

INTRODUCCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE MERCADO EN EL DISCURSO OFICIAL SOBRE EDUCACIÓN DE LA DICTADURA CIVIL MILITAR CHILENA (1973-1990)

INTRODUCTION AND CONSOLIDATION OF MARKET PRINCIPLES IN THE OFFICIAL DISCOURSE ON EDUCATION OF THE CHILEAN MILITARY CIVIL DICTATORSHIP (1973-1990)

Camila Pérez Navarro*
Andrés Rojas-Murphy**

Resumen

Este artículo analiza el cambio discursivo de la dictadura civil militar chilena (1973-1990) respecto a la introducción de principios de mercado en el sistema educativo. A partir de fuentes primarias, se evidencia que se enfrentan dos posiciones diferentes en el diseño de la política educacional, una Estado–docentista o más conservadora, representada por los contraalmirantes que dirigieron el Ministerio de Educación entre 1973 y 1978; y una corriente neoliberal, defendida por el grupo de colaboradores civiles de la dictadura, conocidos como los “Chicago Boys”. Primero, se expone el discurso oficial de la dictadura civil militar sobre educación con posterioridad al Golpe de Estado en septiembre de 1973, el cual estuvo enfocado en la mantención del desarrollo lineal del sistema, el control y depuración de las instituciones y en la planificación del cambio. Posteriormente, se profundiza en la transformación del discurso oficial, el cual transitó desde una estrategia de renovación continua y planificada, basada en la Doctrina de Seguridad Nacional y en una administración educacional desarrollista, a una reforma estructural orientada por el objetivo de una modernización educacional y fundamentada en una racionalidad economicista. Finalmente, se muestra cómo se introdujo mecanismos de mercado en la política educativa y cómo se consolidó la perspectiva neoliberal en el discurso oficial sobre educación.

Palabras clave: Dictadura Cívico Militar – Política educacional – Principios de mercado en educación.

* Doctora © en Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile; camila.perez@uc.cl

** Sociólogo, Universidad Alberto Hurtado; andresrojasmt@gmail.com

Fecha de Recepción: 09 octubre 2018

Fecha de Aceptación: 29 noviembre 2018

Abstract

The aim of this article is to analyze the discursive change of the Chilean Military Civic Dictatorship (1973-1990) about the introduction of market principles in the educational field. From the analysis of the official documentation of the Regime, this paper evidences that two different positions are faced in the design of educational policy, a state-docentist or more conservative, represented by the Rear Admirals who directed the Ministry of Education between 1973 and 1978; and a neoliberal current, defended by the group of Chicago Boys. First, this article presents the official discourse of the Education Regime after the coup d'état in September 1973, which focused on the maintenance of the linear development of the system, the control and purification of institutions and the planning of change. Secondly, this work delves the transformation of the official discourse, which went from a strategy of continuous and planned renovation (based on the National Security Doctrine and a developmental educational administration) into a structural reform oriented by the objective of an educational and grounded modernization in an economic rationality. Finally, it shows how market mechanisms were introduced in educational policy and how the neoliberal perspective was consolidated in the official discourse on education.

Keywords: Military Civic Dictatorship - Educational policy - Market principles in education.

INTRODUCCIÓN

En Chile, la dictadura civil militar liderada por Augusto Pinochet Ugarte (1973-1990) transformó radicalmente el sistema educativo, históricamente dirigido y tutelado por el Estado (Bellei, 2015; Corvalán, 2013; González, 2015; Núñez *et al*, 1984; Ruiz, 2010). En el transcurso de diecisiete años, el sistema educativo nacional fue escenario de cambios estructurales, que tuvieron como propósito darle dinamismo y mayor eficiencia. Por ejemplo, se entregó la administración de escuelas y liceos fiscales a municipalidades y corporaciones empresariales, se implementó un nuevo modelo de financiamiento en universidades y se introdujeron lógicas de mercado en la fundación y administración de escuelas.

El proceso de transformación del sistema educativo no estuvo exento de disputas (González, 2015; Núñez *et al*, 1984; Pérez Navarro y Rojas-Murphy, 2017; Pérez Navarro, 2018). El presente artículo se enmarca en esta línea investigativa, en tanto analiza cómo en el período de la dictadura civil militar se enfrentan dos posiciones diferentes en el diseño de la política educacional: una conservadora y Estado docentista (representada por los Contraalmirantes que dirigieron el Ministerio de Educación entre 1973 y 1978) y una corriente

neoliberal, defendida por el grupo de civiles colaboradores de la dictadura civil militar conocidos como los *Chicago Boys*¹.

La hipótesis que guía la presente investigación, señala que el cambio que se evidencia en el discurso de los Ministros de Educación Pública y del mismo general Augusto Pinochet entre los años 1973 y 1979 en materia educativa, es forzado por la introducción de principios de mercado en la planificación de la política social y educativa por parte de los civiles colaboradores al régimen.

Para evidenciar lo anterior, se realizó un análisis documental de los discursos de ministros de la cartera de Educación Pública y mensajes presidenciales del período 1973-1990. Para complementar el análisis, se examinaron las editoriales relativas a la temática de distintos diarios que estaban en circulación, como El Mercurio o La Tercera. Finalmente, con el fin de tener una visión más acabada de los actores involucrados y sus ideologías, se examinaron las actas de las sesiones de la Junta Militar y de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile. Asimismo, se estudiaron documentos relativos a la Ley General de Universidades y al proceso de Municipalización de la enseñanza fiscal.

1. DEPURACIÓN, CONTROL Y RACIONALIZACIÓN EN EL PERÍODO DE LA SEGURIDAD NACIONAL: LA ESTRATEGIA DE CAMBIO PLANIFICADO, 1973 - 1975

En los días posteriores al Golpe Militar, las instituciones educativas chilenas fueron objeto de vigilancia permanente y de intenso control por parte de las Fuerzas Armadas. Una de las primeras decisiones de la Junta Militar fue intervenir el sistema educacional, declarando en receso por algunas semanas tanto a las instituciones de educación superior como a las escuelas y liceos. En base a la doctrina de Seguridad Nacional, la Junta Militar inició un fuerte proceso de control y limpieza ideológica, con el objetivo de reconstruir al país luego de la "*destrucción sistemática e integral (...) por efecto de la intromisión de una ideología dogmática y excluyente, inspirada en los principios foráneos del marxismo-leninismo*" (Junta de Gobierno, 11 de septiembre de 1973).

¹ Grupo de economistas chilenos que realizaron estudios de postgrado en la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago en las décadas de 1960 y 1970, y que asumieron funciones gubernamentales en la dictadura del General Augusto Pinochet. Los *Chicago Boys* implementaron un programa de privatización de los servicios sociales y redujeron el gasto social con el objetivo de disminuir los niveles de inflación y modernizar al país.

En un primer período de la Dictadura (que, desde nuestra interpretación, comprende desde el año 1973 hasta fines de 1975), se ejerció fuertemente la autoridad –principalmente en los recintos universitarios–, se mantuvo una vigilancia permanente sobre funcionarios, docentes y alumnos, y se intentó 'depurar' el sistema de educación nacional, con el objetivo de eliminar todos aquellos 'elementos' que tuvieran alguna orientación marxista². Siguiendo a José Joaquín Brunner (1981), durante esta primera etapa la educación fue vista por los militares como una trinchera, como un espacio que era necesario limpiar y someter dada la evidente "orientación marxista que se había dado a una parte importante de la enseñanza" (Superintendencia de Educación Pública, 1974)³. El objetivo que subyacía en esta política de control y depuración, era la desarticulación de la política educacional de la Unidad Popular, que, en la práctica, seguía inscribiéndose en la concepción educacional del desarrollismo⁴. Por ejemplo, la tradicional dependencia de los establecimientos escolares -a cargo de las jefaturas de los Servicios de Educación- fue modificada a través de la circular del 12 de agosto de 1974 del Comando de Institutos Militares, que estatuyó para los establecimientos del Gran Santiago la tuición de autoridades militares, con el objetivo de reforzar el control sobre estos. La circular, además, declaraba a los directores de estos establecimientos como los únicos y exclusivos responsables ante las autoridades castrenses sobre lo que sus funcionarios dependientes hicieran dentro de las escuelas. Así pues, quedó

² Es fundamental destacar el conjunto de circulares que el Comando de Institutos Militares y el Ministerio de Educación Pública difundieron a las unidades educativas en los tres primeros años del régimen, y su consecuente impacto en la vida cotidiana de escuelas y universidades. Asimismo, conviene señalar el "recorte" del currículum y la vigilancia permanente de las instituciones escolares y universitarias. Al respecto, ver: Brunner, José Joaquín (1981), *La cultura autoritaria en Chile*, Santiago: FLACSO; Cox, Cristián; Núñez, Iván; Larrañaga, Osvaldo; Pérez, Camila (en preparación), *Historia de la Educación en Chile*, tomo IV.

³ La revisión de los documentos de los dos primeros años del régimen, especialmente de las Sesiones Secretas de la Junta Militar, permite sostener esta afirmación. De acuerdo al acta N° 6 de estas sesiones, las Fuerzas Armadas debían intervenir las unidades educativas, especialmente a la Universidad Técnica del Estado. El recinto universitario "tendría una Unidad Militar de forma permanente" (20 de septiembre de 1973, p. 2), debido a la "evidencia pública de que las universidades nacionales no se mantuvieron al margen de la política contingente (...) incluso, en el último bienio, eran verdaderos campos de entrenamiento de guerrillas, con elevada concurrencia de extranjeros indeseables" (El Mercurio, 14 de octubre de 1973).

⁴ En efecto, entre los años 1970 y 1973 hay un aumento sustantivo de la matrícula en educación parvularia, educación media y en educación superior, manteniendo tasas de crecimiento anual de 15,25%, 13,85% y 23,69%, respectivamente. Sobre este punto ver: Ruiz, Carlos (2010). *De la República al mercado. Ideas educacionales y política en Chile*. Santiago: Lom Ediciones.

estipulada una doble dependencia de los establecimientos escolares: ante la administración tradicional y ante las autoridades militares correspondientes (PIIE, 1984). Esta misma circular permite evidenciar cómo a nivel de la micropolítica, los cambios transformaron de manera radical la cotidianeidad de la escuela, caracterizada ahora por un fuerte control autoritario. En efecto, este documento instruyó a informar a las autoridades militares cuando un profesor, auxiliar o personal administrativo del establecimiento realizara comentarios sobre la política de la dictadura civil militar, chistes, cuentos o historias sobre la gestión de la Junta Militar, distorsión de los valores patrios, o propagación de ideas con propensión a la disminución de la autoridad del director en los funcionarios y docentes del establecimiento.

Por otro lado, la designación de Rectores–Delegados en las ocho universidades del país constituyó también un paso importante en el control total del sistema de educación por parte de las Fuerzas Armadas. La reorganización se materializó con la publicación del Decreto–Ley N° 50, el cual estableció la designación de Rectores–Delegados en las universidades "*quienes cumplirán las funciones y ejercerán todas las atribuciones que corresponden a los Rectores de las Universidades en conformidad con las normas legales vigentes y demás acuerdos o resoluciones universitarias dictadas en su virtud*" (Diario Oficial, 2 de octubre de 1973)⁵.

A nivel discursivo, estas medidas eran justificadas por Pinochet y la Junta Militar en base al 'caos' reinante en el período de la Unidad Popular, resultante de la excesiva politización de las universidades desde la década de 1960:

La situación académica, administrativa y de relaciones humanas hasta el 11 de septiembre de 1973 en la mayoría de las universidades era caótica; en las restantes, las menos, conflictiva; era reflejo agudizado del clima reinante en el país. Existía total desinterés respecto del trabajo universitario, las huelgas y los paros malograban cualquier planeamiento académico. Incluso se llegó a lo delictual: uso de armas de fuego en los recintos universitarios, hurto de equipos, malversaciones, etc. (...) Ante esta situación, la Junta de Gobierno adoptó la resolución de designar Rectores–Delegados en las 8 Universidades del país, en la convicción de que era –cosa que los hechos han demostrado posteriormente– la única forma efectiva de devolver a estos

⁵ Posteriormente, otros Decretos de Ley –publicados en su mayoría en noviembre de 1973– vendrían a entregar mayores atribuciones a los Rectores–Delegados: poner término a los servicios del personal; crear o suprimir cargos; crear, suprimir o refundir unidades académicas, departamentos, programas o carreras; entre otras.

Centros de Estudios Superiores la tranquilidad que requiere el quehacer universitario, reorientados y reestructurados (Chile – Presidente, 1974, p. 285).

Una vez que las Fuerzas Armadas tomaron el control total de las instituciones educativas, la Junta Militar se abocó a la tarea de decidir qué hacer con la relación entre el Estado y el sistema educativo. Las fuentes permiten sostener que luego del Golpe de Estado predominó entre los militares la desorientación respecto a las medidas a tomar. Un ejemplo de esto es la solicitud realizada al rector de la Universidad de Chile, Edgardo Boeninger, de desarrollar un escrito en donde explicara la relación administrativa y financiera que mantenía el Estado con las universidades⁶.

El primer discurso oficial sobre educación mantuvo la dirección y tuición del Estado sobre el sistema educativo –lo que se correspondió firmemente con la estrategia de control orientada por la Doctrina de Seguridad Nacional–, mientras se estudiaban mecanismos de renovación de la educación pública (El Mercurio, 31 de octubre de 1973). Al respecto, es fundamental señalar que uno de los primeros documentos sobre política educacional publicados por la Junta Militar, y que representa a cabalidad la visión Estado–docentista de la educación por parte de las Fuerzas Armadas, es la Directiva N° 87, del 19 de diciembre de 1973. Este documento se constituyó como uno de los primeros esfuerzos de la dictadura civil militar en pasar de las medidas de carácter autoritario -sustentadas en juicios políticos e ideológicos- a políticas educativas justificadas técnica y teóricamente. Difundida a través del periódico El Mercurio el día 13 de enero de 1974, la Directiva establecía la mantención de la tuición de la educación por parte del Estado y reforzaba el control estatal en las instituciones de educación superior. Siguiendo lo señalado por Santiago Quer Antich (1974), la Directiva reforzaba el principio centralista del Estado en materia educativa, en cuanto presentaba al Ministerio de Educación Pública como el organismo coordinador y regulador de todas las instituciones

⁶ El documento, titulado 'Relaciones Gobierno-Universidad', fue leído y analizado en la sesión secreta del 28 de septiembre, en presencia del Consejo de Rectores y del recién nombrado Ministro de Educación, el Contraalmirante Hugo Castro Jiménez. El escrito fue rápidamente rechazado por los miembros de la Junta, por considerarlo "inconveniente en diversos aspectos de fondo" (Secretas Junta de Gobierno, p. 2). Al parecer, la autonomía universitaria defendida por el rector Boeninger no coincidía con la intervención de las universidades que comenzaba a implementar la Junta Militar.

educacionales que conformaban el Sistema Nacional de Educación⁷, incluidos los colegios particulares.

Asimismo, el discurso de inauguración de año escolar de 1976, pronunciado por el Ministro de Educación Arturo Troncoso Daroch, permite evidenciar la estrategia de control y centralismo de la educación que los Contraalmirantes defendían. En aquella ocasión, el Secretario de Estado sostenía:

El Supremo Gobierno, en su concepción cristiana y humanista del hombre, considera a la Educación como un derecho de la persona y que como tal debe ser protegida por el Estado. Es en virtud de ello que se pretende alcanzar una real igualdad de oportunidades (...) En pos de ese objetivo, el Gobierno realiza ingentes esfuerzos para educar a todos los hijos de esta tierra, y es por ello que al sector Educación se le ha asignado un incremento real de fondos para 1976 (Ministerio de Educación, 1976, p. 6).

Con todo, las políticas y medidas pertinentes al campo educativo emprendidas por el régimen en este período estaban orientadas por tres líneas de acción: i) eliminar la orientación marxista que se había dado a una parte importante de la enseñanza; ii) aliviar la excesiva centralización a través de una futura reorganización administrativa; iii) realizar un estudio diagnóstico detallado de los problemas del sistema de educación que pudiera dar sustento a ulteriores políticas de largo plazo (Superintendencia de Educación Pública, 1974).

Sin embargo, el discurso oficial de la dictadura civil militar cambiaría rápidamente su lógica estatista y sus prácticas desarrollistas por una lógica mercantil. En materia de diseño y formulación de política educacional, en el período comprendido entre septiembre de 1973 y fines de 1975 la Junta Militar y sus asesores -colaboradores civiles- asumieron posturas opuestas, en base a dos orientaciones: la mantención de la histórica función educacional del Estado en su forma mínima⁸, y la completa reestructuración del sistema de educación

⁷ Las referencias al Sistema Nacional de Educación (SNE) son constantes en los documentos del periodo. La directiva en cuestión señalaba que el SNE estaría constituido por todas las instituciones que estaban relacionadas con la educación, siendo coordinadas a través del Ministerio de Educación (PIIE, 1984).

⁸ Al respecto, Brunner plantea el concepto de 'Estado Docente mínimo' para señalar la función del Estado en materia educacional en el período de la dictadura civil militar. De acuerdo con Brunner, el énfasis y la promoción de la Enseñanza Básica por parte del Estado evidenciaba el rescate de la tradicional función social de la enseñanza primaria, "que fue decisivo cuando se inició la expansión de este tipo de educación hacia los sectores populares en las emergentes sociedades capitalistas" (1980: 115).

mediante la descentralización, autofinanciamiento de las instituciones e introducción de principios de mercado en la oferta educativa.

Ya desde 1974, las fuentes permiten evidenciar un discurso pro-descentralización de la educación en los civiles que asesoraban a los miembros de la Junta Militar⁹. Estos diagnosticaban la crisis social como una consecuencia natural de la fuerte injerencia del Estado en el área social y educativa –el Estado Docente–, en cuanto limitaba la acción particular y no distribuía eficientemente los recursos (Junta de Gobierno, n° 159, 1 de octubre 1974). Asimismo, en junio de 1974, la prensa daba cuenta de la decisión de la Junta Militar de implementar un sistema de autofinanciamiento para las universidades, en la cual el Estado solo entregaría recursos relativos a investigación y extensión. Posteriormente –mientras Pinochet señalaba públicamente el estudio de varios proyectos sobre financiamiento autónomo de universidades–, en noviembre de 1974, y en el contexto del debate interno sobre el presupuesto nacional para 1975, voces al interior de la administración gubernamental, principalmente desde la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y Ministerio de Hacienda, sugirieron la necesidad profundizar la reasignación de los recursos destinados históricamente a las universidades y disminuir el gasto público en educación¹⁰ (Junta de Gobierno, n° 175-a, 20 de noviembre 1974). De esta forma, lentamente el "Estado Docente" fue minimizando sus atribuciones y responsabilidades.

Finalmente, la política de la Junta Militar se enfocó en dos tareas durante los últimos meses de este periodo comprendido entre los años 1973 y 1975: en la descentralización de la administración educacional¹¹ –en que la autoridad gubernamental se proyectaba a través de Intendentes Regionales, Gobernadores Provinciales y Alcaldes (Latorre *et al.*, 1991) –, y en la racionalización del gasto público en educación. A partir del complejo diagnóstico de la situación

⁹ Específicamente, los civiles que trabajaban para la Oficina de Planificación Nacional promovieron insistentemente una política de descentralización para todas las áreas de la administración pública.

¹⁰ Incluso, en 1977, la Oficina de Planificación Nacional propuso para el sector educación el pago de una matrícula para la educación media, la que "en cuanto a sus costos de docencia y para los dos tipos de enseñanza considerados [científico-humanista y técnico-profesional], será financiada por el grupo familiar del estudiante, cuando dicho grupo familiar cuente con los recursos suficientes" (ODEPLAN, 1977). Sin embargo, debido a la polémica que esta medida suscitó, incluso dentro de las mismas autoridades militares, el general Pinochet decreta la suspensión de la medida poco antes de su implementación en 1978.

¹¹ Es fundamental señalar que la política de descentralización de la educación fue parte de un proyecto mayor, la regionalización administrativa, el cual era dirigido por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) y que fue implementado en 1974.

educativa del país, las autoridades militares definieron los principios que sustentarían la política educacional que comenzaría a ser aplicada. De acuerdo con el Plan Operativo Nacional y Regional del Sector Educación de 1975, los cambios estarían orientados por los siguientes lineamientos: renovación continua, cambio planificado, pluralismo y educación permanente. El análisis del documento, publicado por la Superintendencia de Educación Pública, exponía que las políticas a implementar no tenían carácter de reforma o transformación radical del sistema educativo, sino que este se renovarían paulatina y continuamente: "(...) la adaptación de la educación a la realidad nacional y a los anhelos de los individuos de esta sociedad es una obra continua. No se plantea una nueva 'reforma' sino que la renovación continua es la modalidad organizadora de la Educación" (Superintendencia de Educación, 1975: 1). La renovación se haría de manera planificada, mediante una consulta amplia a distintos sectores, y con una evaluación rigurosa de los objetivos logrados¹².

En síntesis, este bienio de políticas educativas de la dictadura civil militar se caracterizó por ser una etapa predominantemente autoritaria-militar, enfocada a la purgación del sistema educativo del "enemigo interno", y por la enunciación y aplicación de conceptos como la planificación del cambio y la renovación continua, lo que permiten aseverar que, en la práctica, a pesar de que es posible vislumbrar discursos a favor de la descentralización que cada vez adquirieron mayor relevancia, se continuaba con una concepción desarrollista de la educación¹³. El mercado, pues, aún no se constituía con regulador de la acción educativa.

¹² El documento "Políticas Educativas del Gobierno de Chile", de diciembre de 1974, es elocuente al respecto, toda vez que manifiesta como principio de acción del sector educación el "cambio planificado", al mismo tiempo que declara estar a favor de la renovación continua en desmedro de reformas rupturistas en el sistema (PIIE, 1974).

¹³ En efecto, este periodo se caracteriza por la coexistencia, no sin contradicciones, de dos tendencias dentro del régimen: la "político-militar" y la "continuista-desarrollista". Al respecto, ver: PIIE (1984). *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar. Volumen 1*. Santiago.

2. LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA: DELIBERACIÓN Y DISEÑO DE UNA NUEVA POLÍTICA EDUCACIONAL, 1975 - 1979

Una segunda etapa en el proceso se advierte a partir de 1975: por un lado, se hizo efectivo el proyecto de Reestructuración Universitaria¹⁴ –el cual separaba, dividía y descentralizaba la administración de las universidades– y se elaboró el proyecto de traspaso de servicios educacionales y sociales a los municipios; y, por otro, se introdujo, por primera vez en el discurso gubernamental, el principio de mercado, asociado a la competencia entre las instituciones escolares por los mejores alumnos.

2.1. CONSOLIDACIÓN DEL DISCURSO PRO-MERCADO EN LOS ASESORES CIVILES DE LA DICTADURA

1975 fue un año crucial: la visita de Milton Friedman a Chile en marzo terminó por consolidar la idea de la competencia en educación entre los asesores económicos de la dictadura civil militar. El día 26 de marzo, Friedman ofreció una conferencia pública en el Edificio Diego Portales, en donde señaló que para solucionar el problema económico del país –principalmente los elevados índices de inflación–, solo se necesitaba transitar por un camino: por una "*drástica reducción en los gastos del gobierno*" (Friedman *et al.*, 1975: 25). Posteriormente, el día 21 de abril, Milton Friedman envió una carta a Pinochet, con el objetivo de transmitir su opinión acerca de la situación y políticas económicas chilenas y entregar orientaciones respecto a posibles soluciones. En la misiva, el economista señalaba la urgencia de aplicar "*un programa de shock (...) [el que] podría eliminar la inflación en cuestión de meses (...) [y] llevará a una rápida expansión del mercado de capitales, lo cual facilitará en gran medida la privatización de empresas y actividades que aún se encuentran en manos del Estado*" (Friedman *et. al.*, 1975, p. 70). Y, un mes más tarde, en la sesión del día 25 de abril, el Contralor General de la República, Héctor Humeres daba cuenta a la

¹⁴ Mediante el Decreto-Ley N° 3.541, del 12 de diciembre de 1980, el Ministerio de Educación Pública delegó la facultad de reestructurar las universidades del país, incluida la Universidad de Chile, al Presidente de la República. Este Decreto-Ley permitió la transformación estructural del sistema: se solicitó a los ocho rectores-delegados enviar a la presidencia programas de reestructuración de las "respectivas corporaciones de modo que, cada una de ellas, cuente con un número racional de alumnos que les permita cumplir adecuadamente con sus finalidades propias" (Decreto-Ley n° 2, 30 de diciembre 1980, p. 1). El envío de los proyectos solicitados por Pinochet significó la división de los antiguos planteles universitarios.

Junta Militar de las conferencias dadas por el economista unas semanas antes, con el objetivo de recalcar la importancia de acentuar el libre mercado en la política social, y así consolidar la nueva orientación de la dictadura civil militar basada en una racionalidad neoliberal.

La implementación de la propuesta de Friedman se vio reflejada en el campo educativo en la proposición de Jorge Claro Mimica, asesor económico del Ministerio de Educación. El día 30 de octubre de 1975, el economista presentó a la Junta de Gobierno el primer proyecto de distribución de gasto en educación, titulado "Proyecto de Financiamiento de la Educación Superior". El proyecto exponía la necesidad de cambiar la forma de financiamiento del sistema de universidades, y proponía la creación de un Fondo Social, el cual permitiría a los jóvenes de escasos recursos financiar "lo que deja de ganar en otra ocupación por el hecho de estar estudiando en la Universidad" (Junta de Gobierno, acta n° 243, 30 de octubre 1975) mediante un subsidio entregado por el Estado en calidad de préstamo. Una vez titulados, los estudiantes debían pagar el monto prestado por el Fondo Social a través del Banco del Estado. Así pues, el shock en el campo educativo ya estaba siendo planificado por los asesores económicos de los distintos Ministerios y poco faltaría para ponerlo en marcha.

2.2. EL DISEÑO DE UNA NUEVA POLÍTICA EDUCACIONAL, LA ESTRATEGIA DE LOS ASESORES CIVILES Y SILENCIAMIENTO DE LOS CONTRAALMIRANTES

Entre los años 1975 y 1979, los asesores civiles de la dictadura civil militar iniciaron la formulación de la política educacional que refundaría las bases de una nueva educación. De esta forma, el plan de los Contraalmirantes de descentralizar y mejorar el sistema educacional mediante la renovación continua, el cambio planificado, el pluralismo y la educación permanente, lentamente quedaba sepultado bajo la idea de implementar una gran reforma al sistema de administración y financiamiento de la educación, fundamentada teóricamente en la concepción del humanismo cristiano y política, normativa y económicamente en el principio de subsidiariedad del Estado¹⁵.

¹⁵ Fundado en el derecho divino y derivado del jusnaturalismo de tradición cristiana (Oliva, 2010), el principio de subsidiariedad sostiene que el Estado debe velar por el bien común de la sociedad, respetando cabalmente el adecuado cumplimiento de los fines propios de los organismos intermedios de la sociedad como la familia, las organizaciones gremiales,

Un ejemplo de esto lo constituye el Proyecto de Fortalecimiento de la Educación Universitaria –mediante la planificación central de un sistema nacional de universidades– presentado, nuevamente, por el Contraalmirante Troncoso Daroch en febrero de 1976: de acuerdo a lo señalado por El Mercurio, la propuesta incluía el establecimiento de un Estatuto Nacional Público de Universidades chilenas, el reforzamiento de la capacidad reguladora del Consejo de Rectores y la racionalización de la estructura organizacional y regional de las universidades (Brunner y Cox, 1991). Sin embargo, a pesar de ser difundido y presentado a la opinión pública como una medida urgente de realizar (El Mercurio, 20 de febrero de 1976), la iniciativa no prosperó y no tuvo ninguna consecuencia práctica. La deliberación respecto a la creación de un sistema centralizado de educación superior no superó los límites que establecía el Consejo de Rectores: en Hacienda, ODEPLAN y entre los asesores económicos del Ministerio de Educación, se consolidaba la idea de introducir principios de mercado en la regulación del sistema de universidades, principios que estarían solamente limitados por "*la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional*" (Bernasconi y Rojas, 2003, p. 22).

En suma, el periodo que va entre los años de 1975 y 1979 se constituyó como una fase de transiciones: de un Estado docente a un Estado subsidiario; de una racionalidad estado-docentista y desarrollista a una mercantilista. Atrás quedaron conceptos como el cambio planificado y la renovación continua, propios de una inspiración desarrollista que no cedía completamente aún, y se instala un discurso a favor de la liberalización y privatización.

3. 1979 – 1990: CONSOLIDACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE MERCADO EN EDUCACIÓN

La Directiva Presidencial sobre la Educación Nacional del 5 de marzo de 1979, consolidó la apertura del sistema educativo chileno. La era de los contraalmirantes en el Ministerio de Educación había terminado un par de meses antes (en diciembre de 1978), y la administración de la cartera había sido entregada al historiador y abogado Gonzalo Vial Correa: los grupos civiles–

organizaciones vecinales, sindicatos, etcétera. Vale decir, el Estado, bajo este principio, no debe sustituir en sus funciones a estas organizaciones intermedias salvo cuando éstas se vean imposibilitadas de cumplirlas. Por consiguiente, teniendo en cuenta su rol subsidiario, la participación del Estado en educación se limitaría a garantizar a la familia la libertad para elegir las vías y los modos en que pueda realizar su formación educativa (Ruiz, 2010).

Paulo Freire. Revista de Pedagogía Crítica, Año 16, N° 20, Julio – Diciembre 2018 (105 - 122)

ISSN 0717 – 9065 ISSN ON LINE 0719 – 8019

tecnocráticos, aplicando diferentes estrategias, habían ganado la lucha por controlar y consolidar su posición e ideología en el campo burocrático¹⁶. Rápidamente, los principios de mercado se legitimaron como motor del campo educativo y se inicia una completa reestructuración del sistema de educación. Comenzaba así la etapa de las 'modernizaciones', signada como un periodo de consolidación de las instituciones apropiadas y concordantes con el objetivo de dar estabilidad y permanencia al Régimen.

La Directiva puso fin a la histórica trayectoria de la educación chilena, en cuanto la iniciativa particular continuaría con la expansión futura del sistema y el Estado solo fomentaría su crecimiento mediante el otorgamiento de subvenciones y créditos. A nivel universitario, la Directiva proponía crear una nueva y libre institucionalidad, mientras que, a nivel escolar, se implementaría una rápida y efectiva descentralización.

A partir de los lineamientos establecidos en la Directiva, el mejoramiento de la educación del país queda entregado a la competencia entre instituciones por los mejores alumnos. Los proyectos de Ley General de Universidades y de Traspaso de Servicios Públicos a Municipalidades contribuirían a consolidar en el discurso político sobre educación conceptos como eficiencia y competencia.

De hecho, es posible determinar el comienzo de la influencia que la racionalidad económica posee sobre el sistema educativo chileno en un hito fundacional: la Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros Encargados de Planificación Económica, realizada en México durante el año 1979. Lo establecido allí fue sintetizado y socializado en un documento llamado la "Declaración de México", el que ilustra de manera notable el incipiente protagonismo que la economía comenzaría a tener sobre la educación, más aún teniendo en cuenta los cargos que ostentaban los integrantes de la conferencia - a saber, ministros de educación y ministros de planificación económica-. Así pues, el documento resultante de dicha conferencia instaba a los Estados Miembros a "*concebir el crecimiento económico dentro de un amplio contexto de desarrollo social, vinculando estrechamente la planificación de la educación con la planificación económica, social y global del país*" (Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe, 1979). La respuesta a esta apelación fue la Reunión Regional Intergubernamental celebrada en Quito

¹⁶ Asimismo, hay que considerar un factor de contexto: la fundación de un nuevo orden educativo formaba parte de un proyecto fundacional mayor, la Constitución de 1980, que ya estaba siendo terminada por la Comisión Ortúzar.

durante el mes de abril de 1981, donde se delinearon los objetivos, las estrategias y las modalidades de acción del Proyecto Principal en la esfera de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe, el que marcó la política educativa en la región introduciendo la noción de calidad y exhortando a los países miembros a mejorar sustantivamente la calidad y eficiencia de sus sistemas educativos, acentuando así la autoridad e injerencia que el campo de la economía comenzó a tener sobre el campo social de la educación (Vidal, 2012).

3.1. LA COMPETENCIA POR LOS MEJORES ALUMNOS

118

El Decreto con fuerza de Ley n° 4, del 14 de enero de 1981, fijó las normas sobre el financiamiento de las universidades. Este establecía la contribución estatal al financiamiento de las instituciones de educación superior mediante aportes fiscales, cuyo monto anual iría gradualmente descendiendo desde 1980 hasta 1986 (año en que el aporte fiscal solo sería un 50%). Complementariamente, a partir del año 1982, el Estado entregaría a las universidades y a las entidades de educación superior un aporte anual por cada uno de "los veinte mil mejores estudiantes que se matriculen en ellas en el primer año de estudio", abriendo así la competencia por un recurso simbólico, el de los 'mejores estudiantes'. Asimismo, el Decreto-Ley establecía un nuevo mecanismo de financiamiento: el Crédito Fiscal Universitario. De acuerdo a un comunicado emitido por el Ministerio del Interior el día 6 de enero de 1980, el nuevo sistema de financiamiento de la educación superior buscaba dos finalidades: "a) *Introducir el desafío competitivo a nuestra educación superior, como un instrumento que incentive la elevación de su calidad académica; b) Consagrar un sistema justo en el pago de la educación superior, de parte de quien la recibe*" (Consejo de Rectores, 1981, p. 49).

Por otra parte, el informativo "Nueva Legislación Universitaria: quince preguntas y respuestas", difundido por la División de Comunicación Social de la Secretaría General de Gobierno, explicaba los nuevos cambios en el sistema universitario, relacionando los principios de competencia y mejora de la calidad de la enseñanza universitaria:

(...) al existir realmente alternativas múltiples y diversas de educación profesional y establecer que el financiamiento estatal para las universidades dependerá de la calidad de su enseñanza, las nuevas normas conducirán a una sana competencia entre ellas, obligándolas a un constante esfuerzo de superación académica que irá en beneficio directo de los estudiantes del país (División de Comunicación Social, 1982, p. 1).

De acuerdo a lo señalado por el informativo, el mercado regularía automáticamente las fallas en las cuales pudieran incurrir las instituciones de educación superior, así como también resguardaría de forma natural la calidad de la enseñanza que sería ofrecida por universidades, centros de formación técnica e institutos profesionales, asegurando que "es improbable que la calidad de su enseñanza sufiere un grave deterioro sin que ello fuera corregido a la brevedad" (División de Comunicación Social, 1982, p. 3).

Asimismo, el traspaso de los establecimientos educacionales a municipalidades y corporaciones empresariales mediante el Decreto- Ley n° 1-3.063 tuvo como fundamento la competencia entre sostenedores:

El Gobierno central reconoce en la comuna un cuerpo social intermedio eficiente y apropiado para el análisis y solución de muchos problemas. Más eficiente, pues la existencia de numerosas comunas permite una variedad y competencia que beneficia a sus residentes, proporcionándoles mayores y mejores alternativas de progreso. (Ministerio de Educación - CPEIP, 1980, p. 120).

A nivel discursivo, los principios de mercado y términos como 'competencia' y 'eficiencia' constituyeron la fundamentación clave de las reestructuraciones del sistema educacional (Apple, 1999; Verger, Moschetti & Fontdevila, 2017).

En resumen, entre los años 1979 y 1990 se alteran las relaciones de fuerza dentro del sistema educativo, toda vez que adquieren mayor preponderancia los asesores civiles de la dictadura civil militar en desmedro de las autoridades castrenses. Se puede apreciar una mayor coherencia interna y externa entre las políticas educativas de la dictadura civil militar durante estos años. Externa porque existe congruencia -que en los dos periodos anteriores no se visualizaba- entre las políticas relativas al sector educación y el modelo económico neoliberal que se adoptaron a finales de la década de 1970 y principios de 1980. Interna porque el gobierno logró articular de mejor manera las líneas de acción y las políticas específicas entre los distintos subsistemas que componen el sistema de educación chileno. Una explicación a la consecución de esta coherencia interna al papel que el mismo General Pinochet tuvo como articulador y unificador de las relaciones de fuerza existentes en este campo social. Así pues, la introducción de conceptos como competencia, calidad y eficiencia signa la constitución del mercado como ente regulador del sistema de educación chileno.

CONCLUSIONES:

LOS CIVILES Y EL DOMINIO DEL CAMPO EDUCATIVO

La revisión de los documentos de la dictadura civil militar, así como el análisis de las actas de las diversas comisiones deliberantes en la formulación de política social, permiten identificar y sostener el cambio discursivo pro-mercado en el campo educacional. El discurso oficial de Pinochet y los Ministros de gobierno respecto a educación transitó desde una perspectiva cautelosa –en que el Estado Docente no es desmantelado inmediatamente después del Golpe de Estado– y que en muchos aspectos prácticos continuaba con la visión de gobiernos anteriores, a una estrategia de descentralización administrativa, la cual, en un principio, no tuvo como objetivo entregar la dirección y orientación del sistema educacional a las fuerzas del mercado.

Sin embargo, hacia 1975, se consolidó entre los asesores civiles de la dictadura civil militar la idea de liberalizar los servicios sociales, introduciendo principios de mercado en la política pública. El período comprendido entre 1976 y 1979 da cuenta del silenciamiento de los Contraalmirantes en materia de formulación de la política educacional: los criterios productivistas y los principios de mercado –representados y defendidos por los *Chicago Boys*– se impusieron en la lucha por el dominio del campo de la educación. Las evidencias permiten señalar que el capital acumulado por el grupo de los *Chicago Boys* (en la elaboración y el diseño de proyectos) arremetió en el Estado, y se reforzó con el nombramiento de civiles en los distintos ministerios a fines de la década de 1970. De esta forma, la libertad de enseñanza y el principio de subsidiariedad funcionaron como subterfugio del sector civil colaborador, que los erigió como principios doctrinarios de la política educacional.

Asimismo, es posible sostener que debido a la multiplicidad de concepciones y visiones sobre educación -continuista-desarrollista, autoritaria-militar, tradicional-cristiana y economicista- que coexistieron en los dos primeros periodos identificados -1973 a 1975 y 1975-1979-, las políticas y acciones emprendidas en este campo estuvieron signadas por la falta de coherencia y organicidad entre ellas, además de caracterizarse por ser políticas que muchas veces se desecharon poco tiempo después de ser implementadas, vale decir, no eran persistentes en el tiempo. No obstante, es en el último periodo de políticas educativas de la dictadura civil militar -los años comprendidos entre 1979 y 1990- donde se puede apreciar una mayor coherencia interna y externa, suscitadas ambas principalmente por la

consolidación en el campo social de un modelo de desarrollo económico y social homogéneo: el neoliberalismo.

Al analizar las relaciones de fuerza entre los agentes del campo educativo en el período de la Dictadura Militar, se puede sostener que en la política pública se distribuyó un capital específico, el económico, monopolizado por el grupo de los *Chicago Boys*. El discurso oficial de la dictadura civil militar respecto a la legislación universitaria de 1981 y el traspaso de escuelas y liceos fiscales a municipalidades y corporaciones empresariales, evidencia que la descentralización de los servicios educacionales –basada en un inicio en la idea de cambio planificado y renovación continua– terminó por estar fundamentada y orientada por criterios productivistas y una racionalidad mercantilista. En términos de Bourdieu (2007), el sector civil pro mercado triunfó en su lucha por la posición dominante en el campo burocrático-educativo, relegando a los sectores militares conservadores a una posición secundaria.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Apple, M. (1999). "El Neoliberalismo en Educación". *Revista Docencia* N°9, Colegio de Profesores de Chile, Santiago.
- Bellei, Cristián (2015). *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena*. Santiago: LOM.
- Bernasconi, Andrés; Rojas, Fernando (2003) *Informe sobre la educación superior en Chile*. Venezuela: UNESCO.
- Bourdieu, Pierre (2007) *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Brunner, José Joaquín (1981) *La cultura autoritaria en Chile*. Santiago: FLACSO.
- Brunner, José Joaquín; Cox, Cristián (1991) *Políticas públicas de Educación Superior en Chile durante de la dictadura civil militar: generación, ejecución, resultados*. Santiago: FLACSO.
- Chile - Presidente (1974) *Un año de reconstrucción. 11 de septiembre 1973 - 11 de septiembre 1974: el Jefe Supremo de la nación General de Ejército Augusto Pinochet Ugarte informa al país*. Santiago.
- Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe (1979) *Declaración de la Ciudad de México*. Santiago: UNESCO.
- Consejo de Rectores (1981) *Nueva legislación universitaria chilena*. Santiago: Secretaría General.
- Corvalán, J. (2013). "La narrativa educacional chilena y su proceso de transformación reciente: un análisis sociológico-histórico". En: *Folios*, N° 37: 63-81.
- Cox, Cristián (1986) *Políticas educacionales y principios culturales*. Santiago: CIDE.
- Cox, Cristián; Núñez, Iván; Larrañaga, Osvaldo; Pérez, Camila (en preparación) *Historia de la Educación en Chile*, tomo IV (1960-2010). Santiago.
- División de Comunicación Social (1982) *Nueva Legislación Universitaria: quince preguntas y respuestas*. Santiago.

- Friedman, Milton; Piñera, José; de Castro, Sergio; Kaiser, Axel; Bellolio, Jaime; Soto, Ángel (2012) *Un legado de libertad. Milton Friedman en Chile*. Santiago: Instituto Democracia y Mercado.
- González, F. (2015). "Mil días de la Junta Militar de Gobierno. La metamorfosis subterránea de la educación chilena durante los primeros años de la dictadura militar (1973 - 1979)". En: *Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación*, N° 4, pp. 34-61.
- Latorre, Carmen; Núñez, Iván; González, Luis Eduardo; Hevia, Ricardo (1991) *La Municipalización de la Educación: una mirada desde los administradores del sistema*. Santiago: PIIIE.
- Ministerio de Educación - CPEIP (1980) *Política educacional del gobierno de Chile*. Documento n° 20.304. Santiago: Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas.
- Niemman, Luis (1976) *Política Educacional de Chile. Elementos de Doctrina. Seguridad Nacional*. Santiago: Academia de Seguridad Nacional.
- Núñez, I. (et. al.) (1984). *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*. Santiago: PIIIE.
- ODEPLAN (1977) *Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social. Políticas a Largo Plazo*. Santiago.
- Oliva, M. A. (2010). Política educativa Chilena 1965-2009. ¿Qué oculta esa trama? *Revista Brasileira de Educação* N° 2(44): 311-328. Sao Paulo.
- Pérez Navarro, C. (2018). "Reconstrucción del proceso de elaboración de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza: actores, proyectos y disputas ideológicas. Chile, 1973–1990". En: *Espacio, Tiempo y Educación*, 5(2), pp. 179-195. DOI: <http://dx.doi.org/10.14516/ete.170>
- Pérez Navarro, C. y Rojas-Murphy, A. (2017). "Estado Docente, subsidiariedad y libertad de enseñanza. El proceso de privatización educacional en Chile desde la perspectiva de los actores (1973–1990)". En: *Revista Serie-Estudios*, Vol. 22, N° 45, pp. 5-23.
- PIIE (1984) *Las transformaciones educacionales bajo de la dictadura civil militar. Volumen 1*. Santiago: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación.
- Quer Antich, Santiago (1974) *Análisis crítico de la Directiva para la educación*. Santiago: Universidad Católica de Chile.
- Ruiz, C. (2010). *De la república al mercado: Ideas educacionales y política en Chile*. Santiago: LOM.
- Ruiz, Carlos (2010) *De la República al mercado. Ideas educacionales y política en Chile*. Santiago: Lom Ediciones.
- Superintendencia de Educación Pública (1974) *Políticas Educativas del Gobierno de Chile*. Santiago.
- Superintendencia de Educación Pública (1975) *Plan operativo nacional y regional 1975, sector Educación*. Santiago.
- Verger, A., Moschetti, M., & Fontdevila, C. (2017). La privatización educativa en América Latina: una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias.
- Vidal, L. (2012) Relaciones de poder en la instalación de la reforma educativa en Chile. *Estudios Pedagógicos* Vol. 38 N° 1: 333-344. Valdivia.