

La educación escolar en los tiempos de Piñera II

Luis Navarro¹

Durante la campaña presidencial de 2017, el entonces candidato Sebastián Piñera planteó un gobierno bajo el eslogan “Tiempos mejores para Chile”, que proponía un conjunto de cambios al sentido y contenido de las políticas del gobierno saliente, de Michelle Bachelet. En lo que respecta a educación general, las Bases del Programa de Gobierno (Candidatura presidencial de S. Piñera, 2017) anunciaban una política de acceso universal a la educación parvularia, lo que implica una nueva subvención escolar para jardines infantiles, perfeccionamiento del sistema de aseguramiento de la educación parvularia, becas para profesionales docentes y modificaciones curriculares en este nivel educacional. Al mismo tiempo —y aquí está el corazón de la discusión actual— se propuso un “plan de excelencia escolar” que apuntaba al perfeccionamiento de la Ley de Inclusión Escolar (N° 20.845, de 2015), lo que en su traducción implicaba recuperar el clima de confianza con los sostenedores, favorecer el arriendo regulado de inmuebles con fines educacionales, desburocratizar la gestión, mejorar la formación inicial y continua de profesores, velar por la convivencia escolar y permitir la selección a partir del séptimo año de educación

1 Luis Navarro, profesor, magíster en Educación mención Administración Educacional y doctor en Ciencias de la Educación. Coordinador del Programa de Doctorado en Educación, Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

escolar básica en los establecimientos de alta exigencia académica o que requieren de especialización temprana. En la misma dirección, se proponía la creación de 300 liceos “Bicentenario” o de excelencia académica, lo que ampliaría el número de unidades educativas que concentrarían una mayor calidad de la educación pública (Navarro y Gysling, 2017).²

En 2018, en el sector educación, el Gobierno entrante pareció concentrarse en gestionar lo cotidiano, pues no se dio a conocer una agenda de trabajo que operacionalizara los compromisos programáticos. Antes bien, el sector hacía noticia por las opiniones del ministro de Educación Gerardo Varela respecto de cómo los establecimientos debían resolver sus problemas de infraestructura (“¿Por qué no hacen un bingo?”, señaló el ministro el 21 de julio en un acto público) y sobre el feminismo, al llamar “pequeñas humillaciones y discriminaciones” al acoso sexual y otras expresiones de violencia de género en facultades universitarias. Iniciado agosto, Varela fue reemplazado por la actual ministra, Marcela Cubillos.

La Cuenta Pública 2019 del Ministerio de Educación (Mineduc, 2019) presenta un ordenamiento de las medidas programáticas y anuncia que los focos sectoriales del Gobierno en los próximos tres años estarán organizados en tres ejes: a) calidad, equidad y cobertura en educación parvularia; b) impulso estratégico para un sistema educacional más justo y solidario; y c) mejora de los procesos en la sala de clases y educación pública de calidad.

La agenda, sin embargo, ha estado marcada por anuncios de gobierno, conflictos sectoriales y consecutivos debates entre Gobierno y oposición en los medios y/o en el Congreso:

- a) En el segundo semestre de 2018, fue la discusión por la llamada Ley Aula Segura (Ley 21.128, del 27 de diciembre de 2018) que, una vez aprobada, facultó a las o los directores para suspender, como medida cautelar y mientras dure el procedimiento sancionatorio (máximo diez días hábiles), a los alumnos y miembros de la comunidad escolar identificados como responsables de actos que afecten gravemente la convivencia escolar, vale decir, que ocasionen daños a la integridad física o psíquica de integrantes de la comunidad escolar o de terceros que se encuentren en el establecimiento.³

2 Otras iniciativas se referían a la creación de una aplicación móvil que facilitaría a las familias el acceso a información, tal como las calificaciones de sus estudiantes, los resultados en pruebas estandarizadas y otras características del establecimiento y el servicio educativo. Finalmente, se incluyeron otras medidas relativas al fortalecimiento de la educación media técnico-profesional (EMTP), la enseñanza del inglés como segunda lengua y la formación digital.

3 La implementación de esta norma ha sido confusa. Hasta la fecha de escritura de este trabajo, solamente se conoce de un grupo de estudiantes de Concepción que han sido sancionados como consecuencia de la aplicación de la ley (véase <https://www.tvu.cl/prensa/2019/04/12/ley-aula-segura-primeros-es>).

- b) En enero de 2019 se abrió otra discusión: un proyecto de modificación de la Ley de Inclusión Escolar que proponía ampliar los criterios de admisión y selección, enfatizando el peso del rendimiento académico e incorporando la consideración del proyecto educativo del establecimiento como factor de decisión del establecimiento para la aceptación de los postulantes. Ante las primeras reacciones de la oposición, opiniones de expertos y de organizaciones de activismo educacional, en marzo el Gobierno decidió dividir la iniciativa legal en dos proyectos, que denominó de “Admisión justa” y que modifican el Sistema de Admisión Escolar (SAE).

Uno de ellos ingresó por el Senado (Boletín N° 12486-04) y modifica las normas de admisión escolar para garantizar la libertad de enseñanza, vinculación de apoderados con los proyectos educativos, y entregar prioridad en la admisión a estudiantes bajo cuidado alternativo del Servicio Nacional de Menores (Sename) y aquellos con Necesidades Educativas Especiales Permanentes. El segundo proyecto ingresó por la Cámara de Diputados (Boletín N° 12488-04) y establece un sistema de selección por mérito con inclusión en los establecimientos educacionales de alta exigencia académica y de especialización temprana. (Mineduc, 2019, p. 20)

- c) En abril, los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) de Huasco (Región de Atacama), Barrancas (Región Metropolitana) y Araucanía Costa (Región de La Araucanía) paralizaron su funcionamiento por sueldos impagos, problemas sanitarios y de mantención en algunos establecimientos y la falta de directivos titulares en los SLEP, revelando las dificultades en la implementación del proceso de desmunicipalización. A ello se agrega que la Dirección Nacional de Educación Pública estuvo sin un directivo titular durante siete meses⁴ y que no se ha impulsado con decisión la formulación y aprobación de la Estrategia Nacional de Educación Pública (aunque se conformó la entidad responsable en 2018, apenas en abril de 2019 se hizo la consulta ciudadana que obliga la Ley N° 21.040).
- d) En junio, el Colegio de Profesores inició una paralización de funciones y organizó movilizaciones en protesta ante la respuesta del Mineduc a sus peticiones, las que juzgó como insatisfactorias. Las peticiones son de diverso alcance: solución de la deuda histórica, aceleración del pago de incentivos al retiro de docentes en edad de jubilación, titularidad de horas de extensión en contratos docentes, pago de asignaciones por menciones

tudiantes-expulsados-del-pais-son-de-concepcion.html; <https://www.ahoranoticias.cl/noticias/nacional/259266-aula-segura-expulsion-alumnos-estudiantes-ley-aula-segura-corte-de-apelaciones-de-concepcion.html> y <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-metropolitana/2019/04/18/denuncian-ante-el-minsal-expulsion-irregular-de-alumnos-de-liceo-dario-salas-mediante-aula-segura.shtml>).

4 La designación de quien asume la Dirección Nacional fue conocida el 20 de junio de 2019.

de especialización en el caso de educadoras de párvulos y docentes de educación diferencial, formalización de una carrera directiva, eliminación de la doble evaluación de desempeño a la que profesores son expuestos por normativas distintas, medidas para mitigar el agobio laboral, impulso decidido a la implementación de la Nueva Educación Pública y superación del sesgo estandarizador del sistema educativo, entre otras.

En paralelo, el Gobierno intenta la implementación de iniciativas técnicas de mejora de procesos y resultados educativos. Estas medidas se concentran en una simplificación de instrumentos, trámites y obligaciones que la normativa impone a los directivos escolares, generando sobrecarga y desviando su atención de los procesos pedagógicos (“Todos al aula”); la implementación de una estrategia denominada “Escuelas arriba” para escuelas clasificadas en categoría “Insuficiente” por la Agencia de Calidad de la Educación y que provee apoyo técnico y pedagógico del Ministerio en las escuelas en tres campos: disminución del ausentismo, nivelación y reforzamiento de aprendizajes; el fortalecimiento de la lectura comprensiva en el primer año básico; y la implementación de la política de convivencia, con foco en el combate al *bullying* y el ciberacoso (Mineduc, 2019).

1 El sello de las actuales políticas: preservar o recuperar la médula del individualismo educacional

Es bastante obvio que el Gobierno actual no ha mostrado entusiasmo ni compromiso con la implementación de las transformaciones legislativas que Bachelet logró aprobar en su periodo de gobierno 2014-2017. El ministro Varela y la ministra Cubillos lo han hecho explícito: es una obligación legal implementar transformaciones con las que, sin embargo, no están de acuerdo. Más claro todavía: como se verá luego, en el caso del sistema de admisión escolar (SAE), la justificación de los proyectos de ley es remediar o corregir los (d)efectos que este sistema tendría. De igual manera, la posición gubernamental respecto del sistema nacional de educación pública que crea nuevas unidades territoriales y administrativas de mayor tamaño (los Servicios Locales de Educación Pública, SLEP) es que la ley debería permitir que aquellos municipios cuyos establecimientos muestran buenos resultados en pruebas nacionales mantengan la administración de estos. Por tanto, se trata de una normativa que no compar-ten a plenitud.

La actitud gubernamental acerca de ambas políticas es reveladora de su (o)posición: se trata de reformas legales que buscan alterar el sello que ha caracterizado la educación escolar chilena, impuesto por la dictadura y no alterado en lo sustantivo por los gobiernos de la Concertación: un diseño cuyos cimientos son el interés individual (disociado de lo colectivo), un Estado subsi-

diario y la matriz mercantil como referente de organización. El impacto de los cambios que busca introducir la legislación aprobada en el periodo previo es manifiesto: la educación es un medio estatal para legitimar un proyecto político que instala ciertos sentidos de verdad. Por medio del sistema educacional, el Estado no solo actúa sobre la sociedad, sino que —a la vez— se constituye y reconstituye (Mayorga, 2017).⁵ En este sentido, políticas como la regulación de la selección escolar y la existencia de un sistema público robusto son vistas como dispositivos de gubernamentalidad que alterarían el diseño sutil y pacientemente consolidado desde 1980.

Por lo anterior, este trabajo centra su atención en dos cuestiones fundamentales en la gestión de políticas de educación general de la administración en curso: por un lado, la discusión respecto de los proyectos que este Gobierno ha impulsado para modificar la Ley de Inclusión Escolar; y, por otro, el contrapunto que este mismo Gobierno ha hecho al descuidar o al no priorizar la implementación de la denominada Nueva Educación Pública (NEP).

Respecto del primer punto, mientras se escribía este artículo, la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados rechazó la idea de legislar, vale decir, no dio lugar para discutir en detalle el articulado del proyecto presentado por el Gobierno, tendiente a acentuar las facultades de los denominados establecimientos de alta exigencia y de especialización temprana para seleccionar al 100% de sus vacantes de séptimo básico mediante pruebas o teniendo a la vista los antecedentes académicos del estudiante, ello sustentado discursivamente en una noción de mérito equivalente al esfuerzo y su consecuencia operativa en mayor rendimiento académico. Mientras tanto, en la comisión respectiva del Senado (Boletín N° 12486-04) se discute otra modificación a la Ley de Inclusión Escolar, que propone autorizar a todas las escuelas y liceos para que seleccionen al 30% de sus vacantes a partir del grado de adecuación de los postulantes a su proyecto educativo. Valga recordar que este último proyecto propone también modificar la Ley de Inclusión en otros aspectos: por una parte, busca ampliar la posibilidad de los establecimientos que reciben subvención estatal, para seleccionar a los estudiantes conforme a su proyecto educativo; vale decir, entrega al oferente la facultad

5 Mayorga (2017) va más lejos: la historia de dos siglos de educación chilena puede ser comprendida desde la tentativa estatal de implementar un proyecto político de dos caras: la infraestructural y la simbólica. El crecimiento y maduración del poder infraestructural del Estado es también el vehículo para una mayor influencia simbólica de la sociedad civil sobre aquel. El Estado coordina la sociedad a través de las instituciones educativas y los servicios asociados a estas, pero a la vez ese despliegue va construyendo y reforzando una idea o significado de Estado y sociedad. No hay, por consiguiente, solo una voluntad pedagógica en la configuración y despliegue del sistema educativo; también hay concreción de una voluntad política. Acá desempeñan un rol clave las relaciones y la vascularidad entre aparato estatal, actores sociales y sus proyectos de educación particular.

de aplicar mecanismos para determinar qué estudiantes y familias son más consistentes con la idea de familia y estudiantes que el mismo establecimiento tiene. Por otra, quiere que no se limite la posibilidad de concentrar alumnos vulnerables en una misma escuela, permitiendo que la totalidad de la matrícula tenga este atributo.⁶ Y por otra, incorpora criterios de priorización en la admisión que benefician a niños, niñas y jóvenes a cargo del Sename y/o con necesidades educativas especiales permanentes, además de ampliar la noción de hermanos postulantes al mismo establecimiento, reconociendo como tales a quienes viven en un mismo domicilio, independientemente del vínculo de consanguinidad.

El segundo punto de interés para este trabajo es el estado de avance de la implementación de la Nueva Educación Pública (NEP), iniciativa también aprobada durante el gobierno anterior. Como se ha dicho, en lo esencial esta ley reemplaza a los municipios como sostenedores responsables de proveer el servicio educacional a través de establecimientos de su dependencia, creando setenta SLEP. Estas unidades comenzaron su implementación gradual en 2018, pero en aquellos lugares donde empezaron a funcionar se han presentado problemas de financiamiento y desorden administrativo, que han llevado a paralizaciones de los trabajadores y docentes. Se dijo también que todavía no se conoce la Estrategia Nacional de Educación Pública, marco de acción que debe guiar a todos los SLEP en la implementación de sus planes o proyectos educativos locales. Todo ello podría ser asumido como parte de los problemas propios de una reestructuración de magnitud mayor, como la NEP; sin embargo, la norma contenida en la ley NEP, que establece la gradualidad del traspaso de los establecimientos a los SLEP (fijando en once los SLEP que serían instalados entre 2018 y 2020), señala que, después de este periodo, el Gobierno en ejercicio deberá evaluar el proceso y sugerir redefiniciones en la reforma o en la secuencia de creación de nuevos Servicios Locales a partir de 2021. La dilación y poco empeño mostrado por este Gobierno en la instalación de los SLEP insinúa que esta posibilidad resulta de interés: la evaluación puede encaminar ajustes a la ley que abran puertas al debilitamiento de estos nuevos niveles intermedios y la continuidad de un esquema de gestión municipal de la educación estatal.

6 La legislación actual obliga a tener al menos un 15% de matrícula proveniente de grupos vulnerables en establecimientos de financiamiento estatal. La medida propuesta es defendida porque permitiría alentar proyectos educativos especializados en la atención de alumnos en riesgo socioeducativo. Pero esta posibilidad ha sido criticada, porque promovería la segregación y no la promoción de la diversidad en las unidades educativas. El riesgo es la “guetización”, al fomentar escuelas según tipos de estudiantes (véase presentación de Fundación Educación 2020 ante el Senado, en <http://educacion2020.cl/wp-content/uploads/2019/04/SAE-2019-03-12-presentaci%C3%B3n-adm-justa.pdf>).

2 La tentativa de modificación de las reglas de admisión en la Ley de Inclusión Escolar

La discusión de la reforma legal que propone el Gobierno actual a la ley de inclusión se ha centrado en la modificación de los criterios y procedimientos para la selección de estudiantes en los liceos de alta exigencia académica, tales como los llamados “emblemáticos”.⁷ El argumento que ha planteado el Gobierno actual ha sido que el Sistema de Admisión Escolar (SAE) está provocando injusticias al asignar ciega o aleatoriamente los cupos en aquellos establecimientos donde la demanda es mayor a las vacantes. De esta manera, estarían quedando fuera de sus opciones deseadas aquellos alumnos que presentan promedios de notas destacados, pues el SAE los estaría asignando a establecimientos que no son su primera opción y, en consecuencia, serían familias que verían con decepción el destino educativo de sus hijos. En opinión del Gobierno, sería más justo que el SAE respetara la decisión de postulación del estudiante a un liceo emblemático y que este último tenga la posibilidad de seleccionar al 100% de sus alumnos sobre la base del desempeño histórico de los estudiantes. Esta modalidad —que no es otra cosa que el retorno de los viejos sistemas de selección escolar en estos liceos— reconocería el mérito y el esfuerzo de aquellos estudiantes y familias que han mostrado una trayectoria sostenida de buen rendimiento. Un segundo argumento oficial es que estas familias actualmente ven afectada su libertad de elección de las opciones educativas que, en su opinión, mejor representan su proyecto formativo para los hijos. En adición, se argumenta que en países de la OCDE es frecuente la existencia de selección basada en antecedentes académicos y que, en comparación con ellos, Chile presentaría un uso bajo de esta práctica: según se indica en el mensaje del proyecto presentado a la Cámara de Diputados, en promedio, el 38% de los directivos de escuelas cuyos estudiantes rindieron PISA 2015 informaron haber seleccionado por “mérito académico”. Solo el 17% de los directores de establecimientos de Chile, en contraste, habrían sostenido que siempre basan su decisión de admisión en criterios académicos. De aquí se seguiría que habría espacio para incrementar estas prácticas.

Lo anterior grafica con claridad el foco de la iniciativa legal: lo que interesa, en definitiva, es que se restaure la selección escolar como una expresión de la libertad de enseñanza, entendida como la facultad de los grupos intermedios (en este caso, los sostenedores y equipos directivos de liceos) para decidir sus proyectos educativos socialmente reconocidos y, en nombre de estos, seleccionar con qué estudiantes y familias implementar esos proyectos (Carrasco et

7 Hay menos discusión acerca de la posibilidad de introducir mecanismos de filtro para los establecimientos de especialización temprana, concepto que reúne a los liceos artísticos y a otros que concentran estudiantes con talento deportivo.

al., 2019). Elegir un establecimiento, por tanto, es ilusorio, porque en realidad únicamente se opta por la posibilidad de ser escogido por ese establecimiento. No ser elegido, por lo mismo, es carecer de los atributos que el establecimiento ha definido: en el caso de los liceos emblemáticos, significa no contar con las características familiares y capacidades académicas que el liceo estima constitutivas de su perfil de ingreso.

Al respecto, cabe plantear otras consideraciones:

- a) En sociedades como la chilena, las habilidades y capacidades educativas están determinadas por las oportunidades de desarrollo del capital cognitivo. El capital cognitivo es la suma de saberes adquiridos a consecuencia tanto del capital cultural de origen, como de las oportunidades educacionales formales a que se ha tenido acceso. Más simplemente, el capital cognitivo depende de la clase social y el tipo de educación antes recibida. Por tanto, aquellos niños y niñas en condición de pobreza que no han tenido oportunidades de desarrollo neurocognitivo temprano verán disminuidas sus opciones de una educación de calidad, cuando esta imponga barreras fundadas en atributos académicos de acceso diferenciado. De paso, estas prácticas de selección basadas en el desempeño académico sirven de excusa para naturalizar o legitimar diferencias sociales: si se obtiene consistentemente resultados peores que otro, a pesar del esfuerzo puesto en la tarea, se tiende a dar por cierto que ello se debe a que el otro es mejor (Rosas y Santa Cruz, 2013). La posición y ventaja social de ese otro, en consecuencia, serían justas.
- b) Las oportunidades de elección, en definitiva, son expresión de las posiciones, capitales y aspiraciones de los actores en el campo educativo y sus proyecciones sociales (por ejemplo, distinción social o un mejor posicionamiento futuro). En un escenario de competencia por plazas en liceos de buen desempeño como postula el Gobierno, para acceder al liceo esperado se debería contar con las relaciones y los recursos necesarios, conocer las reglas y modos de acción, y desplegar las estrategias apropiadas para el espacio en que se resuelve la elección. Resulta obvio que algunos estarán mejor preparados que otros para desenvolverse en este campo. Como el repertorio de recursos y prácticas es dependiente de las disposiciones subjetivas y de las oportunidades sociales a las que se ha accedido, se tiene que la elección escolar es también performativa (define modos de actuar y de relacionarse de las familias con los postulantes y los establecimientos), y reproductiva de los enmarcamientos sociales y aspiraciones familiares de distinción (Carrasco et al., 2016).
- c) El SAE regula los procesos de admisión procurando asignar igual libertad a todos los postulantes, aunque contemplando criterios de prefe-

rencia para quienes son hijos o hijas de trabajadores del establecimiento o para hermanos o hermanas. Las familias deciden cuáles son las escuelas o liceos de su interés y los priorizan. Si hay suficientes cupos en el establecimiento, serán acogidos en sus preferencias. Si no los hay, la igual libertad se cautela aplicando mecanismos aleatorios en la asignación. El resultado ha sido que cerca del 85% de quienes postulan quedan en el primer (70%) o segundo establecimiento de preferencia (15%), según un estudio del proceso 2018 realizado por la Fundación 2020. El proyecto de ley argumenta que esta aleatoriedad es injusta porque no reconoce las preferencias de las familias, sobre todo en postulantes con buenas calificaciones que quieren acceder a liceos emblemáticos (o sea, en casos de mayor demanda que cupos). El problema, sin embargo, no es la eventual arbitrariedad del sistema de admisión al asignar mediante un algoritmo los cupos disponibles en estos liceos. El problema, como bien lo han descrito Eyzaguirre, Hernando y Blanco (2018), es la escasez de una oferta educativa de calidad o atractiva para las familias: en las regiones que hasta 2018 ya operaban con el SAE (Tarapacá, Coquimbo, O'Higgins, Los Lagos, Magallanes), los establecimientos que concentraban al menos el 50% de las primeras preferencias oscilaban entre 6 y 17. Porcentualmente, en las mismas regiones, el liceo más demandado concentraba entre el 8% y el 14% de las preferencias. La conclusión es clara: la alta concentración en las postulaciones dirigidas a un mismo establecimiento genera una drástica disminución en la probabilidad de que cada estudiante quede admitido en una de sus opciones preferidas. Modificar el SAE en la dirección señalada por el proyecto gubernamental, en consecuencia, no resolverá este problema de calidad; solo promoverá la competencia por los cupos hoy disponibles.

3 El desgano en la instalación de la Nueva Educación Pública (NEP) como política estatal

Aunque ocupa un espacio muy menor en el debate en medios,⁸ desde el punto de vista de la política educativa, la reforma de la educación pública (Ley N° 21.040 de Nueva Educación Pública, NEP) tiene un carácter vertebral, dada la participación en matrícula escolar (cerca de un tercio del total nacional) y en establecimientos (5.196 de un total de 11.749 en 2017) (Mineduc, 2018a). Esta dimensión material, no obstante, es insuficiente para ponderar la relevancia simbólica de la educación de propiedad, administración y financiamiento estatal, rasgos centrales en la definición tradicional de lo público en educación.

8 La búsqueda exacta "Admisión justa" genera 183.000 resultados en Google; "Nueva educación pública" arroja 109.000 resultados (consultado en junio 19 de 2019).

Aunque el debate acerca del sentido o carácter de lo público en educación está lejos de ser concluyente en Chile, hay acuerdo en que la educación pública debe ser el referente de calidad del sistema educativo, lo que implica su necesaria capacidad de asegurar las condiciones y los aprendizajes fundamentales en todos sus estudiantes, así como la provisión de una experiencia formativa plural, integral, de inclusión y convivencia ciudadana. Esta narrativa, sin embargo, es todavía una aspiración, pues la educación estatal muestra un sostenido descenso en su matrícula desde inicios del siglo XXI, lo que sugiere que no cuenta con las preferencias de la población. Antes bien, la población usualmente asocia la educación estatal con bajos resultados en pruebas nacionales, deterioro en la infraestructura y discontinuidad en el servicio por movilizaciones y/o paros estudiantiles o docentes. Más precisamente, “las familias chilenas, en general, perciben que la educación pública no asegura acceso a la educación superior, no logra abarcar todo el currículum; no siempre posee una buena convivencia escolar; tiene mala oferta en ciencias, artes, deportes e idiomas; y tiene serios problemas de infraestructura y equipamiento” (Dirección de Educación Pública, 2018, p. 9).

La reforma de la educación de cuño estatal comenzó en noviembre de 2017 y ha puesto el foco en constituir lo que se denomina el Sistema Nacional de Educación Pública, orgánica administrativa que pretende superar la fragmentación y heterogeneidad del modelo de administración municipal de la educación, reemplazándolo por una red nacional de setenta Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), articulados por una Estrategia Nacional de Educación Pública. Durante 2018, cuatro SLEP comenzaron a funcionar y en 2019 se anunciaron otros tres (SLEP Gabriela Mistral de la Región Metropolitana Sur, SLEP Chinchorro de la región de Arica y Parinacota, y SLEP Andalién Sur de la región del Biobío). En paralelo, conforme a la Ley N° 21.040, se han ido conformando los Comités Directivos y Consejos Locales, el Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, y se ha desarrollado una consulta *online* para la formulación de la Estrategia Nacional (desde el 27 de marzo al 17 de abril).

Pese a los pasos dados, incluso para partidarios del Gobierno actual, el ritmo de instalación de la NEP ha sido cansino. Como afirmaba Daniel Rodríguez⁹ en noviembre de 2017, en columna de opinión en diario *La Tercera*:

Cuando asistimos al primer aniversario de la NEP, nos encontramos con un servicio que no ha estado en la agenda pública. En materia escolar, el Ministerio de Educación ha estado concentrado en el informe de la comisión

9 Fundación “Acción educar”, la misma organización donde fue Director Ejecutivo el actual subsecretario de Educación, Raúl Figueroa.

creada para el plan “Todos al aula”, iniciativa que busca impulsar políticas públicas orientadas a la desburocratización, y el proyecto de ley Aula Segura, el cual, si bien va orientado al sistema público, ataca focos de conflictos muy puntuales y acotados. La nueva institucionalidad jugó un rol secundario en ambas discusiones.

La argumentación de Rodríguez tiene un tono crítico pero comprensivo: sería razonable que, en la fase inicial, la NEP estuviera concentrada en configurar su organización interna y que —dado que se trata de una unidad con autonomía relativa del Ministerio— no estuviera necesariamente alineada con las prioridades del Mineduc.

Con todo, sea por la magnitud del desafío y trascendencia de lo que está en juego o bien por el control de agenda del sector que tienen las autoridades sectoriales, resulta evidente que el Mineduc puede impulsar con más energía la transformación de la educación estatal.

La explicación del desgano gubernamental con la NEP se puede encontrar en el programa presidencial de Sebastián Piñera. En su candidatura, Piñera se planteó como una opción orientada a mejorar la situación y condiciones de vida de la clase media. Aunque este propósito admite distintos grados de protagonismo estatal, en el sector educacional este Gobierno no comprometió una reforma para elevar la calidad de la educación pública como parte de su promesa con la clase media. En contraste, Piñera declaró su voluntad de devolver a las familias el derecho a elegir y de contribuir activamente a la educación de los hijos (Candidatura Presidencial de Sebastián Piñera, 2017), dos premisas que son traducidas como una reversión de las modificaciones introducidas por el Gobierno anterior en lo que respecta a la eliminación de selección escolar, y el término gradual del copago o financiamiento compartido en establecimientos con financiamiento estatal. Queda en evidencia que ambas medidas toman distancia de la acción estatal, y más bien la entienden como una injerencia en la autonomía de las personas para decidir y configurar sus proyectos de vida.

En lo que respecta a la reestructuración de educación general, el Gobierno actual no ha mostrado vocación por lo estatal y, al contrario, se ha manifestado casi nostálgico de las características de gestión del sistema educativo previas a las reformas de carácter estructural del gobierno de Bachelet. Y esto no se trata de una cuestión de reglas de operación del sistema, sino de los principios y valores que lo sostienen. Tanto el proyecto que quiere modificar el SAE como la ley llamada “Aula Segura” apelan al horizonte moral que defiende el Gobierno actual: la libertad individual, el orden y la propiedad. A estos valores hay que añadir transversalmente el principio de subsidiariedad¹⁰ en educación, enten-

10 Una discusión que pretende clarificar el concepto de subsidiariedad se encuentra en Ortúzar y Ortúzar (2015).

dido ya no en su versión “dura” (esto es, como la prescindencia o retirada del Estado allí donde los individuos y el mercado pudieran y quisieran operar), sino como el respeto y apoyo del Estado (o sus órganos) a las familias y los grupos intermedios de la sociedad (ciertamente no estatales como los Servicios Locales de Educación). La subsidiariedad en educación, en consecuencia, significaría que el Estado debe respetar la libertad de educación (el derecho privativo de las familias a decidir la educación de sus hijos), debe promover la libertad de enseñanza (a saber, la autonomía para emprender e implementar proyectos educativos particulares) y debe proveer “cierto grado mínimo de enseñanza, aquel que es indispensable para la vida social” (Letelier, 2015, p. 126). En definitiva, es desde esta comprensión de la subsidiariedad y su correlación con la libertad de educación que se puede entender mejor la porfía gubernamental por reformar el SAE; en cambio, el viraje organizativo-estructural que supone la NEP no es de interés, porque aborda cuestiones accesorias en lo que respecta al papel del Estado (es básicamente un arreglo administrativo). Lo central en materia del rol del Estado se jugaría en los cambios legales que reponen o refuerzan la condición subsidiaria.

De manera complementaria, es desde la preminencia moral por el orden y la seguridad —uno de los ejes paradigmáticos del pensamiento de derecha— que se puede entender la intervención policial en liceos emblemáticos de Santiago de Chile y la promulgación en 2018 de la ley “Aula Segura”. Esta normativa ocupó buena parte de las energías del Mineduc en el segundo semestre pasado y, en lo esencial, tiene por objetivo sancionar más rápidamente¹¹ los desórdenes provocados por encapuchados (“overoles blancos”) en el contexto de ocupaciones de liceos por grupos estudiantiles. Aunque se trata de un problema acotado a algunos pocos liceos públicos (cinco o seis), el Gobierno, sea mediante decisión alcaldicia o del Ministerio del Interior, ha hecho explícita su concepción de orden y seguridad en clave policial como un factor estructurante de la convivencia escolar. Su posición se ha visto alentada por la visibilidad que el fenómeno tiene en los medios, por cuanto la prensa suele difundir

11 Dicha ley (21.128) establece que los directores tendrán la facultad de suspender o expulsar estudiantes a los que se les atribuya porte de armas y lesiones graves, o bien hechos de agresión a funcionarios (sean o no docentes) o daños a la infraestructura. Si la Dirección del liceo decide suspender o expulsar al estudiante que haya incurrido en las faltas establecidas, debe notificar por escrito su fallo, tanto al alumno como a sus padres o apoderados, y a la Superintendencia de Educación. El estudiante, una vez notificado, podrá solicitar la reconsideración del castigo ante la autoridad del establecimiento, en un plazo de cinco días hábiles a partir de la notificación previamente señalada. La normativa, sin embargo, permite al liceo mantener la separación del estudiante del liceo mientras se revisa la solicitud por parte del Consejo de Profesores y la Dirección, lo que garantizaría la seguridad de quienes se vieron envueltos en el suceso violento o fueron víctimas de él. Si se confirma la decisión, el estudiante deberá ser reubicado por la Secretaría Regional Ministerial de Educación en otros establecimientos que cuenten con profesionales de apoyo psicosocial, asegurando las medidas para la adecuada inserción en la comunidad escolar.

imágenes de los desórdenes y los actos violentos que jóvenes encapuchados desarrollan en el entorno de los liceos o dentro de ellos.

Se puede agregar otro argumento para explicar el desgano. Para este Gobierno, el problema de la educación estatal no es su matriz estructural ni sus reglas de funcionamiento. El problema es de efectividad en el aula y de agobio burocrático. De allí que las iniciativas anunciadas desde el segundo semestre de 2018 sean un conjunto de medidas destinadas a simplificar procesos e informes que la Superintendencia de Educación, el Mineduc y otras agencias del propio sistema escolar imponen (“Todos al aula”), programas de apoyo a escuelas con bajos resultados (“Leo primero” y “Escuelas arriba”) y otros programas dirigidos a enseñanza media (especialmente liceos técnicos).

En resumen, desde sus inicios, este Gobierno encaró las reformas de la administración anterior como un problema vital: la ley lo ha obligado a implementar políticas contrarias a sus convicciones ideológicas. Como se dijo en la Cuenta Pública 2018 del Mineduc, el “desafío es imprimir el sello de calidad y compatibilizar las reformas aprobadas con [el] ideario [del Gobierno]” (Mineduc, 2018a, s/n).

4 La nueva forma de hacer política: las declaraciones ministeriales y la disputa del sentido común que las legitima

El telón de fondo de la acción estatal en educación escolar ha sido la constatación de un Gobierno interesado en neutralizar o reducir los cambios que el anterior logró convertir en leyes de la República. La estrategia política para restar legitimidad a esas leyes ha sido usar intensivamente los medios de comunicación (en especial, las redes sociales) y las encuestas encargadas por el mismo Gobierno para construir una opinión pública proclive a los cambios deseados, mientras que —en paralelo— se devalúa la evidencia empírica generada desde los cánones de la investigación (los expertos). La estrategia se puede describir así: con el objetivo de restar adhesión y legitimidad a las políticas aprobadas en el periodo anterior que el Gobierno actual no comparte, por ser contrarias a su ideario, en un primer momento se identifica un foco problemático de la implementación que afecta a un segmento de la población. Este segmento no tiene que ser necesariamente significativo en términos cuantitativos (tal como lo grafican el problema de violencia y vandalismos en liceos emblemáticos y el problema de la no admisión de estudiantes de buen rendimiento en el liceo de su primera preferencia); debe ser un fenómeno que movilice emociones y que alcance notoriedad comunicacional (en redes sociales, y en especial en la televisión).

El corolario de lo anterior es que el Gobierno debe encarar estos problemas, puesto que serían de interés de la población; se dice, entonces, que las

medidas de política deben responder a las preferencias y al sentido común (vale decir, deben apuntar a coincidir o representar lo que la mayoría de la gente piensa y hace). De paso, tal sentido común se reflejaría en las encuestas de opinión y en aquello que los distintos actores (incluido quien dirige el Mineduc) pueden expresar en redes sociales como WhatsApp, Facebook y similares. La acción legislativa y ejecutiva, entonces, es presentada como expresión de la empatía gubernamental con la gente: así pues, permitir en algunos liceos la selección basada en entrevistas y/o que los estudiantes con buen historial de calificaciones tengan prioridad en la admisión a liceos, serían prácticas en sintonía con el sentido común, porque de esta manera lo testimonian las personas afectadas por el sistema de admisión y porque las encuestas de opinión también lo muestran.

Como lo han hecho notar algunos investigadores,¹² lo problemático acá es que, por un lado, la literatura experta y la evidencia científica no son consistentes con este sentido común;¹³ plantean un falso dilema entre historias de vida y datos (que, de persistir, afectará la calidad de las políticas públicas) y, por último, revelan que las decisiones públicas se están adoptando inspiradas por valores del grupo gobernante. Es claro que este rasgo (la orientación moral y axiológica de las decisiones de política educativa) no es de suyo negativo; sin embargo, sí puede serlo cuando los datos son usados selectivamente y son reemplazados por la fuerza de las encuestas de opinión. Es necesario decir, además, que los sondeos de opinión pueden ser útiles para conocer las percepciones y preocupaciones de la gente, pero es más inteligente ponderar y juzgar los cursos de acción y los efectos esperados y adversos de una política a la luz de la evidencia experta y la experiencia comparada. La cuestión no es, evidentemente, dejar las políticas en manos de los expertos que operan desde una presunta objetividad;

12 Véase, por ejemplo, la columna de Alejandro Carrasco y Ngairé Honey, investigadores del Centro de Justicia Educacional (CJE), publicada en *La Tercera* el 20 de marzo de 2019 (<http://xurl.es/11utg>, consultado el 22 de junio de 2019). Vale la pena reseñar su conclusión: "es políticamente legítimo que un gobierno avance valores que favorecen a un subgrupo particular [que representa sus propias preferencias en tanto gobierno], pero no lo es usar evidencia parcial para justificar y diseñar políticas. Evidencia y valores guían las decisiones públicas, pero no son lo mismo. En este caso, cambiar el sistema de admisión para reparar un supuesto perjuicio a los estudiantes de mejor rendimiento no se sustenta en evidencia sólida ni concluyente, ni cualitativa ni estadística. En ese cuadro, sin evidencia de respaldo, quizá convendría solo enfocarse en los valores que animan al gobierno a modificar el SAE como estrategia para persuadir a la ciudadanía".

13 La selección escolar es perjudicial para la justicia educativa y la inclusión social, entre otras razones, porque a) las oportunidades de elección del establecimiento no están distribuidas de manera equilibrada en el país (las familias de bajo nivel socioeconómico no tienen iguales opciones de elegir un buen establecimiento, porque la oferta educativa situada en su horizonte de posibilidades es de bajo rendimiento); y b) las capacidades y recursos que propician una elección educativa de calidad dependen del stock de capital económico, cultural y social y de las prácticas que dicho stock permite a las familias que lo poseen (Flores y Carrasco, 2016).

es el riesgo de concebir la acción política como un asunto plebiscitario que simplifica los problemas, polariza las posiciones e inevitablemente reduce las opciones a un esquema binario o, en el caso chileno, binominal. Como se desprende de Innerarity (2015): no se puede vaciar sentimentalmente la política (como subyace en la tecnocracia) ni tampoco se puede llenar ese hueco mediante la movilización sentimental (como parece querer el Gobierno actual).

5 Lo que está en juego

No es el lugar para profundizar en ello, pero —al menos en el campo de la educación escolar— se reconoce en las actuaciones del Gobierno el sello neoconservador propio de los gobiernos de derecha recientes de distintas partes del mundo. Este neoconservadurismo se caracteriza porque aboga por un Estado fuerte en ámbitos donde se juega la posibilidad de alterar el *statu quo* de la vida en sociedad; por ejemplo, en el campo de los derechos reproductivos de la mujer, el reconocimiento de la perspectiva de género y los derechos de las minorías y migrantes. En el ámbito educativo, esta tendencia se reconoce en la defensa de la familia como primera y exclusiva agencia responsable de la educación de los hijos, lo que por cierto implica que las ventajas que cada familia tenga son también heredadas y transmitidas a los hijos, consagrando de esta manera una suerte de circuito de perpetuación de las diferencias socialmente relevantes y, con ello, de las desigualdades sociales.

El sello neoconservador es también el fondo del debate en el caso de la selección escolar basada en la concordancia entre el tipo de familia y el proyecto educativo de la escuela o liceo. Y es más claro aún en el caso de la selección basada en el rendimiento escolar previo para acceder a liceos públicos de alta exigencia. Se ha dicho que lo que se defiende es la idea de premiar el esfuerzo,¹⁴ y la posibilidad de contar con liceos que sean una escalera social o que favorezcan la configuración de una elite mesocrática.¹⁵ Los liceos de alta exigencia académica, que serían posibles o viables solamente por la vía de procesos de selección de su alumnado, existirían para proveer la clase dirigente en los ámbitos socialmente relevantes (Gobierno, Congreso, empresas,

14 Ha sido la opinión expresada, por ejemplo, por Brunner en el medio electrónico El Líbero (<http://xurl.es/kheo9>. Consultado el 23 de junio)

15 Posición gubernamental también defendida por José Brunner en *La Tercera* (<http://xurl.es/8lu96>. Consultado el 23 de junio). En 2010, frente a la iniciativa del entonces ministro Joaquín Lavín sobre la creación de Liceos Bicentenario, había escrito una columna en *El Mercurio* el 4 de abril, argumentando en sentido crítico: “¿Cuánto ayuda a la equidad de la enseñanza secundaria crear un enclave adicional de liceos, cuyo éxito estará determinado, principalmente, por la selección y la exclusión socio-académica?” (<http://www.brunner.cl/?p=1618>. Consultado el 23 de junio de 2019).

universidades, etcétera), de modo que estos grupos directivos no provengan todos de los colegios pagados y sus circuitos cerrados. La selección fundada en el mérito y el esfuerzo, en consecuencia, tendría un valor social en tanto daría alguna legitimidad al orden y jerarquías sociales.¹⁶ Negar la selección, en tanto, supondría la depresión de los liceos emblemáticos y, a la larga, su abandono por parte de las familias de estratos populares con hijos de buen rendimiento y una cultura del esfuerzo.

El argumento es persuasivo y consistente con el sentido común que ha cultivado la idea de que los liceos emblemáticos han sido cuna de presidentes y que por ello merecen un trato diferenciado, pero a la vez revela que el núcleo del debate está en la idea de elite. El verdadero problema no es el riesgo de que no haya liceos meritocráticos que produzcan una elite mesocrática; el problema es que la declinación de estos liceos amenaza la idea misma de elite legítimamente construida, lo que de algún modo demostraría el origen no legítimo de las elites actuales. Alternativamente, entonces, el proyecto gubernamental reconocería que, en una sociedad como la chilena, para los pobres (y hasta para la clase media) no hay otra forma de escala social que no sea el esfuerzo y talento excepcional por sobre los demás. Visto así, el proyecto de reforma de la selección escolar tiene un innegable sustrato político y moral. Esta afirmación, por último, muestra la importancia de la disputa por el relato, por el modo en que se dicen las cosas y los significados que evocan. El sentido común.

16 En cuanto sistema, el sistema educativo tiene una función de diferenciación que es consistente con la sociedad a la que tributa. Dicho de otro modo, el sistema educativo produce diferencias legítimas en tanto institucionalizadas. Si se acepta lo anterior, no tiene nada de extraño que haya selección en algunos niveles del sistema. El problema es la estratificación o diferencia de clase y su peso en la diferenciación educativa (Mascareño, 2010).

Referencias

- Brunner, José (2010). "Agenda gubernamental. algunos comentarios". Columna de opinión en *El Mercurio*, 4 de abril, 2010. En <http://www.brunner.cl/?p=1618>. Consultado el 23 de junio, 2019.
- Brunner, José (2019). "Pesadilla de buenas intenciones". Columna de opinión en *La Tercera*, 18 de mayo, 2019. En <http://xurl.es/8lu96>. Consultado el 23 de junio, 2019.
- Cámara de Diputados de la República de Chile. Boletín N°12488-04. En https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=13019&prmBL=12488-04
- Candidatura Presidencial de Sebastián Piñera (2017). *Bases del Programa de Gobierno*. En https://sebastianpinera.cl/wp-content/uploads/bases_del_programa_de_gobierno-SP.pdf. Recuperado el 18 de mayo de 2019.
- Carrasco, Alejandro (2019b). "Evidencia y admisión justa". Columna de opinión en *La Tercera*, 20 de marzo, 2019. En <http://xurl.es/11utg>. Consultado el 22 de junio de 2019).
- Carrasco, Alejandro; Falabella, Alejandra y Tironi, Manuel (2016). "Sociologizar la construcción de preferencias: elección escolar como práctica sociocultural". En Corvalán, Javier; Carrasco, Alejandro y García-Huidobro, J. E. (eds.), *Mercado escolar y oportunidad educacional. Libertad, diversidad y desigualdad* (pp. 81-111). Santiago: Ediciones UC
- Carrasco, Alejandro; Honey, Ngiare; Oyarzún, Juan de Dios y Bonilla, Angélica (2019). "El nuevo sistema de admisión escolar: ¿conviene reformarlo?". En Carrasco, Alejandro y Flores, Luis (eds.), *De la reforma a la transformación. Capacidades, innovaciones y regulaciones de la educación chilena* (pp. 423-446). Santiago: Ediciones UC.
- Dirección de Educación Pública (2018). *Relato sobre la creación del Sistema Nacional de Educación Pública 2018*. Santiago: Ministerio de Educación. En <http://xurl.es/os7km>. Consultado el 23 de junio de 2019).
- El Líbero* (2019, enero 19). "Brunner entra al debate por la 'Admisión Justa': 'La ministra Cubillos ha dado muestras de realismo político y habilidad negociadora'". En <http://xurl.es/kheo9>. Consultado el 23 de junio de 2019.
- El Mostrador* (2019, abril 17). "Los paros de los Servicios Locales de Educación que complican a la ministra Cubillos". En <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/04/17/los-paros-de-los-servicios-locales-de-educacion-que-complican-a-la-ministra-cubillos/>
- Eyzaguirre, Sylvia; Hernando, Andrés y Blanco, Nicolás (2018). "Cargando con la mochila ajena. Resultados y desafíos del nuevo Sistema de Admisión Escolar". *Puntos de Referencia*, no. 498, diciembre de 2018, edición digital. Santiago: Centro de Estudios Públicos (CEP). En https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20181212/asocfile/20181212100116/pder498_seyzaguirre_ahernando_nblanco.pdf
- Flores, Carolina y Carrasco, Alejandro (2016). "Elegir lo que hay: ¿cuentan las familias chilenas en sus barrios con una oferta de escuelas que responda a sus preferencias?". En Corvalán, Javier; Carrasco, Alejandro; García-Huidobro, J. E. (eds.), *Mercado escolar y oportunidad educacional. Libertad, diversidad y desigualdad* (pp.151-187). Santiago: Ediciones UC,
- Fundación Educación 2020 (2019). "Presentación ante Comisión de Educación y Cultura del Senado" En <http://xurl.es/7h3rz>. Consultado el 23 de junio de 2019
- Innerarity, Daniel (2015). *La política en tiempos de la indignación*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Letelier, Gonzalo (2015). "Dos conceptos de subsidiariedad: el caso de la educación". En Ortúzar, Pablo (ed.) y Ortúzar, Santiago (coord.), *Subsidiariedad. Más allá del Estado y del mercado* (pp.113-138). Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad.

- Ley N° 20.845. "Ley de Inclusión Escolar". En <http://bcn.cl/1uv1u>
- Ley N° 21.040. "Crea el Sistema de Educación Pública". En <http://bcn.cl/22s0j>
- Ley N° 21.128. "Aula Segura". En <http://bcn.cl/28adj>
- Mascareño, Aldo (2010). *Diferenciación y contingencia en América Latina*. Santiago: Ediciones Alberto Hurtado.
- Mayorga, Rodrigo (2017). "Una red educativa, cuatro escuelas, millones de ciudadanos: Educación, Estado republicano y sociedad civil en Chile (1813-2011)". En Jaksic, Iván (editor general) y Rengifo, Francisca (editora del tomo), *Historia política de Chile, 1810-2010*. Tomo II: *Estado y sociedad* (pp.333-364). Santiago: Fondo de Cultura Económica / Universidad Adolfo Ibáñez.
- Ministerio de Educación (Mineduc). (2018a). *Cuenta Pública Participativa 2018 del Ministerio de Educación*. En <https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2018/05/CuentaPublica2018.pdf> (recuperada el 20 de junio de 2019).
- Ministerio de Educación (Mineduc). (2018b). *Estadísticas de la educación 2017*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación (Mineduc). (2019). *Cuenta Pública Participativa 2019 del Ministerio de Educación*. En <http://www.revistadeeducacion.cl/wp-content/uploads/2019/05/CUENTA-PUBLICA-MINEDUC-2019.pdf> (recuperada el 18 de mayo de 2019).
- Navarro, Luis y Gysling, Jacqueline (2017). "Educación general en el gobierno de Michelle Bachelet: avances y rezagos". En Díaz-Romero, Pamela; Rodríguez, Alfredo y Varas, Augusto (eds), *Barómetro de política y equidad 13: Bachelet II: el difícil camino hacia un Estado democrático social de derechos* (pp.139-165). Santiago: Ediciones SUR. En <http://www.barometro.sitiosur.cl/barometros/Bachelet-II-El-difícil-camino-hacia-un-Estado-democratico-social-de-derechos>
- Ortúzar, Pablo (ed.) y Ortúzar, Santiago (coord.). (2015). *Subsidiariedad. Más allá del Estado y del mercado*. Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad.
- Rodríguez, Daniel (2018). "A un año de la Nueva Educación Pública", en *La Tercera*, columna de opinión, 28 de noviembre. En <https://www.latercera.com/opinion/noticia/ano-la-nueva-educacion-publica/421189/>. Recuperado el 20 de junio de 2019.
- Rosas, Ricardo y Santa Cruz, Catalina (2013). *Dime en qué colegio estudiaste y te diré qué CI tienes. Radiografía al desigual acceso al capital cognitivo en Chile*. Santiago: Ediciones UC.
- Senado de la República de Chile (2019, marzo 20). Boletín N° 12486-04: "Proyecto de ley, que modifica las normas de admisión escolar para garantizar la libertad de enseñanza, vinculación de apoderados con los proyectos educativos, y entregar prioridad en la admisión a estudiantes bajo cuidado alternativo del servicio nacional de menores y aquellos con necesidades educativas especiales permanentes". En http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=12486-04