerte que proporcione a los demás los máximos beneficios”<sup>96</sup>, por lo que es un derecho que toda persona tenga al menos un *mínimo* de educación.

Sin embargo, el autor acusa una *ingenuidad* de parte del liberalismo clásico, al haber puesto una “excesiva confianza en los logros que podrían derivarse de la mera extensión del nivel de la cultura”<sup>97</sup>, la cual les hace descansar dicho proceso en la obligatoriedad de la enseñanza. La preocupación de Hayek al respecto, es que el universalizar la enseñanza requiere necesariamente un significativo gasto público en educación, lo cual implica otorgarle excesivas atribuciones al Estado en un tema del sumo delicado, pues “la magnitud de facultades que el sistema de educación altamente centralizado y por completo sometido al poder público otorga sobre la mente humana debería hacernos cautelosos hasta el extremo”<sup>98</sup> de asignarle un rol preponderante al Estado en el campo educativo. Se hace necesario, por tanto, *ponerse en guardia* ante cualquier afán de instaurar un sistema de enseñanza en manos del poder político central.

Así, Hayek señala la importancia de que no sea solo el Estado quien financie la educación y junto al financiamiento público, se otorgue la posibilidad a los padres de concurrir con costos adicionales, adhiriendo a las propuestas de M. Friedman que veremos más adelante.

Además, el autor plantea su preocupación de que se formen más intelectuales de los que puedan efectivamente ganarse la vida en el mercado laboral, pues “no cabe mayor peligro para la estabilidad política de un país que la existencia de un auténtico proletariado intelectual sin oportunidades para emplear el acervo de sus conocimientos”<sup>99</sup>. Por lo tanto, si bien el autor constata el riesgo de la desigualdad que puede generarse, concluye que lo más beneficioso para el progreso del conjunto de la sociedad es maximizar las oportunidades de cada individuo en su

---

<sup>96</sup> *Ibíd.*, pág. 840.

<sup>97</sup> *Ibíd.*, pág. 832.

<sup>98</sup> *Ibíd.*, pág. 835.

<sup>99</sup> *Ibíd.*, pág. 845.

proceso formativo, estableciendo criterios meritocráticos que traerán como resultados que solo algunos alcancen los mayores niveles educacionales.

“Emprendamos, utilizando todos los medios a nuestro alcance, la tarea de incrementar las oportunidades para todos, pero hagámoslo percatándonos de que ello, sin duda, significa favorecer a quienes tienen mayor capacidad para obtener personal provecho y de que, a menudo, las desigualdades aumentarán”<sup>100</sup>.

De esta forma el neoliberalismo destaca el carácter de *inversión* que constituye la educación, radicaliza la desconfianza liberal hacia el Estado, cuestionando su rol proveedor en la enseñanza y sitúa como uno de los bienes más preciados para la libertad la adquisición de conocimientos, donde el individuo, o sus padres, hacen una apuesta que solo en el futuro se podrá saber si fue acertada o no. De esta manera, todo individuo, posea o no bienes de producción, actúa como capitalista, invirtiendo y emprendiendo en su propia educación.

Con esta base de planteamientos el neoliberalismo acuñó el concepto de *capital humano* para abordar en específico cómo opera la catáxica en los procesos educativos. Esto permitió poder profundizar y atender esa *intuición* que tenían los liberales clásicos, acerca de la presencia de la ley de la oferta y la demanda en los procesos de aprendizaje.

Este nuevo abordaje surge también al constatar que el gasto público en educación empezó a ser cada vez más significativo en los países desarrollados. Situación distinta a la observada por Smith respecto a los reducidos costos en los que incurría el Estado para formar al pueblo. A medida que empezó a ser cada vez mayor el gasto público, aumentó la preocupación de los economistas sobre la educación y a las escuelas se les empezó a “considerar como empresas que se especializan en <<producir>> instrucción”<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> *Ibíd.*, pág. 854.

<sup>101</sup> T. Schultz, *Valor económico de la educación*, UTEHA, 1968, pág. 6.

¿Son las personas una forma de capital? Pese a estar conscientes de la crítica que puede esgrimirse a tal planteamiento por deshumanizar el proceso educativo, los neoliberales responden afirmativamente a dicha pregunta. Al respecto, Theodore W. Schultz señala que “la sola idea de invertir en los seres humanos resulta ofensiva para algunos de nosotros. Nuestros valores y creencias nos impiden observar a los seres humanos como un capital”<sup>102</sup>, sin embargo, defiende dicha concepción puesto que no solo no es contradictoria con una visión *más cultural* sobre el rol de la educación y el desarrollo social, sino además beneficiosa, puesto que “invirtiendo en sí misma, la gente puede aumentar el alcance de las alternativas de que dispone”<sup>103</sup>.

De ese modo, la enseñanza constituye la principal inversión en capital humano, donde una primera constatación es que esta nunca es gratis, puesto que al menos existe un *costo de oportunidad*, expresado en el tiempo que se usa para aprender y que se pierde para generar ingresos por medio del trabajo.

En su análisis sobre el valor económico de la educación, Schultz<sup>104</sup> plantea que la inversión en capital humano posee una utilidad incluso mayor que la que genera el capital convencional; por lo que debe convertirse en la principal preocupación de los países que busquen el desarrollo y de los individuos que deseen superar la pobreza. Además concluye que el principal costo para los estudiantes en educarse es el costo de oportunidad, el que está por sobre los gastos directos en los que se debe incurrir y que es el componente más relevante para explicar las diferencias salariales.

Continuando este planteamiento, Gary Becker realiza un análisis de las inversiones en capital humano<sup>105</sup>. Tomando como punto de partida una reflexión teórica desde la mirada de un productor que contrata y capacita a sus

---

<sup>102</sup> *Ibíd.*, pág. 133.

<sup>103</sup> *Ibíd.*, pág. 134.

<sup>104</sup> *Ibíd.*

<sup>105</sup> G. Becker, *El capital humano. Un análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación*, Alianza editorial, 1975.

trabajadores, Becker planteó que cuando una empresa maximiza sus equilibrios mantiene en relación de igualdad los salarios con los productos marginales, sin embargo “estas condiciones se alteran cuando se tienen en cuenta la formación en el trabajo y la interconexión que así se crea entre ingresos y gastos presentes y futuros”<sup>106</sup>. De ese modo, si se compara el gasto en formación –que considera también el costo de oportunidad de tener al trabajador en un proceso formativo– con los ingresos futuros, se observa la utilidad que genera invertir en la formación de los trabajadores. Becker resume este planteamiento en la siguiente ecuación:

$$PM'_0 + G = W_0 + C^{107}$$

Donde en un periodo de tiempo en el que se ha invertido en formación,  $PM'_0$  sería la producción marginal de dicho periodo,  $G$  los ingresos futuros, los que están en igualdad con  $W$  que corresponde al salario y  $C$  que son los gastos en formación.

De esa forma, partiendo de las primeras constataciones de los liberales clásicos, hasta los análisis econométricos sobre el comportamiento del capital humano, los exponentes del neoliberalismo acumularon una sólida base argumental para relacionar el proceso formativo del individuo a la figura del *homo agens*, el sujeto emprendedor racional que posibilita la riqueza y el desarrollo económico. Dicha relación ocupa un lugar central en la concepción social de estos autores, de ahí su gran interés por los fenómenos educativos, pues esa racionalidad del ser humano debe ser formada y es considerada la inversión principal de los individuos y los Estados.

Ahora bien, la tradición neoliberal no se quedó solo en la reflexión tanto filosófica como económica sobre la educación. Dada dicha base conceptual, M. Friedman elaboró propuestas de políticas públicas para el campo educativo.

---

<sup>106</sup> *Ibid.*, pág. 30.

<sup>107</sup> *Ibid.*, pág. 31.

Friedman propuso una batería de reformas al sistema escolar estadounidense. Estas parten de una profunda crítica a su modelo educativo, que el autor califica como “una isla de socialismo en el mar del mercado libre”<sup>108</sup>. Friedman argumentó que “en Estados Unidos, desde comienzos del siglo pasado, el Estado habría venido <<nacionalizando>> o <<estatizando>> la educación, lo que produjo un gran desarrollo de la educación pública en todos sus niveles. En consecuencia, ahora hay que rescatar a la educación, liberarla del Estado, <<desnacionalizarla>>, y devolverla a los privados, y a los padres.”<sup>109</sup>.

Para realizar esta propuesta, el autor<sup>110</sup>, distingue la educación general de la especializada. La general –o escolar– sería la formación mínima que debe ser transversal a todos los individuos, pues establece la formación general del ciudadano. Es, por tanto, deseable para el conjunto de la sociedad que todo integrante la reciba. La especializada –o superior– en cambio, al pretender transmitir conocimientos particulares que no recibe el resto de la sociedad, será deseable básicamente para el individuo y no tanto para el resto de la sociedad. A esto Friedman denominaría *efecto vecindad* –también conocido como *externalidades*–. Según su análisis, la educación escolar tendrá una alta externalidad positiva y la superior una baja, por lo que se justifica una inversión pública solo en el nivel escolar.

Para Friedman la intervención del Estado puede darse de dos maneras: financiando la provisión de la educación o proveyéndola directamente. Recomienda que la provisión directa del Estado sea siempre la menor posible y que su rol en la formación general del ciudadano se restrinja a su financiamiento y que sean privados quienes provean al servicio de educación general.

Para conseguirlo el autor propone dividir el actual presupuesto fiscal designado a educación (esto en primera instancia, porque después el presupuesto

---

<sup>108</sup> M. Friedman y R. Friedman, *Libertad de elegir*, ORBIS, 1988, pág. 216.

<sup>109</sup> J. Vergara, *El debate entre la educación republicana y la neoliberal en Chile*, Revista Polisemia N° 13, 2012, pág. 62-73, Bogotá, pág. 64.

<sup>110</sup> M. Friedman, *op. cit.*

general debería disminuir) por el número total de estudiantes matriculados en la educación escolar y asignar dichos recursos en forma de vales –o vouchers– a sus familias para que sean ellas quienes puedan elegir libremente educar a sus niños en los establecimientos que deseen y puedan, a su vez, agregar recursos adicionales por sobre el aporte del Estado. De este modo la educación no será solo financiada por el Estado y los padres podrán expresar, en dinero, la importancia que le asignan a la educación.

En el caso del nivel terciario, como no se justifica la intervención financiera del Estado, deben ser los propios individuos quienes paguen por su educación y las instituciones de educación superior tendrán que autofinanciarse. Sin embargo, como quien estudia por lo general no trabaja, es deseable que el Estado provea o estimule que existan créditos educacionales que los estudiantes puedan empezar a pagar una vez terminado sus estudios y así financiar su *inversión*, que le reportará una utilidad superior a la deuda contraída.

Por tanto, en relación al financiamiento de la educación, podemos resumir las propuestas de Friedman en vouchers fiscales más libertad de copago en la educación escolar y créditos en la superior. Esto en el contexto que el financiamiento estatal, debe ir disminuyendo y que se debe propiciar el aporte de los padres.

Para argumentar su propuesta, Friedman menciona el experimento realizado en Alum Rock, California<sup>111</sup>, el que califica de limitado y que no puede considerarse una prueba adecuada del sistema de vouchers, debido a que dicha experiencia no permitió el *copago* de los padres en el sistema<sup>112</sup>.

---

<sup>111</sup> M. y R. Friedman, *op. cit.*

<sup>112</sup> El experimento de financiamiento educativo en el distrito de Alum Rock en el Estado de California, constituye la primera experiencia de vouchers en el mundo. Se inició en 1973 y duró 5 años. Siendo una propuesta más moderada que el modelo friedmaniano, en lo que la comisión a cargo de su diseño, dirigida por Christopher Jencks, denominó *modelo compensatorio regulado*: sin copago y con un voucher de un valor inversamente proporcional a la renta del apoderado. Para profundizar sobre distintas experiencias y la teoría que existe respecto al financiamiento vía voucher, véase por ejemplo, R. Granell, *Vales educativos: el caso de Valencia*, tesis doctoral, Universitat de València, 1999.

Friedman, también aborda el tema del salario de los profesores y aboga por poner fin a todas las rigideces y establecer una política donde los padres puedan ejercer mayor control sobre la calidad de los profesores, haciendo descansar dicho salario en las leyes de la oferta y la demanda:

“Si fuéramos a buscar intencionadamente un sistema para reclutar y remunerar a los maestros, de tal forma que quedaran excluidos los que tienen ideas nuevas y originales, y que atrajera a los aburridos y mediocres, lo mejor que podríamos hacer es imitar el sistema de exigir certificados profesionales y escalas rígidas de sueldos”<sup>113</sup>.

De este modo, el neoliberalismo propone que el sistema educacional este basado en lógicas del mercado, pues al implementar las herramientas del voucher, el copago y el crédito y dar libertad de trabajo a los profesores, se expresa el interés individual en la educación como su principal impulsor y así cada persona decide cómo emprende de mejor forma sobre su propio conocimiento o, dicho de otra manera, como *invierte* en su *capital humano*.

Además, con esta propuesta se logra otro efecto positivo para el neoliberalismo, que es hacer retroceder al Estado en su función de proveedor de educación, financiado con aportes fiscales a la educación privada, lo cual se traduce en darle mayor libertad a los privados, tanto para impartir educación, como para elegir la formación recibida y pagar por ella. De esta forma, las políticas educativas neoliberales se insertan en una racionalidad donde los sistemas educacionales van siendo privatizados, la responsabilidad y la fijación de trayectorias se van individualizando y el Estado solo asume un rol de incentivador y regulador del funcionamiento del naciente mercado educativo.

Vemos entonces, como el neoliberalismo recoge los primeros planteamientos liberales respecto a reconocer el importante valor de la educación en su proyecto de sociedad, pero propone una solución diferente, al considerar una ingenuidad el

---

<sup>113</sup> M Friedman, *op. cit.*, pág. 128.

no ver los riesgos que implica dejar en manos del Estado la capacidad de moldear las mentes de los ciudadanos, por lo que se debe *privatizar* la impartición de la enseñanza y al Estado recluirlo en otras funciones.

De la observación empírica sobre las consecuencias de estos procesos de privatización en los distintos sistemas educativos donde se instauraron las concepciones neoliberales, Ball constata que la creación de los mercados educativos introdujo “la dinámica de la competencia”<sup>114</sup> en el conjunto del sistema, generándose “un círculo vicioso de malos resultados, así como de desánimo y frustración de alumnos y profesores”<sup>115</sup> en aquellas instituciones educativas donde se empezaron a concentrar los sectores más vulnerables de la población. Ellos pasaban a ser los responsables de su condición de pobreza, perdedores en la competencia educativa que diseña un sistema cada vez más segregado y reproductor de las desigualdades de origen, donde el Estado se desprende de sus responsabilidades directas, ejerciendo solo un *poder a la distancia*, conceptualizándose un *Estado evaluador* que otorga *igualdad de trato* a las distintas instituciones educativas<sup>116</sup>, subordinando su quehacer a las iniciativas del mercado.

A su vez, la consolidación de este paradigma diversificó el proceso de privatización sobre los sistemas de enseñanza.

Entendiendo la privatización como “la transferencia de actividades, bienes y responsabilidades desde organismos o instituciones públicas o gubernamentales hacia individuos o agentes privados”<sup>117</sup>, este proceso puede desarrollarse de múltiples formas.

---

<sup>114</sup> S Ball y D. Youdell, *op. cit.*, pág. 44.

<sup>115</sup> *Ibíd.*

<sup>116</sup> A. Falabella, *op. cit.*

<sup>117</sup> Belfiel y Levín, citado en C. Bellei, *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena*, LOM, 2015, pág. 49.

En ese contexto, Ball<sup>118</sup> distingue la privatización *endógena* que consiste en la “importación de ideas, métodos y prácticas del sector privado a fin de hacer que el sector público sea cada vez más como una empresa y crecientemente comercial”<sup>119</sup>, de la *exógena* entendida como “la apertura de los servicios de educación pública a la participación del sector privado, a través de modalidades basadas en el beneficio económico”<sup>120</sup>.

Algunos procesos de privatización ocurren en ambas direcciones y por lo general se inician bajo formas endógenas, para después pasar a la privatización abierta o exógena de la educación. Una de las principales formas endógenas de privatización ha sido la instauración de la racionalidad de la *nueva gestión pública* (NGP), donde a la escuela se le introducen lógicas de administración privada para prepararla a competir en el mercado. De esta manera se “cambia el ethos de la escuela, inyectando a un bien público, como es la educación, una lógica empresarial basada en principios de competencia, riesgo, cumplimiento de metas cuantificables e incentivos ligados a resultados”<sup>121</sup>.

Por su parte el Estado solo es evaluador de los resultados educativos, asignando incentivos según sus intereses y permitiendo la libre elección de las familias<sup>122</sup>.

“La tarea de este nuevo <<Estado evaluador>> tiene por objetivo controlar los agentes educacionales, los resultados y la asignación de recursos, sobre la base de criterios definidos y medibles”<sup>123</sup>.

En este paradigma, la *medición de la calidad*, será una de las tareas principales del Estado en el nuevo sistema, la cual “cumple un rol administrativo

---

<sup>118</sup> S Ball y D. Youdell, *op. cit.*

<sup>119</sup> *Ibid.*, pág. 13.

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> A. Falabella, *op. cit.*, pág. 701.

<sup>122</sup> C. Bellei, *op. cit.*

<sup>123</sup> F. Herrera, L. Reyes, C. Ruiz, *El Modelo de "eficacia escolar" en Chile (1990-2014): ¿promesa de equidad o un nuevo modelo de privatización de la educación?*, Santiago, Universidad de Chile, 2015. Documento de trabajo.

no solo orientado a los establecimientos educacionales sino también a re-situar el rol del estado en la educación, subordinando su quehacer a las demandas del mercado”<sup>124</sup>, el cual ya no se involucra, solo dirige a distancia el sistema educativo.

Así, el neoliberalismo sustentado en la concepción de que el individuo es una forma de capital, diseña un modelo que maximiza el interés individual y la lógica especuladora del *homo agens* respecto a su propio conocimiento, lo que propicia un proceso de privatización multidimensional del proceso educativo, que trae como resultado una segregación cada vez mayor del sistema, donde solo unos pocos, en determinadas instituciones, logran ser exitosos en un proceso de competencia individual.

De esta manera se confronta por una parte, la concepción educativa basada en proyectos colaborativos y, por otra, en situar en el campo de la disputa económica los procesos de transformación social. Pues ahora, la mejora en las condiciones de vida, ya no será fruto de un proyecto colectivo que redistribuya la riqueza social, sino que producto de un esfuerzo individual, donde la acumulación de capital humano permitirá dinamizar estrategias individuales de superación de la pobreza.

La educación se constituye de esta forma, como una pieza clave de un proyecto de sociedad donde cada uno vela por su interés propio y el Estado es un ente activo en el financiamiento, regulación y evaluación de un sistema educativo basado en los mecanismos de mercado, que se generan para garantizar la libertad de emprendimiento de cada individuo.

---

<sup>124</sup> E. Cavieres, *La calidad de la educación como parte del problema. Educación escolar y desigualdad en Chile*, Revista Brasileira de Educação, v. 19, n. 59, out.-dez- 2014, pág. 1038.

## **CAPÍTULO II – Implementación, profundización y crisis del neoliberalismo en el sistema educativo chileno**

El triunfo electoral de Salvador Allende reflejó la determinación de un amplio sector de la sociedad chilena, de avanzar de manera explícita hacia la instauración de un sistema socialista por medio de vías democráticas. En lo que constituye una inédita y significativa experiencia política de gran trascendencia en todo el mundo.

En su programa de gobierno la Unidad Popular, UP, describía a Chile como “un país capitalista, dependiente del imperialismo, dominado por sectores de la burguesía estructuralmente ligados al capital extranjero, que no pueden resolver los problemas fundamentales país, los que se derivan precisamente de sus privilegios de clase a los que jamás renunciarán voluntariamente”<sup>125</sup>. Por esto “la única alternativa verdaderamente popular y, por lo tanto, la tarea fundamental que el Gobierno del Pueblo tiene ante sí, es terminar con el dominio de los imperialistas, de los monopolios, de la oligarquía terrateniente e iniciar a construcción del socialismo en Chile”<sup>126</sup>. Esto se traducía en optar por una economía planificada, estableciendo un sector estatal conformado “por las empresas que actualmente posee el Estado más las empresas que se expropian”<sup>127</sup>, entre las que se incluirían la gran minería, el sistema financiero, el comercio exterior, los monopolios industriales y “todas aquellas actividades que condicionan el desarrollo económico y social del país”<sup>128</sup>.

En el campo educativo, el gobierno de Allende, propuso un sistema *democrático, único y planificado*, que tendría como sus prioridades la rápida extensión de las salas cunas y los jardines infantiles, impulsar una “amplia movilización popular para eliminar a breve plazo el analfabetismo [y] con el objeto de hacer realidad la planificación de la educación y la escuela única nacional y democrática, el nuevo Estado tomará bajo su responsabilidad los establecimientos

---

<sup>125</sup> VVAA, *Programa Básico de Gobierno de la Unidad Popular*, 1969, pág. 4.

<sup>126</sup> *Ibid.*, pág. 10.

<sup>127</sup> *Ibid.*, pág. 19.

<sup>128</sup> *Ibid.*, pág. 20.

privados, empezando por aquellos planteles que seleccionan su alumnado por razones de clase social, origen nacional o confesión religiosa”<sup>129</sup>.

Respecto a la educación superior, el programa respaldó y propuso proseguir con el proceso de reforma universitaria iniciado en 1967, señalando que “a medida que en el conjunto del sistema educacional se eliminen los privilegios de clases se hará posible el ingreso de los hijos de los trabajadores a la Universidad y permitirá también a los adultos, ya sea mediante becas especiales o a través de sistemas de estudio y trabajo simultáneo, ingresar a cursos de nivel superior”<sup>130</sup>.

Una vez asumido el gobierno, y con el objetivo de precisar los contenidos de la agenda educacional, se realizó un amplio proceso participativo del conjunto de la comunidad educativa del país a cargo de las nuevas autoridades tanto del Ministerio de Educación como de la Superintendencia del sector, quienes eran en su mayoría los anteriores directivos del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación, SUTE, reflejando el importante rol que cumplían las organizaciones democráticas del campo educativo y su preponderancia en la conformación de la sociedad civil de la época y sus modos de representación.

Visto a los ojos del pensamiento neoliberal, el gobierno de la UP constituía una serie amenaza. Con un origen democrático se fijaban los objetivos propios de una *dictadura del proletariado*, contrarios a la libertad. Según la definición hayekiana, podría considerarse esta experiencia como una *democracia totalitaria*, por lo que fue asediada y objeto de complot desde su inicio.

Cuando el proyecto de la *Escuela Nacional Unificada* fue finalmente presentado a inicios del tercer año de gobierno, fue duramente rechazado por la oposición, acusado de pretender “establecer la uniformidad y el control político de

---

<sup>129</sup> *Ibíd.*, pág. 30.

<sup>130</sup> *Ibíd.*, pág. 31.

las mentes de los chilenos”<sup>131</sup> y como un intento de implementar el un régimen totalitario en el país.

La oposición se aglutinó y tuvo una gran capacidad para convocar a múltiples sectores –entre ellos y de manera inédita a la Iglesia Católica y las Fuerzas Armadas, estas últimas que por primera vez se pronunciaban públicamente en materias de contingencia política– para enfrentarse a la amenaza de la instauración de un sistema educacional que promovía valores socialistas, aumentando la correlación de fuerza favorable a la idea de poner fin anticipado al gobierno de Allende.

Diversos grupos de choque impulsaron violentas movilizaciones que fueron un significativo antecedente, entre las distintas acciones sediciosas impulsadas, para propiciar el golpe de estado que dio origen a una dictadura cívico-militar de 17 años de duración que se fijó objetivos refundacionales.

#### **a. La dictadura y la educación: represión e implementación del neoliberalismo**

Si bien la consolidación del nuevo gobierno dictatorial no estuvo exenta de disputas internas de poder<sup>132</sup>, paulatinamente se consolidó una posición que promovió iniciar reformas estructurales con el objetivo de refundar el país. Estas fueron básicamente propuestas por un grupo de economistas de la Universidad Católica, formados en la Universidad de Chicago al alero de M. Friedman, conocidos como los *Chicago Boys* y expuestas en la obra conocida como *El Ladrillo*<sup>133</sup>.

Estos planteamientos, fueron tomados del programa de gobierno de Jorge Alessandri de 1970 y trabajados meses antes de ser perpetrado el golpe de estado. En dicho documento, que constituyó la *base de la política económica* de la

---

<sup>131</sup> VVAA, *ENU: el control de las conciencias. Informe crítica preparado por FEUC*, 1973, pág. 9.

<sup>132</sup> Véase, por ejemplo, L. Rojas, *De la rebelión popular a la sublevación imaginada*, tercera parte, capítulo 1, *Renovación capitalista*, LOM, 2011.

<sup>133</sup> VVAA, *El Ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno*, CEP, 1992.

dictadura, se plantearon “un conjunto de políticas coherentes e interrelacionadas que permitieran resolver la aguda crisis económica que vive el país [por medio del impulso de] un acelerado desarrollo económico”<sup>134</sup>.

“La idea central del informe es plantear una fórmula coherente e integrada de cómo lograr una economía descentralizada que permita utilizar los recursos con que cuenta el país a su máximo nivel de eficiencia, para alcanzar así tasas aceleradas de desarrollo que permitan, no sólo elevar la condición media de vida de los chilenos, sino también erradicar del país las condiciones de extrema miseria en que vive un sector importante de la población”<sup>135</sup>.

El informe acusaba que el país poseía un *estatismo exagerado* que debía ir disminuyendo para dar paso al emprendimiento privado. Sin embargo – conscientes los autores de que los militares poseen por tradición un apego al Estado y la planificación<sup>136</sup>– de todos modos se proponía resguardar su rol en la planificación de la economía:

“Es necesario aclarar que la planificación debe realizarse teniendo objetivos y metas claras de crecimiento, y que en la consecución de sus fines, pueden utilizarse mecanismos indirectos e incentivos con el objeto de orientar el uso de los recursos productivos. En Chile la planificación ha sido una palabra carente de contenido o precisión que se ha utilizado para establecer mecanismos de control, cuyo único objetivo es el control por el control y no una orientación eficiente en el uso de los recursos productivos”<sup>137</sup>.

De esta forma, desde la perspectiva de Hayek, el país pasaba de un gobierno democrático con afanes autoritarios a un gobierno autoritario con afanes liberales.

El documento, si bien valora los niveles de cohesión social y la existencia de lógicas colaborativas presentes en la sociedad chilena, al señalar que “las

---

<sup>134</sup> *Ibíd.*, pág. 15.

<sup>135</sup> *Ibíd.*, pág. 16.

<sup>136</sup> Al respecto, véase el documental de C. Fuentes y R. Valdeavellano, *Chicago Boys*, 2015.

<sup>137</sup> VVAA, *El Ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno*, op. cit., pág. 31.

organizaciones sociales de base se han ampliado considerablemente, tal es el caso de los sindicatos, juntas de vecinos, centros de padres y apoderados, etc., que implican una fuerte tendencia participativa en distintos aspectos de la vida social”<sup>138</sup>, lo que promueve en el fondo, es el reemplazo de dicha concepción de la sociedad civil, por la racionalidad individualista que promueve el neoliberalismo.

Respecto a las propuestas de políticas en el campo educativo, *El Ladrillo* constata la rápida expansión que ha tenido el sistema educacional y señala que “la política educacional debe estar encaminada a garantizar la igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos de modo que cada cual pueda desarrollar al máximo su potencial humano”<sup>139</sup>.

Siguiendo la línea argumental de Friedman, el documento diferencia la educación escolar de la superior.

A nivel escolar se “debe garantizar niveles mínimos de educación en forma gratuita, pues a través de ellos se alcanza la formación básica ciudadana que permite la participación seria y responsable, en la vida social y política de un país”<sup>140</sup>. También el documento propone traspasar al nivel municipal la educación, para garantizar el mayor control de los padres y las comunidades escolares sobre la administración de la educación y su calidad.

Por su parte, la educación superior para los autores representa “un beneficio directo y notorio para los que lo obtienen, de modo que no se justifica en absoluto la gratuidad de este tipo de educación; de hecho, ni siquiera se justifica el subsidio parcial que hoy reciben pues él accede principalmente a los grupos de mayor poder económico”<sup>141</sup> promoviendo una política de otorgar créditos y becas a los estudiantes más talentosos.

---

<sup>138</sup> VVAA, *El Ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno, op. cit.*, pág. 20.

<sup>139</sup> *Ibid.*, pág. 145.

<sup>140</sup> *Ibid.*, pág. 45.

<sup>141</sup> *Ibid.*, pág. 146.

“Este sistema de cobrar el valor real de la educación superior tendría que ser complementado con becas y préstamos de largo plazo. Las becas deberían ser para los más talentosos habida consideración de su incapacidad económica. Las becas y los préstamos permitirían que todo ciudadano capaz pudiera tener acceso a la educación superior y constituirían, con ello, un poderoso instrumento en la igualdad de oportunidades que propiciamos”<sup>142</sup>.

Observamos en el documento una primera intromisión moderada de políticas educativas neoliberales, apelando a la gratuidad de la formación general mínima, sin pronunciarse respecto a la política de los vouchers e iniciando los primeros procesos de privatización más explícitos en el nivel superior.

El neoliberalismo, de esta forma, logra irrumpir como una ideología central entre los distintos sectores conservadores en Chile. Esto se expresó en la declaración de principios de la dictadura<sup>143</sup>, la cual según Cristi<sup>144</sup>, fue la síntesis de las distintas posiciones conservadoras que respaldaron e instigaron el golpe.

En dicha declaración se consagra el principio de que el individuo está por sobre el Estado y que este, por tanto, tendrá un rol subsidiario respecto a la acción económica privada. Para esto apeló a factores culturales como la cristiandad de occidente y el desarrollo de un sentimiento nacionalista propio del ser chileno, explicitando, también su lucha contra las ideas marxistas.

Debido a las consecuencias totalitarias en las que derivó el sistema democrático del país, al nuevo régimen le comete la tarea de restaurar *moral, institucional y materialmente* al país, para lo cual *resulta imperioso cambiar la mentalidad de los chilenos*, recayendo esta responsabilidad en la familia, que es el más sólido fundamento del nacionalismo y la principal “escuela de formación

---

<sup>142</sup> *Ibíd.*, pág. 147.

<sup>143</sup> VVAA, *Declaración de Principios del Gobierno de Chile*, 1974.

<sup>144</sup> R. Cristi y C. Ruiz, *El pensamiento conservador en Chile*, editorial universitaria, 2015.

moral, de entrega y generosidad hacia los semejantes y de acendrado amor a la Patria”<sup>145</sup>.

De ese modo, la dictadura establece sus principios de economía política basándose en los postulados del neoliberalismo, fija su objetivo en *despolitizar* las *sociedades intermedias* y propiciar un *nacionalismo chileno de vocación universalista*, lo que también considera una nueva concepción social, ya no anclada a las organizaciones democráticas, sino en la representación de intereses económicos de las distintas instancias intermedias y de los individuos, apostando a la despolitización de la sociedad civil.

Vemos de esta forma que la dictadura, en su misión refundacional de la patria, concibió como una prioridad estratégica la educación del pueblo, puesto que su *mentalidad debe ser cambiada*. Pero esto no será a través de fortalecer la educación impartida por el sistema público, visto con desconfianza, sino que lo hará enfatizando el rol de la familia y la iniciativa privada, marcando el inicio de un proceso de privatización educativa, que será continuado por los gobiernos posteriores.

La influencia del neoliberalismo se encuentra desde los comienzos de la dictadura y proseguirá durante toda ella, en la medida que sus exponentes ocuparon relevantes cargos de Estado para ir impulsando sus reformas que fueron conocidas como las *modernizaciones* del Estado, donde una de ellas fue la de la educación.

Dicha predominio también se expresó con las visitas que tanto Friedman como Hayek realizaron a Chile. El primero lo haría en marzo de 1975 y Hayek en noviembre de 1977<sup>146</sup> y ambas incluyeron reuniones con Pinochet. Conscientes

---

<sup>145</sup> *Ibíd.*

<sup>146</sup> Hay posteriormente también, en 1981, visitas tanto de Hayek como de Friedman a Chile, en el contexto de la realización de eventos de la Sociedad Mont Pelerin en Viña del Mar. Los antecedentes de esas segundas visitas dan cuenta que empieza a notarse una mayor distancia entre los postulados de Hayek y de los Friedman. El primero señala una distancia respecto a una visión que denominó constructivista racionalista sobre cómo constituir una estructura social que exponía Friedman y su influencia en Chile. Hayek a

del impacto político que implicaba su visita dada la denuncia mundial hacia la dictadura chilena debido a sus flagrantes violaciones a los derechos humanos.

La visita de Friedman a Chile aconteció cuando la tasa de inflación aún era significativamente alta y concentró ahí sus análisis sobre el país. En la conferencia dictada en el Edificio Diego Portales<sup>147</sup> señaló “que Chile tiene hoy dos problemas básicos: el primero, y muy, obvio, es contener la inflación; el segundo, establecer una economía social de mercado vigorosa, que permita la país <<despegar>> en un crecimiento sostenido, cuyos beneficios sean compartidos por todos los ciudadanos”<sup>148</sup>, para lo cual recomendó una terapia de *shock* que implicaba reducir entre un 20 a un 25% el presupuesto fiscal, propiciando el emprendimiento, las actividades de mercado y restituyendo la estabilidad de la propiedad privada. Para lo cual destacó las buenas experiencias alemanas y japonesas de recuperación económica posterior a la segunda guerra mundial, destacando la experiencia de los ordoliberales en el denominado *milagro alemán*.

La visita a Chile fue muy controversial y le significó a Friedman múltiples protestas y críticas por el apoyo a la dictadura. Una de las cuales provino de quien fuera parte del gabinete de Allende y luego exiliado en Estados Unidos, Orlando Letelier, solo tres semanas antes que pereciera en un atentado perpetrado por la dictadura chilena en Washington D.C., refiriéndose a la obra *Capitalismo y Libertad* de Friedman señaló:

“Es curioso que un académico, autor de un libro que sostiene que solo el liberalismo económico clásico puede servir de fundamento a la democracia

---

diferencia, esgrimiría una posición más liberal clásica de apelar a la renovación permanente de determinados aspectos sociales pero no aspirar a cambiar aspectos fundacionales. Esto pues los procesos modernizadores deben recoger el desarrollo cultural de las sociedades donde acontecen. Además, en estas visitas se dan en los cimientos del origen del Centro de Estudios Públicos, CEP, del cual Hayek fue el primer presidente honorífico. Acá también se dio una tensión entre si el futuro centro tendría un énfasis mayor en lo económico (defendida por los discípulos de Friedman en Chile) o potenciaría de igual forma la reflexión filosófica y los problemas políticos, públicos y sociales. Prevalciendo esta última postura defendida por Hayek. (Véase, B. Caldwell y L. Montes, *Friedrich Hayek y sus dos visitas a Chile*).

<sup>147</sup> VVAA, *Un legado de libertad. Milton Friedman en Chile*, Instituto Democracia y Mercado, 2012.

<sup>148</sup> *Ibíd.*, pág. 20.

política, llegue tan fácilmente a desligar lo político de lo económico, cuando para la aplicación de las teorías económicas que él sustenta resulta indispensable adoptar un sistema de absoluta restricción de todas las libertades democráticas”<sup>149</sup>.

Ese mismo año Friedman recibió el premio nobel de Economía, consolidando la influencia global de sus planteamientos. Este premio –así como el de Hayek en 1974– está asociado al control que poseía La Federación de Empleadores Suecos sobre el galardón, el que utilizaron “para consolidar el neoliberalismo dentro del pensamiento económico sueco”<sup>150</sup>.

Respecto a la primera visita de Hayek a Chile, esta fue propiciada por la Escuela de Negocios de la Universidad Técnica Federico Santa María (que luego pasará a ser la Universidad Adolfo Ibáñez)<sup>151</sup>. En su estadía indicó que “observa una economía de mercado en la que quedan algunos resabios de estatismo que, en su opinión, serán superados”<sup>152</sup>. Para Hayek, en líneas generales la dictadura *está haciendo lo correcto*. También reflexionó respecto al rol de la democracia, evocando ideas similares a las esgrimidas en *Camino de Servidumbre*:

“La democracia es un medio, no un fin; un método para una acción colectiva. El fin debe ser la libertad personal. Como un convenio que permite a la mayoría de los ciudadanos deshacerse en forma pacífica de un gobierno que no le gusta, es inestimable. Pero una democracia ilimitada es una de las peores formas de gobierno”<sup>153</sup>.

Ahora bien, la implementación concreta del modelo neoliberal en educación fue dada principalmente a partir del cambio constitucional que empezó a regir en 1981. Si bien hay reformas estructurales que anteceden a dicho hito, esta primera

---

<sup>149</sup> M Lawner y H. Soto (edt), *Orlando Letelier: el que lo advirtió. Los Chicago Boys en Chile*, LOM, 2011, pág. 15.

<sup>150</sup> D. Harvey, *op. cit.*, pág. 124.

<sup>151</sup> B. Caldwell y L. Montes, *Friedrich Hayek y sus dos visitas a Chile*, Estudios Públicos, 137 (verano 2015), 87-132.

<sup>152</sup> *Ibíd.*, pág. 99.

<sup>153</sup> *Ibíd.*, pág. 100.

fase estuvo caracterizada por la toma de control, depuración y precarización en las instituciones educativas.

#### i. **Primera fase (1973-1980) – control, depuración y precarización**

En una primera etapa la dictadura estuvo enfocada fundamentalmente a la persecución política, la desarticulación de gremios y distintas expresiones de asociaciones colaborativas de la sociedad civil. Este accionar tuvo en especial ahínco en el campo educacional, lo que se expresó también en la intervención de las instituciones educativas públicas y en una serie de políticas represivas, dado que el campo educacional era percibido como uno de los principales *enemigos internos* del régimen<sup>154</sup>.

De esta manera, los establecimientos educacionales pasaron a estar subordinados directamente a las autoridades militares a través del Ministerio del Interior, mientras que desde el Ministerio de Educación se procedió “a implementar un sistema de revisión y control de los contenidos y programas de los planes de estudio”<sup>155</sup>.

También fueron exonerados miles de docentes y demás trabajadores del sistema, los dirigentes estudiantiles perseguidos, desplegándose todo el accionar represivo del régimen y luego, los nuevos dirigentes de los distintos estamentos y *cuerpos intermedios* fueron elegidos por las autoridades de la dictadura. A excepción de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica, ya controlada por el gremialismo<sup>156</sup>.

La intervención de las universidades empieza el 2 de octubre de 1973 con el nombramiento de los rectores-delegados<sup>157</sup>. Su control era central para el régimen pues estas eran consideradas “focos de adoctrinamiento y propaganda

---

<sup>154</sup> C. Ruiz, *De la República al mercado. Ideas educacionales y política en Chile*, LOM, 2010, pág. 100.

<sup>155</sup> *Ibid.*, pág. 101.

<sup>156</sup> *Ibid.*, pág. 102.

<sup>157</sup> J.J. Brunner, *Educación superior en Chile. Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)*, Universidad Diego Portales, 2009.

marxista”<sup>158</sup> y la dictadura asumía que se encontraba en una “guerra de tipo no convencional contra el marxismo soviético”<sup>159</sup>.

Además de la persecución y la depuración en el campo educacional, esta primera etapa de la dictadura se caracterizó por la precarización y la disminución de los aportes del Estado como parte de la *terapia de shock* impulsada por el gobierno. Esto empobreció el sistema educacional e inició el ciclo de disminución de la calidad de las instituciones públicas. Otra consecuencia de esto fue que la matrícula de la educación superior sufrió un inédito decrecimiento en relación al proceso de alza del periodo anterior.

Si bien las violaciones a los derechos humanos estuvieron presentes a lo largo de todo el régimen, el carácter masivo bajo la lógica del enemigo interno caracterizó la primera fase, con particular énfasis hacia el campo educativo, lo que sumado a la precarización de la educación pública, sentó las bases para el inicio de la privatización del sistema.

## **ii. Segunda fase (1981-1990) – implementación del mercado educativo**

Mientras el campo educacional era dirigido desde la lógica del enemigo interno e iba siendo desfinanciado, paralelamente sesiona la comisión para el cambio a la Constitución, que consideró en varias sesiones la discusión sobre los temas educacionales<sup>160</sup>. En ellas se evidencia una clara tendencia hacia consagrar la *libertad de enseñanza* y reafirmar principio de subsidiariedad del Estado de manera doble: frente a la familia y frente a la iniciativa privada en el sector. De estas sesiones queda registro de una declaración del presidente de la comisión, Enrique Ortúzar, donde señala:

---

<sup>158</sup> *Ibíd.*, pág. 189.

<sup>159</sup> *Ibíd.*, pág. 197.

<sup>160</sup> Toda la discusión constitucional está citada de P. Órdenes, *Fundamentos teóricos del derecho a la educación en la Constitución de 1980*. Informe final para optar al grado de Licenciada en Filosofía. Universidad de Chile, Facultad de Filosofía y Humanidades, 2012.

“Hoy día una escuela de cualquier nivel [...] consiste en una empresa considerable, con una gran inversión de capital, con un importante número de personas que labora en ella, y que está dando educación a nivel general. Ello constituye una organización empresarial –usa la expresión desde un punto de vista estrictamente jurídico–, un ente intermedio entre el hombre y el Estado”<sup>161</sup>.

Las actas muestran las posiciones encontradas sobre si el Estado poseía o no una *obligación primordial* respecto a educar, lo que era rebatido permanentemente por Jaime Guzmán y por el presidente de la comisión, Ortúzar. Los integrantes Sergio Diez y Jorge Ovalle respaldaron la noción de derecho social de la educación por lo que para su consagración no se puede “comenzar por disminuir el rol del Estado en el ejercicio de este derecho”<sup>162</sup>. Por tanto, también se opondrán a que el principio de subsidiariedad del Estado se aplicara en la educación.

El texto que elabora la comisión y que después pasará al Consejo de Defensa del Estado, propone reducir el deber del Estado “sólo a garantizar un sistema de acceso gratuito a la educación de nivel instrumental”<sup>163</sup> que sería el nivel básico de la enseñanza escolar. De ese modo, en el texto constitucional queda consagrada la concepción del Estado subsidiario para el campo educativo, con un derecho a la educación supeditado a la *libertad de enseñanza*, la cual “incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales”<sup>164</sup>.

De todas formas, el sistema educativo tuvo algunas alteraciones previas al cambio constitucional, como lo son la desarticulación de las universidades estatales nacionales (Universidad de Chile y Universidad Técnica del Estado) y la municipalización de la enseñanza escolar, lo que implicó también una privatización de la situación laboral de los docentes, que pasaron a regirse por el código del

---

<sup>161</sup> *Ibíd.*, pág. 32.

<sup>162</sup> *Ibíd.*, pág. 36.

<sup>163</sup> *Ibíd.*, pág. 39.

<sup>164</sup> *Constitución Política de la República de Chile.*

trabajo. También con la municipalización se introdujo un nuevo sistema de financiamiento, inspirado en los vouchers propuesto por Friedman, con la finalidad de generar incentivos a los municipios para aumentar la asistencia a clases de los estudiantes<sup>165</sup>, lo que también permitió poder ampliar el financiamiento estatal hacia las escuelas particulares que fueran gratuitas. Con esta política, durante la dictadura se crean cerca de 1.000 establecimientos escolares de estas características<sup>166</sup>, iniciándose la privatización exógena del sistema. Vemos de esta manera, a diferencia del análisis que realiza Ball, que en Chile la privatización del sistema educacional, no requirió partir con una fase endógena, dado el ambiente represivo y la terapia de shock que se aplicó al sistema.

La consolidación del nuevo sistema requería potenciar la inversión privada en educación y para esto debía haber explícitamente una menor calidad en las escuelas públicas y las gratuitas en general. Pues de no ser así el Estado deberá estar constantemente aumentando las subvenciones en dicho sector porque todos quisieran ir a los establecimientos gratuitos, pues las personas no se *autoclasificarían* en establecimientos escolares pagados.

“Si existieran establecimientos subvencionados y establecimientos pagados sin diferencias perceptibles en el servicio prestado, nadie se autoclasificaría seleccionando el establecimiento pagado. La gente se autoclasificará así sólo si perciben diferencias entre ambos establecimientos.

Esto significa que para que exista la autoclasificación, la cual no adolece de ninguno de los serios inconvenientes de la selección de beneficiarios por el Estado, debe admitirse que la educación subvencionada será de calidad inferior que la pagada. Esta idea suena chocante, pero no es sino la realidad

---

<sup>165</sup> Entrevista de C. Araya, *Alfredo Prieto: “Desmunicipalizar para volver al ministerio es a un enfermo darle un veneno”*, La Tercera, Domingo 18 de septiembre de 2011.

<sup>166</sup> R. Núñez, *La agenda educativa del neoliberalismo: un estudio sobre el dispositivo escolar chileno en el periodo neoliberal posdictatorial (1993-2011)*, FLACSO, 2015.

que existe en cualquier parte del mundo. Si no existiera esta diferencia, nadie asistiría a escuelas pagadas<sup>167</sup>.

De esta forma, el sistema educativo, ahora mercantilizado, aceptaba explícitamente el principio de la competencia y la existencia de ganadores y perdedores dentro de él, justificándose el desfinanciamiento (necesario, además, por la fuerte crisis económica que atravesaba el país) y el principio de subsidiariedad del Estado, estimulando la lógica del emprendedor, *el homo agens*, en el campo educacional, desencadenando las primeras fases de la privatización.

En esta misma línea se crean también instrumentos de autonomización y responsabilización a nivel individual, que son el germen de los procesos de privatización endógena del sistema. Ejemplo de esto fue la prueba SIMCE, que si bien empezó a regir en un periodo posterior, tuvo sus antecedentes el Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar del año 1982<sup>168</sup>. Con este instrumento los establecimientos son clasificados según sus resultados en las pruebas estandarizadas de medición de la calidad y la información será puesta en manos de las familias, vista como consumidores del mercado educativo. Ahora cada sostenedor, independiente si es público o privado, debe concentrar su gestión en aumentar los puntajes en las pruebas estandarizadas, pues los padres y apoderados, compararán la calidad educativa de las instituciones en función los puntajes alcanzados.

En resumen, la provisión municipal, el financiamiento a privados en igualdad de condiciones, la implementación de un sistema de financiamiento de tipo voucher, las pruebas estandarizadas de medición de la calidad, la desregulación de la profesión docente y la flexibilización del currículum nacional<sup>169</sup> fueron las políticas en el sector escolar con las que se inicia la privatización –primero exógena y luego endógena– gracias a las cuales la matrícula particular

---

<sup>167</sup> G. Jofre, *El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena*, Estudios públicos, N°32, 1988, pág. 213.

<sup>168</sup> R. Núñez, *op. cit.*

<sup>169</sup> C. Bellei, *op. cit.*

subvencionada dobló su participación en *el mercado educativo* durante la década de los 80.

Por su parte en la educación superior, la modernización educacional de la dictadura puso fin a la educación gratuita, instaurando el sistema de créditos para su financiamiento, obligando a las distintas instituciones a autofinanciarse.

También emerge una nueva institucionalidad de Institutos Profesionales (IP) y Centros de Formación Técnica (CFT) que junto a las universidades, conformarán las Instituciones de Educación Superior (IES). Estas instituciones se diferenciarán entre ellas según la jerarquía de los certificados educacionales que otorguen. El nuevo modelo de financiamiento creó, a su vez, instrumentos competitivos como el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) y mantuvo los aportes basales sólo a las universidades ya existentes en el sistema, pese a que se continúa con su desfinanciamiento, esto se hace explicitando que el nuevo sector privado no contaría con ayuda del Estado, salvo acotados fondos competitivos como el AFI.

También, a las universidades estatales se les impone un gobierno corporativo basado en *juntas de gobierno*, contrario al modelo de gobierno participativo impulsado por la reforma universitaria de 1967<sup>170</sup>, como expresión de privatización endógena de dichas instituciones, ya no gobernadas desde una racionalidad basada en la representación de la comunidad universitaria soberana, sino en la búsqueda de un gobierno eficiente, que permita a dichas IES desenvolverse en el mercado.

El único sector que no sufre de la pérdida de aportes del Estado es el área de investigación y desarrollo, habiendo un permanente leve aumento de los recursos públicos destinados a la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, CONICYT, por medio de la creación de los Fondos de Desarrollo en Ciencia y Tecnología (FONDECYT), que provenían de los aportes basales destinados a las universidades, con el objetivo de “apoyar sobre bases

---

<sup>170</sup> J.J. Brunner, *op. cit.*

competitivas los proyectos de investigación seleccionados con un procedimiento de evaluación por pares”<sup>171</sup>. Con ello el proceso de investigación se individualiza, ya no es la comunidad académica la que genera el espacio del quehacer investigativo de sus académicos, ahora la investigación es un proceso individual, financiado directamente por el Estado mediante fondos competitivos, de manera neutral entre los investigadores de las distintas casas de estudio.

El investigador C Bellei, resume el resultado del nuevo sistema educativo a nivel escolar de la siguiente manera:

“La lógica del argumento es simple, aunque de enorme potencial transformador: las familias debiesen tener la mayor libertad posible para elegir la escuela de sus hijos; las escuelas a su vez, debiesen competir abiertamente por captar la mayor cantidad de alumnos; las escuelas que no logren atraer a las familias debieran volverse financieramente inviables y cerrar, o bien reaccionar mejorando la calidad de su servicio y logrando, así, volverse competitivas en el mercado escolar. Esta dinámica virtuosa de competencia generaría a la larga un mejoramiento de la calidad educacional y un aumento de la eficiencia en la gestión escolar”<sup>172</sup>.

Por su parte Brunner, resume las políticas para la educación superior de la dictadura de la siguiente manera:

“En suma, el nuevo diseño se dirigía a crear un mercado competitivo para la educación superior estimulando a los privados a ofrecer el servicio y diversificando su provisión en términos de una jerarquía de certificados educativos, al mismo tiempo que se trasladaba el costo de la formación del capital humano a sus propios beneficiarios”<sup>173</sup>.

Pese a la violenta represión y a la ausencia de oposición en el régimen, hubo resistencias de las distintas comunidades educativas y dicho proceso fue clave en

---

<sup>171</sup> *Ibíd.*, pág. 226.

<sup>172</sup> C. Bellei, *op. cit.*, pág. 25.

<sup>173</sup> J.J. Brunner, *op. cit.*, pág. 227.

el resurgimiento de las oleadas de protestas contra la dictadura. De este proceso surge una cultura de la resistencia que disputó las expresiones culturales de competencia e individualismo que promovían las políticas del régimen y su visión de la sociedad civil.

El movimiento estudiantil –tanto secundario como universitario– así como el profesorado, fueron muy activos en la lucha contra la dictadura. Desde dichos espacios emergieron las primeras organizaciones democráticas contrarias al régimen, antecedentes claves para el fin a la dictadura.

La síntesis de este proceso fue un cambio revolucionario del paradigma educativo que el país fue desarrollando previo a la dictadura. Con la *modernización* de la educación, esta pasó a estar regida por una racionalidad de mercado, luego de un proceso de privatización multidimensional pero con énfasis en el carácter exógeno, aumentando considerablemente la *oferta privada* en el sistema y disminuyendo el gasto público. El cual, a su vez, se empezó a asignar vía subvenciones con igualdad de trato para fomentar su privatización y permitir el aporte individual de estudiantes o sus familias, lo que trajo como resultado una importante y cada vez mayor segregación en el sistema educativo, un empobrecimiento de la oferta educativa gratuita para los sectores más vulnerables y la promoción de valores de la competencia, según los cuales la educación era el camino individual para anhelar mejores estándares de calidad de vida y, por tanto, la mala educación la responsable de la perduración de las condiciones de pobreza.

Una de las últimas acciones que realizó la dictadura, fue la publicación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que estaba establecida en la Constitución del 80' pero que había sido constantemente postergada. Por esto todas las transformaciones señaladas se hicieron mediante decretos con rango de ley. Esta ley fue finalmente publicada el 10 de marzo de 1990, un día antes del término de la dictadura y el inicio de los gobiernos de transición, constituyéndose

en el marco legal que determinó las acciones educativas de los gobiernos de la transición.

### **b. Las políticas educativas de la Concertación**

A medida que avanzaba la dictadura, la oposición se fue agrupando en dos distintas tendencias, cada una con estrategias diferentes. Por una parte había un sector revolucionario, conformado principalmente por el Partido Comunista, que buscaba derrocar a la dictadura y un sector *consolidador*<sup>174</sup> quienes “abogaban por una recuperación democrática desde el régimen militar, para lo cual consideraban necesario respetar <<la integridad institucional>> de las fuerzas armadas y los <<derechos de propiedad>> de los empresarios”<sup>175</sup>.

A partir de 1983 –y en el contexto de una dura crisis económica– los sectores revolucionarios empiezan a acumular una significativa posición de fuerza, gracias a las acciones de movilización y protesta social expresadas en las *jornadas de protestas* que fueron aumentando en intensidad y convocatoria<sup>176</sup> desarrollando las expresiones de resistencia ante la dictadura, las que fueron acompañadas con la creación de un brazo armado, el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR).

El fallido atentado a Pinochet y el desbaratamiento de la operación para internar armas al país a través de Carrizal Bajo, en 1986, ponen fin al ciclo ascendente de dicha expresión de lucha y movilización social, lo que termina aislando políticamente al Partido Comunista.

En dicho contexto se empieza a delinear y adquiere fuerza la tesis de jugar en *el tablero de la dictadura*. De esta forma el resto de la oposición comienza a articularse para la disputa electoral del plebiscito de 1988, en lo que después sería la Concertación de Partidos por la Democracia.

---

<sup>174</sup> M.I. Picazo, *Las políticas escolares de la concertación durante la transición democrática*, Universidad Diego Portales, 2013.

<sup>175</sup> *Ibid.*, pág. 158.

<sup>176</sup> L. Rojas, *op. cit.*

Dicha coalición emergía luego de un proceso de renovación intelectual por parte de diversos personeros de izquierda, que ante la autocrítica por el fracaso de la UP y la crisis mundial del marxismo abordaron nuevos *universos ideológicos*<sup>177</sup>, más receptivos con el rol del mercado y partidarios de una acción política basada en la búsqueda de consensos por sobre el enfrentamiento, lo que también fue clave para propiciar la apertura que tuvo la Democracia Cristiana a aliarse con sectores de izquierda.

De ese modo, y ya de lleno inmersos en la estrategia electoral para enfrentar el plebiscito, la futura Concertación “asumió que su propuesta económica debía poner el acento en los aspectos sociales y redistributivos, punto débil de las políticas neoliberales, pero respetando la ortodoxia económica que había dado sus frutos”<sup>178</sup>. De esa forma, la oposición aceptada el marco normativo construido en dictadura, dando garantías de respeto a la propiedad privada y de la aceptación de las reglas del mercado, como base para la acción política a desarrollar.

El proceso de moderación a los marcos de la dictadura, sintetizada en la idea de la *medida de lo posible*, tuvo un especial énfasis en el sector educacional también por otras razones.

Por una parte, las discusiones educacionales pasadas habían desembocado en grandes disputas ideológicas entre los distintos sectores políticos del país y la derecha aún mantenía su recelo a la iniciativa de la ENU. Así que las autoridades de la transición quisieron hacer valer su vocación por el consenso con mayor énfasis en este sector particular, para no evocar situaciones conflictivas del pasado y así evitar escenarios de regresión autoritaria.

Pero también, el proceso de renovación ideológica de los sectores de izquierda de la coalición, los llevó a adherir a la concepción neoliberal de entender la educación como la principal fuente de *capital humano* y, por tanto, un nicho de

---

<sup>177</sup> M.I. Picazo, *op. cit.*

<sup>178</sup> *Ibíd.*, pág. 195.

inversión, tanto pública como privada. Dada la renuncia a la idea de la socialización de la propiedad privada, no existía ahora un proyecto colectivo de cambio social. La educación pasaba a ser el principal instrumento mediante el cual los individuos podían superar su condición de pobreza y así la coalición podía proponer cambios sociales, sin redistribuir recursos.

De esa manera, se dio la paradoja que políticas con un perfil nítidamente de estímulo a los mecanismos del mercado, fueron justificadas en pos de la equidad y la justicia social, todo esto bajo la idea esgrimida por el presidente Aylwin ante el Congreso Nacional de que “avanzar hacia una mayor equidad equivale a invertir en las personas, en capital humano”<sup>179</sup>.

Así, las primeras acciones educativas de la Concertación están definidas por permitir el desarrollo del mercado educativo y que el Estado *focalice* sus esfuerzos en los sectores más vulnerables. Los ejemplos más nítidos de este diseño de políticas públicas son los programas 900 Escuelas (P-900), MECE-Básica y MECE-Rural<sup>180</sup>.

Con el *P-900* el Gobierno desarrolló un trabajo de “atención focalizada en el 10% de los colegios de educación básica con los más pobres resultados escolares de aprendizaje”<sup>181</sup>, habiendo una positiva evaluación del programa, al constatarse mejoras en los resultados SIMCE. El perfil de este programa caracterizará las intervenciones posteriores de las iniciativas del nivel central del ministerio hacia *focos* específicos, configurándose una *racionalidad* de acción gubernamental, en la cual se *focaliza* para *intervenir*, con el objetivo de estimular los sectores más postergados, pero sin alterar el conjunto del modelo.

Mientras que los *MECE* son Programas de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación, que financia el Banco Mundial a cambio de mantener elementos de la ortodoxia neoliberal como la propensión a la descentralización del

---

<sup>179</sup> *Ibíd.*, pág. 223.

<sup>180</sup> *Ibíd.*

<sup>181</sup> *Ibíd.*, pág. 284.

Estado, el respeto a la propiedad privada y metas macroeconómicas<sup>182</sup>. De esta forma el banco “como institución financiera, aún cuando trate temas socialmente sensibles, se focaliza en aspectos económicos y busca fortalecer al sector privado en la convicción que optimiza mejor los recursos que las agencias estatales las cuales en general son ineficaces, difíciles de evaluar y menos rentables”<sup>183</sup>.

La intromisión del Banco Mundial, que se basa en los preceptos de la teoría del capital humano, estandariza los procesos educativos reduciéndolos “a variables medibles, relegando otras interacciones y dimensiones esenciales del desarrollo humano que también ocurren en las escuelas y de manera diversa en todo el mundo”<sup>184</sup>, por lo que instala una racionalidad según la cual la *igualdad de oportunidad* se genera aumentando la *productividad* de las personas y “la mejor manera de medir la calidad es a través de la tasa de retorno de la educación”<sup>185</sup> en cada individuo.

Otro hito relevante en la educación chilena en los inicios de la década de los 90, es que el gobierno de Aylwin impulsó la aprobación de un Estatuto Docente, volviendo a la política de definir el régimen laboral de los profesores, que la dictadura había trasladado a la regulación establecida en el Código del Trabajo, privatizando la relación contractual de los profesores.

En dicha normativa se establecieron asignaciones por desempeño difícil y la fijación de una Remuneración Básica Mínima Nacional, cuestión particularmente sentida por el Colegio de Profesores y que constituía una de las demandas centrales hacia las nuevas autoridades. Ante dicho escenario el magisterio – duramente golpeado durante la dictadura– “a pesar de considerar insuficiente el aumento de remuneraciones contemplado en la norma, en 1991 [...] estimó que su

---

<sup>182</sup> *Ibíd.*, pág. 228.

<sup>183</sup> E. Cavieres, *La neoliberalización de la educación chilena o la privatización del sistema educativo “por dentro”*, Revista electrónica diálogos educativos, año 9, N° 17, 2009, pág. 29.

<sup>184</sup> *Ibíd.*, pág. 30.

<sup>185</sup> *Ibíd.*

demanda de estabilidad laboral quedaba satisfecha”<sup>186</sup>. Sin embargo el mismo “equipo técnico del MINEDUC y de Hacienda”<sup>187</sup>, elaboró meses después, un proyecto de ley que sería tramitado durante el Gobierno de Frei, que buscaba contrarrestar el factor de *rigidez* que el Estatuto le imprimió al sistema educativo, evidenciando las tensiones y la fuerza que tenía el sector del oficialismo favorable a continuar los procesos de privatización

Así que para recuperar la *eficiencia* del sistema “el Estatuto fue reformado en los siguientes términos: se incrementó la movilidad de los docentes; se permitió adecuar la planta de profesores de un municipio a las fluctuaciones de su matrícula<sup>188</sup> [...] se permitió poner término a la relación laboral de un profesores que estaba en condiciones de obtener su jubilación, previa indemnización; y se limitó a cinco años el tiempo en que podían ocupar cargos el director de escuela y el jefe del Departamento de Administración Municipal”<sup>189</sup>.

Esta rápida *contrarreforma* es el inicio de una serie de modificaciones en las políticas laborales hacia el profesorado, orientadas a basar la remuneración de los docentes en *incentivos por buen desempeño*. La investigadora M.I. Picazo lo describe de esta manera:

“La disputa al interior del gobierno fue importante, especialmente en el tema de las remuneraciones y de estabilidad en el empleo. Tradicionalmente, en Chile, a igual función había correspondido la misma remuneración. Pero el pensamiento económico de los años noventa no sostiene esta ecuación, y postula en cambio la remuneración del trabajo en función de la rentabilidad que este produce. De manera que en la reforma de 1995 se estableció un Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño de las escuelas, que permitió evaluarlas de acuerdo al tipo de alumnos y estableció premios e incentivos a

---

<sup>186</sup> M.I. Picazo, *op. cit.*, pág. 290.

<sup>187</sup> *Ibíd.*, pág. 291.

<sup>188</sup> Las cuales en todo este periodo solo fueron a la baja en el conjunto del sistema municipal, por lo que contribuyó a disminuir la matrícula de la educación pública.

<sup>189</sup> *Ibíd.*, págs. 291s.

los profesores o a equipos de docentes que mejorasen sus resultados de aprendizaje”<sup>190</sup>.

De esta manera, parte de la remuneración del profesorado incluso estuvo asociada a resultados SIMCE, lo que da cuenta de un perfeccionamiento de los instrumentos de mercado, gracias a la capacidad del sistema para identificar responsabilidades y asignar incentivos en función de distintos estímulos. Estas políticas caracterizan una etapa de procesos privatizadores con más énfasis hacia factores endógenos y de individualizar, en estudiantes y profesores, la responsabilidad del proceso educativo.

Pese a todas estas *innovaciones*, la profesión docente siguió estando de manera permanente entre las profesiones peor remuneradas en el país.

Otro de los legados relevantes de este periodo es la implementación del *financiamiento compartido*, es decir, dar la posibilidad a los padres de realizar un aporte por sobre la financiación del Estado vía subvención, a las escuelas donde asistan sus hijos. La dictadura, como vimos, dio el paso a un régimen de financiamiento de la demanda, pero no el de permitir que se cobrara a los padres un aporte complementario, dejando a Chile en una situación similar al experimento de Adam Rock que menciona Friedman<sup>191</sup>, sin el cual, según el autor, no se puede hablar de un correcto sistema de vales, con los incentivos y las libertades de elegir y de aportar económicamente a la educación como él proponía.

Pues bien, bajo el argumento de que los recursos que poseía el Estado *no eran suficientes* para alcanzar los objetivos que la Concertación se había puesto en educación, se impulsaron políticas “para incentivar la inversión del sector privado”<sup>192</sup>, donde Picazo señala dos: una Ley de Donaciones para Fines Educativos y la Ley de Financiamiento Compartido.

---

<sup>190</sup> *Ibíd.*, pág. 292.

<sup>191</sup> M. y R. Friedman, *op. cit.*

<sup>192</sup> M.I. Picazo, *op. cit.*, pág. 301.

Respecto a la primera, la autora hace el balance que “no tuvo el impacto esperado, y benefició especialmente a los centros dependientes de corporaciones empresariales y particulares”<sup>193</sup>, mencionando como posibles causas “la escasa o mala difusión, la complejidad técnica en la reglamentación y la mala calidad de la gestión de los colegios y de los municipios”<sup>194</sup>. Respecto al financiamiento compartido, la autora señala:

“La Ley sobre el financiamiento compartido autorizó a los colegios con financiación pública (excepto los municipales de educación básica) a cobrar a los padres una cuota mensual. La iniciativa tuvo rápida acogida y solo en 1994 supuso un ingreso de 35 millones de dólares. Sin embargo efectos colaterales se produjeron al aparecer dinámicas de segregación social, cuya anulación se introdujo en la agenda educativa como un tema a resolver”<sup>195</sup>.

Es interesante que la autora califique de *efectos colaterales* el aumento de la segregación a propósito de esta iniciativa. El propio Friedman señaló en 1986<sup>196</sup> que su propuesta de sistema de voucher más copago era criticada porque podría traer como resultado “un aumento de la diferencia de oportunidades educativas”<sup>197</sup> y el mismo Hayek reconocía que con dicho sistema probablemente *las desigualdades aumentarían*<sup>198</sup>.

Friedman rechazaba esa crítica, argumentando que habían experiencias empíricas a las cuales recurrir, y acusa a quienes se preocupaban de la segregación de poseer *instintos igualitarios*. Pese a que él también carecía de evidencia empírica, intentó rechazar la acusación de que sus políticas aumentaban la segregación socioeconómica en la misma medida que rechazaba la idea de agrupar a la población en grupos socioeconómicos:

---

<sup>193</sup> *Ibíd.*, pág. 301.

<sup>194</sup> *Ibíd.*, pág. 301.

<sup>195</sup> *Ibíd.*, pág., 301.

<sup>196</sup> M. y R. Friedman, *op. cit.*

<sup>197</sup> *Ibíd.*, pág. 232.

<sup>198</sup> F. Hayek, *Los fundamentos de la libertad, op. cit.*

“No se puede demostrar que lo tenga [el efecto de segregación]. Por el contrario, estamos convencidos, en virtud de un estudio profundizado, de que tendría precisamente el efecto opuesto, aunque tengamos que acompañar esta afirmación de la consideración de que dicha <<segregación económica>> es un término tan vago que no hay medio de aclarar qué significa”<sup>199</sup>.

Pero más allá de si fueron *efectos colaterales* o más bien una *consecuencia directa* y estudiada de terminar de implementar el modelo teórico de Friedman en el sistema educativo escolar, lo cierto es que la supuesta introducción en la agenda educativa de medidas que buscaron *anular* el efecto segregador fueron todas infructuosas y “en la práctica se tradujo en un mayor gasto per cápita para los alumnos de mayores recursos y por lo tanto generó un sistema educativo estratificado según la capacidad de pago de las familias [...] el cual no aportó nada en término de resultados educativos”<sup>200</sup>.

No todas las políticas mantenidas de la dictadura, fueron vistas como acuerdos impuestos en pos de la democratización del país. El modelo de mercado en la educación ofrecía beneficios que fueron valorados por las nuevas autoridades.

Ejemplo de esto es la nueva concepción de la política de financiamiento vía subvención que según Picazo representa “un ejemplo más de reinterpretación de una herencia”<sup>201</sup>. Esta era vista como un *incentivo a la calidad* y entre los argumentos para su mantención la autora menciona, la relación que existe *entre el nivel de competencia y la eficiencia* en la producción de servicios públicos, que el mercado podría *segmentarse* según múltiples intereses, habría un mayor *involucramiento* de los padres, se reduciría el exceso de *burocracia*, habría mayor *objetividad y transparencia* en la asignación de recursos, “el MINEDUC se evita tener que negociar anualmente con el Ministerio de Hacienda el incremento de

---

<sup>199</sup> M. y R. Friedman, *op. cit.*, págs. 233s.

<sup>200</sup> R. Núñez, *op. cit.*, pág. 64.

<sup>201</sup> M.I. Picazo, *op. cit.*, pág. 298.

cobertura”<sup>202</sup> y se *privatiza* el riesgo traspasando la responsabilidad a los sostenedores públicos y privados, quienes serán los que se *arriesgan* de manera individual con sus planes de inversión, por lo que el Estado deja de responsabilizarse y su rol se acota poner las reglas.

Si bien el énfasis del primer gobierno de la transición estuvo en el sector escolar, en el nivel terciario el nuevo gobierno “se comprometió a mantener las bases de diferenciación del sistema de educación superior [...] a respetar la libertad de creación de nuevas instituciones privadas y a modificar la legislación del año de 1980 con el fin de establecer un régimen de regulaciones para el sistema tendiente a mejorar la calidad, equidad y eficiencia del mismo, sin afectar la autonomía de los establecimientos universitarios”<sup>203</sup>. Una introducción concreta al sistema fue el proceso de *licenciamiento* que se establece para la apertura de nuevas IES, realizando un acompañamiento desde el Consejo Superior de Educación, antes de alcanzar la autonomía.

Además, se creó “una Comisión de Estudio de la Educación Superior, a la que otorga un doble mandato: i) colaborar en la <<preparación y proposición de las bases de una política de desarrollo del sistema de educación superior>>, y ii) colaborar en el <<estudio y proposición de las modificaciones que se estime necesario introducir a la legislación atinente a la educación superior>>”<sup>204</sup>.

La iniciativa de crear comisiones conformadas por *expertos*, será nuevamente utilizada en reiteradas ocasiones, evidenciando una lógica “que ha caracterizado el estilo elitista de hacer política de los Gobierno de la transición chilena”<sup>205</sup> y de concebir a la sociedad civil, de manera políticamente neutra y representada a través de tecnócratas.

---

<sup>202</sup> *Ibíd.*, pág. 299.

<sup>203</sup> J.J. Brunner, *op. cit.*, pág. 279.

<sup>204</sup> *Ibíd.*, pág. 280.

<sup>205</sup> C. Ruiz, *op. cit.*, pág. 142.

J. J. Brunner, quien presidió esta comisión, en su balance sobre la evolución del sistema de educación superior del país, señaló que dicho espacio propuso “establecer una modalidad mixta de coordinación con mayor equilibrio entre los distintos componentes principales: gobierno, instituciones y mercados”<sup>206</sup>, lo que daba cuenta de una visión de un *Estado evaluador* sustentado en la idea de un sistema *autorregulado y autogobernado*. Esta concepción “postestatista y posneoliberal”<sup>207</sup>, según Brunner, inspirará “las políticas implementadas por los sucesivos gobiernos de la Concertación”<sup>208</sup> y será la base del desarrollo del sistema educativo terciario y la mejor expresión de la política de los consensos con las que avanzaron las políticas en el campo educativo.

De esta manera, el primer gobierno de la transición ejecutó acciones *focalizadas* para *contrarrestar* los efectos perversos del mercado en el sistema, a medida que iba perfeccionándolo. Lo que era visto por las autoridades del periodo, como *pasos graduales* de los desafíos que debían tomar los siguientes gobiernos, con un énfasis en alcanzar los *consensos* necesarios al ser la educación un tema de interés estratégico para el país, que ya en el pasado había provocado intensas confrontaciones políticas.

Transcurrido el primer gobierno y valorando el avance por medio de los consensos, se generó un espacio político y también financiero por el buen momento económico. Así que a partir de 1996 el país decide *invertir en educación* e inicia una serie de reformas educativas que la situaron como la *primera prioridad* del país, lo que fue anunciado por el Ministro de Hacienda de la época en una cadena nacional<sup>209</sup>, lo que refleja la mirada economicista y asociada a la instalación de capacidades productivas que se le buscaba imprimir a las reformas.

---

<sup>206</sup> J.J. Brunner, *op. cit.*, pág. 288.

<sup>207</sup> *Ibid.*, pág. 293.

<sup>208</sup> *Ibid.*, pág. 295.

<sup>209</sup> C. Bellei, *op. cit.*, pág. 29.

Estas políticas del gobierno de Frei, se agruparon en torno a una idea de *reforma educativa*, la primera desde el retorno de la democracia, que en el sector escolar estuvo conformada por cuatro dimensiones.

La primera fue la ampliación de los distintos programas de mejoramiento bien evaluados del gobierno anterior, donde el P-900 era el insigne; la segunda fueron las iniciativas hacia el ejercicio de la profesión docente, que consistían en la implementación de políticas de incentivos económicos en el profesorado y medidas de perfeccionamiento, las que fueron evaluadas de heterogéneas y con falta de integralidad, coherencia y visión de largo plazo, las que, como señalamos, no generaron mejoras significativas en las condiciones laborales ni salariales del profesorado. La tercera dimensión fue una *reforma curricular*, que innovó en contenidos pero que “fue conservadora en aspectos más estructurales de la organización curricular”<sup>210</sup>; finalmente la cuarta dimensión “fue el aumento radical del tiempo escolar, mediante la implementación universal de un régimen de jornada escolar completa”<sup>211</sup>, JEC, lo que implicó un cambio de gran envergadura en las horas de instrucción, aumentos significativos a las subvenciones y “un ambicioso programa de inversión en infraestructura educacional que, extraordinariamente, benefició también a las escuelas privadas subvencionadas”<sup>212</sup>, siendo esta última dimensión la más notoria del conjunto de la reforma escolar.

Si bien en este segundo gobierno el énfasis siguió en la educación escolar, en educación superior también se generó una ampliación de las iniciativas de políticas públicas desde el Estado hacia el conjunto del sistema, resguardando su funcionamiento basado en el mercado y siguiendo las recomendaciones de la comisión Brunner.

---

<sup>210</sup> C. Bellei, *op. cit.*, pág. 31.

<sup>211</sup> *Ibíd.*

<sup>212</sup> *Ibíd.*

De ese modo, en este periodo se crean líneas adicionales de inversión del Fondo de Desarrollo Institucional, FDI; y el Programa de Formación Inicial de Docentes; se firman Convenios de Desempeño para áreas definidas prioritarias y convenios con el Banco Mundial, que manteniendo la lógica de los firmados en el gobierno anterior, inyecta recursos para crear nuevos *fondos competitivos* para pre y pos grado; se realizan mejoras institucionales y de manejo de información, se fortalece el Fondo Solidario de Créditos Universitarios destinado al CRUCH, estableciendo el Formulario Único de Acreditación Socioeconómica (FUAS), se crean nuevas becas, como la Juan Gómez Millas; y también el crédito CORFO tanto para pre como pos grado<sup>213</sup>, siendo este último un primer y más cauto ingreso de los bancos al negocio de los créditos con promoción del Estado, en un anticipo de lo que posteriormente será el Crédito con Aval del Estado, CAE, que cubriría ya no solo las universidades del CRUCH, sino el conjunto del sistema.

De esta forma, se consolida el principio de autofinanciamiento de las IES y el apoyo del Estado principalmente a través del sistema de crédito, donde la mayor parte del financiamiento continúa siendo destinado de manera principal al sector tradicional de universidades, agrupados en el Consejo de Rectores, CRUCH, pero se empezó a consolidar el aporte del Estado al conjunto de las IES privadas, avanzando en la idea de la igualdad de trato.

Estas reformas, por tanto, estarán caracterizadas por “un doble movimiento que aumentó tanto el protagonismo del Estado mediante políticas educacionales, como la relevancia de la lógica de mercado en la operación del sistema”<sup>214</sup>, lo que es permitido por los distintos instrumentos que van individualizando la responsabilidades de los actores en el campo educativo, fomentando una racionalidad de emprendimiento en el conjunto de ellos.

Sin embargo, ya a partir del año 2000, empiezan a surgir diagnósticos más bien críticos del impacto de las reformas iniciadas. La *inversión* no estaba dando

---

<sup>213</sup> J.J. Brunner, *op. cit.*

<sup>214</sup> C. Bellei, *op. cit.*, pág. 33.

sus frutos y paulatinamente, luego de una década de consensos, la educación empieza a volver a ser materia de confrontación política. A nivel escolar no se detectaban diferencias significadas en los puntajes SIMCE posteriores a la reforma comparando ambas generaciones<sup>215</sup>, mientras que a nivel de educación superior el esquema de ayudas estudiantiles se desfinanciaba, pues por un lado en el sistema de créditos “solo se está recuperando alrededor del 46 por ciento del total que se adeuda”<sup>216</sup> y por otro, el aumento del financiamiento que realiza el Estado se acompañaba de alzas en los aranceles por parte de las universidades, en los programas de estudio, lo que aumentaba los niveles de endeudamiento de los estudiantes. “Hemos fallado todos en transmitir el profundo sentido solidario de este sistema y por eso funciona mal”<sup>217</sup> señaló la Ministra de Educación, Mariana Aylwin el año 2001.

El modo de superar la crítica, fue profundizar el modelo. De ese modo, en materias escolares el énfasis por *inversión* educativa fue *presionar* a las escuelas para que la reforma llegue al aula. Inspirados en un *modelo gerencial de administración escolar*, basados en los principios de la *nueva gestión pública*<sup>218</sup> se “propagó la visión de una Escuela Efectiva de acuerdo a un concepto de calidad educativa ligada a la consecución de mejores resultados escolares”<sup>219</sup>. Aumentó el énfasis del *Estado evaluador* que será la base de toda la nueva institucionalidad, en la cual se buscaría traspasar los resultados desde las *escuelas que lo hacen bien* hacia las que obtienen resultados deficientes, acentuándose la expresión privatización endógena al proceso educativo, asociada a concentrar al Estado en tareas regulatorias y evaluativas respetando la igualdad de trato en el sistema educativo, por medio de instrumentos de individualización de la responsabilidad de los resultados educativos y trasladando al Estado métodos propios de la administración privadas para proveer el servicio público.

---

<sup>215</sup> C. Bellei, *op. cit.*

<sup>216</sup> J.J. Brunner, *op. cit.*, pág. 303.

<sup>217</sup> *Ibid.*, pág. 304

<sup>218</sup> A. Falabella, *op. cit.*

<sup>219</sup> F. Herrera, L. Reyes, C. Ruiz, *op. cit.*

Por su parte en materias de educación superior, el Gobierno de Ricardo Lagos se propuso “avanzar gradual pero resueltamente hacia un sistema nuevo”<sup>220</sup>, para lo cual se revisó el Fondo Solidario, *focalizándolo efectivamente* en los dos primeros quintiles, se modificó el sistema de becas, se tomaron medidas respecto al aumento de los valores de las carreras, creando el *arancel de referencia* que sin fijar precios, regularía los aporte del Estado hacía las instituciones de educación superior vía ayudas estudiantiles. También se establecen las bases de la posterior creación el 2006, de la Comisión Nacional de Acreditación, CNA como institución responsable del nuevo proceso para asegurar la calidad de las IES, donde el rol del Estado, en conjunto con instituciones privadas, consiste en certificar estándares de cumplimiento y asignar un determinado nivel de calidad.

Sin embargo, estas medidas eran insuficientes para empujar la expansión del sistema por la ausencia de mayores recursos del Estado que permitieran a los sectores de ingresos medios contar con instrumentos para financiar su educación superior. Bajo este análisis, la agenda anunciada el 2001 consideraba:

“Para los demás jóvenes con necesidades socioeconómicas, en particular estudiantes de clase media, el gobierno se comprometía a impulsar un sistema de préstamos con tasas de interés más altas (esto es, con un menor subsidio), con pago contingente al ingreso y un plazo de devolución de largo aliento, el cual beneficiaría a los estudiantes inscritos en cualquier de las instituciones debidamente acreditadas”<sup>221</sup>.

Para este propósito el año 2005 el gobierno tramita la ley 20.027 del Crédito Con Aval del Estado, con el cual se abrió el financiamiento al conjunto de instituciones acreditadas, haciendo ingresar a la banca al negocio de los créditos universitarios, con el apoyo y resguardo del Estado.

La Confederación de Estudiantes de Chile, CONFECH, realizó ese año masivas movilizaciones en contra de dicha medida, las que pese a su significativa

---

<sup>220</sup> *Ibíd.*, pág. 304.

<sup>221</sup> *Ibíd.*, pág. 304.

articulación a nivel nacional entre los estudiantes universitarios, no contó con un mayor respaldo ciudadano. La CONFECH era vista como un movimiento universitario que no quería perder *privilegios* surgidos de pertenecer al sector en el cual el Estado realizaba aportes directos. El 21 de mayo de dicho año, el presidente Lagos responde a un estudiante que desde las tribunas manifestó su rechazo al nuevo crédito señalando:

“Quiero decir que lamentó [...] lo que está ocurriendo. Lamento que los jóvenes de Chile salgan a la calle a protestar porque hay una ley que quiere ayudar a los jóvenes que van a otros establecimientos de educación superior.

Hoy día tienen crédito fiscal y becas para la educación superior casi exclusivamente centrado en las universidades que están en el Consejo de Rectores, 25 universidades. En el intertanto, la educación chilena superior ha cambiado. De 200 mil jóvenes en 1990, hay 600 mil jóvenes hoy día. Hoy, mi mayor orgullo, de cada diez jóvenes que están en la universidad, siete, siete, es primera generación en su familia que llega a la universidad.

Entonces, junto a las universidades tenemos institutos profesionales, tenemos centros de formación técnica. Son pocas las becas y el crédito en los institutos profesionales y en los centros de formación técnica, y es allí donde normalmente van jóvenes con mayores dificultades financieras. Lo que estamos haciendo es mejorar el sistema créditos, becas y financiamiento para las universidades del Consejo de Rectores, y [...] otorgar un aval del Estado a aquellos que están yendo a [...] las universidades que no están en el Consejo de Rectores o a los institutos profesionales y a los centros de formación técnica. Queremos llegar a los 600 mil jóvenes y no solamente a aquellos jóvenes que estudian en universidades del Consejo de Rectores. Por eso no entiendo una movilización que esté en contra de que los beneficios que reciben lleguen a otros. Aquí no está en cuestión la privatización de ninguna universidad”<sup>222</sup>.

---

<sup>222</sup> R. Lagos, *Discurso Presidencial*, 21 de Mayo de 2005.

Y efectivamente, con la aprobación de dicha ley no se privatizó ninguna universidad en el sentido de un traspaso de su propiedad. El proceso de privatización ocurrió en el conjunto del sistema. Pues transcurridos 10 años de funcionamiento del CAE, la matrícula de educación superior se duplicó superando el millón doscientos mil estudiantes, lo que se explica básicamente por la expansión de las instituciones de educación superior que estaban fuera del CRUCH, pues las universidades tradicionales mantuvieron sus anteriores tasas de crecimiento. De esa forma la matrícula en universidades estatales pasó a representar apenas un 7% del total del sistema, en lo que significó la consolidación del carácter privado de la educación superior.

En el sistema terciario tuvieron que pasar algunos años más para que se hiciera evidente la crisis incubada. Pero fue en la educación escolar donde el año 2006 emergió una relevante movilización nacional protagonizada por el movimiento estudiantil secundario. La *revolución pingüina* denunció las consecuencias de segregación y precariedad que ha sufrido el sistema educativo y tuvo un profundo impacto político y cultural, contando con masivos respaldos del conjunto de la ciudadanía. Los estudiantes pidieron el fin a la LOCE y con dicha movilización se hizo patente el malestar incubado por años de segregación, con las cuales se cuestionaba la imagen de país exitoso por el acelerado crecimiento económico de la transición, al evidenciarse la postergación y el estado de abandono de la educación pública, pese a las reformas e inversiones realizadas y a las políticas focalizadas.

También entró en tensión los modos de representación de la sociedad civil a través de comisiones de *experto*, cuestión que perdura hasta la actualidad. Pues el modo de intentar superar la crisis fue la convocatoria de un amplio Consejo Asesor para la Calidad de la Educación, que integraba la tradicional visión de los expertos educativos, con una mayor representación de los actores sociales con tradición de movilización, conformando un grupo heterogéneo de trayectorias disímiles y poca historia común en diálogos educativos.

Con los resultados del consejo el Gobierno buscó impulsar un paquete significativo de nuevas reformas. Estas sin embargo no tenían viabilidad de tramitación parlamentaria, debido al férreo rechazo de la oposición. Lo cual conllevó a un proceso de negociación con la derecha, que culminó con el simbólico hito de *las manos en alto* del Acuerdo por la Calidad de la Educación del año 2007. Con dicho entendimiento se viabilizó la aprobación de una nueva Ley General de Educación que reemplazó en la parte de educación escolar a la LOCE y posteriormente permitió crear el Sistema de Aseguramiento de la Calidad<sup>223</sup>.

El acuerdo, indica que “la educación, tanto la recibida en la familia, como en la escuela, es la herramienta principal para alcanzar el desarrollo y la equidad”<sup>224</sup>, permitió que el Estado asumiera nuevas funciones regulatorias, se creara la Superintendencia de la Educación Escolar y la Agencia de la Calidad, estableció normas orientadas a prohibir la selección hasta sexto básico y también más requisitos a los sostenedores particulares, pero se mantuvo la posibilidad de lucro.

La nueva institucionalidad, fue finalmente creada el año 2011 a través de la promulgación de la ley 20.529 que creó el sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización. Con esta nueva ley la Superintendencia tendrá el deber de fiscalizar y canalizar denuncias de los distintos integrantes del sistema educativo, mientras que la Agencia de la Calidad deberá evaluar los establecimientos, los que serán agrupados según desempeño alto, medio, medio-bajo e insuficiente, donde el principal factor a considerar será el resultado de las pruebas estandarizadas, que ponderarán al menos un 67% del total de la evaluación

Otro hecho relevante que propició el acuerdo del año 2007, fue la aprobación del proyecto de ley que creó la Subvención Escolar Preferencial SEP, como un esfuerzo de cerrar la brecha en los resultados que consolidaba la segregación del sistema educativo. En lo sustancial, generó un aumento significativo del valor de la

---

<sup>223</sup> *Ibíd.*, pág. 39.

<sup>224</sup> VVAA, *Acuerdo por la Calidad de la Educación*, 2007.

subvención de los estudiantes más vulnerables focalizados mediante instrumentos de caracterización socioeconómica del Estado.

El investigador C. Bellei describe el acuerdo como una agenda nutrida pero desbalanceada, dado que “se ha puesto más énfasis en la presión sobre los establecimientos escolares que en la generación de capacidades docentes y directivas para responder a esa presión; más énfasis en los mecanismos de incentivos que en los de apoyo; y más en generar dispositivos de *accountability* y control que en crear una institucionalidad pública escolar capaz de gestionarse competentemente”<sup>225</sup>.

El acuerdo contó con el rechazo de los distintos sectores sociales –entre ellos los estudiantes– que se movilizaron demandando cambios estructurales al modelo heredado en dictadura y perfeccionado en los gobiernos posteriores y, por otro lado, con un significativo respaldo de los sectores conservadores, al haber alcanzado un acuerdo que aseguraba un rol preeminente al mercado en la educación<sup>226</sup>.

Además, se creó un nuevo nicho de mercado educativo: las Asesorías Técnico Educativas, ATE, que realizan *capacitaciones* en los establecimientos adscritos al régimen de la nueva subvención en lo que constituyó una nueva forma de privatización del sistema, haciendo del apoyo a la Escuela, otro nicho de negocio y externalizando una labor propia del Estado. Así se consolida el surgimiento de una nueva elite tecnócrata-económica de expertos, con roles de dirección en el mercado educativo y ex autoridades ministeriales pasan a ser dueños y directivos de estas nuevas agencias en el mercado educativo.

Así se consolida el rol del Estado como árbitro que intenta guiar al mercado a proveer mejor calidad de educación a los sectores sociales vulnerables, mejorando la institucionalidad que será responsable de la *gobernanza a distancia*

---

<sup>225</sup> C. Bellei, *op. cit.*, págs. 40s.

<sup>226</sup> C. Ruiz, *op. cit.*, pág. 142.

del sistema, y con recursos que *orienten al mercado* a atender con mejor calidad a los estudiantes de sectores vulnerables. Así, la SEP, destinada en igualdad de trato al sector municipal y al particular subvencionado, aumentó las capacidades de fiscalización del Estado hacia los sostenedores, basándose en el “cumplimiento de estándares y la obtención de resultados”<sup>227</sup>. Para todo esto se utilizan instrumentos de evaluación de política para responsabilizar e individualizar a los distintos actores del sistema educativo, en base a incentivos de premio y castigo.

“Vemos entonces que frente a la posibilidad de asegurar el derecho a la educación, la política educativa busca más bien reforzar los efectos disciplinadores del mercado y la competencia para exigir la productividad de los actores educativos. Esto lo hace poniendo de relieve las responsabilidades individuales, y con ello logra armar un relato convincente sobre los problemas educativos del país y sus posibles soluciones. En ese sentido, reconocemos como uno de los puntos fundamentales del relato educativo la repartición individual de culpas, según la cual la crisis de la educación no sería el efecto de un problema del sistema escolar, sino que sería tanto el problema de los niños y niñas con malos resultados, de los malos profesores, y de las malas escuelas”<sup>228</sup>.

En suma, las políticas educativas de todo el periodo de gobiernos de la Concertación, estuvo sustentado en, primer lugar, en la aceptación y perfeccionamiento del modelo educativo mercantil que sentó la dictadura, lo que se explica por dos razones: i) el marco político que determinó la salida pactada, aceptando la institucionalidad del régimen, la posición de fuerza de las Fuerzas Armadas, su rol activo en la política y la garantía del respeto a la propiedad privada, luego de años de profundas privatizaciones y ii) una aceptación por parte de la elite intelectual generadora de políticas públicas educativas, en primer lugar, de los conceptos generales de la teoría de capital humano y su utilización para diseñar las distintas políticas que *invertieran* en educación, individualizando la

---

<sup>227</sup> *Ibíd.*, pág. 96.

<sup>228</sup> *Ibíd.*, pág. 100.

medición de sus resultados y en segundo lugar, de la importancia de alcanzar *consensos* con la derecha, a través de instancias de comisiones que reflejaban una concepción elitista de la sociedad civil representadas en expertos y empresarios de la educación, cuestión que entró en crisis al final de este periodo, siendo un importante antecedente al cuestionamiento generalizado al sistema educacional que se desencadenaría posteriormente.

En la práctica seguían profundizándose lógicas de competencia y la privatización con un énfasis más en los procesos endógenos y de situar de manera correcta el rol de árbitro del Estado, en los distintos espacios del sistema educativo. Pero a su vez, se encausó la discusión educacional hacia posiciones cada vez más críticas a la concepción de la educación de mercado, visto los resultados en segregación que las concepciones de Friedman tenían en la realidad educativa chilena, las que solo fueron aumentando a medida que avanzaba la transición, mostrando también un agotamiento a la racionalidad de *focalizar* la intervención del Estado.

Sin embargo, la explosión de fuerzas sociales muchos mayores en torno a una crítica contra la educación de mercado ya no tendría a la Concertación como los inquilinos de La Moneda.

### **c. El punto de inflexión: la profundización del mercado o el cambio de paradigma.**

La pérdida del gobierno por parte de la Concertación responde a “factores estrictamente políticos”<sup>229</sup>. Pese a que en los primeros dos años de la gestión de M. Bachelet hubo bastante tensión social por la implementación del Transantiago y las movilizaciones estudiantiles, su mandato terminó con altos índices de aprobación y una percepción de buen manejo de la crisis económica que se desencadenó el 2009.

---

<sup>229</sup> O. Avendaño, *El giro hacia la derecha en las últimas elecciones chilenas*, Revista de Sociología, Universidad de Chile, 2010, N° 24, pág. 168.

Sin embargo, fue al interior de la Concertación donde se fue gestando una crisis que le impidió mantener el gobierno. “En la coalición de centro-izquierda se fueron incubando un conjunto de tensiones que se tornaron cada vez más explosivas, y que pocos meses antes de enfrentada la <<primera vuelta>> presidencial dieron la idea de una crisis terminal”<sup>230</sup>. La primera administración de Bachelet estuvo marcada por renunciaciones de militantes y dirigentes de los distintos partidos de la coalición y a la primera vuelta, además del candidato oficial, el ex presidente Frei, otros dos candidatos provenientes de dicho sector disputarían los votos de centro y de izquierda: Jorge Arrate y Marco Enríquez-Ominami.

Según el análisis del profesor Avendaño, esta crisis tiene su origen en el paulatino proceso de pérdida de protagonismo que tuvieron los partidos políticos en el proceso de gobierno. Su rol fue reemplazado por un cada vez mayor tecnocratismo, reflejo de la nueva racionalidad política instaurada. El malestar de los partidos coincidía con un agotamiento de las formas de representación de la sociedad civil y la irrupción de las organizaciones democráticas en los debates nacionales.

La tecnocratización de la política se empezó a desarrollar de manera más sistemática con los procesos de modernización de la gestión de Frei, lo que se tradujo “en el otorgamiento de espacios reservados y exclusivos para los equipos económicos y modernizadores, los que no sólo estaban radicados en el Ministerio de Hacienda, sino también en la influyente cartera política de la Secretaría General de la Presidencia”<sup>231</sup>, lo que reflejaba una elitista racionalidad de concebir el proceso gubernamental.

Por su parte, la derecha se presentaba unida en torno a la figura de Sebastián Piñera, con un sistemático ascenso electoral debido básicamente a la inserción en los sectores populares que había ido desarrollando la Unión Demócrata

---

<sup>230</sup> *Ibíd.*, pág. 168.

<sup>231</sup> De A. Joignant, citado por *Ibíd.*, pág. 172.

Independiente, UDI, desde el retorno a la democracia, mediante lógicas clientelistas<sup>232</sup>.

La derecha instaló la idea de una *nueva forma de gobernar*, que se sustentaba en el programa de gobierno trabajado en los *Grupos Tantaucos*, donde grupos de expertos agrupados en sectores temáticos, sentaron las líneas de acción del gobierno de Piñera con una visión tecnócrata del quehacer del gobierno.

“A nadie se le pedirá su carné de militante, pero a todos se les exigirá un currículum de excelencia, honestidad y vocación de servicio público. Gobernaremos con los mejores. Con una verdadera selección nacional y la regla será muy simple: el que mete los pies, para su casa; el que mete las manos, a la justicia”<sup>233</sup>.

El programa poseía un ambicioso conjunto de medidas para los distintos sectores. En el área de educación, coordinada por Harald Beyer, critica que “a pesar de los aumentos en cobertura y gasto que se han observado en el último tiempo, la calidad de la educación que reciben nuestros niños y jóvenes no mejora”<sup>234</sup> y como resultado nos encontramos “cada vez más lejos de los países desarrollados”<sup>235</sup>. Para la derecha, que la *inversión* educativa no diera los resultados esperados, era debido a una mala implementación, a problemas de ejecución pero no de formulación u orientación de políticas, haciendo una férrea defensa al modelo educativo.

El programa explicitaba que su gobierno heredaría la nueva institucionalidad alcanzada gracias a los acuerdos del 2007, la que se valoraba de manera positiva, explicitando el trabajo de los equipos políticos y técnicos de la coalición en la elaboración de propuestas propias, que incidieron en aquel proceso de negociación. De esta forma, dicha institucionalidad *bien utilizada*, daba la posibilidad de “poder crear una cultura de exigencia en cada una de las

---

<sup>232</sup> *Ibíd.*, pág. 172.

<sup>233</sup> VVAA, *Programa de Gobierno para el cambio el futuro y la esperanza. Chile 2010-2014*, 2009, pág. 6.

<sup>234</sup> *Ibíd.*, pág. 79

<sup>235</sup> *Ibíd.*, pág. 79

comunidades escolares del país”<sup>236</sup> y de promoción del esfuerzo individual como clave para la superación de la pobreza, sustentándose en la *excelencia* y la *satisfacción de estándares*.

Para la derecha problema central es que el Estado no se restringe adecuadamente a las labores que le son propias.

“Lo que ocurre es que el Estado se involucra en tareas que no hace bien, como es el rol directo o indirecto en la gestión de establecimientos, y deja de hacer las tareas que sí le son propias, como lo es la planificación, diseño y control de los aprendizajes de los estudiantes, así como la preocupación por diseñar políticas que permitan atraer mayores talentos y capacidades al sistema educativo, única forma de mejorar la eficacia y la calidad del sistema escolar”<sup>237</sup>.

Esta realidad “ha afectado especialmente a la educación pública municipal”<sup>238</sup> que además padece de las *rigideces* del Estatuto Docente, “de la interrupción frecuente de las clases [...] del excesivo centralismo del Ministerio de Educación y de la falta de autonomía en sus comunidades escolares”<sup>239</sup>.

Respecto a las propuestas específicas de políticas, se menciona la duplicación de la subvención escolar con nuevos mecanismos de incentivos, aumentar la acción del estado en el proceso de asesoramiento a las escuelas junto a una mayor regulación de las ATE, la creación de una red de 50 liceos públicos de excelencia, fortalecer el financiamiento compartido, acompañándolo de exenciones tributarias, aumentando la cobertura de la educación pre escolar.

También para fomentar la formación en pedagogía, el programa propuso crear una beca dirigida a la formación de profesores, que se llamó Beca Vocación de Profesor, establecer un examen de habilitación para la profesión docente, reformar

---

<sup>236</sup> *Ibíd.*, pág. 82.

<sup>237</sup> *Ibíd.*, pág. 80.

<sup>238</sup> *Ibíd.*, pág. 80.

<sup>239</sup> *Ibíd.*, pág. 80.

la carrera docente, con menos rigideces, vinculando la remuneración de mejor forma a los resultados en los aprendizajes. También el programa propuso perfeccionar los aprendizajes del inglés, medidas para mejorar la entrega de información a las familias de los resultados de las escuelas y fortalecer la figura de corporaciones para la administración de las escuelas municipales.

En educación superior el documento valora los avances en el sector y la expansión de la matrícula que se ha alcanzado. Sin embargo esgrime que “seguimos teniendo un problema de falta de igualdad de oportunidades, ya que muchos jóvenes capaces de sectores de menores recursos no siempre tienen las becas ni los créditos suficientes para acceder en igualdad de condiciones a la educación superior”<sup>240</sup>. Sus propuestas son mejorar el sistema de becas “aumentando su equidad horizontal y vertical [...] terminando con la discriminación en el financiamiento según la naturaleza jurídica de la institución de educación superior elegida por el alumno”<sup>241</sup>. En el documento se propone también avanzar a la eliminación de las diferencias en el sistema de créditos, con el objetivo de propender a una mayor igualdad de trato hacia las IES, respecto al financiamiento que les asigna el Estado.

Sobre el financiamiento al sistema terciario, el programa propone avanzar hacia la modificación del aporte fiscal directo, incorporándole indicadores que midan desempeños. Mientras que para las universidades estatales, anunció reformas para flexibilizar la gestión académica y así aumentar su *competitividad*, modificando sus gobiernos corporativos para darles mayor vinculación a entidades regionales y sectores productivos. Además, propone aumentar *la formación en capital humano*, aumentando los programas de becas para doctorados y posdoctorados.

En definitiva, el programa es tremendamente ambicioso por el conjunto de medidas que se propone para el sector, orientadas a perfeccionar el mercado

---

<sup>240</sup> *Ibíd.*, pág. 88.

<sup>241</sup> *Ibíd.*, pág. 89.

educativo, ocupando la institucionalidad creada en los años anteriores y responsabilizando en factores de gestión que la *inversión educativa* aún no diera sus frutos, manteniéndose el principio de emprendimiento como la racionalidad que gobierna el campo educacional y la privatización como el principal proceso que caracteriza el devenir del sistema.

Ahora bien, el terremoto del 27 de febrero de 2010 obligó al gobierno a modificar sus planes y dedicarle tiempo y energía a la tarea de la reconstrucción.

Tal como lo señaló el jefe de la División de Educación Superior a fines del 2010<sup>242</sup>, ese año el Gobierno terminó focalizándose en reformas de la educación escolar, donde destaca una reforma puntual que flexibilizó el estatuto docente autorizando a los directores a despedir un porcentaje específico de profesores, la creación de los Liceos Bicentenarios, entre otros elementos.

Debido a esa postergación, el 2011 sería el *año de la educación superior*, uno “muy denso, lleno de actividad”<sup>243</sup>. Lo cual efectivamente fue así, pero no de la forma que previó el gobierno.

Con una oposición política aún desarticulada y una Concertación sin poder superar las diferencias que la llevaron a perder el gobierno, fue desde los movimientos sociales que se lideró la oposición hacia la derecha. Siendo una vez más los estudiantes, pero ahora los universitarios agrupados en la CONFECH, los que iniciaron un proceso de movilización que contó con una gran masividad y transversal adhesión, tuvo significativas repercusiones y puso en jaque a la administración de Piñera.

El diseño político de los estudiantes fue no esperar la iniciativa del gobierno para reaccionar a esta, sino que impulsar desde inicio de año movilizaciones para evitar la agenda privatizadora, las que fueron gatilladas por problemas de gestión y retraso en la administración del sistema de becas.

---

<sup>242</sup> J.J. Ugarte, *entrevista*, Universia, 2010.

<sup>243</sup> *Ibíd.*

Si bien las demandas específicas de la movilización respondieron a procesos tradicionales de negociación entre los estudiantes para alcanzar una agenda de planteamientos en común, estas se sustentaron en un proceso surgido en años anteriores cuando se estableció una mayor base de elementos y diagnósticos comunes sobre el sistema educativo entre distintos actores sociales, los cuales empezaron a tener una mayor coordinación y vínculos que años anteriores.

Un hito fundacional de esta mayor vinculación de los actores sociales del campo educativo, fue el Congreso Nacional de Educación del año 2009, donde distintos actores sociales<sup>244</sup> replicaron el modelo de participación en debates sobre las políticas educativas utilizado en el diseño de la ENU y desarrollaron por varios meses instancias locales, comunales y regionales que culminaron en el Congreso Nacional los días 4 y 5 de septiembre del 2009 en la USACH.

En las conclusiones del Congreso se planteó la tarea urgente de recuperar lo público, frente a la concepción neoliberal de que “lo público no es más que la suma de estas individualidades alineadas, en una carrera desbocada por producir y que compiten entre sí”<sup>245</sup>. En el documento se expone el siguiente diagnóstico:

“La educación se ha transformado en una mercancía. El Congreso concluyó que todos los esfuerzos por mejorar la educación se han estrellado ante esta realidad, al continuarse dentro de los marcos del Estado Subsidiario, que deja a la población abandonada al mercado, haciendo abstracción de las enormes inequidades sociales y económicas existentes”<sup>246</sup>.

A vista de los congresales, es el marco sistémico del modelo y no la gestión de este, el causante del persistente fenómeno de segregación que cada vez se iba

---

<sup>244</sup> Participaron como organizadores de este proceso, agrupaciones de estudiantes secundarios, la CONFECH, federaciones de funcionarios de la educación superior, el Colegio de Profesores, la Asociación de funcionarios del Ministerio de Educación, ANDIME, la Asociación de Funcionarios de la Junta Nacional de Jardines Infantiles, asociaciones de académicos, de padres y apoderados, entre otras.

<sup>245</sup> VVAA, *Conclusiones Congreso Nacional de Educación, 4 y 5 de Septiembre de 2009, USACH*, Revista Docencia, pág. 5.

<sup>246</sup> *Ibíd.*, pág. 5.

profundizando más, pese (o debido) a las constantes *inversiones* en educación, las cuales eran vistas como parte del problema y no su solución.

“La incorporación creciente de niños y jóvenes al sistema de educación formal, uno de los logros que no se cansan de repetir los partidarios del sistema, no ha traído consigo mejoras pedagógicas, mayor integración y movilidad social, sino una profundización de la segmentación social y las inequidades, ahora en el plano simbólico y de la cultura”<sup>247</sup>.

Es por esto que las medidas que se plantean impulsar son estructurales, como por ejemplo cambiar la Constitución, mediante una asamblea constituyente y desde ahí establecer “un Estado Garante efectivo del derecho a la educación”<sup>248</sup>, mediante la construcción de un Sistema Nacional Integrado de Educación, estableciendo que “la gratuidad, la obligatoriedad y universalidad de la educación deben estar reconocidas jurídicamente y aseguradas las condiciones para su cumplimiento en el sistema público de educación”<sup>249</sup>.

Las propuestas de medidas específicas a implementar en el sistema educativo se basaron en aumentar el rol proveedor del Estado, acabar con los instrumentos que permiten la mercantilización de la educación y aumentar las instancias democráticas dentro del sistema. Entre ellas se encuentran poner fin a la subvención escolar y al financiamiento compartido; el fin al lucro efectivo, la gratuidad y el fin a la selección, como condiciones para que el Estado apoye financieramente a establecimientos escolares privados; fortalecer la estructura orgánica del MINEDUC; asegurar la participación de la comunidad educativa; dar un trato preferente a las universidades del Estado; avanzar hacia un aporte fiscal a la educación equivalente a un 7% del PIB; y acabar con el autofinanciamiento en la educación superior. También en el documento propuso una nueva política docente, que estableciera una carrera profesional y la disminución de horas de trabajo en el aula; reconocer jurídicamente la triestamentalidad de las

---

<sup>247</sup> *Ibíd.*, pág. 6.

<sup>248</sup> *Ibíd.*, pág. 6.

<sup>249</sup> *Ibíd.*, pág. 6.

comunidades de educación superior y la construcción de un Tecnológico Nacional de propiedad del Estado.

Para que el Estado tenga los recursos que permitan financiar este paquete de medidas, el documento propone una reforma tributaria y avanzar hacia la renacionalización del cobre en el país.

Finalmente, el documento expresa que el rol de las organizaciones democráticas de la sociedad civil, será fundamental para instalar un programa con dichos contenidos:

“Las propuestas que se presentan serán solamente realidad en la medida que el mundo social haga que el país efectúe un giro radical a las políticas actuales. Ello será posible en la medida que se abran espacios de participación para la Sociedad, se ponga fin a la exclusión y al monopolio de los tecnócratas en la definición de las políticas públicas. El primer paso ya se dio con la realización del Congreso Nacional de Educación”<sup>250</sup>.

Estos elementos constituyeron la base conceptual de las movilizaciones nacionales por la recuperación de la educación pública que marcaron al país el año 2011, donde distintas organizaciones democráticas de la sociedad civil tuvieron la capacidad de sentar las bases de un discurso crítico al devenir de las políticas neoliberales en educación.

Dicho año en EE.UU., medio oriente, diversos países de Europa entre otros lugares, acontecían significativas expresiones de contienda política transgresiva y expresiones masivas de movilización social. Y en ese contexto la originalidad y masividad de la movilización liderada por los estudiantes chilenos, en una sociedad conocida por ser conservadora y que se jactaba de sus buenos resultados económicos, captó la atención en todo el planeta.

---

<sup>250</sup> *Ibíd.*, pág. 10.

De ese modo, el gobierno que se vio obligado a postergar al 2011 la agenda en educación superior, ahora ya no tendría otra posibilidad que reaccionar ante la iniciativa estudiantil, que se le había adelantado a su agenda. Si bien la derecha logró avanzar en algunos aspectos de su programa, estos se vieron como meras iniciativas aisladas sin ningún hilo conductor<sup>251</sup>.

Los estudiantes –en uno de los documentos tipo petitorio que lograron consensuar– establecían como objetivo principal del movimiento:

“Construir un proyecto de educación garantizado constitucionalmente como un derecho social universal en todos sus niveles, fundado en un sistema de educación pública, democrática, pluralista, gratuita y de calidad, orientado a la producción de conocimientos para un desarrollo integral e igualitario y a la satisfacción de las necesidades de Chile y de sus pueblo”<sup>252</sup>.

Establecían a su vez dos objetivos inmediatos: frenar la agenda privatizadora del gobierno y posicionar las demandas de educación gratuita, el fin al lucro, la democratización, el fin al endeudamiento y al autofinanciamiento y propiciar un acceso equitativo a la educación superior.

Las bases para la construcción de dicho proyecto educativo consideraban aumentar el gasto público en educación, dirigiéndolo hacia los aportes basales de libre disposición de las universidades, dando prioridad a las estatales pero con la posibilidad de incluir otras sujetas al cumplimiento de un rol público; la creación de una red nacional de educación técnica estatal; y otorgar al breve plazo fondos para la revitalización de las universidades tradicionales. Los estudiantes también pedían poner fin al CAE, creando un sistema único de créditos para todas las instituciones que no lucren, la creación de una tarjeta de transporte única y estatal y la eliminación del Aporte Fiscal Indirecto, AFI<sup>253</sup>.

---

<sup>251</sup> C. Bellei, *op. cit.*

<sup>252</sup> CONFECH, *Petitorio*, 2011.

<sup>253</sup> *Ibíd.*

En aspectos de democratización y regulación del sistema de educación superior, los estudiantes plantearon la eliminación de las trabas para garantizar el derecho a la participación triestamental en el gobierno de las universidades, asegurar libertad de cátedra y de asociación, la prohibición efectiva del lucro y una nueva política de acreditación. También, respecto al acceso de la educación superior, los estudiantes exigían la creación de mecanismos complementarios de acceso, para contrarrestar el efecto segregador de la Prueba de Selección Universitaria, PSU.

A lo largo del extenso conflicto y dentro de los múltiples intercambios entre el ejecutivo y los actores movilizados, hubo dos respuestas significativas del gobierno con propuestas de políticas educativas: el Gran Acuerdo Nacional por la Educación (GANE), anunciado por el presidente en cadena nacional y posteriormente el documento Políticas y Propuestas de Acción para el Desarrollo de la Educación Chilena, presentado cuando Felipe Bulnes era el nuevo ministro de educación, dado que la movilización le costó la salida de la cartera al Ministro J. Lavín, dada su vinculación a las inmobiliarias mediante las que se extraían utilidades de la Universidad del Desarrollo, de la cual era miembro fundador.

El documento GANE inicia valorando los resultados del sistema en cuanto a la expansión de la matrícula, expresada ese año en un millón de estudiantes en la educación superior, pero que de todos modos, se hace ya necesario “innovar para poder entregar alta calidad a todos a costos alcanzables”<sup>254</sup>. Esto en base a la existencia de un diagnóstico común, según el cual “tenemos un sistema que avanzó en acceso y cobertura, pero que debe resolver los déficits en calidad, equidad y financiamiento”<sup>255</sup>. El documento apuesta a un “un sistema equitativo y justo, en el que todo el que quiera y se esfuerce pueda estudiar y seguir soñando con un futuro mejor”<sup>256</sup>. En el fondo el documento es, por una parte, un reconocimiento hacia los actores movilizados, para ser considerados en la

---

<sup>254</sup> Ministerio de Educación, *Gran Acuerdo Nacional por la Educación (G.A.N.E.)*, 2011, pág. 1.

<sup>255</sup> *Ibíd.*, pág. 1.

<sup>256</sup> *Ibíd.*, pág. 2.

elaboración de políticas públicas educativas, dado el protagonismo alcanzado por el transversal respaldo a las movilizaciones y por el otro, un intento a sumarlos al marco del consenso alcanzado durante la transición respecto a la primacía de la educación del mercado y a su enfoque privatizador y promotor del esfuerzo individual.

“Basarse en el esfuerzo y la libertad individual para el avance de un bienestar colectivo, en la precaución y serenidad en la toma de decisiones, en el consenso, no solo de los actores políticos, sino que de todos aquellos que sean parte del sistema, pero que vean más allá de sus intereses particulares, y por sobre todo que promueva la igualdad de oportunidades para todas las chilenas y chilenos”<sup>257</sup>

En términos concretos el documento proponía una inversión de US\$ 4.000 millones para aumentar las becas, perfeccionar el sistema de créditos, realizar mejoras al sistema de acreditación y a la entrega de información a los usuarios; fortalecer la institucionalidad con la creación de una subsecretaría y una superintendencia de educación; propiciar un nuevo trato con las universidades estatales, aumentando sus recursos, modernizando sus procedimientos y mejorando sus condiciones para realizar inversión y la creación de nuevos fondos concursables. Respecto al lucro, el documento dejaba abierta la posibilidad de rediseñar el modelo en miras a poder explicitar la existencia de universidades con fines de lucro, pero que estuvieron obligadas al pago de impuestos.

El documento del Ministro Bulnes si bien es más extenso en el número de propuestas específicas, buscó encuadrar el diálogo en los marcos establecidos por el GANE que defendían los pilares del modelo:

“Para el logro de estos objetivos necesitamos fortalecer la sociedad docente, a través de un sistema mixto de provisión de educación, en que coexista la educación pública con la educación privada en todos los niveles. Este modelo ha generado un creciente aporte en cobertura, calidad, equidad y movilidad

---

<sup>257</sup> *Ibíd.*, pág. 2.

social, desde que ha combinado la diversidad, el emprendimiento privado, la filantropía o la motivación de obtener una legítima retribución, con la necesaria presencia y provisión de educación por el Estado”<sup>258</sup>.

Dentro de los elementos diferenciadores entre ambos documentos, en el segundo se explicita la disposición del gobierno a hacer cumplir la legislación vigente respecto al fin al lucro en las universidades y una apertura a abrir mayores instancias de participación de la comunidad educativa en la institucionalidad del sistema.

El intento por parte del Gobierno de alcanzar acuerdos, pero defendiendo el proceso privatizador que ha tenido la educación en el país, fue infructuoso. Dándose paso a una apuesta por el desgaste del movimiento que, sin embargo, no estuvo extenso de tensiones al interior del oficialismo. El Ministro de SEGPRES, C. Larroulet, analiza el hito señalando que muchos “cedieron a la tentación populista y esperaban que el gobierno acogiera total o parcialmente el petitorio del movimiento estudiantil”<sup>259</sup>, lo que fue rechazado por S. Piñera.

“Fuimos testigos de la excepcional fortaleza que tuvo el expresidente Piñera para contener las presiones populistas y mantener firme el rumbo de su gobierno y del país”<sup>260</sup>.

Como resultado del proceso el gobierno tuvo que pagar un gran costo. La alta aprobación alcanzada el 2010, con los esfuerzos de la reconstrucción y el despliegue en torno al rescate de los 33 mineros, se desmoronó y propició la derrota oficialistas en las elecciones municipales del 2012 y parlamentarias y presidenciales del siguiente año.

Además, el impacto por la masividad de las movilizaciones y las denuncias de lucro en las universidades aglutinaron a la oposición en posiciones más críticas a

---

<sup>258</sup> Ministerio de Educación, *Políticas y propuestas de acción para el desarrollo de la educación chilena*, 2011.

<sup>259</sup> C. Larroulet y J. Gorosable, *La educación en la encrucijada ¿Estado Docente o Sociedad Docente?*, RIL, 2015, pág. 71.

<sup>260</sup> C. Larroulet y J. Gorosable, *op. cit.*, pág. 71.

la concepción de bien de consumo que sustentaba el sistema educacional chileno. Ejemplo de ello es que en julio del 2011, en la cámara de diputados con mayoría opositora, se conforma una comisión investigadora mandatada para realizar una revisión a fondo del sistema de educación terciario.

Esta instancia posee la relevancia de marcar una significativa ruptura (aunque no absoluta) respecto a la legitimación de dicho sector político, a los principios de mercados que sustentan el sistema educativo actual, por parte de los partidos de oposición responsables de su profundización durante dos décadas.

Uno de los elementos que impulsa la creación de la comisión es la constatación que “al contrario de lo establecido en la ley, las universidades se han convertido en verdaderas empresas, con ganancias siderales, gastos en publicidad superiores a los del resto del mercado y tratos draconianos con sus estudiantes-clientes”<sup>261</sup>. De esta manera, la comisión diagnóstica un abandono de la educación pública, como resultado del sistema heredado de la dictadura.

“El sistema de educación terciaria, creado bajo el gobierno militar, ha forzado un desapego del Estado con las universidades pública, que deben competir de igual a igual con las privadas. Esto, porque en la práctica no dependen del aporte fiscal y deben emprender negocios, cobrar altos intereses, vender el conocimiento, formar consorcios con empresas privadas y buscar financiamiento externo para mantener sus instalaciones y profesores”<sup>262</sup>.

Además, el documento advierte los potenciales conflictos de interés existentes en el campo educativo, dado el permanente traspaso de autoridades ministeriales a cargos directivos de universidades privadas u otros nichos de negocio en el sector y a que “los arquitectos del modelo de Educación Superior, que eran funcionarios públicos en la época de la dictadura militar, hoy son dueños o

---

<sup>261</sup> Cámara de Diputados, *Informe de la Comisión Investigadora sobre el Funcionamiento de la Educación Superior*, 2012, pág. 2.

<sup>262</sup> *Ibíd.*, pág. 5.

directores de distintos establecimientos”<sup>263</sup>, convirtiéndose en una nueva clase económica nacida del mercado educativo.

Con esa base, luego de un extenso periodo de escuchar a múltiples invitados y de realizar un análisis detallado del conjunto del sistema, dentro de las proposiciones de dicha comisión se encuentra la de remitir al Ministerio Público todos los antecedentes recabados pues “ha llegado a la convicción de la existencia de la persecución del lucro dentro de sus fines corporativos”<sup>264</sup> en distintas universidades. Además, sugiere a la Cámara “suspender toda tramitación legislativa relacionada con la educación superior (reforma tributaria, CAE, la Superintendencia, etc.), sin antes abordar de forma integral las conclusiones y propuestas realizadas por esta comisión”<sup>265</sup>, entre las que se considera establecer en la Constitución el derecho a la educación, siendo deber del Estado garantizar su acceso en todos sus niveles; la creación de un nuevo modelo de financiamiento que asegure con recursos del Estado la *totalidad de requerimientos de la educación superior pública* y condicione el financiamiento a instituciones privadas a que estas den garantías de, por ejemplo, no perseguir fines lucro; estableciendo una acreditación y rendición de cuentas obligatoria, transparencia y fijación de los aranceles universitarios en base a costos.

De esta forma, la irrupción de una movilización social inédita en su masividad, terminó finalmente por romper el consenso que imperaba sobre el modelo de desarrollo del sistema educativo. Luego de dicho hito la oposición giró hacia posturas de mayor disponibilidad de alterar las bases estructurales del modelo educativo, de la herencia de la dictadura permanentemente perfeccionada y en la cual ya se le habían realizado múltiples iniciativas al ser un área prioritaria en sucesivos gobiernos, todas las que se basaban en una lógica privatizadora. Sin embargo, dicha disposición a romper los acuerdos marcos alcanzados en

---

<sup>263</sup> *Ibíd.*, pág. 7.

<sup>264</sup> *Ibíd.*, pág. 364.

<sup>265</sup> *Ibíd.*, pág. 367.

educación e impulsar reformas contrarias al avance del mercado, generó tensiones y resistencias dentro del nuevo gobierno que asumió La Moneda.

De esta forma, el quiebre perpetuado en dictadura, marcó un punto de inflexión definitivo entre lo que fue la discusión educativa a lo largo del siglo XX y el desarrollo posterior del sistema, que a partir de ese momento se basó en un régimen de mercado tal como propugnaban las teorías neoliberales, donde las instituciones educacionales compiten entre sí y el Estado va adquiriendo funciones de control, regulación y orientación del mercado educativo, preferentemente provisto por agentes privados; el uso de las nuevas tecnologías va siendo utilizado para mejorar los dispositivos de responsabilización individual de los resultados educativos; y finalmente el individuo es visto como una forma más de capital, en el cual es necesario invertir.

Así se inicia un ciclo de una serie de privatizaciones en el campo educativo, superpuestas entre sí, abarcando cada vez más ámbitos del sistema, que conciben la educación como el modo en que los individuos aumentarán sus riquezas y desechando las vías que promueven procesos colectivos de cambio social.

La racionalidad neoliberal se desplegó no solo colonizando el quehacer del Estado, sino también en ámbitos culturales a través de la promoción de la competencia y de valores individualistas. Pese a los nichos de cultura de resistencia, esta concepción del *homo agens* “ha penetrado de uno modo significativo en la mentalidad chilena, aún entre aquellos que se dicen de centro o de izquierda”<sup>266</sup>.

La idea que sustentó las modernizaciones de los años 90, fue que la operación más rentable con la cual el Estado podría ocupar la riqueza generada producto de la bonanza y alto crecimiento económico era *invirtiendo en la*

---

<sup>266</sup> Chonchol, *¿Hacia dónde nos lleva la globalización? Reflexiones para Chile*, citado en E. Cavieres, *La neoliberalización de la educación chilena o la privatización del sistema educativo “por dentro”*, *op. cit.*, pág. 21.

*formación de capital humano.* Esta concepción se tradujo en políticas públicas innovadoras, grandes recursos invertidos –avanzando cada vez más hacia una igualdad de condición entre el sector público y el privado–, pero nada que alterara los mecanismos de mercados existentes en el sistema. Gracias a este proceso se genera un país altamente desigual, con una cultura individualista y con ausencia de proyectos colectivos o formas colaborativas de desarrollo, lo que dio como resultado general, un sistema cada vez más segregado, aumentando las brechas educativas entre los distintos grupos socioeconómicos.

A modo de resumen general, y con la consideración que los procesos de privatización endógenos y exógenos muchas veces se encuentran súper puestos entre sí, podemos esquematizar en el siguiente cuadro el proceso de mercantilización de la educación chilena:

Cuadro: Fases de la privatización del sistema educativo chileno

Etapa / políticas por nivel educativo	Periodo					
	1970-1973	1973-1980	1980-1990	1990-1996	1996-2006	2006-2013
	<b>Discusión de la ENU</b>	<b>Control, depuración y precarización</b>	<b>1era fase privatizadora - énfasis exógeno</b>	<b>2da fase privatizadora - énfasis endógeno</b>	<b>3era fase privatizadora - mixto</b>	<b>4ta fase privatizadora y crisis</b>
Orientación general del proceso político en el campo educativo	<i>Amplia participación de la comunidad para impulsar nuevo modelo educativo y social.</i>	<i>Persecución del enemigo interno, intervención, represión, desfinanciamiento.</i>	<i>Reformas estructurales, libertad de enseñanza, desestatizar e ingreso de privados.</i>	<i>Búsqueda de consenso, consolidación mercado educativo y accionar focalizado del Estado.</i>	<i>Gran inversión país en Capital Humano.</i>	<i>Estado evaluador y cultura de la educación efectiva.</i>
Concepción del gobierno respecto a la sociedad civil	<i>Democracia participativa, empoderamiento comunidad en proceso de cambio social.</i>	<i>Desarticulación lógicas cooperativas en sociedad civil.</i>	<i>Promoción de valores individualistas, desarrollo cultura de resistencia a la dictadura.</i>	<i>Sociedad civil representada a través de expertos.</i>	<i>Sociedad civil representada a través de expertos.</i>	<i>Crisis de representación e irrupción organizaciones democráticas en la discusión educativa.</i>
Políticas de educación superior	<i>Respaldo proceso reforma universitaria.</i>	<i>Nombramiento rectores delegados, exoneración, baja matrícula.</i>	<i>Desarticulación universidades estatales, fin a la triestamentalidad, fin a la gratuidad, instauración sistema de créditos, nacimiento IES privadas, financiamiento competitivo para IES e investigadores.</i>	<i>Mantenimiento del modelo, diálogo en Comisión Brunner para su mejora, licenciamiento IES.</i>	<i>Nuevas líneas FDI, programa formación inicial docente, MECE-Superior, FUAS, beca JGM, crédito CORFO.</i>	<i>Mejoras FSCU y becas, CAE, arancel regulado, acreditación y control de calidad.</i>
Políticas de educación escolar	<i>Socialización, ampliación matrícula pública, plan general de alfabetización</i>	<i>Intervención y desarticulación SUTE, exoneración, represión, desfinanciamiento.</i>	<i>Municipalización, privatización profesión docente, financiamiento vía subvenciones, apertura establecimientos particulares subvencionados.</i>	<i>P-900, MECE-Básica, MECE-Rural, publicación SIMCE, Estatuto Docente eficiente, Financiamiento Compartido.</i>	<i>Ampliación programas focalizados, perfeccionamiento Estatuto Docente, reforma curricular, JEC.</i>	<i>Nueva institucionalidad pública, SEP, ATE, liceos de excelencia.</i>
		Inicio del proceso de privatización				

Fuente: elaboración propia

El cuadro da cuenta como desde la dictadura se han dado los distintos procesos privatizadores con sus respectivos énfasis en cada uno de los niveles educativos y como dicho proceso ha sido producto de un desanclaje de la participación democrática de la sociedad civil en la elaboración de políticas educativas. A tal punto que fue la irrupción en el debate por parte de las agrupaciones democráticas insertas en el campo educativo, a través de la crítica al sistema y expresada en masivas movilizaciones, la que inició una fase de crisis y pérdida de legitimidad del modelo de desarrollo educativo.

Dicho modelo que fue promocionado por los distintos gobiernos de todo el periodo mencionado, contó con el respaldo de organismos internacionales como el Banco Mundial, que reeditando la teoría del capital humano, articularon “la vinculación entre economía, educación y superación de la pobreza”<sup>267</sup> para promover políticas estandarizadas que no atendían a aspectos culturales propios de cada país.

Según D. Harvey<sup>268</sup>, cada vez que los organismos internacionales propiciaban fórmulas neoliberales para salir de crisis económicas, se generaba una mayor acumulación de la riqueza y una transferencia de poder desde la periferia hacia los centros neoliberales. Esto posee, según el autor, un comportamiento similar al *esquema Ponzi* que caracteriza las estafas piramidales. Llevado ese análisis al devenir de nuestro sistema educativo, observamos que ocurre un fenómeno similar, pues toda innovación realizada, al no tocar la base de mercado que promueve a los agentes a actuar competitivamente, resultó ser una mantención o profundización de los niveles de segregación que muestra el sistema educativo, con todas las consecuencias sociales, culturales y políticas que ello conlleva. También generó también el surgimiento de una nueva elite tecnócrata-educativa, conformada por militantes y funcionarios de gobierno tanto del régimen militar

---

<sup>267</sup> E. Cavieres, *La neoliberalización de la educación chilena o la privatización del sistema educativo “por dentro”*, *op. cit.*, pág. 29.

<sup>268</sup> D. Harvey, *op. cit.*

como de la Concertación, que pasaron de ser autoridades públicas a directivos de las empresas del nuevo mercado educativo.

Esta racionalidad y sus consecuencias se consolidaron durante décadas. La irrupción de las organizaciones democráticas de la sociedad civil, no solo rompió el consenso sobre los marcos del sistema, sino también la concepción de la sociedad civil, que pasó de estar caracterizada por la clásica figura de los comités conformadas por expertos tecnócratas representantes de las distintas sensibilidades políticas e intereses de inversores, a la irrupción en dicho espacio, cada vez con más peso, de las organizaciones democráticamente articuladas para representar los estamentos educativos, generándose una tensión no resuelta.

El gobierno de Piñera terminaba gracias a la agrupación de una nueva alianza política, conformada por los partidos de la Concertación más el Partido Comunista. Por tanto, la pregunta que surgía en ese momento era ¿una coalición conformada mayoritariamente por partidos políticos que en el ejercicio del gobierno profundizaron un determinado paradigma de modelo educativo podría ser capaz de generar un giro radical hacia una visión de recuperación de la educación pública?

Basándonos en esa pregunta, es posible analizar en el siguiente capítulo, qué tanto de ruptura o de continuidad han tenido las políticas educacionales, impulsadas por la segunda administración de M. Bachelet.

### **CAPÍTULO III – Las reformas educacionales de la Nueva Mayoría**

La presidenta Bachelet al finalizar su primer mandato y asumir un cargo en la Organización de Naciones Unidas, ONU, se desligó de la contingencia política durante la gestión de Piñera. Así logró mantener altos índices de aprobación personal, a diferencia del gobierno en ejercicio que a partir del año 2011 cayó abruptamente sus índices de respaldo y de los partidos que conformaban la Concertación, que aún mantenían los conflictos y la crisis que los llevó a perder La Moneda ante la derecha.

El liderazgo de M. Bachelet fue el principal aglutinador y conductor que permitió a los partidos de la Concertación volver al Gobierno. Lo cual ya no sería bajo la misma coalición.

La inclusión del Partido Comunista de Chile a la plataforma política del segundo gobierno de M. Bachelet, implicaba incorporar a una fuerza que había sido aislada de la salida pactada a la dictadura y, sin presencia en el parlamento, realizó una oposición desde la izquierda a los gobiernos de la Concertación, valiéndose de su presencia en los movimientos sociales.

En la medida que la fuerza electoral de la Concertación empezó a disminuir y la definición presidencial con la derecha se dio en balotaje, el PC y la Concertación empezaron a generar paulatinos acercamientos, que arribaron en el nacimiento de la Nueva Mayoría, coalición que asume el Gobierno el año 2014, con contenidos programáticos distintos a los de la Concertación.

En el programa de gobierno si bien existe un reconocimiento al crecimiento y superación de la pobreza que han propiciado las políticas económicas del país las últimas décadas, explícita que “las transformaciones que realizaremos son el inicio de un proyecto transformador de largo plazo que apunta a hacer los cambios necesarios al modelo de desarrollo que ha tenido nuestro país”<sup>269</sup>, lo que dará

---

<sup>269</sup> VVAA, *Programa de Gobierno. Michelle Bachelet*, 2013, pág. 7.

inicio “a un nuevo ciclo político, económico y social”<sup>270</sup>. Para esto, el programa señala que impulsará tres reformas estructurales: la educacional, la tributaria y una nueva constitución nacida en democracia y como resultado de un proceso participativo.

Las tensiones del nuevo periodo, provenían de los conflictos internos que le provocaron la pérdida del gobierno a la Concertación, de los generados por la mayor amplitud ideológica que supone la incorporación de partidos que antes jugaban roles de oposición desde la izquierda, así como también del rol que asumió la derecha frente al avance del programa de gobierno.

#### **a. La educación en el programa de gobierno**

La reforma educacional constituye un pilar fundamental del quehacer del gobierno, pues sería el *desafío principal* para alcanzar “una sociedad verdaderamente desarrollada, que supere sus profundas desigualdades”<sup>271</sup>. Para lograr aquello, esta nueva reforma educacional posee cuatro pilares: mejorar la *calidad* de la educación, reducir la segregación y fomentar la *inclusión* social, impulsar la *gratuidad universal* y poner *fin al lucro* en todo el sistema educativo.

Si bien el diagnóstico ocupado era similar al que ya estaba consolidado luego de los resultados de la reforma educativa de E. Frei, que no alteraron el patrón de segregación que aún posee el sistema educativo chileno, por primera vez un programa de gobierno explicitaba la necesidad de introducir mecanismos, ya no para perfeccionar o aminorar los efectos del mercado en la educación, sino para transformarlo. Por ejemplo, respecto al pilar de gratuidad universal, el programa indica:

“Esta propuesta plantea un cambio de paradigma. Ello implica pasar de la educación como un bien que es posible transar en el mercado y la competencia como mecanismo regulador de la calidad, a un sistema

---

<sup>270</sup> *Ibíd.*, pág. 8.

<sup>271</sup> *Ibíd.*, pág. 16.

educacional coordinado que ofrece a las niñas, niños y jóvenes de Chile un derecho social”<sup>272</sup>.

Sobre poner fin al lucro en todo el sistema educativo, si bien a reglón seguido dicho compromiso es moderado indicando que esta eliminación será solo en aquellas instituciones que reciban financiamiento público, se justifica debido a que dichos recursos deben destinarse al mejoramiento de la calidad y no a la mantención de una “lógica de cuasi-mercado, cuyo motor es la competencia por alumnos”<sup>273</sup> y que se ha traducido en la reducción de la participación del Estado en la provisión del servicio educativo.

Por tanto, prosigue la argumentación del programa, la educación debe pasar a ser reconocida como un *derecho social*, dado su innegable valor público que “está a la base de una sociedad más justa, democrática y participativa [Por tanto] nuestra sociedad debe abandonar las prácticas que han permitido tratar la educación como un bien de consumo”<sup>274</sup>.

Este cambio de paradigma proponía fortalecer el rol del Estado, no solo desde un rol fiscalizador y regulador sino como un proveedor activo, haciendo del fortalecimiento de la educación pública el *motor* y *sello* de la reforma, dado que está “debe fijar los estándares de calidad y tener presencia relevante en todo el territorio”<sup>275</sup>.

Con dichos pilares y principios, el programa propone políticas para los tres niveles educativos

En la educación parvularia el eje central del programa era avanzar en cobertura, donde se proponen crear 4.500 salas cunas y 1.200 salas de jardines infantiles. Esto se acompaña de una *modernización institucional* que consiste en la

---

<sup>272</sup> *Ibíd.*, pág. 17.

<sup>273</sup> *Ibíd.*, pág. 17.

<sup>274</sup> *Ibíd.*, pág. 17.

<sup>275</sup> *Ibíd.*, pág. 17.

creación de un sistema de acreditación y aseguramiento de la calidad, la creación de una subsecretaría propia para el sector y mejoras laborales.

Para el sector escolar el programa propone la prohibición al lucro al sector particular subvencionado; el fin al financiamiento compartido, el cual es señalado como una de las medidas que más propician la segregación en el sistema; la creación de una nueva institucionalidad para la educación pública, poniendo fin a la municipalización de la enseñanza; el fin a todo mecanismo de selección en los establecimientos que reciban financiamiento del Estado; y establecer una carrera docente, con mejoras salariales y un aumento en las horas de la jornada laboral destinada al trabajo fuera del aula.

Respecto a educación superior, la idea planteada fue avanzar hacia la gratuidad universal en un proceso que debía tomar en total 6 años y que al finalizar el gobierno alcanzaría al 70% más vulnerable de la población, estableciendo garantías de calidad y propiciando un acceso equitativo. El programa de gobierno también propuso modernizar la institucionalidad en el sector, creando una subsecretaría y una superintendencia, así como también darle más atribuciones al ministerio en caso de inviabilidad o cierre de instituciones de educación superior. A su vez, se explicita que existirá un *trato preferente* a las universidades estatales y, adicionalmente, anuncia la creación de dos nuevas universidades estatales en las regiones de Aysén y O'Higgins y la creación de CFT estatales, en todas las regiones del país.

El principal elemento de continuidad con el modelo anterior es la aseguración de un sistema mixto por medio de la provisión educativa de actores privados financiados por el Estado. Pero los cuales ya no podrán *competir* en un mercado, sino que deberán *cooperar* en un sistema sustentado en entender la educación como un derecho social.

De este modo, fortalecer el rol provisorio del Estado rompe con el principio de subsidiariedad y la gratuidad cambia radicalmente el principio según el cual cada

familia *invierte* en la educación. Así lo que se propone es iniciar un ciclo de reformas tendientes a cambiar la concepción de la educación, dejar de entenderla como un bien de consumo e impulsar medidas de alcance universal y no focalizadas a quienes no pueden acceder al sistema educativo.

La forma como el programa argumenta la necesidad de la reforma educativa, encontrará rápidamente la oposición de la derecha que acusa el abandono de la lógica de los consensos mediante la cual se diseñaron las políticas en el sistema educativo, retornando a la vieja concepción del Estado Docente que no permitió el desarrollo educacional del país<sup>276</sup>.

C. Larroulet justifica dicha posición, argumentando que durante el siglo XX la educación chilena presentaba *100 años de retrasos* comparándola, por ejemplo, con el desarrollo de la educación estadounidense. Situación que empieza recién a revertirse gracias a la introducción de los principios de la economía social de mercado impuesta por la dictadura.

Lo que Larroulet omite es que el sistema educacional estadounidense, siempre fue desarrollado desde una lógica de fortalecer la educación pública, sustentándose en el pensamiento y obra de Horace Mann. Como vimos, dicho sistema educacional fue fuertemente criticado por M. Friedman catalogándolo *como una isla de socialismo en el mar del mercado libre*.

Además, en la crítica contra los principios de la reforma educacional del segundo gobierno de M. Bachelet, Larroulet –al igual que Friedman– relativiza el problema de la segregación que genera la educación sustentada en reglas del mercado, cuando señala:

“Y aunque no concordamos con quienes creen que una excesiva desigualdad de ingresos no representa un problema, tampoco coincidimos

---

<sup>276</sup> C. Larroulet y J. Gorosable, *op. cit.*

con aquellos que piensan que es el problema más grave que afecta a Chile<sup>277</sup>.

Por esto, las materias de educación presentadas en el programa contarán desde un inicio con una férrea crítica desde los sectores de derecha, lo que impactó a lo largo de todo el proceso de discusión de la reforma.

#### **b. La reforma educacional en sus leyes**

Como es de suponerse, entre el planteamiento inicial de un programa y su implementación, surgen diversas diferencias que se hacen necesarias de considerar, para constatar la real magnitud del proceso de transformación comprometido y cómo el devenir de la política altera los compromisos programáticos.

En particular en lo referido a su discusión legislativa, la reforma educacional se expresó a través de un conjunto de leyes, que a medida que transcurría la gestión del gobierno, iban siendo ingresadas al Congreso para su discusión.

De esta forma, dentro de la agenda establecida para los primeros 100 días de gestión, fueron ingresados proyectos de ley asociados a la reforma educacional tales como la creación de las dos nuevas universidades estatales, la creación de las figuras de administradores provisionales y de cierre para las instituciones de educación superior, la creación de la Subsecretaría de Educación Parvularia y de una Intendencia para ese sector; y el proyecto que posteriormente se conoció como la *ley de inclusión* que concentró principalmente la atención y generó intensos conflictos políticos, siendo la primera de las tres leyes centrales de la reforma en el sector escolar que analizaremos en el siguiente apartado.

---

<sup>277</sup> C. Larroulet y J. Gorosable, *op. cit.*, pág. 22.

## **i. Las leyes en el sector escolar**

### *Ley de Inclusión*

La denominada Ley de Inclusión propuso poner fin a tres instrumentos presentes en el sistema educativo escolar, como lo son la posibilidad de lucro por parte de los sostenedores particulares subvencionados por el Estado, el financiamiento compartido y la selección de los estudiantes. Estos componentes eran entendidos como mecanismos que propician la segregación escolar y no contribuyen a mejorar su calidad, por lo que están en la base de la desigualdad existente en el sistema.

Estas medidas se justificaban debido a que “la sociedad chilena ha exigido al Estado un cambio de paradigma en el sistema educativo [...] por su marcada segregación y ha exigido un nuevo modelo que sea inclusivo, que fortalezca la educación pública”<sup>278</sup>. Además, la existencia de estos tres instrumentos “ha consolidado un sistema que niega la libertad de enseñanza y ata el ejercicio del derecho social a la educación a las condiciones socioeconómicas de los y las estudiantes”<sup>279</sup>. Así que estos serían los “incentivos estructurales que frenan la calidad e impiden que la educación sea palanca efectiva del desarrollo económico, social, cultural y democrático de nuestro país”<sup>280</sup>.

El proyecto propone dicho cambio en las reglas del juego con diversas medidas.

En primer lugar, obliga a los sostenedores particulares que deseen seguir recibiendo las subvenciones del Estado a traspasarse a sociedad jurídicas sin fines de lucro, regulando a su vez los usos y fines de los recursos públicos en los establecimientos escolares. También exigió que la propiedad de los inmuebles

---

<sup>278</sup> Mensaje 131-362 con el que inicia un proyecto de ley que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos que reciben aportes del Estado, Santiago, 19 de mayo de 2014.

<sup>279</sup> *Ibíd.*

<sup>280</sup> *Ibíd.*

educacionales debiera ser del propio sostenedor y establece un marco normativo para impedir la evasión de la norma mediante intercambios económicos entre personas relacionadas.

Luego, el proyecto crea un nuevo sistema de admisión para los establecimientos escolares públicos y particulares subvencionados, administrado directamente por el Estado que asigna aleatoriamente los cupos en caso de existir una demanda mayor por ellos en cada establecimiento.

Finalmente, el proyecto propone la derogación del financiamiento compartido, a través de normas transitorias que crean nuevas subvenciones. Una destinada a los establecimientos gratuitos, para incentivar el cambio de régimen y también una ampliación de la cobertura de la SEP destinada al tercer y cuarto quintil por un valor equivalente a la mitad de dicha subvención a la cual, además, se propone aumentar en un 20% su valor.

De esta manera, los instrumentos utilizados para poner fin a los instrumentos de lucro, selección y copago, se sustentan en el régimen de financiamiento vía subvenciones. Esto pese a que el programa señalaba que dicho cambio se realizaría por medio de una evaluación “rigurosa y periódica, del monto real del costo de una educación de calidad”<sup>281</sup>. El proyecto, en cambio, solo altera el régimen de subvenciones para generar nuevos incentivos, resguardando de esa manera la igualdad de trato entre la educación pública y la particular subvencionada<sup>282</sup> y que los recursos que llegan a los establecimientos escolares, dependan fundamentalmente del número de estudiantes y sus características.

---

<sup>281</sup> VVAA, *Programa de Gobierno. Michelle Bachelet, op. cit.*, pág. 19.

<sup>282</sup> Si bien a través del régimen de subvenciones se resguarda la igualdad de trato, se debe destacar como política de trato preferente a la educación pública, la implementación de Fondo de Apoyo a la Educación Pública, FAEP, que constituyen significativos aumentos a los otrora Fondos de Apoyo al Mejoramiento de la Gestión Educacional, FAGEM. El año 2015 se asignaron US\$ 254.502.239 y el 2015 US\$ 370.714.286 a dicho fondo, que posee una parte de inversión y otra para el saneamiento de la gestión municipal, antes del traspaso de los establecimientos a los Servicios Locales de Educación que promueve el proyecto de ley de nueva educación pública..

Pese a que este último elemento perpetúa una de las lógicas centrales del mercado educativo, al asignar por número de estudiantes y no como resultado de un costeó, los recursos para el funcionamiento de las escuelas públicas—y así fue señalado como crítica desde sectores ubicados a la izquierda de la coalición—dicho proyecto causó un fuerte rechazo desde sectores de la derecha<sup>283</sup>. Por ejemplo, el diputado de la UDI y miembro de la comisión de educación, Jaime Bellolio señaló en una sesión de interpelación al Ministro de Educación:

“Si aprueba la reforma tal como está, haremos de nuestro objetivo deshacerla [...] Este es nuestro compromiso, no descansaremos hasta devolverle a los padres, madres y apoderados [...] la libertad de educación [...] volveremos a valorar el mérito y el esfuerzo, ese que para el gobierno vale lo mismo que un número en la tómbola [...] Haremos de esto nuestra lucha, que lo sepan las familiar que han escogido la educación subvencionada: ¡no están solos, acá estamos y acá estaremos!”<sup>284</sup>.

En una línea similar, en el libro de Larroulet se crítica fuertemente esta iniciativa que representa un significativo punto de inflexión de lo que ha sido la trayectoria del debate educativo, tanto en sus formas, como en sus contenidos.

“El actual gobierno inició una Reforma Educacional que, a diferencia de las anteriores, no fue construida siguiendo el espíritu de los acuerdos con visión de Estado y largo plazo, sino que es reflejo de las banderas ideológicas enarboladas por el movimiento estudiantil el año 2011 y que se identifican con las consignas del fin del emprendimiento privado en la educación particular subvencionada; el término de la selección por mérito académico en los colegios y liceos públicos y particulares subvencionados; [y] con la eliminación del aporte en dinero de las familias para la educación de sus hijos”<sup>285</sup>.

---

<sup>283</sup> C. Larroulet y J. Gorosable, *op. cit.*

<sup>284</sup> J. Bellolio, *Intervención para comentar interpelación al Ministro de Educación sr. Nicolás Eyzaguirre*, Sesión 101° especial, miércoles 26 de noviembre de 2014.

<sup>285</sup> C. Larroulet y J. Gorosable, *op. cit.*, pág. 117.

La tramitación de este proyecto generó movilizaciones de sectores provenientes de la educación particular subvencionada, que vieron en el proyecto la coacción a la libertad de enseñanza. También en el seno de la coalición oficialista hubo miradas críticas a las iniciativas. Por ejemplo, I. Walker, senador DC y miembro de la comisión de educación, señaló que “nunca pensé, que íbamos a transformar el Ministerio de Educación en un gestor inmobiliario”<sup>286</sup>, haciendo referencias a las normas que prohíben el lucro.

Larroulet explica el rechazo desde los sectores que educan a sus hijos en establecimientos particulares subvencionados debido a “la clara preferencia de la ciudadanía”<sup>287</sup> daba a esas instituciones. Lo que se expresaba en el hecho de que en los últimos 15 años el país pasó de tener 3.000 a 6.000 establecimientos escolares de esas características. Según su análisis, esto daba cuenta que “la ciudadanía no compartía la agenda del gobierno y este comete el error de falta de realismo frente a lo que el país prioriza y requiere en materia de educación escolar”<sup>288</sup>, debido a que la reforma no recoge “los principales consensos que nos habían permitido mejorar gradualmente nuestra sistema educacional”<sup>289</sup>, donde el mayor retroceso era la eliminación del financiamiento compartido.

Para la derecha la reforma poseía una lógica de *igualar hacia abajo*, la que se vio representaba cuando el Ministro Eyzaguirre realizó en un panel de conversación la analogía de los patines<sup>290</sup>. Estas declaraciones, según Larroulet “reflejan el error de querer igualar suprimiendo oportunidades y nivelando hacia

---

<sup>286</sup> El Mostrador, *Walker cuestiona el rol del Mineduc y dice que “nunca pensé que íbamos a transformarlo en un gestor inmobiliario”*, 7 de junio de 2014.

<sup>287</sup> C. Larroulet y J. Gorosable, *op. cit.*, pág. 119.

<sup>288</sup> *Ibid.*, pág. 119.

<sup>289</sup> *Ibid.*, pág. 120.

<sup>290</sup> El 15 de junio de 2014 en el programa Estado Nacional de TVN, el Ministro señaló “un corredor va corriendo con patines de alta velocidad. El otro va descalzo, el descalzo es el de la educación pública. Entonces me dicen ¿Por qué no entrenas más, le das mejor comida al que va descalzo? Bueno, es que primero tengo que bajar al otro de los patines”.

abajo hasta uniformar toda la sociedad, en lugar de igualar creando oportunidades para todos”<sup>291</sup>.

Así, dicha iniciativa exacerbó la confrontación política respecto a la discusión educacional. Si bien el proyecto logró convertirse en ley, sufrió diversas modificaciones orientadas a dar mayores facilidades a los sostenedores para el cambio de régimen, ampliando las garantías para la existencia del sector particular subvencionado dentro del sistema mixto.

La oposición en ningún momento apoyó el proyecto del ejecutivo, haciendo incluso uso de la reserva constitucional para que algunos contenidos fueran revisados por el Tribunal Constitucional (cuestión que veremos en detalle en el siguiente apartado). Cuando la comisión de educación de la Cámara de Diputados aprobó la idea de legislar el proyecto, la intervención del Ministro Eyzaguirre daba cuenta de los elementos presentes en el conflicto:

“A mí lo que me llama más profundamente la atención, es que se insista [...] por parte de la oposición, que estos temas de la organización de la educación en torno a una actividad mercantil con el lucro, la selección y el copago careza de toda importancia. Entonces yo me pregunto ¿Por qué el año 81 lo que se hizo [...] la esencia filosófica del cambio educacional del 81 fue precisamente lo que estamos cambiando? Entonces, parece que para ese gobierno sí era muy importante y esto era la esencia que seguía, como todos sabemos, la filosofía de Milton Friedman expresada en *Capitalismo y Libertad*, 1962. Pero ahora cuando nosotros creemos que la organización del sistema educacional tiene que ser la opuesta, entonces esto carece de toda importancia ¿Para qué se tomaron la molestia, entonces, de cambiarlo el año 81? [...] El Gobierno no cree que la organización del sistema educacional [...] pueda estar sobre la base de las reglas mercantiles, eso es todo lo que hemos dicho”<sup>292</sup>.

---

<sup>291</sup> C. Larroulet y J. Gorosable, *op. cit.*, pág. 122.

<sup>292</sup> N. Eyzaguirre, *Intervención en comisión de educación de la Cámara de Diputados*, 19 agosto de 2014.

Luego de dicho debate se consolidó en la derecha la opinión de que la reforma educacional constituye “un cambio radical y equivocado respecto del objetivo que nos trazamos y de la ruta que hemos recorrido hace más de 30 años [Hoy el Gobierno] decidió dejar atrás los consensos logrados en las últimas décadas e imponer su visión ideológica en el campo de la educación, buscando reflotar aspectos del Estado Docente en detrimento de la participación de la sociedad civil”<sup>293</sup>, la cual es concebida como los agentes económicos propietarios de emprendimientos educativos.

De esa forma, la discusión sobre la Ley de Inclusión atravesó todo el año 2014 y solo en abril del 2015 ingresó un segundo proyecto emblemático de la reforma, que planteaba crear un *sistema de desarrollo profesional docente*.

#### *Sistema de desarrollo profesional docente*

Este proyecto propuso “la construcción de una carrera profesional docente”<sup>294</sup>, sustentada en que “el derecho a la educación significa contar con un cuerpo docente que apoye el derecho de los infantes y de los jóvenes de las nuevas generaciones a acceder a una educación de calidad y ser educados de acuerdo con los valores democráticos”<sup>295</sup>.

Dentro de los contenidos presentes en el proyecto se encuentra el aumentar las exigencias para ingresar a carreras de pedagogía, ya sea de rendimiento académico –resultado de la PSU o ranking de enseñanza media– o vocacional, asociado a programas propedéuticos<sup>296</sup>. También aumenta la exigencia hacia las instituciones que imparten estas carreras, estableciendo una acreditación obligatoria, tanto de la universidad, como del programa de estudio, incorporando la realización de una prueba estandarizada obligatoria que tenga por objetivo

---

<sup>293</sup> C. Larroulet y J. Gorosable, *op. cit.*, pág. 62.

<sup>294</sup> Mensaje N° 165-363 con el que se inicia un proyecto de ley que crea el sistema de desarrollo profesional docente y modifica otras normas, 20 de abril de 2015.

<sup>295</sup> *Ibid.*, pág. 2.

<sup>296</sup> En específico, se asocia al nuevo Programa de Acceso Efectivo a la Educación Superior, PACE, que se creó durante el primer año de gobierno.

“obtener información sobre el proceso formativo que llevan a cabo las universidades”<sup>297</sup>.

Respecto al ejercicio de la profesión docente, el proyecto indica que en una primera fase los nuevos profesores tendrán una etapa de *mentoría*, donde un profesor de mayor experiencia acompaña al nuevo profesional en su inserción en el mundo laboral y el ejercicio de la docencia. Luego, el profesor ingresa a una carrera académica que consta de cinco tramos, que se traducen en mejoras salariales y se avanza en ellos mediante evaluaciones tanto de conocimientos disciplinarios como de habilidades pedagógicas. Esto implica un alza en las remuneraciones generalizada hacia los profesores, que se estima en promedio subirían en un 30%. También el proyecto propone aumentar de un 25% a un 35% las *horas no lectivas*, destinadas a la planificación del trabajo en el aula. El proyecto está destinado para el conjunto de profesores del sistema que reciben financiamiento público, pues considera a los profesores municipales, a los particulares subvencionados y a las y los educadores de párvulos.

Este proyecto nuevamente concita fricción política, pero esta vez desde el profesorado, quienes rechazaron duramente el proyecto de ley e inician movilizaciones de un gran impacto y nivel de adhesión solicitando su retiro.

El conflicto paralizó por casi dos meses gran parte del sector público escolar educativo y ocurrió en un contexto de crisis generalizada de la política. El verano anterior se daba a conocer por medios de comunicación el denominado caso *caval*, antecedido de una serie de escándalos de corrupción que iban dando cuenta de mecanismos ilegales de financiamiento a políticos y sus campañas electorales de gran parte del espectro político. Los escándalos llegaban ahora a la familia presidencial, con lo que la aprobación del gobierno y de la presidenta caen estrepitosamente. Toda esta situación obligó a la mandataria a realizar un cambio de gabinete estructural en el cual se remueve la totalidad de ministros del comité

---

<sup>297</sup> *Ibíd.*, pág. 10.

político lo que incluía, de manera inédita desde el retorno de la democracia, la salida del Ministro de Hacienda, actor determinante en la elaboración de las políticas públicas que llevan a cabo los gobiernos. Esto ocurría transcurridas pocas semanas del ingreso del proyecto de carrera docente y a pocos días que se iniciara la paralización indefinida del Colegio de Profesores. En la misma entrevista en que la presidenta, en un momento de gran tensión política, anunció que le solicitó la renuncia a todos los ministros, analizaba la coyuntura política educacional de la siguiente manera:

“Se partió con un proyecto de ley que yo creo no fue muy comprendido, pero ahora que estamos trabajando en el plan nacional docente, que significa mejorar las condiciones para los profesores, mejorar sus salarios, mejorar las horas donde no hacen clases, sino que puedan prepararse para las clases, en fin, hay un conjunto de mejoras, la capacitación, luego va a venir la desmunicipalización”<sup>298</sup>.

De esta manera, la discusión política que atravesó la tramitación del nuevo plan nacional docente en el Congreso estuvo cruzada por un escenario de crisis política generalizada, lo que se tradujo en un mayor nivel de tensión e incapacidad en la conducción del proceso. Todos los actores que desempeñaron roles en el conflicto—el profesorado, la oposición, el gobierno y sus partidos— lo hicieron con fuertes tensiones internas y un bajo actuar coordinado, lo que fomentó el no entendimiento y agudización del conflicto.

Por ejemplo, el profesorado se debatía entre un rechazo frontal a la iniciativa o su incidencia para realizar mejoras en los contenidos presentes en el proyecto de ley, constituyéndose una fuerte disidencia a la conducción del gremio en manos del PC.

---

<sup>298</sup> Entrevista a M. Bachelet en el programa *¿Qué le pasa a Chile?*, Canal 13, 7 mayo de 2015.

En ese contexto, en un documento presentado por el Colegio de Profesores al Congreso se expresaron las posiciones críticas hacia la propuesta del ejecutivo en once puntos<sup>299</sup>.

De modo sintético, este documento realizó una crítica al llamando proceso de certificación, expresado en la aplicación de pruebas estandarizadas. Las cuales, según la lectura de los profesores, no reconocen “contexto ni la especificidad del conocimiento que varía según el lugar en el cual se desempeña el docente”<sup>300</sup>, no se encuentran equilibradas con procesos de apoyo activo al profesorado y expresan una lógica de *desconfianza* y *control* al ser habilitantes para el ingreso al sistema. Estas, además, no consideran el trabajo colaborativo en la escuela, denotándose una lógica de mercado, al hacer descansar el modelo en la medición estandarizada de rendiciones de cuentas, más que al perfeccionamiento.

A su vez, se crítica la pérdida derechos laborales y que no avanza en mayores garantías, donde en especial es sentido por el profesorado la reducción del peso de los *bienios* en el salario y también, se considera insuficiente el aumento en horas no lectivas.

Como vemos, desde el profesorado surgen críticas que apelan tanto a sus intereses gremiales, de buscar condiciones de mayor estabilidad laboral y nivel de ingreso, así como también una crítica ideológica respecto a la *desnaturalización de la profesión docente*, debido a la persistencia de instrumentos de control y manejo de una lógica mercantil, con las que se busca evaluar el ejercicio individual de la profesión docente, sin atender a sus dimensiones de trabajo colectivo. En un acta de sesión de la comisión de educación de la cámara de diputados<sup>301</sup> donde la directiva del profesorado exponía sus críticas al proyecto uno de los líderes del

---

<sup>299</sup> Colegio de Profesores, *Temas de desacuerdo del Colegio de Profesores A.G. con el Proyecto que crea un Sistema de Desarrollo Profesional Docente presentado por el MINEDUC al Parlamento*, 2015.

<sup>300</sup> *Ibíd.*

<sup>301</sup> Comisión de Educación, *Acta de sesión 102º, ordinaria de la comisión de educación correspondiente a la 363º legislatura*, celebrada el día jueves 11 de junio de 2015, de 9:42 a 12:54 horas.

sector disidente del magisterio y posterior presidente del gremio, M. Aguilar señala:

“El proyecto es negativo para la educación chilena y se encuentra basado en el mercado. Su corazón es la certificación del profesorado, al igual como son certificadas las manzanas y se sustenta en el marco para la buena enseñanza, que a su vez se basa en el desarrollo de las competencias [...] El docente debe regirse desde su experiencia, ajeno al totalitarismo pedagógico que este modelo pretende imponer [...] la estandarización como concepto es lo más alejado de lo pedagógico, el ser humano no es estándar [...] El problema del proyecto consiste en entender que no solo se trata de dinero, sino entregar un sentido pedagógico profundo”<sup>302</sup>.

Lo interesante, es que algunos aspectos de dichas posiciones convergían con la crítica desde posiciones neoliberales del proyecto donde, por ejemplo el representante de la UDI en la comisión, J. Bellolio, reaccionaba a la intervención de los docentes desde la siguiente posición:

“El diputado [...] expresó coincidir con muchas de las observaciones del Colegio, por ejemplo, reducir la cantidad de alumnos por sala, que sea más atractivo el inicio de la carrera docente, trabajar en escuelas vulnerables, que se incorporen evaluaciones locales, entre otras. Apuntó que educar es formar hombres y mujeres libres y no hay una única forma de hacerlo, pero debe realizarse con cuidado porque el más grande estandarizador es el Estado y no el mercado”<sup>303</sup>.

Por su parte, Larroulet –crítico al Estatuto Docente porque “fija una rígida estructura de remuneraciones, que en lugar de depender del esfuerzo y del rendimiento se establece de acuerdo a la cantidad de tiempo que se ha ejercido la labor docente y a los cursos de perfeccionamiento realizados”<sup>304</sup>– valora inicialmente los contenidos de la carrera docente, puesto que además de elevar

---

<sup>302</sup> *Ibíd.*

<sup>303</sup> *Ibíd.*

<sup>304</sup> C. Larroulet y J. Gorosable, *op. cit.*, pág. 101.

significativamente los sueldos de los profesores y aumentar las horas no lectivas, orienta el aumento del salario en función del *desempeño* del profesor.

De cierta manera, el rechazo al carácter de *Estado evaluador* que expresaba el proyecto según la crítica del profesorado, coincidía con una pretensión de mayor descentralización del sistema que propugnaba los sectores de derecha<sup>305</sup>, quienes proponían el traspaso de competencias desde el nivel central hacia los directores de establecimientos escolares, en materias como la evaluación y administración del personal, fomentando el rol gerencial de los directores de escuelas y liceos.

Todos los actores presentes en el conflicto (gobierno, oposición, profesorado) coincidían en una carrera profesional para los profesores basada en resultados<sup>306</sup>, por lo que el foco de conflicto con el gremio docente estaba en cómo no desequilibrar dicho enfoque a los resultados respecto a un resguardo en la valoración de la trayectoria de los profesores y de cómo incorporar a la medición de dichos resultado el fomento al trabajo colaborativo entre docentes y el rechazo a un principio individual de evaluación de su ejercicio profesional.

La ausencia de evaluaciones del trabajo colaborativo fue la principal causa del rechazo de los profesores; las que se asociaban a la crítica por la mantención de criterios mercantiles. Esto en la consideración de que la dimensión colaborativa de la labor pedagógica, posee una gran relevancia en las discusiones educativas actuales. Sin embargo, en el proyecto presentado esta dimensión era prácticamente inexistente, expresándose una forma de privatización endógena de la educación.

---

<sup>305</sup> Solo a modo de hipótesis, otro elemento, más de corte de diseño político que de defensa de concepciones educativas, que contribuyó a que la derecha convergiera con la posición de rechazo del proyecto por parte del profesorado, fue el cálculo que si el Gobierno debía aumentar en exceso los recursos destinados a este proyecto de ley, como forma de solucionar el conflicto, dispondría de menor holgura económica para la discusión de la reforma a la educación superior, fuertemente criticada por dicho sector, debido al compromiso de avanzar hacia la gratuidad en el sistema.

<sup>306</sup> Debe precisarse que dichos resultados se basan en procesos de evaluación de los profesores (disciplinares y habilidades pedagógicas) y no de los *resultados de los estudiantes*, por ejemplo asociando remuneraciones a los resultados del SIMCE, cuestión presente en el sistema educativo, pero que dicho proyecto no impulsaba.

“El aprendizaje colaborativo es la estrategia fundamental de los enfoques actuales de desarrollo profesionales docente y su esencia es que los docentes estudien, compartan experiencias, analicen e investiguen juntos acerca de sus prácticas pedagógicas en un contexto institucional y social determinado”<sup>307</sup>.

Un documento que si bien no logró desactivar el conflicto, daba cuenta de un intento de síntesis entre las posiciones del ejecutivo y el profesorado, fue el emitido por la misma comisión de educación de la cámara de diputados, que se denominó *Condiciones básicas para continuar la tramitación del proyecto de nueva carrera docente*<sup>308</sup>, el cual propuso cambios en los contenidos del proyecto que fueron aceptados por el ejecutivo.

Dicho documento hacía un énfasis en promocionar una mayor valoración de los procesos colectivos de aprendizaje para la enseñanza y que estos fueran reconocidos en los procesos de evaluación, para lo cual proponía reemplazar el concepto de *certificación* que implica la prueba estandarizada de contenidos disciplinares, por un *Sistema de Reconocimiento del Desarrollo Profesional* (SRDP). Además el documento menciona la necesidad de respetar la trayectoria de los profesores en el proceso de *encasillamiento*<sup>309</sup> y propone algunas modificaciones a este. Finalmente respecto a la formación inicial, el documento manifiesta la necesidad de garantizar la acreditación obligatoria de las carreras de pedagogía, a través de la institucionalidad pública y no por medios de agencias privadas (materia que debía ser vista en la reforma a la educación superior) y adelantar la realización de la denominada prueba *diagnóstica*, para que las universidades pudieran efectivamente alcanzar a introducir medidas remediales en lo que quede de formación inicial.

---

<sup>307</sup> D. Vaillant, *Trabajo colaborativo y nuevos escenarios para el desarrollo profesional docente*, Revista Docencia, N° 60, año XX 5-13, pág. 11.

<sup>308</sup> Junio, 2015.

<sup>309</sup> El *encasillamiento* consiste en el traspaso de los profesores que trabajan en el sistema, desde sus condiciones laborales actuales hacia las propuestas en el proyecto.

Luego de negociaciones posteriores en la Cámara, que incluyeron la posibilidad de aumentar la proporción de horas no lectivas, pero condicionado a un mayor crecimiento económico del país, el proyecto pudo ser destrabado y continuar su tramitación en el Congreso. Las consecuencias políticas, de todos modos no fueron menores. El proyecto continuó siendo rechazado por amplios sectores del profesorado y el conflicto le significó la salida de la cartera de educación al ministro Eyzaguirre y su traslado a la SEGPRES, a pocas semanas de realizado el cambio de gabinete estructural con el cual se intentaba superar la crisis política.

A partir de ese momento asume la cartera de educación la Ministra Adriana Delpiano, quien continuó con la tramitación de dicho proyecto hasta su aprobación, así como las posteriores iniciativas de la reforma.

### *Nueva Educación Pública*

La tercera iniciativa relevante de la reforma en el sector escolar, fue la que propuso poner fin al sistema de administración municipal de la educación pública, que ingresó a su discusión parlamentaria en noviembre del 2015.

En esta iniciativa “se propone sentar las bases para renovar y fortalecer la escuela pública chilena; comprometiendo en ello la responsabilidad del Estado y otorgándole, como condición primera y urgente, una institucionalidad adecuada y moderna”<sup>310</sup>, para asegurar la calidad y el desarrollo de la educación pública.

Esta surge como una de las demandas que “el país ha identificado como indispensables para mejorar nuestro sistema educativo”<sup>311</sup> y tiene como propósito erigir “un sistema educacional de calidad e inclusivo, donde el Estado se hace garante efectivo del derecho a la educación y en donde la sociedad se asegura

---

<sup>310</sup> Mensaje N° 1174-363 que crea el sistema de educación pública y modifica otros cuerpos legales, pág. 2.

<sup>311</sup> *Ibíd.*, pág. 3.

que el foco de todo establecimiento educacional, sea privado o público, es el deseo de educar y la mejora permanente de los procesos educativos”<sup>312</sup>.

Como antecedente, el proyecto señala que gracias a la educación pública “se ha transmitido el sustrato cultural que nos permite reconocernos en una misma identidad, multicultural y diversa, poseedora de una historia compartida y un futuro común”<sup>313</sup>, la cual por las consecuencias de las transformaciones sufridas en dictadura se encuentra inserta en un sistema de *extrema desregulación* y que dada la política de incentivos al sector privado se ha hecho “de la educación pública una alternativa poco atractiva, minoritaria y destinada a recibir principalmente a las familias que no pudieran o no desearan pagar por la educación obligatoria de sus hijos”<sup>314</sup>, constatando que solo entre el 2000 y el 2015, el sector público ha perdido una matrícula de casi 600 mil estudiantes.

“En efecto, nunca, desde los primeros decenios del siglo XIX, la educación pública había atendido a una proporción tan baja de la población escolar y nunca su imagen se había visto abiertamente deteriorada”<sup>315</sup>.

El proyecto busca fortalecer la calidad de la educación pública, para que esta sea un *referente* de los *estándares de calidad* establecidos por el Estado, los cuales deben estar orientados “por una noción integral de calidad y fomentar actitudes tales como la creatividad, la innovación, la colaboración, el pensamiento crítico, la solidaridad, la responsabilidad y la autonomía, entre otras”<sup>316</sup>.

Luego de hacer una crítica al estado actual de la administración municipal, marcada por déficits económicos y con falencias de diseños gracias a los cuales se disocia la tarea económica-administrativa –que recae en manos de los municipios– con el acompañamiento pedagógico –que es responsabilidad del Ministerio de Educación–, el proyecto fija como objetivo “hacer explícita y activa la

---

<sup>312</sup> *Ibíd.*, pág. 3.

<sup>313</sup> *Ibíd.*, pág. 4.

<sup>314</sup> *Ibíd.*, pág. 8.

<sup>315</sup> *Ibíd.*, pág. 13.

<sup>316</sup> *Ibíd.*, pág. 18.

responsabilidad del Estado por la calidad de la educación que imparte. Al mismo tiempo, debemos garantizar y potenciar una gestión de carácter descentralizado”<sup>317</sup>. Para lo cual...

“... el proyecto propone una nueva institucionalidad, especializada en la gestión educacional y dotada de la estabilidad, coordinación y capacidades para hacerse cargo de la administración, desarrollo, acompañamiento y apoyo a los establecimientos educacionales públicos hoy administrados por los municipios”<sup>318</sup>.

Dicha institucionalidad, se propone esté conformada por los denominados Servicios Locales de Educación, de los cuales dependerán los establecimientos públicos y estarán bajo la conducción de una Dirección Nacional de Educación Pública, establecida como un servicio público centralizado y dependiente del Ministerio de Educación. El proyecto también establece *instrumentos de gestión*, entre los que considera un Convenio de Gestión Educacional, establecido entre el Ministerio y la Dirección Nacional de Educación Pública, Planes Estratégicos para cada servicio local, los cuales deberán ser confeccionados con la participación de los también creados Consejos Locales de Educación Pública, conformados por autoridades políticas y representantes de la sociedad civil de cada territorio.

Unos de los aspectos que destaca el proyecto, es que la nueva institucionalidad que se crea tendrá un financiamiento propio, por lo que el financiamiento de las subvenciones estará destinado totalmente a las escuelas, lo que implica un significativo aumento de recursos al no destinarse parte de las subvenciones a costos de administración, como actualmente ocurre con la gestión municipal, estableciéndose de esa forma, una suerte de *aporte económico basal* para la administración de la educación pública.

---

<sup>317</sup> *Ibíd.*, pág. 25.

<sup>318</sup> *Ibíd.*, pág. 25.

Por tanto, este proyecto vuelve a darle al Estado un rol activo en la provisión de educación, abandonando el ideal neoliberal de reducir la función del Estado a solo ser árbitro del mercado educativo.

El avance de la tramitación del proyecto ha contado con el rechazo de la oposición, argumentando la falta de evidencia de que exista una mejora en la calidad con el traspaso de los establecimientos a la nueva institucionalidad, que no avanza a un mayor empoderamiento de las comunidades escolares en temas como el *currículum educativo* y que no posibilita a los municipios que lo hacen bien puedan seguir teniendo la administración de las escuelas. Por lo que se estaría simplemente cambiando una *burocracia por otra*.<sup>319</sup>.

De esta forma, el proyecto solo ha finalizado su primera tramitación legislativa, en la cámara de diputados. Pero luego se generó un estancamiento de su debate y una dispersión de posiciones al respecto. Puesto que al rechazo en bloque de la derecha a la iniciativa, se suma una serie de posiciones encontrada al interior de la coalición de gobierno. Por una parte desde la DC, está la negativa a una serie de aspectos del proyecto que permiten el vínculo entre los Servicios Locales y el nivel central del Ministerio, siendo todas esas normas rechazadas en el primer trámite constitucional. Este aspecto del proyecto es fundamental para resguardar la responsabilidad del Estado en la provisión del servicio educativo. Discusión que está asociada a los niveles de descentralización que tendrá el sistema público de educación, donde desde las posiciones neoliberales se apuesta a que la responsabilidad del Estado en materias de provisión del servicio, se encuentre lo más descentralizada posible.

Otro flanco de conflicto fue que desde el PC, se impulsó una indicación transitoria que solicitó al ejecutivo presentar durante el primer trimestre del 2017, un proyecto de ley que modifique el régimen de financiamiento vía subvención para la educación pública y su reemplazo por un sistema que atienda a los costos

---

<sup>319</sup> Acta sesión 166°, ordinaria de la Comisión de Educación, correspondiente a la 363° legislatura, celebrada el día martes 19 de enero de 2016.

de esta. Lo que provocó un fuerte rechazo desde el gobierno y un nuevo impasse al interior del oficialismo, siendo este aspecto uno de los principales pilares centrales del legado de las políticas neoliberales que la reforma no toca.

Antes de finalizar el año legislativo del 2016, el Senado finalmente aprobó la idea de legislar, por lo que a partir de marzo de 2017 se dará la discusión en particular de dicho proyecto, el que concita miradas muy diferentes. Por lo que queda en una significativa nebulosa cuáles serán, finalmente, los contenidos que se traducirán en ley, donde los niveles de descentralización en la administración del sistema público y las atribuciones con las que quede la dirección nacional de educación pública, serán centrales para evaluar en qué medida el proyecto logra alejarse de la ortodoxia neoliberal.

En definitiva, respecto al sector escolar, si bien la principal continuidad es la mantención del sistema de financiamiento vía subvenciones en el sistema, se constatan significativos cambios en el modelo educativo nacional. El avance hacia la gratuidad en todos los establecimientos con recursos públicos, permite no hacer depender de la capacidad económica familiar el tipo de establecimiento al que se puede acceder dentro de los múltiples establecimientos financiados por el Estado, que representan cerca del 91% de la totalidad de los establecimientos escolares, reorientando el modelo de manera efectiva hacia mayores niveles de inclusión social y alterándose algunos paradigmas esenciales en el ideario neoliberal en educación. Pero además el impacto cultural que fomenta la gratuidad, al no incentivar que por sobre los recursos públicos cada familia realice un gasto económico, aplaca el entendido de la educación como una *inversión individual* destinada a que el estudiante posea un capital humano mayor que el resto, que genera una sociedad competitiva.

En el caso del proyecto de carrera docente, se fortalece la idea de la existencia de un estatuto especial de la profesión pedagógica, siendo el Estado el responsable de su diseño. En el que se incluye al sector público y el particular

subvencionado en el nivel escolar, así como también la educación parvularia, lo que implica que las mejoras salariales llegarán a un universo significativo de educadores. El rechazo del profesorado, incidió en cuestionar las características propias de la concepción de *Estado evaluador* que empezaron a insertarse en el sistema, a partir de *las inversiones educativas* del gobierno de Frei, donde se busca la individualización de la responsabilidad de los resultados educativos. La movilización propició una mayor valoración al carácter colaborativo del ejercicio docente, elemento completamente ausente en el diseño original del ejecutivo y que logra avanzar producto de la movilización del magisterio.

A su vez, las características con las cuales finalmente saldrá a la luz el proyecto de Nueva Educación Pública, en especial el nivel de articulación de los distintos niveles del Estado y de la responsabilidad de este en la provisión general de la educación pública, también serán determinantes para poder realizar el balance de cuánto la actual reforma, pudo revertir la lógica de competencia y privatización en la que se encuentra anclado nuestro sistema educativo escolar, tal como se lo proponía.

## **ii. La reforma en la educación superior**

En el caso de la educación superior, también se constata un proceso no exento de polémicas y tensiones en su discusión. El primer indicio de ello fue su significativo retraso en su ingreso a la discusión al parlamento, recién en julio de 2016.

Ante del ingreso del proyecto de ley, el gobierno había avanzado en otras iniciativas en el sector: ya se habían tramitado los proyectos de ley que crearon las dos nuevas universidades y los 15 centros de formación técnica estatales, el que creó la figura de administrador provisional y de cierre para instituciones de educación superior y la derogación de las normas que prohibían la participación de estudiantes y funcionarios en las instancias de gobierno central de las instituciones, el que surge a raíz de un diálogo y negociaciones con la CONFECH.

También se impulsó como una medida previa al ingreso del proyecto, el inicio del proceso de implementación de la gratuidad en la educación superior, a través de la Ley de Presupuesto del año 2016, en la cual se establecen las condiciones para que en un grupo determinado de universidades, los estudiantes pertenecientes a los primeros cinco deciles de la población, puedan estudiar sin costo alguno. Esto generó una dura confrontación política con la derecha que terminó dirimiéndose en el Tribunal Constitucional como veremos en el apartado siguiente.

La crítica principal de la derecha –expresada en los planteamientos de Larroulet– respecto a los contenidos de la reforma en el nivel terciario, están basadas básicamente en un rechazo respecto al mal gasto de recursos públicos que implica financiar este sector educativo y que posterga la inversión en los niveles inferiores.

“Cuesta comprender por qué hay sectores que hoy buscan privilegiar la gratuidad universal de la educación terciaria por sobre la pronta cobertura total de la educación parvularia, sabiendo que ello atenta abiertamente contra el más elemental sentido de justicia”<sup>320</sup>.

Esta crítica al mal uso de los recursos públicos, también se esgrimirá, por ejemplo, en contra de la instauración de los 15 CFT estatales pues dichos recursos serían utilizados de mejor manera si fueran destinados a otorgar beneficios a los estudiantes que actualmente asisten a instituciones con formación técnico profesional, todas ellas de origen privado<sup>321</sup>.

Por su parte, la principal crítica desde la posición contraria, es debido a la perpetuación del régimen de mercado que ocupa la individualización del arancel como principal instrumento de financiamiento a las IES. Pese a esa crítica, la política de gratuidad fija los precios y centraliza la expansión de la matrícula, lo

---

<sup>320</sup> C. Larroulet y J. Gorosable, *op. cit.*, pág. 85.

<sup>321</sup> *Ibíd.*

que aumenta las atribuciones del Estado y restringe la libertad de mercado que promueve el neoliberalismo.

Respecto a los contenidos del proyecto de reforma a la educación superior, estos se formulan desde tres ejes conceptuales: la permanente búsqueda de la calidad en la educación, la equidad e inclusión dentro del sistema y la pertinencia del quehacer de la educación superior con las necesidades del país y cada una de sus regiones<sup>322</sup>. En base a esto, se argumenta que los desafíos actuales de nuestro sistema de educación terciario son fortalecer una institucionalidad que le permita al sistema “la definición de objetivos y horizontes compartidos”<sup>323</sup> a largo plazo y la necesidad de propiciar políticas de acceso más inclusivas, resguardando la diversidad del sistema con aseguramiento de la calidad.

El proyecto también se propone avanzar hacia un nuevo modelo de financiamiento y fortalecer las universidades estatales. Con ese marco, el mensaje del proyecto indica que esta propuesta está basada...

“... en el respeto de la autonomía, de la diversidad de visiones y proyectos educativos, con actores públicos y privados, al tiempo que se promueve la pertinencia del quehacer de las instituciones, procurando su estrecha vinculación con las necesidades del país y sus desafíos presentes y futuros”<sup>324</sup>.

En dicho marco, el proyecto propone darle un carácter de obligatorio a los procesos de acreditación institucional, mejorando los estándares de transparencia para que exista una *prohibición efectiva del lucro* y el desarrollo de un nuevo sistema de acceso que dé garantías de transparencia e inclusión.

Por esto el proyecto crea toda una nueva institucionalidad para el sistema, que considera la creación de una Subsecretaría de Educación Superior, una Superintendencia y el rediseño de la Comisión Nacional de Acreditación, CNA, a

---

<sup>322</sup> Mensaje N° 110-364 con el que inicia un proyecto de ley de educación superior, 04 de julio de 2016.

<sup>323</sup> *Ibid.*, pág. 10.

<sup>324</sup> *Ibid.*, pág. 19.

cargo de un nuevo proceso de acreditación integrado y obligatorio sin presencia de las agencias privadas. Crea también una red de instituciones estatales, otorgándoles recursos exclusivos a ellas debido a su rol articulador dentro del sistema. De esta forma, se fortalece el rol de árbitro del Estado, con atribuciones que restringen pero no acaban con el mercado educativo, acompañado de un tímido fortalecimiento de la provisión pública de la educación.

Respecto a la gratuidad, el proyecto rompe con lo establecido en el programa del Gobierno de alcanzarla en un plazo de seis años y condiciona su avance a los siguientes deciles, estableciendo que el 2018 se avanzaría a cubrir el sexto decil y los siguientes a medida que los ingresos fiscales estructurales representen un determinado porcentaje del PIB tendencial del país: un 23,5% para llegar al 7mo, un 24,5 para el 8vo, 26,5% para el 9no y, finalmente un 29,5% para alcanzar la gratuidad universal, sin haber estimaciones claras de en qué años podría darse cada uno de esos pasos, lo que implica una relativización profunda al compromiso de otorgar gratuidad, la cual se basa en precios de arancel fijados por el Estado, pero que su avance depende del crecimiento económico futuro.

Sobre la composición del sistema, el proyecto indica que las instituciones en las que el Estado financiará la educación gratuita, serán las de carácter estatal, más las privadas que cuenten con un determinado nivel de acreditación institucional, estén constituidas sin ánimo de lucro y que apliquen las políticas establecidas para garantizar un acceso equitativo para los estudiantes. Un criterio que finalmente no prosperó, dado el análisis que realizó el Tribunal Constitucional, fue el de garantizar instancias de participación de la comunidad en aquellas universidades privadas que desearan ingresar al régimen. Con ello no se impide el reemplazo de una racionalidad gubernamental desde una lógica de mercado, hacia otra democrática en dichas instituciones, como una forma de hacer retroceder la hegemonía privada dentro del sistema.

Uno de los aspectos que más incertidumbre ha generado el proyecto presentado por el Gobierno, es en relación a las condiciones en las que quedarían las IES fuera del régimen de gratuidad respecto a las ayudas estudiantiles que actualmente les asigna el Estado. El proyecto establece que estas durarán hasta que se alcance la gratuidad universal, omitiendo la relevancia que tienen dichos beneficios en la mantención de esas instituciones, lo que hace poco factible que estas puedan acabarse de un año a otro, sin siquiera tener claridad de cuándo sería aquel año. Esto ha sido especialmente delicado respecto a la continuidad del CAE y desde el ejecutivo se ha señalado que el 2017 se ingresará un proyecto específico para abordar dicha situación.

Para hacer la ponderación final, resultará central observar cómo quede diseñada la política de ayudas estudiantiles. En esto, el futuro del CAE es una piedra angular respecto a evaluar una continuidad o una ruptura de las lógicas neoliberales. Ante esto se abre una incertidumbre respecto a dos escenarios distintos: el primero es que el gobierno asume la responsabilidad del CAE, sacando a la banca de su gestión, perpetuando el sistema de créditos, lo que implica que además de las IES gratuitas, el Estado seguirá financiando un mercado educativo a través del otorgamiento de crédito a instituciones privadas con menores estándares de control sobre ellas. El segundo escenario es que la mantención de dicho crédito será solo durante el periodo de transición hacia la gratuidad universal, lo que obligaría al Estado a realizar una fuerte inversión para aumentar la matrícula en las instituciones estatales, para de esa forma mantener la actual cantidad de estudiantes matriculados en el conjunto del sistema. Esta segunda opción implicaría un fuerte retroceso de la racionalidad neoliberal presente en el sistema.

El proyecto no avanzó en su discusión en todo el año legislativo del 2016, por lo que el 2017 se verá si el proyecto tiene viabilidad de poder seguir avanzando en su tramitación. Hasta el momento ha generado fuertes rechazos, desde quienes lo consideran insuficiente y que perpetúa el sistema de mercado, hasta la frontal

crítica de la derecha que se niega avanzar hacia un régimen de gratuidad en la educación superior<sup>325</sup>.

También en el sector terciario, si bien su proceso político ha sido ajeno al resto de leyes que constituyen la reforma, en enero del año 2017 el Gobierno ingresó un proyecto de ley para crear el Ministerio de Ciencia y Tecnología, con lo que se pretende fortalecer institucionalmente dicho sector, que actualmente recae en CONICYT.

En el mensaje del proyecto que empezará a ser discutido en marzo del 2017, se plantea la necesidad de que el país realice un salto al desarrollo:

“El objetivo, en definitiva, es que las enormes riquezas naturales que brinda nuestra geografía y el conocimiento y la riqueza cultural de nuestro pueblo sean el motor del desarrollo y los cimientos sobre los que construyamos un futuro compartido”.<sup>326</sup>

El proyecto se sitúa como continuador del proceso mediante el cual el país ha ido construyendo su sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI), que tiene su origen en 1968 con el nacimiento de CONICYT, destacando el hito en dictadura de separar el financiamiento hacia las investigaciones del aporte basal a las universidades, trasladándolo a fondos competitivos entre investigadores, con la creación de los FONDECYT.

Si bien el proyecto valora los múltiples avances conseguidos en el sector y de ser “el primer país de América Latina en producción científica per cápita [...] aún persisten múltiples fondos, programas y consejos, disgregados en diferentes ministerios y servicios y en diferentes cuerpos normativos, carentes de una estructura institucional que les permita articularse en sus objetivos”<sup>327</sup>, lo que

---

<sup>325</sup> Si bien esta investigación abarca solo hasta el año 2016, es necesario precisar que en abril del 2017, finalmente el gobierno optó por dividir el proyecto y de esta forma viabilizar su avance legislativo, lo que postergó en proyectos posteriores, la definición respecto a la política de ayudas estudiantiles fuera de la gratuidad y la política de fortalecimiento de la educación pública.

<sup>326</sup> Mensaje N° 338-364 que crea el Ministerio de Ciencia y Tecnología, 16 de enero de 2017.

<sup>327</sup> *Ibíd.*

justifica, como un paso siguiente a dar en el desarrollo de la institucionalidad científica, la creación del Ministerio, “el que, actuando como órgano rector, promoverá y orientará el desarrollo científico-tecnológico del país y sus regiones”<sup>328</sup>. Siendo su responsabilidad “el diseño de las políticas públicas que impulsen y orienten el desarrollo tecnológico del país, así como el impulso a la transferencia de conocimiento y a la innovación basada en ciencia y tecnología”<sup>329</sup>, el cual “deberá velar siempre por un adecuado equilibrio entre la investigación por curiosidad y la investigación abierta a los desafíos y necesidades de desarrollo del país”<sup>330</sup>.

A su vez, el proyecto –estableciendo el principio de la separación entre las instituciones públicas que formulan políticas de las que la ejecutan– crea la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo, la que será la continuadora de las tareas y funciones que hoy desempeña CONICYT. Manteniendo la política de adjudicación de recursos a través de los concursos o convocatorias a distintos fondos. También, propone la creación de un Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo, el que deberá “elaborar la Estrategia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, que constituirá una visión general respecto de los distintos caminos y desafíos de futuro del país”<sup>331</sup>, conformado por catorce consejeros que representen una diversidad de las distintas disciplinas.

En definitiva, el proyecto es un fortalecimiento institucional del actual diseño de adjudicación de fondos para la investigación, basada en la competencia entre investigadores a través de fondos concursables que asignan recursos por fuera de los presupuestos de las universidades. Esto constituye una mantención de la lógica del emprendedor en el desarrollo de la comunidad científica del país, la que además homogeniza en un similar formato el cultivo de las distintas disciplinas del conocimiento.

---

<sup>328</sup> *Ibíd.*

<sup>329</sup> *Ibíd.*

<sup>330</sup> *Ibíd.*

<sup>331</sup> *Ibíd.*

Esto evidencia la fuerte hegemonía de la teoría de capital humano, base ideológica de las políticas neoliberales aplicadas al campo educacional, según la cual el desarrollo de un país se alcanza mediante la especialización y capacitación individual, fomentando una cultura de la competencia.

Del análisis general de la discusión legislativa, podemos ver que pese a la irrupción en la discusión educativa de actores de composición democrática insertos en la sociedad civil y al compromiso del cambio de paradigma, el proceso de discusión institucional en el Congreso y las correlaciones de fuerza existentes en él, en donde significativos sectores de la Nueva Mayoría fueron críticos a una idea de reforma que rompiera con el principio de los consensos con el que fueron diseñadas las políticas educativas en periodos anteriores, tuvo el efecto de moderar significativamente las reformas, proceso que se acentúa con la pérdida de respaldo del gobierno y la extendida crisis política.

Pero a su vez, esto también se explica por la adhesión a la teoría del capital humano y de la idea expresada en él de que este constituye en el siglo XXI, el tipo de capital que mayor rentabilidad genera y, por tanto, a la fuerte arremetida por concebir la reforma como una nueva inversión educativa, buscando anular las posiciones en pos de asociarla a un proceso de fortalecimiento de los espacios públicos.

Como vimos, esta teoría impulsó a sectores denominados de izquierda a proponer un camino de desarrollo económico para el conjunto de la población sin tener que enfrentarse a la necesidad de distribución de riquezas y capitales, aspecto esencial del pacto político que propició el fin de la dictadura. Este planteamiento siguió presente en amplios sectores de la Nueva Mayoría, los que ejercieron una relevante posición de fuerza al interior del gobierno, que se vio fortalecida con el cambio de gabinete estructural realizado el año 2015.

### c. La reforma y su debate en Tribunal Constitucional

Además del Congreso, en otro espacio institucional donde se desarrolló la discusión respecto a la reforma educacional ha sido el Tribunal Constitucional. En específico, dos materias ha visto en detalle dicho órgano, como resultado de objeciones que puso la derecha durante la discusión legislativa y que se analizarán en este apartado: las objeciones hacia la ley de inclusión, presentadas el 12 de marzo de 2015 y las referidas a la implementación vía glosa presupuestaria de la gratuidad en la educación superior, presentadas el 23 de noviembre del mismo año.

Sin embargo el trabajo del tribunal ocurrió en condiciones cualitativamente distintas en ambas ocasiones. El 28 de agosto del 2015 la Corte Suprema nominó como nuevo integrante del Tribunal a José Vásquez, quien según reportó el medio digital The Clinic<sup>332</sup>, sería un abogado cercano a la derecha, lo que dejó a una composición en el tribunal de seis ministros cercanos a la derecha y cuatro con una mayor afinidad a la Nueva Mayoría, acabando con el empate a 5 entre ambos sectores, el cual otorga atribuciones significativas al presidente de dicha instancia, quien es reconocido como cercano al oficialismo, pues su voto dirime.

Para la elección del ministro elegido por el Tribunal Constitucional, hubo tres postulaciones con sensibilidad hacia la Nueva Mayoría por lo que “los votos de centro izquierda, apunta un incumbente en la elección, se diluyeron y ello benefició a la derecha”<sup>333</sup>, a lo que se sumó un desorden que implicó que no votaran miembros del Tribunal Supremo cercanos al gobierno. El medio electrónico recoge un análisis según el cual:

“Hay dos lecturas: o efectivamente no hubo conducción en el Gobierno o hubo orden de generar estas candidaturas múltiples por parte del ala DC del Gobierno porque el efecto político inmediato es que cualquier cambio ahora

---

<sup>332</sup> I. Toro, *Tribunal Constitucional: Cómo la derecha logró la mayoría en la instancia que puede frenar las reformas*, The Clinic On-Line, 02 de septiembre de 2015.

<sup>333</sup> *Ibíd.*

va a tener que ser aprobado por la Alianza o va a correr el riesgo de llegar al TC donde hoy la Alianza tiene mayoría<sup>334</sup>.

Las dos sentencias que analizaremos respecto a la reforma tuvieron resultados distintos. La previa al mencionado cambio, la ley de inclusión, rechazó en lo principal el requerimiento presentado por la derecha y la posterior, la gratuidad para el año 2016, fue declarada inconstitucional por parte del Tribunal, obligando su rediseño, que moderó significativamente los cambios propuestos en la iniciativa y, además, repercutió en el proceso de negociación respecto al diseño de la gratuidad para el año 2017.

#### **i. La Ley de Inclusión en el TC**

Tanto diputados como senadores de derecha presentaron recursos que solicitaban declarar inconstitucional múltiples aspectos de la ley que ponía fin al lucro, la selección y el copago.

Dentro de los argumentos esgrimidos, señalan que con las disposiciones aprobadas el sostenedor de un establecimiento escolar de carácter particular subvencionado “pasará a ser un mero administrador”<sup>335</sup> lo que atentaría contra “la autonomía de los cuerpos intermedio y a las garantías de la libertad de enseñanza en la Constitución Política”<sup>336</sup>, también esgrimen que “la subvención es la concreción de los mandatos constitucionales”<sup>337</sup> por lo que no puede pasar a ser un instrumento de control desde el Estado hacia los sostenedores, estableciendo, además “exigencias imprecisas, numerosas, poco definidas o sujetas al criterio de la Administración”<sup>338</sup>.

En específico el alegato señala, respecto al fin a la selección que esta “vulnera la libertad de enseñanza al impedirle al sostenedor optar por aquellos alumnos y

---

<sup>334</sup> *Ibíd.*

<sup>335</sup> Tribunal Constitucional, *Sentencia Rol N° 2787-15-CPT*, Santiago, 12 de marzo de 2015.

<sup>336</sup> *Ibíd.*

<sup>337</sup> *Ibíd.*

<sup>338</sup> *Ibíd.*

familias que adhieran efectivamente al ideario y proyecto educativo del establecimiento [por lo que] se vincula estrechamente con la realización [...] del proyecto educativo”<sup>339</sup>.

En cuanto a la finalidad de lucro que podrían tener los sostenedores de establecimientos particulares subvencionados “descartan que el hacer aportes a los privados pueda conferir al Estado mayores potestades regulatorias, sobre todo si el sostenedor tiene plena libertad para optar a recibirlos [...] porque, de ser así, los recursos fiscales pasarían a ser patrimonio de los poderes públicos y no dinero fiduciariamente administrado por la autoridad, para fines de educación y libertad de enseñanza”<sup>340</sup>. Por esto consideran la medida *desproporcionada* y que “el cúmulo de condiciones que se establecen en el proyecto para poder acceder a la subvención hace que se termine con la libertad organizativa del sostenedor”<sup>341</sup>. Se observa entonces, que para la derecha la Constitución defiende a la iniciativa privada de la intención del gobierno de pretender regular donde el mandato es la autorregulación del mercado.

Solicitan también la inconstitucionalidad de la regulación respecto al uso de la subvención “pues hoy la autonomía constitucional del sostenedor le permite hacer todo lo no prohibido, con amplios espacios de disposición para él, y que con la nueva normativa casi todas las operaciones y contratos que impliquen uso de la subvención quedarán sujetos a restricciones”<sup>342</sup>.

Un cuarto aspecto que rechazan es la exigencia a contar con una autorización previa del gobierno para abrir nuevos establecimientos (lo que debe evaluarse según el nivel de cobertura existente en la zona), pues “viola el derecho a abrir, crear o formar establecimientos, además de la garantía de pluralismo [e] instaura

---

<sup>339</sup> *Ibíd.*

<sup>340</sup> *Ibíd.*

<sup>341</sup> *Ibíd.*

<sup>342</sup> *Ibíd.*

una discriminación arbitraria entre los que ya acceden a la subvención y los que quieran ingresar al sistema por primera vez”<sup>343</sup>.

También, respecto a la exigencia que establece el proyecto de que el sostenedor deba ser propietario o poseer un comodato sobre el inmueble donde funciona el establecimiento educacional, el alegato señala que “el legislador no puede impedir a persona alguna, menos a un cuerpo intermedio, la celebración de arriendos, aun cuando sea razonable y legítimo propender a la adquisición del inmueble”<sup>344</sup>.

Finalmente, el requerimiento alega la inconstitucionalidad de una norma que evita que un sostenedor pueda argumentar la libertad de enseñanza en caso que una familia o un estudiante interpongan una demanda por discriminación acogiéndose a la denominada Ley Zamudio.

Por su parte, en la respuesta del gobierno a los alegatos presentados en la sentencia, expone “acerca de la segregación e inequidad del sistema educacional existente en Chile y la necesidad de promover igualdad e integración”<sup>345</sup> que sería el espíritu de la iniciativa y “que la gratuidad, no discriminación, diversidad e inclusión son ejes de este proyecto, conjuntamente con asegurar el buen uso de la subvención”<sup>346</sup>.

Se defiende respecto a la acusación de coartar la libertad de enseñanza al indicar que “una cosa es el derecho de abrir y mantener establecimientos y otra cosa es el acceso a la subvención estatal [y que] no existe derecho constitucional a recibir subvención y que regular el derecho a la educación no viola la libertad de enseñanza”<sup>347</sup>.

---

<sup>343</sup> *Ibíd.*

<sup>344</sup> *Ibíd.*

<sup>345</sup> *Ibíd.*

<sup>346</sup> *Ibíd.*

<sup>347</sup> *Ibíd.*

Para preservar las políticas que ponen fin a la selección, la defensa del gobierno señala que “es un fortalecimiento y no una vulneración de la libertad de enseñanza y del derecho a elegir de los padres”<sup>348</sup> y que esta “no es un fin en sí mismo, sino un medio para asegurar el derecho a la educación”<sup>349</sup>. También, respecto a la normativa que regula el uso de los recursos públicos, considera que “la exigencia se ajusta a la necesidad de resguardar el uso de los recursos para fines educativos”<sup>350</sup>.

De esta manera para el gobierno es la segregación un efecto que debe ser contrarrestado con iniciativa estatal. Por lo que no hay un ataque a la libertad de enseñanza, sino que se atienden los efectos perversos del sistema. Mientras que para la derecha, su rechazo radica en el aumento de las atribuciones del Estado, por sobre las de arbitrar el mercado. Para la oposición el Estado no debe imponer el modo de revertir la segregación, sino estimular que el mercado lo realice.

En definitiva la totalidad de los alegatos son rechazados por el Tribunal, por un empate a cinco votos y dirimiendo el presidente del organismo. A excepción de la norma que aborda las demandas por discriminación, donde se acoge la demanda por seis votos contra cuatro. En esta última el fallo señala que “el legislador ha querido dar preponderancia al derecho a los padres a elegir, y en caso de que la familia o el o la alumna sean discriminados, no permitir que se invoque por parte de la institución de educación el ejercicio legítimo de la libertad de enseñanza como argumento de racionalidad”. Por lo que en la redacción final de dicho artículo se omitirá la referencia a la Constitución y así un sostenedor podrá defenderse ante una demanda por discriminación, apelando a los principios de la libertad de enseñanza establecidos en la carta magna.

Si bien el fallo constituyó una derrota para la derecha y la nueva ley fue finalmente promulgada, resulta interesante analizar las posturas que favorecían la

---

<sup>348</sup> *Ibíd.*

<sup>349</sup> *Ibíd.*

<sup>350</sup> *Ibíd.*

demanda de inconstitucionalidad, dado que en ellas se ven reflejadas como el ordenamiento constitucional propicia la organización de la educación bajo un régimen de mercado.

Dentro de los argumentos de los ministros que estuvieron por acoger la inconstitucionalidad de la ley aprobada, indican en las *condiciones preliminares* que “en el centro del debate constitucional subyace una diferente concepción acerca del rol del Estado y de los particulares respecto de la prestación del servicio educacional”. Para la posición de minoría, el ejecutivo no puede asumir la educación como una actividad propia, a la educación subvencionada como parte de la red pública, por lo que el Estado no puede asumir como labor suya la enseñanza. Para ellos esta ley constituye “una radical innovación respecto del marco jurídico existente”<sup>351</sup> no acorde con nuestro ordenamiento constitucional.

“La Constitución Política de la República que actualmente nos rige no es neutra en esta materia. El Proyecto de Ley se sustenta en valores y disposiciones propias de una constitución distinta que, a la fecha, no existe, más allá de algunas aspiraciones de cambio constitucional en este ámbito expresadas por la Presidenta de la República. De hecho, el Proyecto vulnera varios principios fundacionales de la Constitución actualmente vigente, los cuales confluyen en el derecho que se les asegura a todas las personas a <<abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales>>”<sup>352</sup>.

Bajo esta línea de argumentación, los contenidos de la ley no representan “una simple regulación al ejercicio de la libertad de enseñanza. Al contrario, sus disposiciones buscan limitarla hasta convertirla en algo parecido a una concesión de la autoridad”<sup>353</sup>, en la cual el Estado utiliza su poder económico “como título de intervención jurídica para modificar el comportamiento de ciertos establecimientos

---

<sup>351</sup> *Ibíd.*

<sup>352</sup> *Ibíd.*

<sup>353</sup> *Ibíd.*

de enseñanza particulares que reciben, por la vía del derecho a elección de los padres a favor de sus hijos, una subvención pública”<sup>354</sup>.

También defienden la garantía constitucional de que un sostenedor posea fines de lucro, dado que es “consustancial al derecho a emprender y desarrollar un proyecto educativo, el cual tiene un claro e inmediato sustento en la letra de la Constitución actualmente vigente”<sup>355</sup> cuando esta explicita que toda persona pueda *abrir, organizar y mantener* establecimientos educacionales.

Por tanto, más allá de que en esta ocasión el Tribunal Constitucional acogiera los argumentos presentados por el ejecutivo, gracias a la atribución del presidente de dicha instancia de dirimir los empates, bajo el argumento de que una cosa es la libertad de enseñanza y otra es recibir una subvención por parte del Estado, en su posición se ve reflejado como el ordenamiento constitucional está concebido para resguardar la libertad de enseñanza y el principio del emprendimiento para el desarrollo de la educación en base a una racionalidad de mercado.

De esta forma, pese a que el proyecto no cuestionó el financiamiento vía subvenciones a los establecimientos –otro de los pilares fundamentales del sistema– los contenidos de dicho proyecto de ley representan un significativo punto de inflexión en el desarrollo educativo, fuertemente resistido por los sectores más ortodoxos del neoliberalismo, que ven en la Constitución un instrumento para revertir decisiones democráticas.

## **ii. La discusión respecto a la gratuidad universitaria en el TC**

La segunda política asociada a la reforma educacional que fue vista por el Tribunal Constitucional, fue la implementación vía Ley de Presupuestos de la gratuidad universitaria para el año 2016, que como vimos fue el mecanismo utilizado por el gobierno para avanzar en una de sus principales promesas de

---

<sup>354</sup> *Ibíd.*

<sup>355</sup> *Ibíd.*

campaña, ante el significativo retraso y tensión que estaban generando la discusión del resto de las leyes vinculadas a la reforma en el Congreso.

El diseño original de esta política pública, bajo la idea de un avance gradual de su cobertura, fue abarcar a los estudiantes de los cinco primeros deciles, que no poseyeran título profesional previo, que no excedieran la duración formal de sus carreras y que se encuentren matriculados en determinadas IES. Estas son: cualquiera perteneciente al Consejo de Rectores (CRUCH); el resto de las universidades privadas que posean cuatro o más años de acreditación, no tengan participación (en calidad de miembros, asociados o beneficiarios) de personas jurídicas constituidas con fines de lucro y cuenten con participación de al menos un estudiante o un funcionario (con derecho a voz o a voto) en algún órgano colegiado de gobierno de nivel central en la institución; y los CFT o IP constituidos como personas jurídicas sin fines de lucro y que posean cuatro o más años de acreditación.

Estas IES debían manifestar su voluntad de adherir al régimen de gratuidad y se establecería un *arancel regulado* equivalente a un máximo de un 120% del arancel de referencia y una fijación respecto al crecimiento de su matrícula que podrá superar un máximo de un 2,7% a los estudiantes nuevos matriculados el año 2015.

Además, respecto a los CFT e IP constituidos como personas jurídicas con fines de lucro, establece que una ley posterior permitirá su traspaso hacia entidades no lucrativas y así podrán acceder al régimen de gratuidad en años posteriores y en el actual presupuesto, a mejores Becas Nuevo Milenio, destinadas a la educación técnico-profesional.

La política de gratuidad vía ley de presupuesto, por tanto, avanzaba considerablemente en una ruptura de las lógicas neoliberales en por un lado, dar al Estado la responsabilidad de fijar el costo del arancel, para que este no fuera resultado de un equilibrio entre oferta y demanda y, por el otro, de promover

condiciones de gobernanza con participación de la comunidad, lo que permitía reemplaza la racionalidad de emprendimiento por una de deliberación democrática.

La solicitud de inconstitucionalidad estuvo referida en específico, a las condiciones que se les exigía a las IES para ingresar al nuevo régimen. Para lo cual fueron esgrimidas dos líneas argumentales distintas. En primer lugar respecto a la factibilidad de ocupar la ley de presupuesto para materias de políticas públicas permanentes y, en segundo lugar, la discriminación que da a lugar por las diferencias de condiciones entre instituciones pertenecientes al CRUCH y las ajenas a ese consejo.

Respecto a la primera, la demanda plantea que “se desnaturaliza el objeto transitorio y excepcional de la Ley de Presupuesto [por lo que sería] inconstitucional que se incluya en ella legislación de tipo permanente”<sup>356</sup>, lo que efectivamente sucede dado que se...

“...crea un sistema permanente de asignación de recursos al establecer en la ley de presupuestos el sistema de repartición con requisitos sustantivos, prohibiciones, causales y elementos materiales, todas cuestiones que son de carácter permanente y que escapan a la mera estimación de gasto”<sup>357</sup>.

Además crítica que “por la glosa de gratuidad se pasa a un sistema de arancel regulado por el Estado, que requiere ordenación legal permanente, al igual que la intrusiva regulación de cupos por carrera que se introduce en la normativa cuestionada”<sup>358</sup>. Todo esto vulnera la Constitución dado que “al involucrar la autonomía de las instituciones educacionales, cuya regulación debe efectuarse por medio de una ley [...] se afecta la gestión de las instituciones de educación superior en tanto la planta, infraestructura y proyección se hacen en función de la

---

<sup>356</sup> Tribunal Constitucional, *Sentencia Rol N° 2935-15-CTP*, Santiago, 21 de diciembre de 2015.

<sup>357</sup> *Ibíd.*, pág. 9.

<sup>358</sup> *Ibíd.*, pág. 10.

matrícula, que ahora pasará a estar limitada al haber tope de cupos<sup>359</sup>, lo que demuestra que la posición de los demandantes es que la autonomía universitaria está más bien asociada a la libertad de emprendimiento y recae en el cuerpo directivo de las instituciones y no en el conjunto de la comunidad académica.

Respecto a la segunda línea de argumentación, el requerimiento señala que la política también es inconstitucional porque “la diferencia de trato que se establece a partir de las normas impugnadas para poder acceder a la gratuidad es discriminatoria y en tanto los alumnos que se ven perjudicados son los más necesitados<sup>360</sup>. Esto dado porque...

“...los llamados <<requisitos de elegibilidad>> de las instituciones constituye discriminación arbitraria al separar a los estudiantes según los caracteres de las universidades, institutos y centros de formación técnica, estableciendo requisitos especiales que rigen solamente para aquellas instituciones que no están incluidas en el Consejo de Rectores o que sean Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales, todas exigencias que las universidades de dicho Consejo no deben cumplir y que en los hechos muchas de ellas no cumplen [por lo que] se constata una diferencia de trato que carece de fundamento racional y es arbitraria<sup>361</sup>.

Además, se señala que “ninguna universidad del Consejo de Rectores cumple el requisito de participación estudiantil o funcionaria en su gobierno [...] estableciéndose una discriminación basada solo en la fecha de creación y por lo cual estudiantes necesitados quedarán fuera de la gratuidad<sup>362</sup>. De esta forma:

“Las condiciones exigidas a las instituciones privadas que no están en el Consejo de Rectores son discriminatorias, arbitrarias, vulneratorias de la igualdad de oportunidades y de la igual protección de la ley en el ejercicio de

---

<sup>359</sup> *Ibíd.*, pág. 10.

<sup>360</sup> *Ibíd.*, pág. 11.

<sup>361</sup> *Ibíd.*, pág. 11s.

<sup>362</sup> *Ibíd.*, pág. 12s.

los derechos. En particular, consideran vulnerado el derecho a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional<sup>363</sup>.

Es por esto, que los requisitos exigidos vulneran “valores como la inclusión, la diversidad y la no discriminación arbitraria”<sup>364</sup>, tanto entre las instituciones, como entre los estudiantes.

Por su parte en la defensa que realiza el Gobierno, señala que “los requirentes buscan modificar y anular la política de progresiva gratuidad propuesta por el gobierno y aprobada en el Congreso Nacional [y que] pretenden eliminar la prohibición del copago”<sup>365</sup> junto con el tope de 2,7% respecto a la expansión de la matrícula. Además indica respecto a la exigencia de los estándares de acreditación, que leyes de presupuestos anteriores han plasmado dicho criterio. Por lo que también defiende la idoneidad de la ley de presupuestos para impulsar medidas de estas características y que la decisión del Tribunal “a diferencia de lo que pretenden los requirentes, no puede suponer la creación de una política pública nueva ni menos un aumento de gastos sin violar la Constitución excediendo sus competencias”<sup>366</sup>.

Respecto a la segunda línea de argumentación, la defensa indica que “no se imponen requisitos discriminatorios para acceder a la gratuidad, pues los requirentes desconocen la naturaleza progresiva de los derechos sociales, recogida en el derecho internacional, y que va acompañada de la posibilidad de satisfacerlos de forma gradual”<sup>367</sup> y, por el contrario, “se crea una medida concreta con implantación paulatina en la enseñanza superior y con equidad social en el actualmente limitado y acotado escenario presupuestario”<sup>368</sup>, por lo que “descarta la discriminación entre las categorías de instituciones, pues ellas están en distintas

---

<sup>363</sup> *Ibíd.*, pág. 13.

<sup>364</sup> *Ibíd.*, pág. 13.

<sup>365</sup> *Ibíd.*, pág. 17.

<sup>366</sup> *Ibíd.*, pág. 17s.

<sup>367</sup> *Ibíd.*, pág. 19.

<sup>368</sup> *Ibíd.*, pág. 19.

situaciones y se fijan las condiciones más apropiadas para cada grupo, diferenciando con criterios objetivos y sin discriminar arbitrariamente”<sup>369</sup>.

A su vez, el Gobierno defiende el trato distinto que se le da la CRUCH, al señalar que:

“Se reconoce como beneficiarias a las universidades del Consejo de Rectores, entidad creada por ley, la que reconoce funciones específicas de colaboración e información en materia de política educacional para dicho Consejo, cuyas instituciones reúnen condiciones mínimas para asegurar una educación superior de calidad, pues son universidades que se someten a un estatuto de mayor control”<sup>370</sup>.

De esta forma, el CRUCH sería un órgano de Estado, por lo que “en lugar de discriminar, como pretenden los requirentes, se reconocen situaciones diferentes y que en lugar de establecer requisitos adicionales para acceder a la gratuidad se establecen estatutos diferentes”<sup>371</sup>. En definitiva, para el Gobierno “los requisitos para acceder a la gratuidad son razonables [y] obedecen a los legítimos fines de calidad e igualdad de oportunidades”<sup>372</sup>.

Ante los declarados argumentos, el Tribunal Constitucional “en empate de votos, y con el voto dirimente de su Presidente [...] rechazará la petición principal formulada en el requerimiento, por considerarse que la materia que se trata pudo ser regulada en la Ley de Presupuestos”<sup>373</sup>, que esta política no excede la idea matriz de la ley de presupuestos y que no se impide la deliberación democrática del Congreso.

Sin embargo, la segunda línea de argumentación “será acogida solo en cuanto a los requisitos de que deben reunir las <<instituciones de educación superior elegibles>> [pues] dichas condiciones establecen diferencias arbitrarias y vulneran

---

<sup>369</sup> *Ibid.*, pág. 19.

<sup>370</sup> *Ibid.*, pág. 20.

<sup>371</sup> *Ibid.*, pág. 20.

<sup>372</sup> *Ibid.*, pág. 21.

<sup>373</sup> *Ibid.*, pág. 24.

el derecho de igualdad ante la ley<sup>374</sup> los que “constituyen algunos de los más relevantes principios constitucionales sobre los cuales se sostiene el sistema democrático”<sup>375</sup>. El Tribunal argumenta que “la sentencia no cuestiona la partida presupuestaria destinada a la gratuidad [...] tampoco altera los requisitos propiamente personales y académicos que la Glosa 05 exige a los estudiantes vulnerables para acceder al beneficio [Sin embargo] la gratuidad de la educación superior tiene que enfocarse en la situación socioeconómica del estudiante y no en la institución a la que se adscribe”<sup>376</sup>, lo que no ocurre, pues “junto a los requisitos personales exigidos a los estudiantes para poder gozar del beneficio de la gratuidad, se les suman o añaden otros ajenos a su condición personal, que corresponden a las instituciones a las cuales pertenecen, de suerte que sólo en el evento que ellas los cumplan, tal beneficio procederá respecto de sus alumnos”<sup>377</sup>. En definitiva:

“Lo que objeta esa Magistratura es que a dichos estudiantes vulnerables se les imponga para el goce de la gratuidad, consagrada en la Ley de Presupuesto, condiciones ajenas a su situación personal o académica, como es el hecho de encontrarse matriculados en determinadas universidades, centros de formación técnica o institutos profesionales, estableciendo una eventual exclusión respecto de aquellos. Es por tanto, la aplicación de tales exigencias referidas a las instituciones de educación superior de las cuales forman parte [...] las que generan diferencias injustificadas entre estudiantes vulnerables que se encuentran en idéntica situación, lo que resulta contrario al principio de igualdad ante la ley y no discriminación arbitraria”<sup>378</sup>.

El tribunal continúa su argumentación señalando que “resulta inentendible, por tanto, que si la finalidad declarada de la ley es otorgar gratuidad a los alumnos vulnerables, se escoja para ello un medio o factor de distinción que tiene por

---

<sup>374</sup> *Ibíd.*, pág. 25.

<sup>375</sup> *Ibíd.*, pág. 71.

<sup>376</sup> *Ibíd.*, pág. 73.

<sup>377</sup> *Ibíd.*, pág. 77.

<sup>378</sup> *Ibíd.*, pág. 78.

efecto excluir aproximadamente a la mitad de los sujetos que se pretende beneficiar<sup>379</sup>, así que “el problema de constitucionalidad se produce [...] porque su aplicación no se realiza a todos los sujetos que se encuentran en la misma situación, ya que excluye de este requisito a las universidades pertenecientes al CRUCH”<sup>380</sup>. Por tanto, “no resulta razonable, entonces, que para el ejercicio de ese derecho, cuya titularidad solo puede corresponder a las personas universalmente consideradas, se exija el cumplimiento de requisitos que escapan a su propia voluntad y a su propia condición personal”<sup>381</sup>. La sentencia constituye una defensa del principio de igualdad de trato entre instituciones al momento de recibir aportes financieros del Estado.

De esta forma, si bien la norma que implementó la gratuidad incluía medidas claramente contrarias a una concepción de libertad de mercados como lo es la fijación del arancel y la regulación de la expansión de la matrícula, para de esa forma poder establecer y planificar los costos en los que incurrirá el Estado en la nueva política. Pero como se orientó a ser un *beneficio estudiantil*, se propició que el Tribunal Constitucional realizara un análisis observando, cuestionando la pertinencia de los distintos criterios que pesan sobre las instituciones para ingresar al nuevo régimen y la discriminación entre estudiantes que conllevaba.

En la controversia también se observa como desde la derecha existe un significativo cambio de posición desde la implementación del sistema, cuando defendieron que las nuevas instituciones de educación superior que surgieran en Chile debían tener un régimen de absoluto autofinanciamiento y solo abrirse a la posibilidad de que la asignación de créditos para los estudiantes, a un reclamo respecto a las discriminaciones existentes en el sistema, al mantener un conjunto de instituciones agrupadas en el CRUCH, con un trato privilegiado expresado en aportes basales y un sistema de becas más vigoroso, apostando por una igualdad

---

<sup>379</sup> *Ibíd.*, pág. 90

<sup>380</sup> *Ibíd.*, pág. 91.

<sup>381</sup> *Ibíd.*, pág. 95.

de trato entre las IES que posibilite la asignación de más recursos públicos al sector privado.

De esta manera, el fallo puso en una compleja situación al Gobierno, puesto que por una parte, al expandir las condiciones que se exigían a las universidades fuera del CRUCH algunas de las instituciones tradicionales quedarían excluidas del nuevo régimen, lo que podría afectar también a universidades estatales. Y en caso de disminuirlas, podría afectar un mayor gasto fiscal que el proyectado inicialmente.

Así que finalmente, luego de un periodo de negociaciones –en donde por un momento un sector del ejecutivo barajó exigir transversalmente el criterio de cuatro años de acreditación lo que dejaba a dos universidades estatales fuera de la gratuidad, lo que provocó una enérgica respuesta de rechazo del conjunto de los rectores de las instituciones estatales– se establece a través de la tramitación de una ley corta, que para el 2016 la gratuidad solo iría destinada a universidades, dejando fuera del régimen a los CFT e IP, a los que en cambio se les mejoró las condiciones de las Beca Nuevo Milenio, aún bajo el requisito que iniciaran un cambio a ser entidades sin fines de lucro, a los que se encontraban bajo esa figura.

De esta forma, todas las universidades estatales ingresaron al régimen de gratuidad, incorporándose fondos para mejorar la calidad en aquellas que no cumplieran los cuatro años de acreditación y estableciendo reglas parejas para el conjunto de las universidades privadas, fueran o no del CRUCH, que consisten en tener al menos cuatro años de acreditación y que sus controladores sean personas naturales o sin fines de lucro.

El fallo del Tribunal Constitucional impactó también en la implementación de la gratuidad para el año 2017, en donde el ejecutivo apostó a expandir la gratuidad hacia los CFT e IP que cumplieran similares reglas, pero al ser este un sector de la educación donde el lucro está permitido, la derecha amenazó con acudir

nuevamente al Tribunal Constitucional, lo que condujo a negociaciones que pretendieron evitar dicho escenario, debido a la conciencia de que la propuesta del ejecutivo sería nuevamente rechazada.

La negociación logró evitar la contienda ante el Tribunal Constitucional, gracias a que el ejecutivo se abrió a expandir la cobertura de las *becas Bicentenario* –hasta el momento solo dirigidas a universidades del CRUCH– hacia el sector privado no tradicional y avanzar en igualar las condiciones entre dicha beca y la beca Juan Gómez Millas, que ya estaba abierta al conjunto de instituciones acreditadas. De esta forma se logró avanzar en la expansión del régimen de gratuidad, pero a su vez, avanzaba la igualdad de trato entre las instituciones de educación superior, en lo que ha sido un problemático desarrollo de la reforma en curso, con una correlación favorable de los sectores que han pretendido mantener la lógica de mercado en el sistema educativo.

## CONCLUSIONES

La introducción de las ideas neoliberales en dictadura constituye un cambio paradigmático del modo en que iba desarrollándose la educación chilena e inaugura una etapa caracterizada por sucesivos procesos privatizadores en el sistema, tanto endógenos como exógenos.

Según esta concepción, la competencia y el emprendimiento son *las racionalidades* de la acción humana, así que el individuo –el *homo agens*– maximiza sus ganancias y utilidades en cada una de sus decisiones en búsqueda de alcanzar la felicidad. Dicha felicidad individual, conduce al bienestar general de la sociedad por medio del intercambio libre, por lo que todo consiste en disponerse a *emprender*.

Esto es posibilitado porque todos poseemos al menos nuestro propio *capital humano* en el cual podemos invertir y usar para generar riqueza. Es más, ya en el siglo XXI, el capital que otorga mayor rentabilidad es el capital humano, por sobre el capital material y, por tanto, la educación es la inversión más beneficiosa. Esta elaboración, genera un cambio de concepciones educativas entre los liberales clásicos que concebían una determinada labor educativa del Estado, para asegurar una formación básica al conjunto del pueblo y el nuevo neoliberalismo, en el que predomina una mirada de la educación basada en su totalidad por la competencia, aceptando la existencia de ganadores y perdedores, donde el Estado solo debe arbitrar el buen funcionamiento del mercado educativo.

Para los liberales el Estado no puede ser el principal proveedor de educación, por lo que se debían generar las condiciones para que todo privado pudiese *abrir, organizar o mantener establecimientos educacionales*, tal como quedó consagrado en la Constitución de nuestro país.

Con este nuevo paradigma, el Estado actúa solo *subsidiariamente* y concentrarse en ser el *árbitro*, que controla, regula, evalúa y hace cumplir las

reglas del juego, respetando la igualdad de trato entre el servicio que él mismo provee y la provisión privada del sistema.

Las consecuencias más evidentes de este paradigma altamente privatizador y basado en la competencia, son una cada vez mayor segregación social, un aumento de las desigualdades económicas y la significativa concentración de la extrema riqueza. A su vez, la concepción de capital humano hace del conocimiento, parafraseando a Marx, un modo de propiedad que no puede existir sino a condición de que la inmensa mayoría de la sociedad sea privada de él.

La implementación de este modelo fue posible en Chile, gracias a la violencia política ejercida durante la dictadura, que desarticuló las expresiones colaborativas de la sociedad y propició un cambio de mentalidad de los chilenos. Pese a las resistencias observadas, nuestra cultura se transformó inclinándose hacia valores individualistas, de validación de la competencia, donde pierden relevancia los proyectos de cambio social, promoviéndose estrategias de ascenso social individual, donde la educación juega un rol estratégico en las vidas de los individuos.

En su descripción de la implementación mundial del neoliberalismo a partir de los años 70, David Harvey<sup>382</sup> nos muestra que las consecuencias de las medidas económicas tomadas, no fueron más que una *restauración del poder de la clase capitalista*. Esta podía darse de dos maneras distintas: *restaurando* de manera efectiva en los mismos propietarios la riqueza, aumentando sus niveles de ganancia, o *creando* nuevos ricos que aprovechando los nacientes nichos de mercado, pasaron de ser los reguladores del sistema a los emprendedores.

En el caso del sistema educacional chileno pasó la segunda situación y distintas autoridades de la dictadura y de la transición, pasaron de crear las leyes, las normativas y las reglas, a ser parte de directorios de las nuevas universidades privadas, centros de formación técnica, institutos profesionales, a ser

---

<sup>382</sup> *Op. cit.*

sostenedores de establecimientos particulares subvencionados, dueños de entidades de asistencias técnicas pedagógicas o de empresas de alimentación, que reemplazaron el rol proveedor de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, JUNAE, que ahora su labor se reduce a administrar las licitaciones y resguardar la sana competencia. Y así un largo etcétera, en el cual labores propias del Estado, ahora son hegemónicas por privados que exigen cada vez mayores recursos fiscales para avanzar en el proceso privatizador, dándose la situación inédita en el que se pedía *más Estado* para tener *más mercado*.

En definitiva, el neoliberalismo propugna que el Estado no provea educación, sino que financie a privados para que estos eduquen, los que además podrán ser financiados por quienes se educan. Este proceso, que partió en dictadura, fue profundizado y perfeccionado por los gobiernos de la transición, siendo uno de los pilares de la privatización de la educación.

Pero a partir del año 2009 el neoliberalismo se encuentra en una crisis que ha marcado el devenir de la política mundial y la de distintos países. En el caso de Chile, la irrupción de la movilización social, impulsada por organizaciones democráticas de la sociedad civil, cuestionaron el desarrollo de nuestro sistema educacional, masificándose un malestar respecto a las consecuencias del neoliberalismo, en una primera instancia respecto al modelo educativo, pero extendiéndose a otros ámbitos de la sociedad. Encontrándonos en una situación de crisis respecto a nuestro modelo de desarrollo.

Sin embargo esta no es necesariamente una crisis de carácter terminal, dada la fuerte resistencia de los sectores dominantes a abandonar recientes espacios conquistados de poder político y económico, por lo que es difícil prever el devenir de la actual crisis. Puede haber tanto un término como una restauración del orden

de clase. Lo viejo no muere, lo nuevo no nace y “en este interregno se verifican los fenómenos morbosos más variados”<sup>383</sup>.

Esta crisis se expresa, concentrando nuestra mirada en el campo educativo chileno, en la idea de una reforma educacional, que pese a su moderación profundizó una aguda disputa política respecto al curso que esta debía seguir y las transformaciones que iba a impulsar en el campo educativo, que se desarrolló tanto fuera como dentro de la coalición de gobierno.

¿La reforma educacional en curso constituye una ruptura o una continuidad de las ideas neoliberales en nuestro sistema educativo?

Si bien el periodo abarcado en esta investigación, no considera el último año de gestión del gobierno que impulsó la reforma analizada, donde lo que acontezca será determinante para inclinar hacia un lado u otro el balance final, podemos señalar que la reforma actual constituye el primer hito, luego de décadas de desarrollo, donde se observan rupturas respecto a la concepción privatizadora que ha marcado el devenir de la educación chilena.

Sin embargo, en base a lo ya realizado, podemos afirmar también que desde una perspectiva de ruptura al consenso neoliberal impuesto, la reforma en curso es *insuficiente* y aún mantiene sólidos pilares del paradigma que se propuso cambiar.

Se pueden, por una parte, constatar múltiples medidas que se han sido instalados en este periodo, que constituyen avances considerables en lo que respecta a un cambio de paradigma sobre cómo concebir la educación

En primer lugar, el aumento de la provisión estatal, que en el actual periodo se expresó en el aumento de salas cunas y jardines infantiles públicos a nivel nacional, en la fundación de dos nuevas universidades y la creación de los 15 nuevos CFT.

---

<sup>383</sup> A. Gramsci, *Cuadernos de la cárcel*, Tomo 2, 1981, ERA, pág. 37.

Luego, pese a toda la resistencia y a la persistencia de la lógica de subvención, el establecer normas que finalizarán con el copago, el lucro y la selección, si bien no acaban de fondo con el mercado educativo, atacan directamente su efecto más perverso: la segregación en el sistema escolar y otorga al Estado atribuciones por sobre de las que meramente regulan el mercado educacional.

A su vez, la instauración de la nueva carrera docente, que pese a las múltiples deficiencias, inyecta cuantiosos recursos para aumentar la remuneración de los profesores, condición necesaria pero no suficiente para la revalorización de la profesión docente. Sin embargo, aún deben profundizarse los mecanismos que permitan que el sistema propicie las instancias colaborativas para el desarrollo de la labor pedagógica y oriente al Estado a una función de acompañamiento y no de mero incentivo y fiscalización.

Donde sin duda queda una mayor cantidad de materias pendientes es en el nivel terciario. La gratuidad ha sido completamente desnaturalizada en relación a los contenidos originales del programa de gobierno y ha avanzado a cambio de allanar el camino hacia una mayor igualdad de trato entre las instituciones de educación superior.

Pero el mero hecho de que se instaló la gratuidad como política del sistema, con un horizonte de alcanzar la universalidad, promueve paulatinamente un cambio cultural de cómo concebir la educación superior y el rol que cumple no sólo en las trayectorias individuales, sino en la función social que esta posee. Esto pese a que haya sido instalada bajo mecanismos que mantiene lógicas de competencia y emprendimiento. Por esto, lejos de desvalorizar el impacto de la gratuidad debido a su concepción como beneficio estudiantil, que por cierto es un elemento crítico, el mero hecho de que esté instaurándose en el sistema, contribuye a un cambio de paradigma y obliga al Estado a tomar nuevas medidas,

como el trabajar en *costear* la impartición del servicio y *planificar* el crecimiento de la matrícula, haciendo retroceder la lógica de mercado.

Los contenidos finales con los que finalmente salga de la discusión parlamentaria las actuales leyes en discusión sobre la reforma a la educación superior y la nueva educación pública, permitirán hacer un balance más definitivo. Respecto a esta última, el principal elemento en juego, es que el Estado pueda efectivamente articular desde un nivel centralizado las coordinaciones que orienten al conjunto del sistema público a ser un referente de calidad, lo que rompa el carácter subsidiario que el actual sistema le confiere.

Sin embargo, se pueden constatar también retrocesos que son considerables.

La incapacidad de en este período haber impulsado un nuevo modelo de financiamiento a la educación escolar pública, será uno de los principales déficits que implican una mantención del modelo de mercado. A su vez, el sostenido avance en la consolidación de la igualdad de trato entre las instituciones de educación superior también ha propiciado nuevas privatizaciones del periodo en curso, donde la extensión de becas y recursos a instituciones privadas sin mayores capacidades de regulación, mantienen la fuerte hegemonía de dichos sectores en el nivel educativo terciario y una cobertura de matrícula mayoritaria.

En esa línea, un aspecto central que se enfrentará el año 2017 será la discusión sobre el futuro del crédito con aval del estado. Su permanencia en el sistema perpetúa la lógica neoliberal en la educación, por lo que su superación requiere que el sistema de cobertura gratuita alcance de manera efectiva la totalidad –o un sector mayoritario– del sistema educativo terciario que requiere el país. Esto debe lograrse en base a una planificación de largo plazo, para lo cual será necesario que el Estado disponga de recursos para dicha inversión, pues una mera estatización del crédito, sacando a la banca de su provisión, simplemente cargará a los costos del Estado el funcionamiento de un amplio espacio para el mercado educativo en el nivel superior. Por esto, su superación requiere un

considerable aumento de la matrícula estatal, tanto de sus universidades, como de los nuevos centros de formación técnica y que responda a una estrategia nacional de desarrollo.

Otro flanco pendiente es la democratización del sistema. Si bien lo conocido como la *derogación del DFL2*<sup>384</sup>, constituye la conquista de una demanda histórica del movimiento estudiantil, la reforma no avanza significativamente en la constitución de una comunidad educativa organizada bajo principios democráticos, con mayores espacios decisionales y tampoco avanza en institucionalizar la participación de las organizaciones democráticas presentes en el campo educativo. Esto resulta fundamental, puesto que la racionalidad de gobernanza neoliberal requiere ser reemplaza por otra lógica de administrar las instituciones educativas. Y la respuesta al respecto debe ser la profundización de la democracia, con el objetivo de inculcar una cultura colaborativa en el desarrollo del modelo educativo.

Pero este tema pendiente de la reforma, responde a un debate más estructural del modelo país. Pues pese a los espacios de resistencia y a la significativa capacidad política demostrada por las organizaciones democráticas insertas en la sociedad civil, persiste en los actores políticos un paradigma de sociedad civil elitista, basado en la validación de las ONGs como instancias de representación de las demandas sociales y en la validación de distintos actores directivos con intereses económicos, como actores influyentes al momento de la discusión de políticas públicas y de la legitimación democrática de estas. Sin embargo, una ruptura de esta concepción requiere profundizar los espacios institucionales de diálogo entre el Estado y la sociedad civil, donde la discusión sobre una nueva constitución debe dar respuesta a esta necesidad para poner fin a la cultura de la competencia y el individualismo, empoderando a las organizaciones democráticas

---

<sup>384</sup> Ley 20.843 que elimina la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior.

en la discusión y elaboración de políticas públicas, institucionalizando su participación en el debate político.

En definitiva, este *ciclo aun no cerrado* de reformas educacionales que se propusieron un cambio de paradigma, depende de elementos futuros si será recordada como una fase más dentro de las múltiples privatizaciones del mercado educativo o un punto de inflexión hacia la recuperación de un derecho social. Estos elementos futuros consideran tanto la agenda educacional del 2017, así como también la orientación del futuro nuevo gobierno y su agenda educativa, que podrá profundizar los cambios iniciados o iniciar rápidamente un proceso de contrarreforma que retroceda en los significativos, pero insuficientes aspectos reformados.

Tal como el proceso de privatización se ha desarrollado en múltiples dimensiones, la recuperación de la educación pública debe hacerse también en todos los espacios necesarios, por medio del remplazo del *homo agens* por los principios de la cooperación y la búsqueda de soluciones comunes, que hagan de la búsqueda de la calidad y la excelencia una regla general a alcanzar y no el resultado de la competencia entre quienes acumulan mayor capital humano. Esta será una batalla a largo plazo y tendrá que seguir teniendo una centralidad en los procesos políticos venideros, por más que la crisis del neoliberalismo obliga también atender otros espacios colonizados por el mercado y que deben ser recuperados como derechos sociales.

La agenda de recuperación de la educación pública debe aún considerar la expansión de la provisión estatal en educación, institucionalizar la participación de la comunidad educativa en todos los niveles y seguir desmercantilizando los sinnúmeros nichos de negocios asociados, los que se sustentan solo en reemplazar el rol del Estado por agentes privados, pero que no agregan ningún valor al fenómeno educativo. Todo lo contrario.

Pero además de redefinir el rol del Estado y profundizar la democracia, se requiere impulsar un cambio cultural que incida en el comportamiento de los múltiples actores insertos en el sistema. Así como también recuperar como agenda política la necesidad de realizar transformaciones económicas estructurales de nuestra sociedad y no hacer depender de la educación el proceso de superación de la pobreza, en una carrera individual.

El Ministerio de Educación es por lejos la cartera que más presupuesto tiene dentro del Estado, con más de \$9 billones para el año 2017. Esta es una gran cantidad de recursos, que muchas veces son desaprovechados al ser utilizados para dinamizar cuasi-mercados que aumentan los niveles de segregación y van a parar a grupos económicos privilegiados, que acumulan riqueza a costa de esta verdadera estafa piramidal que constituye la educación de mercado.

La educación es un pilar fundamental de nuestra vida en sociedad y el modo de proyectarnos económica, social y culturalmente. Se debe, por tanto, mantener una constante preocupación por su desarrollo y por las políticas que se van implementando. No es por tanto, en este momento histórico un problema de cantidad de recursos, sino su utilización, lo que más debe preocupar a los distintos sectores que promueven el cambio social.

Solo con una sociedad civil democrática y activamente organizada, será posible seguir avanzando en la recuperación de la educación pública. Para esto se requiere profundizar la crítica respecto a la esencia de este modelo y evitar las demandas que si bien pueden mejorar parcialmente las condiciones económicas de un sector determinado, contribuyen en perpetuar la lógica de mercado.

Sin embargo, un avance restringido exclusivamente al campo educativo será del todo insuficiente. La experiencia de la reforma en curso demuestra que la institucionalidad del país ejerce una dura contención a una agenda política de recuperación de derechos sociales. Por esto, una nueva Constitución debe establecer un nuevo pacto social en el país. Esto resulta fundamental para

deshacernos de la herencia neoliberal, lo cual solo se logrará constituyendo las correlaciones de fuerza mayoritarias que permitan erigir una nueva concepción social y una estrategia de desarrollo democrática.

Los principios de la educación pública y cooperativa deben situarse en las infinidades de espacios sociales del campo educativo, disputando la racionalidad del emprendedor que está presente en múltiples subjetividades, para impulsar una nueva concepción del rol de la educación en base al principio de expandir de manera transversal los conocimientos, como una dimensión más de la lucha por la apropiación de cada una de las expresiones de vida y de la conquista de sociedades democráticas y solidarias.

Si bien la educación no es la única dimensión de disputa con las políticas neoliberales, su cambio es estratégico. No olvidemos que para F. Hayek *no cabe mayor peligro para la estabilidad política de un país que la existencia de un auténtico proletariado intelectual.*

## BIBLIOGRAFÍA

Avendaño, Octavio (2010), *El giro hacia la derecha en las últimas elecciones chilenas*, Revista de Sociología, Universidad de Chile, N° 24.

Ball, Stephen y Youdell, Deborah (2007) *Privatización encubierta en la educación pública*, Internacional de la educación V Congreso Mundial, julio.

Bachelet, Michelle, (2015), *entrevista*, programa ¿Qué le pasa a Chile?, Canal 13, 7 mayo de 2015. Disponible en:

<http://www.t13.cl/noticia/politica/video-que-le-pasa-a-chile-revisa-la-entrevista-a-la-presidenta-bachelet-en-tres-momentos>

Becker, Gary (1975), *El capital humano. Un análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación*, Alianza editorial.

Bellei, Cristián (2015), *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena*, LOM.

Bellolio, Jaime (2014), *Intervención para comentar interpelación al Ministro de Educación sr. Nicolás Eyzaguirre*, Sesión 101° especial, miércoles 26 de noviembre.

Brunner, José Joaquín (2009) *Educación superior en Chile. Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)*, Universidad Diego Portales.

Caldwell, Bruce y Montes, Leonidas (2015), *Friedrich Hayek y sus dos visitas a Chile*, Estudios Públicos, 137, verano, 87-132.

Carniglia, Luciano (2015), *La fuerza de lo inútil. Verdad y veridicción en Michel Foucault*, Eikasía, Revista de Filosofía, diciembre, 357-368.

Cámara de Diputados (2012), *Informe de la Comisión Investigadora sobre el Funcionamiento de la Educación Superior*.

Cavieres, Eduardo (2014), *La calidad de la educación como parte del problema. Educación escolar y desigualdad en Chile*, Revista Brasileira de Educação, v. 19, n. 59, out.-dez.

Cavieres, Eduardo (2009), *La neoliberalización de la educación chilena o la privatización del sistema educativo "por dentro"*, Revista electrónica diálogos educativos, año 9, N° 17.

Colegio de Profesores (2015), *Temas de desacuerdo del Colegio de Profesores A.G. con el Proyecto que crea un Sistema de Desarrollo Profesional Docente presentado por el MINEDUC al Parlamento*.

Comisión de Educación Cámara de Diputados (2015), *Acta de sesión 102°, ordinaria de la comisión de educación correspondiente a la 363° legislatura*, celebrada el día jueves 11 de junio, de 9:42 a 12:54 horas.

Comisión de Educación Cámara de Diputados (2015), *Condiciones básicas para continuar la tramitación del proyecto de nueva carrera docente*, junio.

Comisión de Educación Cámara de Diputados (2016) *Acta sesión 166°, ordinaria de la Comisión de Educación, correspondiente a la 363° legislatura*, celebrada el día martes 19 de enero.

Gobierno de Chile (2017), *Constitución Política de la República de Chile*. Disponible en:

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>

Cristi, Renato y Ruiz, Carlos (2015), *El pensamiento conservador en Chile*, editorial universitaria.

CONFECH (2011), *Petitorio*. Disponible en:

<http://movimientoestudiantil.cl/wp-content/uploads/2015/12/2011-Petitorio-CONFECH-Final.pdf>

Eyzaguirre, Nicolás (2014), *Intervención en comisión de educación de la Cámara de Diputados*, 19 agosto.

Falabella, Alejandra (2015), *El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la nueva gestión pública: el tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centro izquierda (1979 a 2009)*, *Educo. Soc.*, Campinas, v. 36, n° 132, p. 699-722, jul—set.

Foucault, Michel (2007), *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France*, FCE.

Friedman, Milton (1962), *Capitalismo y libertad*, RIALP.

Friedman, Milton y Friedman, Rose (1988), *Libertad de elegir*, ORBIS.

Fuentes, Carola y Valdeavellano, Rafael (2015), *Chicago Boys*, documental.

Gobierno de Chile (2014), *Mensaje 131-362 con el que inicia un proyecto de ley que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos que reciben aportes del Estado*, Santiago, 19 de mayo.

Gobierno de Chile (2014), *Mensaje N° 165-363 con el que se inicia un proyecto de ley que crea el sistema de desarrollo profesional docente y modifica otras normas*, 20 de abril.

Gobierno de Chile (2015), *Mensaje N° 1174-363 que crea el sistema de educación pública y modifica otros cuerpos legales*, noviembre, pág. 2.

Gobierno de Chile (2016), *Mensaje N° 110-364 con el que inicia un proyecto de ley de educación superior*, 04 de julio.

Gobierno de Chile (2017), *Mensaje N° 338-364 que crea el Ministerio de Ciencia y Tecnología*, 2017.

Gobierno de Chile (2015), Ley 20.843 que elimina la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior.

Gramsci, Antonio (1981), *Cuadernos de la cárcel*, Tomo 2, ERA.

Granell, Rafael (1999), *Vales educativos: el caso de Valencia*, tesis doctoral, Universitat de València.

Harvey, David, (2007), *Breve historia del neoliberalismo*, Akal.

Hayek, Friedrich (1960), *Los fundamentos de la libertad*, Unión Editorial.

Hayek, Friedrich (1978), *Camino de servidumbre*, Alianza editorial, 1978.

Hayek, Friedrich (1982), *Los principios de un orden social liberal*, Estudios Públicos N° 6.

Herrera, Francisco, Reyes, Leonora y Ruiz, Carlos (2015), *El Modelo de "eficacia escolar" en Chile (1990-2014): ¿promesa de equidad o un nuevo modelo de privatización de la educación?*, Santiago, Universidad de Chile. Documento de trabajo.

Jofre, Gerardo (1988), *El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena*, Estudios públicos, N°32.

- Lagos, Ricardo (2005), *Discurso Presidencial*, 21 de Mayo.
- Larroulet, Cristián y Gorosable, Jacinto (2015), *La educación en la encrucijada ¿Estado Docente o Sociedad Docente?*, RIL.
- Laval, Christian y Dardot, Pierre (2009), *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*, Gedisa.
- Lawner, Miguel y Soto, Hernán, ed. (2011), *Orlando Letelier: el que lo advirtió. Los Chicago Boys en Chile*, LOM.
- Marx, Karl (1971), *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (grundrisse) 1857-1858*, XXI, vol. I.
- Marx, Karl (2010), *El capital. Crítica de la economía política. TOMO I. LIBRO I. Proceso de producción del capital*, LOM.
- Marx, Karl y Engels, Federic (1848), *El manifiesto del partido comunista*, en Marx, Karl y Engels, Federic, *Obras Escogidas*, Progreso.
- Ministerio de Educación (2011), *Gran Acuerdo Nacional por la Educación (G.A.N.E.)*.
- Ministerio de Educación (2011), *Políticas y propuestas de acción para el desarrollo de la educación chilena*.
- Mises, Ludwig von (1960), *La acción humana (tratado de economía)*, Valencia, tomo II.
- Mises, Ludwig von (1968), *Socialismo. Análisis económico y sociológico*, WBF.
- Mises, Ludwig von (2013), *Problemas epistemológicos de la economía*, Unión Editorial.
- Nozick, Robert (1988), *Anarquía, Estado y utopía*, FCE.
- Núñez, Rocío (2015), *La agenda educativa del neoliberalismo: un estudio sobre el dispositivo escolar chileno en el periodo neoliberal posdictatorial (1993-2011)*, FLACSO.
- Órdenes, Paula (2012), *Fundamentos teóricos del derecho a la educación en la Constitución de 1980*. Informe final para optar al grado de Licenciada en Filosofía. Universidad de Chile, Facultad de Filosofía y Humanidades.

Palermo, Giulio (2008), *El mito del mercado global. Crítica de las teorías neoliberales*, El viejo topo.

Picazo, María Inés (2013), *Las políticas escolares de la concertación durante la transición democrática*, Universidad Diego Portales.

Prieto, Alfredo (2011), *Alfredo Prieto: "Desmunicipalizar para volver al ministerio es a un enfermo darle un veneno"*, entrevista de Araya, Carolina, La Tercera, Domingo 18 de septiembre de 2011.

Raynaud, Philippe y Rial, Stéphane (eds.) (2001), *Diccionario Akal de Filosofía Política*, Akal.

Rojas, Luis (2011), *De la rebelión popular a la sublevación imaginada*, tercera parte, capítulo 1, *Renovación capitalista*, LOM.

Ruiz, Carlos (2010), *De la República al mercado. Ideas educacionales y política en Chile*, LOM.

Schultz, Theodore (1968), *Valor económico de la educación*, UTEHA.

Smith, Adam (2015), *La riqueza de las naciones*, ePub.

Spencer, Herbert (1880), *De la educación. Intelectual, moral y física*. Traducida directamente del inglés con autorización del autor por R.F.S., con un prólogo de Francisco de Asís Pacheco.

Toro, Ivonne, (2015), *Tribunal Constitucional: Cómo la derecha logró la mayoría en la instancia que puede frenar las reformas*, The Clinic On-Line, 02 de septiembre. Disponible en:

<http://www.theclinic.cl/2015/09/02/tribunal-constitucional-como-la-derecha-logro-la-mayoria-en-la-instancia-que-puede-frenar-las-reformas/>

Tribunal Constitucional (2015), *Sentencia Rol N° 2787-15-CPT*, Santiago, 12 de marzo.

Tribunal Constitucional (2015), *Sentencia Rol N° 2935-15-CTP*, Santiago, 21 de diciembre.

Ugarte, Juan José (2010), *entrevista*, UNIVERSIA. Disponible en:

<https://www.youtube.com/watch?v=Avh2A3BdxW4>

Vaillant, Denise (2016), *Trabajo colaborativo y nuevos escenarios para el desarrollo profesional docente*, Revista Docencia, N° 60, año XX 5-13.

VVAA (1969), *Programa Básico de Gobierno de la Unidad Popular*.

VVAA (1973), *ENU: el control de las conciencias. Informe crítica preparado por FEUC*.

VVAA (1974), *Declaración de Principios del Gobierno de Chile*.

VVAA (1992), *El Ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno*, CEP.

VVAA (2007), *Acuerdo por la Calidad de la Educación*.

VVAA (2009), *Conclusiones Congreso Nacional de Educación, 4 y 5 de Septiembre*, USACH, Revista Docencia.

VVAA (2009), *Programa de Gobierno para el cambio el futuro y la esperanza. Chile 2010-2014*.

VVAA (2012), *Un legado de libertad. Milton Friedman en Chile*, Instituto Democracia y Mercado.

VVAA (2013), *Programa de Gobierno. Michelle Bachelet*.

Vergara, Jorge (2012), *El debate entre la educación republicana y la neoliberal en Chile*, Revista Polisemia N° 13, pág. 62-73. Bogotá.

Walker, Ignacio (2014), Walker cuestiona el rol del Mineduc y dice que “nunca pensé que íbamos a transformarlo en un gestor inmobiliario”, entrevista El Mostrado, 7 de junio. Disponible en:

<http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2014/06/07/walker-cuestiona-el-rol-del-mineduc-y-dice-que-nunca-pense-que-ibamos-a-transformarlo-en-un-gestor-inmobiliario/>