

POLÍTICAS EDUCATIVAS EN CHILE Y SUS NUDOS CRÍTICOS: UNA MIRADA DESDE LA TEORÍA DEL PODER

EDUCATIONAL POLICIES IN CHILE AND CRITICAL KNOTS: A LOOK FROM THE THEORY POWER

Ignacia CHÁVEZ REYES¹
Bárbara NORAMBUENA SILVA²
Cynthia PÉREZ QUEZADA³

Recibido	:	03.10.2023
Aprobado	:	31.12.2023
Publicado	:	04.01.2024

RESUMEN: Este artículo examina diacrónicamente una serie de hitos históricos en Chile vinculados a las Políticas Públicas Educativas, su creación e implementación, y su relación con la teoría del poder y dominación de Max Weber, comenzando en la década de 1980 hasta el año 2015. El método es de análisis documental, que aborda el tema de estudio y caracteriza diversos aspectos de estos hitos educativos relacionados con las dimensiones históricas, sociales y políticas. El resultado conduce a lo siguiente: las legislaciones relativas al ámbito educativo no han respondido a las demandas ciudadanas de las últimas décadas. En este proceso, surge además, la reflexión sobre las consecuencias de un paradigma de mercado como base de un sistema educacional que a pesar de estar sometido a constantes transformaciones de leyes, reformas y proyectos, aún tiene sus cimientos en el modelo neoliberal. Finalmente, como conclusión, se sugiere un desarrollo legislativo e implementaciones acordes a la realidad nacional, enfatizando en la importancia de superar la desigualdad y segregación escolar.

Palabras clave: *políticas educativas; poder; segregación escolar; análisis documental.*

ABSTRACT: This article diachronically examines a series of historical milestones in Chile linked to Educational Public Policies, their creation and implementation, and their relationship with Max Weber's theory of power and domination, beginning in the 1980s until 2015. The method is a documentary analysis, which addresses the topic of study and characterizes various aspects of these educational milestones related to the historical, social and political dimensions. The result leads to the following: legislation related to the educational field has not responded to citizen demands in recent decades. In this process, a reflection arises on the consequences of a market paradigm as the basis of an educational system that, despite being subject to constant transformations of laws, reforms and projects, still has its foundations in the neoliberal model. Finally, as a conclusion, legislative development and implementations are suggested in accordance with the national reality, emphasizing the importance of overcoming inequality and school segregation.

Keywords: *educational policies; power; school segregation; documentary analysis.*

¹ Magíster por el Programa de Posgrado en Educación de la Universidad de Tarapacá, Arica, Chile. Correo: ignacia.chavez2018@gmail.com

² Magíster por el Programa de Posgrado en Educación de la Universidad de Tarapacá, Arica, Chile. Correo: norambuenasilvabarbara@gmail.com

³ Magíster por el Programa de Posgrado en Educación de la Universidad de Tarapacá, Arica, Chile. Correo: c.catalina.perez@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Las Políticas Públicas Educativas en Chile a partir del año 1980 hasta el 2015, se han elaborado y promulgado de acuerdo con distintos escenarios políticos, sociales y económicos. En estos contextos, se observan personas que han influido en la legislación del país, las cuales se presentan en este artículo diferenciadas de la siguiente forma: aquellas que se ubican en el sector legislativo y/o ejecutivo, cuyas personalidades se categorizan de acuerdo con los tipos de dominación (Weber, 2002). Y, por otro lado, se identifica a la ciudadanía como un grupo de personas cuyas demandas al gobierno se manifiestan masivamente, según Saura y Mateluna (2020), a causa de una crisis de legitimación vinculada a los efectos de la privatización de la educación. Considerando este punto de partida, esta investigación se articula en torno a la pregunta: ¿En qué medida aquellos que elaboran e implementan las Políticas Públicas Educativas responden a las demandas que exige la ciudadanía?

De acuerdo a la evidencia, se puede indicar que las personas que legislan en este periodo no respondieron de manera sustantiva a los petitorios estudiantiles (Saura & Mateluna, 2020), tanto del año 2006, donde los estudiantes demandaron la derogación de la LOCE heredada de la dictadura como una reforma estructural; ni del 2011, en el que las paralizaciones exigen la “recuperación de la educación pública” (Penaglia & Mejías, 2019, p.12). Sino que, por el contrario, el cambio hacia la LGE perpetúa este Estado subsidiario e instala un Estado evaluador, que no recupera la educación pública, sino que acrecienta su rol en la competencia, mercado educativo y libertad de enseñanza (Cox, 2012). Además de ello, la Ley de Inclusión (2015), que se piensa desde el ejecutivo como una propuesta para entregar equidad, calidad e inclusión, con el fin al lucro, la selección y el copago (Falabella, 2017, González, 2017); termina como una ley que intensifica el subsidio a los privados, a través de la rendición de cuentas y la medición de resultados estandarizada (Falabella & Parcerisa, 2016; Saura & Mateluna, 2020; Bellei & Muñoz, 2020).

Las consecuencias de la problemática anteriormente expuesta, explica la importancia de este estudio, dado que, según los hallazgos de esta investigación, existe en el país un alto índice de segregación, que ha sido uno de los grandes problemas de las políticas públicas educativas en Chile (Cox, 2012). Así también González (2017), afirma que, según estudios actuales, la situación chilena se “*aproxima peligrosamente a la hipersegregación*” (p. 90), indicando que la estructura social tiende a reproducirse dentro del sistema escolar, lo cual habla a su vez, de una sociedad altamente

estratificada. Este mismo argumento es utilizado por Canales et al. (2022), quienes refieren que en el mercadeo educativo actual “las elecciones aparentemente autónomas [en la selección del establecimiento educacional de preferencia, en el sistema SAE] van marcando la estratificación real y nueva de la sociedad” (p. 285). Con estos argumentos se justifica este estudio centrado en develar la influencia de los grupos de poder en la toma de decisiones en las Políticas Públicas Educativas, cuya consecuencia es una desestimación de las demandas ciudadanas, desatendiendo las reales peticiones de la ciudadanía chilena, en materia de educación.

METODOLOGÍA

En esta investigación se utiliza una metodología con enfoque cualitativo ya que permite comprender una situación social considerando las propiedades que tiene y las dinámicas que se generan entre ellas (Bernal, 2010), en este caso corresponden a: la influencia del poder y dominación (Weber, 2002) en la creación e implementación de las Políticas Públicas Educativas en Chile.

El proceso se divide en dos etapas. En la primera se utiliza la técnica del análisis documental que aborda el tema de estudio y un análisis del contenido (Corona, 2016, citado en Corona 2018) con un diseño transversal que contempla desde 1980 hasta el 2015. La muestra utilizada corresponde a documentos oficiales y textos de corriente principal que fueron seleccionados de las bases de datos Web of Science, Scopus, Scielo y Latindex.

Se utilizan criterios de inclusión, tales como: i) políticas educativas, ii) poder iii) segregación escolar; y documentos de acceso abierto. Los criterios de exclusión fueron los años de análisis y el idioma utilizado por los autores. En la segunda etapa, se realizó una teorización del poder y dominación para ser aplicada a la política educacional chilena y el proceso de creación e implementación durante el periodo anteriormente mencionado.

El análisis documental nos dejó en evidencia ciertas recurrencias presentes en los textos estudiados sobre el caso chileno, en donde se mencionan de manera reiterada ciertos periodos legislativos fundamentales desde la década de los ochenta hasta el 2015 (Cox, 2012; Aziz dos Santos 2018; Bellei, 2016; Bellei & Muñoz, 2020; Falabella & Parcerisa, 2017; Saura & Mateluna, 2020, González, 2017; López & Flores, 2016, Penaglia & Mejías, 2019).

Se identificaron cuatro hitos educacionales que son: el Estado subsidiario, la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, la Ley General de Educación y la Ley de Inclusión Escolar, los cuales constituyen un eje transversal de análisis y discusión, incorporando la incidencia de la ciudadanía en la demanda de cambios legislativos y por otra parte, la teoría del poder y dominación y su implicancia en los procesos de creación e implementación de los hitos mencionados.

MARCO TEÓRICO.

Poder y dominación desde Max Weber.

El análisis documental de este trabajo será examinado bajo la óptica de la teoría del poder de Weber (2002) presente en su libro “Economía y Sociedad”. Se profundiza en la relación a los conceptos de poder, dominación, obediencia y legitimidad, cada uno de ellos imbricado de manera distinta entre sí, para determinar tres tipos de dominaciones legítimas, de las cuales se han distinguido dos de carácter relevante para esta investigación: a) la dominación racional o legal y b) la dominación tradicional. Para aclarar, el concepto de legitimidad es entendido como la validación de la autoridad por parte de individuos dominados. Esto marca la diferencia entre poder y dominación, puesto que el poder no necesariamente es legitimado por los ciudadanos, ya que puede ser ejercido de manera coercitiva o haciendo uso de la fuerza. En cambio, la dominación, se legitima a través de la validación de un orden por parte de la ciudadanía, lo que se manifiesta en una obediencia voluntaria en la medida que se respete el marco que garantiza la legitimidad.

En línea con lo anterior, la dominación de carácter tradicional se identifica como aquella que establece los vínculos de obediencia mediante una legitimidad otorgada por una genealogía que se ha mantenido en el poder desde tiempos lejanos, validada por derecho divino y heredado, para ejercer la autoridad. Este tipo de dominación se ampara en la costumbre, herencia o linaje y el respeto a la tradición. Por su parte, en la dominación de carácter racional o legal, la obediencia se obtiene cuando el dominante cumple con respetar los marcos legales reguladores y el cuadro administrativo, todo enmarcado en la racionalidad. Así mismo, los dominadores se encuentran en esa posición no por su carisma, sino por la pertinencia de su persona dentro de este marco legal y cuadro administrativo, en este sentido se puede hablar de una dominación despersonalizada (Weber, 2002; Cataño, 2004).

De acuerdo a la naturaleza de los fenómenos que se contextualizan en la relación entre dominantes y dominados en términos de legitimidad y obediencia, el no cumplimiento de los marcos legales y cuadros administrativos de quienes ejercen la dominación, conduce a una pérdida de legitimidad, acarreado a su vez, el cuestionamiento a la obediencia que manifiestan los dominados, cuyo efecto posible puede ser una revolución, lo cual puede generar un cambio en el tipo de dominación, por ejemplo: de tradicional a legal / racional. Por ello, en favor de su legitimación, los dominantes deben cumplir con el marco que los regula, no obstante, el incumplimiento de estas normas o el extravío de su función en el marco administrativo en el que desenvuelve no faculta a los dominados de un poder sobre los dominantes. En este sentido, la dominación es unidireccional, a pesar de que los dominados sí pueden acudir a lo legal para deslegitimar a los dominantes, es decir, el poder no se invierte en sí mismo (Weber, 2002).

ANÁLISIS DOCUMENTAL.

El poder en Chile, la dominación tradicional y el estado subsidiario irrompible.

Utilizando la terminología expuesta sobre el poder y sus variantes, y considerando los postulados de Alenda et al. (2018) en un estudio sobre las élites políticas en Chile, se indica que nuestro país tiene una herencia portaliana, autoritaria y tradicional (Weber, 2002), que a lo largo del tiempo se ha ido validando de distintas maneras. Los autores toman como punto de partida el Chile colonial y decimonónico, donde la tenencia de tierras era un modo de legitimar una posición en la dirección del país, lo cual nos da luces de una dominación mixta, ya que por una parte existe una constitución y un Estado de Derecho que podría legitimar una dominación racional. Lo cierto es que la élite política chilena, fue por muchas décadas un grupo minoritario mantenía la dirección del país en manos de un número reducido de familias aristocráticas que se disputaban el poder. Es decir, en términos de Weber (2002), la dominación se ejercía por circunstancias externas al individuo, es decir, por una herencia, linaje y ordenamiento divino, a pesar de estar inscrita en el derecho.

La élite tradicional, mantuvo su posición en el poder en base a la herencia de tierras, no obstante, los terratenientes emigran desde la riqueza a través de la hacienda, hacia una economía centrada en el capital, requisito para ostentar el poder hacia finales del siglo XIX y principios del siglo XX, lo cual se puede evidenciar hasta el día de hoy, en los discursos de la élite aristocrática, según lo relata Stabili (2003), quienes además, apelan a que su jerarquía responde a un ordenamiento otorgado por derecho

divino (Oliva, 2008). Sin embargo, una vez que las clases medias comienzan a tener mayor preponderancia en lo político, en los albores del siglo XX surge una nueva facción política en cuyas filas se encuentra un nuevo grupo perteneciente a las clases medias altas, con un capital cultural suficiente otorgado por la ostentación de un capital financiero, junto con una notable instrucción superior (Alenda et al., 2019). Ellos lograron articular a un movimiento político, que movilizó a obreros y campesinos, creando nuevos partidos de izquierda, quienes también fueron acompañados por jóvenes que provenían del sector conservador, rebelándose a la dominación tradicional, y que, a su vez, formaron los partidos de centro, pasada la mitad del siglo (Moyano, 2009; Cuevas, et al., 2015), y que posterior a la dictadura, terminaron dando forma a la Concertación.

Ahora bien, situándose en las Políticas Públicas Educativas y complementando lo antes expuesto, Oliva (2008) realiza un estudio donde indica que las élites chilenas tradicionales disputaron por años el derecho a la libre enseñanza, ya que ni la constitución portaliana, ni la del año 1925, les otorgó a los conservadores o tradicionales la posibilidad de tomar decisiones internas en sus establecimientos educacionales, viéndose obligados a rendir cuentas de sus planes y programas al Estado, a través de una institucionalidad comandada por la Universidad de Chile, que se encargaba de supervisar a todos los establecimientos educacionales del país (Oliva, 2008). No obstante, una vez los conservadores se hicieron del poder luego del golpe militar de 1973, reclamaron un derecho y autoridad otorgada por la divinidad, junto con la libertad de decisión de distintos asuntos, por ejemplo, elegir dónde educar a sus hijos e instituir escuelas sin control del Estado. En paralelo, se consolida un sistema que modifica el rol del Estado docente⁴, reemplazándolo por un Estado subsidiario⁵, siendo el argumento de este cambio una acusación de ineficiencia en la gestión de los recursos estatales en el sector público. Oliva (2008) nombra este acontecimiento como una fractura irreparable.

⁴ Para Oliva (2008), el Estado docente en Chile se configuró gradualmente desde la independencia, hasta la instauración del neoliberalismo. Este modelo de gobierno asumió el papel de proveedor del derecho fundamental de la educación y se fortaleció durante el gobierno de los radicales bajo la consigna: “gobernar es educar”. Se caracterizó por seguir las líneas en políticas educativas francesas, alemanas y estadounidenses, entendiendo que la educación es un derecho y un deber del Estado.

⁵ Según Poyanco (2022), el Estado subsidiario refiere a un modelo en el que el Estado no asume directamente la provisión de servicios o garantías, como educación, salud y seguridad social, sino que permite la actuación activa de privados en la prestación de estos servicios asociados a derechos fundamentales. De esta forma, el rol del Estado es proveer de un subsidio a estos privados, para que puedan ejercer un papel complementario. Este modelo político fue ideado por Jaime Guzmán y se consolidó en la redacción de la Carta Fundamental del año 1980 y en materia políticas educativas, en la promulgación de la LOCE en 1990.

No obstante, considerando el significado de eventos como el golpe militar y la posterior dictadura en Chile como un alzamiento de los grupos de la élite representante de una dominación tradicional que reclama su posición política heredada y que hacen uso su poder mediante la coerción y uso de la fuerza para instalarse en el poder, se puede evidenciar en el retorno a la democracia que continúa una disputa de la dirección del país entre una dominación tradicional y una legal/racional. Los gobiernos se entrecruzan periódicamente con distintas orientaciones, pero a pesar de los esfuerzos de los grupos de izquierda y las demandas sociales de la ciudadanía, no se ha logrado dar el paso de romper con la subsidiariedad instalada en dictadura, que viene a instalar un sistema de libre mercado en la educación (Cox, 2012; Oliva, 2008).

Tabla 1.

Hitos educacionales relevantes a la subsidiariedad y principio de libertad de enseñanza en la década de 1980, en Chile.

Año	Hito
1980	<p>DFL 1-3.063: Las escuelas y liceos dejan de ser responsabilidad del Estado y pasan a pertenecer a los municipios.</p> <p>Nueva Constitución Nacional de la República y consagración de Libertad de Enseñanza: cada padre y madre es responsable principal de la educación de sus hijos/as.</p> <p>Decreto 8144: Modelo de subvención. Financiamiento vía Voucher. Los recursos públicos que financian los establecimientos educacionales dependen del número de estudiantes que poseen.</p>
1988	<p>Ley 18.168: creación de Ley de Financiamiento Compartido. Se propone que, si un establecimiento particular cobra una cantidad de dinero estipulada previamente por el Estado a sus estudiantes, este los proveerá con una subvención mensual por cada alumno que integre dichos establecimientos (Ministerio de Educación Pública, 1988).</p>

Fuente: Elaboración propia.

Hitos de la educación chilena desde el año 1980 hasta el 2015.

La bibliografía examinada y el análisis planteado desde la lógica de la dominación de Weber, considera una perspectiva histórica y política, que permite encontrar diferencias en el contexto de la implementación de las Políticas Públicas Educativas y toma en cuenta cuatro grandes hitos desde la década de los 80 hasta el año 2015, los cuales se exponen de manera cronológica. Al desplegar esta línea de tiempo, los hallazgos extraídos del análisis documental, además de considerar la relación entre el poder, las dominaciones, los ciudadanos y la implicancia de las demandas sociales, ha identificado dos debilidades que se encuentran frecuentemente en la crítica científica y se relaciona específicamente con la incoherencia e ineficiencia de las Políticas Públicas Educativas en su creación e implementación.

Cabe destacar que los hitos relacionados con la instauración del principio de subsidiariedad y el principio de libertad de enseñanza en la década del 80, quedaron consignados en el apartado anterior, dada la profundidad de este tema, considerando la teorización de esta investigación en materia de políticas educativas y la influencia del poder y la dominación en las decisiones legislativas desde una perspectiva cronológica. En consecuencia, esta exposición continúa con los siguientes tres hitos que se consideraron relevantes en el marco de esta investigación.

Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza

En la década de los 90 se promulga la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), la cual termina por oficializar la mirada educativa de mercado instaurada por la dominación tradicional en la dictadura militar. Según Espinoza (2005), sus lineamientos legales se basan en gran medida en las ordenanzas que emanan desde distintas agencias como: el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (FMI), comprobando que existe una alineación por parte de Chile a la agenda política internacional, definiendo el futuro de las políticas de los países que solicitan fondos y asegurando su subsistencia, pero que no se condicen con las reales condiciones de países como Chile. Así lo confirma la siguiente cita:

“No es posible conocer ni explicar los objetivos de los programas y las políticas públicas de Latinoamérica, sin considerar las recomendaciones de las agencias internacionales de financiamiento, que detallan específicamente cada área de la vida de los países no desarrollados, condicionando los empréstitos al cumplimiento de sus recomendaciones” (Chomsky 2001, citado en López, 2006, p. 2).

De lo anterior, se puede inferir que la falta de coherencia en las políticas educativas, seguirán siendo incongruentes con nuestra realidad, ya que las directrices impuestas desde el exterior difícilmente pueden ser pertinentes al contexto latinoamericano o de Chile, condicionando el rumbo de nuestras legislaciones en materia educativa. Es por ello, que la LOCE, se constituyó como una ley que oficializaba la educación de mercado, y por ende, no respondía a las necesidades de la ciudadanía, profundizando un sistema desigual que dejaba en desventaja a gran parte de la población en lo que respecta a la educación.

Tabla 2.

Promulgación de la LOCE, año 1990.

Año	Hito
1990	Se crea la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que establece los requisitos a cumplir por los estatutos educativos para asegurar calidad en la educación a nivel país (Ministerio de Educación Pública, 1990).

Fuente: Elaboración propia.

Revolución pingüina y Ley General de Educación (LGE).

Al transcurrir los años, Chile fue experimentando un dinamismo como resultado de los movimientos sociales que exigían cambios sustanciales, especialmente el del año 2006 con la revolución pingüina⁶, que generó modificaciones importantes en educación, con la promulgación de la Ley General de Educación (LGE) el año 2009, que en su discurso venía a derogar la antigua LOCE, pero que en lo concreto no modificó los mecanismos de mercado implementados por la dominación tradicional en la Constitución de 1980:

⁶ Luis Nitrihual (2009) refiere que, en Chile, se hace referencia a los estudiantes de secundaria como “pingüinos”, específicamente a aquellos que usan un uniforme compuesto por una camisa blanca, corbata azul y traje azul marino en instituciones educativas públicas. Estos mismos estudiantes fueron los responsables de manifestaciones que desafiaron a la presidencia y a la clase política en su conjunto.

“Las nuevas leyes proponen cambios sustantivos a la regulación del sistema escolar, los que sin eliminar el papel de la competencia y la libertad de elección de las familias y por tanto principios de “libertad de enseñanza” y mecanismos de mercado, acrecientan sustancialmente el papel [del] Estado” (Cox, 2012, p. 16).

Estos cambios permiten ir evidenciando mejoras en educación, pero siguen siendo carentes de coherencia y eficiencia, especialmente en contextos donde prima la desigualdad social y como consecuencia, Chile sigue siendo uno de los países a nivel internacional con la mayor tasa de segregación social:

“En términos comparados internacionales, las mediciones de PISA 2006 Y 2009 exhiben a Chile como uno de los casos extremos de segregación social de su matrícula, tanto en el total de países que participan en la prueba, como entre los países de la OECD” (Cox, 2012, p. 24).

Lo anterior se evidencia en contextos donde los planes en Políticas Públicas Educativas no logran sus objetivos iniciales, como es el caso de la Ley general de Educación, desarrollando un escenario cuya consecuencia es la segregación social (Cox, 2012; Bellei, 2016; Falabella & Parcerisa, 2017; González 2017, Oñate & Alfaro, 2021) reconocida como “el acto de separar grupos humanos de acuerdo con sus características, ya sea por nivel socioeconómico, rendimiento, género u otros” (Oñate & Alfaro, 2021, p.3).

Si bien, esta exposición contempla dos hitos relevantes como la revolución pingüina y la derogación de la LOCE, ambos están íntimamente relacionados, puesto que las demandas estudiantiles del año 2006, exigieron cambios constitucionales en materia de educación, lo que dio como resultado el cambio de la legislación chilena.

Tabla 3. Derogación de la LOCE, año 2009.

Año	Hito
2006	Durante el primer gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet, nace un movimiento estudiantil desde la Enseñanza Media, reclamando el derecho a la educación y la derogación de la LOCE (Cox, 2012; Bellei & Muñoz, 2020).

2009 Derogación de la LOCE: se genera la Ley General de Educación (LGE). Como se mencionó anteriormente, la LGE tiene como propósito establecer las bases transversales en la Educación Chilena; ya que la privatización y no participación de los estudiantes en la Ley anterior generaron un quiebre social y una demanda por incluir más actores en sus leyes y normas (Ministerio de Educación, 2009).

Fuente: Elaboración propia.

Ley de Inclusión Escolar.

El año 2011 surge un movimiento universitario que viene a exigir nuevas reformas educativas producto de las desigualdades que profundizaban las brechas sociales en ese momento. Desde ese escenario, se exige un cambio en la legislación en materia educacional, conformando la bancada estudiantil en el Senado y promoviendo la promulgación de la Ley de Inclusión Escolar el año 2015, la cual intenta remediar en parte la situación, implementando diversos mecanismos para atacar las necesidades tan evidentes en Chile; por ello, colocó fin al lucro, selección y copago, estableciendo un modelo que pretendía responder a la diversidad presente en establecimientos que reciben aportes del Estado; siendo estos tres temas los pilares fundamentales de la iniciativa legal (González, 2017).

Dicha reforma no estuvo libre de disputas en el parlamento, ya que un sector tradicional que ostenta mayoritariamente la dominación legal / racional se opuso a las transformaciones que proponía la ley en su versión original, enfatizando en que obstaculizaba la libertad de enseñanza, columna central de la educación de mercado:

“Los intentos por establecer las transformaciones al sistema educativo de mercado a partir de la eliminación del lucro, selección escolar y financiamiento compartido se enfrentaron a una oposición que consideró que estas prohibiciones afectan la libertad de los sostenedores para desarrollar su propio proyecto educativo y de las familias para elegirlos. A este discurso se agregaron las presiones de los dueños de escuelas privadas subvencionadas quienes consideraron que, de no flexibilizar las medidas, cerca de un 70% de estas escuelas se verían obligadas a cerrar” (Saura & Mateluna, 2020, p.11).

A partir de lo anterior, el gobierno, se vio en la obligación de ceder frente a los argumentos, “ya que el Estado no podía prescindir de estas escuelas por la proporcionalidad que ocupan en el sistema educacional” (Bellei, 2016; citado en Saura & Mateluna, 2020, p. 11), modificando el espíritu inicial

de la ley, constituyendo una intención final que no responde a la demanda original. Por otra parte, otro argumento que utiliza este sector, que representa una dominación tradicional, es la defensa de la idea de la libre competencia educacional.

“Los defensores de este modelo confiaban en que la competencia entre proveedores mejoraría la calidad educativa. Sin embargo, su aplicación práctica ha derivado en la generación de múltiples alteraciones, como el casi nulo control sobre el uso de los recursos estatales, la significativa segregación socio-educativa y la inequidad en la calidad de la oferta escolar” (Bellei, 2016; Verger, Bonal, & Zancajo, 2016 citado en Falabella & Parcerisa, 2017, p. 3).

Las principales medidas aplicadas en la reforma antes mencionada no fueron suficientes, pues los cambios presentes en las Políticas Públicas Educativas no han eliminado los cimientos de un sistema que fortalece los mecanismos de mercado, más bien incrementa el rol del Estado Evaluador y sus consecuencias en materia de segregación.

Tabla 4.

Gran hito educacional en Chile. Ley de inclusión, año 2015.

Año	Hito
2015	Se promulga la Ley de Inclusión. Esta ley no solo determina en qué sentido la educación debe ser inclusiva en el ejercicio docente, sino que también exige que la infraestructura de cada establecimiento inicial, primario, secundario y superior sean aptas para toda persona usuaria de ellas (Ministerio del Interior, 2015). Además, se aborda el fin al lucro, selección y copago desde el retorno a la democracia, además de la gratuidad en la educación de forma transversal, proyectando así un 93,2% de matrículas que reciben aportes públicos.

Fuente: Elaboración propia.

Crisis de legitimidad: movimientos sociales estudiantiles.

Como se ha desarrollado anteriormente, gran parte de la crítica ha definido la aplicación de las Políticas Públicas Educativas en Chile como: ineficientes (Cox, 2012; López & Flores, 2006) e incoherentes (Aziz dos Santos, 2018; Espinoza, 2005; Oñate & Alfaro, 2021). A partir de lo anterior, dichas políticas se imponen a una sociedad que posee un sistema educativo que no responde a las necesidades de los ciudadanos y que perpetúan un sistema de desigualdad, cuya matriz se basa en el principio subsidiario instalado en el país desde la década de los 80, por una élite tradicionalista y que se ha mantenido por años, hoy en día expresado en términos de Estado evaluador (Falabella & Parcerisa, 2017).

En contraparte, existe una mirada crítica que posiciona a Chile como un líder en educación, eficiente e imitable, esta mirada comulga con el proyecto político de la dominación tradicional chilena, y se puede leer en críticos como Marchesi (2004), quien atribuye el éxito de Chile a la acción crónica del Estado Chileno, a partir de la aparición de los *Chicago Boys*⁷ y su misión de fortalecer la economía, para luego centrarse en materias de educación. En ese sentido, el autor indica que una de las cosas que hizo bien Chile fue, que una vez asegurada la política monetaria de orden neoliberal, se centró en mejorar las políticas en educación y salud, con el fin de tener ciudadanos capacitados para poder construir una nación próspera económicamente. El autor compara las distintas economías de Argentina, Perú y Chile, considerando su gasto fiscal en materia de bienestar social y deuda externa entre otros factores, indicando que, tanto Argentina como Perú, han sido países desorganizados respecto a la orientación de gasto público, pero que Chile al centrarse en la estabilidad económica y en la mantención de un plan determinado a seguir, ha logrado tener mejores resultados respecto a su estabilidad financiera.

Contrario a estas ideas, críticos como Espinoza (2005), indican que este sistema neoliberal si bien ha aumentado la dotación de estudiantes chilenos que optan por un perfeccionamiento, la formación universitaria está mediada por asuntos comerciales, pues los estudiantes prefieren carreras más lucrativas, y que a su vez, las universidades compiten por captar la mayor cantidad de matrículas en programas académicos que están mal estructurados, respondiendo a la urgencia de otorgar carreras

⁷ Sebastián Rumié (2019) menciona que los Chicago Boys son un grupo de economistas chilenos que estudiaron en la Universidad de Chicago bajo el modelo Milton Friedman. Dichos tecnócratas abogaron por políticas de libre mercado, desregulación, privatización, apertura económica e implementación de reformas radicales en Chile durante la dictadura de Augusto Pinochet.

acordes a las necesidades del mercado, sin profundizar en la mejora y perfeccionamiento de estos programas. De la misma forma López y Flores (2006), cuestionan la eficiencia y eficacia del sistema educativo, indicando que:

“La eficiencia, eficacia y productividad educativa, [radica] en el acelerado crecimiento de los sistemas educativos nacionales, debido a la masificación de la matrícula y los ineficientes [sistemas] de operación administrativos altamente centralizados. El problema de la calidad educativa en Latinoamérica, quedó reducido a un problema de gestión” (p. 5).

Esto evidencia la crisis de la educación, siendo destacable el hecho que en el mismo año en que se realiza el estudio de López y Flores (2006), se expresa en una revolución sin precedentes desde el retorno a la democracia: la revolución pingüina, que se articulaba organizadamente y pedía la derogación de la LOCE y que pocos años después, con los mismos actores, exige la “recuperación de la educación pública” (Penaglia & Mejías, 2019, p. 12).

En estos últimos 15 años, este sistema se ha visto marcado por crisis sociales que han generado movimientos de demanda a nivel ciudadano y del mundo estudiantil, esto pone de manifiesto una crisis de la legitimidad, en términos de Weber (2002). Los movimientos de los años 2006 y 2011 fueron manifestaciones multitudinarias en las calles de todo el país, que evidenció una pérdida de la legitimidad, considerando que los dominantes no respetan los marcos legales, como proveer el derecho a la educación de calidad. En palabras de Saura & Mateluna (2020):

“ambos ciclos de resistencia colectiva se centraron en los efectos de las desigualdades sociales de la mercantilización expansiva del sistema educativo chileno y en demandar mayor participación estatal en provisión educativa. Esto se debe a que ambos procesos de resistencia compartieron en su discurso el descontento ante los efectos que tienen las lógicas tradicionalistas de mercado en el sistema educativo, por lo que exigen un cambio estructural y legítimo, donde el Estado tenga mayor participación” (p. 7).

El resultado de esta crisis de legitimidad fue la elaboración de propuestas de modificaciones de leyes, mediante diálogos entre la dominación legal / racional y los dominados, es decir, los estudiantes, que contribuyeron en la reestructuración de las políticas heredadas de la dictadura militar (Saura & Mateluna, 2020).

CONCLUSIONES

Durante los últimos treinta años, desde el retorno a la democracia en el año 1990, se puede llegar a cuestionar si la dominación legal / racional ha tributado al cumplir o designar leyes y decretos, pues las Políticas Públicas Educativas no se han adaptado a las realidades y demandas ciudadanas presentadas al menos en estas últimas dos décadas, resultado de una crisis de legitimidad que manifiesta la desigualdad presente en las legislaciones, donde los actores privados o dueño de capital, en su mayoría representantes de la dominación tradicional y legal / racional, terminan por imponer sus intereses por sobre los de la ciudadanía.

A pesar de que uno de los argumentos de la dominación tradicional para instalar el sistema subsidiario fue la ineficiencia en el uso de los recursos públicos bajo el control del Estado, se sigue evidenciando una ineficiencia en la distribución de los recursos, tal como lo han planteado algunos autores, sumado a lo anterior, existe una incoherencia entre la creación e implementación de las políticas educativas en Chile. Por una parte, los marcos normativos pretenden responder a las demandas ciudadanas exigidas en diversas manifestaciones, pero, por otro lado, los lineamientos y su implementación terminan potenciando un sistema neoliberal.

Por otra parte, se identificó que las Políticas Públicas Educativas y su creación e implementación durante los últimos cuarenta años se han visto marcadas por grandes hitos, como el fin del Estado docente en 1980, la proclamación de la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) en 1990, el movimiento estudiantil del año 2006 llamado revolución pingüina, la promulgación de la Ley General de Educación (LGE) el 2009, el movimiento universitario el año 2011 y la promulgación de la Ley de Inclusión Escolar el 2015, que generan cambios significativos en materia educativa, pero no logran modificar la matriz neoliberal que profundiza una educación de mercado.

Las actuales políticas educativas devienen de un proceso que inicia con una modificación de un sistema económico y político en Chile, a inicios de los 80, durante la dictadura militar, lo que significó el término del Estado docente y el inicio del Estado subsidiario. Esta modificación fue ideada y aplicada por una vertiente de la dominación tradicional. Esta misma dominación, dueña de gran parte del capital presente en el país, es la que, desde esa fecha, ha velado por la preservación del estado subsidiario y la libertad de enseñanza, siendo una de las bases del sistema educativo neoliberal, motivo por el cual, a pesar de todas las demandas sociales y las posibilidades de generar cambios sustanciales a este núcleo subsidiario, no se ha logrado eliminar esta piedra central, que da

pie a la mercantilización de la educación. Esto nos lleva a comprobar la teoría de Weber respecto a la unidireccionalidad de la dominación, puesto que a pesar de que la ciudadanía exige cambios en una crisis de legitimidad, no se obtiene la obediencia de quienes cuentan con el poder.

A partir de lo anterior, se dilucida que este proyecto político educativo se ha ido consolidando y perfeccionando con el tiempo, y que cada uno de los hitos han servido como un insumo que la dominación tradicional, en la actualidad validada también por la legal / racional, ha utilizado a su favor, ya que de acuerdo a lo que indica la crítica, la promulgación de nuevas leyes y decretos permiten que de una u otra forma la educación se siga viendo como un bien de mercado y no como un derecho social, aun habiéndose eliminado el lucro, la selección y el copago, que fue la piedra angular de la última reforma al sistema escolar en Chile, con la promulgación de la Ley de Inclusión Escolar.

Lo interesante de lo anterior, es que si bien, el espíritu de la ley actual de educación promueve en su discurso la inclusión, calidad y equidad, la evidencia y hallazgos científicos presentan incoherencias e ineficiencias en su implementación, cuyo resultado ofrece políticas educativas con un estado evaluador, en donde la medición no contempla la realidad social y cultural, ni las condiciones del estudiantado chileno, por lo que dichas evaluaciones no son coherentes en sus resultados, ya que no estarían reflejando la situación del país, como tampoco dan cuenta del aprendizaje de los estudiantes. Lo anterior no asegura eficiencia en la distribución de los recursos, puesto que, para ello, se consideran los resultados de estas evaluaciones para subsidiar los proyectos educativos.

Para finalizar, se puede indicar que el análisis documental evidenció un problema de incoherencias e ineficiencias de las Políticas Públicas Educativas, lo que intensifica un Chile desigual y excluyente; por ello, es de suma importancia la aplicación de Políticas Públicas Educativas orientadas en superar la segregación y promover la inclusión, calidad y equidad. Para ello, es necesario que exista un desarraigo del poder tradicional y el legal / racional chileno respecto a sus intereses privados y el uso de su poder en las decisiones políticas, con el fin de plantear modificaciones a la ley actual o más radicalmente, elaborar un nuevo sistema educativo que beneficie no solo a un grupo reducido de personas, sino que entregue calidad e igualdad de condiciones en todos los niveles educativos de la población chilena.

REFERENCIAS

- Alenda, S., Pelfini, A., López, MA. & Riveros, C. (2018). Estudio de las élites políticas en Chile: figuras y sostenes del orden en: Vommaro, G. y Gené, M. (Eds.). *Las élites políticas en el Sur: un estado de la cuestión de los estudios sobre la Argentina, Brasil y Chile*. (1a ed., pp. 153-194). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. <https://bit.ly/477MNLt>
- Aziz, C. (2018). Evolución e implementación de las políticas educativas en Chile. Nota técnica n°2. *Revista Líderes Educativos*, Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar: Chile. Recuperado el 9 de noviembre de 2023 de <https://bit.ly/3QvzZYB>
- Bellei, C. (2016). Dificultades y resistencias de una reforma para des-mercantilizar la educación. *Revista de Sociología de la Educación-RASE*, 9(2), 232-247. Recuperado el 9 de noviembre de 2023 de <https://bit.ly/49F8ox2>
- Bellei, C., & Muñoz, G. (2020). Políticas educacionales en Chile en las últimas décadas. Entre el Estado, el mercado y la rendición de cuentas basada en tests de logro académico. (Informe n°5). Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile. Recuperado el 9 de noviembre de 2023 de <https://bit.ly/49wM34q>
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación - administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. (3a ed., pp. 4-305). Pearson.
- Canales Cerón, M., Orellana Calderón, V. S., & Guajardo Mañán, F. (2021). Sujeto y cotidiano en la era neoliberal: el caso de la educación chilena. *Revista Mexicana De Ciencias Políticas Y Sociales*, 67(244). <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2022.244.70386>
- Cataño, G. (2004). Max Weber y la Educación. *Revista Espacio Abierto*, 13(3), 395-404. Recuperado el 9 de noviembre de 2023 de <https://bit.ly/47cCy9d>
- Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas. (2016). *Informe Nacional: Evaluación Nacional Diagnóstica de la FID*. Recuperado el 9 de noviembre de 2023 de <https://bit.ly/3FUMliA>
- Comisión Nacional de Acreditación. (2023). *Criterios y estándares de calidad para la acreditación institucional y de programas*. Recuperado el 9 de noviembre de 2023 de <https://bit.ly/3QRKtTB>
- Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado. (2003). *Documento de trabajo: Reconocimiento de agencias de acreditación en educación superior: el caso de los Estados Unidos. Una puerta*

abierta a la calidad en la educación superior. Recuperado el 9 de noviembre de 2023 de <http://bit.ly/3SxNjyk>

Corona Lisboa, J. L., (2018). Investigación Cualitativa: fundamentos epistemológicos, teóricos y metodológicos. *Revista Vivat Academia*, (144), 69-76. <https://doi.org/10.15178/va.2018.144.69-76>

Cox, C. (2012). Política y políticas educacionales en Chile. 1990-2010. *Revista uruguaya de ciencia política*, 21(1), 13-42. Recuperado el 9 de noviembre de 2023 de <https://bit.ly/49AFNZJ>

Cox, C., Meckes, L., & Bascopé, M. (2010). La institucionalidad formadora de profesores en Chile en la década del 2000: velocidad del mercado y parsimonia de las políticas. *Pensamiento Educativo, Revista de Investigación Latinoamericana (PEL)*, 46(1), 205-245. Recuperado el 9 de noviembre de 2023 de <https://bit.ly/3R21Zor>

Cuevas, Hernán; Morales, Mauricio; Rojas, Julio y Aubry, Marcel (2015). Los ministros de la Concertación de Partidos por la Democracia en Chile. Un análisis de sus capitales político, social y cultural. *Revista América Latina Hoy*, 71, 121-150. <http://dx.doi.org/10.14201/alh201571121150>

Espinoza, O. (2005). Privatización y comercialización de la educación superior en Chile: una visión crítica. *Revista de educación superior*, 34(135), Julio-Septiembre 2005. Recuperado el 9 de noviembre de 2023 de <https://bit.ly/3FUoyoq>

Falabella, A. (2016). ¿Qué aseguran las políticas de aseguramiento de la calidad? Un estudio de casos en distintos contextos escolares. *Revista Estudios Pedagógicos (Valdivia)*, 42(1), 107-126. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052016000100007>

Falabella, A., & Parcerisa, L. (2017). La Consolidación del Estado Evaluador a Través de Políticas de Rendición de Cuentas: Trayectoria, Producción y Tensiones en el Sistema Educativo Chileno. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 25, 1-24. Recuperado el 9 de noviembre de 2023 de <https://bit.ly/3G3iHNU>

Gianconi, V., Gómez, G., Jiménez, D., Gareca, B., Duran-del-Fierro, F. & Varas, ML. (2022). Evaluación diagnóstica inicial en la formación inicial docente en Chile y su relación con sus contextos institucionales. *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 59(1), 1-16. <http://dx.doi.org/10.7764/pel.59.1.2022.4>

González, R. (2017). Segregación Educativa en el Sistema Chileno desde una perspectiva comparada. Centro de Estudios del Ministerio de Educación, Chile. Programa de Naciones

Unidas para el Desarrollo. Biblioteca del Congreso Nacional. Recuperado el 9 de noviembre de 2023 de <https://bit.ly/476CiIO>

López, S., & Flores, M. (2006). Las reformas educativas neoliberales en Latinoamérica. *Revista electrónica de investigación educativa*, 8(1). Recuperado el 9 de noviembre de 2023 de <https://bit.ly/3SIUsMh>

Marchesi, G. (2004). La evolución de la política económica y social en Argentina, Chile y Perú: una visión comparativa. Center for Latin American Social Policy (CLASPO), Institute of Latin American Studies, The University of Texas. Recuperado el 9 de noviembre de 2023 de <https://bit.ly/3SOfv3>

Martínez-Ferro, H. (2010). Legitimidad, dominación y derecho en la teoría sociológica del Estado de Max Weber. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 12(1), 405-427. Recuperado el 9 de noviembre de 2023 de <https://bit.ly/49F1qrW>

Ministerio de Educación. (2009). Establece la Ley General de Educación, N° 20.370. Recuperado el 9 de noviembre de 2023 de <https://bcn.cl/2f73j>

Ministerio de Educación. (2015). Reglamenta la aplicación de la Ley 20.845 que legisla la inclusión escolar, regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben financiamiento del estado. Recuperado el 9 de noviembre de 2023 de <https://bcn.cl/2f8t4>

Ministerio de Educación (2016). Implementación de la Ley 20.903 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente. Recuperado el 9 de noviembre de 2023 de <https://bcn.cl/2f72c>

Ministerio de Educación. (2018). Reglamenta la aplicación de la Ley 21.091 que establece a la Comisión Nacional de Acreditación como fiscalizador de las carreras de pedagogía. Recuperado el 9 de noviembre de 2023 de <https://bcn.cl/2oap7>

Ministerio de Educación Pública (1980). Reglamenta la aplicación del Decreto 8144. <https://bcn.cl/3ggxh>

Ministerio de Educación Pública. (1988). Reglamenta la aplicación de la Ley 18.168 que instaura el financiamiento compartido. Recuperado el 9 de noviembre de 2023 de <https://bit.ly/3FRzPWz>

Ministerio de Educación Pública. (1990). Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, N°18.962. Recuperado el 9 de noviembre de 2023 de <https://bcn.cl/2k1tr>

- Moyano, C. (2009). MAPU o la seducción del poder y la juventud. Los años fundacionales del partido-mito de nuestra transición. (1a ed., pp. 15-303). Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Nitrihual, L. (2009) Lo reversivo en la revolución de los secundarios en Chile. *Quórum Académico* 6(1). 121-135. <https://bit.ly/48cxBxF>
- Oliva, M. (2008). Política educativa y profundización de la desigualdad en Chile. *Revista Estudios pedagógicos*, 34(2), 207-226. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052008000200013>
- Oñate, S. & Alfaro, J. (2021). Percepciones del estudiantado, discriminación educacional por medio de la normalización de la exclusión. *Revista actualidades investigativas en Educación*, 21(3), 1-27. <http://dx.doi.org/10.15517/aie.v21i3.46483>
- Penaglia, F. & Mejías, S. (2019). El conflicto estudiantil chileno y sus efectos políticos. *Revista Scielo México. POLIS México* 2019, 15(2). <https://doi.org/10.24275/uam/izt/dcsh/polis/2019v15n2/Penaglia>
- Puga, L., Polanco, D., & Corvalán, D. (2015). Segregación de la formación y carrera docente y su rol en la reproducción social de la desigualdad. *Revista calidad en la educación*, 43, diciembre 2015, 57-102. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-45652015000200003>
- Poyanco, A. (2022). El Derecho Internacional de los derechos sociales, el proceso constituyente chileno, y la opción entre un modelo de Estado Social o un Estado Subsidiario. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*. 14(1):32-50. <https://doi.org/10.4013/rechtd.2022.141.03>
- Rumié, R, Sebastián, A. (2019). Chicago Boys en Chile: neoliberalismo, saber experto y el auge de una nueva tecnocracia. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 64(235), 139-164. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.61782>
- Saura, G., & Mateluna, H. (2020). Política educativa en Chile para eliminar las lógicas neoliberales del mercado escolar. *Educar em Revista*, 36, e75918. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.75918>
- Stabili, M. (2003). El sentimiento aristocrático. Elites chilenas frente al espejo (1860-1960). (1a ed., pp. 8-571). Santiago de Chile: Ediciones Andrés Bello. <https://bit.ly/47bTe0s>
- Weber, M. (2002). Los tipos de dominación. En J. Winckelmann (Ed.), *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. (pp. 170-193) Fondo de Cultura Económica (FCE). <https://bit.ly/3FSU46j>