

# El proyecto meritocrático en la educación superior chilena (1990-2011)<sup>1</sup>

Mauricio Rifo<sup>2</sup>

*Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (Santiago, Chile)*

## RESUMEN

El presente texto analiza las características del proyecto de sociedad meritocrática en el ámbito universitario desarrollado a través de informes de política pública para la educación superior en Chile entre 1990 a 2011. Para concretar este análisis de documentos se revisan cuatro informes sobre educación emanados en coordinación con diferentes gobiernos en ese período. Las principales conclusiones dan cuenta de que el proyecto meritocrático en la educación superior chilena se estructuró como un discurso para la movilidad social y la productividad, pero que tuvo que ir ajustando su propósito en combinación con políticas focalizadas y un diseño institucional altamente privatizado.

Palabras clave: Meritocracia, Educación superior, Políticas educativas, Desigualdad educacional, Historia de la educación.

## *The meritocratic project in Chilean higher education (1990-2011)*

## ABSTRACT

This article analyzes the characteristics of the meritocratic society project developed through public policy reports for higher education in Chile between 1990 and 2011. This analysis of documents includes a review of four reports on education coordinated by different governments during this period. The main conclusions show that the meritocratic project in Chilean higher education was structured as a discourse for social mobility and productivity, but that it had to gradually adjust its purpose in combination with targeted policies and a highly privatized institutional design.

Keywords: Meritocracy, Higher education, Educational policies, Educational inequality, History of education.

DOI: 10.25074/07198051.41.2498

Artículo recibido: 21/07/2023

Artículo aceptado: 02/01/2023

<sup>1</sup> Este artículo es parte del proyecto de investigación "La revolución silenciosa en la educación superior chilena (1990-2013), financiado por ANID-Chile (FONDECYT Investigación/2022) [número 11220610].

<sup>2</sup> Doctor en Educación. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5627-1884>. Correo electrónico: [mauricioesrifo@gmail.com](mailto:mauricioesrifo@gmail.com).

## INTRODUCCIÓN

Schugurensky, Torres y Alberto (2001) han sostenido que la tendencia mundial más significativa durante la década de 1990 fue la drástica reestructuración de la educación superior hacia un modelo altamente masificado tras tres décadas de políticas agresivas y ambiciosas que enfatizaron la importancia de la educación en este nivel para el desarrollo económico y social, y que, por ese motivo, comprometían un importante flujo de recursos para su expansión (Brown et al., 2020; Clegg, 2019; Marginson, 2010). Sin embargo, la centralidad que los sistemas nacionales de educación superior adquirieron ha comenzado a corroerse en los últimos años, lo que ha afectado sus pilares normativos (la teoría del capital humano), el valor social que se le asigna (la movilidad social ascendente) y los mecanismos aplicados para la modernización de las universidades (inspirados en las ideas del New Public Management) (Brown et al., 2020; Clegg, 2019; Marginson, 2010).

Desde esta perspectiva, la generación de reformas a finales del siglo XX en este ámbito se caracterizó fundamentalmente por cambios en los modelos de financiamiento, la exigencia de eficiencia a través de la implantación de sistemas evaluativos y las presiones por relaciones más estrechas con el sector productivo. Esta estructuración se sostuvo en políticas centradas en el proceso general de globalización, que en el ámbito universitario se sostenían en un enfoque meritocrático y utilitario, monitoreado por diversos modelos evaluativos (Anderson, 2009). Este último aspecto es el que aquí nos interesa observar porque la legitimación de este proceso de reformas se sostuvo en la máxima de que la desigualdad es tolerable mientras se mantenga la igualdad de oportunidades a través del mérito (Guinier, 2015).

En gran parte de los países de América Latina, las transformaciones derivadas de esa generación de reformas tuvieron lugar en la década de 1990. Como sostiene García Gaudilla (2003), durante esos años la educación superior latinoamericana se debatía por su rol en el escenario de una globalización acelerada. Las posibilidades se configuraban entre distintos perfiles institucionales y desde un localismo irrelevante en el cual las instituciones académicas quedarían excluidas de la internacionalización, pasando por una internacionalización con subordinación de las instituciones académicas conectadas a la globalización a través del consumo de conocimiento producido afuera, hasta una globalización con interacción en la que las instituciones académicas participarían de la internacionalización plenamente (García Gaudilla, 2003).

Anderson (2009), para el caso británico y desde un prisma histórico, sostiene que a partir de 1990 se rompe el viejo consenso sobre el sector de educación superior para dar paso a una visión utilitarista de las universidades que amenaza directamente el ideal de la investigación intelectual desinteresada y cuya cristalización, para el caso británico, se evidencia en los informes del Comité Nacional de Investigación en Educación Superior (Informe Dearing). Este informe, publicado en 1997, expandió la visión política a toda Europa occidental de que, en una era de globalización, la competencia en la “economía del conocimiento” era la tarea más importante de un sistema de educación superior.

En el marco de este debate, se fraguó un diseño específico de políticas meritocráticas. La meritocracia representa una forma legitimada de clasificar a las personas de acuerdo con su capacidad percibida. Es decir, hay características arbitrarias y medidas que se utilizan para justificar el estatus social de élite (Rendueles, 2020). Para poder permear esta idea en la sociedad se promovió una retórica de la responsabilidad y del ascenso. Esto llevó a los principales partidos, entre los años 1990 y 2005, a transformar la educación superior en la pieza central de su respuesta a la desigualdad, el estancamiento de los salarios y la pérdida de puestos de trabajo en la industria (Sandel, 2020; Rendueles, 2020).

Tanto para Sandel (2020) como para Rendueles (2020), las consecuencias sociales de las políticas meritocráticas basadas en la responsabilidad individual y el ascenso, y centradas en el mérito, se han convertido en la fuente de un gran descontento social debido a dos aspectos. Uno es la frustración que surge cuando el sistema no cumple con su promesa meritocrática cuando los que trabajan duro y siguen las reglas no pueden avanzar. Y el otro es la desesperación que surge cuando la gente cree que la promesa meritocrática ya se ha cumplido y ellos han perdido. Esta es una forma más desmoralizante de descontento, porque implica que, para los que se quedan atrás, su fracaso es su culpa, lo que Sandel (2020) ha denominado la “política de la humillación”.

Por último, en paralelo, a estos procesos, se desplegó una agenda de políticas evaluativas que tuvo como propósito sistematizar el nivel de desempeño que alcanza cada universidad desde el prisma de los objetivos que debe cumplir. Tal fin se consigue articulando herramientas fundamentales de política pública. Se desarrolla una tecnología de evaluaciones estratégicas para establecer si los objetivos perseguidos han sido efectivamente satisfechos a través del análisis de los productos alcanzados, sin consideración de los insumos que las universidades reciben (Neave, 2001). En la medida que los resultados de las evaluaciones se hacen públicos, se afecta el prestigio y el posicionamiento que goza cada organización, lo que es extremadamente sensible para las universidades.

Ahora bien, en el marco de este proceso, nos interesa aquí analizar las características del proyecto de sociedad meritocrática en la política pública de educación superior chilena en las recientes década para contestar a la pregunta sobre cómo se promovió este proyecto en este ámbito en nuestro país desde la última década del siglo XX. Para abordar esta interrogante, en el presente artículo se exploran las características de la instauración de esta política en documentos gubernamentales elaborados desde los inicios de la década de 1990 hasta el año 2011, considerando que es el período en la educación chilena en que se masificó la educación superior a través de diversas políticas públicas.

## MARCO TEÓRICO

### LA EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA Y LAS INTERPRETACIONES DE UNA ÉPOCA DE CAMBIOS (1990-2011)

En el caso chileno, la literatura principal ha interpretado el desarrollo de las políticas en educación superior desde la década de 1990 como un esfuerzo inicial, tras la salida de la dictadura, de centrar y ampliar el carácter regulador del Estado en perspectiva del triángulo de Clark, o sea como sistema complejo entre el Estado, el mercado y la academia. Sin embargo, sus esfuerzos en establecer un consenso académico-técnico como base para un marco de política fracasaron tempranamente en 1992 (León, 2018). En ello coinciden Allard (2000), Fernández (2015) y Bernasconi y Rojas (2003) al reconocer el primer intento por reformar la Ley Orgánica Constitucional de Educación en 1992 como un punto central para entender el despliegue de la política educativa durante la década y los años posteriores. Fernández (2017) sostiene además que, desde ese punto, la política pública abandonará su agenda propia y se enfocará en cambios puntuales enfocados en el financiamiento. Cox (2012) circunscribe este proceso de marco político en un movimiento de uso de los instrumentos de gobierno (“acción directa”) hacia las reformas legales que modifican la institucionalidad vigente (“medios de autoridad”), pero que, a su vez, abandonan la agenda institucional propia de la coalición de gobierno.

En 1997, el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle decide poner en marcha un programa especial para apoyar el desarrollo de la educación superior, en consonancia con la nueva política sectorial que el ministerio del ramo había definido. Aprovechando la experiencia acumulada en la puesta en marcha de la reforma escolar –cuya implementación se apoyó sustantivamente en el Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Básica y Media, financiado por el Banco Mundial– el gobierno solicita apoyo técnico y financiamiento de esa agencia multilateral para la educación superior. Las negociaciones se extienden durante 1998 y el protocolo final se suscribe en enero de 1999. El acuerdo no solo reflejará el interés de Chile en modernizar el sector, sino que el renovado propósito del Banco Mundial de financiar programas que contribuyan a acelerar el desarrollo de los países en vías de industrialización (Salazar y Leihy, 2017)

La expansión y el desarrollo en el ámbito de la educación superior parecía entonces una empresa particularmente promisorias, para la cual el Banco Mundial había definido un conjunto de orientaciones: (1) diversificar la provisión (facilitando la creación de nuevos proveedores privados), (2) reorientar el financiamiento de las universidades estatales (a través de la entrega de incentivos asociados a su desempeño), (3) redefinir el papel que los gobiernos nacionales cumplen en el desarrollo del sector para avanzar hacia la ejecución de una agenda de políticas centrada en los objetivos de mejoramiento de la calidad, (4) incrementar la equidad en el acceso y (5) fortalecer la capacidad de las universidades para responder a las demandas del mercado del trabajo.

Tales orientaciones informan sobre la estrategia regional que el Banco sanciona en 1999 para promover el cambio educacional en Latinoamérica y el Caribe. Para el nivel terciario,

dicha estrategia considera la entrega de apoyo financiero y técnico a los países que quisieran diversificar la educación superior, mejorar la calidad de la enseñanza y fortalecer la formación de posgrado (con énfasis en el doctorado) bajo ciertas condiciones. Estas son: los países elegibles debían enfrentar la necesidad de fortalecer su educación, poseer un claro compromiso con la mejora educacional y contar con capacidad local instalada para implementar reformas de envergadura. En la mirada del Banco Mundial –y en función de la experiencia en la elaboración del programa para la implementación de la reforma educacional– Chile cumplía con creces tales precondiciones (Bernasconi y Rojas, 2003).

Sin ir más lejos, el diagnóstico que justifica la puesta en práctica del proyecto de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECESUP) en Chile, financiado por el Banco Mundial, destaca la existencia de un sistema de educación superior que, tras la reforma de 1981, no había completado su diversificación y en el que seguía existiendo una superposición de programas entre diferentes tipos de instituciones. Además, constata que algunos instrumentos de financiamiento (como el Aporte Fiscal Indirecto, AFI) no contribuían a los objetivos perseguidos para el sector. A su vez, enfatiza que el acceso a la educación superior y el financiamiento estudiantil no eran equitativos y perjudicaba a los estudiantes más pobres. Finalmente, identifica la necesidad de un nuevo marco de políticas sobre la base de nuevos ejes: acumular capital humano altamente calificado, estimular el desarrollo de las disciplinas que son necesarias para el despliegue de una economía basada en la tecnología y fijar prioridades para el fomento de la investigación científica (Salazar y Leihy, 2013).

El proyecto MECESUP también avanza algunas alternativas para enfrentar los desafíos detectados a la vez que descarta explícitamente otras opciones disponibles, como veremos a continuación. De este modo, se privilegia la entrega de apoyo técnico para la mejora del sistema de ayudas estudiantiles y se desecha la opción de canalizar recursos del proyecto hacia el financiamiento a los estudiantes. También se opta por crear un fondo competitivo para promover la calidad y la relevancia en vez de entregar recursos –a modo de insumos– directamente a las universidades atendida la necesidad de mejorar su desempeño. Se evita entregar recursos a las instituciones regionales y de menor desarrollo y, en su lugar, se apuesta por facilitar su participación en el fondo competitivo y mejorar las fórmulas de financiamiento existentes (en lo relativo al AFI). Por último, se descarta insistir en el desarrollo de reformas legales en el corto plazo. En cambio, se privilegia actuar dentro del marco legal para generar las condiciones materiales para cambios legislativos posteriores a partir de los resultados obtenidos en el proyecto. Tales opciones no solo reflejan las preferencias y prioridades del Banco Mundial, sino también satisfacen las definiciones fundamentales de las prioridades sectoriales de 1997, que implican llevar a cabo una significativa reorientación de la política de educación superior en Chile (Salazar y Leihy, 2013).

De este modo, para el caso de la educación superior nacional, a finales del siglo XX se cuenta, al menos, con cuatro interpretaciones dominantes.

La primera, expresada principalmente por José Joaquín Brunner (2012), sostiene que la educación superior, durante la década señalada, cimentó las bases para una educación universal durante el siglo XXI a través de su fase de masificación sostenida y estimulada por las políticas públicas. La interpretación sociohistórica que se desprende de este ejercicio intelectual se concentra en probar, como lo intentaría el propio Martin Trow (Scott, 2018), que la trayectoria de la educación superior opera con una “ley de agregación”, lo que significa que el paso entre fases (desde la fase de élite a la masificada y de ahí a la universal) no sustituye las funciones y los objetivos de una fase a la siguiente, sino que va sumando nuevas a las ya existentes. Desde esta perspectiva, esta interpretación ha sostenido que la trayectoria de la educación superior chilena no ha alterado de forma sustantiva, hasta nuestros días, el programa de la reforma de 1981.

La segunda interpretación, desarrollada por Enrique Fernández (2015), establece que la educación superior, durante la década de 1990, respondió a una negociación política bloqueada entre el gobierno y la oposición, que fue canalizada en las glosas de presupuestos anuales asignadas al sector (Fernández, 2015). Esta negociación respondía, de acuerdo con este autor, a la ausencia de consenso respecto de las políticas que debían guiar a este sector. Por este motivo, el gobierno comenzó –forzado por las circunstancias– un diseño de regulación enfocado en los requisitos asociados al financiamiento de las instituciones. Por tal razón se interpreta a la década de 1990 como un período sin un diseño claro para el área de la educación superior.

Una tercera interpretación, elaborada por los investigadores Andrés Bernasconi y Sergio Celis (2017), sostiene que existe un primer momento en que la coalición de gobierno democrático intenta modificar las normativas heredadas por la ley orgánica constitucional de educación (LOCE), pero que este fracasa en sus intentos hacia 1994. Este momento es denominado por el autor como “refundacional” de una educación como derecho y no como bien de mercado. Tras las dificultades para conseguir tal reforma, la coalición de gobierno abandona sus objetivos y opta por mejorar los aspectos más problemáticos del sistema, como la calidad y el financiamiento estudiantil. No será –de acuerdo con Bernasconi y Celis (2017)– sino hasta el año 2014, con el segundo gobierno de Michelle Bachelet, que se buscará revivir el momento refundacional. De esta forma, esta interpretación coincide con la anterior en establecer este período como un tiempo marcado por un bloqueo y la frustración en cuanto al diseño y las aspiraciones para el sector político en el gobierno.

Una cuarta interpretación sobre esta década, desarrollada por José Miguel Salazar y Peodair Leihy (2013), sostiene que los años entre 1987 y 1997 deben ser trazados como un período de ajustes relacionados con el fracaso de la reforma de 1981 de las universidades chilenas. Este período de ajustes tendría un giro significativo al consolidar una nueva agenda, la agenda neoliberal de 1997, cuyos objetivos se materializarían en la década siguiente, específicamente a partir de 2006. Esta interpretación abre un nuevo flanco de análisis en el que se introduce una trayectoria de política de mayor complejidad que aquellas lecturas que sostienen la existencia de un recorrido incremental de ajustes y

reformas desde 1980 o bien la incapacidad de llevar adelante un proyecto propio por parte de la coalición de gobierno.

A pesar de la diferencia de momentos, la década de 1990 en la educación superior es establecida por todos estos autores como crucial para comprender el inicio de una agenda agresiva en términos financieros y de diseños en 1997.

#### SUPUESTOS EN EL ROL DE LAS UNIVERSIDADES MERITOCRÁTICAS CONTEMPORÁNEAS

Chile fue uno de los países del mundo que consolidó un marco de política centrado en la meritocracia como motor de movilidad social para superar las desigualdades (Rendueles, 2020). En ese escenario, como sostiene Michael J. Sandel (2021), la educación se transformó en la institucionalidad por excelencia para determinar el éxito y el resultado competitivo de los individuos y validar con ello el aumento, o al menos la no tematización, de la desigualdad por medio de culpar de su propio fracaso a quienes no tenían éxito. Estas políticas tienen como único foco la pobreza, pero la desigualdad no es un problema, como no lo es tampoco la segregación, ni las diferencias en calidad o grados de acceso a bienes y servicios. Las élites resultantes pueden ostentar sus diferencias precisamente porque se han educado más y devienen en legítimas portadoras de un esfuerzo y un resultado exitoso solo atribuible a ellas mismas (Rendueles, 2020). Las desigualdades pasaron así de ser un tema de política pública económica y social a una responsabilidad individual posible de enfrentar a través de obtener más y mejor educación (Sandel, 2021).

No obstante, los escasos efectos positivos de las acciones realizadas por la educación superior durante los últimos años en aprendizaje, formación profesional o capacitación docente ponen en duda este propósito (Alvesson y Spicer, 2012). El estudio de Arum y Roksa (2011) es ya una obra clásica por alertar que una serie de aspectos del proceso de enseñanza y aprendizaje en las universidades, como, por ejemplo, las habilidades de pensamiento crítico, el razonamiento complejo y las habilidades de escritura, no demostraron en 45 % de los/as estudiantes investigados ninguna mejora significativa en el aprendizaje durante sus primeros dos años de universidad. Se observa un impacto positivo en la experiencia del o la docente como resultado de los enormes esfuerzos de capacitaciones en docencia universitaria, aunque la literatura no es concluyente, pero este no resulta significativo en la experiencia de aprendizaje de los y las estudiantes (Cayo Lema et al., 2018). Y tal vez el más sensible de estos escasos efectos es el estéril esfuerzo por contribuir a un mercado laboral y económico que, desde el año 2000, viene generalizándose como un sector con escasa demanda de habilidades universitarias debido a lo rutinario de los empleos y el estancamiento de los salarios en el mundo (Beaudry et al., 2016).

Los resultados de estas agendas en académicos/as, estudiantes y los propios Estados (Scott, 2019) resultan, así, frustrantes. Para el mundo académico, el crecimiento sostenido del control del Estado, desde distintas vías, ha ido ahogando el quehacer universitario e impactado seriamente en la forma y el ritmo de producción investigativa, en el cual el financiamiento y los rankings han jugado un papel, al menos, complejo. Por su parte, la

politización del mundo estudiantil aumentó al amparo del crecimiento de las deudas estudiantiles e irrumpió con fuerza en la dirección que han venido tomando los diversos modelos de universidad. Y finalmente, los Estados invirtieron una abundante cantidad de recursos para promover cambios tecnológicos, impactar en sus economías o promover la movilidad social, propósitos cuyos resultados también se distancian negativamente de las inversiones realizadas, debido, principalmente, a la masificación de una educación superior docente con escaso impacto tecnológico y al limitado rol de la educación en la movilidad social (Brown et al., 2020).

Con todo, el paquete de políticas, discursos, promesas, inversiones, informes y una larga lista de etcéteras respecto a la relación entre universidad y economía es una de las mayores fuerzas, ideológicas y económicas, de las últimas décadas en el mundo. Basta con echar una mirada en las políticas y programas de los ministerios de educación de todo el mundo o de entidades internacionales como la UNESCO, la OCDE o el BID para identificar, en términos gruesos, cuáles son los ejes de esta aparente agenda virtuosa entre las universidades y el crecimiento económico, el desarrollo tecnológico o el combate a la desigualdad. En ellos podemos encontrar una noción de ciencia y tecnología junto a unos supuestos económicos, como la relación entre formación profesional y productividad (innovación y crecimiento) o ingresos y formación profesional específicos (movilidad social) (Brown et al., 2020).

Para poder entender estos cambios en la educación superior, en Chile y en el mundo, es preciso abordar la coyuntura general de transformación de las décadas de 1970 y 1980. Durante estos años ocurre una serie de desplazamientos en la economía, la política y la cultura, y también en la ciencia y en su institución por excelencia, las universidades. Para estas, este desplazamiento significó centrarse en dos grandes ejes para enfrentar los problemas de estancamiento productivo de la época. El primero fue sostener, a través de las teorías de capital humano, que la formación y la especialización profesional aumentarían la productividad de los trabajadores/as y el segundo consistió en promover un programa de transformación de hallazgos científicos en tecnologías altamente productivas o de alto valor financiero en un corto tiempo. Junto a estos ejes se fueron elaborando supuestos de impactos positivos en los salarios y, por ende, en la disminución de la desigualdad, junto con el desarrollo de tecnologías científicamente respaldadas que mejoraran el crecimiento económico de los países y el bienestar general de la población desde el poder del conocimiento (Brown et al., 2020).

Esta gran empresa de transformaciones en el rol de las universidades en las sociedades sustituyó la agenda democratizadora de los estudiantes y académicos/as de la educación terciaria por la masificación de la misma; el crecimiento y la mejora de las condiciones laborales de los/as académicos/as por un crecimiento administrativo de control de las diversas funciones de gestión de productos, y el financiamiento sostenido de la investigación científica “básica y aplicada” por un financiamiento de productos principalmente tecnológicos o posibles de valorizar financieramente (Rifo, 2017).



## METODOLOGÍA

El presente estudio sigue la metodología de investigación histórica (Solís, 2019; Anderson, 2019) que difiere en gran medida de los estudios experimentales, aunque el investigador histórico tiene también que pasar por etapas similares, como seleccionar, declarar y delimitar el problema. Para el caso de la educación superior, la formidable cantidad y variedad de datos históricos generados es una perspectiva enriquecedora, pero que plantea desafíos. Se trata de una gama de datos históricos que incluye memorias, cartas, expedientes de estudiantes, gerentes y formuladores de políticas, pero también de instituciones y políticas documentadas en actas, documentos oficiales, estadísticas o informes, así como la cobertura de los medios (periódicos, videos, televisión). Esta variedad de fuentes disponibles para las y los historiadores y la posibilidad de combinarlos ofrece oportunidades clave para observar las tendencias y los patrones, pero también las percepciones en torno a la educación superior (McCulloch, 2004).

Los tres pasos importantes característicos del tipo de investigación histórica son:

1. Recopilación de datos a través de fuentes primarias y secundarias.
2. Crítica interna y externa de los datos recopilados.
3. Presentación de hechos en una forma legible, que involucra problemas de organización, composición, exposición e interpretación.

Las herramientas y técnicas empleadas en el presente estudio para la recolección de datos son: (1) fuentes primarias y (2) fuentes secundarias.

Este estudio es una revisión interpretativa, cuyo propósito es una valoración de la literatura existente y de diversas fuentes documentales. El objetivo de una revisión crítica no es comparar los artículos entre sí, sino, más bien, fortalecer el conocimiento en el campo para resaltar la variación de temas y enfocar más estudios. Se revisaron, así, los documentos de política pública: a) Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1993), b) Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006), c) Los Desafíos de la Educación Superior: Informe del Consejo Asesor Presidencial (2008) y d) Informe del Panel de Expertos para una Educación de Calidad (2011).

Como se ha sostenido, en un contexto global de enormes transformaciones en la educación superior, las instituciones chilenas también fueron parte de esos cambios. En el caso del diseño de las políticas nacionales se convocó, por parte de diversos gobiernos, a la realización de una serie de informes sobre los objetivos y diseños específicos que deberían sostenerse en la educación superior chilena en la dirección de un proyecto meritocrático. Este proyecto se desplegó como una agenda que fue reaccionado a los diversos problemas de su implementación en al menos tres momentos: un primer momento de declaración y despliegue de sus objetivos, un segundo momento de ajustes para acortar las brechas

sociales y un tercer momento para garantizar las condiciones de calidad de las instituciones.

## RESULTADOS

### EL PROYECTO MERITOCRÁTICO EN INFORMES OFICIALES SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA

El primero de los informes analizados, que corresponde al primer momento de la política que instaura el proyecto meritocrático en la educación superior, se publicó en 1993 en el marco de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación encabezada por José Joaquín Brunner. El origen de esta comisión resulta del complejo proceso que vivía la educación superior de la época. La dictadura civil-militar había ejecutado, desde 1981, una reforma a la educación superior que, tras diversos procesos internos, se desarticuló hacia 1983. Tras ese fracaso, la educación superior chilena navegó sin fundamentos estratégicos sobre su rol. Esta crisis, en todo orden, tiene su génesis en la dificultad por parte de la dirección política de la dictadura de poner en marcha una reforma y un ideario educativo coherentes y eficaces en la práctica.

Este informe sostiene que la humanidad, para 1993, vive un cambio de época en la que se transitaba, paulatinamente, de una sociedad industrial a una sociedad postindustrial. En este proceso de cambio, la educación tenía el objetivo de vehicular esta transformación a través de la formación en procesos innovadores y creativos y “resolver los problemas culturales que genera la modernidad”(Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional de la Educación Chilena, 1993, p. 11). Para conseguir aquello, la educación nacional debía sustituir las formas tradicionales de enseñanza y valoración de la educación por otras nuevas, innovadoras y movilizadoras. Esta relación es normativamente posible porque el diagnóstico de la modernidad que se desprende del informe es el de un proceso en el que reina la incertidumbre. Con esta valoración se vincula a las corrientes sociológicas de la época, que acusaron una disputa por una modernidad tradicional y otra modernidad o postmodernidad sujeta a las incertidumbres de época:

En un mundo que cambia rápidamente y genera una alta movilidad individual, en contextos de mercado que obligan constantemente a elegir, frente a medios de comunicación cada vez más diversificados, en un ambiente de información abundante y creciente (Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional de la Educación Chilena, 1993, p. 63)

Uno de los principales aspectos vinculados por la Comisión a la resolución de los problemas culturales que genera la modernidad es el vínculo entre la pobreza del país y la educación como campo que proporcionaría un tipo particular de igualdad: la igualdad de oportunidades. La interpretación de esta mirada sitúa a la educación como una plataforma de posibilidades para que las personas busquen mejores trabajos y se vuelvan más productivas. En esta dirección, la Comisión de Modernización adoptó y promovió como política pública el rol de las universidades como actores de acciones meritocráticas para el conjunto de la sociedad al asociar la igualdad a los resultados obtenidos en el sistema

educativo. De esta forma, la sostuvo, de forma implícita, que las estructuras sociales colectivas generadas por la sociedad, como las asociaciones laborales o mutuales, no eran parte de las herramientas de acción colectiva de las personas. En palabras de la Comisión:

Las personas pobres sólo tienen a disposición su propia capacidad de trabajo. De allí que la educación sea su mayor aspiración y el medio más eficaz para cambiar sus condiciones de vida. Ellos saben que, a mayor y mejor educación, aumentan las posibilidades de percibir remuneraciones más altas (1993, p. 64).

Dentro de este diagnóstico se agregan beneficios asociados a la educación y la superación de la pobreza. El primero sostiene que la educación contribuye directamente en la mejora de la productividad de los/as trabajadores/as y el segundo, con un sesgo de género significativo, asocia el proceso educativo a la mejora de las labores de cuidado en salud de las mujeres respecto de sus hijos/as (Comité Técnico Asesor, 1993, p. 64).

Con todo, el informe establece un estrecho vínculo entre el proceso civilizatorio, al que diagnostica como profundización de la modernidad, y el rol y objetivos de la educación en las capas de la población más pobres del país. En ese sentido, la educación se concreta meritocráticamente como el principal mecanismo para abordar la desigualdad que produce la modernización del país y se inaugura así una política pública en esa dirección.

Tras una serie de reformas implementadas entre 1997 y 2006, se produce un profundo malestar social con el proceso educativo chileno, explicado principalmente por las enormes cargas de endeudamiento estudiantil y un acelerado deterioro de la calidad del proceso educativo, que provocó inesperados movimientos estudiantiles ampliamente masivos y significativos para la población (Rifo, 2013). En ese contexto, se convocó un Consejo Asesor Presidencial en 2006, que emitió un informe en el marco de la denominada "Revolución pingüina". Este constituye el segundo momento de cambio en esta política (Silva Pinochet, 2015).

Al igual que el informe de la Comisión para la Modernización de la Educación de 1993, este Informe del Consejo Asesor Presidencial de 2006 se sitúa en el marco meritocrático del propósito de la educación. Sin embargo, tras una serie de años transcurridos entre el primer y este segundo informe convocado por el gobierno, el diagnóstico sostiene que es la concreción de una promesa incumplida la que ha generado la situación de malestar estudiantil: una esperanza defraudada por el deterioro de la calidad y la ausencia de igualdad de oportunidades. El informe lo sostiene así:

Cuando cada uno de nosotros llega a este mundo, viene provisto de algunas condiciones iniciales que alteran la igualdad. La escuela es una institución que se funda en el principio que la repartición de méritos y de oportunidades debe estar basada en el desempeño y no en cualidades adscritas, como el origen social, evitando así que la cuna determine el destino personal. En otras palabras, la promesa de la educación es que el destino de los nuevos miembros de la sociedad dependa ante todo de su voluntad de logro (Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006)

Este informe es particularmente enfático en sostener que las desigualdades sociales pueden ser abordadas por la educación, pero con diseños de instrumentos condicionados y específicos para los sectores más pobres de la población. La meritocracia educativa tendría un obstáculo evidente en las desigualdades sociales, el cual podría abordarse en el plano educativo a través de un financiamiento diferenciado que promoviera una mayor inversión de recursos en las instituciones que educan a los más pobres del país. El proyecto meritocrático necesitaría de políticas públicas focalizadas, con propósitos correctivos, más que necesariamente universales, que borrarían la posibilidad de distinguir entre pobres y ricos.

De lo anterior emergen propósitos de política con foco en el acceso, la permanencia y la retención de los estudiantes en el sistema de educación superior. Será, precisamente, un tercer informe de 2008, también construido desde la figura del Consejo Asesor Presidencial, el que promoverá un marco específico para la educación superior que combine políticas focalizadas y proyecto meritocrático. El informe sostiene que:

Existen fallas como asimetrías de información, mercados incompletos, externalidades y desigualdades de acceso y permanencia que demandan de una institucionalidad que contribuya adecuadamente a reducir los efectos de dichas fallas o imperfecciones. Si el sistema educativo operara como un mercado completo y perfectamente competitivo, las necesidades de regulación y coordinación serían mínimas, excepto por la necesidad de promover bienes públicos que requieren una política estatal particular (Consejo asesor presidencial para la educación superior, 2008)

Este informe avanza de forma clara en sostener que es imposible una política educativa meritocrática sin articular instrumentos de focalización en la condición económica o el desempeño educativo. Incluso plantea que bajo una articulación de mercado perfecto aún sería necesaria una regulación estatal por las características del sector. En ese escenario se construye una política de acceso a la educación superior situada a través de ayudas estudiantiles y sistemas de becas meritocráticas, que tendría como nuevos obstáculos un sistema universitario desigualmente construido y con diversos niveles de calidad. Las instituciones, por ende, también debían ser parte de mecanismos correctivos tendientes a promover mayor igualdad de oportunidades a los y las estudiantes.

A pesar de estos informes y de la implementación de políticas correctivas para vehicular el proyecto meritocrático en la educación superior, el movimiento estudiantil continuó fortaleciéndose y estalló en 2011 de forma tan radical que afectó toda la agenda educativa que se había construido hasta la fecha. Sin embargo, se volvió a convocar a un panel de expertos que emitió un nuevo informe ese mismo año, que marca el tercer el momento de la política meritocrática.

Este informe se concentra, precisamente, en lo que el estudio anterior había señalado como el nuevo obstáculo para la realización de un ideal meritocrático: el tipo de instituciones. Aborda así, de forma detallada, el deterioro de la educación pública, que es la que el informe de 1993 designaba como la responsable de la educación de los más

pobres. En ese sentido, la igualdad de oportunidades y la posibilidad de construir un país meritocrático quedaban truncadas porque las instituciones que educaban a los pobres no poseían las condiciones para desarrollar su propósito de buena forma (Panel de expertos para una educación de calidad, 2011).

De esta manera, los cuatro informes marcan una agenda común de construcción de una política meritocrática en la educación superior que permita hacer posible una vida social en la que sus conflictos se resuelvan vía el bienestar y la movilidad social por medio del acceso a una institución educativa. Esta opción y resultado educativo se enfatizan fuertemente como la única y la real forma de enfrentar la desigualdad del país y, con ello, de mejorar su economía. Sin embargo, su trayectoria, como marco de políticas públicas, no está exenta de ajustes. En un comienzo, la política meritocrática define un campo de objetivos situados en el diagnóstico de una sociedad postmoderna envuelta en diversos escenarios de incertidumbre y complejidad. Estos objetivos fueron la movilidad social y la productividad a través de la educación como un vehículo individual capaz de producir esos resultados.

Tras el despliegue de estos objetivos y el diseño de una arquitectura para el sector se produjeron una serie de manifestaciones que dieron cuenta de que las condiciones sociales de desigualdad estructural no eran posibles de abordar sin un nuevo diseño ajustado. Estos ajustes se concentraron en señalar que era necesario focalizar las políticas en los grupos condicionados de forma más directa en sus escenarios de desigualdad a través de mecanismos de ayuda estudiantil. Sin embargo, se despliega un nuevo escenario de obstáculos para la concreción de estos objetivos. Este da cuenta de que la fragilidad institucional de las casas de estudios profundiza las brechas para obtener resultados meritorios basados en los logros individuales. Debido a esto, la política busca articular acciones para supervigilar las instituciones educativas a través de regulaciones enfocadas en procesos de auditoría o control para la mejora de la calidad.

## CONCLUSIONES

El desarrollo del proyecto meritocrático en la educación superior chilena se desplegó a través de los informes de política pública, en tres ejes: (1) sociedad dinámica, (2) pobres como propietarios de su conocimiento y (3) instituciones habilitantes. El supuesto de un nuevo marco de época puesto en el cambio y el dinamismo de una sociedad postindustrial determinó el curso de las políticas y avanzó con una promesa de movilidad social que debía ser habilitada por una reforma a la institución educativa masificada y centrada en la igualdad de oportunidades.

En ese sentido, el proyecto de una sociedad meritocrática concretizada a través de la educación es coincidente con los análisis de Rendueles (2020) y Sandel (2020) y constituye uno de los aspectos más nítidos de las reformas impulsadas durante la década de 1980 en Chile y el mundo. Como bien apuntan sus críticos (Rendueles, 2020; Sandel, 2020), el disparado crecimiento de la desigualdad en nuestras sociedades contemporáneas fue sostenido, vehiculizado y, en cierta medida, legitimado gracias a un amplio desarrollo de

alternativas educativas que suplieran las pérdidas salariales y el empinado camino a una vida de bienestar. La educación superior se configuró como un espacio privilegiado para procesar este marco de reformas radicales y otorgó seguridad y una promesa de estabilidad a buena parte de la población, lo que posibilitó su crecimiento sostenido en las últimas décadas.

Las limitaciones de este estudio se encuentran en que el balance de esta política en educación superior aún se encuentra en proceso. Sin embargo, buena parte de sus objetivos centrales o se han desvanecido en un mar de instrumentos de políticas públicas o son repetidos por gestores en educación con cada vez menos capacidad de convencimiento entre sus actores. La educación superior, como se ha sostenido, vive un momento de cambio que la hará transitar desde este proyecto meritocrático a nuevos desafíos no posibles de prefigurar en la actualidad (Salazar y Leihy, 2013).

En Chile, el proceso de construcción de una sociedad meritocrática a través de la masificación de la educación superior chocó con una amplia resistencia estudiantil y una sociedad crecientemente en malestar por diversas fallas en promesas y acciones de convivencia sociales (Rifo, 2013). No obstante, todavía persiste en sus marcos de políticas las ideas de una sociedad meritocrática. Estas, de seguro, irán ajustándose a nuevos escenarios, transitando de los desafíos de la integración socioeconómica a la integración sociocultural. Los límites de aquello ya son bastante conocidos.

Con todo, es necesario abordar otras investigaciones para la educación superior que tengan como eje las promesas meritocráticas del sistema tanto desde sus actores como desde los estudiantes y/o académicos, y su vínculo con los sistemas de aseguramiento de la calidad en educación superior.

## REFERENCIAS

- Allard, R. (2000). Rol del estado, políticas e instrumentos de acción pública en educación superior en Chile. *Educación Superior y Sociedad*, 11 (1), 13-76. <https://www.iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3/article/view/132/132>
- Alvesson, M. y Spicer, A. (2012). A stupidity-based theory of organizations. *Journal of Management Studies*, 49(7), 1194-1220. <https://doi.org/10.1111/J.1467-6486.2012.01072.X>
- Anderson, R. (2009). The idea of university. In K. Whitters (Ed.) *First Class? Challenges and opportunities the UK's university sector* (IPP, pp. 37-45).
- Anderson, R. (2019). A bibliographical resource for university history. *History of Education Researcher*, 103, 7-44.
- Arum, R. y Roksa, J. (2011). *Academically adrift: Limited learning on college campuses*. Chicago: University of Chicago Press.
- Beaudry, P., Green, D. A. y Sand, B. M. (2016). The great reversal in the demand for skill and cognitive tasks. *Journal of Labor Economics*, 34(S1), S199-S247. <https://doi.org/10.1086/682347>
- Bernasconi, A. y Celis, S. (2017). Higher education reforms: Latin America in comparative perspective. *Education Policy Analysis Archives*, 25. <https://doi.org/10.14507/epaa.25.3240>.
- Bernasconi, A. y Rojas, F. (2003). Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003. Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000140395>
- Brown, P., Lauder, H y Cheung, S. Y. (2020). The death of human capital? Its failed promise and how to renew it in an age of disruption. En P. Brown, H. Lauder y S. Y. Cheung, *The death of human capital? Its failed promise and how to renew it in an age of disruption*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190644307.001.0001>
- Brunner, J.-J. (2012). La idea de universidad en tiempos de masificación. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 3(7), 130-143.
- Cayo Lema, L. E., Viera Zambrano, Á. M., Cajas Cayo, I. E. y Hidalgo Guayaquil, R. S. (2018). La docencia y sus competencias en la educación superior. *RECIMUNDO*, 2(2), 419-450. [https://doi.org/10.26820/recimundo/2.\(2\).2018.419-450](https://doi.org/10.26820/recimundo/2.(2).2018.419-450)
- Clegg, S. (2019). McLean, M. Abbas, A. Ashwin, P.: Quality in undergraduate education: how powerful knowledge disrupts inequality. *Higher Education*, 77 (6), 1143-1145. <https://doi.org/10.1007/s10734-018-0316-4>.
- Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional de la Educación Chilena (1994). *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. (2006). *Informe final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*.

Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior. (2008). *Los desafíos de la educación superior. Informe Final*.

Cox, C. (2012). Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1).

Fernández, E. (2015). Políticas públicas de educación superior desde 1990 hasta el presente. En A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior en Chile: Transformación, desarrollo y crisis* (pp. 175-217). Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

García Gaudilla, C. (2003). Balance de la década de los '90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior. En M. Mollis (Ed.), *Las universidades en América Latina: ¿Reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero* (pp. 17-37). Buenos Aires: CLACSO.

Guinier, L. (2015). *The tyranny of the meritocracy: Democratizing higher education in America*. Penguin Random House. Boston, Massachusetts: Beacon Press.

León, J. J. (2018). *Derecho y política de la educación superior chilena: Evolución, crisis y reforma*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales, Universiteit Leiden. <http://hdl.handle.net/1887/66123>

Marginson, S. (2010). Higher education in the global knowledge economy. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 2 (5), 6962-6980. <https://doi.org/10.1016/J.SBSPRO.2010.05.049>

McCulloch, G. (2004). *Documentary research in education, history and the social sciences*. Routledge Falmer.

Neave, G. (2001). *Educación superior: Historia y política: Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.

Panel de expertos para una educación de calidad. (2011). *Fortalecimiento de la institucionalidad pública*.

Rendueles, C. (2020). *Contra la igualdad de oportunidades: Un panfleto igualitarista*. Barcelona: Seix Barral.

Rifo, M. (2013). Movimiento estudiantil, sistema educativo y crisis política actual en Chile. *Polis*, 12(36), 223-240. <https://doi.org/10.4067/s0718-65682013000300010>

Rifo, M. (2017). Historia de la transformación en la educación superior. *Historia de la Educación Latinoamericana*, 19(28), 13-36.

Salazar, J. y Leihy, P. (2017). El largo viaje: Los esquemas de coordinación de la educación superior chilena en perspectiva. *Archivos Analíticos de Política Educativa*. <https://doi.org/10.14507/epaa.25.2550>



Salazar, J. M., & Leihy, P. S. (2013). El manual invisible: Tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980-2010). *Education Policy Analysis Archives*, 25. <https://doi.org/10.14507/epaa.v21n34.2013>

Sandel, M. J. (2020). *La tiranía del mérito: ¿Qué ha sido del bien común?* Barcelona: Debate.

Schugurensky, M., Torres, D. y Alberto, C. (2001). La economía política de la educación superior en la era de la globalización neoliberal. América latina desde una perspectiva comparada. *Perfiles Educativos*, 23(92), 6-31.

Silva Pinochet, B. (2015). The student movement in Chile 2011-12: Rearming the critique of capitalism. In *African, American and European Trajectories of Modernity: Past Oppression, Future Justice?* <https://doi.org/10.3366/edinburgh/9781474400404.003.0012>

Scott, P. (2018). *The crisis of the university*. Londres: Routledge.

Scott, P. (2019). Martin Trow's elite-mass-universal triptych: Conceptualising Higher Education development. *Higher Education Quarterly*, 73(4), 496-506. <https://doi.org/10.1111/HEQU.12224>

Solís, J. (2019). Un marco de análisis para el Estudio histórico de las políticas públicas. In J. Ponce & J. Solís (Eds.), *Historia y políticas públicas* (pp. 25-48). Editorial Comares.