

Número Especial
Políticas de Inclusión y Extensión de la Obligatoriedad Escolar

archivos analíticos de
políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



Universidad de San Andrés y Arizona State University

Volumen 27 Número 23

18 de marzo 2019

ISSN 1068-2341

**Inclusión “a la Chilena”: La Inclusión Escolar en un
Contexto de Políticas Neoliberales Avanzadas¹**

Vicente Sisto

Centro de Investigación para la Educación Inclusiva
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
Chile

Citación: Sisto, V. (2019). Inclusión “a la Chilena”: La inclusión escolar en un contexto de políticas neoliberales avanzadas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(23).

<http://dx.doi.org/10.14507/epaa.27.3044> Este artículo forma parte del número especial, *Políticas de Inclusión y Extensión de la Obligatoriedad Escolar*, editado por Nora Gluz, Dalila Andrade Oliveira, y Cibele Rodrigues.

Resumen: El sistema educativo chileno ha sido considerado como uno de los más mercantilizados a nivel mundial, con fuerte presencia de proveedores privados de servicios educativos bajo un financiamiento basado en la demanda. El año 2015 se promulgó la “Ley de Inclusión Escolar” con el declarado propósito de transformar el modelo hacia uno basado en el bien público. Este artículo aborda el análisis de la justificación e instalación de esta política, como un caso en de transformación

¹ Este trabajo cuenta con el apoyo del Programa de Investigación Asociativa del Consejo Nacional de la Ciencia y la Tecnología de Chile (CONICYT PIA/CIE 160009) y del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (FONDECYT, Proyecto 1191015).

en un contexto altamente neoliberalizado. Para ello se presentan los resultados de dos estudios. El primero analiza el discurso oficial mediante el cual se justifica y promueve esta reforma. El segundo analiza los instrumentos específicos que la materializan. Esto como un modo de acceder no sólo a las retóricas mediante las cuales se justifica una transformación de este tipo, sino que a la concreción de esta transformación a partir del abordaje de los instrumentos y procedimientos específicos mediante los cuales la ley se hace operativa interpelando escuelas y comunidades a través de exigencias y regulaciones concretas. Los resultados muestran tensiones relevantes vinculadas a la persistencia del llamado school choice como principio básico, y mecanismos cuyos efectos tienden a aumentar la segregación.

Palabras clave: Inclusión; Análisis del Discurso; Legislación; Políticas; Segregación

Inclusion “in the Chilean way”: School inclusion in a context of advanced neoliberal policies

Abstract: The Chilean educational system has been considered one of the most mercantilist in the world, with a strong presence of private providers of educational services under a financing based on demand (voucher system). In 2015, the “Law of School Inclusion” was promulgated with the stated purpose of transforming the model towards one based on the public good. This article addresses the analysis of the justification and installation of this policy, as a case of transformation in a highly neoliberalized context. The results of two studies are presented. The first analyzes the official discourse by which this reform is justified and promoted. The second analyzes the specific instruments that materialize it. This is a way of acceding not only to the rhetoric through which such a transformation is justified, but to the concretion of this transformation from the approach of the specific instruments and procedures through which the law becomes operative by addressing schools and communities through concrete demands and regulations. The results show relevant tensions related to the persistence of the so-called school choice as a basic principle, and mechanisms whose effects tend to increase segregation.

Key words: Inclusion; Discourse Analysis; Legislation; Policies; Segregation

Inclusão “a la Chilena”: Inclusão escolar em um contexto de políticas neoliberais avançadas

Resumo: O sistema educacional chileno tem sido considerado um dos mais comercializados em todo o mundo, com uma forte presença de provedores privados de serviços educacionais sob um financiamento baseado em demanda. Em 2015, a “Lei de Inclusão Escolar” foi promulgada com o propósito declarado de transformar o modelo em um baseado no bem público. Este artigo aborda a análise da justificativa e instalação desta política, como um caso de transformação em um contexto altamente neoliberalizado. Para isso, são apresentados os resultados de dois estudos. A primeira analisa o discurso oficial pelo qual esta reforma é justificada e promovida. A segunda analisa os instrumentos específicos que a materializam. Assim, este artigo busca acessar não só a retórica através da qual se justifica uma transformação deste tipo, mas também a concretização dessa transformação com base na abordagem dos instrumentos e procedimentos específicos, através dos quais a lei se torna operativa desafiando as escolas e comunidades através de exigências e regulamentos específicos. Os resultados mostram tensões relevantes ligadas à persistência do chamado school choice como um princípio básico e mecanismos cujos efeitos tendem a aumentar a segregação.

Palavras-chave: Inclusão; Análise do Discurso; Legislação; Políticas; Segregação

La verdad que hoy es un día solemne y de profundo encuentro entre todos quienes vivimos en esta tierra, porque hoy no estamos promulgando solamente una ley, aquí estamos empezando a materializar un nuevo ciclo para la educación chilena. Con la Ley de Inclusión que hoy firmamos, empezamos a cumplir con aquello que ha exigido la ciudadanía desde hace largos años: que la educación deje de ser un bien de consumo y pase a ser un bien público, abierto a todos y que nos convoca a todos. Al fin ha quedado establecido que la educación es un derecho social en torno al cual se organiza nuestra comunidad. En el pasado empieza a quedar el sistema educativo creado en dictadura, que amplifica las enormes desigualdades que ya existen en nuestra sociedad y que fragmentan la cohesión. (Presidenta de Chile, Michelle Bachelet. Discurso de promulgación de la Ley N° 20.845 de Inclusión Escolar. 29 de mayo de 2015)

Introducción

Chile ha sido reconocido como un caso emblemático de aplicación de políticas de orientación neoliberal en Educación. Al amparo de la violencia política de la dictadura de Pinochet las escuelas públicas pasaron a dependencia municipal e ingresaron al sistema proveedores privados de servicios educativos que entraron en competencia con las primeras, en el contexto de la implementación de un modelo de financiamiento basado en la demanda. Desde entonces cada escuela que decide participar del sistema de subvención pública, independiente de su dependencia, pública o privada, recibe financiamiento en función de la matrícula estudiantil, bajo el modelo conocido como voucher. Con ello la educación pública se transformó en un mercado, con proveedores públicos y privados en competencia por la captación de estudiantes, precarizándose además las condiciones de trabajo del profesorado. Si bien, desde marzo de 1990 se reinició la democracia en Chile, con gobiernos en su mayor parte vinculados al mundo de la socialdemocracia y al socialcristianismo, los pilares de estas transformaciones se han mantenido intocados. Esto pues la arquitectura diseñada en dictadura resultó coincidente con los modelos de gestión pública que, desde fines de los ochenta, promovería organismos internacionales tales como el Banco Mundial, la OECD, y otros (Carnoy & McEwan, 2003). En este contexto, la llamada “Ley de Inclusión Escolar”, puesta en práctica desde marzo de 2016, ha sido presentada como un giro fundamental en la política educativa chilena, pues termina con la obtención de utilidades por parte de los dueños de los establecimientos privados que reciben subvención del Estado, eliminando el ‘copago’, monto adicional a la subvención estatal cobrado opcionalmente por los sostenedores privados a los apoderados, y suprimiendo la selección de estudiantes.

La arquitectura del sistema educativo chileno ha sido ampliamente destacada como un ejemplo de política de tipo neoliberal basada en la apertura del mercado de la educación pública a proveedores privados. Por ello, en el contexto de este número especial, orientado al análisis de políticas orientadas a ampliar la cobertura escolar abordando deudas en términos de igualdad, la llamada Ley de Inclusión Escolar puede resultar un caso relevante. Ésta ha sido presentada como una legislación opuesta al valor de mercado, que busca responder a una deuda radical de las políticas de Estado en términos de igualdad en Chile. Sin embargo esta reforma se instala dentro de un sistema cuyas bases están profundamente inspiradas en un modelo de mercado (Assaél et al., 2011; Fardella & Sisto, 2015; Pitton, 2007; Sisto, 2012; Stromquist & Sanyal, 2013). Esto, en el contexto de lo que algunos han llamado neoliberalismo avanzado, caracterizado por promover estrategias de gobierno de carácter híbrido, privatizando la provisión de servicios públicos, pero con un Estado que no desaparece, sino que toma una nueva fuerza a través de mecanismos de gobierno basados en el financiamiento y rendición de cuentas (Davies, 2017). Analizar las orientaciones que definen la

Ley de Inclusión Escolar en Chile y su operatividad puede permitir problematizar los sentido que adquiere la denominada “inclusión escolar” en contextos influidos por las prescripciones neoliberales al sistema educativo.

En específico, este artículo se orienta al análisis de la justificación e instalación de la política. Para ello presenta los resultados del análisis del discurso oficial mediante el cual se justifica y promueve esta reforma, así como un análisis de los instrumentos específicos que la materializan. Esto como un modo de acceder no sólo a las retóricas mediante las cuales se busca justificar una transformación de este tipo mediante la noción de Inclusión Escolar, sino que a la concreción de esta transformación a partir del abordaje de los instrumentos específicos mediante los cuales la ley se hace operativa interpelando escuelas y comunidades a través de exigencias y regulaciones concretas. De este modo se espera contribuir a la comprensión de cómo se expresan y desarrollan en términos operativos, políticas, al menos en principio, inspiradas en la recuperación del valor del bien público en un contexto de políticas educativas profundamente mercantilizadas, así también a cómo la noción de Inclusión toma un rol relevante en estas transiciones entre lógicas y modelos políticos, mostrando, a partir de este caso, las traducciones posibles de esta noción y sus usos en un contexto de políticas fuertemente basadas en el mercado y la libre elección del consumidor, como es el caso chileno.

Chile como un Caso de Políticas Neoliberales aplicadas a la Educación

Desde 1975, en el contexto de la dictadura militar dirigida por Pinochet, Chile comenzó a implementar desde 1975 de un modo radical los principios de Milton Friedman en el campo de la política pública. En efecto, sus discípulos prontamente se instalaron en áreas de influencia y llevaron adelante, con la venia del dictador, lo que el sociólogo Tomás Moulian (1996) llamará la fase revolucionaria de la Dictadura. Según éste, si bien, en principio, ésta tuvo un carácter contrarrevolucionario, prontamente, y de un modo creciente desde 1975 se hizo notorio el carácter de revolución neoliberal, al amparo de la violencia de Estado. Fue así que, sin una presión explícita de los mercados internacionales o de organismos multilaterales, Chile comenzó a implementar una drástica revolución neoliberal que prontamente se verificará en la legislación laboral y de protección social, en el campo de la salud y en el campo de la educación (Assaél et al., 2011; Bustos, 2015; Pitton, 2007; Stromquist & Sanyal, 2013).

En el campo de la Educación esta revolución se concretó mediante diversos cuerpos legales, entre ellos el Decreto Ley 3.063, en 1979, reglamentado en 1980, mediante el decreto 1-3.063, con el cual se traspa la administración de las escuelas desde el Ministerio de Educación a las municipalidades –unidades mínimas de gobierno local-, los Decretos Leyes 3.166 y 3.476 del mismo año que reglamentan la incorporación de prestadores privados de servicios educativos subvencionados estatalmente. Así todos, privados subvencionados y municipales, comienzan a competir entre sí por los recursos públicos bajo un modelo de financiamiento basado en el subsidio a la demanda, conocido como Voucher, y estableciendo como principio la libre elección de escuelas por parte de los apoderados (Blanco, Paulus, Razeto-barry, Fábrega, & Vivanco, 2014; Portales & Heilig, 2014). El modelo Voucher fue conceptualizado por Milton Friedman hace ya más de 50 años, como una estrategia para incrementar la calidad educativa, y mejorar el control del gasto público mediante la incorporación de proveedores privados en competencia con los públicos (Carnoy, 1998). Con ello, la competencia se realiza en la captación de matrículas y en el aseguramiento de la asistencia, con escuelas privadas que, aunque cuentan con los mismos apoyos financieros del Estado, no están sujetas a las mismas regulaciones y exigencias legales que las municipales, permitiéndose la selección de estudiantes, y el lucro en la educación pública. Esto, pues el lucro impulsaría la innovación y la calidad en educación, según sus promotores.

Este modelo de política educativa prontamente entrará en consonancia con las posteriores recomendaciones del Banco Mundial, desde los 90, en relación a que los servicios públicos pueden ser llevados a cabo por prestadores privados de servicios públicos, lo que redundaría en una eficacia del gasto al pagarse sólo por los servicios prestados (Banco Mundial, 1996; Shah, 2005). La calidad de las prestaciones puede ser regulada, según esta recomendación, mediante el uso de instrumentos estandarizados que permitan dar cuenta de los resultados de los prestadores. En el caso de la educación esto se concretará en la recomendación de establecer pruebas estandarizadas de medición de aprendizaje fundamentalmente, aunque no únicamente, en las áreas de lenguaje y matemática (Bruns, Filmer, & Patrinos, 2011). En Chile esto se ha concretado a través del Sistema de Medición de la Calidad Educativa (SIMCE), estableciéndose además, durante los últimos años, la medición de la velocidad lectora, como otro índice de calidad.

Tal como se presenta, las políticas implementadas en Chile, resultan un caso extremo de políticas centradas en la provisión privada de servicios educativos financiados por el Estado, basada en la libre elección por parte de apoderados y con sistemas de accountability basada en resultados; políticas ya promovidas para todo el mundo por organismos como el Banco Mundial, la OECD entre otros (Verger, 2016). Estos, a través de diversos informes, han señalado que para lograr una mejor educación, se hace necesario (a) implicar proveedores privados en el sistema de educación pública, exentos de regulaciones propias de la administración pública, en el contextos de sistemas de financiamiento basados en la demanda; (b) estos proveedores, públicos y privados, deben ser puestos en competencia en la captación de estudiantes (y con ello del financiamiento estatal); con ello (c) la población se clienteliza: estudiantes y apoderados, mediante su elección de proveedor, estimularían que sus necesidades y requerimientos sean satisfechos; junto a lo anterior, se demanda a los gobiernos (d) instalar sistemas de aseguramiento de la calidad basada en la rendición de cuentas en función de estándares y resultados que deben aplicarse a organizaciones (escuelas, universidades y otras instituciones educativas) y a su fuerza de trabajo: profesores y académicos (ver Abdeljalil & Thibaut, 2015; Banco Mundial 1996; Wittmann, 2008).

La lógica tras estas políticas ha sido denominada Nuevo Management Público (NMP), el cual emergió durante la década de los 80 a partir de la crítica al lento movimiento del Estado, en comparación con la supuesta agilidad con que las empresas privadas se adaptarían a un entorno demandante y de cambio acelerado (Bordogna, 2008; Healy, 2009; Levy, 2010; Thomas & Davies, 2005; Wittmann, 2008). Autores como Parker (2002) y O'Reilly & Reed (2010 y 2011), han llamado managerialism a esta perspectiva para destacar la fuerza dogmática con que se ha impuesto en los diversos espacios de acción pública, en lo que Le Gálès ha llamado “the triumph of new public management” (Le Galès, 2016, p. 516). Según este autor, este triunfo se verifica, en términos prácticos, en la difusión de los instrumentos promovidos por el NMP.

Tal como se puede apreciar, parte de estos principios comenzaron a ser realizados de un modo acelerado y unilateral en Chile, al amparo de la violencia política de la dictadura militar de Pinochet. Recientemente Assaél, Cornejo, González, Redondo, Sánchez y Sobarzo, en una revisión de las transformaciones de las políticas educativas en Chile, han señalado que:

Al comenzar la década de los 80', la dictadura militar de Pinochet, en un contexto de represión que imposibilitaba cualquier tipo de cuestionamiento o debate, realizó cuatro grandes transformaciones que pueden ser consideradas los pilares del actual modelo. Éstas fueron, esencialmente: 1) redefinición del marco regulatorio educativo, del rol del Estado y de la prelación de derechos educativos a través de una nueva Constitución; 2) instalación de un modelo de gestión del sistema educativo formal que introduce un nuevo y central actor, los sostenedores (municipios y agentes privados); 3) implementación de una nueva lógica de financiamiento de los establecimientos educacionales, a través de una particular versión de vouchers o subsidios portables a los alumnos; 4) reestructuración y privatización del sistema

de educación superior. Todas estas transformaciones terminan por institucionalizarse a través de la Ley Orgánica Constitucional de Educación, dictada el 10 de marzo de 1990, un día antes que Pinochet entregara el poder. Ninguna reforma de los gobiernos civiles de post dictadura han afectado estos pilares estructurales.” (Assaél et al., 2011, pp. 307-308)

Como señala la cita, con el advenimiento de la democracia, los pilares de la reforma educativa se han mantenido, siendo fundamento de las reformas siguientes. Esto no debería extrañar, en cuanto la naciente democracia postdictadura desarrolló sus políticas públicas fuertemente apegada a las recomendaciones que venían paulatinamente desarrollándose desde los organismos internacionales (ver Martínez-Boom, 2004). Por el contrario, las medidas que iban proponiendo los organismos internacionales del sistema de Naciones Unidas, especialmente el Banco Mundial, no iban en contradicción con la reforma iniciada por la dictadura de Pinochet. Por lo que las recomendaciones de estos organismos, más que cuestionar el sistema educativo instalado por Pinochet, lo reforzarían.

El Problema de la Inclusión Escolar cuestionando la Política Educativa en Chile y el Surgimiento de la Ley

Sin embargo la aplicación de estas políticas ha tenido efectos significativos en la composición del sistema escolar. Actualmente el 92% de la matrícula escolar está en algún establecimiento, público o privado, con financiamiento del Estado, siendo estos últimos los que captan mayor cantidad de matrícula en número creciente. Según estadísticas del Ministerio de Educación (Mineduc, 2016), entre el año 2004 y el 2015, la matrícula en el sector privado subvencionado ha aumentado, desde un 41% hasta un 56%, disminuyendo en el sector público municipalizado desde un 50% hasta un 36%. Cerca de un 80% de los estudiantes del sector privado subvencionado actualmente están en establecimientos que han adoptado el copago, medida que permite a los propietarios privados cobrar un adicional a los apoderados por sobre la subvención que reciben del Estado. Diversos estudios han mostrado que este mecanismo de copago ha actuado en términos prácticos discriminando por condición socioeconómica, contribuyendo a producir un sistema educativo altamente segregado, donde la segregación por razones socioeconómicas se correlaciona con el potencial rendimiento académico de los estudiantes aumentando las diferencias entre escuelas (Canales, Bellei & Orellana, 2016; Santos & Elacqua, 2016). Por ello la evidencia indica que, en el contexto de un sistema basado en la rendición de cuentas en función de resultados, los mejores resultados de los establecimientos se deberían a la composición socioeconómica de los alumnos y no a la efectividad de sus procesos educacionales, lo que se refuerza con la posibilidad que tienen estos establecimientos de aplicar mecanismos de selección de carácter académico a sus estudiantes (Canales, Bellei & Orellana, 2016; Rojas, 2016; Santos & Elacqua, 2016).

En este contexto, el año 2006 se levantó el llamado “Movimiento Pinguino”, compuesto por estudiantes del sistema subvencionado, público y privado, que reclamaban una educación gratuita y de calidad, que no discrimine por condición socioeconómica, demandando el fin del lucro por parte de los propietarios de establecimientos privados (Falabella, 2008). Este movimiento, que toma su nombre de los colores del uniforme escolar (blanco con negro), logró profunda adhesión de la ciudadanía. A fines de mayo del 2006 ya más de 250 establecimientos estaban paralizados; se realizaron marchas a nivel nacional, las que llegaron a congregarse a más de 600.000 personas, sumándose otros actores, como profesores, apoderados, sindicatos y otras organizaciones sociales (Falabella, 2008). Estas demandas se mantuvieron en las movilizaciones estudiantiles que prosiguieron, siendo incluidas en las del año 2011, protagonizadas por estudiantes universitarios y que se centraron en el sistema universitario, y siguientes, en un contexto en el cual las reformas

aplicadas por los sucesivos gobiernos no dieron respuestas a estas temáticas (Stromquist & Sanyal, 2013).

Es importante destacar que estos movimientos desafiaron principios que estaban dados como premisas básicas, como es la libertad de lucrar y de seleccionar por parte de los proveedores privados (Falabella, 2008; Sisto, 2013). Sin embargo estos principios se mantendrán inalterables hasta la promulgación, el 29 de mayo de 2015, de la llamada Ley de Inclusión Escolar (Ley N° 20.845). De hecho la Presidenta Bachellet, quien también fue presidenta en el período 2006-2010, en el mensaje con el cual promulga la Ley de Inclusión Escolar, reconoce que si bien varias de las medidas contenidas en esta ley fueron propuestas el año 2007 a través del proyecto de ley que estableció la Ley General de Educación, éstas no fueron aprobadas.

Hoy, la Ley de Inclusión Escolar explícitamente se orienta a eliminar el copago, el lucro y la selección. Esto con el declarado fin de hacer al sistema educativo chileno más inclusivo, que no segregue por condiciones socioeconómicas, culturales o académicas.

La Política, su Legitimación Discursiva y los Instrumentos que la Concretan

Las políticas públicas tienen como objetivo realizar una modificación, generar un desplazamiento en el espacio social, con el fin de desarrollar una nueva configuración de la realidad que se considera más adecuada o deseada (Grau, Íñiguez & Subirats, 2010). Esto se realiza “escogiendo entre posibles valores y criterios, entre posibles objetivos y medios, optando por determinadas rutas estratégicas de acción, ciertos actores, procedimientos, tiempos e instrumentos” (Grau, Íñiguez & Subirats, 2010; p. 66). El análisis de la política pública, por lo tanto supone abordar esas elecciones de valores, criterios, objetivos y medios; así como los modos en que estas elecciones se concretan, interpelando actores individuales o institucionales, estableciendo procedimientos, instalando instrumentos específicos, entre otros.

En este contexto el análisis de la Ley de Inclusión Escolar, en tanto posibilidad de transformación de las lógicas que han dominado la política educativa en Chile, supone abordar tanto su dimensión discursiva, a través de los documentos mediante los cuales la Ley se justifica, explica y promueve (Ahl & Nelson 2015; Atkinson 2000; Taylor 1997); así como su dimensión procedimental, a través del abordaje de los instrumentos mediante los cuales se despliega la política (Le Galès, 2010; Kurunmäki & Miller, 2011; Lascoumes & Le Gales, 2007; Miller & O’Leary, 2007).

En efecto, el desarrollo e implementación de políticas públicas, en el contexto de las sociedades democráticas contemporáneas, supone alcanzar legitimidad social, por lo que deben ser explicadas y justificadas. Es a través de los documentos que las defienden y difunden, que se explicita cómo la política define cuál es la naturaleza del problema que se busca solucionar, explicitando su solución. Son las descripciones, diagnósticos y juicios presentes en estos documentos, los que permiten abordar cómo se construye el problema de un cierto modo, describiendo actores y prescribiendo acciones y soluciones, moldeando relaciones y estableciendo las categorías mediante las cuales el problema puede ser abordado (Czarniawska, 2010; Hunter, 2008; Prior, 2008). He aquí como se expresa una dimensión discursiva a través de los textos que promueven la Ley. Por ello este tipo de documentos no deben ser observados simplemente como muestra de las intenciones de quienes han diseñado las políticas, o como expresión de razonamientos lógicos y neutrales. Sus argumentos y descripciones moldean formas de acción, interpelan actores y establecen un sentido para la política, desde ese punto de vista, los documentos actúan (Prior, 2008).

Sin embargo la actuación de los documentos no se restringe al plano declarativo en el cual se despliegan retóricas que justifican. Los documentos de carácter legal regulan la acción en el campo de aplicación, establecen procedimientos e instalan instrumentos. Esta dimensión práctica también

debe ser estudiada (Aggeri & Labatut, 2011; Baudot, 2014; Campos, 2005; Le Galès, 2010; Kurunmäki & Miller, 2011; Shore & Wright, 2015b). En un contexto en el cual se ha promovido la prestación privada de servicios públicos, los mismos organismos internacionales que lo han impulsado, en paralelo, han prescrito la necesidad de establecer mecanismos regulatorios que permitan controlar la acción de esta diversidad de actores que realizan la acción pública (ver, por ejemplo, Amstrong, 2005; Bruns et al., 2011; Shah, 2005; entre otros). He ahí la relevancia que cobran los mecanismos regulatorios que establece una política, como la Ley de Inclusión, en un contexto en el cual las políticas públicas son menos jerarquizadas y ya no están organizadas al interior de un sector demarcado o claramente estructurado, como lo fue el Estado (Le Gales, 2016). Hoy la maquinaria de gobernanza pública ya no responde a la positividad de un Estado que actúa directamente, sino que a un Estado que regula la acción de otros (Holzinger & Schmidt, 2015). En coherencia con ello, las perspectivas recientes en análisis de políticas públicas, han planteado la necesidad de abordar los aspectos procedimentales de la política, pues son éstos los que la concretan, demarcando y estructurando un espacio social determinado (Kurunmäki, Mennicken, & Miller, 2016; Le Galès, 2010; Le Gales, 2016), por lo cual los procedimientos e instrumentos se constituyen en el corazón del funcionamiento del Estado en los diversos campos de acción pública (Conrad & Guven, 2011; Cooper & Ezzamel, 2013; Le Galès, 2016; Henman, 2016).

Esta Investigación

A continuación se presentan los resultados de dos estudios interrelacionados que buscan comprender cómo la Ley de Inclusión Escolar se justifica e instala en Chile, a través del análisis del discurso oficial mediante el cual se justifica y promueve esta reforma, así como un análisis de los instrumentos específicos que la materializan. Esto, tomando en cuenta que Chile es un caso emblemático de políticas educativas de carácter mercantilizado que ha seguido las premisas del llamado Nuevo Management Público, y que esta Ley se ha presentado como el esfuerzo legislativo más radical orientado a transformar estas lógicas.

El *primer estudio* abordó, en términos muestrales los dos principales textos de difusión de la Ley de Inclusión Escolar:

1. El mensaje presidencial al Congreso Nacional, “con el que inicia un proyecto de ley que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del estado”, 19 de mayo, 2014. Mensaje en Sesión 28. Legislatura 362.
2. El discurso presidencial de promulgación de la Ley N° 20.845 de Inclusión Escolar, 29 de mayo de 2015.

El muestreo fue de carácter intencional. Si bien existen diversos materiales y documentos escritos del Ministerio de Educación dirigidos a diversos actores del sistema, particularmente sostenedores (municipales y privados), en el cual se explica y difunde la reforma, así como material de publicidad en la vía pública, se consideró a estos documentos pues son los que desarrollan de un modo más amplio los principales argumentos que justifican la normativa, siendo estos dos textos los que luego son citados directa o indirectamente en la mayor parte de los otros materiales de difusión, mostrando con ello su primacía.

Estos textos conformaron un corpus que fue analizado mediante el Análisis del Discurso siguiendo la propuesta desarrollada por el grupo de Discurso y Retórica de Loughborough (Íñiguez 2006; Potter & Wetherell, 1987), el cual se caracteriza por su orientación pragmática y retórica, utilizando el software Atlas-ti como herramienta de codificación. En primer lugar, se realizaron codificaciones preliminares del corpus, con la intención de crear un grupo manejable de datos en

función de los objetivos de investigación. Luego de lo cual se realizó un análisis en detalle utilizando la noción de *repertorio interpretativo*, en tanto “sistemas de términos usados recurrentemente para caracterizar y evaluar acciones, eventos y otros fenómenos” (Potter & Wetherell 1987, p. 149).

El *segundo estudio* considero los principales documentos de carácter regulatorio que hacen funcionar la Ley en términos prácticos. Estos son

1. Ley N° 20.845 de Inclusión Escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del estado.
2. Decreto Supremo 148/2016 del Ministerio de Educación que establece el Reglamento: sobre establecimientos que solicitan por primera vez subvención. Fecha Promulgación: 19-05-2016.
3. Decreto Supremo 575/2015 del Ministerio de Educación que modifica decreto supremo n° 469, de 2013, que aprueba el reglamento que establece las características, modalidades y condiciones del mecanismo común de rendición de cuenta pública del uso de los recursos, que deben efectuar los sostenedores de establecimientos educacionales subvencionados o que reciban aportes del estado. Fecha Promulgación: 23-12-2015
4. Decreto Supremo 152/2016 del Ministerio de Educación que aprueba reglamento del proceso de admisión de los y las estudiantes de establecimientos educacionales que reciben subvención a la educación gratuita o aportes del estado. Fecha Promulgación: 19-05-2016
5. Decreto Supremo 19/2016 del Ministerio de Educación que modifica el decreto n° 24, de 2005, del ministerio de educación, que reglamenta consejos escolares. Fecha Promulgación: 21-01-2016
6. Decreto Supremo 526/2015 del Ministerio de Educación que aprueba reglamento que establece los mecanismos, procedimientos, límites, gastos, y costos imputables al fondo de garantía de infraestructura escolar y fija las demás normas para su funcionamiento. Fecha Promulgación: 01-12-2015.
7. Decreto Supremo 582/2015 del Ministerio de Educación que aprueba reglamento que aprueba reglamento sobre fines educativos, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 3° y siguientes del decreto con fuerza de ley n°2, de 1998, del Ministerio de Educación. Fecha Promulgación: 29-12-2015.
8. Decreto 1/2016 del Ministerio de Educación que modifica el artículo 2° bis del decreto supremo n° 53, de 2011, del ministerio de educación, que establece elementos de enseñanza y material didáctico mínimos con que deben contar los establecimientos educacionales para obtener y mantener el reconocimiento oficial del estado en la forma que indica. Fecha Promulgación: 06-01-2016.
9. Decreto 478/2015 del Ministerio de Educación que aprueba reglamento que establece los procedimientos para poner término al financiamiento compartido, de conformidad a los artículos vigésimo primero transitorio y siguientes de la ley n° 20.845. Fecha Promulgación: 27-10-2015.
10. Decreto 515/2015 del Ministerio de Educación que aprueba el reglamento que determina la metodología para la identificación de los alumnos preferentes a que se refiere el artículo 4° de la ley n° 20.845, que modifica la ley n° 20.248 que establece una subvención escolar preferencial. Fecha Promulgación: 18-11-2015.
11. Decreto 301/2016 del Ministerio de Educación que modifica decreto supremo n° 152, de 2016, que reglamenta el proceso de admisión de los y las estudiantes

de establecimientos educacionales que reciben subvención a la educación gratuita o aportes del Estado.

12. Dictámen N° 24/2016 de la Superintendencia de Educación. Sobre contratación y pago de remuneraciones con fines educativos.
13. Dictámen N° 28/2016 de la Superintendencia de Educación. Sobre lo posibilidad que los establecimientos educacionales consideren en el proceso de admisión el rendimiento pasado o potencial de los postulantes, mientras no se haya implementado en sus respectivas regiones lo dispuesto en las artículos 7 bis al 7 septies de la Ley de Subvenciones.

Los Decretos seleccionados contienen reglamentos que hacen operativa la Ley de Inclusión Escolar. Los Dictámenes de la Superintendencia de Educación que forman parte de este análisis son dictámenes explícitamente referidos a la mencionada Ley definiendo operativamente ciertos elementos clave no explicitados ni en la Ley ni en los reglamentos que la concretan, por lo que forman parte también de la normativa reguladora. Cabe destacar que todos estos documentos son de dominio público, en tanto leyes, decretos y dictámenes oficiales de órganos del Estado.

Siguiendo las propuestas de Prior (2008), aquí se realizó un análisis descriptivo de carácter pragmático. Siendo textos de carácter regulatorio, precisamente se buscó comprender cómo las medidas establecidas estructuran el campo de la educación, promoviendo determinadas formas de acción.

A continuación se presentan los principales resultados de estas dos estrategias de análisis. Se destacado con ‘negrita’ ciertas palabras y enunciados que son relevantes para el análisis.

El Discurso que Justifica: Inclusión Escolar para Garantizar la Libre Elección de los Apoderados

El análisis de los discursos presidenciales que presentan la Ley ante el Congreso y que promulgan oficialmente la Ley ante la ciudadanía muestra el despliegue de diversos repertorios interpretativos orientados a justificar y dar sentido a la política.

El primer repertorio es el denominado *Epocalista* presente en otros discursos oficiales que justifican políticas públicas (ver Sisto & Fardella, 2011). Este repertorio se caracteriza por justificar la transformación promovida por la política haciendo referencia a una época, la que es descrita utilizando una retórica empiricista caracterizada por el uso de formas gramaticales que tienen el efecto de establecer la descripción como una representación objetiva y neutral de la realidad (Potter, 1996):

En el mundo del siglo XXI, el desarrollo y avance de los países ya no depende de las riquezas naturales que ellos poseen, **sino de las capacidades y habilidades de las y los ciudadanos** para aportar a dicho desarrollo. A su vez, lo anterior depende estrechamente de la capacidad de las sociedades para dar a todos y todas sus integrantes las oportunidades de llevar a cabo sus proyectos de vida, desarrollar al máximo sus potencialidades y aportar al bien común y al crecimiento social, cultural y económico del conjunto. **En un mundo globalizado y cosmopolita, abierto, dinámico y también competitivo, las naciones se juegan su futuro** en las capacidades que posean las personas para reflexionar y plantear soluciones a los problemas locales y globales, para generar y aplicar conocimiento, para desarrollar o adaptar tecnología, para buscar nuevas respuestas frente a sus preocupaciones, para generar y promover ideas, para proyectarse al futuro desde su historia y su identidad.

Para todo ello, la pieza clave es la educación. Una educación entendida no sólo como un mecanismo de transmisión de conocimientos o como un mero entrenamiento para el trabajo, sino como un proceso de socialización y formación de personas integrales, de ciudadanos conscientes, críticos y comprometidos con su entorno y sociedad. (Mensaje presidencial al Congreso Nacional, 19 de mayo, 2014)

Tal como se puede apreciar a través de la cita se establece un escenario, *un mundo globalizado y cosmopolita, abierto, dinámico y también competitivo*. En este mundo *el desarrollo y avance de los países depende de las capacidades y habilidades de las y los ciudadanos*. Es ahí donde *las naciones se juegan su futuro*. La descripción es de carácter factual. Los hechos aparecen como demostrables por sí mismos, sin necesidad de evidencia. Y el mundo, *tal cual es*, es el que sitúa a la educación como *la pieza clave*. Ésta se define de un modo particular con un efecto prescriptivo relevante a la hora de justificar la Ley: la educación que puede responder a este desafío es aquella entendida *como un proceso de socialización y formación de personas integrales, de ciudadanos conscientes, críticos y comprometidos con su entorno y sociedad*. Esto se distingue de la educación como *mecanismo de transmisión de conocimientos o mero entrenamiento para el trabajo*. Así, mediante el repertorio epocalista se justifica una determinada comprensión de la educación, como una necesidad.

La versión de educación escogida es relevante pues coincide con el segundo repertorio, el cual se repite tanto en los textos presidenciales analizados, como en la propia y sus relaciones: ***La Educación como bien público y derecho social de cada individuo:***

Con la Ley de Inclusión que hoy firmamos, empezamos a cumplir con aquello que ha exigido la ciudadanía desde hace largos años: que **la educación deje de ser un bien de consumo y pase a ser un bien público, abierto a todos y que nos convoca a todos**. Al fin ha quedado establecido que la educación es un **derecho social en torno al cual se organiza nuestra comunidad**. En el pasado empieza a quedar el sistema educativo creado en **dictadura**, que **amplifica** las enormes desigualdades que ya existen en nuestra sociedad y que fragmentan la cohesión. (Discurso presidencial de promulgación de la Ley, 29 de mayo de 2015)

Esta cita muestra cómo este repertorio se basa en establecer oposiciones entre la Ley de Inclusión y *el sistema educativo creado en dictadura*, esta oposición es utilizada con el fin de legitimar la Ley, en tanto deja *en el pasado* dicho sistema, caracterizado por *amplificar desigualdades y fragmentar la cohesión social*, así como generar sufrimiento en los individuos:

Atrás queda la escuela que deja a nuestros hijos e hijas fuera de un recinto educacional, por la exigencia de un pago o por un angustioso proceso de selección. Atrás quedan los viajes de una hora para acercarse a un recinto municipal de otra comuna más rica, por falta de alternativas en la propia comuna. Atrás queda, sobre todo, la frustración y el dolor de los apoderados frente al rechazo arbitrario de su hijo o de su hija. (Discurso presidencial de promulgación de la Ley, 29 de mayo de 2015)

El uso de la *angustia, frustración y dolor* como descriptores de lo que queda atrás, refiriendo a lo que sería el sistema de la dictadura, permite fortalecer, nuevamente por una relación de oposición, la legitimidad de la Ley. Es significativo que todos estos descriptores de los efectos de la política se centran en el plano individual. Es importante considerar que el texto del cual se extrae la cita, es un texto de promulgación de Ley dirigido a la ciudadanía, que es transmitido por algunos medios radiales y televisivos en horario matinal. Por ello este relato está dirigido a captar adhesión sobre todo de un público que ve televisión y escucha radio en la mañana de un día de semana.

Cabe destacar que este repertorio se expresa también en una **versión de Escuela Inclusiva**. Como veremos, ésta no sólo se centra en una dimensión individual, sino que también colectiva: [La escuela inclusiva es] una escuela donde la calidad se vive día a día, en el tiempo que hay para preparar las clases, en el material que utilizan los niños y las niñas, en la dedicación que se entrega a la realidad de cada estudiante, en las relaciones de respeto entre los miembros de la comunidad educativa, mostrando que es posible superar la competencia individual y construir metas comunes como motor de aprendizaje. Éste es el espacio en que los chilenos y chilenas podremos aprender a convivir desde pequeños, como una comunidad de iguales, para crecer adecuadamente como ciudadanos del futuro. Es el espacio donde sembramos el desarrollo de Chile, y eso es sinónimo de oportunidades para cada uno. (Discurso presidencial de promulgación de la Ley, 29 de mayo de 2015)

La versión de Escuela Inclusiva descrita por el Discurso presidencial tiene la característica de oscilar entre el énfasis en el derecho de cada individuo, y el énfasis en la construcción de un espacio común que llega a adoptar la escala de la nación. Así la Escuela inclusiva incluye tiempo *para preparar clases* (tiempo para el profesor), *dedicación a la realidad de cada estudiante* (beneficiando condiciones de trabajo para el profesor, y mejorando la atención del estudiante); estableciendo relaciones de respeto entre miembros (individuales) de una comunidad educativa, nombrada como tal. La opción por *comunidad* es fortalecida por la opción establecida entre *competencia individual* y el *construir metas comunes*. Esto es un guiño a los discursos mediante los cuales se han legitimado los movimientos estudiantiles en Chile desde el año 2006, una de cuyas consignas ha sido precisamente el rechazo a una educación que fortalece el individualismo y la competencia, frente a la construcción de una comunidad de ciudadanos en igualdad (Stromquist & Sanyal, 2013).

Esta referencia a un discurso propio de los movimientos sociales al referir a la Escuela Inclusiva, se desarrolla fuertemente en el tercer reportorio: **Esta Ley escucha a los Movimientos Sociales y es fruto del Diálogo Social**. La siguiente cita es representativa de esto:

Hoy estamos promulgando esta ley, que representa un triunfo que por cierto no le pertenece sólo al Gobierno, éste es un **triunfo que fue escrito por estudiantes, familias y parlamentarios**. Podemos decir con orgullo que tendremos una educación sin lucro, en que se terminarán las discriminaciones a los niños y sus familias, y que el copago dejará de ser una carga económica para la familia. Y esto es un logro, entonces, **de todo Chile**. Y ese paso tan importante se hizo en paz, **con diálogo y entendimiento**, ya que ese es el **camino legítimo para demandar cambios y construir las transformaciones** que Chile necesita. Y permítanme que aquí, en medio de esta ceremonia que nos llena de orgullo, porque **representa una conquista para Chile, permítanme rechazar categóricamente las acciones vandálicas que vimos anoche, cuando terminó la marcha de los estudiantes**. ¿Qué tiene que ver la **demanda legítima de los estudiantes y sus familias** por tener una mejor educación, con la **violencia, saqueos y actos de destrucción** de la ciudad? **Ese no es el camino que Chile quiere**, y estoy segura que los estudiantes, sus familias y Chile entero condenan el uso de la violencia como medio para lograr una educación de calidad. Porque un sistema educacional más integrador, moderno y justo, se construye con espacios de diálogo, inclusión y debate, y no usando la violencia. (Discurso presidencial de promulgación de la Ley, 29 de mayo de 2015)

El párrafo anterior posiciona el logro de esta Ley como un triunfo de estudiantes y familias, presentándola como vinculada a su *legítimas demandas*, pero canalizadas a través del diálogo social

propio de los mecanismos institucionales. Esto es puesto en relación de oposición con la *violencia, saqueos y actos de destrucción que vimos anoche, cuando terminó la marcha de los estudiantes*. Ante la descripción de la marcha estudiantil, principal herramienta de expresión de los movimientos estudiantiles, como forma de violencia (*no es el camino que Chile quiere*), la Ley, en tanto *fruto del diálogo y del entendimiento*, es puesto como una lección para generar *los cambios y transformaciones que Chile necesita*. La referencia a que esta ley sería el logro de los movimientos sociales, a la vez que un logro del diálogo social, aparece en ambos documentos analizados, presentándose estas descripciones con un fuerte carácter moralizante relativo a los modos de acción política legítimos y aceptables.

Finalmente el cuarto repertorio relevante que ha emergido del análisis de los documentos refiere al **Garantizar la libertad de elección** como un sentido fundamental del proyecto. Esto será presentado a través de dos citas:

Este sistema [el anterior a la promulgación del proyecto] **restringe gravemente la libertad de enseñanza**; los padres, madres y apoderados **no escogen** establecimientos conforme al proyecto educativo que sea **de su preferencia**, sino que **sólo pueden optar entre aquellos que puedan pagar**. El **ejercicio de esta libertad está condicionado por los ingresos** de las familias y restringido por la estructura diferenciada de copago y la inequidad en la distribución espacial de las escuelas. Por ello, es que **este proyecto busca garantizar la libertad de enseñanza y hacerla efectiva**, a fin que todos los padres, madres y apoderados del país, independientemente de sus ingresos, puedan elegir los establecimientos educacionales que sean de su preferencia. (Mensaje presidencial al Congreso Nacional, 19 de mayo, 2014)

Los tres ejes de este proyecto -el fin al lucro en establecimientos que reciben recursos públicos, el término de la selección escolar y la derogación del sistema de financiamiento compartido-, apuntan a dar un marco sustentable que permita **avanzar en asegurar el derecho a una educación de calidad, reducir las desigualdades y garantizar, de manera efectiva, la libertad de los padres, madres y apoderados para elegir la educación de sus hijos**. (Mensaje presidencial al Congreso Nacional, 19 de mayo, 2014)

Las dos citas coinciden en establecer como objetivo y sentido de la Ley el garantizar la libre elección del establecimiento educacional por parte de los apoderados. La primera cita nuevamente utiliza el recurso de establecer oposiciones con el sistema educativo anterior, ya descrito como vinculado a la dictadura. En este caso ese sistema emerge como *limitando la libertad de enseñanza* en tanto restringe la posibilidad de *escoger* en función del proyecto educativo que sea de *preferencia* de los apoderados. Esta libertad de elección estaría restringida por el llamado *copago*, que establecería una discriminación (y limitación a la libre elección) en función del ingreso monetario de la familia. De este modo la Ley es presentada con el objetivo de *garantizar de manera efectiva la libertad de elegir*. Esto en un contexto, en que se mantiene una competencia entre proveedores privados y públicos (municipalizados) en la captación de matrícula, en tanto fuente de financiamiento estatal.

Regulaciones que Concretan: Transferencia Condicionada de Fondos, Selección por Rendimiento Académico y la Segregación más allá de la Condición Económica

Las regulaciones establecidas por los documentos procedimentales analizados desarrollan una arquitectura del sistema educativo caracterizado por mantener una provisión mixta de servicios

de educación pública incluyendo prestadores públicos y privados. Las regulaciones que establece la norma no son obligatorias para los establecimientos privados, sin embargo si estos optan por el financiamiento público deben cumplir las condiciones que establece la Ley. De este modo la Ley regula en tanto establece mecanismos de transferencia condicionada de fondos. Esto resulta significativo, pues, es mediante la financialización de la provisión del servicio, que la educación es gobernada.

La ley ofrece diversas opciones a los establecimientos. Por cada estudiante matriculado, y en función de los promedios de asistencia, el establecimiento recibe una subvención por estudiante (equivalente a \$85.000 mensuales)². Si el establecimiento recibe estudiantes que son de los niveles más vulnerables, calificados como prioritarios, obtendrá por cada uno de ellos un monto adicional vinculado a la Ley de Subvención Preferencial (SEP) que con la Ley de Inclusión es modificada, estableciendo montos más altos (\$40.000). Así mismo se establece una nueva categoría, la de estudiante 'preferente', correspondiente a estudiantes provenientes de los ocho deciles con menos ingresos (80% de la población), con lo cual se incluye a las clases medias. El establecimiento recibirá una subvención adicional por alumno preferente (\$22.000). Esta subvención es menor que la prioritaria, pero resulta significativa en relación a la subvención estatal básica. Además, eliminando el copago, el establecimiento accede a la el 'aporte por gratuidad' (aproximadamente 10.000 en moneda nacional). De modo que con ello se amortigua el dejar de percibir los dineros pagados por los apoderados. Para acceder a este aporte por gratuidad el establecimiento debe certificarse como 'sin fines de lucro' cumpliendo ciertas condiciones que revisará la Superintendencia de Educación. Además se establece que, con ciertas excepciones, los establecimientos que accedan a la subvención estatal deberán dejar de aplicar la selección de estudiantes, proponiéndose mecanismos aleatorios de selección si es que los postulantes superan a la matrícula, estableciendo prioridades (estudiantes con hermanos en el mismo establecimiento, hijos de trabajadores, entre otros).

Cabe destacar que el sistema propone gradualidad en su aplicación. De este modo, considerando la distribución política del país, la Ley comenzó a aplicarse en las regiones con menos habitantes del país, en el primer ciclo escolar. En 2018, en tanto, comenzará a aplicarse en cuatro regiones con menos de 1 millón de habitantes. El 2019 regirá para todo el país, al menos en el primer ciclo escolar. Y el 2020, la normativa estará en régimen y aplicará para todo el sistema escolar, en todos sus niveles. Sin embargo los establecimientos, independiente de su región pueden desde el inicio adscribir al sistema en tanto se certifiquen como sin lucro y no cobren el copago, lo que les permite acceder a los montos adicionales incrementados por la Ley de Inclusión.

Esta es la descripción general del sistema que emerge procedimentalmente de la Ley. Sin embargo el análisis, más que buscar dar cuenta de la arquitectura general del sistema, se centró en ciertas tensiones regulativas que pueden prescribir de modos críticos el funcionamiento del sistema. Esto se categorizó en función del tipo de prescripción y sus posibles efectos.

La primera categoría refiere al sentido general de la **noción de educación inclusiva**, esta se visibiliza particularmente en el artículo 1 de la misma Ley:

[El sistema debe] eliminar todas las formas de discriminación arbitraria (...) que los establecimientos educativos sean un lugar de encuentro entre los y las estudiantes de distintas condiciones socioeconómicas, culturales, étnicas, de género, de nacionalidad o de religión." (Artículo 1, numeral 1, letra e)

El sistema debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto, protección y

² Las cifras se indicarán en pesos chilenos y corresponden a lo establecido por el Ministerio de Educación para 2016. Como equivalencia se puede indicar que 1 dólar equivale a 670 pesos chilenos aproximadamente a mayo del 2017.

promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales consagradas en la Constitución Política de la República, así como en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes. (Artículo 1, numeral 1; letra g)

La segunda categoría relevante que emerge del análisis refiere a la incorporación de un modo explícito de que **la educación es responsabilidad del estudiante y de la familia:**

El sistema educativo deberá promover el principio de la responsabilidad de los alumnos, especialmente en relación con el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes escolares, cívicos, ciudadanos y sociales. Este principio se hará extensivo a los padres y apoderados, en relación con la educación de sus hijos o pupilos. (Artículo 1, numeral 1, letra c; Ley N° 20.845)

Por su parte, son deberes de los padres, madres y apoderados educar a sus hijos, informarse, respetar y contribuir a dar cumplimiento al proyecto educativo, a las normas de convivencia y a las de funcionamiento del establecimiento que elijan para éstos; apoyar sus procesos educativos; cumplir con los compromisos asumidos con el establecimiento educacional; respetar su normativa interna y brindar un trato respetuoso a los integrantes de la comunidad educativa. (Artículo 1, numeral 4, letra g; Ley N° 20.845)

La promoción del principio de responsabilidad de los alumnos, *especialmente en relación con el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de deberes*, y el establecimiento de los deberes de los apoderados, muestra cómo se el individuo y núcleo familiar emerge como foco del sistema y sujeto de responsabilización, lo que sin duda es una elección relevante. Coherente en todo caso con la relevación de la libre elección de parte de los apoderados en el escoger establecimiento y tipo de educación.

Al respecto, la ley es explícita en sostener y garantizar la **heterogeneidad de proveedores de servicios educativos**, al demandar que el sistema debe *asegurar libertad de enseñanza y existencia de proyectos diversos*, constituyendo al propietario (sea privado o municipal) como ‘sostenedor’... cooperador en la prestación del servicio:

El sistema debe permitir la adecuación del proceso a la diversidad de realidades, asegurando la libertad de enseñanza y la posibilidad de existencia de proyectos educativos institucionales diversos. (Artículo 1, numeral 1; letra d, Ley N° 20.845)

El sostenedor, como cooperador del Estado en la prestación del servicio educacional. (Artículo 2, numeral 3; Ley N° 20.845)

Uno de los elementos claves de la Ley es establecer como eje básico de su funcionamiento la **transferencia condicionada de fondos:**

Todos los sostenedores que reciban subvenciones o aportes regulares del Estado no podrán perseguir fines de lucro, y deberán destinar de manera íntegra y exclusiva esos aportes y cualesquiera otros ingresos a fines educativos. Asimismo, deberán rendir cuenta pública respecto de su uso y estarán sujetos a la fiscalización y auditoría de la Superintendencia de Educación. (Artículo 1, numeral 9, letra b, Ley N° 20.845)

Valor del aporte por gratuidad. El valor del aporte por gratuidad, de acuerdo a lo señalado en el artículo vigésimo cuarto transitorio de la ley N° 20.845, será: a) A contar de marzo de 2016 de 0,25 unidades de subvención educacional (USE). b) En el año calendario 2017 de 0,35 unidades de subvención educacional (USE). c) En el año calendario 2018 y siguientes, de 0,45 unidades de subvención educacional (USE). (Decreto 478/2015; Artículo 13)

Tal como se aprecia el principal mecanismo de gobierno del sistema educativo, en un contexto de diversidad de prestadores, es el financiamiento. De modo que gobernar la educación es establecer mecanismos que condicionan la transferencia de dineros. Esto es relevante en cuanto, al contrario de promover mecanismos basales de financiamiento, al menos para los establecimientos de propiedad pública, establece una igualdad de condiciones entre públicos y privados, con lo cual se promueve la competencia en la captación de matrícula, una competencia que ya no queda limitada a aquellos estudiantes que pueden pagar más. El Estado, al amortiguar con las subvenciones preferentes y prioritarias los costos de la matrícula de estudiantes de menores recursos, amplía el mercado por el cual competir.

Un elemento clave de la Ley refiere a la no selección de estudiantes. Sin embargo la Ley establece ciertas excepciones que permiten sostener **la selección**.

Los establecimientos que cuentan con proyectos educativos que tienen por objeto principal el desarrollo de aptitudes que requieran una especialización temprana, o aquellos cuyos proyectos educativos sean de especial o alta exigencia académica, deberán acreditar las siguientes condiciones copulativas, en la medida que le sean aplicables, para obtener la autorización del Ministerio de Educación, que regula el presente título:

- a) Que cuentan con planes y programas propios destinados específicamente a la implementación de su proyecto educativo, el que está orientado al desarrollo de aptitudes que requieran de una especialización temprana, o para la especial o alta exigencia académica.
- b) Que cuentan con una trayectoria y prestigio en el desarrollo de su proyecto educativo y resultados de excelencia.

En el caso de establecimientos de especial o alta exigencia, se considerará el rendimiento académico destacado dentro de su región, su carácter gratuito y selectividad académica, al momento de la entrega de antecedentes (...)

Para demostrar selectividad académica el establecimiento deberá acreditar haber admitido de manera sistemática a sus estudiantes en base a su rendimiento académico durante los últimos tres años desde la presentación de los antecedentes.

(Artículo 81, Decreto 301/2016)

Tal como podemos apreciar, esta normativa está en un reglamento que concreta la política. Ahí se establecen ciertas excepciones que permiten sostener la selección. Llama la atención que el catalogarse como de alta exigencia académica, permite mantener mecanismos de selección académica. Esto es clave, sobre todo si a esta normativa de carácter permanente, se suma una medida transitoria que estará vigente hasta el 2020:

Si bien la regla general prevista (...), dispone que los establecimientos educacionales subvencionados o que reciben aportes regulares del Estado, en ningún caso podrán considerar el rendimiento escolar pasado o potencial del postulante, dicha regla está sujeta, por disposición expresa del mismo precepto, a la entrada en vigencia del nuevo proceso de admisión regulado en la LS (Ley de Subvenciones). Así, en vista de que las reglas del nuevo proceso de admisión y sus excepciones no se encuentran vigentes sino con la gradualidad contemplada en la LIE (Ley de Inclusión Escolar), es lógico sostener que tampoco es posible tener coma vigente la regla general consagrada en la LGE.

(...) Una interpretación aislada del inciso 1° del artículo 12 de la LGE, nos llevaría al absurdo de que las establecimientos educacionales con rendimiento histórico destacado, de especialización temprana o de alta exigencia académica,

ubicadas en zonas en las que no se hayan implementado los nuevos procesos de admisión, no podrían durante ese periodo considerar el rendimiento académico de sus postulantes, pero sí, cuando dicha procesa se encuentre vigente en su región, la que aparece absolutamente incoherente. (Dictamen N° 28/2016 de la Superintendencia de Educación)

Este dictamen es clave. Emerge a partir de la consulta de sostenedores privados que reciben las distintas subvenciones y asignaciones que establece la Ley de Inclusión Escolar, en tanto dejaron de percibir el copago, tienen estudiantes prioritarios y preferentes, pero no están en las regiones en las que se ha hecho obligatorio el proceso de admisión basado en la no selección de estudiantes. Tal como podemos apreciar la Superintendencia, considerando que, una vez entrada en vigencia, la Ley sí permitirá mantener sistemas de selección por rendimiento académico a ciertos establecimientos, y al no estar decididos cuales serían estos, dado que aun la Ley no entra en plena vigencia en la mayor parte de las regiones del país, entonces los establecimientos que lo estimen podrán mantener sistemas de selección basado en rendimiento, a pesar de recibir la totalidad de fondos que establece la Ley. Esto es clave, si consideramos que los municipales no pueden seleccionar. Es decir este dictamen se aplica especialmente a los privados.

Conclusiones: Incluir y Segregar

El sistema educativo chileno ha sido constantemente referido como un caso extremo de mercantilización. La proliferación de prestadores privados que no están afectos a las mismas regulaciones que los sostenedores públicos (municipales), genera una alta competencia por la captación de matrícula. Esta competencia también se da en el campo de los resultados de los instrumentos estandarizados. Así los fondos de la Subvención Escolar Preferencial suponen el establecimiento de metas de mejora en las mediciones de aprendizaje. Por lo que este indicador ha adquirido una relevancia sin precedentes en el sistema educativo chileno.

Los análisis presentados en torno a la Ley de Inclusión Escolar muestran que, si bien ésta se presenta como superando la arquitectura educativa impuesta por Pinochet, en términos prácticos se sustenta en ella y, en cierto sentido, expande el sistema. Es así como se mantiene la lógica de gobierno del sistema mediante la transferencia condicionada de fondos mediante mecanismos estilo voucher, en un contexto de heterogeneidad de prestadores mayormente privados. También persiste la centralidad del estudiante y del apoderado, como responsables por la propia educación y clientes con el derecho a elegir. De hecho es la libre elección individual el principal derecho que busca garantizar la Ley.

Otro elemento clave refiere a que, si bien se ha eliminado el copago, y se establecen regulaciones para controlar el lucro de los sostenedores, se mantiene, mediante ciertos intersticios de la Ley, un sistema de selección basado en rendimiento. Considerando los estímulos que tienen las escuelas para captar estudiantes preferentes y prioritarios, y la posibilidad de mantener sistemas de selección por rendimiento, por al menos cuatro años en las regiones con mayor población —y mayor presencia de establecimientos privados—, éste puede resultar un tiempo prometedor para estos últimos. Son los privados los que pueden seleccionar, y, considerando que los estudios en ‘school choice’ han mostrado que en general los niveles sociales más bajos prefieren matricular a sus estudiantes en el sistema privado, ya que en este solo hecho, consideran que hay ascenso social (Canales, Bellei & Orellana, 2016; Santos & Elacqua, 2016), el mercado se les abre a estos establecimientos.

La Ley recién se comienza a implementar, por lo que aún no hay datos concluyentes en relación a sus efectos. Sí algunos dispersos. Por ejemplo la Municipalidad de Valparaíso ha

informado que durante el año 2017 se perdieron 2000 matrículas de un total de 18.000. El año 2016, año de inicio de la Ley, también se perdieron 2000 matrículas, por lo que en un período de dos años ha disminuido el 20% de la matrícula a favor de los establecimientos privados subvencionados que ya no exigen copago. Tal como indicara una profesora de aula del mismo municipio en una entrevista, parte de un estudio cualitativo en curso, “las escuelas municipales se están quedando con aquellos niños que nadie quiere recibir. Los problemáticos, los que tienen problemas de aprendizaje. Con la Ley de Inclusión los privados han ampliado su matrícula y han buscado estudiantes con buen rendimiento que no podían pagar... es un desastre lo que está pasando”.

Insisto, si bien no hay datos concluyentes, el análisis de la arquitectura del sistema y su puesta en funcionamiento muestra efectivamente la posibilidad de este desbalance entre los establecimientos públicos municipalizados y los privados. Esto debe ser tomado con atención por estudios que sigan los efectos de esta Ley.

En Chile se usa el término ‘a la chilena’, para indicar algo mal hecho, hecho a la rápida, sin cuidado, realizado desprolijamente y/o sin atención a lo importante. Sin duda el caso estudiado muestra las dificultades y tensiones de una política que, en principio, busca transformar la educación, en un contexto de políticas altamente mercantilizadas. Por el contrario a lo esperado, esta ley amplía las posibilidades de las escuelas privadas al amparo de la subvención pública, manteniendo estructuras segregadoras, con el riesgo de transformar a una velocidad insospechada a los establecimientos públicos en guetos, haciendo de esta Ley de Inclusión, una Inclusión ‘a la Chilena’. El auge de la educación privada financiada públicamente no ha ido de la mano de mejoras sustanciales en los niveles educativos de las poblaciones más vulnerables. Al contrario, como han mostrado investigaciones en diversos contextos, han sido las escuelas públicas las que actualmente producen mayor valor agregado considerando la vulnerabilidad social (Ball, 2009; Bellei, 2007; López et al., 2012; Verger, 2012; Wells, Slayton, & Scott, 2002). Por ello el desarrollo de estas políticas de supuesta recuperación como bien público, deben ser seguidas con detalle atendiendo a la dimensión práctica en la que se concreta, más allá de las retóricas que las promueven. Es esta dimensión práctica la que finalmente estructura el campo de la educación, con todas sus consecuencias.

Epílogo

Este artículo fue escrito y enviado durante el primer semestre de 2017. A la fecha de publicación (marzo de 2019), el gobierno de Sebastian Piñera está por presentar una reforma a esta Ley, buscando facilitar que los establecimientos educativos realicen selección de sus alumnos en función de méritos académicos, potenciando con ello la estructura segregadora del sistema. Curiosamente el gobierno ha denominado a esta reforma como “Admisión Justa” reivindicando, mediante una fuerte campaña comunicacional, la noción de mérito individual y de su valoración, como sinónimo de justicia. La plena reposición de la selección por rendimiento, en conjunto con los otros mecanismos que ya dispone la Ley podría aumentar aún más la fuerte estratificación y segregación del sistema. En los meses que vienen, sin duda, se desplegará un fuerte debate social en torno a esta Ley, y cómo un sistema educativo puede potenciar o no una mayor justicia social en un contexto de alta segregación como es el caso chileno.

Referencias

- Aggeri, F., & Labatut, J. (2011). *Looking at management through its instruments: A genealogical analysis of instrument-based approaches of management*. [Working Paper 2011-01]. Paris: Centre de Gestion Scientifique Mines, ParisTech.

- Ahl, H., & Nelson, T. (2015). How policy positions women entrepreneurs: A comparative analysis of state discourse in Sweden and the United States. *Journal of Business Venturing*, 30(2), 273–291. <http://doi.org/10.1016/j.jbusvent.2014.08.002>
- Assaél, J., Cornejo, R., González, J., Redondo, J., Sánchez, R., & Sobarzo, M. (2011). La empresa educativa chilena. *Educação & Sociedade*, 32(115), 305–322. <http://doi.org/10.1590/S0101-73302011000200004>
- Atkinson, R. (2000). Narratives of policy: the construction of urban problems and urban policy in the official discourse of British government 1968-1998. *Critical Social Policy*, 20(2), 211–232. <http://doi.org/10.1177/026101830002000202>
- Ball, S. J. (2008). The legacy of ERA, privatization and the policy ratchet. *Educational Management Administration & Leadership*, 36(2), 185-199.
- Ball, S. J. (2009). Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: Network governance and the “competition state.” *Journal of Education Policy*, 24(1), 83–99. <http://doi.org/10.1080/02680930802419474>
- Banco Mundial. (1996). *Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial*. Washington: Banco Mundial.
- Bellei, C. (2007). Expansión de la educación privada y mejoramiento de la educación en Chile. Evaluación a partir de la evidencia. *Revista pensamiento educativo*, 40(1), 1-37.
- Blanco, C., Paulus, N., Razeto-barry, P., Fábrega, F., & Vivanco, M. (2014). Reconstructing the question of school choice: Towards a geographical agent-based model for Chile. En Miguel, Amblard, Barceló & Madella (Eds.) *Advances in Computational Social Science and Social Simulation* Barcelona: Autònoma University of Barcelona.
- Bordogna L. (2008) Moral hazard, transaction costs and the reform of public service employment relations. *European Journal of Industrial Relations*, 14, 381-400. <http://doi.org/10.1177/0959680108097492>
- Bruns B., Filmer D., & Patrinos H.A. (2011) Making schools work. New evidence on accountability reforms Washington, DC: Banco Mundial. <http://doi.org/10.1596/978-0-8213-8679-8>
- Burton, F., & Carlen, P. (2013). *Official Discourse: On Discourse Analysis, Government Publications, Ideology and the State*. London: Routledge.
- Bustos, B. (2015). Moving on? Neoliberal continuities through crisis: The case of the Chilean salmon industry and the ISA virus. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33(6), 1361–1375. <http://doi.org/10.1177/0263774X15614162>
- Canales, M., Bellei, C., & Orellana, V. (2016). ¿Por qué elegir una escuela privada subvencionada? Sectores medios emergentes y elección de escuela en un sistema de mercado. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 42(3), 89-109.
- Conrad, L., & Guven, P. (2011). Investigation of the impact of “Payment by Results ” on performance measurement and management in NHS Trusts. *Management Accounting Research*, 22(1), 46–55. <http://doi.org/10.1016/j.mar.2010.10.007>
- Cooper, D. J., & Ezzamel, M. (2013). Globalization discourses and performance measurement systems in a multinational firm. *Accounting, Organizations and Society*, 38(4), 288–313. <http://doi.org/10.1016/j.aos.2013.04.002>
- Czarniawska, B. (2010). The uses of narratology in social and policy studies. *Critical Policy Studies*, 4(1), 58–76. <http://doi.org/10.1080/19460171003715002>
- Davies, W. (2017). Elite power under advanced neoliberalism. *Theory, Culture & Society*, 34(5-6), 227-250.
- Falabella, A. (2008). Democracia a la chilena?: Un análisis del movimiento estudiantil y su desenlace. *Revista Docencia*, 36, 5-17.

- Fardella, C., & Sisto, V. (2015). Nuevas Regulaciones del trabajo docente en Chile. Discurso, subjetividad y resistencia. *Psicología & Sociedad* 2 (1). 68-79
- Healy, K. (2009) A case of mistaken identity: The social welfare professions and New Public Management. *Journal of Sociology*, 45(4), 401–418. <http://doi.org/10.1177/1440783309346476>
- Henman, P. (2016). Performing the state: The socio-political dimensions of performance measurement in policy and public services. *Policy Studies*, 37(6), 499-507. <http://doi.org/10.1080/01442872.2016.1144739>
- Hunter, S. (2008). Living documents: A feminist psychosocial approach to the relational politics of policy documentation. *Critical Social Policy*, 28(4), 506–528. <http://doi.org/10.1177/0261018308095300>
- Kurunmäki, L., Mennicken, A., & Miller, P. (2016). Quantifying, economising and marketising: Democratising the social sphere? *Sociologie du Travail*, 58(4), 390-402. <http://doi.org/10.1016/j.soctra.2016.09.018>
- Kurunmäki, L., & Miller, P. (2011). Regulatory hybrids: Partnerships, budgeting and modernising government. *Management Accounting Research*, 22(4), 220–241. <http://doi.org/10.1016/j.mar.2010.08.004>
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding public policy through its instruments - From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21. <http://doi.org/10.1111/j.1468-491.2007.00342.x>
- Le Galès, P. (2010) Policy instruments and governance. In: M Bevir (Ed.), *Theories of governance*. Available at <http://www.ub.edu/sociologia/isdub/pdf/2014/article-1-gales.pdf>
- Le Galès, P. (2016) Performance measurement as a policy instrument. *Policy Studies*, 37(6), 508-520. DOI: 10.1080/01442872.2016.1213803
- Levy, R. (2010). New Public Management: End of an era? *Public Policy and Administration*, 25(2), 234–240. <http://doi.org/10.1177/0952076709357152>
- Miller, P., & O’Leary, T. (2007). Mediating instruments and making markets: Capital budgeting, science and the economy. *Accounting, Organizations and Society*, 32(7–8), 701–734. <http://doi.org/10.1016/j.aos.2007.02.003>
- Pitton, V. (2007). Disentangling Chile’s authoritarian neoliberalism and its effects: The downfall of public higher education and its implications for equitable access. *Critical Studies in Education*, 48(2), 249–267. <http://doi.org/10.1080/17508480701494267>
- Portales, J., & Vazquez-Heilig, J. (2014) Understanding How Universal Vouchers Have Impacted Urban School Districts’ Enrollment in Chile. *Education Policy Analysis Archives*, 22 (72). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n72.2014>
- Portales, J., & Vazquez-Heilig, J. (2014) Understanding How Universal Vouchers Have Impacted Urban School Districts’ Enrollment in Chile. *Education Policy Analysis Archives*, 22 (72). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n72.2014>
- Potter, J. (1996). *La representación de la realidad. Discurso, retórica y construcción social*. Barcelona: Paidós.
- Prior, L. (2008). Repositioning documents in social research. *Sociology*, 42(5), 821–836. <http://doi.org/10.1177/0038038508094564>
- Rojas, K. (2016). Selección de alumnos y co-pago como factores de segregación escolar: Presentación de tres casos de estudio, *Psicoperspectivas*, 15(1), 102–116. <http://doi.org/10.5027>
- Santos, H., & Elacqua, G. (2016). Socioeconomic school segregation in Chile : parental choice and a theoretical counterfactual analysis. *Cepal Review*, 19, 123-137.
- Schild, V. (2002). Engendering the new social citizenship in Chile: NGOs and social provisioning under neo-liberalism. *Gender Justice, Development, and Rights*, 1(9), 170-204.
- Shah, A. (2005). *Public services delivery*. Washington: World Bank Publications.

- Shore, C., & Wright, S. (2015). Governing by numbers: Audit culture, rankings and the new world order. *Social Anthropology*, 23(1), 22–28. <http://doi.org/10.1111/1469-8676.12098>
- Sisto, V. (2012). Identidades desafiadas: Individualización, managerialismo y trabajo docente en el Chile actual. *Psyke*, 21 (2), 35-46
- Sisto, V. (2013). Entre la privatización y la reconstrucción de lo público en Chile: Movimientos estudiantiles y el debate acerca del devenir de la universidad. *Horizontes Sociológicos*, 1(1), 63-76.
- Sisto, V., & Fardella, C. (2011). Nuevas Políticas Públicas, epocalismo e identidad: El caso de las políticas orientadas a los docentes en Chile. *Revista de Estudios Universitarios* 37 (1): 123-141.
- Stromquist, N. P., & Sanyal, A. (2013). Student resistance to neoliberalism in Chile. *International Studies in Sociology of Education*, 23(2), 152-178. <http://doi.org/http://dx.doi.org/10.1080/09620214.2013.790662>
- Taylor, S. (1997). Critical policy analysis: Exploring contexts, texts and consequences. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 18(1), 23–35. <http://doi.org/10.1080/0159630970180102>
- Thomas, R., & Davies, A. (2005). Theorizing the Micro-politics of Resistance: New Public Management and Managerial Identities in the UK Public Services. *Organization Studies*, 26(5), 683–706. <http://doi.org/10.1177/0170840605051821>
- Verger, A. (2012). Framing and selling global education policy: The promotion of public–private partnerships for education in low-income contexts. *Journal of Education Policy*, 27(1), 109–130. <http://doi.org/10.1080/02680939.2011.623242>
- Verger, A. (2013). Políticas de mercado, Estado y universidad: hacia una conceptualización y explicación del fenómeno de la mercantilización de la Educación Superior. *Revista de Educación*, 360, 268-291.
- Verger, A., Bonal, X., & Zancajo, A. (2016). Recontextualización de políticas y (cuasi) mercados educativos. Un análisis de las dinámicas de demanda y oferta escolar en Chile. *Education Policy Analysis Archives*, 24. <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2098>
- Wells, A. S., Slayton, J., & Scott, J. (2002). Defining democracy in the neoliberal age: Charter school reform and educational consumption. *American Educational Research Journal*, 39(2), 337-361.
- Wittmann, E. (2008). Align, don't necessarily follow. *Educational Management Administration & Leadership*, 36(1), 33–54.

Agradecimientos

Este trabajo fue posible gracias al apoyo del Programa de Investigación Asociativa del Consejo Nacional de la Ciencia y la Tecnología de Chile (CONICYT PIA/CIE 160009) y del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (Proyecto FONDECYT 1191015).

Sobre el Autor

Vicente Sisto

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

vicente.sisto@pucv.cl

Doctor en Psicología Social por la Universitat Autònoma de Barcelona. Profesor Titular de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Investigador Principal del Centro de Investigación para la Educación Inclusiva. Es Director del Programa de Doctorado en Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, donde además se desempeña como director del Grupo de Estudios TRASAS (Trabajo Subjetividad y Articulación Social). Es Co-coordinador de la sección chilena de la Red de Estudios en Trabajo Docente (ESTRADO).

<http://orcid.org/0000-0003-4510-4041>

About the Guest Editors

Nora Gluz

Universidad de Buenos Aires

Universidad Nacional de General Sarmiento

gluzn@yahoo.com.ar

Doctora en Educación por la Universidad de Buenos Aires, profesora e investigadora del Área de Educación de la Universidad Nacional de General Sarmiento y de la Universidad de Buenos Aires, dirige proyectos de investigación en temas de políticas educativas y desigualdades sociales. Co-coordinadora de Grupo de Trabajo de CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales) -Políticas Educativas y Derecho a la educación

Dalila Andrade Oliveira

Universidad Federal de Minas Gerais

dalilaufmg@yahoo.com.br

Doctora en Educación por la Universidad de São Paulo, profesora de la Facultad de Educación y del programa de Postgrado en Educación de la Universidad Federal de Minas Gerais. Investigadora del Consejo Nacional de Investigación (CNPq), dirige y desarrolla proyectos en temas de políticas educativas, gestión escolar y trabajo docente en América Latina. Co-coordinadora de las International Research Networks (IRNS/WERA) Education Policies e Restructuring of the Educational Profession Facing the Challenges of Globalization. Co-Chair de la Sesión de Educación de la Latin American Studies Association (LASA). Fue co-coordinadora del Grupo de Trabajo de CLACSO - Educación, política y movimientos sociales; vice-presidente y presidente de la Asociación Nacional de Postgrado e Investigación en Educación. (ANPED).

Cibele Maria Lima Rodrigues

Fundação Joaquim Nabuco

cibele.rodrigues@fundaj.gov.br

Doctora en Sociología por la Universidad Federal de Pernambuco, investigadora de la Fundación Joaquim Nabuco (Fundaj), profesora del Programa de Postgrado en Educación (programa asociado entre la Fundaj e la Universidad Federal Rural de Pernambuco), actualmente coordina el Centro de Estudios sobre Cultura, Identidad e Memória de la Fundaj, dirige y desarrolla proyectos de investigación en temas de políticas educativas y movimientos sociales. Co-coordinadora de Grupo de Trabajo de CLACSO - Políticas Educativas y Derecho a la educación.

Número Especial
Políticas de Inclusión y Extensión de la Obligatoriedad Escolar

archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 27 Número 23

18 de marzo 2019

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0> Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A1 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China)

Por errores y sugerencias contacte a audrey.beardsley@asu.edu

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa_aape.

archivos analíticos de políticas educativas
consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Angelica Buendia**, (Metropolitan Autonomous University), **Alejandra Falabella** (Universidad Alberto Hurtado, Chile), **Antonio Luzon**, (Universidad de Granada), **José Luis Ramírez**, (Universidad de Sonora), **Paula Razquin** (Universidad de San Andrés), **Maria Alejandra Tejada-Gómez** (Pontificia Universidad Javeriana, Colombia)

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro Universidad Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia

Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de México

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel, DIE-CINVESTAV,

México

Pedro Flores Crespo Universidad

Iberoamericana, México

Ana María García de Fanelli

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

María Guadalupe Olivier Tellez,

Universidad Pedagógica Nacional, México

Miguel Pereyra Universidad de

Granada, España

Mónica Pini Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Mario Rueda Beltrán Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé, Universidad de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana, México

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales Santiago, Chile

Antoni Verger Planells

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Catalina Wainerman

Universidad de San Andrés, Argentina

Juan Carlos Yáñez Velazco

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Lauren Harris, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Scott Marley, Molly Ott, Iveta Silova** (Arizona State University)

Cristina Alfaro

San Diego State University

Gary Anderson

New York University

Michael W. Apple

University of Wisconsin, Madison

Jeff Bale

University of Toronto, Canada

Aaron Bevanot SUNY Albany

David C. Berliner

Arizona State University

Henry Braun Boston College

Casey Cobb

University of Connecticut

Arnold Danzig

San Jose State University

Linda Darling-Hammond

Stanford University

Elizabeth H. DeBray

University of Georgia

David E. DeMatthews

University of Texas at Austin

Chad d'Entremont Rennie Center

for Education Research & Policy

John Diamond

University of Wisconsin, Madison

Matthew Di Carlo

Albert Shanker Institute

Sherman Dorn

Arizona State University

Michael J. Dumas

University of California, Berkeley

Kathy Escamilla

University of Colorado, Boulder

Yariv Feniger Ben-Gurion

University of the Negev

Melissa Lynn Freeman

Adams State College

Rachael Gabriel

University of Connecticut

Amy Garrett Dikkers University
of North Carolina, Wilmington

Gene V Glass

Arizona State University

Ronald Glass University of

California, Santa Cruz

Jacob P. K. Gross

University of Louisville

Eric M. Haas WestEd

Julian Vasquez Heilig California

State University, Sacramento

Kimberly Kappler Hewitt University

of North Carolina Greensboro

Aimee Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Jessica Nina Lester

Indiana University

Amanda E. Lewis University of

Illinois, Chicago

Chad R. Lochmiller Indiana

University

Christopher Lubienski Indiana

University

Sarah Lubienski Indiana University

William J. Mathis

University of Colorado, Boulder

Michele S. Moses

University of Colorado, Boulder

Julianne Moss

Deakin University, Australia

Sharon Nichols

University of Texas, San Antonio

Eric Parsons

University of Missouri-Columbia

Amanda U. Potterton

University of Kentucky

Susan L. Robertson

Bristol University

Gloria M. Rodriguez

University of California, Davis

R. Anthony Rolle

University of Houston

A. G. Rud

Washington State University

Patricia Sánchez University of

University of Texas, San Antonio

Janelle Scott University of

California, Berkeley

Jack Schneider University of

Massachusetts Lowell

Noah Sobe Loyola University

Nelly P. Stromquist

University of Maryland

Benjamin Superfine

University of Illinois, Chicago

Adai Tefera

Virginia Commonwealth University

A. Chris Torres

Michigan State University

Tina Trujillo

University of California, Berkeley

Federico R. Waitoller

University of Illinois, Chicago

Larisa Warhol

University of Connecticut

John Weathers University of

Colorado, Colorado Springs

Kevin Welner

University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley

Center for Applied Linguistics

John Willinsky Stanford University

Jennifer R. Wolgemuth

University of South Florida

Kyo Yamashiro

Claremont Graduate University

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorialEditor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)Editoras Associadas: **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV, Brazil), **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)**Almerindo Afonso**Universidade do Minho
Portugal**Alexandre Fernandez Vaz**Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil**José Augusto Pacheco**

Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros SáUniversidade do Algarve
Portugal**Regina Célia Linhares Hostins**Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil**Jane Paiva**Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil**Maria Helena Bonilla**Universidade Federal da Bahia
Brasil**Alfredo Macedo Gomes**Universidade Federal de Pernambuco
Brasil**Paulo Alberto Santos Vieira**Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil**Rosa Maria Bueno Fischer**Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil**Jefferson Mainardes**Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil**Fabiany de Cássia Tavares Silva**Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil**Alice Casimiro Lopes**Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil**Jader Janer Moreira Lopes**Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil**António Teodoro**Universidade Lusófona
Portugal**Suzana Feldens Schwertner**Centro Universitário Univates
Brasil**Debora Nunes**Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil**Lílian do Valle**Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil**Flávia Miller Naethe Motta**Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil**Alda Junqueira Marin**Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil**Alfredo Veiga-Neto**Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil**Dalila Andrade Oliveira**Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil