

EL POST-NEOLIBERALISMO: CONTINUIDAD  
Y CAMBIOS EN EL MODELO EDUCACIONAL  
DURANTE LA TRANSICIÓN (1990-2010)<sup>1</sup>

*Claudio Gutiérrez Gallardo, Mercedes López Nitsche y  
Carlos Ruiz-Schneider*

---

1. Este texto es una versión del capítulo 10 de los apuntes del curso “Educación Superior y Segregación Social. Historia de sus Ideas, Políticas e Instituciones” que los autores dictan en la Universidad de Chile.

## CLAUDIO GUTIÉRREZ GALLARDO

Académico de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile y ex Senador Universitario de la misma institución. Ph.D. en Computación, Magíster en Lógica Matemática, Magíster en Historia y Licenciado en Matemáticas. Sus áreas de investigación son la semántica y los fundamentos de los datos. También estudia la historia de la ciencia y la educación en Chile, donde destaca su libro *Educación, Ciencias y Artes 1797-1843: Revolución y Contrarrevolución en las Ideas y Políticas*. Fue miembro de la Comisión de Reforma de la Educación Superior del Senado Universitario.

## MERCEDES LÓPEZ NITSCHÉ

Académica de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile y ex Senadora Universitaria de la misma institución. Es médica cirujana, especialista en inmunología clínica y Doctora en Ciencias Biomédicas. Fue presidenta de la Sociedad Chilena de Inmunología. Lidera estudios clínicos en inmunoterapia celular en pacientes con cáncer. Dirigió la comisión que desarrolló el Plan de Desarrollo Institucional de la Universidad de Chile para el periodo 2017-2026 y fue presidenta de la Comisión de Reforma de la Educación Superior del Senado Universitario.

## CARLOS RUIZ-SCHNEIDER

Decano de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile y ex Vicepresidente del Senado Universitario de la misma institución. Ha sido director del Programa del Colegio Internacional de Filosofía (Francia) y Profesor Visitante en la Universidad de York, Canadá, en la Universidad Nacional de San Juan, en Argentina, y en la Facultad de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, en Río Piedras. Ha investigado extensivamente en el área de filosofía política y de la educación, donde destaca su libro *De la República al Mercado: Ideas Educativas y Política en Chile*. Fue miembro de la Comisión de Reforma de la Educación Superior del Senado Universitario.

## EL POST-NEOLIBERALISMO: CONTINUIDAD Y CAMBIOS EN EL MODELO EDUCACIONAL DURANTE LA TRANSICIÓN (1990-2010)

Este artículo aborda las complejidades de los cambios y las continuidades en la educación superior (ESUP) posteriores a la dictadura y que se desarrollaron durante los gobiernos de la Concertación, principalmente en lo referente a los marcos de ideas que los motivan. Nos concentraremos en dos procesos que aparecen muy relevantes para entender la manera en que los gobiernos post-dictatoriales abordaron la educación y en particular la ESUP.

El primero es un cambio en la concepción del papel del Estado, impulsado por las agencias económicas internacionales para América Latina hacia fines de los años '90 y que se expresa en un nuevo consenso político denominado Consenso de Santiago (2007). Los principios básicos de la concepción neoliberal de la sociedad y el Estado habían sido codificados hacia fines de los '80 en el llamado Consenso de Washington (1989), un conjunto de diez recetas de política económica impulsadas por las agencias económicas internacionales consideradas como “paquetes estándares” para superar las crisis de los países en desarrollo. Hacia fines de los '90 el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) diagnostican que esas políticas habían ignorado la función que podrían cumplir las instituciones en el desarrollo económico en esas regiones y proponen medidas para revalorizarlas, las que serían internalizadas por las élites políticas de la región en el Consenso de Santiago. En educación, estas medidas se tradujeron en la noción de un Estado más activo cuya misión fundamental sería evaluar la actividad de los privados para mejorar la competitividad en el sector. Esto se haría introduciendo agencias y recursos para medir una noción de calidad asociada a resultados y rankings y para controlar las instituciones mediante mecanismos de rendición de cuentas (Ruiz-Schneider, 2018). El segundo proceso es una nueva valoración de la ESUP por parte de las agencias económicas internacionales y el mundo empresarial, que procede de un diagnóstico de las sociedades actuales como sociedades o economías del conocimiento. Bajo estas concepciones, el conocimiento, reducido a resultados de la ciencia y la tecnología, es considerado como el bien central de las economías actuales, fundamental para la competitividad y la globalización de los mercados, con lo que adquiere el carácter de una mercancía de alto valor (Gutiérrez et al., 2017).

En el marco anterior la ESUP aparece separada en tres sectores. Por un lado y de manera masiva (particularmente en centros de formación técnica e institutos profesionales), esta se orienta a la formación de “capital humano” y a la concepción de instituciones educacionales como empresas (Sanhueza y Carvallo, 2018). Por otro, ciertas universidades mantienen su rol histórico de formación integral de las élites dirigentes y tratan el conocimiento científico-tecnológico como un adorno necesario anexo a la formación de profesionales. Finalmente, el conocimiento como mercancía se va concentrando en enclaves (denominados “centros de excelencia”) que van tomando independencia de la ESUP y ligándose al mundo empresarial y a centros internacionales. Todo ello se traduce en un retorno de la histórica matriz segregadora en el país, donde la universidad (hoy representada en algunas instituciones complejas, no aquellas que solo tienen ese nombre) es un asunto de élites mientras que la educación masiva cumple funciones de formación para los servicios y tareas rutinarias, y el grueso de la investigación avanzada se aboca a temas y problemas que tocan marginalmente el desarrollo de la sociedad y del país.

## EL MARCO POLÍTICO A LA SALIDA DE LA DICTADURA

En el plano político, como lo plantea el cientista político Juan Pablo Luna (2017), “[h]oy resulta bastante evidente que en la década de los noventa y de los 2000 los líderes políticos desmovilizaron a la sociedad al mismo tiempo que introducían reformas en la ‘medida de lo posible’”, y agrega que el sistema “simplemente redujo la política a un gobierno eficaz y responsable que se ejerce desde arriba y con la menor incidencia posible por parte de la ciudadanía”. Por su parte, José M. Salazar y Peodair S. Leiby (2016), analizando las políticas de educación del periodo, sostienen: “La mayor innovación de las políticas del período ha sido la creciente centralidad que toman la competencia y el intercambio para la definición de estrategias para el logro de políticas públicas, lo que sugiere una progresiva identificación entre el mercado y política”.

El periodo que se abre en 1990 se caracteriza por los compromisos entre, por un lado, los poderes fácticos como las Fuerzas Armadas, los grupos empresariales y los grupos conservadores, y la alianza de las fuerzas políticas de centro izquierda, neoliberales, demócratacristianos y socialistas, por otro. El acuerdo implícito que ordena la transición pareciera haber sido morigerar la pobreza a cambio de dejar hacer o mantener la estructura del modelo. Si dichos compromisos fueron autoimpuestos o inducidos por condicionantes externas (la presión militar, los enclaves legales heredados, la intimidación o chantaje por parte de los grandes intereses económicos, la presión de organismos financieros internacionales) es asunto irrelevante para nuestro análisis.

En el ámbito de la educación todo indica que pesaron mucho los amarres legales de la Constitución del '80 y la Ley Orgánica Constitucional (LOCE) dictada a última hora antes de terminar la dictadura, así como las presiones de financistas y empresarios del rubro. Pero es muy relevante señalar que las nuevas autoridades ya habían comenzado a simpatizar con el modelo. Sería interesante ahondar en los orígenes y la evolución de esa transición ideológica. En 1995 José J. Brunner hacía el siguiente balance: mientras en Chile estábamos “concentrados” en la lucha contra la dictadura, “en el resto del mundo se habían producido y estaban ocurriendo cambios que representan, seguramente, la más grande mutación cultural de nuestro siglo [...]. Dicho de otra forma, al emerger del autoritarismo, todos los actores tuvimos que considerar con atención los principios constitutivos de ese nuevo paisaje, que pueden sintetizarse con solo dos términos: **democracia y mercados**” (Brunner, 1995). Por su relevancia, estudiaremos ese “nuevo paisaje” mundial.

## EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL: LA TERCERA VÍA

La consideración del nuevo paisaje del que hablaba Brunner refiere, en la economía, a los cambios a nivel internacional que se estaban produciendo a raíz de la hegemonía neoliberal y, en la política, a la reconfiguración del poder mundial a raíz de la caída de los socialismos reales en 1989. En ese contexto surge un modelo que será muy influyente en los personeros de los gobiernos de la Concertación que el sociólogo Anthony Giddens codificó a fines de los '90 como “tercera vía”. Escribe Giddens (1998):

“la ‘tercera vía’ se refiere a un marco de pensamiento y política práctica que busca adaptar la socialdemocracia a un mundo que ha cambiado esencialmente a lo largo de las dos o tres últimas décadas. Es una tercera vía en cuanto que es un intento por trascender tanto la socialdemocracia a la antigua como el neoliberalismo”.

En el contexto chileno esto se leyó como una posibilidad de trascender tanto el Estado de Compromiso (de bienestar) del medio siglo anterior como el del neoliberalismo extremo expresado en las políticas de la dictadura chilena y los gobiernos de Reagan y de Thatcher en la década de los '80.

Uno de los elementos centrales de los planteamientos de Giddens es el concepto de “riesgo” que acompañará a las personas en esta nueva etapa y que hay que enseñarles a asumir pues (supuestamente) estaban acostumbradas a vivir al amparo de un Estado protector:

“Los socialdemócratas han de variar la relación entre riesgo y seguridad existente en el Estado de Bienestar, para construir una sociedad de ‘tomadores de riesgo responsables’ [compárese con las ideas de regulación y desregulación que vimos en el capítulo anterior] en las esferas de gobierno, los negocios y el mercado del trabajo. La gente necesita protección cuando las cosas van mal, pero también las facultades materiales y morales para superar grandes períodos de transición en sus vidas” (Giddens, 1998).

En el terreno de la educación superior, el diagnóstico de Giddens apunta al cambio que sufren las universidades, que han pasado de ser un asunto de élites a un asunto masivo. Según Giddens (2006), esta transformación de la educación superior, principalmente su expansión, tiene “motivos principalmente económicos. Guardan relación con las poderosas fuerzas que ahora están transformando las economías de todos los países desarrollados”. En particular, “la clase trabajadora está menguando casi hasta la desaparición”. Su conclusión es terminante:

“La demanda de mano de obra no cualificada se está agotando. De ahí la nueva importancia de una educación superior en las sociedades contemporáneas. Esa nueva importancia es real y trascendental. Los países que no amplíen radicalmente su educación post-secundaria sencillamente no serán competitivos en la economía mundial, ni podrán lidiar con los problemas de exclusión social y del bienestar”.

Entonces, el gran desafío, en opinión de Giddens, reside en el financiamiento y este debe recaer en los estudiantes:

“No existe una fórmula mágica para el problema de la financiación de la educación superior [...] La industria puede contribuir parcialmente cuando existe una sinergia con las universidades de investigación y desarrollo. Pero solo hay una fuente real de grandes ingresos adicionales: los estudiantes. En la economía del conocimiento, la educación superior confiere a quienes la experimentan grandes ventajas de ingresos durante todo su ciclo vital. ¿Por qué no iban a reembolsar parte de su coste quienes se benefician de la educación universitaria?”.

No es difícil ver cómo estos sociólogos (casi no hay educadores entre los impulsores de las transformaciones educacionales en el marco neoliberal) terminan mirando la educación como un asunto de optimización social y re-situando el marco conceptual de la educación en el de la economía y la sociología.

## LA EDUCACIÓN COMO SUBRAMA DE LA ECONOMÍA Y LA GESTIÓN

No es sorprendente, entonces, que las políticas de los gobiernos de la Concertación concibieran el fenómeno educativo como un problema de optimización económica, institucional y sociológica. Esto se alinea bien con las medidas propuestas por el Consenso de Santiago del cual hablamos en la introducción. Hay dos modelos que serán muy influyentes en ese proceso: uno económico y el otro de gestión. El primero es la concepción de la educación como formación de “capital humano”, en particular en las teorías de Theodore Schultz (1960) y de Gary Becker (1964); el segundo, una forma de entender el funcionamiento del Estado, la “nueva administración pública” de James Buchanan. En esta sección seguimos a Ruiz-Schneider (2018).

**Teorías del capital humano.** Estas sostienen que la educación, o más precisamente el entrenamiento de los trabajadores, eleva su productividad y luego su “bienestar”, y por consiguiente las políticas educacionales debieran guiarse por este objetivo. Theodore Schultz –uno de los creadores de esta teoría– abre su artículo seminal en 1960 sobre este tema con la siguiente afirmación: “Propongo tratar a la educación como una inversión en los hombres y tratar sus consecuencias como una forma de capital. Puesto que la educación llega a ser parte de la persona que la recibe, me referiré a ella como capital humano” (Schultz, 1960). La teoría se genera en un ambiente de economistas obnubilados con el concepto de “crecimiento económico”. En efecto, Schultz estaba fundamentalmente interesado en las implicaciones del capital humano en el crecimiento al nivel macroeconómico: “La hipótesis principal subyacente a este tratamiento de la educación es que una parte importante del crecimiento de los ingresos nacionales son consecuencia de adiciones al monto de esta forma de capital”. Es exactamente lo que hoy motiva a sus seguidores locales en nuestro país. Y esto ordena no solo la manera de gestionar la educación sino, sobre todo, su currículum. Como escribe Fritz Machlup, otro influyente economista en los ‘80: “La educación no es un bien homogéneo [...] Depende mucho de a quién vas a educar y cómo, en qué tipo de conocimiento y habilidad, en qué niveles, por cuánto tiempo, etc., y mucho depende también del estado de la economía en el cual el educando planea trabajar y ganarse la vida. [...] Personalmente soy un enamorado de los estudios humanísticos, especialmente de las humanidades clásicas y la filosofía, pero si me preguntaran si yo considero esos estudios como una buena inversión para un país pobre en desarrollo, no puedo – con la conciencia tranquila– responder afirmativamente” (Machlup, 1982). Jóvenes

economistas como Gary Becker y Jacob Mincer continuaron desarrollando estas teorías en la Escuela de Chicago, cuya relación con Chile es estrecha<sup>2</sup>.

**La nueva gestión pública.** Mientras que Hayek argumentaba acerca de la importancia de los mercados para la regulación de los negocios privados, fue James Buchanan y su escuela los que introdujeron la idea de los mercados como mecanismos para regular las instituciones del sector público (Olssen y Peters, 2005). Es importante diferenciar las visiones de Hayek y Buchanan. Mientras para Hayek, que sigue la tradición clásica, las economías son resultado de la evolución espontánea que demuestra la superioridad de los mercados no regulados, del orden “natural” sin la intervención del Estado, para Buchanan los mercados son tecnologías útiles para su uso a través de la institucionalidad. Buchanan estaba particularmente interesado en cómo los mercados podían “ingresar” al sector público por medio de acciones deliberadas del Estado.

No es difícil detectar estas ideas en la forma en que José J. Brunner y Daniel Uribe entienden las universidades estatales:

“Las universidades estatales exitosas son hoy aquellas que compiten en el mercado, que se apartan del mecenazgo fiscal sin renunciar a los recursos que puede aportar el Estado, que gestionan sus asuntos con métodos más cercanos a la empresa que al viejo modelo burocrático-colegial, que cobran por sus servicios y venden productos de conocimiento avanzado, que logran alianzas con la industria y diversifican su cartera de proyectos, que no temen hacer negocios ni los encubren bajo supuestos filantrópicos, que recombinan sus fuerzas disciplinarias para dar lugar a nuevas modalidades de producción de conocimiento y que se proyectan al ámbito internacional buscando situarse entre las mejores del mundo” (Brunner y Uribe, 2007).

En definitiva, la *nueva gestión pública* se inspira en la percepción de las fallas de la política y el Estado para fundamentar su propuesta de la necesidad de avanzar hacia la construcción de un Estado empresarial enfocado en resultados, que reduzca la burocracia y promueva la competencia el interior y por fuera del gobierno. Los usuarios del Estado son definidos no como ciudadanos activos sino como clientes a los que se empodera para escoger entre proveedores de diversos tipos de bienes

---

2. Sebastián Piñera cita directamente a Becker y Mincer en su artículo “Segmentación en el Mercado del Trabajo y el Retorno Social de la Educación” (1978), que es parte de su tesis de doctorado y que usará en su artículo “Orientaciones para una reforma al sector educacional chileno” de 1980.

y servicios, tales como escuelas y hospitales, donde ya no es relevante que se trate de proveedores públicos o privados. Se configura así un Estado que ya no debe “remar”, esto es, producir servicios, sino solo tiene que actuar como “timón” en la conducción y evaluación.

Desde esta nueva perspectiva hay cierta convergencia entre la necesidad de desarticular los procesos democratizadores presentes en el sistema educacional y la necesidad de implementar formas de gestión en base a un régimen gerencial de las instituciones públicas. Lo anterior se manifiesta en una suerte de colonización de los sistemas administrados públicamente con formas propias de gestión del ámbito privado. Ball y Youdell lo denominan privatización encubierta (Ball y Youdell, 2007). Esto es particularmente relevante para las universidades chilenas (y latinoamericanas en general) que han estado históricamente comprometidas con formas participativas y democráticas de organizar su quehacer.

## LOS IDEÓLOGOS LOCALES

A nivel local, Edgardo Boeninger y José J. Brunner aparecen en el periodo como los dos principales ideólogos en materias educacionales. Sus ideas y los enfoques que proponen van en la misma línea de pensar la educación como un problema económico (en particular de mercado) y de gestión.

Edgardo Boeninger fue el último rector elegido de la Universidad de Chile y luego derivó a la política, espacio donde se transformó en uno de los ideólogos de la estrategia negociada de transición. Paradójicamente, consideraba que la educación superior no era un tema prioritario en la post-dictadura<sup>3</sup>. Escribía en 1988: “es difícil que aumente en el futuro próximo el volumen de recursos públicos que se destina a la educación superior. [...] Hay otras prioridades [...] Incluso dentro del ámbito educacional hay otras (preescolar, etc.). [...] Esto significa que el problema

---

3. En las 500 páginas de su libro *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad* (1997), la educación brilla por su ausencia. Al analizar las tareas del gobierno de Aylwin, habla de relaciones político-militares, derechos humanos, terrorismo, política de consensos, reforma judicial, modernización del Estado, reforma tributaria, reforma laboral, inserción internacional. Entre las tareas pendientes aparece una mención a “la conflictiva movilización de los estudiantes universitarios”, a la que ve como una manifestación de un sector vociferante, de un sector de la clase media en decadencia amenazado en sus privilegios, que “no ha podido seguir el ritmo de los más afortunados”. Otro signo de este desinterés por la educación de parte de los nuevos gobernantes puede verse en las ceremonias republicanas que constituían la inauguración y conmemoraciones de los 50, 100 y 150 años de la creación de la Universidad de Chile. En 1843 el presidente Manuel Bulnes encabezó la ceremonia; en 1893 el presidente Jorge Montt; en 1942 el presidente Juan Antonio Ríos; en 1992 el presidente Aylwin mandó a su ministro...

de financiamiento de las universidades no se resolverá por vía de una elevación del aporte fiscal” (Boeninger, 1988). En buen castellano, era necesario aumentar la provisión privada en la ESUP. Este argumento de 1988 explica el futuro progresivo desinterés y abandono de la ESUP estatal por parte de los gobiernos de la Concertación. El cuadro siguiente con los presupuestos asignados a la educación superior desde 1970 muestra ese sesgo.

**Tabla 1. Gasto Público en Educación 1970-2009**  
(Millones \$2009)

Años	Total	Educación superior	Gasto público total / PIB	Gasto educación superior / PIB
1970	631.639	83.638	4,7%	0,6%
1972	960.383	129.128	6,6%	0,9%
1975	532.090	75.686	4,4%	0,6%
1990	734.897	123.448	2,7%	0,5%
2000	2.049.037	251.668	3,3%	0,4%
2005	2.575.257	289.956	3,5%	0,4%

Fuente: Riesco, 2011.

En efecto, en 2009, en su libro *Chile rumbo al futuro*, escribe: “Es necesario abandonar los dogmas rígidos mundialmente superados por los hechos, como la oposición al lucro en la educación y el concepto de Estado docente como únicas fórmulas de solución a los problemas de este campo” (Boeninger, 2009). Explícitamente sostiene que para la educación terciaria “debe eliminarse la prohibición del lucro para acabar con una ficción que hoy refleja solo una utopía”. Considera el ex rector que “ya no es válido el argumento de que hay universidades que por razones históricas o ser estatales puedan atribuirse un estatus, y por ende, aspirar a un trato especial”. Es partidario del sistema de *vouchers* que impusieron Milton Friedman y sus epígonos chilenos: “los recursos deben ir al estudiante y no a la institución en que estudie, siendo por lo tanto portables”.

José J. Brunner, de quien ya hemos hablado, es otro de los ideólogos más comprometidos con el modelo neoliberal en educación no solo desde el punto de vista teórico sino por haber participado activamente en su implementación. Brunner ha circulado en los “cuatro circuitos de poder” asociados a la promoción

e instauración de las políticas neoliberales: consultor de agencias internacionales, funcionario de los gobiernos nacionales (Comisión de Estudios de la ESUP (Comisión Brunner), CNA Pregrado, Vicepresidente Consejo de Educación, etc.), y ha participado en el gobierno y como académico e investigador en diversas universidades (Friz, 2016).

El gran tema de fondo en Boeninger y Brunner, como vemos, consiste en una profunda transformación del discurso sobre educación, moviéndolo al terreno de la economía y la gestión (principalmente privada). En torno a la “cuestión del mercado” de la educación superior, escribe Brunner, “se ha generado un nuevo campo de análisis, el cual proporciona un poderoso aparato conceptual para la comprensión de dicha cuestión [la ESUP]” (Brunner, 2007). El enfoque para abordar la ESUP, entonces, se ubica en “la intersección entre varias disciplinas o subdisciplinas (particularmente la economía y la sociología aplicadas a la educación superior) y varios enfoques (principalmente el enfoque organizacional, de economía política, y de políticas de administración pública) (Brunner, 2007).

Recapitulemos entonces: la ESUP, según estos ideólogos y como se desprende de las políticas concretas de los gobiernos de la Concertación, estará en el marco de la economía y la gestión. Sus políticas las ordenarán las leyes del mercado y de la optimización de gestión, sus fines son los de la filosofía del capital humano y su administración se regirá por los criterios de la (nueva) administración pública. No es casualidad que entre los 11 ministros de educación del periodo haya cinco economistas y solo dos profesores.

## LAS POLÍTICAS Y LAS INSTITUCIONES

Los gobiernos del periodo siguen el marco ideológico delineado anteriormente, delimitado por las presiones de las agencias internacionales que regulan la educación como servicio, orientan su desarrollo hacia lo económico y la optimización gerencial, y entregan préstamos condicionados al seguimiento de determinadas políticas.

Pueden distinguirse dos periodos entre 1990 y 2010. El primero, que titulamos siguiendo a Sanhueza y Carvallo (2018), *continuidad y resistencias*, marca la tensión de la transición propiamente tal, con intentos de reformas y recomposición de las fuerzas (principalmente estudiantiles) que rechazan los acuerdos tácitos de la transición. Un segundo corresponde a las políticas del gobierno de Ricardo Lagos que refinan y profundizan el modelo de mercado, consolidando la provisión “mixta” basada en un Estado que asume crecientemente solo un rol de evaluador, siguiendo las directivas del Consenso de Santiago. En la ESUP el pilar estructural será el modelo de Créditos con Aval del Estado (CAE), que bajo el pretexto de

que el Estado tiene restricciones presupuestarias, incorpora a la banca privada al sistema, y que transformará el mapa de la educación superior chilena potenciando fundamentalmente el mundo de la provisión privada. Veamos estos dos periodos, 1990-2000 y 2000-2010.

**El retorno a la democracia: continuidades y resistencias (1990-2000).**

Como veíamos antes, en un marco internacional donde triunfaba el neoliberalismo y existían fuertes presiones internas, los ideólogos locales de centro-izquierda que formaban la coalición Concertación de Partidos por la Democracia optaron por hacer un pragmático balance/compromiso con sus propias convicciones, resultando en los dos ejes que dominarían su política: democracia y mercado. Como escriben Muñoz y Celedón (1992), los dirigentes políticos de la Concertación, “ante la inminencia de un triunfo electoral y ante los signos positivos que mostraba la economía, optaron por matizar las críticas del pasado al modelo de mercado, reconocer los aspectos positivos de la estructura económica vigente y, sobre todo, reconocer la importancia de la propiedad privada y de los empresarios en el desarrollo”. Ello, junto a la presión militar, lleva a la “democracia de los acuerdos”.

Este marco, sumado a un cambio de época donde hacia los ‘90 la educación pasa a tener un lugar más protagónico en la economía en general (la sociedad y/o la economía del conocimiento), hacen que las ideas expuestas más arriba caigan en un terreno bien abonado. En lo formal, hay que mencionar la Comisión Brunner (1990), que es el primer intento de los nuevos gobernantes de delinear políticas de ESUP. El informe que preparó fue enviado al Congreso, no encontró acogida y en 1997 fue archivado. Posteriormente, en 1997, se propuso desarrollar una Ley Marco de Universidades Estatales que volvía sobre la idea del proyecto de 1990, donde la “racionalización” económica y las ideas neoliberales seguían primando. Esta ley buscaba que cada universidad estatal renovase sus estatutos impuestos por la dictadura, pero no realizaba ninguna definición sustantiva de universidad (pública), no se pronunciaba sobre el financiamiento y la relación con el Estado, y disminuía el control de la Contraloría General de la República para “liberar” a las universidades estatales a fin de que pudieran competir mejor en el mercado. Esta propuesta tampoco tuvo acogida, esta vez debido a la resistencia (encabezada por los estudiantes) de quienes ya comenzaban a protestar abiertamente contra un modelo que permanecía inalterado (Roco, 2005). Estas dificultades reorientaron la manera de abordar la ESUP por parte de los gobiernos, dirigiéndola a objetivos más pragmáticos y de corto plazo.

De esa manera se impone una nueva perspectiva y en la práctica se comienza a desarrollar el sistema heredado, el que sería regulado por vías administrativas. Esto se alineaba perfectamente con las orientaciones de la *nueva gestión pública* que hemos repasado anteriormente.

**Profundización y refinamiento del modelo (2000-2010).** En los hechos, debido a los amarres políticos de la dictadura y la imposibilidad de conseguir consensos políticos para acuerdos legislativos, los gobiernos de la Concertación comienzan a “gobernar por presupuesto”. De alguna manera, la economía se convierte en la guía de la política en el terreno educativo y esta se reduce a la mejora de la “eficiencia” de las instituciones. Escribe Enrique Fernández Darraz: “Ante la imposibilidad observada entre mediados de la década de 1990 y el año 2000 de lograr consensos políticos que fueran la base de acuerdos legislativos mas amplios, se optó, entonces, por utilizar distintos instrumentos de financiamiento para orientar el desarrollo de las instituciones y del sistema de educación superior en general. Para ello se definieron partidas presupuestarias que incentivarán los desarrollos buscados, principalmente por la vía de la concursabilidad de recursos” (Fernández Darraz, 2015). Estos son los concursos Programa Mejoramiento de la Calidad de la ESUP (MECESUP), Fondo de Innovación Académica (FIAC), Fondos de Desarrollo Institucional (FDI) y Programa Bicentenario en CYT (PBCT), todos con financiamiento y siguiendo precisas indicaciones internacionales de agencias como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. De esta manera se forma un ecosistema de concursos que va conformando el sistema de ESUP, donde los expertos en economía y gestión reemplazan a los educadores y donde tanto las instituciones como los individuos comienzan a asociar logros académicos con financiamiento y eficiencia administrativa<sup>4</sup>.

Es en el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2008) donde se profundiza y refina el modelo heredado, cuyas políticas en esta materia se reflejan en el informe sobre la educación superior *Guiar al Mercado* (Brunner et al., 2005). Son también los años en que ciertos organismos internacionales (e.g. OCDE) hablan de “Entrepreneurial University”, esto es, la universidad como una empresa de conocimiento (Clark, 2001). Como bien lo analizan Sanhueza y Carvallo, la Concertación se encuentra con un sistema que comenzaba a dar señales de debilitamiento, expresadas en un estancamiento “en sus lógicas de apertura al capital privado”; en el “fomento a la innovación (entendida como conocimiento de rápida rentabilización)”; y en la “formación de capital humano adaptable a un mercado laboral cada vez más flexibilizado”. Este diagnóstico se suma a la idea antigua, pero retomada como bandera social, del discurso de “la educación superior como distribuidor de oportunidades sociales” (Sanhueza y Carvallo, 2018).

---

4. Para la incidencia de las agencias internacionales en Chile, ver su propio balance: *Revisión de políticas nacionales de educación: la educación superior en Chile. Informe 2009* (Informe anterior de 2004).

En ese marco el Estado tiene un importante rol pues la educación aparece como una herramienta para disminuir las desigualdades sociales. Pero como no se toca el modelo sino más bien se lo profundiza, el Estado pasa a concebirse como un controlador de las cuentas y evaluador de las instituciones de ESUP, y se difuminan las diferencias entre público y privado y las instituciones se clasifican de acuerdo a acreditada/no-acreditada. Bajo esa filosofía, el año 2006 se propone una Ley de Aseguramiento de Calidad (acreditación) y en el año 2007 el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad.

Paralelamente, para salir del estancamiento de los privados, se resolvió que el Estado apoyara la expansión de matrículas en las instituciones de ESUP. Así, el Estado comenzó a proveer masivamente de financiamiento a buena parte de los jóvenes para que funcionaran como clientes de las instituciones privadas. Entonces aparece el mecanismo ícono del periodo, el CAE (Crédito con Aval del Estado). Como lo resumen Marco Kremerman y Alexander Páez (2017): “La promesa del aumento del acceso a la Educación Superior, se cumplió ampliamente. El año 2005 (antes de que comience a operar el CAE), se registra una matrícula total de 663.679 alumnos, mientras el año 2016 se llega a 1.247.135 matriculados. Sin embargo, el 70% de este aumento se concentra en sólo 20 instituciones que pertenecen a los siguientes grupos educacionales [privados]: i) *Laureate International*; ii) *Santo Tomás*; iii) *INACAP* y iv) *Pontificia Universidad Católica*”. Si a esto le sumamos que en este periodo la matrícula de los establecimientos estatales solo aumentó 20.634 alumnos y su participación en el total se redujo a solo 15,4% del sistema, entonces el CAE logró implementar la idea neoliberal de convertir la ESUP estatal en un apéndice del sistema privado.

En este cuadro surge el gran movimiento estudiantil secundario de 2006, que hizo tomar conciencia a la población de la crisis educacional y forzó a las autoridades y al poder político transversalmente a hacer “algo” en este terreno. Ello se tradujo en 2009 en la LGE, que en materias de ESUP en los hechos no cambió nada. En efecto, “[l]a LGE simplemente replicó la parte de la LOCE relativa a la educación superior, la que se mantiene vigente hasta hoy [2015]” (Fernández Darraz, 2015). Este movimiento será la semilla del de 2011, que consolida la toma de conciencia nacional sobre la crisis del modelo y así abre un nuevo periodo político.

Solo quisiéramos, para finalizar, hacer notar que la educación técnica profesional –aparte de su expansión privada– permaneció intocada en su organización, esto es, tal como la dejó la dictadura, encarnando de manera brutal las ideas y categorías de capital humano.

## REFERENCIAS

- Stephen J. Ball y Deborah Youdell. Privatización encubierta de la educación pública. V Congreso Mundial de la Internacional de la Educación, 2007.
- Gary Becker (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education* (1964). University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership. Historical Research Reference in Entrepreneurship. 1964.
- Edgardo Boeninger (1997). *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago, Chile: Edit. Andrés Bello.
- Edgardo Boeninger (2009). *Chile Rumbo al Futuro. Propuestas para reflexionar*. Santiago, Chile: Uqbar Edit., 2009. p.42 y 46.
- José J. Brunner, "Los gobiernos de la Concertación: social-progresismo versus neoliberalismo". *Estudios CIEPLAN*, No. 41, 1995. p.111.
- José J. Brunner, Daniel Uribe (2007). *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Ediciones Universidad Diego Portales, 2007. p.262.
- J. J. Brunner, G. Elacqua, A. Tillett, Javiera Bonnefoy, Soledad González, Paula Pacheco y Felipe Salazar (2005). *Guiar el mercado. Informe sobre la educación superior en Chile*. Edic. Universidad Adolfo Ibáñez, 2005.
- Burton Clark. *The Entrepreneurial University: New Foundations for Collegiality, Autonomy and Achievement*. OECD, 2001.
- Enrique Fernández Darraz (2015). "Políticas Públicas de Educación Superior desde 1990 hasta el Presente." 2015. En: A. Bernasconi (Edit). *La Educación Superior de Chile. Transformación, Desarrollo y Crisis*. Edit. PUC, Santiago, 2015.
- Cristóbal Friz Echeverría (2016). *La Universidad en disputa. Sujeto, educación y formación universitaria en la concepción neoliberal*. Santiago, Ceibo Edic., 2016. Cap. 4. Educación y formación universitaria en J. J. Brunner.
- Anthony Giddens (1998). *La Tercera Vía. La Renovación de la Socialdemocracia* (1998). Traducida al castellano al año siguiente (Edit. Taurus, Madrid, 1999). Las citas están en las p.38 y p.120.
- Anthony Giddens (2006). "Mejorar las universidades europeas." *El País*, 10 abril 2006.
- Claudio Gutiérrez, Mercedes López, Carlos Ruiz-Schneider. "El fundamento velado de las reformas en la educación superior: ¿transformar las universidades en empresas del conocimiento? *Revista Red Seca*, marzo 13, 2017.

- Marco Kremerman, Alexander Páez. Endeudar para gobernar y mercantilizar: El caso del CAE (2017). Estudios de la Fundación SOL, 2017.
- Juan Pablo Luna (2017). En vez del optimismo. Crisis de representación política en el Chile actual. CIPER- Catalonia, Santiago, 2017, p.40.
- Fritz Machlup (1982). "Issues in the Theory of Human Capital: Education as Investment." *The Pakistan Development Review*, Vol. XXI, No. 1, 1982. (La traducción de la cita es nuestra).
- Óscar Muñoz Goma, Carmen Celedón. Chile en la transición: estrategia económica y política. Colecc. Estudios de CIEPLAN No. 37. Junio de 1993, pp.101-129.
- Mark Olssen, Michael A. Peters (2005). "Neoliberalism, higher education and the knowledge economy: from the free market to knowledge capitalism", *Journal of Education Policy*, 20: 3, 313-345.
- Manuel Riesco (2011). "NEGA". *El Mostrador*, 7 julio 2011.
- Rodrigo Roco Fossa (2005). "La FECH de fines de los 90: relatos de una historia presente." *Anales de la Universidad de Chile*, (17), pp.51-83.
- Carlos Ruiz-Schneider (2018). "Una revisión crítica de los conceptos, ideas y políticas de educación superior en Chile en la actualidad". 2018. Inédito.
- José M. Salazar, Peodair S. Leiby. *El Manual Invisible: Tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980-2010)*. Archivos Analíticos de Políticas Educativas. Vol. 21, no. 34, 2013.
- José Miguel Sanhueza de la Cruz, Fernando Carvallo Arrau (2018). "Conflictos y transformaciones en la educación superior chilena." Cap. IV de: Víctor Orellana (Edit.) *Entre el mercado gratuito y la educación pública. Dilemas de la educación chilena actual*. LOM, Santiago, 2018.
- Theodor W. Schultz (1960). "Capital Formation by Education." *Journal of Political Economy*, Vol. 68, No. 6 (Dec., 1960), pp.571-583.