

Carlos Navia C. (Coord. y ed.)  
Noviembre 2025

# Educación y justicia social:

*Propuestas desde el socialismo democrático*



**Carlos Navia C. (Coord. y ed.)**

Noviembre 2025

# **Educación y justicia social:**

*Propuestas desde el socialismo democrático*

## **Ficha técnica**

### **Editor:**

Fundación Friedrich Ebert en Chile  
Hernando de Aguirre 1320  
Providencia  
Santiago de Chile

### **Responsable:**

Dr. Cäcilie Schildberg  
Directora del Proyecto Regional FESminismos  
Representante de la FES Chile

<https://chile.fes.de/>

@feschile

### **Edición de contenido:**

Arlette Gay Schifferli  
Directora de Proyectos

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

ISBN 978-956-6410-28-7

Encontrará más publicaciones de la Friedrich-Ebert-Stiftung aquí:

➤ [www.chile.fes.de/publicaciones](http://www.chile.fes.de/publicaciones)

# Contenido

<b>Equipo de coordinación y edición</b> .....	6
<b>Autoras y autores de esta publicación</b> .....	6
<b>Educación y justicia social: una propuesta desde el Instituto Igualdad</b> .....	10
<b>Volver a preguntarnos por la educación que queremos</b> .....	11
<b>Prefacio</b> .....	13
<b>Sección 1. Principios, bases y conceptos de la Educación en Chile</b> .....	14
<b>Desafíos para la regulación del derecho a la educación desde una perspectiva socialista</b> .....	14
Introducción .....	14
1. La actual regulación del derecho a la educación: características de un modelo educativo influenciado por la lógica neoliberal .....	15
2. Principios y ejes estructurales de una educación chilena. Del original modelo neoliberal a la modulación democrática de la regulación constitucional y legal de los derechos educacionales .....	18
3. Hacia una regulación constitucional socialista de los derechos educacionales .....	19
Conclusiones.....	22
Bibliografía.....	23
<b>“Construir, defender y estudiar”. Apuntes sobre la trayectoria histórica del socialismo chileno en el movimiento estudiantil, 1933-2023</b> .....	24
Introducción .....	24
1. La naturaleza trifronte del movimiento estudiantil.....	27
2. El socialismo chileno y la política de masas.....	29
3. Periodificación histórica.....	31
Conclusiones.....	40
Bibliografía.....	41
<b>Una propuesta socialista para la conceptualización de la Educación Superior</b> .....	45
Introducción .....	45

1. Programa presidenciales y definición del problema público .....	47
2. Las políticas públicas educacionales de los gobiernos socialistas .....	48
3. La educación superior y el proyecto país socialista.....	57
Conclusiones.....	59
Bibliografía.....	60

## **Sección 2. La Educación Parvularia, Básica y Secundaria y sus desafíos .....**

### **Oportunidades y desafíos para el sistema de educación inicial en Chile: hacia la construcción de espacios seguros y protegidos .....**

Introducción .....	63
1. Panorama de la primera infancia educación parvularia post pandemia.....	65
2. Tensiones para garantizar el derecho a la educación parvularia postpandemia.....	68
3. Recomendaciones y desafíos para la política pública en la construcción de espacios educativos seguros y protegidos.....	74
Bibliografía.....	77

### **Redefinir el objeto de la evaluación: desafíos del concepto de evaluación de las instituciones.....**

1. La calidad de la educación como prioridad .....	80
2. Calidad como resultados y condiciones de aprendizaje.....	81
3. Un sistema de “cuerdas paralelas”.....	83
4. Despejar la variable del desempeño institucional.....	85
5. Ideas para un debate programático y colectivo .....	87
Bibliografía.....	90

#### Anexo 1. Consecuencias de la Evaluación Docente .....

#### Anexo 2. SIMCE.....

#### Anexo 3. ADECO .....

### **Desmunicipalización educativa: reflexiones y aprendizajes de una reforma en su segundo tiempo de implementación.....**

Introducción .....	95
1. Nueva educación pública: los servicios locales de educación primeros ejes de cambio.....	97
2. Tensiones y desafíos de la implementación de los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP).....	98
Consideraciones finales .....	102
Bibliografía.....	102

<b>El valor público y patrimonial de la Infraestructura educacional en las oportunidades de transformación</b> .....	104
Introducción .....	104
1. Una mirada a las políticas públicas en infraestructura educacional.....	105
2. Caracterización y organización general de la oferta educativa.....	112
3. El caso de la ampliación de la oferta de educación parvularia (2014-2018) .....	116
Conclusiones y recomendaciones .....	118
Bibliografía.....	120
<b>Sección 3. Educación postsecundaria y formación inicial docente</b> .....	122
<b>Desigualdad educativa. Las inequidades por superar en la distribución de las capacidades profesionales docentes</b> .....	122
Introducción .....	122
1. El itinerario de las políticas educativas.....	124
2. Una matrícula estudiantil que no crece pero que se diversifica.....	127
3. El incremento del número de docentes y la interrogante sobre sus reales capacidades profesionales.....	130
Conclusiones e ideas preliminares para ampliar capacidades docentes.....	136
Bibliografía.....	139
Anexo .....	141
<b>A 25 años del CAE: El rol del socialismo chileno en la política pública de financiamiento de la Educación Superior</b> .....	143
Introducción .....	143
Reformas legislativas en la educación superior y la mirada socialista.....	144
Conclusiones.....	154
Bibliografía.....	155
<b>El derecho a la educación. Desafíos y estrategias para la igualdad de género en educación superior</b> .....	157
Introducción .....	157
1. Relaciones de género y educación superior: el panorama .....	158
2. El sexismo: instrumento de legitimación de las desigualdades.....	162
3. Estrategias para instalar políticas de igualdad de género en las universidades.....	163
4. Desafíos para erradicar el sexismo en educación superior .....	167
Bibliografía.....	169

## Equipo de coordinación y edición

*Carlos Navia Canales*: PhD (c) en Educación, Universidad de Cambridge y Doctor (c) en Estudios Avanzados en Derechos Humanos, Universidad Carlos III de Madrid. Es máster en Políticas Públicas por la Universidad de Oxford y en Filosofía de la Educación por University College London. Es coautor de uno de los capítulos del *World Yearbook Report of Education 2025* y se ha desempeñado como investigador y consultor para universidades y organismos públicos de Europa y América Latina. Por su aporte en educación y formación ciudadana, fue elegido como uno de los 100 Jóvenes Líderes de Chile. Ha sido coordinador de los Programas de Educación (2021-2025) y de Investigaciones Jurídicas (2015-2017) del Instituto Igualdad.

*Natalia Vargas Palacios*: PhD en Políticas Públicas, magíster en Estudios Internacionales y Administradora Pública. Se ha desempeñado en la gestión académica de diversas universidades chilenas, particularmente en las áreas internacionales, de investigación y postgrado. Actualmente es académica en la carrera de Administración Pública en la Universidad Católica del Maule.

*Diego Pérez Alfonso*: abogado, máster en Políticas Públicas, King's College de Londres, y LLM por la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona. Se ha especializado en asesoría legislativa y políticas públicas, desempeñándose en el Senado de Chile, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Derechos Humanos, como abogado en el ejercicio libre de la profesión, y en la edición y traducción de textos jurídicos, académicos y literarios.

## Autoras y autores de esta publicación

*Carmen Andrade Lara*. Socióloga y magíster en Gobierno y Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Fue Coordinadora Nacional del Programa de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar, subdirectora y ministra del Servicio Nacional de la Mujer. Ha sido consultora en temas de género y desarrollo en diversos países de América Latina y Medio Oriente. Cuenta con diversas publicaciones y ha dictado conferencias sobre género y políticas públicas, educación superior y violencia de género. Militante del Partido Socialista, ha sido dirigente comunal, regional, del Comité Central y de su Comisión Política, integrando los equipos de la Vicepresidencia de la Mujer. Desde 2014 es directora de la Dirección de Igualdad de Género de la Universidad de Chile.

*Cristián Aránguiz Salazar*. Doctor y magíster en Educación Superior de la Universidad de Barcelona, y sociólogo y magíster de la Universidad de Concepción. Actualmente es académico titular y director del Observatorio de Política, Género y Trabajo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Playa Ancha. Además, es profesor de Cátedra del MBA en el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

*Juan Cristóbal Cantuarias Cantuarias.* Abogado de la Universidad de Chile y magíster (c) en Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Ha sido asesor en las Direcciones Jurídicas de la Universidad de Chile y la I. Municipalidad de Santiago. Fue dirigente estudiantil de la Universidad de Chile, parte del Senado Universitario y de la presidencia del Centro de Estudiantes de Derecho de dicha universidad. Es militante del Partido Socialista, donde integró la Comisión Política de la Juventud Socialista y fue secretario político del Núcleo Clodomiro Almeyda. Hoy es parte del Comité Central Nacional de la Juventud Socialista de Chile.

*Rodrigo Castillo.* Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile y magíster en Análisis Económico en la Universidad de Chile. Se ha especializado en Cooperación Internacional para el Desarrollo y Educación, liderando y siendo parte de equipos multidisciplinarios tanto en Chile como en el extranjero, vinculado principalmente al diseño, planificación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas y programas sociales.

*Hernán Castro.* Profesor de estado en Historia y Geografía, Universidad de Talca; Magíster en Ciencias de la Educación con mención en Administración y Gestión Educativa por la Universidad Mayor; y egresado del Magíster en Planificación y Desarrollo de la Educación, de la Universidad Autónoma de Morelos, México. Se ha desempeñado en áreas de diseño, gestión y evaluación de política pública; planificación estratégica y calidad de la educación, entre otras, así como en docencia de pre y postgrado en el área de educación.

*Michelle Darricades Solari.* Educadora de Párvulos y diplomada en Mejora de Prácticas Pedagógicas, observación y retroalimentación de la Pontificia Universidad Católica de Chile; en Estrategias de Evaluación e Intervención en Infancia, modelo AMAR; y en Niñez y Políticas Públicas, por la Universidad de Chile, donde actualmente cursa el Magíster en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad. Tiene experiencia en materias de instalación y diseño de políticas públicas en el territorio, y en el trabajo de campo con educadoras de párvulos en formación y servicio, centrandose sus estudios en el lenguaje oral y el análisis curricular, además de contar con una experiencia en la formación docente inicial y continua.

*Karina Delfino.* Fue presidenta del Centro de Alumnas del Liceo N° 1 “Javier Carrera”, siendo entonces vocera durante la Revolución Pingüina del 2006. Es socióloga y magíster en Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile y militante del Partido Socialista, donde fue la primera presidenta de la Juventud Socialista y vicepresidente de la Mujer. Hoy es alcaldesa de la comuna de Quinta Normal y presidenta de la Asociación Chilena de Municipalidades.

*María Isabel Díaz Pérez.* Educadora de párvulos de la Universidad de Chile, magíster en educación de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación y doctora en Educación por la Universidad de Granada. Fue la primera subsecretaria de la Subsecretaría de Educación Parvularia, entre los años 2015 y 2018, desempeñándose en este rol en dos gobiernos. Autora de una serie de publicaciones, se ha especializado en el diseño de políticas públicas en el sector educacional y en consultorías, relatorías y asistencia técnica internacional.

*Mauricio Domínguez Muñoz.* Profesor de Enseñanza Media con Mención en Asignatura Científico-Humanista, Licenciado en Historia y magíster en Gestión y Política Pública (c) de la Universidad de Chile. Se ha especializado en la Educación de la Memoria y Derechos Humanos en Psicología Educacional. En la actualidad se desempeña como profesor de Historia, Geografía y Educación Cívica en Red de Liceos SOFOFA, así como educador popular de la organización Escuela Popular Marta Ugarte en temas de memoria, derechos humanos y comunidad.

*Cristóbal Karle.* Sociólogo, magíster en Sociología y licenciado en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es investigador asociado del Instituto Igualdad y director del Archivo Histórico FEUC, con publicaciones e investigaciones en curso sobre los movimientos sociales en Chile y su relación con la política institucional.

*José Antonio Piga.* Arquitecto, magíster en Desarrollo Urbano de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y doctor en Arquitectura y Estudios Urbanos por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Tiene experiencia en gestión público-privada, particularmente en materia de sostenibilidad, desarrollo urbano y patrimonio. Ha trabajado en los ministerios de Obras Públicas y de Culturas, Artes y Patrimonio, siendo además consejero del Consejo de Monumentos Nacionales de Chile. Actualmente trabaja en gestión patrimonial en la I. Municipalidad de Santiago.

*Karina Reyes Chacana.* Trabajadora social de la Universidad Tecnológica Metropolitana y magíster interdisciplinario en Intervención Social de la Universidad Alberto Hurtado. Tiene experiencia en primera infancia y educación en el sector público y privado, desarrollando propuestas de intervención y elaboración e instalación de políticas públicas. En sus líneas de investigación se destaca la participación infantil en el contexto educativo y la primera infancia como sujetos de intervención social.

*David Rojas.* Profesor de Filosofía, magíster en Filosofía de las Ciencias de la Universidad de Santiago de Chile y magíster en Innovación Curricular y Evaluación Educativa (UDD). Se ha desempeñado profesionalmente en liceos, municipios y el Ministerio de Educación, vinculándose al ámbito de la educación, currículum y evaluación educativa. En la actualidad realiza estudios doctorales en la Universidad de Edimburgo.

*Sebastián Salazar.* Abogado de la Universidad Alberto Hurtado y magíster en Derecho Público de la Universidad Carlos III de Madrid. En la actualidad se desempeña como profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado, donde además ejerce como coordinador académico del Núcleo Constitucional UAH.

*Antonia Santos.* Socióloga de la Universidad Complutense de Madrid y doctora en Ciencia Política de la Universidad de Salamanca. Ha sido docente en las universidades Diego Portales y de Talca, y consultora en materia de género y políticas de igualdad y no discriminación. Dirigió la Unidad de Equidad de Género de la Universidad de Aysén y fue fundadora y coordinadora de la Comisión de Igualdad de Género del CRUCH. Desde 2022 coordina el Observatorio de Violencias e Igualdad de Género de la Universidad de Chile y actualmente es directora del Departamento de Ciencias Sociales y

decana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Arturo Prat. Es evaluadora de la Agencia Nacional de Investigación.

*Claudia Sarmiento.* Abogada de la Universidad de Chile, donde trabajó en el Centro de Derechos Humanos como investigadora y editora del Anuario de Derechos Humanos, y magíster en Teoría Legal de la Universidad de Nueva York. Fue jefa del Departamento de Reformas Legales del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y asesora de la División Jurídica del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Actualmente es profesora de Derecho Constitucional en la Universidad Alberto Hurtado y codirectora del Diplomado Estrategias para la Gestión de la Diversidad e Inclusión de la Universidad Adolfo Ibáñez.

*Paulina Sepúlveda.* Ingeniera comercial y magíster en Economía de la Universidad de Chile. Tiene experiencia en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en educación y mercado laboral. Ha sido consultora para instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Participó en el diseño, tramitación e implementación de diversas leyes, entre ellas las de Inclusión, la Nueva Educación Pública y la Carrera Docente durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. Actualmente es asesora en la Subsecretaría de Educación.

*Francisca Valencia Arias.* Abogada de la Universidad de Chile y asesora legislativa del Ministerio de Educación. Entre los años 2020 y 2022 fue senadora universitaria de la Universidad de Chile, donde ejerció como presidenta del Grupo de Trabajo sobre Reforma a la Educación Superior. Milita en el Partido Socialista, donde entrega asesoría legislativa en materias educativas.

*Cristóbal Vega Carrillo.* Cientista político y magíster en Política Educativa de la Universidad Alberto Hurtado. Trabajó en la Subsecretaría de Educación Parvularia durante los gobiernos de la Presidenta Michelle Bachelet y del Presidente Gabriel Boric. En la actualidad se desempeña como Investigador del Instituto Igualdad en materia legislativa y es parte del Observatorio Constituyente.

*Nicolás Vicente.* Licenciado en Letras Hispánicas y profesor de Lenguaje de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, y magíster en Educación con Mención en Currículum de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. Ha trabajado en programas de innovación educativa, evaluación docente y gestión pedagógica en el Ministerio de Educación. Además, ha participado en investigaciones y publicaciones sobre política educativa y estudios literarios, y en la evaluación, diseño y recomendación sobre políticas públicas educativas.

*José Weinstein Cayuela.* Sociólogo de la Universidad de Chile y doctor en Sociología de la Universidad Católica de Lovaina. Fue subsecretario de Educación y ministro de Cultura durante el gobierno de Ricardo Lagos, y miembro del Consejo Nacional de Educación entre los años 2012 y 2015. Ha sido consultor de la OECD, BID y CEPAL, y entre 2022 y 2023 presidente del Directorio de IPE/UNESCO. Desde el año 2024 es miembro internacional honorario de la Academia Estadounidense de las Artes y las Ciencias. Es profesor titular de la Universidad Diego Portales, donde dirige el Programa de Liderazgo de la Facultad de Educación.

# Educación y justicia social: una propuesta desde el Instituto Igualdad

Xavier Altamirano Molina  
Director Ejecutivo del Instituto Igualdad

Los interrogantes sobre la educación han marcado la historia de conquistas sociales de la izquierda. Desde que se amplió el esfuerzo, primero, por establecer nuevas relaciones de producción a otras tareas de construcción colectiva, se pudo sumar a artesanos, empleados fiscales, intelectuales y generaciones nacientes de profesionales. Concebir la educación como un pilar fundamental del progreso humano encauzó, así, la discusión sobre una justa distribución de conocimientos y de capacidades, pero también sobre la participación de las mayorías en su orientación. Los proyectos transformadores tuvieron en los estudiantes, el profesorado y los promotores de la educación republicana grandes aliados. Lo reflejan las experiencias indelebles del Frente Popular y la Unidad Popular.

Tras la restauración democrática, las políticas educativas se convirtieron en un nuevo objeto de confrontación entre la mirada mercantil y autoritaria legada por el régimen de Pinochet y las aspiraciones de una ciudadanía en busca de alternativas reales a un sistema que perpetúa desigualdades. La pregunta es cuánto ha sido capaz de arrebatar la izquierda a la arquitectura neoliberal fijada en la Constitución y las leyes de principios de los ochenta.

Chile ha transitado por décadas entre ensayos, aciertos y pesadas deudas. Tal vez la confusión se explique en parte por los avances logrados, pero también porque la centralidad de la educación en el modelo de sociedad terminó desdibujada. ¿Cuál es la hoja de ruta de largo plazo, con apoyos suficientes y con implementaciones rigurosas de leyes y programas? Por otra parte, con esa misma franqueza, ¿cómo podemos promover aproximaciones técnicamente sólidas que no terminen secuestradas por agendas particulares? En definitiva, se instala la pregunta de cuánto debemos avanzar para hacer del sistema educativo un bien común superior para quienes habitan en Chile, para su presente y su porvenir. Pregunta a la que la izquierda tiene el deber de ofrecer respuestas responsables.

La relevancia de ejercicios de reflexión como los que contiene este libro es aportar detonantes para acciones políticas fundadas en el mundo de hoy, tal como lo viven a diario estudiantes, docentes, asistentes de la educación y familias.

Con el apoyo de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en Chile, un equipo plural liderado por el Instituto Igualdad a través de su Programa de Educación ha reunido estados de situación, propuestas y alertas. Es decir, entradas complementarias que dan forma a una aproximación basada en principios, teoría y mucha práctica, probablemente uno de los mayores activos del socialismo chileno, por su ejercicio del poder desde diferentes niveles y lugares. Invitamos a la lectura y a la acción. Es lo que reivindica el Partido Socialista de Chile para las próximas décadas.

# Volver a preguntarnos por la educación que queremos

Carlos Navia Canales

Coordinador del Programa de Educación del Instituto Igualdad

Durante décadas, el socialismo chileno alentó las principales demandas por una educación pública, gratuita y de calidad. En 2019, la apertura del proceso constituyente parecía indicar que otra educación y un nuevo modelo de Estado serían posibles. Es cierto que los movimientos estudiantiles fueron claves para impulsar el proceso constituyente y que el contenido de sus demandas dio pistas acerca del Estado que se requería con miras a garantizar ese y otros derechos sociales. Sin embargo, la relación tan estrecha que existió por casi 20 años entre debates educativos y constitucionales no debe confundirnos: la negativa al proyecto de la Convención no significa que debamos dejar de hablar sobre la educación que queremos. Todavía más, creemos que el rechazo no se dirigió a esas demandas ni tuvo como principal foco las normas de regulación del derecho a la educación.

Tampoco olvidemos que al año siguiente, en 2023, la ciudadanía descartó otro proyecto constitucional que pretendía desatender la educación pública y constitucionalizar los elementos centrales de un esquema educativo privatizador. El resultado del segundo plebiscito también es una señal que debemos considerar. Lo que nos enseñan estos años de proyectos constitucionales fallidos es que el debate sigue abierto y que no podemos renunciar a participar activamente en él.

Ante la arremetida de discursos de derecha, vuelve a ser necesaria la defensa de la educación pública y de la formación de una ciudadanía que respete los derechos humanos y la democracia. En este contexto, el Programa de Educación del Instituto Igualdad entiende la importancia de aportar a la profundización de un diálogo entre los sectores del socialismo democrático para hacer frente a argumentos que, en líneas generales, todavía responden a la lógica educativa introducida en nuestro país durante la dictadura.

Entonces, no solo es posible, sino urgente plantear nuevamente preguntas fundamentales: ¿qué educación necesitamos en el Chile de hoy? ¿Qué entenderemos por fines y calidad de la educación? ¿Qué principios defenderá el socialismo en materia educativa? ¿Qué políticas públicas, y con qué grado de urgencia, deben implementarse sobre la base de tales principios?

Educación pública, gratuita y de calidad; claro que sí. Ese es el horizonte irrenunciable, más allá de los resultados del plebiscito de 2022: un Estado Social y Democrático de Derechos que satisfaga, entre otras, las demandas estudiantiles que alimentaron el debate ciudadano. Son mínimos, porque hay muchos otros aspectos que atender: por ejemplo, la relación entre educación y seguridad; la necesidad de convertir a la escuela en espacios seguros y de cuidado; el mejoramiento de la infraestructura escolar; la consolidación de las reformas en educación pública; y, desde el luego, el impacto aún

latente de los discursos y prácticas neoliberales tan arraigados y que obstaculizan la configuración de la educación como derecho social.

Debemos continuar hablando sobre educación y, con seriedad, tomar la oportunidad que supone abordar su complejidad. La educación es, a la vez, un derecho fundamental, una actividad humana indispensable y una herramienta para la justicia y la transformación del orden político, económico y social. En una época donde no abundan las discusiones ideológicas, el debate educativo nos ofrece opciones para, desde allí, alcanzar también otros fenómenos. Cuando la agenda de medios y los discursos de derecha se esmeran en relevar casi exclusivamente la seguridad y el crecimiento económico, la educación tiene mucho por decir, incluso respecto de aquellas materias. Fijar posiciones en educación obliga a mirar mucho más allá de la educación misma, empujando la construcción de miradas de sociedad, Estado y futuro.

Esta publicación aspira a ofrecer un balance histórico y un itinerario para los próximos años; a identificar los fundamentos detrás de las grandes reformas educativas en que ha participado el socialismo democrático para actualizarlos a fin de sortear los desafíos que propone el mundo actual; a coordinar miradas que provienen de disciplinas diversas (la filosofía, la economía, el derecho, la sociología, etc.) para incluirlas dentro de un gran discurso que confíe en la educación como vía de transformación hacia la justicia social. Se trata de un desafío todavía mayor, considerando que atravesamos una época en que, a nivel global, los sistemas educativos son impactados por el avance de la inteligencia artificial, las transformaciones en el mundo del trabajo, los efectos del cambio climático, los constantes cuestionamientos a la democracia como forma de gobierno y el aumento del desinterés en los asuntos públicos.

Agradecemos al Instituto Igualdad por su constante preocupación por estos debates, así como también a Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en Chile, que ha apoyado una serie de publicaciones con objeto de enriquecer la discusión sobre temas públicos de la más alta relevancia. Asimismo, quisiéramos destacar el trabajo de Natalia Vargas y Diego Pérez, quienes han contribuido a las tareas de coordinación y edición de este libro, respectivamente.

Por último, agradecemos a María Isabel Díaz, David Rojas, Nicolás Vicente y José Weinstein por haber aportado a la definición de los enfoques de esta publicación. Este libro es una muestra de que el trabajo colaborativo, intergeneracional e interdisciplinario puede ayudar en la consolidación de un discurso socialista en educación que ponga a la justicia social como prioridad.

# Prefacio

**Dr. Cäcilie Schildberg**

Representante Friedrich Ebert Stiftung – Chile

*A quienes creen que cada aula puede ser un espacio de libertad, y que el conocimiento compartido es la base de toda democracia viva.*

Desde su fundación, la educación ha sido el alma y la primera vocación de la Fundación Friedrich Ebert. Nacida en los años veinte del siglo pasado, en una época de profundas desigualdades sociales, la FES surgió con una idea profundamente transformadora: abrir las puertas del conocimiento a jóvenes de familias trabajadoras, convencida de que la educación es la herramienta más poderosa para alcanzar la justicia social, la equidad y la democracia.

A lo largo de casi un siglo, esta convicción ha guiado el quehacer de la Fundación en Alemania y en todo el mundo. Desde el apoyo a los primeros becarios y becarias hasta la promoción de procesos educativos, democráticos y participativos en distintos países, la FES ha mantenido firme su compromiso con la idea de que la educación no es un privilegio, sino un derecho humano y un bien público esencial. Donde se fortalecen las escuelas públicas, se fortalece también la ciudadanía; donde se promueve el pensamiento crítico, florece la democracia.

En Chile, esta convicción adquiere un sentido muy particular. La historia del sistema educativo chileno refleja los grandes desafíos y transformaciones sociales del país: sus luchas por la igualdad, por más justicia social y por el reconocimiento del derecho a una educación de calidad para todas y todos. La educación ha sido y sigue siendo escenario y motor de las grandes discusiones sobre el país que se quiere construir.

Este libro, que hoy presentamos con orgullo, recoge esa historia, la analiza con rigor y la proyecta hacia el futuro. Ofrece una lectura histórica imprescindible, pero también propone ideas concretas para avanzar hacia un sistema educativo público, inclusivo y de calidad, que garantice oportunidades reales y contribuya a la cohesión social. Estas propuestas surgen desde una perspectiva socialista, comprometida con la igualdad, la participación y la transformación democrática de la sociedad, reafirmando así los valores que han inspirado el trabajo de la Fundación Friedrich Ebert desde sus orígenes. Desde la FES creemos que el fortalecimiento de la educación pública es una condición indispensable para la democracia y para una sociedad justa y un desarrollo sostenible. Por eso, apoyamos este proyecto con profunda convicción: porque pensar y transformar la educación es, en última instancia, pensar y transformar la sociedad.

Queremos expresar nuestro especial agradecimiento a las autoras y los autores de este libro, así como al Instituto Igualdad, por su compromiso, su trabajo riguroso y su aporte intelectual. Gracias a su dedicación, esta obra se convierte en un valioso instrumento para comprender el pasado, reflexionar sobre el presente y construir, entre todas y todos, un futuro educativo más justo para Chile.

Confiamos en que las reflexiones y propuestas contenidas en estas páginas inspiren nuevos diálogos, alianzas y compromisos, y que contribuyan a seguir construyendo, desde las aulas y las comunidades educativas, un Chile más justo, más libre y más solidario.

# Sección 1.

## Principios, bases y conceptos de la Educación en Chile

### Desafíos para la regulación del derecho a la educación desde una perspectiva socialista

Carlos Navia, Sebastián Salazar y Claudia Sarmiento

Resumen: este capítulo tiene por objetivo identificar elementos que deberían considerarse en una nueva regulación constitucional del derecho a la educación. De esta forma, se propone un esquema de regulación que, por un lado, recoge principios de la tradición socialista chilena y que, por otro, contrarresta los efectos del neoliberalismo en la configuración del sistema educativo chileno durante los últimos cuarenta años. Para lo anterior, este trabajo se estructura en dos partes: i. Un análisis de los efectos que surgen de la deficiente regulación constitucional actual y que resulta funcional a discursos neoliberales; y, ii. Una propuesta de regulación constitucional que recoge los principios fundamentales del socialismo chileno en materia educativa, intentando mitigar los efectos perjudiciales que surgen de la relación entre la actual regulación y las ideas neoliberales. Esta propuesta debe orientarse a la transformación del orden social y de aquellas condiciones estructurales que profundizan la desigualdad y la discriminación.

Palabras clave: Derecho a la educación, Constitución política, libertad de enseñanza, socialismo, neoliberalismo.

## Introducción

¿Cuál es el rol que corresponde al Estado para garantizar el debido ejercicio del derecho a la educación? ¿Qué entendemos por fines y calidad de la educación? ¿Qué significa considerar el derecho a la educación como un derecho social? ¿Cuál es la relación de este derecho con la libertad de enseñanza? Durante las últimas décadas, el debate público en materia educacional ha girado en torno a varias de las preguntas que inspiran este capítulo. En efecto, tales interrogantes dieron forma a demandas de las principales movilizaciones sociales surgidas desde el retorno a la democracia: educación pública, gratuita y de calidad.

Estas demandas, a su vez, buscaron confrontar la influencia del neoliberalismo en el sistema educacional chileno. El desarrollo constitucional y legal de los derechos educacionales en Chile bajo la vigencia de la Constitución de 1980 ha estado fuertemente marcado por una perspectiva neoliberal<sup>1</sup> impuesta durante la dictadura cívico-militar. El análisis de las normas constitucionales y de su práctica material (Goldoni &

---

1 Para estos efectos, hablamos de neoliberalismos en plural (*Neoliberal collective thought*), para identificar el carácter colectivo y variado de este pensamiento político adscrito al liberalismo conservador (Dyson, 2021; Biebricher, 2020; Mirowski & Plehwe, 2015).

Wilkinson, 2020) permite sostener esta aseveración. Ejemplo de esto ha sido la disputa existente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a partir de los controles de constitucionalidad que ha realizado durante los últimos 35 años, especialmente con la implementación de la política pública denominada Reforma Educacional (Salazar, 2020). El modelo impuesto por la dictadura cívico-militar impactó a todos los niveles del sistema educativo y se mantuvo tras el retorno de la democracia. Con todo, sí se avanzó en aspectos clave relativos a equidad y cobertura, aunque varias modificaciones de fondo quedaron pendientes. Este modelo consolidó un sistema educativo segregado, donde la calidad de la educación recibida ha dependido en gran medida de la capacidad económica de las familias, incumplándose así la gran promesa neoliberal: que la calidad de la educación aumentaría como consecuencia de la competencia libre entre proveedores (Díaz y Navia, 2021).

Por lo señalado, este capítulo comienza con un análisis de la regulación del derecho a la educación en la Constitución Política todavía vigente. Según argumentaremos, la actual regulación constitucional del derecho a la educación puede explicarse a la luz de los principales objetivos que persigue el neoliberalismo en el ámbito educativo (Díaz y Navia, 2021). Ello, además, ha propiciado interpretaciones del Tribunal Constitucional que han tendido a alejar al derecho a la educación de su estatus de derecho social (Salazar, 2020).

Vale considerar que la regulación del derecho a la educación no se agota en la norma constitucional y que esta última no necesariamente es la que sirve de base para el diseño de políticas que, en la práctica, limitan o posibilitan el ejercicio del derecho. En estos términos, no solo existen tratados internacionales ratificados por Chile que configuran el contenido del derecho a la educación, sino también todas las normas infraconstitucionales que han permitido, desde el retorno a la democracia, incorporar aquellos elementos que fueron desestimados en la carta de 1980.

Sin embargo, este artículo busca contrastar el contenido del derecho a la educación de la actual Constitución con aquel que, en nuestra perspectiva, se ajustaría (o, al menos, se acercaría) a los principios que ha defendido el Partido Socialista de Chile en materia educativa; principios que, en buena medida, responden también a una tradición constitucional interrumpida por la dictadura cívico-militar de 1973. Este ejercicio supondrá detenernos en principios fundamentales de la historia constitucional chilena, en algunas reformas constitucionales apoyadas por el Partido Socialista e introducidas tras el retorno a la democracia, y en las propuestas de convencionales, expertas(os) y consejeras(os) socialistas en el marco de los procesos constituyentes de los últimos años.

## **1. La actual regulación del derecho a la educación: características de un modelo educativo influenciado por la lógica neoliberal**

La presente sección analiza la regulación constitucional vigente sobre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. En primer lugar, se examinará la actual regulación constitucional del derecho a la educación y, luego, se caracterizará el modelo

educativo creado a partir de la Constitución de 1980, poniendo énfasis en la influencia neoliberal.

### *El contenido del derecho a la educación a nivel internacional versus su actual regulación constitucional en Chile*

A nivel internacional, el contenido del derecho a la educación se ha ido configurando paulatinamente y está en constante evolución, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX (Díaz y Navia, 2021). Con todo, al analizar los principales instrumentos internacionales referidos al derecho a la educación, es posible advertir una serie de elementos que forman parte de su contenido: 1. La universalidad, vale decir, que el derecho sea asegurado a todas las personas sin distinción; 2. Los fines de la educación, normalmente asociados al pleno desarrollo de la persona humana, al respeto por los derechos humanos y a la promoción de la convivencia democrática y tolerante entre diferentes grupos y etnias para promover la paz; 3. La obligación para el Estado de proveer educación parvularia gratuita; 4. La educación primaria gratuita y obligatoria; 5. La disponibilidad y accesibilidad de la educación secundaria en sus diferentes formas (técnica, científico-humanista, etc.), avanzando progresivamente hacia la gratuidad; 6. El acceso igualitario a la educación superior en base al mérito y a las circunstancias socioeconómicas, avanzando progresivamente hacia la gratuidad; 7. El derecho prioritario de padres, madres y tutores legales a escoger la educación de sus hijas e hijos; 8. La calidad del sistema educativo; y, 9. La enseñanza por medio del lenguaje propio de cada persona” (Díaz & Navia, 2021: 11).

En materia de derecho a la educación, la Constitución chilena vigente no recoge todos estos elementos. Y en el caso de algunos de ellos, cuando los regula, lo hace de manera parcial. No obstante, si comparamos la versión actual con la original de 1980, existe un avance en cuanto a la consagración y cumplimiento de estándares internacionales del derecho a la educación, dadas las reformas tras el retorno a la democracia y en las que el Partido Socialista desempeñó un rol clave. Sin embargo, los altos *quórum*s requeridos para modificar la Constitución, en especial algunos capítulos, como el relativo a derechos fundamentales<sup>2</sup>, han tornado difícil alcanzar la totalidad de los estándares.

---

2 El *quórum* original de reforma era de dos tercios de los diputados y senadores en ejercicio, pero con la aprobación de la Ley N° 21.481 de agosto de 2023, que modificó los *quórum*s de reforma constitucional, en la actualidad es de cuatro séptimos.

A continuación se propone un resumen de la evolución de la regulación constitucional del derecho a la educación en Chile desde 1980:

Estándares Internacionales	Incluido en el texto original de 1980	Parcialmente incorporado en el texto original de 1980	No incorporado al texto de 1980, pero sí mediante reformas en democracia	No incorporado al texto de 1980 ni mediante reformas en democracia
Universalidad	X			
Fines de la educación		X		
Calidad de la educación				X
Educación inicial gratuita			X	
Educación primaria obligatoria y gratuita	X			
Educación secundaria obligatoria y gratuita			X	
Igualdad de acceso a la educación superior y gratuidad				X
Derecho preferente de los padres	X			
Instrucción en el lenguaje de cada persona				X

A nuestro entender, se identifica una influencia neoliberal en la regulación constitucional del derecho a la educación en el texto original de 1980; influencia que, a pesar de las reformas introducidas en democracia, aún persiste. Solo a modo de ejemplo, esto se aprecia en la regulación incompleta de los fines de la educación y en la omisión de la obligación del Estado de proveer una educación de calidad.

En efecto, la actual regulación omite propósitos relevantes de la educación, como la formación y el respeto de los derechos humanos, y la promoción de la convivencia democrática. Por otra parte, la gran promesa del neoliberalismo, consistente en que la calidad de la educación mejoraría como consecuencia de la competencia libre entre proveedores, repercutió a nivel constitucional. No solo implicó atribuir un rol secundario al Estado, sino que además interrumpió una larga tradición constitucional de atención preferente a la educación pública. Valga decir que, en la práctica, ello condujo a una igualdad de trato entre establecimientos públicos y privados, cuestión que incluso buscó constitucionalizarse a través de la rechazada propuesta formulada por el Consejo Constitucional del año 2023 (Navia & Salazar, 2023).

## **2. Principios y ejes estructurales de una educación chilena. Del original modelo neoliberal a la modulación democrática de la regulación constitucional y legal de los derechos educacionales**

El desarrollo constitucional y legal de los derechos educacionales en Chile bajo la vigencia de la Constitución de 1980 ha estado fuertemente influenciado por una perspectiva neoliberal durante la dictadura cívico-militar y la posterior transición democrática. El análisis de las normas constitucionales y de su práctica material (Goldoni & Wilkinson, 2020) permite sostener esta aseveración. Ejemplo de esto último ha sido la disputa existente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a partir de los controles de constitucionalidad que ha realizado durante los últimos 35 años, especialmente, con la implementación de la política pública denominada Reforma Educacional. Esta divergencia es notoria respecto a los alcances de los requisitos mínimos contenidos en la respectiva Ley Orgánica Constitucional –Ley General de Educación– y la intensidad regulatoria del legislador en el desarrollo de los derechos educacionales (Salazar, 2020).

La Constitución Política ha sido tierra fértil para el diseño de legislación y políticas coherentes con las principales ideas del neoliberalismo en materia educativa (Díaz & Navia, 2021). El modelo educacional que se configura en dictadura presenta ciertas características distintivas. En primer lugar, podemos sostener la primacía del mercado como orientador de la política pública educativa. Las decisiones públicas priorizaron la provisión educativa privada mediante subsidios a la demanda (vouchers) para materializar la libertad de elección de los padres (Friedman, 2022) y se descentralizó la prestación del servicio público de la educación básica y media en el ámbito municipal. Por tanto, la educación se concibió como un bien susceptible de ser transado en el mercado. La provisión del servicio público educacional se articuló a partir de la participación de actores públicos como privados bajo lógicas de competencia, eficiencia económica y de no discriminación arbitraria en materia económica, por sobre la calidad educativa y el desarrollo integral de los educandos.

Una segunda característica se relaciona con el rol subsidiario que se asigna al Estado en materia educativa, de acuerdo a las discusiones generales respecto a la ordenación competencial entre el Estado y la Sociedad Civil, a partir de lo señalado en el artículo 1º incisos tercero, cuarto y final de la Constitución (Viera, 2013; Salazar, 2020). Siguiendo tendencias privatizadoras de las actividades administrativas, el primer rol del Estado ha sido regular la actividad empresarial y garantizar la prestación educativa, independientemente de quién provea el servicio (Parejo, 2016). La subsidiariedad estatal se ha materializado en el sistema mixto de financiamiento de la educación, donde coexisten establecimientos educacionales públicos, particulares subvencionados y particulares pagados. Por último, la Constitución establece la obligación del Estado de financiar un sistema gratuito de educación parvularia (segundo nivel), básica y media, en que el Estado asume la responsabilidad del financiamiento de la educación solo cuando los particulares no pueden hacerlo. Como se advierte, el rol subsidiario que juega el Estado en el diseño constitucional de 1980 dificulta la comprensión de la educación como un derecho social, pues, para ello, se requiere un rol activo del Estado

a través de políticas públicas que medien entre la declaración constitucional y la protección efectiva del derecho a la educación (Díaz & Navia, 2021).

Una tercera característica ha sido el desequilibrio que ha favorecido una específica y concreta interpretación de la libertad de enseñanza. Particularmente aquella que maximiza posiciones individualistas de la libertad económica en la provisión educativa y la libertad de elección de los padres de un establecimiento educacional, por sobre una dimensión más colectiva que buscaría asegurar el derecho a la educación. Dicha interpretación afecta la idea sostenida que fundamenta la articulación de los derechos educacionales, a pesar de la complejidad de los enunciados normativos y de contenido múltiple que se desarrollan formal y materialmente en la Constitución vigente y su práctica político-institucional.

La Reforma Educacional impulsada en los últimos años en Chile bajo el gobierno socialista de Michelle Bachelet, buscó equilibrar la libertad de enseñanza con el derecho a la educación, bajo criterios de calidad e igualdad en una sociedad democrática plural. Parte sustantiva de estas propuestas tuvo en consideración las importantes manifestaciones estudiantiles durante los años 2006 y 2011-2012. En tal contexto, la Reforma Educacional generó un intenso debate jurídico y político, reflejando la complejidad de los derechos educacionales y las diferentes visiones sobre el rol del Estado, de los privados y de la sociedad civil en la prestación educativa.

### **3. Hacia una regulación constitucional socialista de los derechos educacionales**

Considerando las deficiencias de la actual regulación constitucional del derecho a la educación, así como las interpretaciones en clave neoliberal a las que ha dado lugar, examinaremos qué principios, defendidos por el socialismo chileno, pueden configurar el contenido de este derecho.

#### *Fines de la educación: transformación del orden social*

En cuanto a los fines de la educación, quisiéramos señalar que, para aproximarse a una propuesta socialista, no basta solamente con incorporar los propósitos que fueron desestimados por la Constitución de 1980 y que han sido promovidos por instrumentos y organismos internacionales. Más bien, se requiere desarrollar una reflexión profunda en torno al significado de cualquiera de estos fines para el socialismo chileno de hoy.

Desde luego que el Partido Socialista hace suyos los fines relacionados con la promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos que, a nivel internacional, han configurado el contenido del derecho a la educación desde la segunda mitad del siglo XIX. Pero esto es parte de los compromisos históricos del Partido Socialista chileno. De allí que esperemos que, cuando se trate de la educación, dado su potencial transformador, el objetivo sea todavía más ambicioso: reconfigurar el orden social, procurando apuntar a aquellas estructuras que son fuente de injusticia y opresión.

Tampoco basta con la adopción acrítica de fines promovidos por organismos internacionales. Así, por ejemplo, el desarrollo de habilidades socioemocionales, tan altamente promovido, debe examinarse cuidadosamente en caso de que ello signifique, en un último término, un ejercicio destinado a la adaptación –y no a la transformación– del orden social (Robertson & Navia, 2025). Pareciera que la resiliencia, la autorregulación y la felicidad alentadas por los organismos internacionales son formas de alejar la mirada del entramado social para centrarla estrictamente en el individuo. De este modo, desde una perspectiva socialista importará examinar si la educación socioemocional, impulsada por organismos internacionales, es entendida como otro dispositivo que fortalece la agenda neoliberal, omitiendo reparar en cómo ciertos discursos socialmente asentados sobre los afectos terminan reforzando estructuras sociales que generan injusticia y opresión (Zembylas, 2023).

Considerando lo anterior, es que adscribimos a lo establecido en la Conferencia Nacional de Educación del año 2022: “Una educación socialista (...) que entienda las diversas desigualdades como una característica arbitraria del orden social, históricamente construidas, pero modificables a través de la acción política”. Es desde esta perspectiva que creemos que el Partido Socialista debe orientarse a los ideales de una educación integral, igualitaria, democrática, inclusiva y de pleno respeto a la diversidad, ya planteados en la Conferencia del PSCh de 2007.

De ahí que el debate sobre los fines de la educación esté estrechamente relacionado con un análisis que apunte a desnudar cómo los mecanismos de reproducción de las desigualdades se manifiestan en un ámbito tan sensible como el educativo. La educación puede ayudar a identificar, por ejemplo, el modo en que la apropiación de la plusvalía genera un fenómeno de acumulación que facilita la expropiación de los trabajadores, junto con advertimos que esto es posible solo si existe un sistema, una superestructura, donde las y los trabajadores estén convencidos de que el éxito o la buena vida supone su mantención. De esta forma, la educación puede ayudar a cuestionar un sistema donde cada persona es un engranaje de una maquinaria que garantiza la opresión de una gran masa que se mantiene inconsciente de su condición de sumisión.

Para efectos de provocar un cambio efectivo de dichas condiciones, la educación puede contribuir a todo lo anterior. Este impulso se desarrolla a partir de la comprensión de que este mecanismo requiere de una acción que opere a nivel personal y también de ejercicios de coordinación colectiva. Este enfoque, incluso, contribuiría a la consideración de otros fines deseables de la educación, como ocurre con materias de género. Si bien Marx ha sido criticado por abordar el género de forma descriptiva, poco analítica y más bien de forma marginal (Federici, 2018), ciertamente el método ofrecido resulta útil para la comprensión de los mecanismos tras la opresión de las mujeres y de la comunidad LGTBIQ+.

El género, en tanto categoría de análisis, permite identificar cómo las características jerarquizadas que se adscriben de forma general a los cuerpos de las personas determinan su posición social. En términos simples, ilustra cómo cada persona tendría un rol predeterminado y quienes se alejen de él resultarían reconducidos a su lugar. Al igual que en la acaparación de la plusvalía, la apropiación de la sexualidad y el control de la reproducción son el elemento *sine qua non* de la mantención de este régimen (Mackinnon, 1995). Desde el feminismo se identifica a instituciones como el matri-

monio y la familia como espacios de control hacia las mujeres. En estos se naturaliza la sexualidad heterosexual limitada a fines reproductivos dentro de los confines del matrimonio como la definición de la normalidad. A contrario *sensu*, las manifestaciones que se separen de esta norma son identificadas como negativas y, hasta hace poco, anuladas. El confinamiento se vuelve completo mediante la necesidad de que el espacio doméstico implique un trabajo reproductivo o de cuidado que, por supuesto, no es reconocido como trabajo y que, por tanto, priva a las mujeres de cualquier tipo de autonomía económica o participación en el poder político (Federici, 2018; Patenan, 1995).

El entramado institucional que soporta este sistema patriarcal es múltiple, destacando el rol del mercado que excluye el trabajo doméstico, a pesar de que lo requiere para la generación de trabajadores. ¿Qué puede esperarse, en este contexto, de la educación? Pues bien, si la educación se convierte en un dispositivo en función de una ideología que reproduce y naturaliza la subordinación patriarcal, es, sin lugar a duda, un elemento determinante de la opresión (Young, 1990).

Por el contrario, si la educación permite a las personas emanciparse de las estructuras de opresión del patriarcado, será sin dudas un motor para un cambio personal –conciencia– y colectivo –en tanto acción coordinada–. La superación del patriarcado beneficia a mujeres y hombres por igual, pues no es sino la búsqueda del respeto de las diferencias fácticas en la construcción de una igualdad real.

### *Calidad*

La obligación del Estado de proveer educación de calidad, decíamos, no se encuentra consagrada en la Constitución Política de 1980. Sin embargo, tampoco ha estado presente antes en la historia constitucional chilena. De ahí que el proyecto constitucional del año 2022 resulte aún más relevante, pues incorpora la calidad de una manera que nos parece valiosa en dos sentidos. En primer lugar, vinculándola con los fines de la educación, al establecer que “La educación se orienta hacia la calidad, entendida como el cumplimiento de sus fines y principios”. El colectivo socialista que formó parte de la Convención apoyó esta moción propuesta por el Programa de Educación del Instituto Igualdad que ha entendido a la calidad de la educación como una “noción compleja que puede definirse y evaluarse según los objetivos que una sociedad se ha propuesto conseguir” (Díaz & Navia, 2021).

Al vincular la calidad con los fines, señalando que aquella se orienta al cumplimiento de estos, encontramos una directriz para el diseño de políticas públicas destinadas a satisfacer el ejercicio del derecho a la educación.

En segundo lugar, el proyecto de 2022, al proponer que la calidad se encuentra relacionada con fines de la educación (como la justicia social y con principios como la no discriminación, la inclusión y el enfoque de género), permite construir un concepto de calidad basado en derechos, en circunstancias de que normalmente esta noción ha estado capturada por una visión asociada al desarrollo económico (Díaz y Navia, 2021).

### *Atención preferente a la educación pública*

La regulación del derecho a la educación, desde una perspectiva socialista, debe contemplar un principio que ha sido parte de la tradición constitucional chilena hasta la interrupción de la Constitución Política de 1980. Así, es clave que el Estado dé una

atención preferente a la educación pública, lo que se traduce en la organización, financiamiento y administración de una provisión educativa pública gratuita, universal y de calidad (Díaz y Navia, 2021; Quezada, 2016). Valga mencionar, también en este punto, que la propuesta de la Convención de 2022 retoma la tradición constitucional, devolviendo al Estado un rol protagónico, al establecer que la educación es un deber suyo de carácter “primordial e ineludible”.

### *Relación entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza*

Decíamos que la actual Constitución no otorga al Estado un deber de atender preferentemente la educación pública y que esto ocurre en un contexto de especial protección de la libertad de enseñanza. Una propuesta de regulación socialista, creemos, implica fortalecer el rol del Estado en la provisión de la educación, consolidándose como un derecho social, sin que esto signifique desconocer el carácter de derecho autónomo de la libertad de enseñanza. Aunque valga acá la precisión: un derecho autónomo que, a la vez, constituya una herramienta para el efectivo ejercicio del derecho a la educación en términos de universalidad y de calidad.

En otras palabras, la libertad de enseñanza no puede significar un derecho para proveedores privados que repercuta en una limitación en el ejercicio del derecho a la educación; o que impida el derecho de padres, madres y tutores legales para escoger la educación de niñas y niños. A nuestro entender, la libertad de enseñanza, también parte de la tradición constitucional chilena desde la segunda mitad del siglo XIX debe significar la posibilidad de impulsar proyectos identitarios e innovadores que, si bien aumentan la oferta educativa para que las familias escojan la educación que les parezca más adecuada, en última instancia contribuyen a asegurar la disponibilidad de establecimientos con miras a lograr un mayor acceso a la educación (Salazar, 2020).

## **Conclusiones**

La Constitución chilena de 1980, influida por una ideología neoliberal, omite la regulación de estándares internacionales que forman parte del contenido del derecho a la educación. Por lo demás, se aleja de la tradición constitucional chilena, restando importancia al rol del Estado en el aseguramiento de una educación pública de calidad, y prioriza la libertad de enseñanza sobre el derecho a la educación. Esto ha dado lugar a una interpretación y una práctica constitucional conflictiva, a pesar de las reformas implementadas durante las últimas décadas.

En este contexto, se necesita una regulación del derecho a la educación, a nivel constitucional y legal, que incorpore estándares internacionales y retome principios clave de la historia constitucional chilena en materia educativa. Con todo, desde una perspectiva socialista, lo anterior no resulta suficiente para revertir condiciones estructurales que han perpetuado situaciones de injusticia, desigualdad y discriminación. De allí que se requiera realizar un examen crítico del sentido y significado de estándares internacionales del derecho a la educación, así como de elementos a nivel constitucional comparado, para configurar el derecho a la educación de manera tal que aliente una efectiva transformación del orden social.

## Bibliografía

- Biebricher, T. (2020). *The political theory of neoliberalism*. Stanford: Stanford University Press.
- Díaz, M. y Navia, C. (2022). La educación como derecho social. Breve análisis desde una mirada jurídica y educativa. Instituto Igualdad, Chile (*working paper*).
- Dyson, K. (2021). *Conservative Liberalism, Ordo-Liberalism, and the State. Disciplining Democracy and the Market*. Oxford: Oxford University Press.
- Federici, Silvia. El patriarcado del salario. Críticas feministas al marxismo. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Tinta y Limón, 2018.
- Friedman, M. (2022). *Libertad de elegir*. Editorial Deusto.
- Goldoni, M., & Wilkinson, G.M. (2020). La constitución material. *Revista de Estudios Políticos*, 187, 13-42.
- Mackinnon, Catherine. Hacia una teoría feminista del Estado. Ediciones Cátedra. Instituto de la Mujer. Universidad de Valencia. 1995.
- Mirowski, P., & Plehwe, D. (2015). *The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*. Harvard: Harvard University Press.
- Navia, C. & Salazar, S. (2013). Otra vez desatendiendo la educación pública: constitucionalización del voucher e igualdad de trato a establecimientos públicos y privados.
- Parejo, L. (2016). *Estado y Derecho en procesos de cambios. Las nuevas funciones de regulación y garantía del Estado social de soberanía limitada*. Tirant Lo Blanch.
- Pateman, Carole. El contrato sexual. Barcelona - Antropos; México - Universidad Autónoma Metropolitana - Iztapalapa, 1995.
- Quezada, F., 2016. "Propuestas iniciales sobre la regulación constitucional del sistema educacional en una nueva Constitución". En: *Revista Igualdad y Democracia*, N° 4.
- Robertson, S. & Navia, C. (2025). Agency work: teachers, the OECD, and the happiness turn. In: *World Yearbook of Education 2025*. Routledge: Taylor & Francis Group.
- Salazar, S. (2020). *Jurisprudencia constitucional sobre los Derechos Educativos. Requisitos mínimos, límites y regulación*. Tirant Lo Blanch.
- Viera, C. (2013). *Libre Iniciativa Económica y Estado Social. Análisis al estatuto de la libertad de empresa en la Constitución chilena*. Santiago: Legal Publishing.
- Young, Iris Marion. Justice and the Politics of Difference. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- Zembylas, M. (2024). *Neoliberalism in global education policy: Towards a critical framework of neoliberal governance in education*. *Journal of Education Policy*, 22(2).

# **“Construir, defender y estudiar”. Apuntes sobre la trayectoria histórica del socialismo chileno en el movimiento estudiantil, 1933-2023**

Cristóbal Karle y Mauricio Domínguez

Resumen: Desde hace más de un siglo, el movimiento estudiantil se ha constituido como uno de los actores sociales más importantes en la historia de Chile, moldeando decisivamente los procesos de elaboración de políticas públicas en materia educacional e incidiendo en distintas coyunturas de relevancia nacional, manteniendo una fuerte ligazón con otros movimientos sociales y partidos políticos, especialmente del centro a la izquierda. Por medio de una perspectiva sociohistórica, este capítulo aborda el carácter de la relación entre el movimiento estudiantil y el Partido Socialista de Chile, postulando que se trata de una imbricación a través de la cual el socialismo se alimenta orgánica, política y estratégicamente del movimiento estudiantil y su lucha por la educación, y este, a su vez, es determinado en su trayectoria por la participación y el influjo histórico de las y los socialistas. Con el apoyo de fuentes históricas y bibliográficas primarias y secundarias, se expone sintéticamente acerca de la naturaleza del movimiento estudiantil, su relación con la institucionalidad chilena y la forma en la que el socialismo interactúa con este en cuanto a organización social de masas. Se propone una periodificación de la trayectoria histórica de este vínculo, enfatizando que su traducción concreta obedece a las condiciones estructurales del ciclo social y político en el que se despliega, precisando así el carácter históricamente situado de la imbricación citada.

Palabras clave: Movimiento estudiantil, Partido Socialista de Chile, organización social, políticas públicas, activismo juvenil, política de masas.

## **Introducción**

Investigar y escribir acerca de la trayectoria histórica del movimiento estudiantil implica, necesariamente, escudriñar la historia reciente de Chile, su educación, sus dinámicas políticas y sociales, sus conflictos y sus contradicciones. Los estudiantes, “uno de los sujetos revolucionarios por esencia” (Moraga, 2007), han formado parte de manera casi permanente del panorama sociopolítico chileno desde su irrupción a comienzos del siglo XX. En Chile “las actorías sociopolíticas de los jóvenes se expresaron fundamentalmente en el mundo estudiantil, pues si bien es verificable la presencia de jóvenes partícipes del movimiento obrero o del movimiento poblacional entre otros espacios colectivos, no existió en estos una transmisión identitaria que relevara lo juvenil por sobre las referidas condicionantes estructurales” (Muñoz & Durán, 2019). Por tanto, los estudiantes asumieron un rol protagónico en sucesivas coyunturas críticas del último siglo: en la lucha contra las dictaduras de Ibáñez y Pinochet, en las revueltas de 1948 y 1957, en la Reforma Universitaria y, más recientemente, a la cabeza de un masivo movimiento social por el derecho a la educación y la igualdad de género.

Una de las características más importantes del movimiento estudiantil chileno, quizás el rasgo central, reside en su institucionalización: tanto la competencia interna como la coordinación de actividades contenciosas de masas suelen transcurrir a través de organizaciones representativas permanentes de alta complejidad: las federaciones de estudiantes. Esto ocurre a contrapelo de la protesta estudiantil en otras latitudes, donde esta acción se distingue por “su reticencia a cristalizarse orgánicamente” (Garretón & Martínez, 1985). De acuerdo con HUNNEUS (1987), las organizaciones del movimiento estudiantil se caracterizan por su adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia interna, rasgos transmitidos intergeneracionalmente y que dan cuenta de la centralidad que la construcción institucional adquiere en el movimiento. De allí, también, su relativa estabilidad simbólica y sus nexos permanentes con organizaciones políticas y sociales a nivel nacional.

Si bien es cierto que los estudiantes “constituyen el campo principal en el cual se libran los conflictos culturales de la sociedad y por esa razón puede decirse que ningún tema les resulta ajeno” (Garretón & Martínez, 1985), su tarea histórica ha sido especialmente preponderante en dos aspectos fundamentales –y centrales– para efectos de este capítulo. Por una parte, respecto de la educación y el sistema educacional, campo respecto al cual se definen los estudiantes en cuanto segmento social. Dado que los estudiantes se constituyen como tales dentro del espacio educativo, sus reflexiones y demandas van dirigidas primordialmente a las contradicciones que observan dentro de él, sus aflicciones vinculadas a este y proposiciones de cambio respecto de necesidades urgentes o de problemáticas estructurales. Por otra parte, respecto a la formación de partidos políticos y tendencias de pensamiento y acción que los alimentan. En este sentido, las dirigencias del movimiento estudiantil han sido “semillero” para la creación de nuevos partidos, desde una perspectiva “renovadora” y generacionalmente subjetivada (Gazmuri, 2000); y también para la renovación, promoción y discusión interna dentro de partidos preexistentes, donde el componente estudiantil es menos importante en su fundación, pero indispensable en su continuidad histórica. De tal suerte, no existe ningún partido de masas en la historia de la centroizquierda chilena que no haya contado con un frente estudiantil sólido, con incidencia y que alimentara su estructura de nuevos cuadros dirigentes. En ambos casos, la relación es bidireccional. No solamente los estudiantes y su acción han impactado en la educación chilena, sino también esta y su desarrollo han impactado en el movimiento estudiantil. Del mismo modo, no solamente los estudiantes han aportado a los partidos políticos, sino que estos, en sus identidades, lineamientos estratégicos y formas orgánicas, también han determinado fuertemente la fisonomía histórica del movimiento estudiantil. El entrelazamiento se vuelve completo al considerar que los partidos políticos, en tanto articuladores de políticas públicas en el plano del Estado, han diseñado y perfilado los contornos del sistema educacional chileno.

En el caso del socialismo chileno, la relación es particularmente estrecha y cuenta con especificidades que es necesario resaltar. Si bien en algunos momentos históricos el socialismo ha sido encarnado en Chile por una multiplicidad de organizaciones, su vehículo histórico y principal es el Partido Socialista de Chile (PS), del cual nos ocuparemos a grandes rasgos en este texto. Los vínculos se remontan a la prehistoria del

PS, dado que varios de sus primeros dirigentes fueron socializados políticamente en la arena estudiantil, particularmente en la Universidad de Chile, junto a otros futuros cuadros de partidos políticos de la época (Charlín, 1972). En la fundación del PS, en 1933, confluyen entre otros grupos “tendencias socialistas de la generación de estudiantes universitarios de los años de la dictadura [de Carlos Ibáñez]”, entre los cuales destaca Salvador Allende (Yocelevzky, 1986).

Por su parte, Jobet (1971) considera, además, que los estudiantes forman parte integral de la composición sociopolítica del PS, al ser este una “agrupación de trabajadores manuales e intelectuales”. Óscar Schnake y Eugenio González, entre otros, también habían saltado a la consideración pública como dirigentes estudiantiles en años precedentes. Desde allí comienza una trayectoria enrevesada y compleja, aunque ininterrumpida, de alimentación mutua entre el movimiento estudiantil, sus dirigentes, sus organizaciones y sus ideas, y el socialismo chileno. Dicha trayectoria sigue, a grandes rasgos, las tendencias que se ubican dentro del propio socialismo y sus giros históricos, pero con particularidades que expresan inquietudes generacionales y la subjetivación producida por las dinámicas de la militancia estudiantil.

Así, en distintos períodos históricos la relación entre el socialismo y el movimiento estudiantil ha adquirido diversas formas, tal como su aproximación al problema de la educación. Este texto identifica cuatro grandes ciclos de actividad, además de los años iniciales: una etapa identificada con el “Estado de compromiso”, entre 1936 y 1957, en la cual el socialismo opera orgánicamente dentro del movimiento estudiantil y se alimenta de él de manera prácticamente isomórfica; una etapa de radicalización política entre 1957 y 1973, donde los estudiantes se encuentran a la vanguardia de las tesis más radicales dentro del socialismo y adquieren una visión de los espacios educacionales como instrumentos de la revolución; una etapa de articulación y renovación, caracterizada por la reconstrucción del movimiento estudiantil en dictadura y la lucha contra ella, donde el PS fragmentado busca su lugar entre las dinámicas opositoras; y una etapa de “conciencia crítica”, donde los estudiantes socialistas se enfrentan a un movimiento estudiantil crecientemente autonomizado y un PS que constituye uno de los pilares de la consolidación democrática postransición, siendo por ello también recriminado.

En su vínculo con la educación, los socialistas plantean desde el movimiento estudiantil una concepción asociada a la idea de transformación social y justicia, cuestión que, durante el segundo período, en el contexto de la discusión sobre la Reforma Universitaria, enfatiza su discurso revolucionario. Más adelante, los socialistas ubican la centralidad en la democratización de los espacios educativos y el involucramiento de las comunidades. Esta correspondencia, junto a los factores citados, permite postular que la relación entre el socialismo chileno, el movimiento estudiantil y la educación en Chile es de una imbricación sociohistórica, en la que dichos sistemas y actores colectivos se alimentan mutuamente, configurando un vínculo de dependencia en la cual los fenómenos que ocurren en uno de los campos necesariamente impactan, o prefiguran, los contornos del otro (Garretón, 1983).

Este capítulo, en síntesis, contribuye a comprender de mejor forma cómo el socialismo chileno se ha desenvuelto históricamente en relación con el movimiento estu-

diantil y su lucha por la educación, de forma concreta y pormenorizada. Asimismo, describe los procesos concretos de articulación entre estas esferas, constituyendo un aporte a la literatura sobre organizaciones sociales y partidos políticos, con énfasis en la tradición socialista. Se combinan en él fuentes primarias y secundarias, además de antecedentes teóricos, para dar cuenta de la evolución en el desarrollo histórico de esta relación, de sus cambios, discursos, su correspondencia con la sociedad y la fisonomía del sistema educacional en el cual se despliega la actividad política estudiantil. Tras la introducción, se caracteriza el movimiento estudiantil chileno a partir de su naturaleza trifronte: como actor colectivo, campo de batalla y espacio de socialización. Luego, se reseña la política histórica del socialismo chileno respecto del movimiento estudiantil y su lucha por la educación. A continuación, se plantea una periodificación histórica que distingue según el rol de los socialistas en el movimiento estudiantil, su discurso, su enfoque respecto de la educación y sus alianzas con otros sectores políticos. En esta periodificación resaltan las etapas antes mencionadas. Por último, y a modo de conclusión, se esbozan y retoman algunas líneas generales de la relación planteada, destacando el sentido de la trayectoria histórica del socialismo chileno y el PS respecto de las luchas estudiantiles.

## **1. La naturaleza trifronte del movimiento estudiantil**

La relevancia del movimiento estudiantil (ME) en la historia de Chile es un hecho suficientemente establecido por la literatura. El inicio de su trayectoria suele remontarse a la primera década del siglo XX, con el ingreso a la educación superior de “jóvenes provenientes de los grupos medios, muchos de ellos de provincias” (Garretón & Martínez, 1985). Durante el siglo XIX, si bien se registran episodios aislados de actividad contenciosa, dichas acciones “nunca lo llevaron a plantearse la necesidad de constituir organizaciones permanentes” (Moraga, 2007).

El primer hito de importancia es la fundación de la Federación de Estudiantes de Chile (FECH), que en sus primeros años movilizó el pensamiento y la acción de vanguardias juveniles orientadas hacia la izquierda, buscando asociarse con el emergente movimiento obrero (Góngora, 1981). Aunque su intención original es representar al conjunto de los estudiantes a nivel nacional, con el tiempo su adscripción se circunscribe a la Universidad de Chile, mientras los estudiantes de la Universidad Católica se vinculan inicialmente por medio de organizaciones religiosas, hasta constituir en 1938 la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica (FEUC). En Concepción y Valparaíso también emergen federaciones universitarias durante la primera mitad del siglo. Los estudiantes secundarios, si bien estaban considerados también en la estructura original de la FECH, en 1919 constituyeron la Federación de Estudiantes de Instrucción Primaria (Rojas Flores, 2004), la cual daría paso años después a la Federación de Estudiantes Secundarios (FES).

Sin embargo, la regularidad y representatividad de las organizaciones estudiantiles secundarias sería menor a la de las federaciones universitarias, que se consolidan como aparatos formales, complejos y estables, renovando sus dirigencias cada año en procesos institucionalmente normados, salvo excepciones. Precisamente, a diferencia de

otros casos en los que la protesta estudiantil se define por “su reticencia a cristalizarse orgánicamente”, en Chile la historia del ME resulta inseparable de sus organizaciones; en cierto sentido, es la historia de sus organizaciones y las dinámicas que ocurren en torno a ellas (Garretón & Martínez, 1985). Diversos estudios han registrado el alto grado de institucionalización de las organizaciones representativas del ME en Chile, siendo este probablemente su rasgo fundamental y distintivo (Bonilla & Glazer, 1970; Huneeus, 1987; Karle, 2023).

No obstante dicha constatación, la literatura suele utilizar el concepto “movimiento estudiantil” para referirse a cosas diferentes, que implican distintas funciones en términos de su relevancia para la sociedad. Es por esto que afirmamos que el ME en Chile tiene una naturaleza trífrente: aunque el objeto es el mismo, este puede entenderse y ha sido entendido en al menos tres sentidos diferentes, en relación con las distintas funciones que cumple y los distintos planos en que opera. En primer lugar, puede comprenderse al ME como un actor, perspectiva tributaria de los estudios clásicos de movimientos sociales que suelen equiparar al ME con organizaciones de activismo. En esta visión, el movimiento “es el producto de la conjunción en un momento determinado de [los estudiantes,] que dirigen su acción a conseguir el control del cambio social que propician”, y se define por su programa de lucha, además de los discursos y acciones de sus líderes y franjas mayoritarias (Garretón & Martínez, 1985). Así, el ME sería equiparable a quienes lo conducen y asumen su vocería en un momento determinado, con un alto grado de coordinación y unidad de acción. En segundo lugar, es posible entenderlo como un campo plural en el que interactúan distintos agentes individuales y colectivos, “luchando” por su hegemonía en un sentido *bourdieusiano*, desarrollando “continuos y cotidianos combates por existir, construirse, liderar, hegemonizar, representar al conjunto de los estudiantes” (Moraga, 2007). En esta lectura, el ME es la suma de partes que compiten entre sí y cuyas identidades pueden llegar a ser antagónicas y excluyentes, teniendo como principal referencia común el campo en el que operan. En tercer lugar, el ME puede entenderse como un espacio de socialización que reúne y pone en juego subjetividades generacionales, dada la transitoriedad intrínseca a la experiencia estudiantil y el carácter de la juventud “como una edad social que involucra momentos fundantes de conciencia e interpretación del mundo” (Muñoz, 2011), proyectando en su adultez a la arena pública élites “renovadoras” o integrantes clave del sistema (Gazmuri, 2000). Así, en el ME las fuerzas políticas y los individuos no solamente actúan y compiten, sino también se forman, socializan políticamente y son objeto de reclutamiento para su carrera posterior.

Ninguna de estas tres acepciones es correcta por sí sola, ni tampoco equivocada. Históricamente, el ME chileno es, a la vez, un actor, un campo y un espacio de socialización, y desde esas tres perspectivas impacta la sociedad de la que forma parte. En su calidad de actor, influye en las políticas públicas y en el desarrollo histórico, generando procesos de movilización en pos de un fin corporativo o político-nacional. En tanto campo, presenta un escenario donde las fuerzas políticas nacionales, o bien las propuestas desaparegadas de identificación partidaria, son puestas en pugna y debate. Y en tanto espacio de socialización, suministra a la sociedad de liderazgos con vocación pública, en especial para la política, pero también en otros ámbitos. Así, es

posible definir al movimiento estudiantil chileno como un entramado de dinámicas, organizaciones y agentes, cuyo espacio primario de despliegue histórico son las organizaciones representativas de masas; es decir, las federaciones y confederaciones de estudiantes, y que cumple además una triple función en términos de su asociación con la política y la sociedad. Dicho esto, cabe analizar cómo se inserta el socialismo chileno en esta fisonomía y cómo ella interactúa con el despliegue y la formulación de su política respecto de las organizaciones sociales de masas.

## 2. El socialismo chileno y la política de masas

Si bien la investigación histórica ha recogido profusamente la trayectoria de los partidos políticos en Chile, especialmente de la izquierda y también la historia de los movimientos sociales, existen pocos casos de estudios pormenorizados que indaguen en la inserción de uno o más partidos políticos dentro de los movimientos sociales. Esta cuestión es anómala, por cuanto uno de los rasgos centrales de la estructura político-partidaria en el Chile del siglo XX es, precisamente, “su imbricación con el conjunto de organizaciones sociales”, es decir, su inserción en los movimientos sociales de masas, tales como el estudiantil, poblacional, obrero, entre otros (Garretón, 1983). En el caso del movimiento obrero, el trabajo de Angell (1974) arroja luz sobre el rol de los partidos para estructurar su disputa interna, aunque no existe para el ME una obra de similar envergadura.

En el caso del Partido Socialista, su integración en los denominados “frentes sociales” ha sido escasamente estudiada en su especificidad, y los trabajos existentes se refieren especialmente al movimiento sindical (Ponce, 2022), no al ME. Esto lo distingue, por ejemplo, de trabajos recientes sobre el MIR (Navarrete, 2023) o el PC (Álvarez & Loyola, 2014). Más aún, incluso “las referencias a la labor de la organización juvenil del partido son escasas, así como los acontecimientos que le confieren su sello” (Valle & Díaz, 1987). Dada esta situación, este trabajo pretende, también, efectuar una primera exploración respecto del PS, su acción e inserción en el movimiento estudiantil, delineando trazos históricos generales que permitan establecer una visión panorámica sobre la cual posteriormente sea posible profundizar. Desde un punto de vista orgánico, dentro del PS la acción estudiantil se ha considerado históricamente como un frente de acción de la rama juvenil del partido, organizada en 1935 como Federación de la Juventud Socialista (FJS), hoy denominada Juventud Socialista (JS). Las bases estudiantiles de la FJS, en su concepción original, se agrupan en núcleos o brigadas de acuerdo con la escuela o universidad en cuestión, los cuales a su vez confluyen en seccionales. También existe un seccional nacional estudiantil, auxiliar a la conducción de la FJS, con el fin de agrupar a sus miembros en atención a la “naturaleza de su actividad social” (Federación de la Juventud Socialista, 1939). Si bien esta fisonomía organizacional sufre cambios, se mantiene a grandes rasgos durante las décadas siguientes y hasta hoy.

Desde sus comienzos, el PS se planteó como un partido apartado del modelo leninista de organización partidaria, cuestión que “se refleja tanto en sus organismos de base

y en las transformaciones que ha experimentado durante su existencia, como en la relación entre dirigentes y base y la existencia de liderazgos reconocidos” (Geisse & Pollack, 2014). En este sentido, la denominación de partido de masas del PS le corresponde no solo por su carácter democrático y pluriclasista, sino por estar inserto en las masas y en la organización que estas se dan a sí mismas. Notablemente, Jobet (1971) destaca que la política sindical del PS se caracteriza por respetar su autonomía, rechazando llevar “al seno de los sindicatos la lucha política doctrinaria partidista”, sin perjuicio de su deber de “mantener estrechas relaciones” con ellos y optar a ser “el conductor de la acción sindical por intermedio de sus militantes y, a la vez, miembros de los sindicatos”, línea constatada también por Angell (1974).

Una perspectiva similar se adopta respecto de la acción en los organismos estudiantiles. En 1936, la FJS advierte que “encasillar a la juventud en las mismas actividades, en las mismas preocupaciones, en las mismas modalidades y en el mismo tren algo pesado de los adultos sería un error; sería encoger las fuentes de producción de futuros militantes para el Partido” (Moraga, 2007). Si bien las brigadas universitarias y secundarias reflejan el programa del PS, también adoptan posicionamientos estratégicos propios del campo estudiantil, destacando su participación en grupos amplios de izquierda como Avance. Ese mismo año, por primera vez un militante de la FJS, Jorge Téllez, llega a presidir la FECH. Así, se actúa ocasionalmente por medio de coaliciones y frentes de masas, llegando a establecer alianzas *sui generis* con trotskistas, comunistas e incluso nacistas, y también a esbozar alternativas propias. Aunque durante el período de radicalización se pretende modificar este modelo orgánico y pasar a la subordinación de los “cuerpos auxiliares” como las brigadas universitaria y sindical (Garrido, 2021), tesis sintetizada en la frase “un partido de cuadros para una política de masas”, la autonomía relativa de los frentes sociales termina imponiéndose muchas veces en los hechos.

Esta autonomía relativa, que implica una identificación con los símbolos del partido, sus valores y principios, pero una adecuación de las estrategias a la realidad local distingue al socialismo chileno del dirigismo leninista practicado por el PC, en cuya crítica confluyen las heterogéneas tradiciones que conforman el PS. En tanto arreglo organizacional, esta forma de afrontar el trabajo de masas es más práctica que teórica, aunque se referencia en una determinada forma de entender a las clases sociales y su papel en los procesos revolucionarios. Adicionalmente, se comprende la tarea de insertar al partido allí donde habitan las masas estudiantiles como una tarea de concientización político-social que trasciende el mero proselitismo y reclutamiento de cuadros, fines para los cuales la agitación, propaganda y disputa de espacios representativos son solamente un medio: “En cada escuela, universitaria, secundaria, y aún primaria, hay corazones y puños socialistas. Como avalancha entramos a las aulas, y donde sólo se oían los ronquidos de ciertos profesores y las palabras sacramentales de la educación burguesa, hay ahora inquietud social, hay también pulsaciones de juventud que contempla la vida y la enfrenta. Irreverentes y revoltosos, dicen los Pachecos de la oligarquía; responsabilidad y hombría, decimos nosotros” (Ampuero, 1939).

### 3. Periodificación histórica

Como señala Baldomero Estrada, el PS “ha expresado todo un proceso de transformaciones sociales proyectado en el quehacer político” y, por tanto, “ha sido un auténtico testimonio de los avatares que este proceso ha experimentado” (Drake, 1992). La acción histórica del socialismo chileno en el ME puede entenderse como una función de las transformaciones estructurales que contiene la trayectoria del Partido, del propio movimiento estudiantil y de la sociedad en su conjunto, aunque con grados de autonomía variables dependiendo de la coyuntura y otros factores contextuales. Si bien establecer una periodificación implica un grado relativo de discrecionalidad, ayuda a comprender las formas que adquiere la relación examinada por este texto en los distintos ciclos de actividad política del socialismo estudiantil, necesariamente ligados a los ciclos históricos de la sociedad chilena y del PS.

#### *El socialismo como institucionalización rebelde (1933-1957)*

Como se ha mencionado, son varios los dirigentes y exdirigentes estudiantiles que participan en la fundación del PS en 1933. El proceso de confluencia entre distintas organizaciones que da origen al PS se produce al calor de la efervescencia social que sigue a la caída de la dictadura de Carlos Ibáñez, en cuya caída el movimiento estudiantil asume un rol central.

En 1932, durante la República Socialista, se forma en la Universidad de Chile el Grupo Universitario Socialista, con el fin de apoyar al nuevo gobierno (Garretón & Martínez, 1985). Varios de estos estudiantes, que forman parte de organizaciones de izquierda no comunista como la Acción Revolucionaria Socialista, confluyen al año siguiente en el PS y forman en 1934 la FJS, que se desenvuelve como Brigada Universitaria Socialista (BUS) adquiriendo gran protagonismo en las luchas sociales de la década de 1930 con un discurso antifascista y antioligárquico (Valle & Díaz, 1987). Es en estos años “cuando tiende a cristalizar la juventud trabajadora en las organizaciones políticas” (Ampuero, 1939). En 1935, el “esfuerzo de estudiantes socialistas”, entre ellos Mario Palestro, logra constituir la Federación de Estudiantes Secundarios y Técnicos, que agrupa a unos dos mil estudiantes (Rojas Flores, 2004). Según Moraga (2007), “las juventudes de izquierda compartieron una cultura común que les permitió reconocerse como iguales y en muchos casos superar las divisiones que la contingencia les imponía”. Entre 1937 y 1939, los socialistas logran afianzar su posición como la principal fuerza política a nivel estudiantil y llegan en tres oportunidades a la presidencia de la FECH, con Jorge Téllez, Walter Blanco y Jorge Millas, apoyando oficialmente la candidatura presidencial de Pedro Aguirre Cerda en 1938 y promoviendo intensamente la cultura, la difusión académica y el internacionalismo. De acuerdo con Valle y Díaz (1987), la BUS “logró muy rápidamente transformarse en una fuerza de primer orden dentro del movimiento estudiantil”, sumando también triunfos en la Federación de Estudiantes de Concepción (FEC) y entre los estudiantes secundarios.

Sin embargo, luego de la fundación del Frente Popular y la consolidación de un arreglo institucional identificado con el “estado de compromiso”, el panorama político en las bases sociales tiende a la estabilidad e incluso a la desafección. Luego de 1938,

dentro del ME se consolidó “una relación orgánica entre las élites estudiantiles y el sistema político”, en el marco de “una política de concertación social con fuerzas que actuaban dentro del consenso democrático”, que deja atrás el radicalismo e iluminismo estudiantil de generaciones anteriores (Valenzuela, Estudiantes y política, 1987). Dicho de otra forma, “los estudiantes se unieron a las juventudes políticas”, entre ellas la FJS, lo cual “hizo que al interior del movimiento no se desarrollaran ideas o reformas fructíferas y que se vivieran profundas divisiones” (Garretón y Martínez, 1985).

Las federaciones ya no son disputadas por grupos independientes o plataformas amplias en las cuales se insertan los militantes de izquierda, sino por juventudes políticas propiamente dichas. Se trata del apogeo de la “institucionalización” del movimiento estudiantil conceptualizada por Huneus (1987), en línea con la imbricación entre sociedad civil y partidos políticos identificada por Garretón (1983).

Durante la década de 1940, las organizaciones estudiantiles declinan en participación y se produce una aguda crisis al interior de la FECH que solo amaina hacia 1945, cuando el socialismo vuelve a la presidencia con Óscar Cifuentes y Felipe Herrera (Fredes & Martner, 1951). Este período consiste en un enfrentamiento entre la FJS y el Partido, que en 1942 le despoja de su autonomía orgánica, incordio que se zanja al año siguiente (Valle y Díaz, 1987). Sin perjuicio de su éxito en la FECH, en los años posteriores la FJS ocuparía una posición más bien secundaria entre las “fuerzas de avanzada universitaria”, denominación contemporánea para los grupos de izquierda, siendo desplazada por comunistas, radicales y derechistas, aunque con importante presencia en Concepción y Valparaíso, con dirigentes como Salomón Corbalán y Antonio Tavolari. También se mantiene una posición de relativa preeminencia entre los secundarios. En 1948 sobreviene la división partidaria y la mayoría de los jóvenes socialistas derivan al Partido Socialista Popular (PSP), opositor a la “Ley Maldita”.

Esta división, que se acentúa en 1952 por la discusión sobre el apoyo a la candidatura de Ibáñez del Campo, golpea nuevamente las proyecciones del socialismo en el movimiento estudiantil, aunque en algunos casos los estudiantes se muestran indómitos a las divisiones adultas y propician de todas formas la unidad de la izquierda en la base (Rojas Flores, 2022). Así se consiguen triunfos esporádicos, pero de gran resonancia, como el de José Tohá en la presidencia de la FECH, en 1950.

Luego de la salida del PSP del gobierno de Ibáñez, los estudiantes socialistas adquieren una nueva energía, llegando a la vicepresidencia de la FECH en 1955. Estas experiencias unitarias en el movimiento estudiantil constituyen un antecedente de la unidad socialista que se produciría en 1957, reafirmando el carácter anticipatorio y vanguardista de los estudiantes socialistas respecto a la orgánica del partido (Valle y Díaz, 1987). De todas formas, más allá de los altibajos, el panorama general es el de un socialismo integrado, en cuanto juventud político-partidaria, en las dinámicas de representación social que constituyen las federaciones estudiantiles universitarias y secundarias. Dentro de este escenario, el socialismo representó una perspectiva rebelde, buscando dirigir la fuerza de las organizaciones a una construcción con sentido anticapitalista, aunque sin producir un quiebre revolucionario, y respetando, en último término, los marcos reglamentarios de la institucionalidad que había contribuido a formar y que consolidaba con cada una de sus acciones y participación interna.

### *El socialismo como vector de radicalización (1957-1973)*

El año 1957 marca un quiebre nacional, universitario e interno en el PS por motivos paralelos y entrelazados. Primero, la revuelta del 2 y 3 de abril constituye una ruptura en la concepción entonces dominante del movimiento social y da comienzo a los “largos años ‘60” en la historia política chilena. Segundo, en el movimiento estudiantil se consolida y acentúa la hegemonía de la Democracia Cristiana Universitaria (DCU), que gana la FECH –federación que, por número, representa en estos años a más de la mitad de los universitarios chilenos– por tercera vez consecutiva y amplía su rango de acción en el resto del país, llegando pocos años después a controlar todas las federaciones universitarias. Tercero, se da lugar a la unificación del PS y su redirección hacia la izquierda revolucionaria bajo la tesis del “Frente de Trabajadores”, que propicia un nuevo acercamiento con el PC y el rechazo a las alianzas políticas con partidos identificados como burgueses. Este discurso, sin embargo, convive todavía “con la acción parlamentaria, la movilización electoral y los tiempos de la política formal, configurando una dinámica interna que con el tiempo evidenció el desencuentro entre el lenguaje principista y revolucionario y la política sistémica” (Garrido, 2021). En muchos casos, el rol de los jóvenes y los estudiantes será el de cuestionar dicha contradicción, aunque en otros casos también la replicarán. Además, los estudiantes ganarán influencia no solamente a través de las organizaciones representativas que controlan, sino por su peso dentro del partido y las ideas que propugnan en el debate interno, así como de las tensiones y escisiones que protagonizan.

El período que transcurre entre la segunda mitad de la década de 1950 y mediados de la década de 1960 es de relativa subalternidad para la izquierda en el movimiento estudiantil, derrotada periódicamente por la Democracia Cristiana Universitaria en la educación superior, y controlando débilmente las federaciones de estudiantes secundarios y técnicos, cuya representatividad respecto de sus bases era menor.

Dentro de la izquierda, los socialistas juegan también un rol secundario respecto de las Juventudes Comunistas, a las cuales suelen sumarse en coaliciones y bloques amplios de izquierda que reflejan la alianza del Frente de Acción Popular (FRAP). Hacia 1962, la DCU llega a controlar todas las federaciones universitarias del país. Una excepción notable de esta hegemonía demócratacristiana es la presidencia del socialista Ariel Ulloa en la FEC, en 1963. Sin embargo, la izquierda no comenzaría a recuperar terreno de forma consistente hasta mediados de la década, cuando la FJS recupera la FECH de Valparaíso y los comunistas, en alianza con los socialistas, conquistan la Federación de la Universidad Técnica del Estado (FEUT). Más difícil es la situación en las universidades no estatales, casi sin presencia socialista, a las cuales la izquierda propone derechamente excluir de las instancias de articulación interuniversitaria (Álvarez & Loyola, 2014).

A nivel país, el avance demócratacristiano es también notorio y termina en un triunfo contundente de Frei en las elecciones presidenciales de 1964, coyuntura que desata un intenso debate al interior del socialismo respecto de las proyecciones de la “vía electoral” de acceso al poder, crítica agudizada luego de la derrota de Salvador Allende. En este contexto, mientras dentro del PS las tesis afines a la violencia política ganan terreno, grupos estudiantiles más radicales se escinden de la FJS, siendo el

más notable la Vanguardia Revolucionaria Marxista (VRM), que desde Concepción es liderada por Miguel Enríquez y daría origen al Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), “acusando que el revisionismo y la conciliación se habían tomado la dirección del partido, relegando el poder obrero y la revolución” (Garrido, 2021). Este grupo llegaría a presidir la FEC en 1967, sin ganar posiciones de importancia en otras universidades, aunque ejerciendo un poderoso influjo cultural sobre la izquierda.

Desde 1965, la dirección de la FJS comienza a tensionar la alianza con los comunistas, llegando a presentar listas propias o en alianza con el MIR, en sintonía con el proceso de radicalización y leninización que experimenta el partido (Valle y Díaz, 1987). En 1967, el comienzo de la Reforma Universitaria abre un nuevo campo de disputa en el movimiento estudiantil, donde la izquierda gana terreno y la propia DCU se radicaliza, hasta que su sector más izquierdista forma en 1969 el Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU), reconocido posteriormente como parte de los “nuevos socialismos” que habrían de integrarse en el tronco principal décadas más tarde. En esta coyuntura, los socialistas abrazan la propuesta de una “universidad comprometida” con las clases trabajadoras y la revolución socialista, que en 1970 se materializa con el ascenso al poder de la Unidad Popular. Así, la universidad habría de “ser neutralizada como agencia de conservación social y sustraída a la mediatización del capitalismo y puesta al servicio de conquista del Poder político”, entendiendo que una universidad plenamente democrática y funcional a los intereses de las clases trabajadoras no podría conquistarse del todo en el marco del capitalismo, no obstante los avances en esta dirección resultaban necesarios. En este sentido, se propone dirigir la producción de conocimiento a la construcción socialista, ampliar el ingreso y la matrícula a los sectores sociales desventajados y democratizar internamente las instituciones (Guajardo, 2018). Políticamente, comienzan a ganar fuerza posiciones radicalizadas que plantean incluso cuestionar la alianza con el PC, al cual se le critica su “etapismo” y compromiso con la institucionalidad democrática. En 1968, quizás el punto más álgido de la radicalización, la BUS se presenta a la FECH y la FEC en alianza con el MIR y otros grupos de izquierda revolucionaria. En este período los socialistas logran también articular una presencia estable en las universidades católicas, donde hasta ese momento la disputa interna se había circunscrito a la DCU y la derecha (Karle, 2024).

Con la formación de la Unidad Popular y el posterior triunfo de Allende, la unidad de la izquierda se consolida, no obstante la presencia en el socialismo de corrientes más radicales que mantienen afinidad con el MIR y otros grupos. Puntualmente, en la FECH se produce un proceso de confluencia entre socialistas, comunistas, radicales y MAPU, que arrebataría por primera vez en 15 años la presidencia a la DCU y sería luego replicado en la mayoría de las federaciones universitarias del país. A juicio del socialista Ramón Silva, secretario general de la FECH en 1970, el objetivo es “ayudar efectivamente a conseguir el poder político para los trabajadores, empleando para ello todas las formas de lucha”, considerando dentro de ello la conquista de las organizaciones del movimiento estudiantil (Guajardo, 2018).

Durante los tres años de gobierno de la Unidad Popular, los estudiantes de izquierda se vuelcan a participar directamente en el proceso revolucionario que encabeza Salvador Allende, muchas veces relegando a un segundo plano la discusión interna en los

planteles estudiantiles. Los socialistas adoptan una práctica de “construir, defender y estudiar”, donde la estrategia estudiantil resulta inseparable del proceso que lleva adelante el gobierno (Gutiérrez, 1971). Bajo el liderazgo de Carlos Lorca también se adelanta la denominación FJS para convertirse en Juventud Socialista. A nivel universitario los socialistas secundan a las JJCC y el MAPU, aunque entre los secundarios llegan a encabezar la FESES en 1972 con Camilo Escalona, en una polémica elección donde la JDC también reclama el triunfo. Según recuerda Alejandro Rojas, presidente de la FECH entre 1969 y 1973, “el movimiento estudiantil dejó de tener vida propia, banderas propias y empezaron a jugar un rol preponderante las fuerzas políticas que estaban presentes en el movimiento” (Rojas, 1987). La polarización nacional, con la radicalización de la oposición y su legitimación de posiciones antidemocráticas, termina con el Golpe de Estado en septiembre de 1973, que proscribió a los partidos de izquierda y clausura las organizaciones estudiantiles dirigidas por estos, descuartizando en los hechos el movimiento estudiantil y la acción de los socialistas dentro de este.

### *El socialismo como articulador y renovador (1973-1993)*

Luego del Golpe de Estado, la actividad política de izquierda en universidades y liceos deviene clandestina, mientras las federaciones son proscritas o convertidas en agencias de difusión del régimen con dirigencias designadas. “Se conformaba así una generación que compartía el sobresalto, la tensión y el miedo como constantes en sus vidas, acostumbrándose a escribir informes en letra minúscula y en papeles delgados a modo de facilitar una forzosa digestión, procurando que cada reunión tuviera la ‘señal de normalidad’ a la vista” (Muñoz, 2006).

En un primer momento, si bien la Dirección Clandestina del PS indica a su militancia el objetivo de “desarrollar actividades si es posible en los frentes estudiantil, sindical y campesino”, queda claro que “la primera y más importante tarea es sobrevivir y que el partido exista” (Pérez, 2021). Luego de tres años de resistencia anónima, represión cruenta y prácticamente nulas expresiones públicas de disidencia política frente al régimen, el movimiento estudiantil comienza a rearticularse progresivamente hacia 1976, destacando actividades de carácter semiclandestino (Martínez & Valladares, 1988). Entre estas resaltan las instancias culturales, que reúnen a cientos de estudiantes de oposición en torno al arte, la música y el teatro, en organizaciones como la Agrupación Cultural Universitaria de la Universidad de Chile y similares en otros planteles (Muñoz, 2006).

Por otro lado, en las distintas carreras se forman “comités de participación” o “comités democráticos”, que articulan a los estudiantes de oposición contra las federaciones estudiantiles designadas, o bien frente a la inexistencia de organización formal. De acuerdo con muchos testimonios, los militantes de juventudes partidarias juegan un rol protagónico en esta rearticulación. Según un testimonio, “son los partidos políticos los que producen la emergencia de movimiento estudiantil, o la recuperación del mismo” (García, Isla, & Toro, 2006). En el caso del PS, la Dirección Interior nombró en 1978 una Comisión Nacional Juvenil (CNJ), que “operó como dirección directamente dependiente de la Comisión Política del partido, y teniendo como rol reconstruir la

Juventud Socialista". Al sobrevenir en 1979 el quiebre partidario, la CNJ pasa íntegramente al PS que encabeza Clodomiro Almeyda, mayoritario en el interior del país, y es vulgarmente conocida desde entonces como JS-Almeyda, si bien ella no se constituye formalmente como tal hasta 1985 (Muñoz, 2017).

En el movimiento estudiantil, la fase de resistencia da lugar progresivamente a una fase de discusión estratégica sobre las formas que debía adquirir la reconstrucción del movimiento, en la cual los socialistas "miran con escepticismo o franco rechazo" las posiciones que postulan "un enfoque más dirigista, donde predominaban las instancias de decisión política" de los partidos en este proceso. En ello se oponen a la DCU y las JJCC, y coinciden con sectores de la izquierda revolucionaria, cristiana y de la incipiente renovación socialista (García, Isla, & Toro, 2006). Pese a ello, el quiebre de 1979 y otros quiebres precedentes afectan el perfilamiento de la JS; de acuerdo con un dirigente de la DCU, hacia fines de la década de 1970 "hablar de izquierda era hablar del PC [...] porque el PS estaba dividido, había una serie de grupos" (Muñoz, 2020). Luego de 1980, la represión contra el Pedagógico y la promulgación de la Ley General de Universidades marcan un leve reflujo del movimiento estudiantil, que se reorienta hacia la disputa de las organizaciones representativas como Centros de Alumnos y federaciones (Brodsky & Pizarro, 1985).

En 1983, tras el éxito de la Primera Jornada de Protesta Nacional en mayo, se produce un "impresionante cambio de escenario" en el país entero y en el movimiento estudiantil (Brodsky & Pizarro, 1985). Comienza un vertiginoso proceso de reconstrucción o democratización de Federaciones de Estudiantes en todo Chile, comenzando en la Universidad de Antofagasta en junio de 1983, y que hasta 1985 alcanza a todas las universidades del país y al movimiento secundario (Martínez & Valladares, 1988). En 1984 surge la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH), que coordina las distintas federaciones. De las federaciones tradicionales, la primera en ser recuperada por la oposición a la dictadura es la FEC, donde los socialistas juegan un rol clave en la primera Directiva, con Paulina Veloso como vicepresidenta. Esta gestión destaca por "una acción de resistencia política frente a la imposición de un modelo de universidad que ponía en el centro los intereses del mercado y frenaba las aspiraciones históricas de democratización", además de una decidida participación en las protestas nacionales (Solís, 2023).

A estas alturas, y luego de la cristalización de alianzas políticas nacionales en el segundo semestre de 1983, los socialistas actúan divididos, esencialmente, en dos. Por una parte, la JS-Almeyda define su tesis de "lucha de masas rupturista con perspectiva insurreccional" y aúna fuerzas con las JJCC y la JRME, expresión juvenil del MIR. Mientras, los socialistas "renovados" del PS-Briones, antes conocido como PS-Altamirano, forman la Federación Juvenil Socialista (FJS) y operan a través del Bloque Socialista, que incluye al MAPU y la Izquierda Cristiana, además de grupos autónomos provenientes de la Convergencia Socialista Universitaria, en la cual dichos partidos habían participado. Tanto la JS-Almeyda como la FJS participan de las protestas contra la dictadura, aunque mantienen diferencias estratégicas en temas como la importancia de lo militar, la autonomía respecto a la línea del partido y la violencia en las protestas. Así, ambos grupos "iban bifurcándose en diferentes méto-

dos y acciones para enfrentar al régimen”, a la vez que fortalecen su orgánica interna (Melo, 2019).

Mientras en las federaciones estudiantiles la unidad amplia de oposición se arma y desarma periódicamente, hasta el decisivo aislamiento del PC y el MIR luego de 1986, la JS-Almeyda gana fuerza en Concepción, llegando a la presidencia de la FEC en 1987, y quedando a escasos votos de la presidencia de la FECH un año antes (García, Isla, & Toro, 2006). La FJS, en alianza con la DCU, llega a la vicepresidencia de la FECH y la FEUC en 1987. Entre los secundarios, Gonzalo Durán representa a la JS-Almeyda en el Comité Pro-FESES, que en 1986 reconstruye la histórica FESES. En síntesis, la división partidaria, que incluye además de renovados y almeydistas a otros grupos más radicalizados, dificulta que los socialistas jueguen un rol de liderazgo en el movimiento estudiantil contra la dictadura. Sin embargo, al integrarse en dos bloques diferentes de acuerdo con sus diferencias estratégicas, juegan un rol pivotal promoviendo las instancias de unidad, y en el caso de los socialistas “renovados” aportan también con una comprensión original del movimiento estudiantil que enfatiza su autonomía respecto de las decisiones partidarias, con una cultura popular que desarrolla una profunda crítica a las derivaciones autoritarias de la izquierda leninista antes predominante.

Cuando la oposición se enriela en el objetivo de derrotar a Pinochet por la vía del plebiscito en 1988, almeydistas y renovados confluyen en alianzas amplias dentro del movimiento estudiantil, secundando a la DCU pero por delante del resto de los grupos de la oposición. Al fracasar la vía insurreccional, el planteamiento estratégico de la renovación “se hacía hegemónico en relación con la disputa que vivenciaron las dos principales facciones del tronco histórico del Partido de Allende”, orientándose hacia la disputa electoral (Melo, 2019). En el proceso de inscripción de partidos instrumentales, los primeros suelen optar por el PAIS junto a la IC y el PC, mientras la FJS se integra en masa al PPD, en el cual muchos se mantendrían incluso cuando se decreta la finalización de la doble militancia.

Luego del triunfo del No en el plebiscito, que permite la recuperación de la democracia en Chile, se dinamiza el proceso de unidad socialista, que comienza precisamente en la juventud con la creación de la Unión de Jóvenes Socialistas (UJS) en 1989, antes incluso de la reunificación del PS-Arrate (de los “renovados”) y el PS-Almeyda ese mismo año, y del Congreso de Unidad Salvador Allende en 1990, que integra también al PS a sectores del MAPU, la IC, el MIR y disidentes del PC, entre otros (Muñoz, 2017). La UJS queda hegemonizada por los almeydistas, lo cual produce una fuga de “renovados” y mapucistas en 1990 (Valenzuela, 2014). Al año siguiente, con Jaime Fuentealba como presidente, la organización recupera la denominación de JS, “un último triunfo simbólico” de las categorías marxistas-leninistas en un contexto en el que “el imaginario de la renovación tomaba fuerza y se imponía” (Muñoz, 2017).

Con el inicio del gobierno de Patricio Aylwin y la Concertación en 1990, los socialistas configuran junto a la DCU los dos grandes polos del bloque de conducción en el movimiento estudiantil, flanqueados por la derecha y la izquierda radical. Si bien la DCU tiene preeminencia inicial, a poco andar del gobierno de Aylwin es sobrepasada por la JS, que levanta un discurso más crítico de las insuficiencias de la transición,

con un mensaje cultural más abierto y rupturista, “cargándose hacia la izquierda del gobierno” aunque sin llegar a salirse de los márgenes impuestos por el proceso y la mayoría social con la cual este contaba (Moraga, 2006). La FECH, la FEUC y la FEC, entre otras, pasan de manos demócratacristianas a socialistas. Sin embargo, esta hegemonía socialista dura poco. La CONFECH desaparece y el movimiento estudiantil se hunde en una crisis por la baja participación, algunos escándalos de corrupción y una notoria carencia estratégica, luego de haber jugado un rol protagónico en la recuperación de la democracia. Para 1994, muchas federaciones se encuentran disueltas, con interinatos o bajo el control de la derecha, como la FEUC, mientras los socialistas se entreveran en recriminaciones y conflictos internos respecto de su rol en el movimiento (Karle, 2023).

### *El socialismo como conciencia crítica (1994-2023)*

La crisis de mediados de la década de 1990 golpeó duramente las perspectivas del socialismo dentro del movimiento estudiantil, porque varias de las organizaciones que caen lo hacen bajo la dirección de la JS. El caso más notorio es el de la FECH, donde los socialistas juegan un rol secundario en su rearticulación, protagonizada por las JJCC y grupos autonomistas de izquierda. En palabras de Thielemann (2016), la izquierda extraparlamentaria “fue aprovechando desde entonces el vacío de poder en la organización estudiantil, originado en la entrada ‘en receso’ de una importante cantidad de federaciones y fue creciendo como conducción ‘de hecho’ del descompuesto pero activo movimiento estudiantil, a costa del espacio político que dejaban organizaciones como la Juventud Socialista y la DCU”.

Mientras el socialismo se afianza como una pieza fundamental en el andamiaje institucional de la Concertación, que logra importantes avances en materia social y económica durante la década de 1990, la izquierda radical crece políticamente en el mundo universitario reprochándole su presunta falta de compromiso con transformaciones estructurales, levantando las banderas de la “autonomía del movimiento social” frente a los gobiernos concertacionistas. Sin embargo, esto no significa una desaparición de la JS en los campus, sino un retorno a la posición secundaria que había ocupado en épocas previas.

En la FECH, reconstruida en 1995 con el liderazgo del comunista Rodrigo Roco, los socialistas ganan la vicepresidencia para 1996 y 1997 (Roco, 2005). La acción de los socialistas en estos espacios fluctúa entre la defensa de la tarea del gobierno, que entonces preside el PDC, y la movilización contra este, lo cual produce que en algunos casos “sectores importantes de la militancia de base de la JS se quedaron del lado de la movilización y contra el gobierno, siendo desconocidos por los dirigentes de los partidos de la Concertación” (Thielemann, 2016). En algunas universidades, como en la FEUC en 1997, los socialistas emulan lo acaecido por entonces en la CUT y prefieren aliarse con los comunistas aislando a la DCU. Sin embargo, luego del reflujo del movimiento estudiantil que alcanza su apogeo en 1997, el escenario arriba a una síntesis donde los socialistas se posicionan como eje del oficialismo concertacionista en el movimiento estudiantil, apuntando a encabezar una estrategia de diálogo de los estudiantes organizados para avanzar las demandas estudiantiles, manteniendo una “conciencia crítica” respecto de las limitaciones que dichos gobiernos tienen.

En la FEUSACH, el “Progresismo Universitario” que animan los socialistas lidera desde 2001 gestiones de Federación eficientes y comprometidas con el movimiento social, con “una política que no combatió la movilización e incluso promovió la organización estudiantil”, que Thielemann (2016) reconoce como una excepción entre las dirigencias concertacionistas de la época. En la primera década del nuevo milenio, también la JS encuentra alianzas con grupos de izquierda radical como la SurDA en la FECH y la FEUC, llegando a presidir esta última en 2005 con Rodrigo de la Calle mediante la plataforma El Sector, que interpreta las sensibilidades socialistas sin constituirse formalmente como una dependencia de la JS. Pese a lo anterior, la desafección de las nuevas generaciones con los “partidos tradicionales” va en aumento, lo cual sumado a conflictos internos en espacios como la FECH determina una disminución patente del rol de la JS en el movimiento estudiantil hacia 2010, pese a el rol crucial que juega en la fundación de la Nueva Acción Universitaria (NAU) en la UC y en otras universidades.

Así, a excepción de algunas federaciones regionales, al llegar 2011 el movimiento estudiantil se encuentra conducido por expresiones de izquierda ajenas a la Concertación, con las JJCC como fuerza dominante, y con una franja de ultraizquierda donde conviven autonomistas, libertarios, trotskistas y grupúsculos de tradición mirista. Este año, el movimiento estudiantil protagoniza la más numerosa movilización de masas desde el retorno a la democracia, con el derecho social a la educación como demanda central, exigiendo gratuidad en la educación superior, fin al lucro y un fortalecimiento de la educación pública, entre otras transformaciones. Los socialistas se suman al movimiento en las calles, aunque en una posición ambigua dado el tono confrontacional contra ellos que asumen la mayoría de las vocerías del movimiento, que hostilizan incluso a los comunistas por sus acuerdos puntuales de colaboración con la centroizquierda, que derivan al año siguiente en la formación de la Nueva Mayoría, coalición sucesora de la Concertación.

En los años siguientes, la “onda larga” del movimiento de 2011 otorga protagonismo en la discusión pública a la CONFECH, donde los socialistas conforman un polo de centroizquierda junto a la DCU y las JJCC, asociados a la defensa del programa de Michelle Bachelet, que encarna buena parte de las demandas estudiantiles, aunque sin la radicalidad que plantean otras dirigencias (Mella & Valenzuela, 2021). Los socialistas llegan a ocupar cargos en las mesas directivas de la FEUSACH y la FEUC –a través del NAU–, y también a presidir federaciones en las universidades Alberto Hurtado y Santo Tomás, así como otros planteles regionales, aunque su presencia es minoritaria. Mientras la reforma educacional de Bachelet es cuestionada por la derecha y la izquierda radical, los socialistas desde el movimiento estudiantil abogan por una reforma integral, que no sea morigerada en su contenido transformador por las fuerzas conservadoras dentro y fuera de la coalición oficialista –en la línea de “conciencia crítica” antes conceptualizada–, su eventual aprobación significa un cambio en el sistema de educación superior que años más tarde es puesto en valor por el conjunto de la izquierda, en especial en la gratuidad universitaria para los tres quintiles de menor ingreso.

Hacia 2017, varias de las organizaciones que hasta entonces habían animado la CONFECH confluyen en el Frente Amplio, mientras las JJCC comienzan a tomar distancia

de la JS por la izquierda luego de la asunción del segundo gobierno de Sebastián Piñera. Las organizaciones del movimiento estudiantil entran en reflujo, y sus crisis orgánicas les impiden ejercer un rol de liderazgo durante los movimientos de 2018 (feminista) y 2019 (estallido social). La FECH, la FEUSACH y la FEC entran en crisis, al igual que la mayoría de las federaciones regionales y secundarias. Solo la FEUC se mantiene en pie, bajo el liderazgo del NAU, con un rol secundario de los socialistas, aunque de influencia creciente luego de 2019, llegando a sobrepasar incluso al frenteamplismo. Se trata de una “desmasificación” del movimiento estudiantil, que observa cómo las cifras de participación en las elecciones federativas se desploman, las movilizaciones se hacen escasas y marginales en su convocatoria, mientras la CONFECH pierde legitimidad pública y su pleno pasa a conformarse mayoritariamente por juventudes políticas o independientes, con la desaparición de referentes autónomos del movimiento estudiantil a nivel nacional (Karle, 2024).

En este escenario de participación escasa y predominio de dirigencias cuya representación de base es significativamente menor a décadas anteriores, los socialistas logran un posicionamiento superior al de las demás fuerzas políticas. El Frente Amplio se encapsula, arría las banderas de la “autonomía del movimiento social” en pos del militante y reduce su expresión incluso en la FECH, mientras las JJCC mantienen una mayor presencia nacional y encabezan a la izquierda radical. La JS gana vocerías regionales en la CONFECH y queda muy cerca de ganar la FECH en 2024, obteniendo por sí sola la misma votación que la unión entre FA y JJCC, aunque las elecciones son finalmente anuladas por falta de quórum. Así, a mediados de la década de 2020, los socialistas se afirman como una fuerza política protagónica en el movimiento estudiantil, aunque en un momento de particular debilidad para este. Su política de alianzas fluctúa entre la reivindicación de la autonomía histórica del socialismo chileno y la unidad de izquierda junto a frenteamplistas y comunistas, con cierta preeminencia de esta última, en un contexto donde las movilizaciones de base resultan escasas y espasmódicas.

Frente al gobierno izquierdista de Gabriel Boric no se establecen mayores tensiones, dada la debilidad del movimiento y la ambigüedad estratégica que mantienen muchas de las fuerzas, atrapadas entre la moderación del gobierno y su necesidad de proyectar transformaciones en un segmento social que había protagonizado el ciclo de protestas sociales abierto en 2011. De todas formas, la dirigencia estudiantil continúa alimentando la formación y el desarrollo de nuevas unidades generacionales al interior del socialismo chileno, oxigenando sus filas y promoviendo nuevas inquietudes en su seno.

## Conclusiones

La historia del movimiento estudiantil es también la historia del socialismo chileno; por correspondencia, la historia del socialismo es también la del movimiento estudiantil en Chile. Así como no es posible hacer sentido de la trayectoria de los estudiantes como actor político y social en Chile sin la presencia de los socialistas, su rol

de liderazgo, articulación y presencia en los debates más importantes que cruzan a sucesivas generaciones en su inquietud sobre la sociedad que los rodea, y también de sus necesidades inmediatas, tampoco parece razonable omitir en la historia del socialismo chileno la existencia del movimiento estudiantil, entendido en la naturaleza trifronte bajo la cual ha sido conceptualizado en el presente trabajo: como actor, como campo y como espacio de socialización. Los socialistas han participado, y han debido tomar en cuenta, al movimiento estudiantil como un actor propositivo y autónomo, pero también como un campo en el cual poner en juego identidades y tesis políticas respecto del devenir de la política nacional y juvenil, y por cierto también de un espacio en el cual es posible reclutar, formar y desarrollar dirigencias para la lucha política nacional, mecánica de la cual es posible encontrar numerosos ejemplos en la casi centenaria historia del Partido Socialista.

Si bien al momento de escribir estas líneas el movimiento estudiantil atraviesa una profunda crisis, quizás la más severa e incierta en sus 120 años de historia, los socialistas se mantienen como un actor dinámico en su interior, buscando impulsar discusiones, aunque sin ser ajenos a las contradicciones que constituyen al movimiento social en una época de incertidumbre y baja legitimidad de la política institucional. Este trabajo, al abordar de forma inédita la relación entre el socialismo chileno como tradición histórica y expresión político-partidaria, el movimiento estudiantil y la política educacional chilena, arroja luz sobre un aspecto relativamente descuidado de la historiografía y el análisis sociohistórico de la trayectoria del socialismo en Chile, comprendiendo de mejor manera no solamente estas dinámicas específicas sino la política de masas del PS en general y también el movimiento social en su relación con los partidos políticos en la sociedad chilena. Será materia de futuras investigaciones profundizar en las líneas aquí esbozadas, tanto en la delimitación teórica de algunos conceptos como en la narrativa histórica presentada. En cualquier caso, la relevancia política, social y cultural del movimiento estudiantil en su relación con el socialismo habrá de ser reafirmada por aquellos que se aproximen a sus dinámicas históricas en el futuro, matizando, profundizando o refutando las afirmaciones vertidas en este texto.

## Bibliografía

Álvarez, R., & Loyola, M. (2014). *Un trébol de cuatro hojas. Las Juventudes Comunistas de Chile en el siglo XX*. Santiago: Ariadna Ediciones.

Ampuero, R. (1939). *La juventud en el frente del pueblo*. Santiago: Departamento de Publicaciones, Secretaría Nacional de Cultura.

Angell, A. (1974). *Partidos políticos y movimiento obrero en Chile*. México DF: Era.

Bonilla, F., & Glazer, M. (1970). *Student Politics In Chile*. Nueva York: Basic Books.

Brodsky, R., & Pizarro, R. (1985). La constitución del movimiento estudiantil como proceso de aprendizaje político. En I. Agurto, G. de la Maza, & M. Canales (Eds.), *Juventud chilena. Razones y subversiones* (págs. 137-153). Santiago: ECO-FOLICO-SEPADE.

- Charlín, C. (1972). *Del avión rojo a la República Socialista*. Santiago: Quimantú.
- Drake, P. (1992). *Socialismo y populismo. Chile, 1936-1973*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Federación de la Juventud Socialista. (1939). *Estatutos, Declaración de Principios y Reglamento General Orgánico de la Federación de la Juventud Socialista*. Santiago: Imprenta Sur.
- Fredes, C., & Martner, G. (1951). La Federación de Estudiantes a través de los últimos diez años. *Juventud*, 3(1), 3-10.
- García, D., Isla, J., & Toro, P. (2006). *Los muchachos de antes. Historias de la FECH (1973-1988)*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Garretón, M. (1983). *El proceso político chileno*. Santiago: FLACSO.
- Garretón, M., & Martínez, J. (1985). *El movimiento estudiantil: conceptos e historia*. Santiago: Ediciones SUR.
- Garrido, P. (2021). *Clasistas, antiimperialistas y revolucionarios. Trayectoria política e intelectual del socialismo chileno contemporáneo, 1932-1973*. Santiago: Ariadna.
- Gazmuri, C. (2000). Notas sobre las élites chilenas, 1930-1999. *Boletín de la Academia Chilena de la Historia*, 110, 105-129.
- Geisse, F., & Pollack, B. (2014). Aportes al estudio del Partido Socialista chileno I. *Revista De Derecho Público* (13), 31-48.
- Góngora, M. (1981). *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Valparaíso: La Ciudad.
- Guajardo, F. (2018). *Alianzas y rupturas en la izquierda chilena durante los años 60: la Reforma Universitaria como campo de disputa (1967-1970)*. Santiago: Informe de Seminario para optar al grado de Licenciado en Historia, Universidad de Chile.
- Gutiérrez, J. (1971). *Algunos aportes a la discusión sobre UNECH*. Santiago: Brigada Universitaria Socialista.
- Huneus, C. (1987). El protagonismo político del movimiento estudiantil. *Realidad Universitaria*, 3(1), 48-54.
- Jobet, J. (1971). *El Partido Socialista de Chile: tomo II*. Santiago: ediciones Prensa Latinoamericana.
- Karle, C. (2023). Rebeldes generando acción: La izquierda de la Universidad Católica y la rearticulación del movimiento estudiantil chileno en la posdictadura (1993-1997). *Izquierdas*, 52, 1-32.
- Karle, C. (2024). *En la meseta brumosa. Apuntes sobre la desmasificación del movimiento estudiantil en Chile*. Documento de Trabajo N° 2, Instituto Igualdad.
- Martínez, F., & Valladares, J. (1988). *La joven democracia. El movimiento estudiantil en Chile, 1973-1985*. Santiago: Documentas.

- Mella, M., & Valenzuela, P. (2021). *Querer, Poder y Saber. El impacto de la CONFECH en las movilizaciones estudiantiles (2011-2015)*. Santiago: Tirant Lo Blanch.
- Melo, F. (2019). *La renovación socialista en Chile, 1980-1986: Una aproximación desde la militancia juvenil de aquellos años. Tesis de Licenciatura en Historia*. Obtenido de Universidad Academia de Humanismo Cristiano: <https://bibliotecadigital.academia.cl/items/dd256a7d-d479-4afc-92cb-edf41fa2ce50>
- Moraga, F. (2006). Crisis y recomposición del movimiento estudiantil chileno (1990-2001). En R. Marsiske (Ed.), *Movimientos estudiantiles en la historia de América Latina, Volumen III* (págs. 179-252). México D. F.: UNAM; CESU; Plaza y Valdés Editores.
- Moraga, F. (2007). *Muchachos casi silvestres. La Federación de Estudiantes y el movimiento estudiantil chileno, 1906-1936*. Santiago: Ediciones de la Universidad de Chile.
- Muñoz, V. (2006). *ACU rescatando el asombro: historia de la Agrupación Cultural Universitaria*. Santiago: Libros La Calabaza del Diablo.
- Muñoz, V. (2011). Juventud y política en Chile. Hacia un enfoque generacional. *Última Década*, 35, 113-141.
- Muñoz, V. (2017). Militancia, facciones y juventud en el Partido Socialista Almeyda (1979-1990). *Izquierdas* (37), 226-260.
- Muñoz, V. (2020). “Chascones”. Dictadura, movimiento estudiantil y militancia en el ala izquierda de la Juventud Demócrata Cristiana, 1973–1989. *Izquierdas* (49), 1855-1894.
- Muñoz, V., & Durán, C. (2019). Los jóvenes, la política y los movimientos estudiantiles en el Chile reciente. Ciclos sociopolíticos entre 1967 y 2017. *Izquierdas* (45), 129-159.
- Navarrete, J. (2023). *El MIR y los movimientos populares (1970-1973)*. Santiago: Tiempo Robado editoras.
- Pérez, C. (2021). *La vida con otro nombre. El Partido Socialista de Chile en la clandestinidad (1973-1979)*. Santiago: Catalonia-UDP.
- Ponce, J. (2022). Entre la “autonomía” y el “diálogo social”: Las estrategias sindicales del Partido Socialista de Chile en postdictadura, 1988-2003. *Izquierdas* (51), 1-19.
- Roco, R. (2005). La FECH de fines de los 90: relatos de una historia presente. *Anales De La Universidad De Chile* (17), 51–83.
- Rojas Flores, J. (2004). *Moral y prácticas cívicas en los niños chilenos, 1880-1950*. Santiago: Ariadna Ediciones.
- Rojas Flores, J. (2022). *Años turbulentos. Los comunistas durante el gobierno de Gabriel González Videla, 1946-1952*. Santiago: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Rojas, A. (1987). El movimiento estudiantil, la reforma y la universidad en Chile, 1968-1973: de la explosión de la esperanza a la pesadilla. *Realidad Universitaria* (5), 56-78.
- Solís, E. (2023). Universidad intervenida y resistencias políticas: la experiencia de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Concepción entre 1983 y 1988. *Intervención*, 2(13), 113-129.

- Thielemann, L. (2016). *La anomalía social de la transición*. Santiago: Tiempo Robado.
- Valenzuela, E. (1987). Estudiantes y política. *Realidad Universitaria*.
- Valenzuela, E. (2014). *Dios, Marx... y el Mapu*. Santiago: LOM Editores.
- Valle, J., & Díaz, J. (1987). *Federación de la Juventud Socialista: apuntes históricos, 1935-1973*. Santiago: Ediciones Documentas.
- Yocelevzky, R. (1986). El Partido Socialista de Chile bajo la dictadura militar. *Foro Internacional*, 1(27), 102-131.

# Una propuesta socialista para la conceptualización de la Educación Superior

Cristián Aránguiz, Alessandra Peirano y Natalia Vargas

Resumen: la caracterización de un problema público, desde una visión constructivista, se compone de definiciones conceptuales que pueden contener una propuesta de visión de funcionamiento del mundo, así como los pilares sobre los que debería entenderse dicho problema en un mundo ideal, a fin de establecer diversas soluciones. El presente artículo busca analizar los discursos programáticos y cuentas anuales presidenciales de dos presidentes de la República: Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, para sistematizar aquellos conceptos que definen el problema público de la educación en general y de la educación superior en particular. Para esto, se contrastan las definiciones que se deriven de estos discursos con las discusiones contemporáneas de la educación, considerando tanto su función dentro de la organización social como su importancia en la cohesión social, la formación democrática y el desarrollo productivo del país. Ello, en contraposición con las visiones de corte neoliberales aplicadas en los últimos 20 años. El artículo finaliza con una propuesta de entendimiento tanto conceptual como organizacional de la educación superior para Chile.

Palabras clave: educación superior, programas presidenciales, políticas públicas, calidad, competencias, problema público.

## Introducción

Una vez terminado el régimen cívico-militar en Chile, la construcción del programa de gobierno de la Concertación fue el resultado de acuerdos programáticos y decisiones pragmáticas en medio de un contexto incierto. Si bien el régimen había terminado, la eliminación de reformas impuestas durante 17 años generaba el riesgo de represalias ante la posibilidad de cambio, la que además era profundamente incierta. Ello, ya que a pesar de la votación en el plebiscito de 1988 que llevó al primer presidente democráticamente electo a La Moneda, un tercio del país había votado a favor de mantener a Pinochet en el poder (Cavallo, Sepúlveda, & Salazar, 2022). En estos términos, el voto para la reinstalación de la democracia en Chile había sido un voto de confianza, pero no de confianza ciega, por lo que cada movimiento y decisión sería vigilada tanto por los actores de veto instalados en la institucionalidad heredada como por la discusión pública sobre los temas contingentes (Sehnbruch & Siavelis, 2013; Tsebelis, 2006).

Lo que ocurría a nivel general –particularmente en la economía y en las políticas tributarias y fiscales respecto a los ajustes llevados a cabo bajo los planteamientos de propuestas neoliberales ortodoxas implementadas por la dictadura cívico-militar (Ffrench-Davis, 2018)–, también sucedió en el sector educacional. Las reformas diseñadas en 1979 bajo la Directiva Educativa consideraron a la educación como un “vehículo” hacia el desarrollo, pero un vehículo individual, por lo tanto, con beneficios

individuales (De Castro, 1992; Vargas, 2024), creando dispositivos que consideraron aspectos de competencia de mercado en la provisión de educación tanto básica, secundaria como superior y postsecundaria.

Si bien en el texto El Ladrillo (De Castro, 1992) se advierte la importancia de la competencia en la provisión de educación para la generación de calidad en el sistema educativo, el mismo modelo hace una diferencia sustancial en cuanto a la importancia y beneficios del proceso educativo para los primeros dos niveles respecto al nivel terciario. Ello, a la vez que se planteaba como deseable que la educación básica y secundaria se mantuvieran gratuitas para los beneficiarios, pues se entendía y reconocía el beneficio social de la formación en estos niveles –aunque fuera provista a través de herramientas de subvención más que vía fondos de provisión directa–. A su turno, se sostenía que la educación superior irrogaba un mayor beneficio individual tras el proceso de formación profesional, por lo que resultaba necesario cobrar a través de aranceles parte de dicho beneficio.

Bajo la lógica del beneficio individual se instaló el modelo de autofinanciamiento institucional y competencia por los estudiantes con mejores puntajes, lo cual se consolida con la reforma de 1981. La universidad, antes financiada directamente por el Estado a través de impuestos direccionados a la educación y la generación científica, según consagraba la reforma de 1954 (Biblioteca del Congreso Nacional, 1954), ahora debía financiarse a través de las labores de docencia, promovándose así el autofinanciamiento. El Aporte Fiscal Indirecto (AFI) –que aumentaría en la medida en que disminuía el Aporte Fiscal Directo (AFD)–, les exigía a estas instituciones competir por dichos ingresos con las demás, mediante la atracción de los estudiantes con los mejores puntajes en la Prueba de Aptitud Académica (PAA).

Una vez instalado el gobierno democrático en 1990, las discusiones en materia educativa se centraron particularmente en la calidad, de manera que las propuestas programáticas de políticas públicas se enfocaron en los primeros dos ciclos educacionales. De tal modo, en el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle se propuso el aumento de la jornada escolar y el fortalecimiento del proceso formativo, planteándose la discusión sobre la formación y carrera docente. Por su parte, para el sistema de educación superior se propuso la Ley Marco para las universidades estatales, como una manera de ordenar parte de la provisión del sistema universitario. No obstante, en el año 1996 la discusión en el Congreso de esta iniciativa se consideraba como un fracaso, generando un problema para el sector terciario puesto que este, ante las necesidades y urgencias de los dos primeros niveles, quedó a la espera de definiciones más generales que fijaran las directrices para una política educativa propia. En este escenario, la principal definición de política pública para la educación superior tuvo lugar luego del trabajo de la Comisión Brunner, a principios de los años noventa. Según este, dadas las características del sistema educativo, el sistema no iba a aumentar significativamente la matrícula de pregrado (Salazar & Leihy, 2013). Ello, considerando además la imposibilidad de contar con un nuevo marco que contribuyera al sistema de universidades estatales, que funcionaban bajo las lógicas instaladas en 1981, en circunstancias de que muchas de ellas aún intentaban sostenerse tras la separación de sus casas matrices.

En tales términos, la principal herramienta de política pública fue la utilización de la Ley de Presupuesto (Fernández, 2011), particularmente a través de los programas de Mejoramiento de la Calidad en Educación Superior (MECECSUP) I y II. Si bien esta fue una estrategia que ayudó a establecer mecanismos de mejoramiento o mínimos de funcionamiento en materia organizacional, composición docente e infraestructura,

aún faltaban aquellas ideas centrales que definen los fines últimos de la educación superior, así como los valores y bienes públicos que se promoverían en este sector, como sistema dentro del articulado estatal.

Esto último es relevante para la estructuración de las políticas públicas, pues mediante la construcción de los fundamentos valóricos en la discusión de políticas públicas es posible analizar los fines y objetivos de estas. Por medio de un enfoque histórico, en su estudio sobre las políticas públicas en educación superior, Salazar y Leihy (2013) destacan el vacío de la política sectorial tras la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), cuyo fundamento ni siquiera se encuentra en la historia de la ley. ¿Cuáles eran los fines últimos de esta reforma? y, más relevante aún, ¿cómo se reconstruyen los fines y el valor público de esta política sectorial tras el regreso a la democracia? Estas son preguntas que guían el presente trabajo, a fin de proponer una reconstrucción de las propuestas programáticas y definiciones políticas de los gobiernos socialistas de Ricardo Lagos (1999-2005) y Michelle Bachelet (2006-2010 y 2014-2018), con lo cual se busca contribuir a la discusión sobre los fines últimos de la educación superior y sus valores públicos, desde una mirada socialista.

## **1. Programa presidenciales y definición del problema público**

La cuestión de la declaración del propósito de la política pública, sobre todo en temas de educación, es fundamental en el *policy making process*. Ello, no solo desde el punto de vista de su diseño, sino que también en cuanto su implementación, pues es necesario informar y convencer a la ciudadanía sobre lo que se espera lograr y el beneficio público que se busca alcanzar tras los cambios propuestos, considerando cómo entendemos y para qué queremos la intervención del estado en un ámbito sectorial específico. Salazar y Leihy (2013) resaltan el propósito y necesidad de la justificación de las políticas públicas para las políticas sectoriales de educación, junto con la inclusión de una justificación del problema a abordar, especificando, también, los propósitos a ser logrados por el sistema educacional y aquellas hipótesis que explicarían cómo serán alcanzados. Las declaraciones de política cumplen la función de priorizar los valores y productos públicos como resultado de procesos de negociación política (Rizvi y Lingard, 2010). Para el caso de la educación superior, las definiciones de política establecen los límites al sistema, considerando para esto la relación y/o vínculo que existirá entre el Estado, el mercado y los cuerpos colegios académicos (Clark, 1983).

En el caso de la reforma de 1990 se verifica que no existe una historia de la ley propiamente tal (Riffo, 2015; Salazar & Leihy, 2013). Por el contrario, el texto que origina lo que luego se conoció como la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) no está acompañado de la discusión que la fundamente. Esto se ve reflejado, posteriormente, en la incapacidad de generar acuerdos mínimos para reformar el sistema de educación superior y en que el año 1998 no se aprobara la idea de una Ley Marco para las Universidades Estatales. La respuesta a la pregunta para qué queremos la educación superior queda, entonces, irresoluta, sin que se aborden los valores públicos de la educación en general ni de la educación superior en específico, asunto que tampoco se soluciona luego del año 1998 en la discusión pública. Con todo, al considerar las propuestas programáticas y el debate público surgen ciertos conceptos que ayudan a nutrir aquel vacío una vez reinstaurada la democracia en nuestro país.

## 2. Las políticas públicas educacionales de los gobiernos socialistas

A principios de 1991, la Comisión Brunner (Comisión de Estudios de la EDUSUP, 1991) estimó que el crecimiento de la matrícula no sería un fenómeno sostenido en el tiempo. Con todo, para finales de la misma década el aumento de la matrícula resultó sostenido, particularmente en las instituciones privadas. El problema surgió cuando ante la evidencia de crecimiento se necesitó plantear directrices respecto al futuro del sector postsecundario y universitario; Chile estaba creciendo en matrícula privada, pero este crecimiento se sostenía en una capacidad limitada del Estado para regular las instituciones privadas, particularmente en términos de calidad académica y sostenibilidad financiera.

Considerando una revisión de los mensajes de cuenta anual presidenciales de Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010 y 2014-2018) se advierte cómo la educación se asocia a conceptos como accesibilidad universal, acompañamiento, infraestructura, capacidades, oportunidad, adaptación, apoyo académico, apoyo vocacional, aspiración, carrera docente, calidad educativa, capacitación, competencias, desarrollo económico, desarrollo cognitivo, desarrollo emocional, desarrollo profesional, educación accesible, educación gratuita, educación inicial, eficiencia, empoderamiento, estímulo académico, formación continua, inclusión, eficiencia, innovación e investigación científica, entre otros.

Estos conceptos, no obstante, no son nuevos. Considerando el desarrollo histórico de la educación en Chile, dichos conceptos se consolidaron como parte de la visión estratégica del país en torno a la educación, particularmente en 1961, a través del nombramiento de una comisión designada por el Decreto 1.653 del 22 de marzo de 1961, y que posteriormente se consolidaron en el documento “Bases Generales para el Planeamiento de la Educación Chilena” del Ministerio de Educación donde se entendía como parte del ejercicio esencial de la educación al menos tres dimensiones: la formación de ciudadanía para la democracia, la formación profesional para el aumento de la producción y la generación de conocimiento para el desarrollo económico (Ministerio de Educación Pública, 1961). Lo interesante de este documento es que reconoce estos tres aspectos de la educación en el ejercicio y diseño del sistema educativo chileno desde sus inicios. Si bien el documento nace en el gobierno del presidente Alessandri Rodríguez, los gobiernos de Frei Montalva y de Allende lo mantienen en su núcleo de política pública y, por lo tanto, como parte relevante del diseño de las políticas públicas educativas. Esta necesidad de formación de ciudadanos y de profesionales para el país se sustentaba en una relación virtuosa, en que la educación pública se identificaba con la generación de bienes públicos bajo los cuales se aseguraba el desarrollo económico en conjunto con la investigación al tiempo que se fortalecía el ejercicio democrático al formar ciudadanía.

En el caso de la Educación Superior, en la Reforma Universitaria de 1967 esta relación entre formación de ciudadanía, investigación y desarrollo económico se vio reflejada en la instalación de la consigna de “Educación para todos”, que aunque es comúnmen-

te recordada por la incorporación de los estamentos estudiantiles y de funcionarios en la toma de decisiones institucionales, con los consiguientes cambios en la gobernanza de las universidades que esto implicó, es relevante entender que estos cambios se consolidaron a través de la creación y reconocimiento de grupos académicos específicamente enfocados en la generación de conocimiento (Bernales, 1995; Rosenblitt, 2005). La “Universidad para todos” de aquella época estaba sustentada no solo en el aumento de la cobertura de la matrícula en Educación Superior, que significó hasta un 400% más de estudiantes matriculados entre 1967 y 1973 (Biblioteca del Congreso Nacional, 2018), sino también en la permanencia de académicos que desarrollaban la docencia sobre sus propias líneas de investigación.

Al regreso de la democracia en 1990 no se retoma esta discusión sobre los valores específicos de la educación y de la educación superior en particular, sino más bien se encuadra en la necesidad de mejorar la calidad luego de políticas neoliberales. Si bien la discusión sobre qué son y bajo qué se encuadran las políticas liberales en el sector educativo (Rifo, 2017), dentro de las propuestas implementadas por la dictadura se identifica la reducción de la presencia estatal y la competencia institucional por los recursos, que ahora no son entregados de manera directa, salvo en un porcentaje muy inferior al que se financiaba en las décadas anteriores (Rifo, 2017; Salazar & Leihy, 2013). No fue sino hasta la propuesta programática de Ricardo Lagos en 1999 que la discusión sobre educación superior se vuelve sustantiva y no solo en temas de financiamiento, discusión que se había visto imposibilitada en parte por la coyuntura política de la transición y por otra parte por lo que se había proyectado en lo que se conoce como “Comisión Brunner” en 1991 (Comisión de Estudios de la EDUSUP, 1991), donde no se vio el crecimiento de la matrícula de pregrado, uno de los aspectos que posteriormente fue un tema fundamental en los 2000 y 2010.

Es precisamente la cobertura de la matrícula de la educación postsecundaria lo que se asume como un beneficio del sistema y parte fundamental de la Educación Superior por primera vez desde 1990 en la propuesta programática de Ricardo Lagos. Las principales propuestas para este sector se centran en la garantía del acceso a la Educación Superior a los alumnos cuyas familias no pueden financiarlo y cumplen con los requisitos académicos de ingreso exigidos, de la misma manera que se aumentaban los ingresos a las universidades concentrándose en la mejora de la gestión institucional, el desarrollo de la investigación básica y aplicada, el fomento al desarrollo tecnológico e innovación ligados a los sectores productivos, así como a los sectores de salud y educación, y disminución del financiamiento indirecto (Lagos, 1999), mientras se construía una institucionalidad para mejorar la calidad y la proyección del sistema educativo para las diversas etapas de la vida, vinculando la educación con el mundo del trabajo.

Si bien las ideas en el programa de 1999 están contextualizadas a la realidad del país, las propuestas de educación superior planteadas retoman aquellas ideas plasmadas tanto en el documento de 1961 como en la Reforma universitaria de 1967 a través de la idea de “Universidad Para todos” sosteniendo la necesidad de un sistema de becas y beneficios que fuese más amplio de lo que era para dicha época. Además, se considera la educación superior como una herramienta de mejora económica, desa-

rollo social y desarrollo tecnológico e innovación; se entiende la investigación como actividad esencial de la Educación Superior de la misma manera que se entendía en la Comisión Ministerial de 1961. De esta manera, Lagos considera el crecimiento de la matrícula como una fortaleza que el sistema demostró una vez instaladas las reformas en 1981, pero, particularmente, en los primeros años de democracia entre 1990 y 1999 (Lagos, 1999; Salazar & Leihy, 2013). No obstante, este reconocimiento del beneficio del aumento de la matrícula se debe estructurar bajo mecanismos de regulación de funcionamiento del sistema EDUSUP que hasta el 2005 no ha tenido grandes cambios en su institucionalidad, lo que implicaba crecimiento descontrolado, bajos niveles de calidad de las instituciones de educación superior y su capacidad de solvencia (Bonal, 1998).

El crecimiento de la matrícula de pregrado, considerado como un imposible a principios de los años noventa, fue el detonante de las reformas al sistema en su conjunto, así como de la discusión sobre los fundamentos conceptuales que hoy comienzan a poblar la discusión política y programática del sector. Qué es la educación superior para la estructura estatal chilena, cuáles son los bienes públicos que genera, así como cuál debiera ser la propuesta socialista y progresista de educación superior son algunos de los tópicos que tocaremos en este capítulo. Comenzaremos analizando la discusión programática de Ricardo Lagos (2000-2005) y Michelle Bachelet (2005-2010 y 2014-2018) para luego dar cuenta de aquellos aspectos estructurales que se han instalado tras la última reforma al sector del año 2018, con la promulgación de la ley N° 21.091, de Educación Superior, y la ley N° 21.094 de universidades del Estado.

### *Educación e igualdad*

Tras nueve años de reinstaurada la democracia, la propuesta programática de 1999 se presenta en torno a las ideas de igualdad de oportunidades. Esto marca un cambio respecto a los programas previos de la Concertación, particularmente en la utilización del concepto de igualdad (Lagos, 1999). Bajo el lema *Crecer con igualdad* se propone una de las primeras reformas a la educación postsecundaria, con el sistema de becas formado por el Fondo Solidario y el Crédito con Aval del Estado.

A través de propuestas programáticas en áreas como empleo, salud, educación y protección social, se retoma un vínculo que en 1961 constituyó el eje rector de la política nacional: educación, progreso e igualdad. Se promovería la disminución en las brechas de desigualdad a través del aseguramiento del acceso a la educación postsecundaria de todos aquellos que tuviesen las capacidades de cumplir con un programa universitario, lo que se potenció a través del sistema de becas y la instalación del sistema de Créditos con Aval del Estado vinculado directamente a un sistema de aseguramiento de la calidad (Lagos, 1999). Este cambio significó un hito en la configuración de los procesos de política pública, puesto que antes de la Ley de Aseguramiento de la Calidad (ley N° 20.129 del año 2006), las propuestas se centraban en el financiamiento vía glosa presupuestaria más que en la discusión o creación de estructuras vinculadas a la regulación y/o fiscalización del sistema educativo en su conjunto. Así, esta política implicó, por primera vez desde el regreso de la democracia en 1990, la posibilidad de regulación del sector de Educación Superior.

Por otro lado, uno de los lineamientos estratégicos del programa de 1999 es la igualdad en oportunidades estructurada en, al menos tres aspectos: igualdad en el trato, donde se respete a toda la gente sin importar su ingreso, origen étnico, sexo, edad o comuna; igualdad de oportunidades para todos los habitantes –no solo chilenos– buscando que Chile sea un país desarrollado capaz de ofrecerlas a todos al conmemorar el bicentenario de su independencia; e igualdad en el acceso a derechos sociales básicos, donde el gobierno actúa como garante, prestando atención preferente a los más débiles. Esta *Igualdad de oportunidades* se traducía en varios sectores de la política pública: en el crecimiento económico con igualdad, con más y mejores empleos, relaciones laborales modernas y justas y una mejor distribución del ingreso, también en la salud, donde la reforma integral del sistema de salud para asegurar que todas las personas y familias, independiente de su nivel de ingresos, puedan acceder a una atención de salud satisfactoria, en la integración de la mujer como mecanismo de combate a la discriminación y creación de condiciones para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. También se expresaba en la protección del medio ambiente, considerando el resguardo del medio ambiente sano y una ciudad vivible como un derecho básico; y en la descentralización y participación, considerando que todo habitante del país, sin importar su comuna, región o ciudad, tuviera los mismos derechos de acceso a las oportunidades de crecimiento y de mejor calidad de vida.

En cuanto a la Educación, la *Igualdad de oportunidades* significa compensar las desventajas de los grupos más pobres aumentando el gasto educacional en su favor, garantizando el derecho a la educación y aumentando la cobertura de la educación en todos los niveles de manera que “el ejercicio del derecho a la educación, tanto en el acceso de niños y jóvenes al sistema y su permanencia, como en la calidad de la educación que reciben” esto se traduce en políticas públicas que mantengan “un adecuado equilibrio entre el derecho a la educación, la libertad de enseñanza, la participación de la familia y el rol del Estado, para asegurar a lo largo del país una distribución equitativa de servicios educacionales de calidad para todos” (Lagos, 1999). La *Igualdad de oportunidades* en el ámbito de la educación, entonces, se construye en torno a la función reguladora del Estado en este sector así como en su poder fiscalizador. En esto último, el sistema de Aseguramiento de la Calidad es un avance respecto a lo que existía anteriormente, puesto que entrega herramientas para establecer mínimos de funcionamiento organizacional a aquellas instituciones que funcionaban en un ecosistema profundamente desregulado tanto en términos de crecimiento de la matrícula en las diversas áreas del conocimiento generando nichos de aumento de matrícula para asegurar ganancias pero que no necesariamente implicaban mejoras en la calidad académica y de investigación (Monckeberg, 2001, 2013).

El concepto de igualdad que propone Lagos en el año 1999 se mantiene en la propuesta de Bachelet en 2005, aunque esta última le agrega una visión multidimensional al problema, exponiendo otro tipo de desigualdad más allá de la económica. Considera que la desigualdad se manifiesta en diversas dimensiones, más allá de los ingresos; la desigualdad se puede ver desde los primeros años de vida afectando las oportunidades que se puedan obtener en términos de la educación, la discriminación y las posibilidades de sobreponerse a adversidades de la vida. La igualdad en Bachelet considera

un enfoque más allá del económico y abarca la seguridad humana al enfrentar la vida (Bachelet, 2005). Nuevamente se considera que la igualdad debe ser pensada como la capacidad de generar oportunidades para todos, pues “las desigualdades como estado natural de las cosas” no pueden ser defendidas dentro del contexto chileno. Bajo esta premisa, las principales líneas de política pública que se proponen en el año 2005 son la educación, asegurando el acceso igualitario a las competencias necesarias para desarrollar proyectos de vida satisfactorios. Aquí, la educación es vista como la base de las oportunidades y como parte del sistema de protección social. También es posible ver la igualdad como eje central de la protección social al reducir la inseguridad humana, el trabajo al promover igualdad en oportunidades en el empleo, la salud centrandó el trabajo del estado en la atención en salud como derecho de las personas y la protección financiera para el sector público y privado; la descentralización territorial para el desarrollo de todo el territorio de manera homogénea y, finalmente, la erradicación de la discriminación sea por razones de raza, color, género, política, religiosa, orientación sexual o cualquier otra índole.

En el programa de Bachelet del año 2013 la igualdad no solo se asemeja a la igualdad de oportunidades, sino que también a los obstáculos que implica la desigualdad para el crecimiento y desarrollo del país al no dar posibilidades para que las personas puedan desplegar sus capacidades. La desigualdad es insostenible desde el punto de vista económico y social, pero sobre todo para asegurar la convivencia y la paz social (Bachelet, 2013). La Igualdad sigue estando enfocada en la igualdad de oportunidades, entendiéndose que es necesario asegurar que todos los chilenos y chilenas tengan las mismas oportunidades para desarrollarse, sin importar su origen o condición, al garantizar el acceso a servicios públicos de calidad y eliminar las barreras que impiden el progreso de los más vulnerables y la clase media. Esto se puede ver en los ejes programáticos que se presentan en torno a esta necesidad de igualdad, que son, en primer lugar, trabajo, donde se propone fortalecer la actividad sindical y la negociación colectiva para equilibrar las relaciones laborales y reducir la desigualdad que se genera en el mundo del trabajo, incluida la participación laboral femenina. En el ámbito de la salud, se propone un avance hacia un sistema de salud más solidario y equitativo, terminando con la discriminación de las ISAPRES y garantizando el acceso a medicamentos para todos. Y una nueva Constitución donde se reconozca y se garanticen los derechos de todos los ciudadanos incluyendo los derechos humanos, la descentralización para reducir la desigualdad territorial a través de la transferencia de poder de decisión a las regiones, superación de la pobreza a través de la creación de políticas y programas que garanticen umbrales mínimos, amplíen las oportunidades y mejoren el dominio de las personas y comunidades sobre sus propios proyectos de desarrollo incluyendo para esto, la protección social y, finalmente, educación, donde se espera que a través de la reforma educacional se disminuya la segregación en el sistema educativo con una educación de calidad para todos los niños, eliminando el lucro y fortalecer la educación pública como motor de la integración social (Bachelet, 2013).

Entre el programa de 1999 y el del año 2013, es posible ver la progresión de una propuesta en torno a la igualdad de oportunidades donde el Estado se constituye como

un órgano regulador y fiscalizador en el funcionamiento del sistema de educación hacia una propuesta donde la educación es parte de un sistema más grande de protección social que la considere como parte de los beneficios sociales que permiten garantizar derechos básicos para todos los chilenos. Esto se puede ver claramente en cómo el sistema de educación superior cambió desde un modelo donde la acreditación se constituye como la principal herramienta de política para la regulación del sistema al incorporar en la ley N° 20.027 con la creación del CAE (Biblioteca del Congreso Nacional, 2005) y cómo el sistema de financiamiento se vincula con la acreditación institucional como se establece en la ley N° 20.129, que crea la Comisión Nacional de Acreditación. Esto marca un hito porque hasta dicha ley, la Educación Superior no tenía leyes que regularizaran y dieran la posibilidad de fiscalización de la calidad de las instituciones dentro del sistema. En términos de la igualdad de oportunidades, esto cobra sentido, primero, con la eliminación de los límites de la participación estudiantil y de los funcionarios en las decisiones de gestión institucional en el año 2006 y la construcción de una institucionalidad que regularizara el funcionamiento institucional con un enfoque en la calidad.

Esto es de suma importancia en cuanto a los productos que se esperan de la Educación Superior desde la perspectiva del valor público del funcionamiento del sistema y la reforma propuesta en el año 2016 y aprobada en el 2018 demuestra grandes diferencias respecto a lo realizado en el año 1981, donde la educación superior se entiende como un proceso con efectos individuales –donde la adquisición de un título implica el aumento del salario individual– pero deja de lado los beneficios colectivos de este proceso en que, además del proceso formativo, se debe incluir lo relativo a la investigación y a la construcción de ciudadanía.

### *Educación superior y calidad*

La institución educativa, con énfasis en la educación superior, tiene funciones en los ámbitos de socialización y diferenciación, los cuales son de alta importancia para mantener la armonía del sistema de relaciones sociales. Lo anterior, asociado a aspectos clave para la integración social y el equilibrio moral de la sociedad (Bonafant, 2011). En las trayectorias educativas la educación superior desempeña un rol social de distribución de habilidades y asignación de roles futuros en la sociedad con la premisa base del sistema de diferenciación funcional, con énfasis en la adquisición de competencias para la vida laboral así como valores sociales que aseguren la integración social (Rossi, 2011).

Antes de incorporar el atributo de la calidad al interior de los sistemas y modelos educativos, es adecuado incorporar al análisis el impacto de la teoría del capital humano, asociado a la aportación que los profesionales realizan a través de la educación y su vínculo con la productividad personal (Delgado, 2023). La teoría del capital humano sentó las bases de diversos cambios en la política pública educativa, entre los cuales destaca el gasto público, al cual se ha hecho mención en los apartados iniciales de este artículo, así como la premisa de la justicia redistributiva de la oferta pública en educación. He aquí que la búsqueda por la calidad de la educación, con énfasis en la educación superior, sostiene amplias expectativas de movilidad social, estructuradas a

través de una mayor oportunidad de empleo que potencialmente proporciona la educación, así como el crecimiento de la demanda de educación, con énfasis en aquellos grupos sociales, tradicionalmente periféricos al sistema (Bonal, 2011).

En nuestro país, la formación de capital humano enfrenta grandes desafíos. Por una parte, la expansión de la educación superior y la consiguiente diversificación de la población estudiantil y de los perfiles académicos de las instituciones han determinado profundos cambios en los sistemas formativos, incorporando modificaciones en las mallas curriculares y otorgándoles un perfil diferente a las carreras profesionales impartidas por las universidades para ampliar su alcance laboral. No obstante, se observa que las instituciones universitarias difícilmente pueden establecer una correlación entre formación y mercado de trabajo.

En Chile, el sistema de educación superior alberga actualmente a 1.341.439 estudiantes, según el informe del Servicio de Información de Educación Superior (SIES) de la Subsecretaría de Educación Superior, publicado en junio del año 2023. Los datos muestran que la mayoría de los estudiantes están inscritos en programas de pregrado (93,1%), mientras que una proporción menor cursa estudios de posgrado (3,9%) y postítulo (11,7%) (MINEDUC, 2023). El modelo de Grupos Socioeconómicos (GSE) de AIM Chile (Asociación de Investigadores de Mercado y Opinión Pública de Chile) reveló un crecimiento en la cantidad de hogares con educación superior en casi todos los segmentos de la población, especialmente en los sectores medios como el C2 y C1b. Tras veinte años, la educación superior sigue siendo un elemento diferenciador entre los distintos grupos socioeconómicos del modelo (AIM Chile, 2024).

El GSE 2023 ha puesto de manifiesto esta tendencia. Desde 2017, se ha registrado un incremento de hogares en los grupos de ingresos medios: en el segmento C3, el porcentaje ha aumentado del 27,3% al 29%; en el C2, del 12,5% al 14,7%; y en el C1b, del 6,9% al 8,4%. También se observa crecimiento en los segmentos más altos: en el C1a, del 6,5% al 9,1%, y en el AB, del 1,9% al 2,1%. Por otro lado, los datos más recientes indican una disminución de hogares en los grupos más bajos: en el grupo D, del 35,5% al 30,5%, y en el grupo E, del 9,5% al 6,1% (AIM Chile, 2024).

El creciente interés de los grupos de ingresos medios en la educación superior se vincula, en gran medida, a la formalización del empleo frente a un mercado de trabajo dinámico e incierto. Al estudiar se aumenta la probabilidad de obtener un trabajo formal o mejores salarios. Este fenómeno va acompañado de una alta proliferación de oferta educativa superior, con énfasis en el primer periodo del retorno a la democracia, y la entrada en vigencia de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que crea el Consejo Superior de Educación (CSE) con la finalidad de supervisar el sistema educativo universitario.

El dinamismo y la creciente complejidad del sistema universitario en Chile conducen a que en el año 2006, al alero de la ley N° 20.129, se promulgue el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, dando origen al actual sistema de acreditación vigente. El punto cúlmine de estos lineamientos es la implementación del Sistema de Acreditación Universitaria, el cual tiene la finalidad de asegurar la calidad de la educación superior en Chile. El sistema se administra a través de la Comisión Nacional

de Acreditación (CNA) y tiene como objetivo evaluar y certificar las instituciones de educación superior y sus programas académicos (Cancino y Shmal, 2014).

En la actualidad, y tras la dictación de la Ley General de Educación (LGE) en el año 2010, la regulación de la educación superior la realiza el Consejo Nacional de Educación (CNED), que es el responsable del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (SINACES). Bajo este marco las instituciones de educación superior deben someterse a procesos de fiscalización de calidad, conocidos como Garantía de la Calidad Universitaria. Esto es fiscalizado por el SINACES, integrado por el Ministerio de Educación a través de la Subsecretaría de Educación Superior, el Consejo Nacional de Educación, la Comisión Nacional de Acreditación y la Superintendencia de Educación Superior (Consejo Nacional de Educación, 2024).

A dichos organismos públicos les corresponde: i) el desarrollo de políticas que promuevan la calidad, pertinencia, articulación, inclusión y equidad en el desarrollo de las funciones de las instituciones de educación superior; ii) la identificación, recolección y difusión de los antecedentes necesarios para la gestión del sistema, y la información pública; iii) el licenciamiento de instituciones nuevas de educación superior, que corresponde al Consejo Nacional de Educación; y iv) la fiscalización del cumplimiento por parte de las instituciones de educación superior, como compromisos financieros, administrativos y académicos.

El financiamiento estatal está condicionado al proceso de acreditación, de forma tal que los estudiantes pueden optar a créditos y becas del Estado solo para cursar estudios en instituciones acreditadas. Por otra parte, una institución que pierde la acreditación no tiene financiamiento estatal, por lo que los estudiantes no pueden optar a créditos y becas del Estado.

La institución no acreditada podrá presentarse a un nuevo proceso de certificación una vez transcurridos dos años desde el pronunciamiento negativo de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). Que una institución no logre acreditarse significa que debe mejorar sus procedimientos y la forma en que cumple su misión formadora.

La acreditación puede otorgarse en dos sentidos: i) a nivel institucional, certificando el cumplimiento del proyecto de la institución, la existencia, aplicación y resultados de mecanismos eficaces de autorregulación y de aseguramiento de la calidad; y ii) a nivel de carreras, certificando la calidad en función de sus propósitos declarados y de los criterios establecidos por las respectivas comunidades académicas y profesionales.

En Chile existen 178 instituciones de Educación Superior: 126 son autónomas y 81 de ellas están acreditadas (64,3%). La Comisión Nacional de Acreditación puede acreditar a una institución por diferentes periodos (1 a 7 años). En la medida en que los mecanismos de aseguramiento de calidad son más sólidos y obtienen mejores resultados, mayor cantidad de años de acreditación recibe la institución. De las 81 instituciones chilenas acreditadas, el 60% lo está por 4 años o más (MINEDUC, 2024).

Las instituciones acreditadas en el país son 43. Entre las que tienen mayor cantidad de años de acreditación están: Pontificia Universidad Católica de Chile, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y la Universidad de Chile, seguida de la Universidad de Concepción, Universidad Católica del Norte y la Universidad de Santiago de Chile.

Según el tipo de institución, en el año 2022 las universidades concentraron el 59,3% de la Matrícula Total, seguidas de los Institutos Profesionales con el 30,5% y los Centros de Formación Técnica con el 10,1%. Hasta el año 2022 el único tipo de institución que subió su Matrícula Total fueron los Institutos Profesionales (4,7%), ya que las universidades y los CFT disminuyeron en -1,0% y -2,0% respectivamente (Servicio de Información de Educación Superior, 2022).

Desde la perspectiva de la distribución regional, en el año 2022 la Matrícula Total Universitaria se concentró principalmente en las regiones Metropolitana, de Valparaíso y de Biobío. La suma de las matrículas en estas tres regiones alcanzó a 923.049 estudiantes, que representan el 70,9% del total de matriculados. Desde el año 2007 estas regiones han mantenido una participación que oscila entre el 69% y el 72% del total de estudiantes matriculados a nivel nacional (Servicio de Información de Educación Superior, 2022).

### *Principales lineamientos, estructura y conceptos*

La educación superior constituye un elemento de desarrollo del país, bajo la premisa de su contribución a la movilidad social, así como a la cohesión de la sociedad. Dentro de estas premisas, el modelo por competencias se ha instalado como un argumento central en los procesos de la movilización de saberes. Estas competencias se definen como el conjunto de conocimientos, destrezas y actitudes adquiridas en la práctica o en la escuela, que permiten a las personas realizar un trabajo con éxito y de acuerdo con las normas que aseguran un desempeño eficiente y de calidad, tal como lo demanda el mundo laboral (García Ancira, C., & Treviño Cubero, 2020).

Es en este aspecto donde se aprecia la relevancia que ha asumido en los lineamientos del sistema de educación la innovación o armonización curricular del modelo basado en Competencias. El modelo tiene sus raíces pedagógicas en el CBET (*Competency Based Education and Training*), que ha implicado desarrollar programas de formación docente para aumentar las habilidades en la secuencia didáctica de aprendizaje (Nyachiro, 2024).

Según BRUNNER, las universidades son las principales instituciones encargadas de formar capacidades y destrezas humanas necesarias para la sociedad moderna y futura, y la sociedad actual se está desarrollando rápidamente hacia una civilización científica y tecnológica, altamente expuesta a todos los aspectos, siendo racionalizada e intensiva en información y conciencia (Salmi, 2017). Las habilidades o competencias son capacidades susceptibles de ser medidas y son necesarias para desempeñar un trabajo de manera eficaz, de modo que se logren las metas y objetivos estratégicos de la institución. Las competencias se definen como el conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas y aptitudes adquiridos en la práctica, la escuela o la capacitación, que permiten a las personas un trabajo con éxito y de acuerdo con las normas que aseguran un desempeño eficiente y de calidad, tal y como lo demanda el mundo laboral (García Ancira & Treviño Cubero, 2020).

La educación basada en competencias se centra en la necesidad de aplicar el conocimiento en el sentido más amplio, teniendo en cuenta tanto el estilo de aprendizaje del estudiante como su potencial individual, permitiéndole tomar el control de sus habili-

dades. En particular, se refiere a experiencias y acciones prácticas que necesariamente están asociadas al conocimiento para lograr un objetivo deseado. De esta manera se superan las fronteras entre teoría y práctica, y trabajando juntos podemos analizar problemas, resolverlos y proponer soluciones alternativas, ya que ambas constituyen herramientas para lograr un único objetivo: tú puedes encontrarlo.

Actualmente, las universidades no solo han fortalecido en sus estudiantes las habilidades específicas de cada disciplina, sino que también han promovido la integración de competencias transversales. Esto se debe a que la educación superior es fundamental para el desarrollo y la participación activa en los procesos sociales y políticos como parte de una ciudadanía efectiva (Zahner, Van-Damme, Benjamin y Lehrfeld, 2021).

En Chile se ha observado una evolución en el concepto de "competencia", que ahora abarca más que el simple dominio de habilidades prácticas, al incorporar también una dimensión crucial: la capacidad de tomar decisiones efectivas. Por lo tanto, el enfoque educativo en competencias va más allá de preparar a los alumnos para sus futuras carreras y se centra en mejorar su desempeño en entornos empresariales, fomentando habilidades analíticas y reflexivas para evaluar las implicaciones de sus acciones, tanto positivas como negativas (Pizarro, 2014). Este modelo genera para las universidades la oportunidad de mejorar el déficit de competencias de los alumnos al ingresar a la universidad.

Parte relevante de la estructuración de la formación en torno a la idea de construcción de competencias tiene relación con las cualificaciones, que pueden ser definidas como el conjunto de competencias logradas o desarrolladas por una persona, las que le permiten desempeñarse en un ámbito laboral en conformidad con un determinado nivel previamente establecido (MINEDUC, 2023). Estas cualificaciones se pueden adquirir mediante educación formal y aprendizajes adquiridos en los diversos sectores económicos, y su valor está dado por el mundo laboral. La última reforma estructura el sistema en torno al aseguramiento de la calidad, particularmente la sustentabilidad económica a través de la Superintendencia de Educación, pero agrega organismos y dispositivos que constituyen ejes fundamentales en torno al desarrollo del país, como el Consejo coordinador y el fortalecimiento del CRUCH.

### **3. La educación superior y el proyecto país socialista**

Considerando tanto la discusión histórica respecto a la educación superior en Chile tras el proceso de democratización, cabe cuestionarse, entonces, cuál es la alternativa propuesta a la estructura que quedó tras el proceso de reformas del año 1981. Esta construcción no ha sido fácil, pues en ella se cruzan las propuestas ideológicas y la articulación conceptual de la sustancia misma de la política pública, en este caso, la función última de la educación superior para la vida en sociedad y los procesos de funcionamiento financieros, administrativos y organizacionales.

Si bien dentro de la propuesta de coordinación institucional está el considerar los procesos de formación ciudadana así como la construcción de un grupo de personas

capaces de dar cuenta del avance tecnológico y/o de conocimiento que implique los cambios productivos, tal como se consideraba en 1961 en el país, parece necesario relevar los avances que en la estructura actual se pueden ver en torno al aseguramiento de la calidad como parte de las funciones últimas del Estado, buscando coincidir en la responsabilidad que tiene el país con el financiamiento de la educación de calidad vinculada a la construcción de capacidades que, en su conjunto, estructuren un marco de cualificaciones que demuestre los resultados de un sistema bien coordinado y articulado.

En este último punto es necesario detenerse y considerar las condiciones que son necesarias y suficientes para que dicha coordinación sea realidad, pues en la actualidad, y considerando los últimos veinte años de discusión política y debate público sobre la educación superior, mucho se ha centrado en el financiamiento de este sector. No obstante, queda en el aire el para qué y el cómo se está financiando el mismo. Ante este debate, la gratuidad, sin que sea un tema que se haya especificado en este documento, muestra la paradoja que representa el problema del financiamiento, puesto que por una parte se habla de un derecho universal pero que no logra ser considerado a través de los beneficios colectivos que se pueden encontrar en el proceso formativo, en este marco epistemológico la gratuidad claro que es un derecho universal, pero en la estructura administrativa sigue siendo una beca individual lo que deja a las instituciones en la disyuntiva sobre su funcionamiento entre las labores pedagógicas y las de investigación o extensión y vinculación.

Ante esta realidad, la coordinación entre los diversos niveles es fundamental tanto a nivel vertical (los diversos niveles educativos) como también en la coordinación intersectorial, representada por el mercado del trabajo, el sector de ciencia y tecnología o el desarrollo de políticas públicas. Cada uno de estos cumple una función en torno a cómo se aseguran las oportunidades con equidad económica, social, de género y territorial, que tanto en el programa de Ricardo Lagos como en el de Michelle Bachelet mencionaron en los años 1999, 2005 y 2013.

En cuanto a la coordinación vertical entre los diversos niveles educativos, la educación postsecundaria y, particularmente, la superior universitaria se entiende como el último estado de formación considerando las competencias técnicas y/o profesionales necesarias para el desenvolvimiento de la vida laboral, por lo que no considerar competencias básicas en la formación tanto básica como secundaria puede significar, como ha sucedido hasta hoy, una demanda a las instituciones postsecundarias para la disminución de brechas de contenido y competencias de los estudiantes que llegan a este último estado.

En la medida en que los niveles básico y secundario no logren entregar competencias suficientes para el desempeño postsecundario, entonces habrá una hipertrofia organizacional, junto a una creciente demanda de lo que se espera que haga la universidad o los IP y CFT respecto a sus estudiantes. En otros términos: lo que no se ha logrado aprender en los primeros niveles educativos deberá ser parte de los programas de las instituciones que reciben a dichos estudiantes que, si bien implica un compromiso con las competencias profesionales así como con la homogeneidad de las mismas en los diversos programas educativos, también implicará mayores responsabilidades

de instituciones que no necesariamente reciben financiamiento para cumplir estas responsabilidades.

Desde el punto de vista de la coordinación horizontal, la intersectorialidad en las labores y funciones clásicas de la universidad, entendidas como la docencia, la investigación y la extensión, debe ser considerada como parte indivisible del funcionamiento institucional, sobre todo por las externalidades colectivas que desde ellas se derivan. El aporte no solo se realiza desde la formación profesional, en donde el individuo tiene la oportunidad de mejorar su posibilidad de ingresos futuros, sino que también en los efectos beneficiosos que, como sociedad, disfrutamos al contar con profesionales bien formados y con competencias generadas en la frontera del conocimiento en las diversas áreas del saber, sino que también en torno a la generación de conocimiento y a cómo este es aplicable en diversas áreas. La articulación y coordinación con el sistema de ciencias y tecnologías contribuyen a la generación de verdaderos ecosistemas de innovación y desarrollo, permitiendo volver a poner el conocimiento como herramienta para el crecimiento económico y para la mejora en la calidad de vida de las personas.

La educación superior pensada en el centro de la economía del conocimiento también implica pensar en cómo se reparten aquellos beneficios dentro de la innovación y la aplicación de dicho conocimiento, y no sólo en la presunta renta que los profesionales obtendrán en un futuro cercano, puesto que el crecimiento económico es una manera de disminuir la desigualdad pero no puede ser la única herramienta. Los beneficios de los cambios tecnológicos no debieran estar acordes al vínculo que estos cambios tienen con la propiedad intelectual tanto como a quienes pagan por el desarrollo de dicho cambio. Un tema que, si bien no está del todo desarrollado en este capítulo, es un tema emergente ante la adaptación y creación de nuevas tecnologías.

## **Conclusiones**

La educación superior tiene la potencialidad de generar impactos en las diversas políticas públicas sectoriales de manera que pensarla también afectará, casi sin quererlo, al resto de las áreas de acción del Estado. Desde el punto de vista de la consolidación de lineamientos de desarrollo estratégico, constituye uno de los aspectos centrales de la política pública tanto en la formación profesional como en la generación de nuevo conocimiento y tecnología, pero también con relación al rol del sistema de enseñanza en la política pública. Esto es algo que es posible de ver en las propuestas programáticas de la exconcertación desde el retorno a la democracia, pero sobre todo en los programas de Ricardo Lagos y los dos gobiernos de Michelle Bachelet. Si bien en estos tres gobiernos el Ejecutivo impulsó diversas iniciativas para fortalecer el sistema de educación superior, particularmente el financiamiento del mismo, estas se centraron particularmente en generar un mayor acceso a la educación superior, aunque sin un acabado y profundo debate sobre los fines últimos de la educación superior, así como su importancia en la construcción de la sociedad. Estas propuestas fueron acompañadas de un mayor énfasis en la calidad en el funcionamiento institucional y la cons-

trucción de un sistema de regulación y control del funcionamiento organizacional y, particularmente, financiero de las universidades.

De la misma forma y, al menos desde el punto de vista del debate público, el proceso de masificación de la universidad, profundizado con la flexibilización de los decretos de ley heredados por la dictadura hasta la instalación de la gratuidad, parece olvidar que este ya se había dado con anterioridad en el país tras la reforma de 1967, donde el aumento de matrícula llegó a más del 400% entre 1967 y 1973. No obstante, en aquella época la masificación había mostrado otras características, particularmente a través del financiamiento estatal que si bien reconocía a la educación como un derecho universal con beneficios individuales a través del presunto ingreso futuro de los profesionales, así como la movilidad social que se esperaba después de dicho proceso también reconocía los beneficios públicos y colectivos de la misma. Se necesitaban profesionales, pero formados en torno a los principios democráticos y los valores propios del ejercicio de la ciudadanía.

La proyección de la labor del Estado en torno a la educación superior vinculada con la generación de conocimiento entiende las funciones de las instituciones postsecundarias en una complejidad mayor que el solo formar profesionales, sino que en virtud de la interacción que la investigación tiene con las actividades de docencia y de extensión y/o vinculación con el medio. En esto último, el rol del Comité de Coordinación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (SINACES) es una herramienta útil para establecer parámetros de formación en las competencias profesionales, así como en el funcionamiento institucional y la salud del sistema postsecundario en su conjunto. A su turno, la ley N° 21.129 entrega herramientas para fortalecer la fiscalización y regulación del Estado en torno a este sector; si bien deja de lado su función de proveedor tanto en la formación profesional como en la generación de conocimiento, al menos estructura el sector en torno a principios mínimos de funcionamiento que sirva para asegurar el ejercicio de derechos individuales no obstante queda en el tintero la construcción de un espacio de construcción de bienes y valores públicos en torno a la formación de ciudadanía, pero particularmente, en la generación de conocimiento que implique un camino hacia el desarrollo económico, social y cultural.

## **Bibliografía**

Asociación de Investigadores de Mercado y Opinión Pública de Chile (AIM). (2024, febrero 29). Crecimiento en el acceso a la educación superior: ¿Seguirá siendo un buen indicador del nivel socioeconómico? AIM Chile.

Bachelet, M. (2005, octubre 18). Programa de Gobierno 2006-2010. Michelle Bachelet.

Bachelet, M. (2013). Programa de Gobierno. Michelle Bachelet, 2014-2018.

Bernales, J. (1995). La Reforma Universitaria de 1967 y el lema «universidad para todos». Tesis presentada en el Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile para optar al Grado de Licenciado en Historia. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Biblioteca del Congreso Nacional

(1954) Ley N° 11.575, Introduce Modificaciones a la Ley sobre Impuesto a la renta, contenidas en el Dcto. Supremo Nro. 2.106 de 15 de marzo del presente año.

(2005) Ley N° 20.027 Establece Normas para el Financiamiento de Estudios de Educación Superior. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

(2018) Historia de la Ley N° 21.091 sobre Educación Superior. Congreso Nacional de Chile.

Bonal, X. (1998). Sociología de la Educación: Una aproximación crítica a las corrientes contemporáneas. Madrid: Paidós.

Cancino C, Víctor, & Schmal S, Rodolfo. (2014). Sistema de Acreditación Universitaria en Chile: ¿Cuánto hemos avanzado? *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 40(1), 41-60. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052014000100003>

Castro, C. A., Pavez, C. A., & Contreras, F.J. (2021). Pérdida de acreditación institucional y sus efectos sobre la retención de primer año: Universidad de Las Américas 2010-2014, Chile. *Formación Universitaria*.

Cavallo, A., Sepúlveda, O., & Salazar, M. (1997). *La historia Oculta del régimen Militar* (3.ª ed.). Grijalbo.

Clark, B. (1983). *The Higher Education System. Academic Organisation in Cross-National Perspective* (primera). The University of California Press.

Comisión de Estudios de la EDUSUP (1990) Una Política para el desarrollo de la Educación Superior en la Década de los Noventa. Santiago: Presidencia de la Nación. en [https://fundacionaylwin.cl/wp-content/uploads/2022/03/5.-Comisio%CC%81n-de-Estudio-de-la-Educacio%CC%81n-Superior\\_ene1991.pdf](https://fundacionaylwin.cl/wp-content/uploads/2022/03/5.-Comisio%CC%81n-de-Estudio-de-la-Educacio%CC%81n-Superior_ene1991.pdf)

De Castro, S. (1992). *El Ladrillo. Bases de la política económica del Gobierno Militar en Chile*. (1.a ed.). Centro de Estudios Públicos. [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160812/asocfile/20160812124819/libro\\_elladrillo\\_cep.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160812/asocfile/20160812124819/libro_elladrillo_cep.pdf)

Consejo Nacional de Educación (CNED).(2024). Planes y programas de estudio. <https://www.ayudameduc.cl/ficha/consejo-nacional-de-educacion-cned-5>

Delgado, M. R. (2023). Economía de la Educación. Comillas. Madrid. <https://repositorio.comillas.edu/jspui/bitstream/11531/68899/1/TFG%20-%20Rodriguez%20Delgado,%20Marta.pdf>

Fernández, E. (2011). La implementación de políticas de educación superior en Chile frente a los sectores universitarios público y privado (1990-2010). *En El Conflicto de las Universidades: Entre lo público y lo privado*. (1.a ed., Vol. 1, pp. 229-248). Ediciones Universidad Diego Portales.

Ffrench-Davis, R. (2018). Primera Parte. El experimento neoliberal y sus herencias, 1973-89. *En Reformas económicas en Chile. 1973-2017. Neoliberalismo, Crecimiento con equidad, inclusión*. (1.a ed., pp. 123-298). Taurus.

García Ancira, C., & Treviño Cubero, A. (2020). Las competencias universitarias y el perfil de egreso. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*. [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2308-01322020000100003](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2308-01322020000100003)

García, M. V. E. (2019). Nivel educativo y ocupación de los padres: su influencia en el rendimiento académico de estudiantes universitarios. Scielo. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2007-74672019000200026](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-74672019000200026)

Lagos, R. (1999, octubre). Programa de Gobierno. Para Crecer con Igualdad. Concertación de Partidos por la Democracia. [https://visuals.manifesto-project.wzb.eu/mpdbshiny/cmp\\_dashboard\\_dataset/](https://visuals.manifesto-project.wzb.eu/mpdbshiny/cmp_dashboard_dataset/)

Ministerio de Educación Pública. (1961). *Bases Generales para el Planeamiento de la Educación Chilena*. Ministerio de Educación Pública; Biblioteca Nacional. <http://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/MC0062414.pdf>

MINEDUC. (2023, julio 11). Informe de Matrícula 2023. Subsecretaría de Educación Superior. <https://educacionsuperior.mineduc.cl/2023/07/11/informe-de-matricula-2023-la-matricula-en-educacion-superior-crecio-3-en-2023-y-suma-casi-140-mil-estudiantes-de-pueblos-originarios/>

Monckeberg, O. (2001) *El Negocio de las Universidades en Chile*. Editorial Debate. Santiago, Chile.

(2013). *Con fines de lucro. La escandalosa historia de las universidades privadas de Chile*. Editorial Debate. Santiago, Chile.

Nyachiro, G. (2024). Competency-Based Education and Training (CBET) and TLCs. Kisii National Polytechnic. <https://pressbooks.bccampus.ca/tlcguide/chapter/chapter-2-competency-based-education-and-training-cbet-and-tlcs/>

Pizarro, I.(2014). El modelo de educación por competencias y su impacto en la planificación estratégica de la Universidad de Talca (Chile). Userena.cl. <https://revistas.userena.cl/index.php/ruta/article/view/466/595>

Rifo, M. (2015). *Transformación de las universidades chilenas durante la dictadura cívico-militar. ¿El inicio de un sistema neoliberal o la construcción de una crisis? 1973-1990* [Universitat Autònoma de Barcelona- Falcutat Ciències de l'Educació]. <https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/669500/merm1de1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Rizvi, F. and Lingard, B. (2010). *Globalizing education policy*. London and New York: Routledge.

Rosenblitt, J. (2005). *La Reforma Universitaria, 1967-1973*. Memoria Chilena. <https://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/MC0014015.pdf>

Salazar, J. M., & Leihy, P. (2013). El Manual Invisible: *Tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980-2010)*. 21(34), 21-34. <https://doi.org/10.14507/epaa.v21n34.2013>

Rossi, E. J. (2011). *Propuestas Educativas*. Blogspot.com. <https://peducativas.blogspot.com/2011/08/concepto-de-educacion-de-talcott.html?m=1>

Salmi, J. (2017). *El imperativo de la educación superior: Conocimientos y habilidades para el desarrollo*. Santiago, Chile: Universidad Diego Portales.

## **Sección 2.**

# **La Educación Parvularia, Básica y Secundaria y sus desafíos**

## **Oportunidades y desafíos para el sistema de educación inicial en Chile: hacia la construcción de espacios seguros y protegidos**

Michelle Darricades y Karina Reyes

Resumen: Si bien en los últimos años se observan importantes cambios vinculados a cobertura, institucionalidad y calidad de las escuelas y colegios en la educación inicial de niños y niñas, aún persisten brechas que generan desigualdad y que la pandemia del COVID-19 profundizó. Por ello, la educación inicial tiene el desafío de acoger a niños y niñas que han experimentado confinamientos, restricciones sociales y cambios en sus rutinas, además del aumento del estrés familiar, presentándose situaciones que alteran la convivencia y dificultan la inclusión educativa. Junto con ello, la educación parvularia tiene el reto de conservar y profundizar su esencia educativa, fortaleciendo las trayectorias y transiciones pedagógicas frente a los efectos negativos de confinamientos que alteraron significativamente las rutinas diarias de niñas y niños, con consecuencias en su desarrollo cognitivo, lingüístico, motor y emocional. Este artículo da cuenta de este panorama, identificando las tensiones de las comunidades educativas y planteando recomendaciones de política pública para abordar estos fenómenos, entre las cuales el derecho a la recreación, al deporte y la participación en la vida cultural y las artes se configuran como estrategias de desarrollo fundamentales, así como la obligatoriedad asoma como un elemento crucial para disminuir brechas.

Palabras clave: derecho a la educación, primera infancia, mirada sistémica, institucionalidad, calidad, cobertura, seguridad, protección

### **Introducción**

El país mantiene una deuda con la primera infancia y específicamente con los niños y las niñas que ingresan a escuelas y colegios para cursar la educación inicial. Si bien se observan importantes cambios en los últimos años impulsados en el Gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, vinculados a cobertura, institucionalidad y calidad, aún persisten brechas que generan desigualdad y que se profundizaron producto de la pandemia de COVID-19.

En el escenario de confinamiento, las respuestas gubernamentales frente a los efectos de la pandemia sobre la población en educación preprimaria fueron menores que las de los otros niveles educativos (UNESCO, 2023).

Uno de los impactos negativos que dejó la pandemia en los niños y las niñas es la baja en las tasas de asistencia a la educación inicial; al año 2022, la mayoría de los países habían recuperado sus tasas de asistencia escolar a niveles del año 2019, con excepción de la educación de la primera infancia (Santos García, 2024). Junto con ello, las inasistencias reiteradas y crónicas aparecen como un nuevo fenómeno que limita sus oportunidades de aprendizajes. En el caso de Chile, se han realizado mediciones periódicas que han informado un aumento de más de un 10% en la inasistencia crónica (Santos García, 2024).

La educación inicial actualmente se enfrenta al desafío de acoger a niños y niñas que han experimentado confinamientos, restricciones sociales y cambios en sus rutinas, además del aumento del estrés familiar (Santos García, 2024). Producto de ello, niños y niñas entre 4 y 6 años asisten a escuelas y colegios que podrían no contar con herramientas para abordar este escenario, presentándose situaciones que alteran la convivencia y dificultan la inclusión educativa. Es así como es posible observar que, dentro de las principales temáticas denunciadas y referidas a educación inicial en los niveles de transición en la Superintendencia de Educación en los años 2023 y 2024 (Superintendencia de Educación, 2024), se encuentran situaciones de maltrato de adulto a párvulo y de discriminación por necesidades educativas especiales.

De la misma manera, a la educación parvularia le convoca el reto de conservar y profundizar su esencia educativa, fortaleciendo las trayectorias y transiciones pedagógicas frente a los efectos negativos del confinamiento, que alteró significativamente las rutinas diarias de niñas y niños, incluyendo su juego, el uso de pantallas, el sueño y las comidas (Santos García, 2024), trayendo consecuencias en su desarrollo cognitivo, lingüístico y motor, además de afectar su bienestar emocional. En tal sentido, el derecho a la recreación, al deporte y la participación en la vida cultural y las artes, se configuran como estrategias de desarrollo fundamentales a la vez que desafíos para el nivel de educación parvularia.

En este escenario, la obligatoriedad para los niveles de transición surge como elemento crucial para disminuir brechas agudizadas en pandemia. Se requiere dar pasos fundamentales para adaptar y preparar el sistema de educación inicial, reforzando su pertinencia, valoración y calidad, y avanzando en la instalación de políticas públicas y medidas para una escuela protegida y segura. Se hace necesario tener una mirada de sistema que aborde de manera multidimensional, interseccional e intersectorialmente las dificultades que enfrentan actualmente los equipos y comunidades educativas para asegurar el derecho a la educación de cada niña y cada niño.

# 1. Panorama de la primera infancia educación parvularia post pandemia

La educación parvularia enfrenta grandes desafíos tanto en materia de institucionalidad, cobertura y respecto a los procesos educativos orientados a la calidad que tanto se anhela. En Chile este nivel educativo no es obligatorio (para el ingreso al primer año básico es un requisito que los niños y niñas hayan cursado el segundo nivel de transición, grupo que comprende a niños/as entre 5 y 6 años). Sin embargo, constituye un requisito de ingreso para la enseñanza básica.

El gran fomento y desarrollo de la educación parvularia se impulsó en el Gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2014-2018), a través de la Reforma Educacional que configuró un nuevo escenario para el nivel buscando disminuir las brechas y desigualdades desde la primera infancia, a través del aumento de cobertura y la creación de una nueva institucionalidad.

Si bien los avances son indiscutibles, la implementación de la Reforma y los alcances de esta requieren de una mirada crítica que permita identificar el estado actual de este nivel educativo, así como también proyectar los desafíos institucionales y de política pública que posibiliten el derecho a la educación desde la primera infancia.

Actualmente la institucionalidad en este nivel cuenta con una Subsecretaría de Educación Parvularia y una Intendencia de Educación Parvularia que, en conjunto con la Agencia de la Calidad de Educación, forman parte del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC), cuyo propósito es asegurar el acceso a una educación de calidad con equidad para todos los párvulos y estudiantes del país, mediante la evaluación, fiscalización, orientación y apoyo constante a los establecimientos.

Cabe señalar que el Sistema (SAC), que nace en el año 2011 a partir de la ley N° 20.529, incorpora al nivel inicial diez años después. Su coordinación, que depende de la Subsecretaría de Educación Parvularia, implica articular su funcionamiento, junto con la entrega de orientación y apoyo técnico-pedagógico a los establecimientos con reconocimiento oficial. Por su parte, la evaluación de los aprendizajes se encuentra alojada en la Agencia de Calidad y también está dirigida a establecimientos que cuentan con reconocimiento oficial. Mientras que la fiscalización, a cargo de la Superintendencia de Educación, comprende todo el universo de establecimientos que entregan educación parvularia, sin distinguir por tipo de certificación.

Otro elemento clave de la Reforma de la Educación fue el aumento de cobertura en el nivel, buscando garantizar el derecho a la educación desde la primera infancia. No obstante, aún no existe cobertura universal para el tramo etario que comprende desde los 6 meses hasta 3 años 11 meses de edad, mientras que para el tramo que abarca niños y niñas entre 4 y 6 años, la cobertura alcanza el 91,6 % (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2023a).

Sumado a lo anterior, y como un efecto de la pandemia por COVID-19, los indicadores de matrícula y asistencia disminuyeron considerablemente, afectando las trayectorias educativas de niños y niñas. En el caso de la matrícula (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2023a), se observa una disminución significativa, pasando

de 816.814 en el año 2019 a 731.838 niños/as matriculados en abril del 2023, lo que significa una disminución de un 10,4%, siendo sala cuna menor el subnivel más afectado.

De acuerdo con datos aportados por el Observatorio de la Niñez, en el año 2023, el 51,7% de los niños y niñas entre 0 y 5 años se encontraban matriculados en educación inicial. Los porcentajes de cobertura actuales son equivalentes a los que se encontraban en 2015, evidenciando el retroceso que supuso la crisis del COVID-19 en el acceso a la educación inicial (Observatorio Niñez, 2024).

Por su parte, los datos de asistencia muestran que persiste una baja en comparación con los niveles previos a la pandemia. Al analizar la asistencia de los niveles de transición de establecimientos con reconocimiento oficial se observa que esta aumentó 4,8 puntos porcentuales entre el año 2022 y el 2023, alcanzando un 82,1%. Sin embargo, aún no se alcanzan las cifras prepandemia, las cuales registraban un 89,4%. Esto significa un 7,3% por debajo del año 2018, siendo el nivel educativo más afectado en este ámbito (Ministerio de Educación, 2021). En el caso de las niñas y niños a los 5 años, las tasas de asistencia se redujeron en 7 puntos porcentuales entre 2019 y 2020 (de 94,4% a 87,4%) y casi 8 puntos (86,7%) entre 2019 y 2021 (Santos García, 2024).

A la disminución de la asistencia general, se suma un nuevo fenómeno que afecta directamente a las trayectorias educativas de los niños y las niñas: inasistencia grave o reiterada. La inasistencia grave se refiere al porcentaje de asistencia mensual de un niño o niña igual o inferior al 85%, lo que implica que en un mes de 20 días lectivos el niño/a se ausenta 3 o más días. Cuando esto ocurre en los primeros niveles educativos, estamos frente a una inasistencia grave temprana.

De acuerdo con datos de Santos García (2024) en abril de 2022, el 17% de los matriculados en educación inicial no participaron en ninguna actividad en su establecimiento educacional, cifra que es más baja en establecimientos privados y más alta en el grupo de niños de 0 a 2 años, alcanzando un 20%.

En cuanto a la calidad, la educación inicial cuenta con un currículo robusto y reconocido a nivel internacional. A las Bases Curriculares (BCEP) se les reconoce haber forjado una claridad educativa para la primera infancia –que supera la lógica de las guarderías– y un sentido de participación profesional en el diseño curricular, hasta entonces inédito. Antes de este marco curricular solo existían programas educativos específicos para cada nivel (Adlerstein Grimberg & Pardo, 2020). Es decir, las Bases Curriculares se configuran en el marco referencial que guía el qué y para qué aprenden las niñas y niños, estableciendo principios que se enmarcan en el enfoque de derechos, donde el juego es un eje fundamental para el aprendizaje.

Sin embargo, durante la pandemia su implementación fue compleja, dificultando la garantía del derecho a la educación, en tanto el juego es una actividad natural del niño o niña y, además, una estrategia pedagógica privilegiada, lo que se complejizó por la falta de habilidades tecnológicas tanto de quienes educan como de las familias. A diferencia de otros niveles educativos, en la educación de la primera infancia no se han podido desarrollar estrategias digitales especialmente diseñadas para el uso autónomo de las niñas y niños pequeños (Santos García, 2024).

En relación con lo anterior, es posible advertir que estamos frente a un escenario de escolarización<sup>1</sup> en la educación inicial provocando un quiebre con las tradiciones pedagógicas más importantes de este campo (Pardo, Opazo, & Rupin, 2021). Lo preocupante de este escenario es que las prácticas escolarizantes en la educación inicial podrían tener un impacto negativo en el desarrollo integral de niños y niñas, pues existe un “predominio y aplicación de la forma educativa escolar sobre la educación parvularia, expresada en el énfasis en normas de comportamiento y en la instalación de un formato espacio/temporal caracterizado por la restricción de movimiento, el disciplinamiento del cuerpo, la clara delimitación de tiempos y diferenciación de horarios y la insistencia sobre la comprensión y seguimiento de consignas e instrucciones” (Pardo, Opazo, & Rupin, 2021).

Al respecto, existe evidencia de que la instrucción directa, en que el profesor transmite información a los estudiantes, no es apropiada para infantes en educación parvularia y no predice una mejor transición hacia la educación básica (Grau, 2018). Estos métodos no permiten que niños y niñas aprendan a través de la exploración, la participación, el liderazgo, la resolución de conflictos, los movimientos, limitando sus oportunidades para un desarrollo integral.

Es importante señalar que la educación inicial enfrenta el desafío de acoger a niños y niñas que han experimentado confinamientos, restricciones sociales y cambios en sus rutinas, además del aumento del estrés familiar (Santos García, 2024). De acuerdo con Unicef, muchos de los niños y niñas ingresaron al sistema educativo con rezagos en una serie de habilidades básicas y necesarias para la trayectoria educativa, puesto que no tuvieron suficientes oportunidades de aprendizaje inclusivo y de calidad (UNICEF, 2023).

Junto con lo anterior, se observa una creciente diversidad dentro de las niñas y niños, marcada por un aumento en la presencia de niñez migrante y de aquella proveniente de pueblos originarios (Observatorio Niñez, 2024). De la misma manera, se observa el aumento explosivo del número de cursos con 5 o más necesidades distintas presentes en el aula, de un 183,2% en un período de 6 años.

Producto de ello, niños y niñas entre 0 y 6 años asisten a establecimientos que podrían no contar con herramientas para abordar este escenario, presentándose situaciones que alteran la convivencia y dificultan la inclusión educativa. Un reflejo de estas situaciones son las denuncias que ingresan a la Superintendencia de Educación; los datos evidencian que las principales temáticas denunciadas en el nivel corresponden a hechos de maltrato de adulto a párvulo y discriminación por necesidades educativas especiales (Superintendencia de Educación, 2024).

---

1 La escolarización definida como la adopción contenidos y métodos pedagógicos tradicionales en el sistema escolar, este fenómeno ha sido caracterizado en términos de la conformación de grupos de gran tamaño en el aula, la priorización del aula como espacio para el aprendizaje (relegando los espacios abiertos), el fomento de las interacciones asimétricas o unidireccionales entre la educadora y los niños (reduciendo aquéllas entre los niños mismos), la reducción de las oportunidades de juego (limitándolo al tiempo del recreo) y la promoción de la disciplina (restringiendo el diálogo y el movimiento espontáneo).

Desde una mirada integral, aparece el fenómeno de la malnutrición dentro de la primera infancia. Al respecto, los indicadores muestran que la malnutrición por exceso de la población menor de 6 años ha aumentado sostenidamente durante la última década, alcanzando en 2020 al 36% de la población (UNICEF, 2022). El problema se concentra en el grupo entre los 2 y 4 años. Es importante señalar que actualmente los establecimientos educacionales que entregan de manera exclusiva educación parvularia y que reciben aportes del Estado, existe el programa alimentario de párvulos (PAP) con alcance universal y gratuito para todos los niños y niñas que asisten al establecimiento. Mientras que en escuelas y colegios los niños y niñas reciben este beneficio a través del Programa de alimentación escolar (PAE). Sin embargo, la alimentación para niños/as entre 4 y 6 años no se encuentra totalmente garantizada, puesto que la focalización se realiza en cada establecimiento a partir de indicadores de vulnerabilidad.

De la misma manera, a la educación parvularia la convoca el reto de conservar y profundizar su esencia educativa, fortaleciendo las trayectorias y transiciones pedagógicas frente a los efectos negativos del confinamiento que alteró significativamente las rutinas diarias de niñas y niños, incluyendo su juego, el uso de pantallas, el sueño y las comidas (Santos García, 2024), trayendo consecuencias en su desarrollo cognitivo, lingüístico y motor, además de afectar su bienestar emocional. En tal sentido, el derecho a la recreación, al deporte y la participación en la vida cultural y las artes, se configuran como estrategias de desarrollo fundamentales a la vez que desafíos para la educación parvularia.

## **2. Tensiones para garantizar el derecho a la educación parvularia postpandemia**

La educación es un derecho humano fundamental consagrado en el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La educación promueve el ejercicio de la ciudadanía y es uno de los factores más efectivos para promover el desarrollo sostenible en sus distintas esferas (Santos García, 2024). De acuerdo con la Convención de Derechos del Niño, es también un derecho de todas las niñas y niños.

En este sentido, la Agenda 2030 de Naciones Unidas establece como Objetivo 4: *Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos*, especificando como Meta 4.2: *asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria*.

Sin embargo, de acuerdo con lo planteado por UNICEF, la pandemia de COVID-19 ha revertido prácticamente todos los avances en favor de la infancia, tal y como refleja la impactante cifra de 100 millones de niños más que se han sumido en la pobreza (UNICEF, 2021). En educación parvularia, la educación y trabajo virtuales provocaron importantes desventajas de acceso para los más pequeños, a quienes se les asignó menor prioridad en acceder a dispositivos y conectividad, además de la baja conside-

ración y valor social que se le otorga a la educación de la primera infancia (Santos García, 2024).

En Chile, especialmente por la necesidad de cuidados básicos de las niñas y niños dado que, por razones de trabajo, estudio o carencia de redes, sus familias no podían tenerlos en casa (Santos García, 2024), la reapertura de centros de educación inicial comenzó en el año 2020, específicamente en los meses de octubre y diciembre, siendo noviembre el mes de mayor intensidad, con un 43% de los casos (Kuzmanic, Valenzuela, & Yáñez, 2021).

Previo a la emergencia sanitaria, la reforma educacional desarrollada en Chile durante el periodo 2014–2018 buscó cambiar aspectos esenciales del sistema educativo. Ello, con el objetivo de mejorar la calidad y la equidad de la educación en el país, posicionando a la primera infancia en la agenda pública con cambios específicos para el nivel de educación parvularia entre los 0 a 6 años (UNESCO, 2018), y estableciendo tres ejes para lograr su fortalecimiento integral y consolidar su presencia en el sistema educativo chileno: institucionalidad, cobertura y calidad. Posteriormente, y con el propósito de avanzar en el acceso a una educación parvularia pública, de calidad y gratuita (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2022), se definieron once medidas agrupadas en torno a los tres ejes estratégicos, las que están en concordancia con la *Política de Reactivación Educativa Integral* (Ministerio de Educación de Chile, 2024).

### *Institucionalidad*

La ley N° 20.835 crea la Subsecretaría de Educación Parvularia como entidad rectora de la política de Educación Parvularia en Chile, buscando dar coherencia y relevancia a este nivel educativo, junto con la Intendencia de Educación Parvularia, encargada de la elaboración de los criterios técnicos que permiten orientar el ejercicio de las funciones de la Superintendencia de Educación respecto de establecimientos que imparten educación parvularia, tanto públicos como privados (artículo 99 de la ley N° 20.529). Ambas forman parte del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (de acuerdo con la ley N° 20.529), conformado por el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación, la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación. Esto involucra el ordenamiento y la modernización del sector, separando las funciones de diseño de la política, fiscalización, evaluación y provisión del servicio (UNESCO, 2018), mejorando la arquitectura institucional y avanzando hacia un modelo de gestión altamente especializado. Al inicio de esta administración, se proyectó avanzar en la equidad institucional respecto del financiamiento, condiciones laborales y de desempeño pedagógico en la red de establecimientos de educación parvularia que reciben aportes del Estado (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2022).

La presencia de una institucionalidad especializada se ha configurado como un gran avance para la educación inicial en Chile. Sin embargo, la institucionalidad aún se encuentra fragmentada, dadas las distintas instituciones proveedoras del servicio educativo, las que, además, cuentan con regulaciones independientes, lo que ha implicado serias limitaciones a la calidad de la atención educativa (Adlerstein Grimberg & Pardo, 2020). Por ello, persiste el desafío de abordar este nivel educativo con una mirada sistémica, la que supone adoptar nuevas unidades de análisis, reemplazan-

do las típicamente empleadas (por ejemplo: niños, aulas, programas) por el análisis de las interrelaciones sinérgicas entre ellas (Kagan, Araujo, Jaimovich, & Cruz-Aguayo, 2015). Esta mirada incorpora la dimensión pedagógica de la educación parvularia, que no ha sido cabalmente entendida en el diseño de política pública del nivel (Adlerstein Grimberg & Pardo, 2020). Junto con ello, involucra la consideración de políticas integrales de atención a la primera infancia y la adopción de un enfoque universalista (Santos García, 2024).

En tal sentido, la entrada en vigor de la Ley sobre las Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia supone un desafío de intersectorialidad para todo el sistema. De la misma manera, lo establece la Observación General número 7 del Comité de los Derechos del Niño, que insta a los Estados parte a desarrollar estrategias basadas en derechos, coordinadas y multisectoriales a fin de velar por que el interés superior del niño sea siempre el punto de partida en la planificación y prestación de servicios (UNESCO, 2023).

En esta línea, es necesario discutir el alcance del Sistema de Aseguramiento de la Calidad en la promoción y resguardo del derecho a la educación, no solo desde la relación con las entidades sostenedoras, sino en el vínculo con los niños y niñas. Para ello, es imperativo el examen de estrategias de acompañamiento, evaluación y monitoreo que, desde el enfoque de derechos, permitan al sistema ingresar al núcleo pedagógico, desarrollando un abordaje inclusivo, integral y democrático de los procesos y relaciones que ocurren en educación parvularia.

Finalmente, la inversión en este nivel educativo se ha incrementado significativamente, alcanzando en la actualidad un 1,3% del Producto Interno Bruto (Adlerstein Grimberg & Pardo, 2020). Sin embargo, de acuerdo con Unicef, el gasto por niño continúa siendo bajo en comparación con los países pertenecientes a la OCDE: en el año 2019 fue de US\$8.026, mientras que el promedio de la OCDE fue de US\$10.724 (UNICEF, 2023). Adicionalmente, la estructura dispar en el financiamiento dependiendo del tipo de dependencia del establecimiento (JUNJI, Integra, vía transferencia de fondos (VTF), centro de administración delegada (CAD), Servicios Locales y particular subvencionado) se configura como una problemática fundamental a observar.

### *Cobertura*

Se entiende por cobertura el cociente entre el número de niños y niñas matriculados en Educación Parvularia en un nivel y el número de niños y niñas en edad teórica de asistir a ese nivel (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2023a). En el contexto de la reforma educacional se estableció el incremento de cupos en sala cuna, jardines infantiles y niveles de transición, con la intención de ampliar y mejorar la oferta pública para que todos los niños y las niñas accedieran a los centros educativos desde los primeros meses. El último *Informe de Caracterización de la Educación Parvularia* muestra que, del total de niños y niñas en edad de asistir, un poco más de la mitad se encuentra matriculada en algún establecimiento (salas cuna, jardines infantiles o escuelas) con financiamiento estatal o privado. El informe también revela que la cobertura oficial del nivel transición es de 91,6%, muy por encima de la cobertura alcanzada en los niveles medios (46,6%) y sala cuna (17,6%).

Asimismo, se observan diferencias en cobertura en los subniveles de la educación parvularia, mostrando una mayor cobertura en los niveles medio mayor y sala cuna mayor, en comparación con los niveles medio menor y sala cuna menor. De la misma manera, se encuentran diferencias en las distintas regiones del país, concentrándose la cobertura en gran medida en las regiones de Aysén (66,4%), Magallanes (63,8%) y Ñuble (64,4%), mientras que la Región Metropolitana destaca como una de las regiones con menor cobertura del país (43,3%), solo superada por la de Antofagasta (42,0%).

En este sentido, una de las claves para consolidar este eje tiene relación con la obligatoriedad del nivel de transición 2 (kínder), así declarada por el artículo 19 numeral 10 de la Constitución Política de la República: “el segundo nivel de transición es obligatorio, siendo requisito para el ingreso a la educación básica”. Hoy, se espera avanzar a través de los Proyectos de Ley de Sala Cuna para Chile<sup>2</sup> y de Modernización de la Educación Parvularia<sup>3</sup>.

La importancia de ofrecer universalmente un paquete mínimo de un año de educación preprimaria de calidad a todos y de asegurar siempre un aumento de cobertura con calidad en todos los tramos de educación de la primera infancia ha sido enfatizada por UNICEF (Santos García, 2024). De la misma manera, un estudio global realizado por UNESCO estableció que las tasas de matriculación promedio se duplicaron en los países que adoptaron disposiciones legales para la educación gratuita u obligatoria entre 1999 y 2018 (UNESCO, 2021). A este respecto, Chile ha discutido desde el año 2013 la obligatoriedad del segundo nivel de transición (kínder) sin lograr acuerdo.

El reciente proyecto de Sala cuna para Chile es un beneficio del que, de aprobarse legislativamente, podrán ser parte establecimientos que cuentan con reconocimiento oficial del Estado, para hombres y mujeres sin distinción, en reemplazo del artículo 203 del Código del Trabajo. Para ello, considera un aumento en la cotización de un 0,1% a un 0,2% para la creación del fondo, además de aumentar el tope máximo a 90 UF (artículos 4 y 6 de la ley N° 19.720). Se propone una instalación progresiva para que luego de doce meses contados desde la publicación de la ley, tengan derecho a sala cuna todas las personas trabajadoras, conforme a lo dispuesto en los artículos 203 y 204 del Código del Trabajo. Sin embargo, no se señala qué ocurre con los trabajadores independientes (quienes pueden recibir aportes del fondo según el artículo 7, pero no son incorporados en los artículos transitorios) y queda sin respuesta lo que sucede con los niños y las niñas mayores de dos años y menores de cuatro.

---

2 Proyecto de ley que equipara el derecho de sala cuna para las trabajadoras, los trabajadores y los independientes que indica, en las condiciones que establece, modifica el Código del Trabajo para tales efectos y crea un fondo solidario de sala cuna. Boletín 14.782-13, mensaje ingresado en enero de 2022.

3 Proyecto de Ley que Moderniza la oferta en la Educación Parvularia. Boletín 16811-04, mensaje ingresado en mayo de 2024.

Por su parte, el artículo 41 de la Ley sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia enfatiza el deber del Estado de garantizar la educación parvularia, para lo que financiará un sistema gratuito a partir del nivel medio menor, destinado a asegurar el acceso a este y a sus niveles superiores.

Al respecto, se vuelve urgente retomar la discusión sobre el proyecto de Ley de Subvenciones para los Niveles Medios de Educación Parvularia, el cual busca crear un sistema de subvenciones para financiar la educación de párvulos de entre 2 y 4 años de edad compuesto por una subvención base, una subvención por ruralidad, una especial por vulnerabilidad y una subvención de apoyo para párvulos con necesidades educativas especiales diagnosticados con discapacidad o déficit en su desarrollo psicomotor. La iniciativa fue aprobada en enero del año 2021 por la Sala de la Cámara de Diputadas y Diputados, sin avances desde esa fecha.

Adicionalmente, las modalidades de enseñanza alternativa que atienden a poblaciones específicas han ganado relevancia (Santos García, 2024). En relación con ello, es importante considerar la falta de datos oficiales sobre la asistencia, especialmente entre los 0 y 3 años de edad, carencia que se suma a la tendencia de este grupo a participar en modalidades y programas informales (Santos García, 2024).

En relación con la asistencia en este nivel educativo, entre los años 2000 y 2020 las tasas de asistencia experimentaron una caída sin precedentes, siendo aún más llamativo al analizar el desglose por ingreso de los hogares: los quintiles de ingresos medios y bajos siguen sin recuperar los niveles prepandémicos. Específicamente, la brecha entre los niños y niñas de hogares en pobreza extrema y aquellos que están por sobre la línea de la pobreza aumentó de 6,9 puntos porcentuales a 9,1 puntos entre 2019 y 2022 (Santos García, 2024).

En Chile se cuenta con datos preocupantes de inasistencia reiterada para este nivel, reportando un aumento en la inasistencia crónica (más del 10%) de las niñas y los niños. En 2022, la mayoría de los países han recuperado sus tasas de asistencia escolar a niveles del año 2019, con excepción de la educación de la primera infancia (Santos García, 2024). Al mismo tiempo, las respuestas gubernamentales frente a los efectos de la pandemia sobre la población en educación preprimaria fueron menores a las de otros niveles educativos (Santos García, 2024).

Buscando revertir esa situación, la comuna de Renca, en la Región Metropolitana, ha implementado la entrega del Bono Pre-Kínder Renca, como parte de la Política Comunal “Crecer en Renca” y que tiene carácter universal, es decir, que todos los niños matriculados este año en prekínder en la comuna son potenciales beneficiarios, sin importar su calificación socioeconómica en el Registro Social de Hogares o si pertenecen a un colegio municipal o particular subvencionado. El requisito primordial es cumplir un 95% de asistencia. Este beneficio municipal, de \$100.000, busca incentivar la matrícula y la asistencia a clases de todos los niños y niñas en educación parvularia de la comuna. Asimismo, recientemente en México se ha propuesto la implementación de una beca universal para los estudiantes de preescolar, primaria y secundaria públicas (Sheinbaum, 2024).

Visibilizar el rol crítico de la educación de la primera infancia para las trayectorias educativas del ser humano sigue siendo esencial (Santos García, 2024). En este sentido, la

Política de Reactivación Educativa Integral (Ministerio de Educación, 2022) reconoce la relevancia de la trayectoria educativa, para lo cual es clave garantizar el acceso, re vinculación, retención y acompañamiento de aquellos niños, niñas y adolescentes ex cluidos de la educación formal o en potencial interrupción de su trayectoria educativa.

### *Calidad*

Dirigido a mejorar las condiciones del trabajo pedagógico y las oportunidades de aprendizaje de los niños y las niñas que asisten a la Educación Parvularia (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2022), el eje de calidad se configura como uno de los propósitos fundamentales del plan de aseguramiento de la calidad en educación parvularia, a través de la garantía de condiciones básicas y equitativas de funcionamiento para todos los establecimientos del nivel inicial. Así también, incorpora la creación y actualización de referentes curriculares de aprendizaje, enseñanza y gestión. Destaca en ello, la actualización de las Bases Curriculares de la Educación Parvularia (currículo oficial en vigencia desde el año 2001) y la elaboración de los Estándares indicativos de desempeño (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2020), para evaluar los procesos de gestión de los establecimientos, así como el Marco para la Buena Enseñanza (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2019) y el Marco para la Buena Dirección y Liderazgo de Educación Parvularia (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2023b).

Los resultados de las evaluaciones de calidad de los programas educativos de primera infancia muestran que el ámbito pedagógico sería el área más débil de los países de la región (UNESCO, 2023). Para avanzar en este eje en el ámbito de la política pública, es clave tener claridad sobre qué se entiende por calidad en educación parvularia, de modo de poder promoverla (Adlerstein Grimberg & Pardo, 2020).

La calidad en educación parvularia se define a partir de factores estructurales (aque llos recursos con que cuenta un centro educativo, incluyendo, por ejemplo, el tamaño del grupo en el aula, la dotación docente y la calificación del personal (Adlerstein Grimberg & Pardo, 2020) y de proceso (aquellos que se refieren a los aspectos más subjetivos de la experiencia del niño y niña en el programa de educación inicial. Tienen que ver con las interacciones, la gestión de personas y recursos, el liderazgo y el trabajo con familias (UNESCO, 2023). Estos últimos son aquellos que se refieren a los aspectos más subjetivos de la experiencia de niños y niñas en el programa de educación inicial. Tienen que ver con las interacciones, la gestión de personas y recursos, el liderazgo y el trabajo con familias (UNESCO, 2023).

Chile es de los pocos países de la región que ha buscado orientar y normar la calidad y las interacciones pedagógicas, el liderazgo y la gestión de las personas (Santos García, 2024). Sin embargo, persiste el desafío de establecer estándares abarcables y alcanzables, junto con la creación de mecanismos de evaluación y monitoreo que permitan hacer seguimiento a los estándares, así como crear iniciativas de apoyo para que los programas puedan generar planes de mejoras e ir incrementando la calidad de los servicios ofrecidos (UNESCO, 2023).

Adicionalmente, el fenómeno de la escolarización de la educación parvularia emergió hace casi dos décadas como materia de preocupación dentro del ámbito de la política pública (UNESCO, 2023). La adopción de contenidos y métodos pedagógicos tradicio-

nales de la educación escolar ha conllevado una pérdida de su pedagogía distintiva, donde la educación parvularia representa un nivel educativo en su propio mérito y no una mera preparación para la educación básica.

La comprensión de esta tendencia involucra la relación entre la calidad y los “factores estructurales y de proceso”, la relevancia del juego en educación parvularia, el predominio y aplicación de la “forma” educativa escolar sobre la educación propia del nivel y la rendición de cuentas en educación parvularia (Pardo & Opazo, 2019).

Si bien, la escolarización de la educación parvularia ha cobrado mayor fuerza en aquellos países que han intentado facilitar las transiciones de los niños entre ambos niveles educativos (Cameron, 2011; OECD, 2012), la articulación de los currículos de educación de la primera infancia y de la educación primaria para facilitar las transiciones educativas, es un desafío que se profundizó con la pandemia de COVID-19 (Santos García, 2024). Tal como señala Santos García, si no se realizan los esfuerzos adecuados para evaluar las deficiencias y las necesidades de recuperación, los rezagos en la educación en primera infancia podrán percibirse en la educación primaria en el corto plazo, así como en otros niveles.

Del mismo modo, la diversidad que se presenta actualmente en el contexto educativo requiere de mayor especialización por parte de quienes implementan la política educativa. Dichas diversidades comprenden a niños y niñas migrantes, provenientes de pueblos originarios, de necesidades educativas especiales, entre otros. En este sentido, la capacitación, entrenamiento y formación de educadores son ejes centrales para intervenir sobre la calidad de los problemas de educación de la primera infancia (Santos García, 2024).

### **3. Recomendaciones y desafíos para la política pública en la construcción de espacios educativos seguros y protegidos**

Un paso fundamental para continuar avanzando en políticas públicas orientadas a la primera infancia en el contexto educativo es priorizar la inversión en educación inclusiva y de calidad en la agenda pública, otorgándole un aumento para alcanzar el objetivo de destinar un 10% del presupuesto total de educación para educación parvularia (Santos García, 2024).

Del mismo modo, se requiere comprender este sistema (SAC) desde la interrelación de las instituciones que forman parte de él y que promueva una articulación para el apoyo permanente y continuo a todos los establecimientos de educación inicial, así también su fiscalización, sin hacer distinciones entre los tipos de certificación (reconocimiento oficial, autorización de funcionamiento, periodo de adecuación) y dependencia, en términos de escenarios y exigencias normativas.

Por otra parte, es esencial avanzar en la institucionalización de la educación parvularia definiendo la obligatoriedad del segundo nivel de transición (kínder), e incorporando una planificación y acompañamiento para que este avance no signifique un sacrificio de la identidad pedagógica de nivel. Considerando, además, la implemen-

tación de los distintos Servicios Locales de Educación Pública, que acogen a salas cuna, jardines infantiles (establecimientos de educación parvularia vía transferencia de fondos (VTF), administrados previamente por corporaciones municipales) y niveles de transición (prekínder y kínder), es importante tener presente el aspecto territorial y la construcción de un modelo de gestión y acompañamiento específico (Adlerstein Grimberg & Pardo, 2020), tomando en cuenta, especialmente, que los tipos de certificación del Estado (reconocimiento oficial, autorización de funcionamiento y periodo de adecuación) y los niveles de su implementación y cumplimiento, son diversos, lo que puede significar escenarios variados en cuanto a la calidad de los servicios ofrecidos.

En cuanto al nivel de sala cuna, está aún pendiente la discusión de un acceso universal y su consagración como un derecho de las niñas y niños garantizado por el Estado. De la misma manera, se debe resolver la participación de los establecimientos de educación parvularia con autorización de funcionamiento en el actual proyecto de *Sala Cuna para Chile* y definir la incorporación de los trabajadores independientes y la respuesta para dar continuidad a la trayectoria educativa de los niños y niñas entre 2 y 4 años (niveles medios).

Al respecto, es urgente situar la discusión sobre el financiamiento de los niveles medios de la educación parvularia y definir un acceso público, universal y de calidad para todos los niños y las niñas mayores de 2 y menores de 4 años. En este sentido, es importante continuar con la tramitación del Proyecto de Ley sobre Equidad en Educación Parvularia, que establece un sistema de subvenciones para niveles medios (Boletín 12.436-04, mensaje ingresado en marzo de 2019) y que actualmente se encuentra en tramitación en la Cámara de Diputadas y Diputados, realizando los ajustes necesarios, especialmente en lo referido al cálculo de la subvención (el que debiese estar asociado a la matrícula y no la asistencia) y al monto asignado a esta subvención (la que debiese ser superior a los otros niveles educativos) para que efectivamente se transforme en una alternativa de financiamiento para aumentar la oferta educativa de niveles medios.

Junto con lo anterior, se debe considerar un programa de ampliación de cobertura con estándares de calidad que se ajuste a las realidades locales y territoriales, ya sea reconvirtiendo los espacios, abriendo nuevos establecimientos, o considerando otras modalidades de atención educativa, que contemplen, también, las dinámicas de la comunidad circundante, garantizando acceso universal a programas de calidad, especialmente aquellos con discapacidad, los que viven en zonas rurales, a niñas y niños indígenas y afrodescendientes o que viven en situación de pobreza (Santos García, 2024).

Adicionalmente, la ausencia de normativa para las modalidades alternativas de atención educativa se configura como una brecha para garantizar mínimos de calidad y genera desigualdad en el acceso a programas de calidad (UNESCO, 2023). Al respecto, es fundamental que estas modalidades cuenten con normativa propia y pertinente que les permita acceder a las certificaciones del Estado.

Acerca de las trayectorias educativas resulta evidente la necesidad de contar con sistemas de detección temprana de niños y niñas en riesgo de asistencia crónica que posibiliten el abordaje integral frente a situaciones que podrían alterar la permanencia de

niños y niñas en el establecimiento educativo. No solo basta con garantizar el acceso a educación de calidad, sino que además es necesario sostenerlo. Para ello se propone ampliar el alcance del Sistema de garantía de trayectorias educativas abarcando el nivel de educación inicial. (Vale mencionar que el Sistema de garantía de las trayectorias educativas forma parte del Plan de Reactivación Educativa del Ministerio de Educación y constituye un conjunto de dispositivos de política educativa, que en su dinámica de acción generan las condiciones para garantizar las trayectorias educativas).

Del mismo modo, resulta fundamental analizar y evaluar la factibilidad de incorporar incentivos de carácter económico y focalizados para grupos específicos, asociados a la asistencia y permanencia de niños y niñas en el sistema educativo. Todos estos esfuerzos, implementados de manera articulada por un sistema de aseguramiento de la calidad, solo contribuyen a garantizar el derecho a la educación de la primera infancia.

En cuanto a la implementación del sistema, el foco de las políticas debiese estar puesto también en los equipos educativos, promoviendo planes y programas que actualicen y profundicen conocimientos técnicos, atendiendo a los desafíos del contexto educativo. Lo anterior requiere articular referentes curriculares con otras disciplinas de las ciencias sociales, contribuyendo a una mejor comprensión y abordaje desde la interdisciplina con mirada interseccional; se requiere de estrategias integrales que permitan alcanzar el máximo potencial de los niños y las niñas.

Es clave entender la escuela/colegio/jardín desde el enfoque ecológico e integral, promoviéndolo como un espacio protegido y seguro. Este esfuerzo implica aumentar la inversión pública en educación inicial para elaborar políticas y programas que ofrezcan los recursos y conocimientos necesarios (Santos García, 2024) que generen entornos favorables para la realización de los derechos de niños y niñas.

Con todo, la mencionada Ley de Garantías brinda oportunidades, en tanto mandata a las instituciones del Estado para que actúen de manera articulada para atender las necesidades de los niños, niñas y adolescentes, según su ciclo de vida, con el fin de proteger y garantizar los derechos de la niñez y adolescencia.

Por ejemplo, el actual sistema *Chile Crece Contigo* considera estrategias en el ámbito de la salud y educación desde la etapa gestacional hasta los 9 años. Este sistema potencia el aspecto educativo, más allá de la entrega de materiales o capacitaciones específicas. Existe un equipo de trabajo, a nivel local, que debiese aumentar a través de una mayor dotación, para tener alcance en escuelas, colegios, jardines y salas cunas que, a través de un trabajo articulado con equipos educativos, posibilite el abordaje temprano de situaciones que afectan los derechos de niños y niñas. Del mismo modo, se propone fortalecer el *Programa de Habilidades para la Vida* (JUNAEB, 2024), extendiendo su oferta a todo el nivel inicial, lo que implicaría llegar a salas cunas y jardines infantiles.

A nivel de gestión local, de acuerdo con la ley N° 21.430, las Oficinas Locales de la Niñez son las encargadas de la protección administrativa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, a través de la promoción de estos, la prevención de vulneraciones y la protección de sus derechos, tanto de carácter universal como especializada, a través de acciones de carácter administrativas. Es posible advertir que existen ser-

vicios que interactúan a nivel local con la unidad educativa; sin embargo, se requiere que estos trabajos mancomunadamente para configurar el anhelado sistema de protección integral.

En este escenario, resulta imprescindible que, en la configuración de políticas públicas integrales, tanto a nivel nacional, local o territorial, se consideren las especificidades del sujeto de intervención. Es decir, se contemplen las diversidades y manifestaciones de la primera infancia en sus diversos contextos y territorios con el propósito de que las organizaciones o instituciones se coordinen para actuar conjuntamente (Cunill-Grau, 2014), en función del desarrollo integral de niños y niñas.

En este camino, el ideario socialista se hace necesario más que nunca, en tanto para avanzar en condiciones de bienestar integral desde la primera infancia se requiere de un Estado presente que priorice, dentro de su quehacer, las oportunidades, beneficios e impactos que brinda el derecho a la educación desde la infancia temprana. Se requiere garantizar un Estado útil para la infancia (Griesbach Guizar, 2014).

Actualmente, las materias de educación inicial no forman parte de la agenda de gobierno. Más bien se observan iniciativas inconexas entre sí que pretenden abordar problemas de fondo, pero sin profundizar en las causas que las generan. Por ello, se requiere continuar con la senda impulsada en el segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, que dé sustento y establezca pisos mínimos en el cumplimiento de los derechos humanos de la primera infancia, donde la educación de calidad se configura como la base para generar transformaciones sociales.

## Bibliografía

Adlerstein Grimberg, C., & Pardo, M. (2020). ¡Otra cosa es con sistema! En camino hacia una educación parvularia de calidad. En *Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo chileno* (págs. 22-51). Santiago: Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Cameron, C. &. (2011). *Social Pedagogy and Working with Children and Young People: Where Care and Education Meet*. Jessica Kingsley Publishers.

Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y política pública*, XXIII (1), 5-46. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13331169001>

Grau, V. (2018). *Rol del juego en la educación parvularia: creencias y prácticas de educadoras del nivel de transición menor*. Santiago: Centro de Estudios Mineduc.

Griesbach Guizar, M. (2014). La obligación reforzada del Estado frente a la infancia. *DFensor* (12), 13-17. Obtenido de <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/70072>

JUNAEB. (2024). *Programa Habilidades para la Vida*. Obtenido de Programa Habilidades para la Vida: <https://www.junaeb.cl/habilidades-para-la-vida/>

Kagan, S., Araujo, M., Jaimovich, A., & Cruz-Aguayo, Y. (2015). Understanding systems theory and thinking: early childhood education in Latin America and the Caribbean. En A. Farrell, S. Kagan, & E. Tisdall, *The Sage Handbook of Early Childhood Research* (págs. 163–184). Sage.

Kuzmanic, D., Valenzuela, J., & Yáñez, N. (2021). *Reapertura de jardines infantiles en Chile durante el primer año de la pandemia*. Ministerio de Educación. Subsecretaría de Educación Parvularia, Santiago. Obtenido de <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/bitstream/handle/20.500.12365/19649/Reapertura-de-jardines-infantiles-en-Chile-en-primer-a%c3%b1o-de-pandemia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ministerio de Educación. (2021). *Efectos de la suspensión de clases presenciales en contexto de pandemia por COVID-19*. Evidencias 52, Centro de Estudios MINEDUC, Santiago. Obtenido de [https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2021/05/EVIDENCIAS-52\\_2021.pdf](https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2021/05/EVIDENCIAS-52_2021.pdf)

Ministerio de Educación. (2022). *Política de Reactivación Educativa Integral*. Ministerio de Educación, Santiago. Obtenido de <https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2022/05/PoliticaSeamosComunidad.pdf>

Ministerio de Educación de Chile. (2024). *Plan de Reactivación Educativa 2024 - Ministerio de Educación de Chile*. Obtenido de Plan de Reactivación Educativa 2024 - Ministerio de Educación de Chile: <https://reactivacioneducativa.mineduc.cl/>

Observatorio Niñez. (2024). *Primer Informe Nacional del Bienestar de la Niñez*. Santiago. Obtenido de <https://www.observatorioninez.org/correlato-digital>

OECD. (2012). *Quality Matters in Early Childhood Education and Care*. Recuperado el 25 de Noviembre de 2024, de [https://www.oecd-ilibrary.org/education/quality-matters-in-early-childhood-and-education\\_22269673](https://www.oecd-ilibrary.org/education/quality-matters-in-early-childhood-and-education_22269673)

Pardo, M., & Opazo, M. (2019). Resistiendo la escolarización desde el aula. Explorando la identidad profesional de las docentes de primera infancia en Chile. (E. S. London, Ed.) *Cultura y educación*, 31, 67-92.

Pardo, M., Opazo, M., & Rupin, P. (2021). Escolarización de la educación parvularia en Chile: consensos entre actores del campo sobre su definición, causas y proposiciones. *Revista Calidad en la Educación* (54), 143-172. Obtenido de <https://dx.doi.org/10.31619/caledu.n54.953>

Santos García, R. (2024). *Enfrentar la desigualdad en la primera infancia: las huellas de la pandemia de COVID-19 en las nuevas generaciones de niñas y niños de América Latina y el Caribe*. CEPAL. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/80432-enfrentar-la-desigualdad-la-primer-a-infancia-huellas-la-pandemia-covid-19-nuevas>

Sheinbaum, C. (2024). *100 pasos para la transformación*. Programa electoral, Ciudad de México. Obtenido de <https://claudiasheinbaum.pardo.mx/wp-content/uploads/2024/03/CSP100.pdf>

Subsecretaría de Educación Parvularia. (2019). *Marco para la Buena Enseñanza de Educación Parvularia*. Ministerio de Educación, Santiago. Obtenido de <https://parvularia.mineduc.cl/recursos/12805/>

Subsecretaría de Educación Parvularia. (2020). *Estándares Indicativos de Desempeño para los Establecimientos que imparten Educación Parvularia y sus Sostenedores*. Ministerio de Educación, Unidad de Currículum y Evaluación, Santiago. Obtenido de <https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/2020/08/Sintesis-EID-EP-1.pdf>

Subsecretaría de Educación Parvularia. (2022). *Hoja de Ruta Educación Parvularia 2022-2026*. Lineamiento, Santiago. Obtenido de <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/4244/hoja-ruta-educacion-parvularia-2022-2026>

Subsecretaría de Educación Parvularia. (2023a). *Informe de caracterización de la Educación Parvularia 2023*. Subsecretaría de Educación Parvularia, Santiago. Obtenido de <https://parvularia.mineduc.cl/recursos/informe-de-caracterizacion-ep-2023/>

Subsecretaría de Educación Parvularia. (2023b). *Marco para la Buena Dirección y Liderazgo de Educación Parvularia*. Ministerio de Educación, Santiago. Obtenido de <https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/2022/01/Marco-para-la-Buena-Direccion-y-Liderazgo-EP-20.03.2023.pdf>

Superintendencia de Educación. (2024). *Datos Abiertos de la Superintendencia de Educación, Estadísticas de denuncias*. Obtenido de Datos Abiertos de la Superintendencia de Educación, Estadísticas de denuncias: <https://www.supereduc.cl/denuncias-ingresadas/>

UNESCO. (2018). *Reformas curriculares de educación infantil temprana: el caso de Chile*.

UNESCO. (2021). *Right to pre-primary education. A global study*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation.

UNESCO. (2023). *La educación comienza temprano: Avances, retos y oportunidades*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

UNICEF. (2021). *Evitemos una década perdida*. Nueva York: UNICEF.

UNICEF. (2022). *Análisis de la situación de la niñez y adolescencia en Chile*. Sitan 2022. Santiago.

UNICEF. (2023). *Reescribiendo el futuro de la educación en América Latina y el Caribe: Educación de la primera infancia para todas y todos. Una oportunidad de inversión para donantes de los sectores público y privado*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Obtenido de [https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org/lac/files/2023-08/28\\_08\\_23\\_Acelerar%20el%20aprendizaje%20básico%20FINAL.pdf](https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org/lac/files/2023-08/28_08_23_Acelerar%20el%20aprendizaje%20básico%20FINAL.pdf)

# Redefinir el objeto de la evaluación: desafíos del concepto de evaluación de las instituciones

David Rojas y Hernán Castro

Resumen: Desde mediados de la década de 1990, la calidad de la educación ha sido el eje de las políticas educativas en Chile, orientándose progresivamente hacia modelos evaluativos centrados en estándares. Este artículo reflexiona críticamente sobre la arquitectura del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC), indicando que sobre-representa los resultados de aprendizaje y omite incluir los procesos institucionales en juicios evaluativos comprensivos. Se argumenta que esta decisión metodológica presenta consecuencias normativas, técnicas y éticas, al construir juicios sobre establecimientos a partir de indicadores que no apuntan realmente a su desempeño. Frente a ello, se propone una discusión desde el marco normativo vigente que incorpore un modelo mixto de resultados y procesos, incluyendo, en ciclos plurianuales, procesos como autoevaluaciones y visitas de pares. Esta propuesta busca reequilibrar el juicio evaluativo, reduciendo su dependencia de resultados estandarizados y promoviendo una cultura de mejora institucional continua.

Palabras clave: evaluación educativa, calidad de la educación, Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC), SIMCE, Estándares Indicativos de Desempeño (EID), resultados de aprendizaje.

## 1. La calidad de la educación como prioridad

Desde mediados de los años noventa, la calidad de la educación se ha posicionado como una prioridad central en las políticas públicas educativas de América Latina. Países como México, Brasil, Colombia y Chile han sido emblemáticos en este proceso al desarrollar sistemas de evaluación educativa basados en pruebas estandarizadas tanto nacionales como internacionales (SIMCE, TIMSS, LLECE, ICCS, PISA y PIRLS) (Demarchi Sánchez, 2020). Este giro hacia la calidad como primera prioridad, en reemplazo de la cobertura, encuentra un hito clave en la Conferencia de Educación de Jomtien de 1990 (Prieto Egido & Manso Ayuso, 2018)<sup>1</sup>. Así, la evaluación mediante pruebas y la construcción de estándares se convierten en el principal mecanismo para definir y medir la calidad educativa.

En nuestro país este nuevo enfoque se consolidó en la primera década del 2000, luego de un periodo de expansión de la cobertura educativa impulsado por los gobiernos de la Concertación. Durante dicho periodo, a pesar del aumento del gasto público y

1 Otros autores identifican los inicios de este relevo de prioridades en la década anterior, en la que emerge la percepción de que “la masificación de la educación ha sido acompañada de una significativa pérdida de su calidad” (Edwards Risopatrón, 1991).

de las mejoras materiales en la educación, persistieron fuertes desigualdades en la calidad del servicio educativo que desencadenaron masivas movilizaciones sociales, tales como la “Revolución Pingüina” en 2006. Como señala Cristian Cox, “los objetivos de las políticas de mejoramiento de la calidad de los aprendizajes y la equidad de su distribución social se ven frustrados” (2007, pp. 178–179). Desde ese momento, la calidad se consolida como la prioridad que estructura una nueva reforma educacional, emergiendo una tensión persistente entre la calidad que necesitamos como país y la que efectivamente medimos.

A nivel institucional, la priorización de la calidad se expresa en la Ley General de Educación de 2009 (LGE) y en el Sistema de Evaluación de la Calidad de 2011 (SAC). Este último ordena a los establecimientos educacionales en “categorías de desempeño” — alto, medio, medio bajo e insuficiente— a partir de un juicio evaluativo construido en un 67 % por los resultados del SIMCE y en un 33 % por los “Indicadores de Desarrollo Personal y Social” (IDPS). El SIMCE, a su vez, se utiliza para medir el cumplimiento de los “Estándares de Aprendizaje”, que describen el desempeño de los estudiantes en tres niveles: adecuado, elemental e insuficiente. Es decir, los puntajes obtenidos por los estudiantes en el SIMCE no solo sirven para evaluar aprendizajes individuales, sino que determinan la categoría asignada al establecimiento educacional. En paralelo, se han desarrollado otros referentes normativos, como los “Estándares Indicativos de Desempeño” (EID)<sup>2</sup>, los que no son considerados en la asignación de categorías de desempeño institucional a los establecimientos, limitando su impacto a una definición de la calidad ideal o teórica: aunque las visitas de la Agencia de la Calidad de la Educación y la asesoría de los Departamentos Provinciales a los centros utilizan los EID como marco de referencia, el establecimiento considera como normativamente significativos, principalmente, los procesos de ordenación de la Agencia de la Calidad y de fiscalización de la Superintendencia de Educación. En el presente artículo se presenta una breve reflexión en torno a las posibles consecuencias del diseño institucional que hemos descrito, argumentando la necesidad de cambiarlo.

## 2. Calidad como resultados y condiciones de aprendizaje

Para comenzar esta reflexión, es importante mencionar cómo este diseño institucional se encuentra anclado en la Ley General de Educación. Como veremos, *la LGE propende a una calidad para la cual son necesarias conjuntamente las condiciones para el aprendizaje y los resultados de aprendizaje, sin ser ninguna de ellas suficiente por sí misma*. Como se reiterará más adelante, creemos necesario que la discusión educacional gire hacia una propuesta de consenso basada en una perspectiva que favorezca un sistema de evaluación de la calidad que tienda, al menos, a cierto balance entre esas dos almas de la ley: una calidad basada en el aprendizaje y las condiciones para el mismo.

---

2 Algunos ejemplos de estándares publicados recientemente son aquellos para establecimientos y sostenedores en educación general, y para educación parvularia y técnico-profesional (MINEDUC, 2020, 2021b, 2021a).

Para comenzar, fijémonos primero en algunos pasajes de la ley (MINEDUC, 2009) donde se aborda el concepto de calidad de la educación. En un primer lugar, en su artículo tercero, se establece: “La educación debe propender a asegurar que todos los alumnos y alumnas, independientemente de sus condiciones y circunstancias<sup>3</sup>, alcancen los objetivos generales y los estándares de aprendizaje que se definan en la forma que establezca la ley”. Esta es la principal definición de calidad en la ley, la que establece que *la calidad implica propender a asegurar que los estudiantes aprendan*, lo que no significa que la calidad equivalga a resultados, sino que, más allá de otras condiciones, *si la educación es de calidad, entonces debe propender a que los estudiantes obtengan resultados*. No obstante, dado que el hecho de que la calidad de la educación implique propender al aprendizaje de los estudiantes no equivale a sostener que los aprendizajes impliquen la calidad de la educación, luego el hecho que los estudiantes de un determinado centro obtengan altos resultados de aprendizaje *no excluye la posibilidad de que la calidad de la educación en ese lugar sea baja*.

Más adelante, la LGE amplía el concepto de calidad en su artículo cuarto, en el que explicita que el Estado debe establecer “condiciones necesarias” para la calidad: “Corresponde, asimismo, al Estado propender a asegurar la calidad de la educación, *estableciendo las condiciones necesarias* para ello y *verificando* permanentemente su cumplimiento; realizar supervisión, facilitar apoyo pedagógico a los establecimientos y promover el desarrollo profesional docente” (énfasis añadido). Si nos ceñimos a lo que explícitamente indica la LGE, la calidad de la educación ahora tiene al menos dos condiciones para la calidad que, por sí solas, no son suficientes: un cierto conjunto de condiciones, las que el Estado debe establecer y verificar permanentemente en cuanto a su cumplimiento, y un cierto nivel de logro en torno a estándares de aprendizaje. En otras palabras, en el caso de que cualquiera de ellas esté ausente, condiciones o resultados, podemos concluir que la educación que se ofrece en un centro no es de calidad, al menos, en el sentido óptimo que supone la ley.

Esta interpretación parece verse reforzada en la redacción del artículo séptimo, en el que se mandata a la Agencia de la Calidad de la Educación (ACE) la evaluación de ambas condiciones: “la Agencia de Calidad de la Educación evaluará los logros de aprendizaje de los alumnos y el desempeño de los establecimientos educacionales en base a estándares indicativos”. Es interesante observar que en este artículo aparecen explícitamente mencionados los EID como los instrumentos a través de los cuales el Estado establece las condiciones necesarias de la calidad distintas de los resultados de aprendizaje. Sin embargo, la forma de medir la calidad de las escuelas no ofrece ningún espacio para que dichos estándares indicativos incidan en el juicio evaluativo que el Estado construye sobre sus escuelas.

---

3 Las de los estudiantes, no de los establecimientos, como veremos más adelante.

### 3. Un sistema de “cuerdas paralelas”

Reflexionar sobre la evaluación de la calidad educativa en Chile implica considerar que el sistema actual se basa en un modelo de “altas consecuencias”, donde la categoría de desempeño de cada establecimiento —determinada, como hemos visto, por sus resultados SIMCE— puede implicar desde estrategias de acompañamiento hasta un eventual cierre de la escuela (ver Anexo 1). Esta lógica de altas consecuencias, como se indica en la literatura, convive con otra forma de entender la calidad, basada en estándares de procesos y condiciones (por ejemplo: los Estándares Indicativos de Desempeño, EID), pero que no tienen consecuencias prácticas trazables ni una implementación coordinada que favorezca que el establecimiento defina cursos de acción. Esta dualidad revela una inconsistencia que puede describirse como dos cuerdas paralelas: una calidad evaluada con consecuencias reales y otra *calidad prescrita* con un impacto opaco. En este sentido, la *calidad evaluada* representa el significado efectivo de calidad para el sistema, mientras que la calidad prescrita permanece como una construcción teórica de valor limitado y consecuencias percibidas muchas veces como burocráticas. Dado que distintos estudios han mostrado que las altas consecuencias tienden a desvirtuar la evaluación, promoviendo una ética del cumplimiento por sobre una genuina mejora institucional, la pregunta central de esta reflexión es cómo construir un objeto evaluativo y una metodología de evaluación dirigidos a evaluar integralmente a los establecimientos sin que el peso normativo signifique tener altas consecuencias o recaiga solo en resultados de pruebas estandarizadas.

Antes de continuar, es necesario mencionar que, a lo largo del texto, hablaremos de significancia o peso normativo en referencia a procesos con consecuencias significativas dentro de procesos interactivos regidos por reglas compartidas. Que una norma sea significativa no equivale a que sus consecuencias sean “altas”, como lo es el cierre del establecimiento categorizado como insuficiente durante varios años. En cambio, dichas consecuencias sí deben ser relevantes para los cursos de acción del establecimiento en virtud de los fines educativos del mismo. Por ejemplo, las visitas efectivas a los establecimientos podrían tener un peso normativo sin tener altas consecuencias. Asimismo, un proceso como la ordenación, que tiene un alto peso normativo a causa de las altas consecuencias previstas en la ley, podría prevenir que otros procesos puedan colaborar en definir cursos de acción, es decir, que puedan convertirse en significativos normativamente.

En este contexto, nuestra propuesta se sostiene sobre la base de que existe un marco institucional y normativo vigente desde el que es posible girar paulatinamente, mediante consensos, a una nueva forma de evaluación. Imaginemos que un sistema evaluativo se encuentra en un continuo entre dos extremos: por un lado, una evaluación basada en resultados y, por otro, una basada en condiciones y procesos. Nuestro sistema, aunque *pretende* estar en un punto intermedio entre ambos polos, en la práctica se sitúa mucho más cerca del primero. La calidad evaluada se basa principalmente en los resultados del SIMCE, mientras que los aspectos vinculados a los procesos y las condiciones para el aprendizaje —aunque formalmente reconocidos en los EID— tienen una significancia normativa débil y su impacto es opaco. El desafío consiste en

avanzar hacia un modelo que combine de forma real y operativa ambas dimensiones, sin necesidad de cambios radicales o “paradigmáticos”, sino apelando a los referentes normativos con los que el propio sistema se ha dotado por años. Esta visión coincide con planteamientos de organismos internacionales como la UNESCO, que en 2013 reconocía que “uno de los grandes aportes del movimiento de educación para todos en el mundo ha sido justamente la preocupación por la calidad de la educación, expresada como una combinación de condiciones para la enseñanza-aprendizaje y logros académicos de los alumnos” (2013, p. 99). Para ello, nuestro país debe encarar la tensión que persiste en la normativa vigente entre una forma punitiva de evaluar basada en sobrerrepresentar los resultados SIMCE y una forma de evaluar realmente dirigida al objeto de la evaluación, que por lo tanto considere las condiciones para el aprendizaje adecuadamente<sup>4</sup>.

Una base para esta reflexión colectiva debe ser el hecho de que la ordenación sobre la base de categorías de desempeño no ha logrado establecer juicios justos que sean realmente “categóricos”, es decir, cuyo objeto sea claro y que no deje espacio a más de una interpretación, –y las pretendidas consecuencias establecidas en la ley ni siquiera han podido ser aplicadas–. Este mecanismo, que termina con el cierre de escuelas “insuficientes”, fue establecido en la ley N° 20.529, pero su implementación inicial se detuvo durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, con el fin de evitar dicho cierre, manteniéndose hasta hoy este detenimiento de la aplicación de unas consecuencias desmedidas. En esa misma administración, mientras se introdujo la ponderación del Grupo Socioeconómico (GSE) del establecimiento para que la sobrerrepresentación de los resultados SIMCE no implicaran una discriminación hacia escuelas de sectores vulnerables que tienden a concentrarse en barrios de menores recursos, también se incorporaron los Indicadores de Desarrollo Personal y Social (IDPS) para ampliar la mirada evaluativa más allá de los aprendizajes estandarizados. Estas modificaciones han sido insuficientes para cambiar la lógica dominante basada en resultados o revertir las desigualdades estructurales del sistema escolar chileno.

Por una parte, la incorporación de factores contextuales –como la ponderación de resultados según Grupo Socioeconómico (GSE) de la escuela y los Indicadores de Desarrollo Personal y Social (IDPS)– no logra reducir una correlación entre resultados institucionales y la situación socioeconómica del estudiantado cuya base representa una forma de desigualdad social más compleja<sup>5</sup>. En este sentido, es indudable que las escuelas que atienden a estudiantes de menores ingresos continúan entregando

---

4 Esto es algo que también sucede en el ámbito nivel internacional. Prieto y Manso (2018) señalan que la OCDE y el Banco Mundial ven la calidad como importante por resultados de aprendizaje, ya sea como un fin en sí mismo, un medio para el empleo, o por razones normativas. Por otro lado, Vaillant y Rodríguez (2018) indican que la OEI y la UNESCO tienen un enfoque más amplio que trasciende los resultados. Romao (2018) categoriza estas perspectivas como clasificadoras/excluyentes y diagnósticas/inclusivas.

5 Nos basamos en los resultados del SIMCE, en vez de las categorías de desempeño, porque son estos los que continúan evidenciando dicha brecha, incluso tras los buenos resultados obtenidos por los establecimientos de los SLEP en el SIMCE 2024. Dado que no se ha realizado una nueva ordenación desde 2019 –pues en 2020, 2021 y 2022 el SIMCE fue suspendido debido a la pandemia y los estados de emergencia–, esta suposición solo podría comprobarse mediante un nuevo proceso de ordenación, posible de llevar a cabo con los resultados de las evaluaciones de 2023, 2024 y 2025.

una educación sustantivamente de peor calidad por causas que la actual forma de evaluar no comprende, al emplear demasiados puntos metodológicamente ciegos. Por otra parte, los propios IDPS han sido objeto de críticas metodológicas sustantivas, tanto por la fiabilidad de sus instrumentos –basados en cuestionarios autorreportados– como por su débil capacidad para capturar dimensiones complejas del desarrollo estudiantil. La selección arbitraria de indicadores, la falta de evidencia internacional que respalde su uso y su utilización discursiva como garantía de integralidad agravan la situación<sup>6</sup>. Todo esto refuerza la idea de que, en la práctica, la calidad sigue siendo evaluada casi exclusivamente por resultados medidos por el SIMCE. Lejos de ofrecer una comprensión integral del desempeño institucional, las categorías actuales apenas logran dar cuenta de la complejidad de lo que se espera evaluar. En este sentido, lo que se pretende medir, esto es, el “desempeño institucional”, sigue siendo un enigma.

#### 4. Despejar la variable del desempeño institucional

En una dimensión complementaria, cuando hablamos de la calidad de la educación, también hablamos de la evaluación de un objeto construido sobre la base de cierta evidencia que recopilamos de las escuelas y consideramos representativa, relevante o saliente respecto de todo lo que se podría evaluar, lo que implica *construir un objeto de la evaluación*. En este contexto, dada la complejidad del sistema educacional, la evaluación educativa es una actividad que se desarrolla en distintos niveles, como aquellos relativos a (a) los centros, (b) los estudiantes y (c) los docentes, entre otros, cada uno de los cuales difiere conceptual y metodológicamente (Mateo, 2000)<sup>7</sup>. De lo anterior podemos suponer, por ejemplo, que la “evaluación docente” opera en el nivel de los docentes de aula, lo que se expresa en la asignación de “tramos” dentro del Sistema de Desarrollo Profesional Docente (Anexo 2; para docentes directivos ver Anexo 3); y que, en igual medida, pruebas como SIMCE o DIA operan al nivel de los estudiantes conforme los Estándares de Aprendizaje que mencionamos anteriormente (Anexo 1). En este sentido, sería natural pensar que las “Categorías de desempeño” del SAC operan al nivel de los centros, mediante la ordenación de los centros escolares conforme a los Estándares Indicativos de Desempeño (EID), siendo así, en todos los casos, los objetos evaluativos distintos y las metodologías de evaluación diferentes.

---

6 Oyarzún y Falabella (2021) han formulado siete críticas a estos instrumentos: (i) los cuestionarios autorreportados generan distorsiones que contradicen sus aspiraciones de objetividad; (ii) los mismos tienden a arrojar niveles de aprobación elevados y con escasa dispersión, lo que compromete la validez del instrumento; (iii) a nivel comparado, no existen experiencias internacionales exitosas en las que se apliquen cuestionarios para evaluar todas las dimensiones que abordan los IDPS, con excepción de formación ciudadana y participación; (iv) resulta cuestionable que la acción escolar pueda incidir de manera significativa en el desarrollo de todas las dimensiones evaluadas, utilizadas para clasificar y sancionar a los establecimientos; (v) la selección de indicadores es arbitraria, en la medida en que excluye dimensiones relevantes, como el discernimiento ético o la conciencia medioambiental; (vi) la Agencia de la Calidad ha intentado justificar la aplicación de los IDPS apelando a una supuesta relación causal entre los aspectos evaluados y los resultados académicos, lo que es controvertido; y (vii) el uso discursivo de los IDPS como una metodología que garantizaría una evaluación integral resulta, al menos, engañoso.

7 Aunque no lo refiere el recurso citado, podríamos agregar a los sostenedores, en línea con lo que establecen de hecho los EID y con lo que se realiza en otros sistemas, como veremos en la sección de discusión.

Sin embargo, la arquitectura del SAC desmiente la suposición sobre los centros, si consideramos el hecho de que la categoría de desempeño se determina en dos terceras partes por una evaluación que opera al nivel de los aprendizajes de los estudiantes y una tercera parte al nivel de factores contextuales, algunos fuera del control de los centros.

Para decirlo claramente, el problema al que apuntamos no es igual a la crítica que se ha venido formulando en contra del uso de estándares, ni equivale a las críticas sobre las altas consecuencias del SAC, más allá del hecho de que hasta un cierto punto estemos de acuerdo con tales críticas, aunque dicho debate esté fuera del alcance de este ensayo. Lo que queremos decir es mucho más general: esta reflexión gira en torno a cómo *justificamos* el objeto de la evaluación, *incluso si todo siguiera igual*. Lo principal de este problema es que la forma actual de evaluación tiene consecuencias prácticas, metodológicas, pero sobre todo éticas, en la medida en que, al hacer que la evaluación de los centros dependa de la evaluación de sus estudiantes, el SAC construye de hecho un objeto de la evaluación (el establecimiento, compuesto por docentes, asistentes, etc.) sobre el cual MINEDUC emite un juicio evaluativo (su categoría de desempeño), sobrerrepresentando una dimensión (los resultados de los estudiantes), representando mal otra dimensión que está fuera del control del establecimiento (los factores sociales y contextuales a través de los IDPS), al tiempo que omite la principal dimensión sobre la que en teoría se realiza el juicio evaluativo (el desempeño del establecimiento, incluso en los términos de sus propios estándares). Entre las consecuencias éticas de este “error categorial” podría encontrarse, por una parte, el desprestigio de una comunidad por cargar con una categoría de desempeño insuficiente por causas que se encuentran en dimensiones fuera de su control, omitidas o subrepresentadas; y, por otra, el aumento del prestigio de una comunidad por obtener una categoría de desempeño alta por causas que se encuentran sobrerrepresentadas o mal representadas.

La construcción de un objeto de evaluación sobre la evaluación, principalmente de otro distinto, multiplica los problemas de la evaluación. Por una parte, se vuelve necesario responder a la pregunta sobre (i) *la legitimidad de juzgar las características de un objeto mediante la evaluación de otro*. Este es un problema relativo a la fundamentación de una inferencia lineal según la cual, dado que los estudiantes obtienen buenos resultados, el “desempeño del establecimiento” debe ser bueno también. No obstante, en la situación actual, a este primer problema deberíamos sumar el problema respecto de (ii) *la adecuación técnica de la evaluación del segundo objeto*. En otras palabras, la fundamentación técnica no solo de un instrumento como el SIMCE, que podría ser poco controversial, sino de la decisión de omitir la variable institucional y agregar los IDPS. Peor aún, aunque pudiera justificarse tanto la legitimidad de determinar la calidad de un objeto mediante la evaluación de otro, como la validez técnica de la evaluación del segundo objeto, aún persistiría un tercer problema, a saber, (iii) *explicar de qué manera los procesos que constituyen un objeto determinan y son determinados por otro objeto*. Este problema, consistente básicamente en una teoría de la efectividad escolar, no tiene ninguna posibilidad de solución si las categorías del sistema califican como “de alto desempeño” a todas aquellas instituciones cuyos procesos se

asocian con ciertos resultados de aprendizaje, dado que, entonces, la gestión institucional queda reducida a una “variable oculta” o “caja negra” contra la cual cualquier teoría de la efectividad escolar razonable se vuelve imposible<sup>8</sup>.

Las prácticas son el elefante en la pieza de esta discusión, dado que al asumir que la variable institucional es una “caja negra” no asignamos un verdadero peso normativo a las prácticas y los procesos institucionales como queremos caracterizarlos (siendo una alternativa los propios EID), validando de *facto* aquellas prácticas documentadas para mejorar resultados en pruebas estandarizadas, como destinar más horas a lectura y matemática antes de rendir una prueba, fomentar la ausencia de estudiantes de bajo rendimiento el día de la prueba o entrenar a los estudiantes y sus familias en el llenado de formularios. De esta manera, los esfuerzos dirigidos a la gestión institucional se convierten en un acto de fe que conlleva el riesgo ético de “castigar a justos por pecadores” en todos aquellos casos donde una escuela estigmatizada como de desempeño insuficiente en realidad es, en alguna medida, el resultado de una suma de factores contextuales (por ejemplo, las negligencias de un sostenedor), y la inversión pública en la mejora continua, en un acto de regar y rezar. Cualquier próximo gobierno, no importando su origen, debería aspirar al menos a redefinir el objeto de la evaluación de la calidad para evitar los riesgos de ineludible carácter ético que hemos mencionado.

## 5. Ideas para un debate programático y colectivo

El debate actual sobre el Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC) ha derivado en posturas que, al privilegiar exclusivamente los resultados de aprendizaje o las condiciones institucionales, se polarizan en torno a una noción compleja como la calidad educativa. Esta tensión ha generado propuestas que, desde extremos opuestos, buscan justificar cambios al SAC priorizando una dimensión: ya sea mediante la defensa irrestricta de pruebas estandarizadas como el SIMCE, o bien omitiendo la evaluación de resultados en favor de un enfoque centrado solo en el acompañamiento. Sin embargo, como fue expuesto al inicio de esta discusión, la Ley General de Educación reconoce que la calidad educativa exige tanto el logro de aprendizajes como la existencia de condiciones que los hagan posibles. Esto obliga a superar planteamientos excluyentes, abriendo un diálogo colectivo que reconozca la diversidad del sistema y permita proyectar un rediseño evaluativo coherente con los avances normativos y las aspiraciones sociales.

En este sentido, una transformación posible del SAC basada en una reconfiguración conceptual y metodológica podría considerar mantener la dimensión de los resultados, aunque situándola en una red de significación más amplia, donde se reconozca el esfuerzo institucional de las escuelas, especialmente aquellas que aun enfrentando condiciones estructurales adversas desarrollan prácticas pedagógicas valiosas.

---

<sup>8</sup> Con teoría razonable queremos decir una que, al menos, suponga una relación más compleja que una covarianza plana entre resultados, condiciones y procesos de gestión.

Para lograr esto podemos pensar en un rediseño de la metodología de evaluación donde los resultados de aprendizaje se complementen con una evaluación cualitativa de procesos institucionales realizada por paneles externos y con una serie de indicadores adicionales que incluyan percepciones de actores, clima escolar y cultura de mejora continua. Lo anterior, junto con incluir dimensiones como la gestión del sostenedor, la infraestructura del establecimiento y la calidad de la docencia de aula y directiva. Una propuesta en esta dirección permitiría articular lo cuantitativo y lo cualitativo, lo interno y lo externo, lo técnico y lo ético, abriendo una nueva oportunidad para una mejora continua. Evidentemente, este es solo un marco posible para construir un nuevo consenso evaluativo.

Ahora bien, para que una transformación de esta naturaleza sea efectiva debe ir acompañada de un cambio cultural profundo en los establecimientos escolares, las instituciones del SAC y las comunidades educativas. Evaluar con sentido implica desplazar la lógica evaluativa desde la fiscalización punitiva, las altas consecuencias como sinónimo de significancia normativa, y el cumplimiento formal de estándares, hacia una cultura genuina de mejora institucional continua. Esto requiere instalar capacidades, como sistemas de autoevaluación periódica, uso formativo de la información disponible, liderazgo pedagógico y colaboración profesional sostenida entre docentes y equipos directivos. Asimismo, implicaría redefinir el rol del sostenedor y evaluar sus procesos más allá de lo meramente punitivo o burocrático –como de hecho se promueve en los Estándares Indicativos de Desempeño (EID)– saliendo de la mera lógica de la fiscalización y sanción. La evaluación podría dejar de presuponer que una escuela con buenos resultados es buena y que una con resultados bajos es deficiente, reconociendo que toda institución debe ser evaluada integralmente para encontrar no solo sus “insuficiencias”, sino principalmente sus potencialidades. Esta transición exige tiempo, apoyo técnico, compromiso político y, sobre todo, una construcción participativa de significados compartidos en torno a la evaluación.

Considerando la escala del sistema escolar chileno –con más de once mil establecimientos, de los cuales el 90% está afecto al SAC–, resulta evidente que un modelo basado únicamente en visitas u observaciones centralizadas sería inviable. Frente a ello, la adopción de ciclos evaluativos plurianuales, articulados con instrumentos ya vigentes como el Plan de Mejoramiento Educativo (PME), podría permitir una integración operativa y una distribución razonable del trabajo. Por otra parte, una evaluación bien diseñada, con frecuencia razonable y centrada en procesos, permitiría a los establecimientos planificar acciones realistas y sostenibles, sin el agobio que provoca la lógica de cumplimiento anual. Esta dimensión pragmática es clave para avanzar sin poner en riesgo la legitimidad ni la viabilidad técnica del sistema. Un referente para observar sería lo que sucede actualmente en la acreditación de la calidad de la educación superior y la salud, donde los centros son evaluados integralmente y el juicio evaluativo establece sentido de urgencia o confianza según los años de acreditación. Ambos sistemas, sin estar exentos de problemas, podrían funcionar como un repositorio de desafíos y soluciones prácticas para repensar la evaluación de la calidad.

Este ensayo no pretende desarrollar en profundidad una propuesta de evaluación de los establecimientos educacionales y romper con el sistema vigente, sino más bien

promover una discusión para avanzar en un proceso de evaluación de la calidad de establecimientos educacionales más integral y justo en donde se definan las consecuencias para estos, no solo por resultados, sino que también por los procesos implementados, considerando previamente los apoyos necesarios. El resignificar el “objeto de la evaluación” y contar con un proceso evaluativo de la calidad de la educación requiere de una discusión que puede tener dos grandes ejes, ambos indisolubles. Por una parte, un cambio en el sentido, haciéndolo más integral y buscando la mejora continua de la labor educativa, y otro que abra la discusión sobre las sanciones y estímulos que pueda originar el resultado de esta evaluación, en la cual un rasgo sensible sería el posible cierre de establecimientos educacionales y que, probablemente, requiera un cambio legal.

Se debe tener presente que el SAC por sí solo no debiera ser discutido en esta instancia, ya que si se piensa un sistema de evaluación de la calidad de la educación más integral, debe observarse el sistema educativo de la misma manera, es decir, cómo una nueva evaluación de los establecimientos se podría vincular, en lo relacionado al peso normativo de un concepto de calidad más integral, con la evaluación docente y la evaluación directiva –hoy ADECO, pero en un futuro a la evaluación de desempeño en una carrera directiva–. En este sentido, dispositivos como los *Estándares Indicativos de Desempeño*, *Marco de la Buena Enseñanza*, *Marco de la Buena Dirección y Liderazgo Escolar* y los *Estándares de Aprendizaje*, entre otros, pueden servir para orientar en distintos ámbitos la gestión educativa.

Una discusión de estas características es fundamental para tener una mirada más justa para los establecimientos educacionales, en donde los resultados, las condiciones y procesos desarrollados, considerando los dispositivos descritos anteriormente, son elementos sustanciales a la hora de emitir un juicio evaluativo respecto de la calidad de la educación, que es lo que propone en su espíritu la LGE.

Aunque sea difícil, esta discusión debe sostenerse, ya que puede ocurrir una crisis en el sistema educativo que viene consolidándose desde hace más de dos décadas, como es la tremenda segregación del sistema escolar y la pérdida de matrícula de los establecimientos municipales y/o Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) y la consecuente baja calidad de la educación que ofrecen, construyendo una forma de injusticia que se retroalimenta: un juicio evaluativo inapropiado y una segregación creciente, ahondando dos tipos de educación, una de calidad para la élite y otra para quienes no cuentan con recursos para pagar dicha educación, sobre la que no tenemos información adecuada para colaborar en su proceso de mejora.

Finalmente, en este proceso debería estar en el centro el papel de los actores educativos, las instituciones del Estado y la ciudadanía. Este texto busca ser un aporte a una tarea que debe ser abordada social y transversalmente, con pluralismo, altura de miras y la consideración de que “las políticas de calidad dependen de la calidad de la política” (Cox, 2007, p. 196).

## Bibliografía

- Cox, C. (2007). Una educación de más calidad: Algunas reflexiones. *Pensamiento educativo: revista de investigación educacional latinoamericana*, 40(1), 175–204. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8322123>
- Demarchi Sánchez, G. D. (2020). La evaluación desde las pruebas estandarizadas en la educación en Latinoamérica. *Revista En-contexto*, 8(13), 107–133. <https://doi.org/10.53995/23463279.716>
- Edwards Risopatrón, V. (1991). *El concepto de calidad de la educación*. Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC).
- Mateo, J. (2000). *La evaluación educativa, su práctica y otras metáforas*. Horsori Editorial, S.L.
- MINEDUC. (2009). *Establece la Ley General de Educación* (N° 20.370). Congreso Nacional de la República de Chile.
- MINEDUC. (2011). *Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su fiscalización* (No. 20529). Congreso Nacional de la República de Chile.
- MINEDUC. (2015). *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* (No. 20845). Congreso Nacional de la República de Chile.
- MINEDUC. (2020). *Estándares Indicativos de Desempeño para los establecimientos que imparten Educación Parvularia y sus sostenedores*. <http://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/14720>
- MINEDUC. (2021a). *Estándares Indicativos de Desempeño para los Establecimientos Educacionales y sus Sostenedores*. <http://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/14361>
- MINEDUC. (2021b). *Estándares Indicativos de Desempeño para los establecimientos que imparten Educación Técnico-Profesional y sus Sostenedores*. <http://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/17527>
- Oyarzún, G., & Falabella, A. (2021). Indicadores de Desarrollo Personal y Social: La ilusión de la evaluación integral de la calidad. *Psicoperspectivas*, 21(1). <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol21-issue1-fulltext-2194>
- Prieto Egido, M., & Manso Ayuso, J. (2018). La calidad de la educación en los discursos de la OCDE y el Banco Mundial: Usos y desusos. En H. Monarca (Ed.), *Calidad de la Educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas* (pp. 114–135). Dykinson. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6519737>
- Romão, J. E. (2018). Evaluación en la educación: ¿Por qué está de moda? En H. Monarca (Ed.), *Calidad de la Educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas* (pp. 66–90). Dykinson. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6519735>

UNESCO. (2013). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015* (C. Bellei, Ed.). Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Vaillant Alcalde, D. E., & Rodríguez Zidán, E. (2018). Perspectivas de la UNESCO y la OEI sobre la calidad de la educación. En H. Monarca (Ed.), *Calidad de la Educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas* (pp. 136–154). Dykinson. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6519738>

## Consecuencias de la Evaluación Docente

La Evaluación Docente en Chile es un proceso sistemático que busca mejorar la calidad de la enseñanza, entregando información para la toma de decisiones a nivel individual (docente) y a nivel institucional (establecimiento educacional). Las consecuencias normativas varían según los resultados obtenidos y buscan incentivar el desarrollo profesional continuo.

Consecuencias Negativas para el Docente	Consecuencias Positivas para el Docente	Consecuencias para el Establecimiento Educacional	Instrumento de Evaluación
<p><b>Suspensión temporal o permanente</b> de la Asignación Variable por Desempeño Individual (AVDI) para docentes con resultado Insatisfactorio en la Evaluación de Desempeño Docente, según lo establecido en el DFL N° 1 del 2002 del Ministerio de Educación (Estatuto Docente).</p>	<p>Acceso a la <b>Asignación Variable por Desempeño Individual (AVDI)</b> en el caso de obtener resultados Satisfactorios, Destacados o Competentes, como incentivo al buen desempeño.</p>	<p><b>Fortalecimiento de la calidad educativa</b> a través de la identificación de fortalezas y debilidades pedagógicas que permiten generar planes de mejora continua a nivel institucional.</p>	<p><b>Evaluación de Desempeño Docente</b> (Portafolio, Evaluación de Conocimientos Específicos y Pedagógicos, Informes de Referencia de Terceros, Autoevaluación).</p>
<p><b>Obligatoriedad de participar en planes de superación profesional</b> y acompañamiento pedagógico si los resultados son insatisfactorios, en virtud de lo dispuesto en la ley N° 20.903 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente (Carrera Docente).</p>	<p>Acceso a <b>tramos superiores de la Carrera Docente</b> (Inicial, Temprano, Avanzado, Experto I, Experto II), lo que implica mejoras remunerativas y mayores oportunidades de desarrollo profesional y liderazgo, de acuerdo a la ley N° 20.903.</p>	<p><b>Mejora en los indicadores de aprendizaje</b> y desarrollo integral de los estudiantes, al contar con un cuerpo docente que se encuentra en un proceso constante de perfeccionamiento.</p>	
<p><b>Posibilidad de no renovación de contrato</b> o cese de funciones para aquellos docentes con resultados insatisfactorios reiterados, conforme a la normativa laboral y el Estatuto Docente.</p>	<p><b>Reconocimiento profesional y social</b> por el buen desempeño, lo que puede derivar en nuevas oportunidades laborales o de liderazgo dentro del sistema educativo.</p>	<p><b>Optimización de recursos</b> al direccionar capacitaciones y planes de desarrollo profesional de manera más eficiente hacia las áreas que requieren mayor apoyo.</p>	
<p><b>Desincentivo y afectación de la moral</b> para aquellos que perciben la evaluación como punitiva y no como una herramienta de crecimiento.</p>	<p><b>Orientación para el desarrollo profesional continuo</b> a través de la retroalimentación entregada, identificando áreas de mejora y fortalezas para potenciar.</p>	<p><b>Generación de un ambiente de profesionalización</b> y autoexigencia entre el cuerpo docente, promoviendo una cultura de mejora continua.</p>	

El Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) es un conjunto de evaluaciones estandarizadas que miden los logros de aprendizaje de los estudiantes en diversas áreas. Sus resultados tienen consecuencias significativas para los establecimientos, buscando fomentar la mejora de la calidad educativa.

Consecuencias Negativas para el Establecimiento Educativo	Consecuencias Positivas para el Establecimiento Educativo	Consecuencias para los Docentes y Directivos	Instrumento de Evaluación
<p><b>Clasificación en categoría de desempeño Insuficiente o Medio-Bajo</b> por parte de la Agencia de Calidad de la Educación, lo que implica la elaboración e implementación de Planes de Mejora Educativa obligatorios y supervisión intensiva, según la ley N° 20.529 (Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media).</p>	<p><b>Clasificación en categoría de desempeño Alto o Medio-Alto</b>, lo que implica reconocimiento público y autonomía para la implementación de sus proyectos educativos, conforme a la ley N° 20.529.</p>	<p><b>Identificación de brechas pedagógicas</b> que requieren ser abordadas en la planificación de clases y programas de apoyo.</p>	<p><b>SIMCE</b> (Pruebas estandarizadas en distintas asignaturas y niveles educativos, encuestas a estudiantes, padres y apoderados, y profesores).</p>
<p><b>Pérdida de subvención escolar</b> o condicionamiento de esta en casos de resultados persistentemente bajos y no implementación de planes de mejora efectiva, de acuerdo a la normativa vigente del Ministerio de Educación.</p>	<p><b>Acceso a fondos y programas de apoyo específicos</b> para la mejora de la calidad educativa, ofrecidos por el Ministerio de Educación o la Agencia de Calidad, en el caso de establecimientos con buenos resultados.</p>	<p><b>Retroalimentación directa sobre el impacto de sus prácticas pedagógicas</b> en los aprendizajes de los estudiantes.</p>	
<p><b>Disminución de la matrícula</b> debido a la percepción negativa de la comunidad sobre la calidad educativa del establecimiento, afectando su viabilidad financiera.</p>	<p><b>Mejora de la imagen institucional</b> y atracción de matrícula, fortaleciendo la confianza de la comunidad educativa en el proyecto educativo del establecimiento.</p>	<p><b>Presión para mejorar los resultados</b> académicos, lo que puede llevar a la búsqueda de nuevas estrategias didácticas y metodologías de enseñanza.</p>	
<p><b>Intervención directa de la Agencia de Calidad de la Educación</b> en la gestión pedagógica y administrativa en casos críticos, limitando la autonomía del establecimiento.</p>	<p><b>Oportunidades de aprendizaje y colaboración</b> con otros establecimientos educativos que han tenido buenos resultados, a través de redes de mejora.</p>	<p><b>Establecimiento de metas y objetivos claros</b> de mejora en sus planes de trabajo anuales, orientados a elevar los resultados del SIMCE.</p>	
<p><b>Cierre del establecimiento educacional</b> como medida extrema en casos de incumplimiento reiterado de las normativas de calidad y resultados persistentemente deficientes.</p>	<p><b>Reconocimiento de la comunidad educativa</b> y de las autoridades por los logros alcanzados, lo que fomenta un ambiente de trabajo positivo.</p>	<p><b>Desarrollo de capacidades en el análisis de datos</b> y la toma de decisiones pedagógicas basadas en evidencia.</p>	

## ADECO

El ADECO (Análisis de Desempeño y Competencias Directivas) es un instrumento de evaluación que busca medir las capacidades de liderazgo y gestión de los equipos directivos de los establecimientos educativos. Sus resultados tienen implicaciones directas en el desarrollo profesional de los directivos y en la gestión institucional.

Consecuencias Negativas para el Equipo Directivo	Consecuencias Positivas para el Equipo Directivo	Consecuencias para el Establecimiento Educativo	Instrumento de Evaluación
<p><b>Identificación de brechas de liderazgo y gestión</b> que pueden llevar a la exigencia de participar en planes de formación y acompañamiento específicos, conforme a las políticas de desarrollo profesional directivo del Ministerio de Educación.</p>	<p><b>Reconocimiento de un desempeño directivo sobresaliente</b>, lo que puede generar oportunidades de ascenso, mentorías o participación en redes de directores destacados.</p>	<p><b>Mejora de la gestión institucional y pedagógica</b>, al contar con un equipo directivo cuyas fortalezas han sido identificadas y sus áreas de mejora abordadas.</p>	<p><b>ADECO</b> (Análisis de Desempeño y Competencias Directivas) y <b>Evaluación de Desempeño de Directivos</b> (basada en el Marco para la Buena Dirección y Liderazgo Escolar).</p>
<p><b>Posibilidad de no renovación de contrato</b> o remoción del cargo en casos de desempeño insatisfactorio reiterado o incumplimiento grave de sus funciones, de acuerdo a la normativa que rige la Alta Dirección Pública Educacional.</p>	<p><b>Orientación clara para el desarrollo de sus competencias</b> en las áreas de liderazgo pedagógico, gestión de recursos, clima escolar y vinculación con el entorno.</p>	<p><b>Mayor coherencia y alineación</b> entre el proyecto educativo institucional y las prácticas de gestión, lo que impacta positivamente en los resultados de aprendizaje.</p>	
<p><b>Afectación de la credibilidad y autoridad</b> frente a la comunidad educativa si los resultados muestran deficiencias significativas en su gestión.</p>	<p><b>Acceso a programas de capacitación y perfeccionamiento</b> especializados para fortalecer sus habilidades directivas, ofrecidos por el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) u otras instituciones.</p>	<p><b>Fortalecimiento de la cultura escolar</b> a través de un liderazgo que promueve la colaboración, la innovación y el bienestar de la comunidad.</p>	
<p><b>Presión por parte de la comunidad escolar y las autoridades</b> para implementar cambios en la gestión y asumir responsabilidades por los resultados institucionales.</p>	<p><b>Retroalimentación constructiva</b> que les permite identificar sus puntos fuertes y áreas a mejorar, promoviendo una cultura de autoaprendizaje y mejora continua.</p>	<p><b>Optimización del uso de los recursos</b> disponibles, tanto humanos como materiales y financieros, gracias a una gestión más eficiente.</p>	
<p><b>Disminución de la autonomía</b> en la toma de decisiones si se requiere la intervención o supervisión externa para corregir deficiencias en la gestión.</p>	<p><b>Validación de sus prácticas de liderazgo</b> y la posibilidad de compartir sus experiencias exitosas con otros directivos, fomentando el aprendizaje entre pares.</p>	<p><b>Mejora del clima laboral y la convivencia escolar</b>, al contar con un liderazgo que promueve relaciones positivas y un ambiente de respeto.</p>	

# Desmunicipalización educativa: reflexiones y aprendizajes de una reforma en su segundo tiempo de implementación

Karina Delfino y Cristóbal Vega

Resumen: durante el segundo mandato de la presidenta Bachelet (2014-2018), Chile impulsó la última gran reforma educativa de su historia, la denominada “Nueva Educación Pública” (ley N° 21.040, que Crea el Sistema de Educación Pública), en cuyo caso se implementan bajo el alero del Ministerio de Educación una nueva Dirección de Educación Pública y los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), siendo estos últimos los encargados de cumplir una de las demandas estudiantiles más importantes en dos décadas: la desmunicipalización de la educación. Los nuevos SLEP tienen como objetivo transferir la administración y gestión de unidades educativas municipales a estos nuevos servicios, que conglomeran la gestión educativa de más de una comuna, distribuyéndolos en macrozonas a lo largo del país. Luego de algunos años de desarrollo del sistema, la puesta en marcha de los SLEP ha enfrentado distintos desafíos y aprendizajes. En dicho contexto, el presente artículo –mediante una revisión bibliográfica– busca dar cuenta de las tensiones, efectos y lecciones en la implementación de la política pública desde la perspectiva de los gobiernos locales, proponiendo formas de enfrentarlas e identificando elementos que resulta necesario considerar en la última etapa de traspaso a los Servicios Locales de Educación Pública.

Palabras clave: desmunicipalización, educación pública, nueva educación pública, sistema educativo, municipalidad.

## Introducción

A partir del 2018 en Chile se comienza a implementar una de las políticas educativas más importantes en las últimas décadas. La ejecución de la ley N° 21.040, que crea el Sistema de Educación Pública, no solo significó una nueva reorganización en la administración, vigilancia, organización y descentralización de la educación chilena, sino que también buscó afrontar parte de la historia política educativa del país y los grandes debates sociales desde principios de la década de los dos mil. Cabe tener en cuenta que, durante el periodo dictatorial, mediante el DFL N°1-3063 el régimen materializó la descentralización de la educación pública, en un proceso conocido como la “municipalización de la educación” (Núñez; Weinstein; Muñoz, 2010), lo cual significó el traslado de la administración educativa a los municipios como sostenedores; funciones directivas; cambios en las condiciones laborales de docentes, entre otros elementos, dejando al Ministerio de Educación de Chile con la labor de la rectoría del sistema en su conjunto. La consagración del modelo educativo en la que se dotaba un importante rol al privado con la integración de la educación particular subvencionada (sistema de vóucher) y en especial la descentralización a través de los municipios,

se materializaría con la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) a días de entregar el poder al gobierno democrático de Aylwin (Pérez, 2018), siendo en adelante una de las herencias de la dictadura que más inequidades manifestó en la sociedad, ya que factores asociados a la calidad educativa se verían afectados por las condiciones socioeconómicas que cada comuna y sostenedor (municipio y/o privado) podrían entregar a sus proyectos educativos, ya desde el periodo democrático distintas políticas educativas buscaron sin gran impacto, remediar estas situaciones, como fue el caso de la implementación de la Subvención Escolar Preferencial (García-Huidobro, 2006).

Ya en el 2006, en el marco de las movilizaciones estudiantiles conocidas popularmente como la “revolución Pingüina”, una de las demandas más importantes levantadas por el movimiento social se concentraba en la necesidad de desmunicipalizar la educación escolar, todo en el marco de la reflexión de conceptos como la educación como un bien público, derecho social y dar cuenta de las asimetrías en el servicio educativo, determinadas por origen social y/o territorial (Bellei; Contreras; Valenzuela, 2010). Dentro de los efectos institucionales más notables de dicho proceso político, se concretó en la promulgación de la Ley General de Educación, N° 20.370, del año 2009, en cuyo caso se implementaron medidas asociadas a garantizar la calidad educativa, control, supervisión y como paso previo al Sistema de Aseguramiento de la Calidad en Educación (Egido, 2019), dejando pendiente el requerimiento social alusivo a la administración educativa en manos de los agentes municipales.

Para el segundo mandato de la presidenta Michelle Bachelet, entre los años 2014 y 2018, se implementa una gran reforma educativa que mantenía como objetivo abordar de manera institucional los nuevos requerimientos educativos de ese contexto. Con la promulgación de la Ley N°20.040, se perseguía el objetivo de dotar al Estado de un rol protagónico en la rectoría, garantizar la calidad educativa, administración, promoción y control de la educación pública. Es en ese contexto que se ejecuta la instalación de los nuevos Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), los que siendo parte de la Estrategia Nacional de Educación Pública, serían inicialmente implementados once servicios descentralizados a nivel nacional: Huasco; Puerto Cordillera; Barrancas; Costa Araucanía; Chinchorro; Gabriela Mistral; Andalién Sur; Valparaíso; Colchagua; Atacama y Llanquihue (Mineduc, 2022), a la espera de otros SLEP por concretar. Dicha instancia de administración educativa ha presentado desafíos, tensiones y lecciones en la medida en que se han puesto en funcionamiento en sus distintas distribuciones territoriales y principalmente en la relación que estas nuevas instancias institucionales mantienen con los antiguos y actuales sostenedores municipales, sus realidades, contextos sociales, comunidades educativas y escenarios políticos. El presente documento tiene el objetivo de establecer un repaso en distintos entornos de instalación de los Servicios Locales de Educación Pública; identificando sus desafíos y tensiones a nivel local/comunal, para establecer algunas reflexiones que pudiesen ser útiles en dicho contexto, presentando cuatro focos de reflexión sobre la implementación de los Servicios Locales de Educación Pública en Chile, tales como: Colaboración entre los SLEP y los municipios; efectos en la implementación; rendición de cuentas y mecanismos de control y valor simbólico de las unidades educativas a nivel local.

## **1. Nueva educación pública: los servicios locales de educación primeros ejes de cambio**

Tal cual fue mencionado en la introducción del documento, uno de los elementos más trascendentes en la implementación de la reforma educativa en Chile, ha sido la instalación por etapas de los SLEP, tal como señala C. Bellei (2018) se trata de una instancia que “busca replantear el rol y las responsabilidades a nivel intermedio en la arquitectura educacional chilena”. En su organización fundamental, constan de un cargo directivo (elegido por Alta Dirección Pública) de una duración en el cargo de seis años (con posibilidad de renovar), a lo cual se pretende con esa medida, la sostenibilidad del proyecto independiente de los procesos de elección popular en Chile, estableciendo una asincronía con las nuevas autoridades a nivel país y especialmente ministeriales; al equipo de profesionales especialistas en los distintos niveles educativos, se le incluyen instancias de participación tales como el Concejo Local de Educación (miembros de las comunidades educativas) y el Comité Directivo Local (miembros del gobierno local, apoderados y gobernación regional). Entre las principales funciones de los SLEP, radica la administración educativa local, gestión de recursos financieros y humanos, el traspaso y la disposición material de las unidades educativas (establecimientos y su mobiliario), mecanismos de seguimiento y control de los procesos educativos, apoyo técnico pedagógico de los equipos de trabajo en las unidades educativas, diseño de planes educativos con perspectiva educativa-local y anual, provisión del servicio educativo, toma de decisiones educativas en planes extracurriculares y coordinar la relación institucional con los municipios a los cuales les corresponda la adscripción educativa del SLEP (Bellei et al., 2018).

Concretamente, los SLEP representan a nivel intermedio un liderazgo que si bien toma a su cargo una multidimensionalidad de factores asociados a la administración local –como se ha mencionado–, también es verdad que se trata de un dispositivo complejo institucional, dotado de especialistas en todos los niveles educativos, buenas prácticas y apoyo técnico pedagógico que tiene por propósito poder penetrar a tiempo y forma en las dinámicas educativas, comunidades y la anterior forma de administración municipal según corresponda, lo que transforma la implementación en un desafío en sí mismo para los Servicios Locales. En cada escenario, la concreción de política pública educativa posee características que desde su planificación y adecuado monitoreo se deben tener en cuenta sobre todo en la adherencia de los actores involucrados, para así contar con el apoyo necesario evitando que el nuevo dispositivo se transforme en un agente de presión a las comunidades, docentes y gobierno local que termine por sostener resistencias en las distintas etapas (Moreno, 2021; Fullan, 2001).

En cuanto a la administración financiera de la educación pública a nivel local, tradicionalmente y desde la reorganización a manos de la dictadura, la figura de sostenedor recaía en los municipios a lo largo del país, que en palabras simples recibían transferencias desde el Estado (carteras ministeriales). En la mayoría de los casos, los municipios se encargaron de crear corporaciones municipales que se ocuparon de gestionar no solo asuntos relativos a la gestión económica, sino que también los estableci-

mientos educacionales y su patrimonio; además de estar a cargo de asuntos relativos como las condiciones laborales y contratación de personal y docentes que ejercían funciones en las distintas unidades de la comuna. Dicho contexto, aún es la norma común en Chile y entre sus efectos más notables significó mantener no solo un gran insumo de poder concreto, sino que también –en palabras de P. BOURDIEU– mantiene un corolario de capital simbólico para las poblaciones y las comunidades educativas (Bourdieu, 1987). Asimismo, la evidencia ha demostrado que la administración municipal ha producido grandes brechas de inequidad en sus distintos contextos, siendo determinante la apreciación de las dicotomías como: municipalidades pobres versus ricas, así como también los factores rural/urbano, tomando siempre en consideración que no basta con liderazgos fuertes y bien intencionados, sino que el dilema se debatía entre atender emergencias –casi siempre relacionadas a efectos de la pobreza de la población– en contraposición a las remesas otorgadas por el Estado en materia de salud o educación, demostrándose disparidades en las trayectorias educativas de estudiantes provenientes de comunas que podían gestionar y producir más recursos económicos, respecto de sus pares que provenían de sectores con grandes necesidades sociales e incapacidades de gestionar la educación con estándares adecuados, demostrándose en resultados de trayectoria educativa, test estandarizados (SIMCE, PSU o PISA) y continuidad de estudios (ingreso a carreras técnicas y universitarias) (Donoso et al., 2013).

Sin embargo, es necesario señalar que los municipios tuvieron que administrar un sistema de financiamiento injusto, sin plan de mantención de infraestructura por parte del Estado central, y con una alta carga de licencias médicas. Además, en particular, los municipios rurales tuvieron que asumir roles tan relevantes como el transporte de los estudiantes.

En efecto, las distorsiones y disparidades en la gestión de recursos económicos, vigilancia, gestión/mantención de establecimientos y contratación de planta docente pasan a ser un factor clave al momento de entender la idoneidad de los SLEP, aun cuando resulta prioritario el relacionamiento entre los municipios y las comunidades educativas.

## **2. Tensiones y desafíos de la implementación de los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP)**

En sintonía con las ideas descritas, en la segunda parte del documento se desarrollan algunos de los escenarios que debe enfrentar la instalación de los SLEP, de acuerdo con los antecedentes experimentados en su primera etapa, los aprendizajes de las comunidades y reflexiones de carácter institucional y las autoridades locales. Entre los asuntos destacados se encuentran: las formas de colaboración y coordinación entre los SLEP y las municipalidades como agentes relacionados constantemente e interesados en generar efectos positivos a nivel educativo y a sus comunidades; impactos experimentados en base a los primeros SLEP implementados en el país y sus repercusiones en el campo de la gestión municipal; convivencia entre las herramientas

de control de gestión/ejecución de recursos económicos y sus respectivos agentes institucionales; y la unidad educativa como parte de una comunidad perteneciente a un sitio específico.

### *Canales de colaboración municipio-SLEP*

Desde la puesta en marcha de los once primeros SLEP, uno de los factores más notables al momento de valorizar la administración educativa pública, que hasta ese momento se encontraba bajo la tutela de los municipios, se materializaba en la cercanía entre el sostenedor educativo y su comunidad, docentes (empleador), padres, apoderados y estudiantes. Ahora bien, desde la planificación de la reforma en tanto sistema sofisticado de gestión educativa, uno de los principales aspectos a considerar es la adecuada socialización de los organismos que componen el nuevo sistema, entre ellos los Servicios Locales de Educación Pública. Dicha situación, por un lado, genera impacto entre las y los habitantes de las distintas zonas geográficas que muestran incertidumbre respecto a la gestión educativa, sus cargos directivos y de resolución de problemas educacionales. Por otro lado, se observa una incipiente formación de canales de colaboración entre los municipios y los nuevos servicios.

La relación entre los SLEP y una multiplicidad de agentes del Estado es clave, y es del todo esperable que se consagre en función del quehacer institucional. Sin embargo, los municipios y sus autoridades son elementos primordiales por los siguientes motivos: el gobierno local es la principal institución comunal, ergo posee un conocimiento específico de las comunidades, territorios, unidades educativas y equipos pedagógicos; la adecuada coordinación de ambos servicios resulta importante para trabajar en garantizar el desarrollo adecuado de cada estudiante como sujeto de derecho (el SLEP al interior de la escuela y el municipio en el territorio). Cabe destacar que cada Servicio Local de Educación posee al menos dos instancias participativas: el Consejo Local de Educación Pública y el Comité Directivo Local, aunque la evidencia señala la falta de coordinación de estas instancias por motivos principalmente asociados a la priorización en la instalación administrativa de los SLEP en los diversos territorios (operación y gestión financiera), relegando a otro nivel de importancia la participación formal descrita en la ley (Clionómica, 2021).

### *Implementación: efectos políticos y resistencias*

A partir de la puesta en marcha de los SLEP pioneros en el sistema (2018), dentro de los escenarios políticos que han sido un factor determinante en el proceso de implementación de la reforma educativa (NEP) y a nivel territorial, los SLEP se concretan en el cambio de gobierno entre la presidenta saliente Michelle Bachelet y el segundo gobierno de Sebastián Piñera. Dicho factor contextual generó efectos en la puesta en marcha de los SLEP, determinando la promoción de ellos y el proceso de Alta Dirección Pública que permitía el nombramiento de su director o directora junto a los equipos que integrarían el nuevo servicio. En efecto, existe un gran impacto en la gestión, su velocidad y calidad cuando el contendor político es quien debe ejecutar la política pública heredada del periodo anterior.

Lo descrito generó en la primera etapa de instalación dinámicas variadas en el escenario mixto de administración educativa local (municipios traspasados y los que aún

mantienen el carácter de sostenedores de la educación pública comunal). Por un lado, existían las posiciones de alcaldes que ya habían dejado la gestión educativa y por tanto una descompresión de un área sensible para sociedad y que debían reconfigurar sus equipos de trabajo en materias de desarrollo social, infancia, niñez y adolescencia, pero que debían enfrentar las dinámicas de traspaso administrativo y dar cuenta de la gestión de sus establecimientos y ejecución presupuestaria. Mientras que, por otro lado, se encontraban los gobiernos locales que entendían la educación como un capital simbólico importante para su gestión (quienes mantenían buenos resultados académicos) y veían con determinado resquemor la ejecución de la reforma, manifestando resistencias públicas al ser traspasados a los SLEP, influyendo en ello a sus comunidades y la opinión pública (Emol, 2023).

En efecto, la instalación adecuada de los SLEP debe considerar un impulso para el apoyo en sus plazos, aprendizajes y funcionamiento definitivo. Para que aquello suceda, resulta primordial la gestión del Ministerio de Educación en coordinación con los municipios traspasados (socialización de los aspectos positivos y asuntos por mejorar), pero también en dotar de certezas y apoyos que, si bien existen, se desconocen a nivel público en los municipios en vías de ser traspasados a los Servicios de Educación Pública.

#### *Rendición de cuentas y mecanismos de control*

De acuerdo a la Ley N° 21.040, en lo relativo al traspaso de la administración educativa entre el municipio y los SLEP, una de las instituciones clave es el rol que ejerce la Superintendencia de Educación, organismo encargado de la vigilancia y fiscalización de asuntos educativos, pero también de la buena administración, ejecución y rendición de cuentas de las transferencias realizadas entre el Estado y los municipios sostenedores de la educación pública comunal. Específicamente, los aspectos del traspaso y las nuevas dinámicas de administración a cargo del SLEP correspondiente se encuentran clarificadas en el cuerpo normativo, aunque en su ejecución (proceso entre el traspaso) se han manifestado dificultades no contempladas en la norma.

Lo anterior nuevamente es parte de la necesaria interrelación entre los municipios y la institucionalidad educativa. Cabe destacar que en los discursos de actores involucrados en los traspasos administrativos se mencionan problemas relacionados a la no celebración de convenios de traspaso entre las entidades anteriormente mencionadas, o a documentos insuficientes que poseían ese objetivo. En concreto, la nueva normativa reconoce responsabilidades y mecanismos de ejecución, pero no otorga responsabilidades en la etapa intermedia de traspaso, lo que se traduce en dificultades de colaboración, desconocimiento de procesos y responsabilidades legales (Clodinámica, 2021).

Por otra parte, un elemento a tener en cuenta en la etapa de traspaso y aclaración de responsabilidades administrativas es el efecto político/mediático que puede ser parte de resistencias en las administraciones municipales que les toca estar a cargo de esos procesos. En otras palabras, la identificación de responsabilidades administrativas conlleva una responsabilidad política a nivel local, sobre todo cuando se audita la ejecución de fondos asociados a subvenciones preferenciales para determinados tipos de estudiantes o fondos de desarrollo educativo, entre otros.

En efecto, es preciso robustecer la norma educativa (Ley 21.040) en base a la experiencia de instalación, considerando en sus artículos transitorios mecanismos pertinentes de responsabilización, determinando aspectos suficientes de colaboración (convenios) entre los municipios, la Superintendencia de Educación y los Servicios Locales de Educación Pública para un adecuado traspaso. También es necesario concientizar a las autoridades comunales respecto a dotar de herramientas y equipo pertinente para trabajar en dicha etapa, no solo corriendo el riesgo punitivo por responsabilidades de gestión que pudieron ocurrir en periodos de gestión que no les corresponden. Finalmente, en la etapa intermedia es preciso dotar de claridades a los organismos involucrados, en cuanto a la totalidad de información y certezas respecto a fondos y sus traspasos para la ejecución del año siguiente de gestión, junto a quién se hará cargo de administrarlos (Clodinámica, 2021).

### *Valor simbólico de la unidad educativa y sus significancias a nivel local*

Las comunidades educativas, la población en general y los establecimientos educativos resultan ser agentes de gran importancia para la gestión municipal. Por ende, el traspaso de ese capital simbólico resulta ser un movimiento sensible para cualquier gestión territorial. En estricto rigor, la unidad educativa no solo es un lugar donde se ejercer la actividad de enseñanza, sino que también posee un correlato con las distintas comunidades que habitan en su espacio territorial, siendo un agente de reunión en contextos de emergencias nacionales, lugar de celebración de actos electorales y de encuentro en ocasiones específicas de asociatividad para vecinas y vecinos. En materia educativa no formal, es en los establecimientos de las comunas menos aventajadas a nivel socioeconómico donde las unidades municipales ofrecen talleres y proyectos de segunda oportunidad educativa, además de talleres de artes y oficios para sus comunidades. Asimismo, es labor municipal dotar de un espacio de accesibilidad, seguro y amigable para sus comunidades, al planificar la urbanización mediante sus Secretarías Comunales de Planificación.

Dicho lo anterior, la colaboración entre los SLEP y los municipios es primordial si se tiene como objetivo principal mejorar la calidad de vida de las comunidades. Por tanto, parece importante entregar a los gobiernos locales herramientas para que sus programas interactúen más y de mejor manera con la actividad educativa curricular que plantea el nuevo servicio, promoviendo convenios de colaboración relativos a la generación de escuelas de segunda oportunidad (con apoyo técnico-pedagógico), recursos humanos y de vigilancia en los procesos que allí ocurren –y que hasta hoy se ven desde los municipios directamente con el Mineduc a través de concursos de fondos que no otorgarían sostenibilidad en el tiempo en caso de ser efectivos–, y la promoción de actividades extracurriculares, tales como deportes, oficios y artes. Todo lo anterior, buscando acrecentar la valorización social de las comunidades con sus establecimientos educativos.

A su vez, se hace urgente promover un debate acerca de la forma en que se financia la educación pública, así como la manera en que se aseguran condiciones mínimas de infraestructura (baños, techumbres y sistemas eléctricos, entre otros) para los niños y niñas que asisten a las escuelas públicas.

## Consideraciones finales

Para la implementación de una de las instancias más relevantes para la reforma educativa (NEP), como son los Servicios Locales de Educación Pública en su segundo tiempo de implementación, pasando de once implementados a la planificación de más de una cincuentena al año 2028, resulta relevante tener en cuenta y tomar medidas respecto de los aprendizajes de su puesta en marcha. Para ello, resulta clave la interacción entre el Ministerio de Educación y las distintas municipalidades que consideran cada uno de los SLEP. Lo anterior, además de modificar y profundizar los apoyos institucionales, consagrando efectivamente las instancias consultivas y participativas a nivel local, dado que ya ha transcurrido la etapa de operatividad. A su vez, resulta necesario que los gobiernos locales dispongan de canales de colaboración efectivos en su dotación y administración interna, a fin de que el proceso constituya un camino transparente y efectivo. Esto no significa dejar del todo su pertinencia en los asuntos educativos de su población objetivo, sino visualizar canales de alianza estratégica en favor de una mejor gestión de desarrollo social.

El convencimiento y la adhesión a la política pública resultan ser un factor clave al momento de lograr un efectivo acercamiento de la ciudadanía a los nuevos mecanismos de administración educativa. Ello exige que los personeros protagónicos en el proceso deban trabajar en conjunto, tanto en el diseño de la política pública (identificando elementos a mejorar y profundizar), como en la definición de objetivos comunes e interacciones formales de carácter participativo/consulta y resolución de los grandes temas que involucran a las comunidades, establecimientos, docentes, padres y apoderados.

El presente documento busca establecer puntos de reflexión en la implementación de esta política educativa, abriendo puntos de debate y aprendizaje con la finalidad de mejorar el proceso educativo público en Chile, en la búsqueda de asegurar una educación pública de calidad para todos y todas.

## Bibliografía

Bellei, C., Contreras, D., & Valenzuela, J. P. (2010). *Ecos de la revolución Pingüina*. Santiago: editorial Pehuén.

Bellei, C., Muñoz, G., Rubio, X., Alcaino, M., Donoso, M. P., Martínez, J. & Díaz, R. (2018). *Nueva educación pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*.

Bourdieu, P. (1987). Los tres estados del capital cultural. *Sociológica*, 2(5), 11-17.

Clidodinámica. (2021). *Análisis y evaluación de la implementación de los Servicios Locales de Educación Pública*. Disponible en: <https://n9.cl/qovvxg>

Donoso-Díaz, S., Arias-Rojas, Ó., Gajardo Poblete, C., & Frites Camilla, C. (2013). Inequidades invisibles en la educación chilena: Brechas entre estudiantes urbanos y rurales en la Prueba PISA de Lectura (2009). *Educação & Sociedade*, 34, 1203-1227.

Egido, M. P. (2019). Percepciones del profesorado sobre las políticas de aseguramiento de la calidad educativa en Chile. *Educação & Sociedade*, 40, e0189573.

Fullan, M. (2001). *The new meaning of educational change*. Teachers College Press.

García-Huidobro, Juan Eduardo. (2006). La subvención escolar preferencial. *Mensaje*, 55(547), 40-44.

Las dudas y temores de los próximos alcaldes que traspasarán sus colegios a los SLEP: "Hay que paralizar el proceso". Nota de prensa. Emol.com, recuperado de: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2023/10/31/1111443/crisis-educacion-slep-alcaldes-mineduc.html>

Ministerio de Educación de Chile. (2022). Informe de Estrategia Nacional de Educación Pública. Recuperado de: <https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2023/06/Informe-de-Estrategia-Nacional-de-Educacion-Publica.pdf>

Ministerio de Educación de Chile. (24 de noviembre de 2017). Ley N°20.040, Crea el Sistema de Educación Pública. Diario Oficial. Obtenido de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1111237>

Ministerio del Interior de Chile. (13 de junio de 1980) Decreto con Fuerza de Ley N°1-3063, Reglamenta Aplicación del Inciso Segundo del Artículo 38° del dl. N° 3.063, de 1979. Diario Oficial. Obtenido de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=3389>

Moreno, P. A. M. (2021). Pertinencia, implementación y efecto de las políticas educativas en el contexto neoliberal chileno. Revisión sistemática del discurso docente. *Ensayos Pedagógicos*, 16(2), 277-301.

Núñez, I., Weinstein, J. & Muñoz, G. (2010). ¿Posición Olvidada? Una Mirada Desde la Normativa a la Historia de la Dirección Escolar en Chile. *Psicoperspectivas*, 9(2), 53-81.

Pérez, Camila. (2018). Reconstrucción del proceso de elaboración de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza: actores, proyectos y disputas ideológicas. *Chile, 1973-1990. Espacio, Tiempo y Educación*, 5(2), 179-195.

# El valor público y patrimonial de la Infraestructura educacional en las oportunidades de transformación

Rodrigo Castillo, María Isabel Díaz y José Piga

Resumen: este artículo explora los retos que ha enfrentado la infraestructura educacional en el país, a través de los principales hitos impulsados por las políticas públicas en los últimos cien años. Para ello, se identifican los principios y componentes que movilizaron el desarrollo de espacios educativos públicos como lugares de aprendizaje, de encuentro social y de transformación, analizando desde una mirada evolutiva las decisiones adoptadas en áreas claves de la planificación y gestión. El artículo propone la necesidad de revisar estas experiencias desde los avances alcanzados, los incumplimientos y retrocesos, planteando la existencia de escasos periodos en la historia de la infraestructura educacional en que se reconozca coherencia y perspectivas de futuro en las opciones de política pública. El análisis profundiza en un programa de expansión del último periodo, concentrado en la infraestructura para la educación inicial: sus principios, avances, dificultades, criterios y estrategias de innovación. Se realizan recomendaciones y propuestas para abordar la actual crisis que atraviesa la infraestructura educacional, asociada a los retos sistémicos de la educación en el país, que son la sostenibilidad, la equidad y la inclusión.

Palabras clave: infraestructura, educación pública, valor, transformación, oferta educativa.

## Introducción

La infraestructura educacional pública es el espacio vital para la promoción de una sociedad más justa e inclusiva. Su valor público y patrimonial le otorga un incuestionable protagonismo en las oportunidades de transformación social, política y económica que anhela un país. Las necesidades de avanzar decididamente en superar las brechas de desigualdad y el compromiso por encarar con visión de futuro, así como los retos actuales que implica el desarrollo de sistemas educativos más inclusivos y sostenibles, invitan a analizar los caminos adoptados en el espacio educativo, ámbito determinante en la calidad y equidad de la educación. Una mirada de carácter evolutivo se funda en la convicción de que las decisiones que se adopten hoy serán determinantes en el futuro de la educación.

Este artículo explora los avances en la infraestructura educacional en el país, a partir de un recorrido por los principales hitos en el campo de las políticas públicas. Sin pretender exhaustividad, la primera sección busca indagar en cuáles han sido aquellos principios y componentes que permitieron construir espacios educativos públicos como lugares de aprendizaje, de encuentro social y de transformación, con las decisiones que se adoptaron en áreas claves de la planificación y gestión. Se describen periodos, desde las miradas de las concepciones de educación que los animan, la

institucionalidad y la gobernanza, junto a los mecanismos de financiamiento. La segunda sección profundiza en los resultados cuantitativos en la expansión del último periodo: la oferta, la situación actual, avances y dificultades, criterios y estrategias. La tercera sección describe la reciente política de infraestructura en primera infancia: sus principios, alianzas y desafíos. Finalmente se exponen recomendaciones y propuestas para abordar la crisis actual de la infraestructura educacional, asociada a los retos de equidad en el acceso a una educación de calidad, con inclusión y sostenibilidad.

## **1. Una mirada a las políticas públicas en infraestructura educacional**

Desde un enfoque exploratorio, a continuación, se describen seis momentos en la historia de nuestro país que caracterizaron las políticas públicas en infraestructura educacional.

### *La instalación de la educación y las primeras escuelas*

Entre los años 1840 y 1880 se generan las bases para la educación chilena, desde la creación de la Universidad de Chile y la Escuela Normal de Preceptores en 1842, la Escuela de Artes y Oficios en 1849, y en 1853 la Escuela Normal de Preceptoras. El año 1860 se promulga la primera Ley Orgánica de Instrucción Primaria, que establece la responsabilidad del Estado de proveer educación gratuita, mientras en 1865 se permite por ley la apertura de escuelas no católicas, llamadas “disidentes”. En 1879 se organiza legalmente la Instrucción Primaria y Secundaria y se crea el Consejo de Educación Pública (Torres Guilles, Valdivia Ávila, & Atria Lemaitre, 2015).

La Guerra del Pacífico y la conquista de las provincias mineras del norte, generan una mayor disponibilidad de recursos, que permite un nuevo impulso a la educación, abriendo la Escuela Normal de Profesores Secundarios y el Instituto Pedagógico, mientras que en 1883 se faculta al Presidente de la República para contratar profesores en el extranjero y a invertir en un plan de construcción de escuelas. Hasta entonces, la mayor parte de las escuelas funcionaban en casas arrendadas por el Estado y en recintos con otro destino original. Hay aquí un inicio de definición de espacios concebidos para la educación. Estas primeras escuelas se localizaron en Santiago y las principales ciudades del país.

Las escuelas, en tanto programa pedagógico y expresión formal, avanzan con dificultades; desde los primeros espacios que asumían la escuela como una casa, hasta aquellos con las características de programa por las que hoy son conocidas. Al principio la educación podía ejercerse en recintos diversos (casas arrendadas o donadas) sin que se distinguiera su especialización. Más adelante, los municipios, servicios públicos, templos, cuarteles y edificios escolares se configuraron como una variante en el contexto de la arquitectura institucional, adoptando un carácter tipológico especial, afirmado en los modelos historicistas de la arquitectura decimonónica europea. Con todo, coexistían diversos estilos: neoclásico, neorrománico, neogótico, helenismo, nacionalismo, Art Nouveau, estilo libre. Estos, junto al eclecticismo, llamado el estilo del siglo XIX, dan lugar a una gran diversidad formal.

### *El Estado multiplica sus capacidades: desde los palacios educacionales a las escuelas modernistas*

La expansión del Estado chileno en el territorio y en su institucionalización se produjo en las cuatro décadas desde 1880 hasta 1920, conformándose una capacidad administrativa estatal que tuvo a la escolarización como motivo central de este proyecto de país, fuertemente apoyado en los recursos del salitre.

En este contexto la enseñanza se ejerce de manera más sistemática, con un correlato en la edificación escolar. Se observa un aumento de la demanda y la comprensión de la educación como un proceso que requiere de una arquitectura y de un programa de recintos específicos. La sala de clase es el centro de las construcciones que se realizan en este primer periodo (Baza, 1999), en que el Estado asume la enseñanza como una real tarea pública, estructurada y especializada. Lo que comienza con el mejoramiento de su habitabilidad en aspectos básicos como ventilación, asoleamiento, mejor iluminación y adecuada temperatura.

La transformación de la escuela decimonónica puede caracterizarse como proyectos que buscaban una definida expresión de la institución escolar, con una fuerte presencia urbana que colaboraba con el espacio público, formando una unidad al modo neoclásico (Jünemann, 2023), que eran reconocidos como “palacios educacionales”, llegando a constituir una visible tipología.

Es el periodo de la introducción de las nuevas corrientes de la arquitectura y el urbanismo, con transformaciones técnicas significativas, como el uso del hormigón armado en las edificaciones, la llegada de la electricidad —notable fue el alumbrado público y la electrificación de los tranvías— y la expansión de la cobertura de agua potable y alcantarillado. Esto ocurre a través de las contrataciones de profesionales extranjeros —arquitectos e ingenieros y también educadores y salubristas— que hacen los gobiernos, desde Montt a Santa María, y en especial de Balmaceda a Sanfuentes, colaborando así en la formación de nuevas generaciones en la universidad y en la renovación de las concepciones, tecnologías y métodos relacionados con las infraestructuras.

Esta relativa bonanza, gracias a los impuestos del salitre, permite al sector público importantes inversiones modernizadoras: el ferrocarril, la urbanización y la edificación pública, particularmente los liceos y escuelas (Eliash Díaz & Moreno Guerrero, 1989; Piga Giles, 2012). Y también aporta a establecer una burocracia de funcionarios estatales mediante el ingreso de profesionales a los ministerios de Industria y Obras Públicas por un lado y, por otro, al de Justicia e Instrucción Pública, creados en 1887 por la Ley de Reorganización de los Ministerios. En este impulso transformador, la infraestructura para la educación ocupa un sitio destacado, siendo las siguientes décadas una etapa de consolidación de un sistema educacional en el país.

Junto con la promulgación de la Ley de Educación Primaria Obligatoria en 1920, que implicó un progresivo ajuste en el funcionamiento de las entidades estatales de educación, comienza a asentarse la idea de espacio para la formación, en el tránsito desde la sola aula a la noción más compleja de establecimiento, como *dispositivo educativo* en su totalidad. El contexto es de ciudades, la capital sobre todas, que ven en

riquecida su impronta urbana con adelantos que las ponen a tono con la metrópolis; por una parte, la urbanización; por otra, obras de escala nacional, como la biblioteca, las estaciones ferroviarias, hospitales, teatros e instalaciones educacionales.

### *La Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales: un modelo para el Estado desarrollista*

Con todo, la expansión de la educación fue lenta y desigual (Carimán, 2012). Mayoritariamente ocurrió en las ciudades, donde escuelas de preparatorias y liceos públicos formaban a las clases altas y medias, junto a los colegios privados. Los sectores populares podían recibir nociones básicas de lectura y escritura y alguna capacitación laboral en las escuelas primarias y de oficios. Por su parte, en las zonas rurales la regla era el analfabetismo.

Con la creación del Ministerio de Educación Pública en 1927, se concentran allí las funciones del conjunto del sistema escolar. Ello viene a consolidar su estructura y una cierta cultura institucional, que centraliza la responsabilidad de proveer y dirigir el proceso educativo.

En esos años, parte significativa del debate sobre la educación giraba alrededor de la carencia de infraestructura y los escasos recursos que se destinaban a suplirla. El Congreso Nacional discutía la falta de fondos para las escuelas (aun cuando su construcción ya había sido acordada), así como la carencia de financiamiento para el mantenimiento de las pocas que funcionaban en locales propios y para mobiliario y material escolar. Al mismo tiempo, se denunciaba la situación de pobreza de la niñez en el país, sin alimentación ni cuidados de salud adecuados; la llamada 'indigencia escolar': niños enfermos, con hambre y sin escuela (Carimán, 2012). Estos eran los problemas centrales: escasa escolarización y alfabetización, falta de escuelas y de condiciones que hicieran posible a niñas y niños aprender.

De tal modo, la demanda por establecimientos educacionales crece y genera la urgencia de respuestas. El gobierno toma la decisión de generar un contundente programa de construcciones escolares con asesoría estadounidense, contratando a fines de 1928 a la empresa constructora The Foundation Company como oficina técnica para edificar en Chile un programa de más de 600 escuelas y liceos en ciudades en todo el país (Jünemann, 2023). Aunque la crisis de 1929 impidió el desarrollo del programa y terminó con la labor de dicha empresa constructora en Chile, el trabajo de los equipos formados generó proyectos de escuelas que incorporaban patrones premodernistas, con un nuevo lenguaje y propuesta espacial.

El control de la crisis y una mayor estabilidad económica permitieron formular planes de obras públicas de relevancia, como el nuevo Barrio Cívico en Santiago y la remodelación del centro de la capital, así como obras urbanas en varias ciudades. Estos programas, junto a incentivos tributarios especiales, hicieron prosperar el negocio de la construcción en la segunda mitad de la década de 1930, generando un impulso a las actividades relacionadas.

Por su parte, el fomento de nuevas innovaciones pedagógicas anima el ámbito de la educación (un ejemplo es la fundación en 1932 del Liceo Experimental Manuel de Salas, dependiente de la Universidad de Chile, para desarrollar innovaciones básica-

mente centradas en los alumnos y su participación en los procesos educativos, siendo el primer colegio mixto de mujeres y hombres, primario y secundario). En este ciclo de apertura cultural y también de convulsiones sociales, la iniciativa de crear una oficina técnica para hacerse cargo de las construcciones educacionales surge precisamente en este contexto desarrollista, que impulsa transformaciones económicas, sociales y culturales relevantes. Es la época en que el Frente Popular, alianza de centro e izquierda, radicales, socialistas y comunistas, triunfa en 1938, con Pedro Aguirre Cerda, bajo la consigna *Gobernar es Educar*.

El problema de la carencia de infraestructura se asume de mejor modo desde 1937, con la creación de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales (SCEE), una estructura autónoma de la burocracia estatal, pero dependiente del Estado, constituida con capitales mixtos y proporcionando grandes ventajas para inversionistas privados, junto a acciones relacionadas con la alimentación, el vestuario y en general el auxilio escolar. Con una duración establecida en 50 años, el objeto fijado en la ley que crea la SCCE es “la construcción y transformación de propiedades destinadas a establecimientos educacionales en terrenos y edificios de propiedad fiscal o particular que adquiera con este fin”.

Con la SCEE se reconoce la necesidad de generar una entidad especializada, de carácter público, con participación del sector privado, para enfrentar el desarrollo de la educación, la que sostiene una persistente labor en todo el territorio nacional, hasta su cierre en 1987. Su acción significó una planificación anual sistemática, variada y sujeta a condicionantes políticas, económicas y también funcionales de cada gobierno, además de modificaciones y anexos a la ley, que recogían la necesidad de incrementar recursos para nuevas obras, implementación o mantenimiento, así como para las emergencias de reconstrucción, entre otras.

La edificación pública tiene un inicio institucional en 1875, con la creación de la Oficina Central de Arquitectos Civiles del Ministerio de Industrias y Obras Públicas, que en 1953 se convertirá en la Dirección de Arquitectura. Su trabajo involucra a la mayor parte de los edificios públicos, entre ellos intendencias, registros civiles, aduanas, municipalidades, universidades, correos y aeropuertos. En 1944 nace la Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios, concebida con aportes del sector privado. Estos y otros organismos como FF. CC., CORFO y HONSA posibilitaron el desarrollo de equipos técnicos de gran capacidad y con una producción de obras de calidad formal y gran nivel de ejecución, con un estilo reconocible, en distintas épocas, dando cuenta de una arquitectura que incorporaba innovaciones en lenguajes y tecnologías, siendo el Estado un actor central en la introducción de la modernidad en el urbanismo y la arquitectura (Eliash & Moreno, 1989). En este contexto, la SCEE forma parte del esfuerzo de organismos fiscales en materia de planificación y construcción de equipamientos y servicios, fundamentales en la constitución del Estado en el territorio nacional.

La impronta de la construcción de equipamientos escolares en este periodo es elocuente, lo que se expresa en cierta monumentalidad funcional y representativa en su entorno, volúmenes claros y sólidos, sin decoraciones y con amplias ventanas horizontales, que daban cuenta de la organización lineal de las salas de clase, las que, dependiendo de la localización, se disponían longitudinalmente o en U alrededor de

patios abiertos. Se distinguen los accesos, con alturas mayores en el conjunto, y pórticos (Pérez, 2017). Con estos rasgos, la SCEE genera una imagen espacial para la infraestructura educacional que se despliega por todo el país, dando cuenta de las nuevas ideas sobre educación a través de una arquitectura también nueva, reconocible en ciudades y pueblos, más allá de las diversidades geográficas.

En las décadas de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) se intensifica la migración desde el campo a las ciudades, principalmente a los mayores centros urbanos con más oferta de trabajo industrial, como Santiago, Valparaíso y Concepción. La alfabetización es una de las políticas públicas prioritarias, en función de los cambios que se suceden en el país, que demandan una población con capacidades acordes.

### *La Reforma Educacional de la década de 1960*

Esta década marca un nuevo periodo para la educación, en particular respecto de una mirada sobre la infraestructura. La Reforma Educacional de 1965 durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, a partir de la creación en 1961, en el gobierno de Jorge Alessandri, de una Comisión Asesora para elaborar un estudio sobre la situación educativa a nivel nacional, sirve de antecedente para que el Ministerio de Educación Pública elabore el informe “Bases Generales para el Planeamiento de la Educación Chilena”, que da cuenta de su precario estado. Por una parte, en relación con el uso de técnicas pedagógicas ineficientes, escasa calificación de los docentes y malas condiciones de vida de la población en general. Y, por otra, destacando la escasez y mala calidad de los establecimientos (Ministerio de Educación Pública, 1961). El diagnóstico da cuenta de la necesidad de una intervención integral para disminuir el analfabetismo, que superaba el 16% de la población, principalmente en áreas rurales, así como la alta deserción escolar; entonces, sólo un 7,9% de la población en edad escolar terminaba el tercer año de secundaria (Huneus, Couso, & Atria, 2016), buscando revertir los pobres resultados educativos en general.

La Reforma Educacional buscó universalizar la educación primaria obligatoria y ampliar la cobertura escolar en secundaria, planteando una serie de medidas legislativas. Entre ellas se destacan, por su incidencia en la arquitectura escolar, la Ley del Plan Nacional de Edificios Escolares (Ley 15.676) y el Plan Extraordinario de Construcciones Escolares de 1965, bajo la dirección de la SCEE. El Programa proponía la construcción de 2.000 salas de clase para el inicio del año escolar en 1965. Con una amplia participación de intendentes provinciales, la Oficina de Construcción del Ministerio de Educación y el Ministerio de Obras Públicas, estudiantes universitarios voluntarios y conscriptos de las Fuerzas Armadas, se lograron resultados superiores al objetivo inicial: 3.539 aulas entre diciembre de 1964 y marzo de 1965 (Huneus, Couso, & Atria, 2016). El saldo final del Plan Extraordinario en el periodo presidencial fue la construcción de un promedio anual de 273.000 m<sup>2</sup>, más del doble del promedio del gobierno anterior.

Adicionalmente a la construcción de salas y nuevos establecimientos, se tomaron diversas medidas, entre ellas la plena ocupación de los locales escolares, redistribuyendo alumnos a las escuelas con vacantes, junto con la utilización de los inmuebles

escolares en dos turnos de media jornada. Se implementaron también Bases Generales para el Planeamiento de la Educación Chilena, con escuelas “multigrado” en áreas rurales, que juntaban varios niveles de avance, en que los estudiantes más avanzados podían ayudar a compañeros de cursos inferiores, con la supervisión de profesores. Todas estas medidas, integradas en el conjunto de la Reforma, lograron una tasa de escolaridad de 95% en educación básica.

En 1970, la Ley 17.301 crea la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), auxiliar del Ministerio de Educación Pública para la coordinación de la construcción y mantenimiento de jardines infantiles. La Educación Parvularia fue definida como el primer nivel del sistema educacional. A su turno, la SCEE se concentra en la generación de modalidades de construcción para enfrentar el déficit cuantitativo de infraestructura, con sistemas modulares y elementos prefabricados, con lo que se desarrollan innovaciones que permiten incrementar la velocidad de la edificación y bajar los costos asociados. El impulso se orienta a la masificación de establecimientos escolares, siendo 1967 el año con mayor superficie construida, en más de 270 locales (Baza, 1999). Pero ello no resulta aún suficiente, por lo que a principios de la década de 1970 se integran instalaciones de emergencia para las escuelas en las nuevas poblaciones que se levantan a partir de la expansión de la demanda por vivienda.

En el gobierno de Salvador Allende la educación fue un tema central y polémico. Se propuso una reforma educacional integral para democratizar la educación y hacerla acorde con las necesidades del país. Ello, ya que pese a los avances realizados, la escuela mantenía un carácter autoritario, centralizado y burocrático, que fomentaba el individualismo y la competencia. Además, las cifras seguían siendo negativas: menos del 10% de quienes ingresaron a la escuela en 1960 terminaron la educación media en 1971. Para abordar estos desafíos, se propuso la Escuela Nacional Unificada, finalmente no implementada.

En 1971 la SCEE inició un Plan Extraordinario de Construcciones para levantar 1.800 nuevas aulas. Se logró construir 1.882 en todo el país, la mayor parte de ellas en las provincias de Santiago, Valparaíso, Cautín, Concepción y Ñuble. Hacia mediados de 1972 ya se habían construido unos 300.000 m<sup>2</sup>. Se levantaron otras 812 aulas y posteriormente se iniciaron trabajos para edificar escuelas en campamentos de la periferia y zonas campesinas e indígenas (Núñez, 2003). En 1973 la SCEE realizó 343 obras, equivalentes a 149.527 m<sup>2</sup>. A pesar de su corto período, la Unidad Popular fue uno de los más fructíferos en matrícula y construcción escolar (Mac Clure, 2020).

### *La municipalización y el abandono del Estado*

Durante la dictadura civil-militar se desmantela la estructura educativa, llamada *Estado Docente*. Primero, controlando, reprimiendo y suprimiendo las organizaciones sindicales de profesores y centros de alumnos; luego, con las “modernizaciones” que transformaron el conjunto de los servicios sociales, municipalizando la educación pública (tal como la salud y la previsión, fueron privatizadas completamente o subsidiadas de manera parcial), privatizándola con recursos públicos. En 1987 se pone fin a la SCEE, al cumplirse 50 años de su creación, aunque ya en 1978 se habían suspendido los aportes fiscales a la Sociedad. El Estado cede su responsabilidad administrativa,

transfiriéndosela a municipios y sostenedores particulares. El Ministerio de Educación solo velará por los asuntos curriculares y la asistencia de los estudiantes, quedando la política de infraestructura educativa a cargo de cada municipio, aumentando la desigualdad y afectando la calidad del sistema escolar.

### *La democracia y el intento de recuperación del déficit acumulado: planes y entidades técnicas especializadas*

El proceso de recuperación de la democracia en 1990 no revierte la municipalización de la educación, aunque sí se generan programas destinados a paliar los déficits acumulados en infraestructura, producto de las diferencias entre los distintos municipios en el país y de restricciones presupuestarias significativas. Financiados por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), entre estos programas están el P-900 y el MECE, junto a otros fondos especiales que se incorporan sucesivamente, en la medida en que se asume el requerimiento de más y mejores establecimientos. La Ley de Presupuesto de 1994 crea el Fondo de Infraestructura Educativa (FIE), con una provisión exclusiva para proyectos del sector. Luego, en 1997, y mediante la Ley 19.532, se asegura la Jornada Escolar Completa (JEC) en todos los establecimientos, de manera de multiplicar las posibilidades educativas de los alumnos. Se crean tanto la Subvención de Mantenimiento como el Aporte Suplementario por Costo de Capital Adicional, crecientemente importantes en montos y en el enfoque desarrollado desde el Ministerio de Educación. Es así como en las décadas de 1990 y de 2000 la inversión en educación creció significativamente en cerca de un 1000%, lo que se explica por la prioridad dada a la inversión en el sector.

La implementación de la JEC en infraestructura, nuevas construcciones, ampliaciones, reparaciones y equipamiento contempló inversiones significativas. Además, impulsó la reflexión sobre el rol de la escuela y su capacidad de ser referente —la mejor construcción del barrio— para constituirse como un lugar de encuentro, formación y cultura, expandiendo sus capacidades como infraestructura ahora abierta a las comunidades, más allá de la función pedagógica. Por otra parte, se redefine el programa de los establecimientos, sus características espaciales, usos y materialidades, en un diálogo interdisciplinario entre profesores y arquitectos<sup>1</sup>, constructores y artistas<sup>2</sup>, que explicitó visiones y experiencias diversas que se integraron a los proyectos.

De cara a los requerimientos de diseño, gestión de las inversiones y capacidad de administración de la construcción que el programa JEC significaba, se establece una alianza entre los ministerios de Educación y de Obras Públicas para la definición de la metodología de trabajo y la organización de la ejecución de proyectos y obras. Se acude a una unidad técnica especializada en edificación e infraestructura pública como la

---

1 Se realizaron varios concursos para estudiantes de arquitectura, a los que se convocó a todas las escuelas en el país. Además, se integró al debate sobre las nuevas escuelas la recuperación y puesta en valor del patrimonio escolar.

2 De este intercambio resultó la incorporación de obras e intervenciones de arte mediante concursos públicos, lo que resignificó los espacios educativos, acercando a niñas, niños y adolescentes al mundo de la creación artística. Este trabajo se hizo a través de la Comisión Nemesio Antúnez, en la Dirección de Arquitectura del MOP, según la ley N° 17.236 de 1969, que establece que “los edificios y espacios públicos deberán ornamentarse gradualmente con obras de arte”, señalando además la competencia del Ministerio de Educación en la materia.

Dirección de Arquitectura del MOP, lo que permitió planificar el financiamiento y desarrollo de diseños y construcciones, incorporando evaluación social, requerimientos técnicos y cumplimiento de normativas, plazos, gestión de licitaciones, supervisión en terreno, recepciones y otros aspectos relacionados con la implementación de inversión pública.

Esta planificación, concebida mediante acuerdos intersectoriales en el marco del proyecto MINEDUC/UNESCO *Reforma Educacional Chilena: Optimización de la Inversión en Infraestructura Educativa*, facilitó coordinaciones intersectoriales a nivel local, regional y nacional, articulando inversiones plurianuales, en cronogramas ajustados y realistas, generando coherencia en las iniciativas. Todo ello, a lo largo de tres periodos presidenciales.

El año 2010 el país sufrió un terremoto que generó gran impacto en jardines, escuelas y liceos, especialmente en las regiones de La Araucanía, Biobío, Maule, O'Higgins y Metropolitana. El primer gobierno del presidente Piñera (2010-2014) cifró en 4.000 los establecimientos dañados, que requirieron reparaciones de diversa consideración, desde intervenciones menores a reposición completa, en un periodo marcado por la reconstrucción, con resultados variados.

En el programa del segundo gobierno de la presidenta Bachelet (2014-2018) se plantearon reformas de fondo, como la Reforma Educacional, que propuso fortalecer la educación pública, recuperando el rol del Estado de asegurar “el derecho de integrarse a un proceso educativo donde será reconocido, y accederá a experiencias de aprendizaje que le permitan desplegar talentos y lograr las competencias requeridas por la sociedad actual, promoviendo un desarrollo ciudadano a escala humana y basado en el bien común” (Michelle Bachelet, 2013). Esto significaba terminar con la administración municipal, reemplazándola por la Dirección de Educación Pública y setenta Servicios Locales de Educación Pública –con personalidad jurídica y patrimonio propio–, de los que dependerían los establecimientos educacionales.

Un aspecto fundamental fue el traspaso de la infraestructura desde cada municipalidad al nuevo Servicio, lo que ha develado situaciones complejas respecto al mantenimiento de los recintos, entre otros aspectos. En este contexto se comienza a develar la crisis y la limitada capacidad municipal para proveer las necesidades de jardines, escuelas y liceos (Bellei, y otros, 2018). En un horizonte de largo plazo, se da un primer paso en la desmunicipalización y la recuperación de la responsabilidad del gobierno central en la equidad y calidad de la oferta educacional en el país.

## **2. Caracterización y organización general de la oferta educativa**

Luego de destacar hitos del desarrollo de la infraestructura educacional, en esta sección se analizan sus efectos en la configuración actual de la oferta. Para ello, se presenta un panorama general que considera la dependencia y los niveles educativos, además de información respecto a su estado, planificación y gestión.

### *Impacto de las políticas educativas en la configuración actual de la oferta*

La hipótesis central en esta sección es la imposibilidad de desanclar el análisis respecto a las características, estado y organización de la infraestructura educativa de las políticas impulsadas por el Estado durante el siglo XX y las primeras décadas del XXI. Como se advierte, esta es una cuestión relevante para la identificación de acciones orientadas a superar la situación actual, desde una perspectiva socialista.

La principal característica del sistema educativo chileno es la importancia del sector privado en su organización, consecuencia directa de las políticas impulsadas por la dictadura. En particular, en Chile existen 15.488 establecimientos educacionales que imparten educación parvularia, básica o media (Ministerio de Educación, 2024a). De este universo, cerca del 40% es administrado por un privado y un 60% por un ente público. Estos porcentajes cambian al considerar la fuente de financiamiento de los establecimientos: un 96% de ellos recibe aportes del Estado y solo un 4% se sostiene de manera totalmente particular. Así, si bien el Estado financia casi la totalidad de la oferta, solo administra directamente seis de cada diez jardines infantiles, escuelas y liceos del país.

**Número de establecimientos educativos por nivel de enseñanza y administración/dependencia**

**Tabla 1**

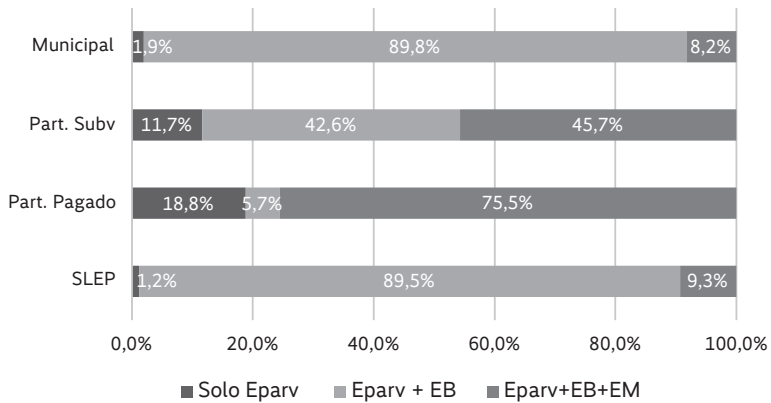
Educación parvularia (0-3 años)			Educación parvularia, básica y media						Total
Junji	Integra	Subtotal	Municipal	Part. Subv.	Part. Pagado	Corp. Adm. Del	SLEP	Subtotal	
3.142 (72%)	1.223 (28%)	4.365	4.333 (39%)	5.480 (49%)	611 (5%)	70 (1%)	629 (6%)	11.123	15.488

Fuente: Apuntes 42, Resumen Estadístico de la Educación Oficial 2023. Centro de Estudios del Ministerio de Educación.

Ahora bien, la educación parvularia es un nivel en el que aún la presencia del Estado resulta clave, tanto en el financiamiento como en la administración, principalmente debido al rol que la Junta Nacional de Jardines Infantiles ha cumplido desde su creación. En particular, la totalidad de la educación parvularia desde Sala Cuna a Nivel Medio se concentra en jardines infantiles públicos. En cambio, el escenario de la educación escolar es distinto; por ejemplo, al considerar solo los establecimientos escolares que imparten educación parvularia (prekínder o kínder), básica regular y media regular, la organización y completitud de la trayectoria educativa varían significativamente por dependencia. En la educación municipal cerca del 2% de los establecimientos posee solo educación parvularia, el 90% educación parvularia y educación básica, y el 8% educación parvularia, básica y media. Por otro lado, en la educación particular subvencionada, un 12% de los establecimientos imparte solo educación parvularia, un 42% educación parvularia y básica, y un 46% educación parvularia, básica y media. En la educación particular pagada, un 19% de los establecimientos solo imparte educación parvularia, un 6% educación parvularia y básica, y un 75% educación parvularia, básica y media. Lo anterior se aprecia en el siguiente gráfico.

## Niveles educativos por dependencia

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia a partir del Directorio Oficial de Establecimientos 2023. Centro de Estudios. Ministerio de Educación.

A partir de la configuración de los establecimientos, es claro que el sector particular es el que ofrece mayores opciones de completitud de trayectoria (totalidad de niveles) educativa en un mismo recinto. En contraste, la trayectoria en la educación pública implica, generalmente, realizar un cambio de establecimiento educativo desde la enseñanza básica a la enseñanza media.

En relación con la matrícula, el año 2023 se encontraban matriculados 3,8 millones de estudiantes, desde educación parvularia a educación media. El 50,6% asistió a un establecimiento particular subvencionado, un 28,7% a un establecimiento municipal, un 8,7% a un establecimiento particular pagado, un 4,5% a uno administrado por un SLEP, un 4,4% a uno administrado y/o financiado por JUNJI, un 2% a uno administrado o financiado por Fundación Integra y un 1,1% a un establecimiento de administración delegada (Ministerio de Educación, 2024a). Así, se evidencia que cerca del 60% de los estudiantes en Chile se educa en instituciones privadas.

Desde un punto de vista normativo, con la promulgación el año 2017 de la Ley 21.040 que crea el Sistema de Educación Pública, son los nuevos Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) los que tienen por función desarrollar la oferta de educativa en cada territorio, velando por la cobertura del servicio educacional, de acuerdo con las particularidades de cada contexto. Así, y como resultado de la generación de políticas y entidades técnicas especializadas durante la última década, la identificación de zonas de expansión poblacional, zonas con cobertura pública insuficiente, y el asegurar trayectorias educativas desde la educación parvularia hasta el término de la educación media, son tareas que debe desarrollar cada SLEP, en coordinación con la Dirección de Educación Pública.

### *Estado actual de la infraestructura educativa*

En los últimos años Chile ha logrado avances en la gestión de su infraestructura escolar. Sin embargo, esta aún presenta déficits importantes. Por ejemplo, si bien la implementación del Programa de Mejoramiento de la Infraestructura Escolar (PMIE) permitió la construcción y renovación de numerosas escuelas en todo el país, contribuyendo a mejorar las condiciones de aprendizaje de miles de estudiantes (Ministerio de Educación, 2020), no existe información actualizada respecto al estado general de su infraestructura educacional. El último catastro de infraestructura se realizó entre los años 2012 y 2013, hace más de una década. Además, en él se señaló que cerca del 47% de las escuelas públicas del país (de un total aproximado de 5.500) presentaban algún grado de deterioro en su infraestructura. Y en esta misma línea, no existe información respecto al estado de la infraestructura pública en educación parvularia que permita establecer un diagnóstico o una proyección respecto a su mantención y desarrollo.

Debido a lo anterior, el gobierno del presidente Gabriel Boric se encuentra trabajando en una *Política Nacional de Infraestructura Educativa* para todos los establecimientos escolares públicos, la que se construirá a partir de un nuevo catastro, que se encuentra en fase de finalización (Ministerio de Educación, 2024d). En paralelo, durante los años 2022 y 2024 se han invertido cerca de \$374 mil millones en proyectos de conservación, los que se suman a los \$120 mil millones invertidos en salas cuna y jardines infantiles (Ministerio de Educación, 2024b).

Pese a lo anterior, valorar las inversiones respecto a su suficiencia es un ejercicio analítico difícil, debido a que, como señalamos, no se cuenta con una línea de base actualizada respecto al estado de la infraestructura parvularia y escolar. Además, tampoco se encuentra disponible una estimación de la demanda por educación en estos niveles, lo que impide establecer una planificación de la inversión adecuada a las necesidades de cada establecimiento y dificulta de sobremanera el desarrollo y la expansión de la oferta, tanto a corto como a mediano plazo.

### *Gestión de la oferta educativa*

Aunque normativamente las responsabilidades institucionales respecto al desarrollo de la oferta educativa pública están claras, en la práctica, la planificación y gestión de esta no han respondido a los desafíos que impone el dinamismo de la demanda educativa a nivel territorial. Así, si bien la matrícula total del sistema educativo ha crecido de 3.582.351 en el año 2018 a 3.644.536 en el 2022 (un alza del 1,7%), desde el año 2019 al 2020 se observó una reducción en la matrícula de 15.725 estudiantes, aunque desde el año 2021 se vislumbró una tendencia al alza (Ministerio de Educación, 2023).

Por otro lado, y considerando la información de postulación y asignación efectiva de estudiantes a un establecimiento educativo proveniente del Sistema de Admisión Escolar, se evidencia que desde el año 2020 ha existido un aumento sostenido en la cantidad de vacantes ofrecidas por el sistema, pasando de 955.220 a 1.127.548 en el 2024, representando un incremento del 18%. En este sentido, se observa en general una relación de vacante por postulante mayor a uno, pero existiendo en algunos niveles y territorios específicos una relación igual o menor a uno, es decir, más pos-

tulantes que vacantes. Ello genera una brecha entre la oferta disponible y el número de postulantes, cuestión que se observa particularmente en las regiones de Tarapacá y Antofagasta, para los cursos prekínder, primero básico y primero medio (Ministerio de Educación, 2024c).

Ante este escenario, y con el objetivo de asegurar el derecho a la educación, resulta imprescindible generar una institucionalidad que no solo permita mantener la infraestructura educativa, sino que también planifique su desarrollo (expansión y contracción) según las necesidades de cada comuna y región. El dinamismo de la demanda evidenciado durante los últimos años es un desafío impostergable de política pública en el ámbito educativo, en particular respecto a la gestión de la oferta en educación parvularia, básica y media.

### **3. El caso de la ampliación de la oferta de educación parvularia (2014-2018)**

Esta sección propone dar a conocer aspectos centrales del programa de construcción de nuevos jardines infantiles públicos en el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018). En este período, el programa de una nueva infraestructura para la educación inicial adquirió una notoriedad vital en la agenda pública, declarándose una meta presidencial del gobierno. Estas obras, destacadas por sus altos estándares de calidad en el diseño arquitectónico y el sistema constructivo, se posicionan como referente, a la luz de los desafíos de la infraestructura educativa con todas sus posibilidades y promesas para una sociedad que aspira a más justicia social.

#### *Ejecución del programa de infraestructura*

Las entidades responsables de planificar y ejecutar la nueva infraestructura fueron la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), en un rol protagonista, y la Fundación Integra como colaboradora (esta fue creada en 1979 y financiada casi completamente por la Subsecretaría de Educación Parvularia). Estas instituciones especializadas en la atención integral para la primera infancia, con distinta naturaleza jurídica, tuvieron la responsabilidad de cumplir las directrices del Ministerio de Educación con las tareas intersectoriales que involucra la focalización, el diseño, la licitación, la ejecución y el funcionamiento de los establecimientos. JUNJI tuvo como meta la incorporación de 48.000 nuevos cupos y la Fundación Integra 22.000. Para ello, se crearon equipos especializados, cuyos avances en la implementación de las obras eran monitoreados desde la Presidencia, dando cuenta de la prioridad del programa en la administración.

En efecto, la construcción de 785 establecimientos nuevos, para ampliar en más de 70.000 los cupos en la primera infancia, estableció mecanismos de localización en todas las regiones del país, amplificando su rango de focalización a zonas de medianos y altos ingresos donde igualmente se evidencian carencias de oferta pública. Este criterio de expansión logró incrementar en 31% la capacidad de atención de la oferta pública, con una inversión de \$650 mil millones, sumando más de 3000 nuevas aulas de educación parvularia al sistema público.

En esta dirección, la construcción de estos recintos educacionales desde una mirada sociopolítica, que incorpora componentes de calidad e innovación, se destacó por la necesidad de incidir en la modificación de patrones de segregación territorial, buscando garantizar la educación como un derecho social. Los nuevos estándares de infraestructura en esta política de expansión de la cobertura en primera infancia persiguieron generar oportunidades desde la cuna, revalorizando el prestigio de la educación pública.

En los más de 700 nuevos establecimientos, reconocidos como un modelo de vanguardia de la oferta pública, se propuso la conformación de equipos de profesionales de distintas disciplinas, a fin de responder integralmente a criterios territoriales, espaciales y educativos. Es así como se definieron innovaciones significativas en sus diseños arquitectónicos, procurando una armonía con el entorno y una correspondencia pertinente y respetuosa con la pedagogía en la primera infancia. A su vez, estas obras públicas simbolizan una concepción de los ideales políticos para la transformación social, al incorporar un conjunto de criterios para concretar principios de equidad e inclusión social en el sistema educacional.

Dentro de los atributos representativos de la nueva infraestructura pública, se identifica el aumento de la superficie en los recintos, mecanismos de eficiencia energética y equipamientos modulares, flexibles y seguros; zonas ecológicas, atributos pedagógicos como la ubicación de ventanas a la altura de los niños y niñas, aulas exclusivas para los equipos docentes, áreas para el movimiento y la psicomotricidad, accesibilidad universal, tecnología para ventilación, iluminación y un mejor aislamiento térmico y acústico.

### *Mecanismos de control*

Para los análisis de programación, debe tenerse presente que la aprobación de cada obra pública debe contar con la autorización de cuatro organismos: el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, que mide rentabilidad y focalización; la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, que realiza la autorización presupuestaria de cada proyecto; la Contraloría General de la República, que autoriza bases y audita; y finalmente los municipios, que otorgan permisos y recepcionan obras. En el caso de la Fundación Integra, esta puede prescindir de la evaluación social, pues es un organismo privado, lo que disminuye los tiempos de ejecución. Este mecanismo de control formaría parte de los actuales cuestionamientos sobre las (des)ventajas de contar con requisitos supuestamente controversiales para la inversión pública, lo que también incide en la educación.

La determinación de que JUNJI, como encargada principal, junto a la Fundación Integra, en un rol colaborador, implementara el programa de nueva infraestructura educacional ha sido materia de múltiples análisis por su altísimo impacto y desnaturalización institucional. Ello, dado que su giro y estructura organizacional están definidos y orientados a la administración de establecimientos educacionales en primera infancia, y no al diseño y construcción, lo que es sintomático de las carencias para realizar inversiones públicas en educación.

### *Terrenos y cumplimiento de contratos*

Dentro de los retos clave, resulta particularmente compleja la coordinación de la gestión territorial para el cumplimiento de metas. En la práctica, se evidenciaron dificultades como la superposición a nivel comunal de acuerdos y la duplicación de acciones para la tarea estratégica, como la búsqueda de terrenos que permitieran emplazar los establecimientos, según parámetros tanto de priorización social como constructivos. En efecto, la escasa disponibilidad de terrenos para la construcción de los jardines infantiles –y en general para la infraestructura educacional pública– constituye una limitación estructural para el incremento de establecimientos educacionales.

Un factor para considerar, conocido en la construcción pública y privada, es el término anticipado de contratos por incumplimiento de las empresas respecto a las condiciones y plazos asignados a las obras, lo que genera un rezago en su ejecución y entrega, además de un alza en los presupuestos para finalizarlas. Consecuencialmente, los términos anticipados de los contratos obligan a llamar a una nueva licitación, afectando las expectativas de las familias para la apertura de los jardines infantiles en los plazos comprometidos (Junta Nacional de Jardines Infantiles, 2018).

El conjunto de estos retos, sumado a otros que no se han dimensionado suficientemente en el derrotero de la planificación y financiamiento de una política pública de infraestructura para el sector educacional, ilustra algunas claves acerca de la complejidad de la tarea que considera evaluar el rol del Estado, sus capacidades, visión estratégica, sus alianzas, sistemas de control y estructura de financiamiento, como asimismo la gobernanza territorial requerida para estos desafíos.

## **Conclusiones y recomendaciones**

La escuela, el liceo, la universidad y los jardines infantiles; toda la infraestructura para el ejercicio de la educación es un referente en la ciudad. En la historia de los últimos 150 años en Chile, los edificios que integran esta infraestructura educativa han sido notables y constituyen, efectivamente, un catalizador del estado de la sociedad, en tanto la educación ha jugado un rol de vinculación entre estamentos, creando identidad y pertenencia. En esta historia, se advierte cómo la arquitectura sigue e impulsa la trayectoria del desarrollo de las ideas respecto de cómo se organiza el espacio pedagógico, incorporando la impronta, los lenguajes, innovaciones y transformaciones que caracterizan a cada época.

Al comprender la educación como una responsabilidad del Estado y los gobiernos, esta se constituye esencialmente como pública. En este sentido, los resultados arquitectónicos y urbanos dan cuenta con claridad de la evolución del lugar que ocupa la educación en la nación.

Los periodos en que la infraestructura educacional tuvo desarrollos significativos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, han sido aquellos en que ha habido voluntad política para decidirlo y ponerlo en práctica. Esto implica coordinar a las distintas instituciones públicas para que se coordinen y dispongan de planes y localizaciones, proyectos, recursos, financiamiento, el suelo donde construir y los equipos pedagógicos y técnicos, entre otros.

Junto con la decisión de implementar una política pública, que requiere de plan y de programa, la creación de una entidad técnica especializada ha sido una clave en el desarrollo de programas dedicados a la edificación escolar para responder a la creciente demanda. La Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales ha sido el más claro ejemplo de esa capacidad, que se puede resumir en la generación de diagnósticos, planificación y programación, para luego desplegar la gestión necesaria para la definición de localizaciones, con la adquisición de terrenos, el desarrollo de los proyectos de arquitectura y especialidades, junto a la construcción, a lo largo de todo el territorio de la nación. Esta faena requiere del concurso de múltiples entidades públicas para coordinar y articular en el tiempo cada actividad, en particular la identificación de prioridades, el financiamiento y la ejecución de las obras.

La existencia de una agencia dedicada con exclusividad y especialización permitió la continuidad en la producción de los establecimientos, pudiendo transmitir y defender con experiencia y argumentos su trabajo. Por una parte, la SCEE actuaba en un escenario dinámico, integrando contingencias y emergencias (los terremotos, crecimiento urbano, condiciones propias de cada localidad y cambios políticos, entre otras). Pero, además, la SCEE incorporó en este desafío al sector privado, creando dispositivos y herramientas que posibilitaron esa participación, impulsando el crecimiento de la industria de la construcción y expandiendo las alternativas de financiamiento para la infraestructura educacional.

La SCEE incorporó sólidos equipos profesionales al aparato público, compitiendo con la Dirección de Arquitectura del MOP, ambas unidades técnicas con amplia experiencia en el ámbito, con una producción de gran calidad de diseño y constructiva, que dio cabida a la introducción de nuevos lenguajes y estilos en la arquitectura.

Sostener en el tiempo una agencia con estos alcances y capacidades, requiere una política pública nacional, también específica, sobre la infraestructura educacional, que explicita las necesidades de planificación de la oferta de acuerdo con el dinamismo de la demanda, que sostenga la inversión pública en esta materia y que posea la capacidad para coordinarse con las entidades públicas que actúan en el territorio y en la ciudad. Un ejemplo acotado y, como se dijo, discutible de lo anterior fue el Programa de Ampliación de la Oferta de Educación Parvularia. Esta iniciativa, si bien no logró sostenerse en el tiempo como una política a mediano plazo, logró construir establecimientos educativos con altos estándares, de acuerdo con las necesidades y contextos territoriales (demanda, suelo disponible) de cada comuna y región.

Una Política Nacional de Infraestructura Educacional debiera, entonces, plantear una institucionalidad y gobernanza que den cabida a un dispositivo de agencia pública que permita una real, posible y eficiente alianza público-privada, concordando efectivamente visiones, objetivos y metodologías. Esta agencia debe ser transparente, especializada y flexible, orientada a una misión, junto a responsabilidades y dependencia públicas claras, pero autónoma del aparato burocrático estatal y en disposición a buscar asociatividades diversas, en los ámbitos del Estado, el mundo privado y las entidades internacionales, integrando las nuevas determinantes que condicionan hoy el desarrollo de estos objetivos y sus implicancias, en una mirada inclusiva de largo plazo.

## Bibliografía

Baza, J. (1999). *Apuntes sobre la evolución de la arquitectura escolar en Chile*, en *Nuevos Espacios Educativos*. Santiago: MINEDUC/UNESCO.

Bellei, C., Alzamora, G., Rubio, X., Alcaino, M., Donoso, M., Martínez, J., Díaz, R. (2018). *Nueva educación pública: contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*. Santiago: Universidad de Chile. Obtenido de <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/153153>

Carimán, B. (2012). El "problema educacional" entre 1920 y 1937: una historia de reformas y limitaciones. *Revista Universum*, 2(27), 31-44. Obtenido de [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-23762012000200003](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-23762012000200003)

Eliash, H., & Moreno, M. (1989). *Arquitectura y modernidad en Chile 1925-1965: una realidad múltiple*. Santiago: Universidad Católica de Chile.

Huneus, C., Couso, J., & Atria, F. (2016). *Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista. A 50 años de la "Revolución en Libertad"*. Santiago: Editorial Universitaria.

Jünemann, J. A. (2023). *Mönckeberg y Aracena, maestros de la arquitectura en los inicios del Modernismo 1920 – 1950*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

Junta Nacional de Jardines Infantiles. (2018). *469 nuevos jardines infantiles: arquitectura innovadora para educación de calidad*. Santiago: EJ.

Mac Clure, Ó. (2020). Panorama de la arquitectura educacional en el último decenio. *Auca: Arquitectura Urbanismo Construcción Arte* (32), 23-25. Obtenido de <https://enfoceseducacionales.uchile.cl/index.php/AUCA/article/view/59532/62981>

Michelle Bachelet. (2013). *Programa de Gobierno 2014-2018*. Santiago.

Ministerio de Educación. (2020). *Programa de Mejoramiento de la Infraestructura Escolar*. Santiago.

Ministerio de Educación. (2023). *Comportamiento de la demanda y la falta de oferta: Comportamiento de la Matrícula 2018-2022*. Santiago.

Ministerio de Educación. (2024a). *Apuntes 42 – Resumen Estadístico de la Educación Oficial 2023*. Obtenido de <https://centroestudios.mineduc.cl/2024/02/08/apuntes-42-resumen-estadistico-de-la-educacion-oficial-2023/>

Ministerio de Educación. (2024b). *Colegios y Jardines Públicos para el Siglo XXI. Revista de Educación*, 410. Santiago. Obtenido de [https://www.revistadeeducacion.cl/wp-content/uploads/2024/11/Revista-Educacion-410\\_Final.pdf](https://www.revistadeeducacion.cl/wp-content/uploads/2024/11/Revista-Educacion-410_Final.pdf)

Ministerio de Educación. (2024c). *Apuntes 47 – Análisis del proceso regular del Sistema de Admisión Escolar en el periodo 2020-2024: vacantes, postulantes y asignaciones*. Santiago. Obtenido de <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/20201>

Ministerio de Educación. (2024d). *www.mineduc.cl*. Obtenido de <https://www.mineduc.cl/53-mil-millones-para-mejorar-la-infraestructura-de-125-establecimientos/>

Ministerio de Educación Pública. (1961). *Bases Generales para el Planeamiento de la Educación Chilena*. Santiago.

Núñez, I. (2003). *La ENU entre dos siglos: Ensayo histórico sobre la Escuela Nacional Unificada*. Santiago: LOM Ediciones.

Pérez, F. (2017). *Arquitectura en Chile del siglo XX*. Santiago: ARQ Ediciones.

Piga Giles, J. (2012). *¿Sustentabilidad en el desierto? Minería, ciudades y actores: planificación en la región de Antofagasta (tesis doctoral)*. Santiago: FADEU PUC.

Torres Guilles, C., Valdivia Ávila, S., & Atria Lemaitre, M. (2015). *Arquitectura escolar pública como patrimonio moderno en Chile*. Registro y análisis de las obras construidas por la "Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos" en la zona centro del país. 1937-1960. Santiago. Obtenido de <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/179631>

## **Sección 3.**

### **Educación postsecundaria y formación inicial docente**

#### **Desigualdad educativa. Las inequidades por superar en la distribución de las capacidades profesionales docentes**

Paulina Sepúlveda, Nicolás Vicente y José Weinstein

Resumen: el capítulo analiza la distribución de capacidades profesionales docentes en un contexto de progresiva diversificación de la matrícula escolar y cambios en las políticas de desarrollo profesional. Durante 20 años la matrícula del sistema escolar chileno se ha mantenido estable en torno a los 3,6 millones de estudiantes. Sin embargo, esta estabilidad convive con una creciente diversificación. Por ello, se indagará cómo las modificaciones asociadas a la distribución socioeconómica, la inclusión de estudiantes con necesidades educativas especiales y el fenómeno de las inmigraciones latinoamericanas han cambiado las características de la población estudiantil y, por tanto, los desafíos de las instituciones escolares. A su turno, los gobiernos democráticos han desarrollado políticas para instalar capacidades profesionales en el sistema, permitiendo un aumento significativo de la dotación docente; no obstante, esto no ha ido acompañado de un desarrollo equitativo de capacidades profesionales respecto de una matrícula más diversa. Por lo mismo, el capítulo establece relaciones entre las características de la matrícula escolar y la distribución de capacidades profesionales dentro del sistema escolar a fin de identificar brechas, evaluar las formas en que el sistema de desarrollo profesional docente ha impactado en una distribución más equitativa de capacidades y proponer iniciativas que busquen, desde una perspectiva socialista, revertir las desigualdades educativas vinculadas a la distribución de capacidades.

Palabras clave: desigualdad educativa, capacidades docentes, diversificación de la matrícula escolar.

### **Introducción**

Es sabido que la calidad de un sistema escolar tiene su techo en las capacidades de sus docentes (Barber & Mourshed, 2007). Estas capacidades están dadas por su competencia profesional, tanto individual como colectiva, para brindar un aprendizaje significativo a los estudiantes que tienen a cargo. Por ello, una tarea prioritaria de una política educativa es desarrollar al máximo las capacidades profesionales del profesorado, lo que implica no solo lograr atraer y retener a los mejores talentos pedagógicos,

sino contar con una formación inicial y en servicio de calidad, así como con condiciones laborales que permitan su pleno despliegue. Como han demostrado las reformas educativas exitosas en el mundo, las capacidades docentes no son inmutables, sino que, mediante políticas adecuadas de mediano y largo plazo, pueden crearse y multiplicarse en el tiempo (Darling-Hammond, Hyler, & Gardner, 2017a).

En el caso del segregado sistema escolar chileno, preguntarse por la calidad de los aprendizajes que alcanzan todos los estudiantes y, por ende, por las capacidades de sus docentes, es un tema de justicia y equidad. Si bien las brechas de aprendizaje según el origen social de los estudiantes algo han disminuido en ciertas asignaturas y niveles, estas continúan siendo inaceptablemente altas. Un botón de muestra: los resultados del SIMCE 2023 de II Medio constatan que existe una brecha de 96 puntos en matemáticas entre el quintil con mejor nivel socioeconómico respecto del con menor nivel socioeconómico. Más preocupante aún es la tendencia indicando que, desde el 2012, esta brecha de aprendizaje se mantiene inalterada en el tiempo. Huelga decir que estas desigualdades escolares posteriormente se expresan con fuerza en el acceso a la educación superior, en especial en las instituciones y carreras más selectivas, así como en la trayectoria en el mercado laboral y en el ejercicio activo de la ciudadanía democrática. Un Chile más justo requiere de una educación que brinde una efectiva (y no retórica) igualdad de oportunidades.

Las políticas educativas de las últimas décadas han perseguido el objetivo de lograr una mayor equidad, declarándolo parte constitutiva del derecho a la educación, así como pivote de una sociedad más justa y cohesionada. Igualmente, han reconocido el rol central del profesorado y han puesto en marcha diferentes políticas docentes para potenciar sus capacidades profesionales. El elemento más ilustrativo, aunque poco visibilizado en el debate público, es el gran salto en el número de docentes para una población escolar que se ha mantenido estable: si en el año 2003 trabajaban 140.642 docentes en la educación escolar, en el 2023 la dotación docente había aumentado a 263.690 docentes. Sin embargo, aún no se han logrado los resultados esperados. En este capítulo nos proponemos mostrar el estado actual de estas capacidades docentes poniendo especial foco en su modo de distribución. Nos anima responder, en base a las estadísticas disponibles, la pregunta sobre cómo hoy en día son las capacidades profesionales de los docentes que atienden a los grupos más desaventajados socialmente, sugiriendo acciones para incrementarlas.

Este análisis no puede olvidar las características actuales de la población estudiantil, puesto que, si bien, como se ha señalado, la cantidad de estudiantes no ha aumentado, sí se ha diversificado, conformando aulas más complejas. Los docentes trabajan hoy con estudiantes de un perfil social y cultural que ha ido modificándose en el tiempo, en especial en la última década, y que plantea nuevos desafíos a la labor de enseñanza/aprendizaje. Las políticas a favor de la inclusión, partiendo por la incorporación de los estudiantes con necesidades educativas especiales en las aulas regulares, se han combinado con fenómenos sociales más allá del campo educacional, como la masiva migración latinoamericana hacia Chile, en especial venezolana. Considerar esta nueva composición de la matrícula estudiantil, que alcanza particularmente a la educación pública, obliga a reflexionar sobre la distribución de las capacidades docentes.

El artículo se organiza en cuatro secciones. Se inicia con un sucinto recuento de las políticas destinadas tanto a desarrollar las capacidades docentes como a disminuir la segregación socioeducativa. A continuación, se presentan datos sobre la composición de la matrícula escolar en materia de inclusión, así como sobre las características de los docentes. En ambos casos, el análisis compara datos del año 2013 respecto de los datos del 2023, así como diferencia entre establecimientos escolares que tienen más (o menos) de un 60% de estudiantes prioritarios. Por último, se concluye con una serie de ideas preliminares de políticas para contar con mayores capacidades docentes en los establecimientos escolares que más lo requieren.

## **1. El itinerario de las políticas educativas**

Desde la recuperación de la democracia, las políticas educativas han ensayado estrategias diferentes para alcanzar una mayor calidad y equidad al interior del sistema escolar (Bellei & Villalobos, 2024; Weinstein & Muñoz, 2009; Picazo, 2013). Los gobiernos han actuado guiados no solo por sus propias convicciones o programas, sino que, también, presionados por movimientos sociales, particularmente en los años 2006 y 2011, en que los estudiantes se movilizaron masivamente, con el apoyo de la ciudadanía, exigiendo cambios institucionales para resguardar el ejercicio del derecho a una educación de calidad para todos. Dos elementos que han estado habitualmente presentes en las políticas educativas, aunque con distinto énfasis en diferentes gobiernos, han sido la ampliación de las capacidades profesionales de los docentes y la búsqueda de reducir la alta segregación socioeducativa entre los establecimientos escolares, con una mayor inclusión de estudiantes en desventaja. Sin pretender realizar una historia exhaustiva, interesa apuntar ciertos antecedentes relevantes al respecto.

En el caso de las políticas docentes, el primer hito lo constituye el Estatuto de los profesionales de la educación, bajo el gobierno del presidente Patricio Aylwin, en el que se define una carrera docente, aunque limitada a asignaciones económicas. Así, el Estatuto, junto con brindar estabilidad en los cargos para el sector municipal, considera una remuneración mínima (RBMN) que se aplica a todos los docentes, así como releva la experiencia, el perfeccionamiento y la responsabilidad directiva mediante sendas asignaciones. Una asignación específica, la asignación por desempeño difícil, que puede alcanzar hasta un 30% de la RBMN y que rige para todo el sector subvencionado, junto con la asignación de zona, apunta en la dirección de una mayor equidad. En la década de los noventa se impulsan amplios programas ministeriales, como los denominados MECE Básica y MECE Media, que consideran iniciativas como los Grupos Profesionales de Trabajo, dirigidas al desarrollo profesional del profesorado. También se incluyen iniciativas similares en programas focalizados hacia los establecimientos desaventajados socioeconómicamente, como el Programa de las 900 escuelas o el MECE rural. Posteriormente, la negociación del año 2000 entre el Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores dio pie a la creación del Marco de la Buena Enseñanza, a la asignación de excelencia pedagógica (AEP) y la Red de Maestros de Maestros y, especialmente, al inédito Sistema de Evaluación Docente. Este último permitió que los docentes del sector público fuesen evaluados periódica-

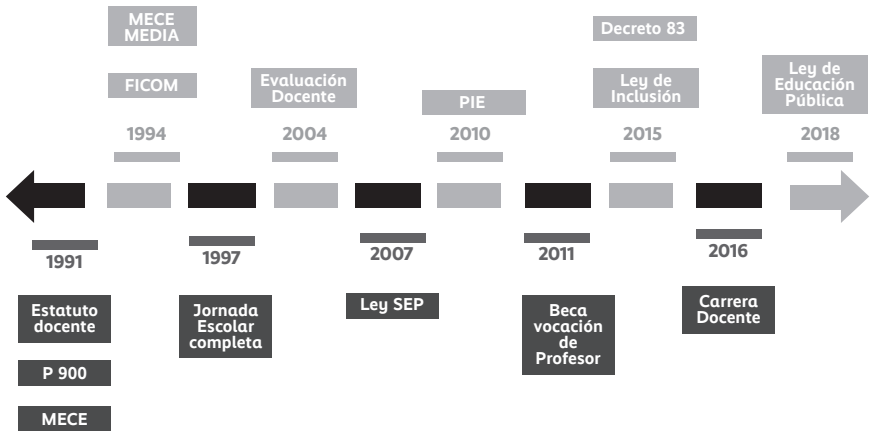
mente en sus competencias profesionales y que se adoptaran medidas diferenciadas, sea de incentivos o bien de apoyos focalizados, según sus resultados. Desde el inicio de la siguiente década, se impulsó la Beca Vocación de Profesor, destinada a atraer a las pedagogías a estudiantes con buen rendimiento académico. Posteriormente, el nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente (Ley 20.903), puesto en marcha el año 2016 durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, establece, entre otras materias, una carrera horizontal para la trayectoria de los docentes del sector público y privado subvencionado, considerando tres tramos obligatorios y dos voluntarios. Esta nueva carrera, junto con aumentar las remuneraciones generales, considera un incentivo salarial específico para los docentes que ejercen en establecimientos escolares con mayor concentración de estudiantes prioritarios. En suma, durante más de tres décadas se ha desplegado una política de carácter predominantemente universal, favorable a una mayor profesionalización de la labor docente, que ha incluido como un factor, entre otros, el lugar de desempeño de la docencia y su mayor complejidad social y cultural.

En el caso de las políticas que apuntan a reducir la segregación socioeducativa, los gobiernos democráticos han puesto en marcha iniciativas y políticas a favor de la equidad, que han coexistido con otras que no la han priorizado o que incluso la han acentuado. Este es el caso del Financiamiento Compartido, que instauró el copago de las familias en los establecimientos privados subvencionados desde 1994 hasta su término gradual con la Ley de Inclusión a partir del año 2015. Durante los años noventa, las políticas de mejoramiento educativo tendieron a concentrarse en programas diseñados y ejecutados desde el Ministerio de Educación, que entregaban nuevos recursos, en un sentido amplio, a las escuelas y liceos subvencionados en general, y que eran acompañados por otros programas de carácter focalizado. Medidas de carácter general, como el cambio del currículo escolar o la extensión de la jornada escolar, pero que tuvieron especial impacto en la educación pública, formaron parte de la reforma educativa impulsada por el gobierno de Eduardo Frei. En materia de equidad, un punto de inflexión acontece en el año 2007 con la creación, durante el primer gobierno de la presidenta Bachelet, de la Subvención Escolar Preferencial (SEP), que termina con un esquema de financiamiento plano entre los estudiantes que asisten a los establecimientos educacionales subvencionados. La SEP incorpora una perspectiva de justicia educacional: se reconoce que es más difícil (y más caro!) educar en un contexto de pobreza material y de menor capital cultural, por lo que se entregan más recursos, de manera permanente, a quienes educan a estudiantes prioritarios, junto con establecer la exigencia de no seleccionar estudiantes. Asimismo, la SEP da una mayor agencia a las comunidades educativas, las que deben elaborar sus propios Planes de Mejoramiento Educativo para alcanzar mejores resultados de aprendizaje (Weinstein & Villalobos, 2016). Otro hito significativo está constituido por las políticas inclusivas de los estudiantes con Necesidades Educativas Especiales (NEE) dentro de la educación regular, impulsadas por el Decreto 170 y el Decreto 83. Así, desde el año 2009, el Programa de Integración Escolar moviliza recursos adicionales para la identificación y el apoyo de las trayectorias educativas de los estudiantes con NEE. Su implementación ha implicado una mayor presencia de estos estudiantes en escuelas y liceos, pero también la instalación de capacidades profesionales nuevas (educadoras

diferenciales, psicólogos, etc.) especializadas en integración. Posteriormente, la denominada Ley de Inclusión no solo terminó con el copago de las familias y el lucro de los sostenedores privados con los recursos provenientes de la subvención escolar, sino que instauró un nuevo Sistema de Admisión Escolar (SAE) basado en las preferencias de las familias y ya no en la selección de estudiantes (¡y familias!) por parte de sostenedores educacionales privados (Muñoz & Weinstein, 2020). En breve, luego de un período marcado por políticas universales, las políticas educativas han incorporado la dimensión de equidad e inclusión con mayor fuerza, primero con la Ley SEP y la instalación del PIE, luego con un sistema no selectivo de admisión, iniciativas que se han desplegado no solo en la educación pública, sino que crecientemente también en la educación privada subvencionada.

Este panorama debe completarse con la instalación progresiva de la Nueva Educación Pública, que, al contar con mayores recursos técnicos e institucionales, así como con una gobernanza participativa y no dependiente del ciclo político municipal, promete favorecer tanto el desarrollo profesional de los docentes como una mayor inclusión socioeducativa en los territorios gestionados por los Servicios Locales de Educación Pública. El siguiente diagrama sintetiza los hitos que marcan las políticas seleccionadas.

**Evolución de políticas destinadas al desarrollo profesional docente y a disminuir la segregación socioeducativa. Diagrama 1**



## 2. Una matrícula estudiantil que no crece pero que se diversifica

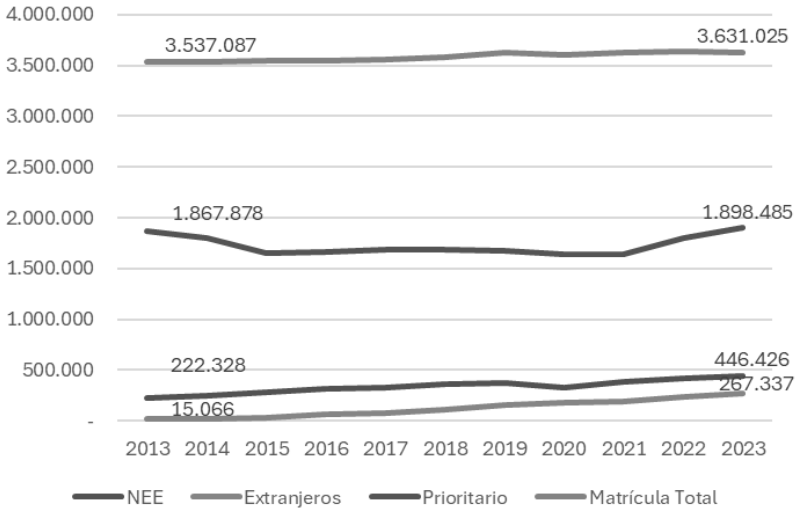
La tendencia histórica de la matrícula escolar ha sido la de un crecimiento horizontal que iba incorporando a nuevos grupos sociales excluidos de las dinámicas escolares, junto a un crecimiento vertical más selectivo que ha permitido prolongar las trayectorias de grupos sociales específicos (Tedesco, 2012). Esta tendencia se sostuvo en gobiernos de distinto signo político e incluso en contextos de crisis económica y disminución del gasto público en educación (Lagos, 1987). La actualidad es un momento distinto. El crecimiento vertical avanza en una masificación sin precedentes, mientras que el crecimiento horizontal entró, por razones demográficas, en un período prolongado de estabilidad, que no decrece por el ingreso masivo de estudiantes extranjeros. De hecho, luego de alcanzar su punto más alto el año 2005 –con 3.751.909 estudiantes matriculados–, por casi una década la educación escolar experimentó un proceso de decrecimiento ligero pero constante. Así, el 2013 la matrícula escolar era de 3.537.087 y se mantuvo estable hasta el 2015. Desde dicho año hasta el 2023, debido a la irrupción masiva de estudiantes extranjeros, la matrícula general creció un 2,27%, con una matrícula de estudiantes extranjeros que pasó de representar un 0,86% de la matrícula nacional a constituir el 7,36%.

Esta diversificación creciente de la matrícula no ha sido abordada de manera homogénea por las políticas educativas. Por una parte, se ha reconocido que existen grupos específicos que, para tener una experiencia escolar de calidad, requieren apoyos adicionales: los estudiantes prioritarios y los con necesidades educativas especiales. Por otra parte, los estudiantes extranjeros han contado con medidas para no dificultar su acceso a la escolaridad –como el Identificador Provisorio Escolar, IPE, que les permite matricularse en establecimientos escolares o contar con los derechos de alimentación, textos, tarjeta de transporte y seguro escolar–, pero no han existido recursos ni instrumentos que atiendan su singularidad o movilicen apoyos específicos. De cualquier modo, al estudiar la evolución y distribución de la matrícula escolar, conviene distinguir estos tres grupos específicos: estudiantes prioritarios, estudiantes extranjeros y estudiantes con necesidades educativas especiales (NEE).

El Gráfico 1 muestra que entre 2013 y 2023 la matrícula general posee una relativa estabilidad. Asimismo, describe la evolución que han tenido los tres grupos analizados dentro del total. Si los estudiantes prioritarios han tenido un comportamiento relativamente estable, los estudiantes extranjeros, como se mencionó, han tenido un crecimiento que ha incidido en la evolución general de la matrícula, pasando de 15.066 estudiantes en 2013 a 267.337 en 2023. Por su parte, el grupo específico de estudiantes con necesidades educativas especiales se duplica en una década, pasando de 222.328 en el 2013 a 446.426 en el 2023. Si bien en este caso su crecimiento no impacta en el movimiento horizontal de la matrícula, sí permite visualizar las nuevas complejidades que enfrentan los procesos de enseñanza en la actualidad.

## Evolución de la matrícula total y por grupo 2013-2023

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos MINEDUC.

Ahora bien, el aumento de la matrícula de estudiantes extranjeros y con necesidades educativas especiales plantea una interrogante clave: ¿esta diversificación conlleva una distribución más equitativa de los estudiantes en el sistema educativo o, por el contrario, reproduce patrones de segregación socioeducativa? La siguiente tabla muestra la situación existente al respecto.

## Distribución de Estudiantes por establecimientos educacionales (EE) con alta o baja concentración de alumnos prioritarios

Tabla 1

Matrícula por grupo	2013			2023		
	EE Alta concentración alumnos prioritarios	EE Baja concentración alumnos prioritarios	Total	EE Alta concentración alumnos prioritarios	EE Baja concentración alumnos prioritarios	Total
NNE	159.469	62.859	222.328	293.046	153.380	446.426
Extranjeros	4.755	10.311	15.066	96.259	171.078	267.337
Prioritarios	1.155.708	712.170	1.867.878	1.179.982	718.503	1.898.485
Matrícula Total	1.553.396	1.983.691	3.537.087	1.632.381	1.998.644	3.631.025

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos MINEDUC.

La comparación de la matrícula escolar entre 2013 y 2023 revela aumentos significativos en todos los grupos de estudiantes, aunque con patrones distintos según el tipo de establecimiento con alta o baja concentración de alumnos vulnerables. Para los estudiantes con necesidades educativas especiales, el incremento es notable tanto en establecimientos prioritarios (de 159.469 en 2013 a 293.046 en 2023) como en los no prioritarios (de 62.859 a 153.380). Los estudiantes extranjeros experimentaron el mayor crecimiento proporcional, aumentando significativamente en establecimientos prioritarios (de 4.755 a 96.259) y no-prioritarios (de 10.311 a 171.078). Si bien, el alto número de estudiantes extranjeros en establecimientos no-prioritarios puede escenificar un desajuste contraintuitivo, que se debe estudiar más en profundidad, este desajuste puede responder a las dificultades que tienen los estudiantes extranjeros para ser categorizados como estudiantes prioritarios. Estas dificultades consisten en que los instrumentos utilizados para la categorización (Chile Solidario, Ficha de Protección Social, grupo A de FONASA, entre otros), en general, requieren procesos de documentación complejos para la población extranjera con poco tiempo de residencia y, en particular, para aquellos que se encuentran de forma irregular. En cuanto a los estudiantes prioritarios, entre 2013 y 2023 la matrícula aumentó de 1.867.878 a 1.898.485 estudiantes, un crecimiento leve de 30.607 alumnos. Los establecimientos con alta concentración de alumnos prioritarios continúan absorbiendo la mayoría de esta matrícula, con 1.179.982 alumnos en 2023, frente a 718.503 en establecimientos de baja concentración. Aunque ambos tipos de establecimientos muestran incrementos, el crecimiento es más significativo en los de alta concentración.

En síntesis, los datos sugieren que persiste la segregación de los grupos más vulnerables en el sistema educativo, pese a los avances en inclusión y diversidad. Ahora bien, para medir con más detalle la segregación de los diferentes grupos estudiantiles en el sistema escolar utilizaremos el índice de disimilitud de Duncan, que permite cuantificar el grado de concentración de estos grupos en ciertos establecimientos (Duncan & Duncan, 1955). Como se refleja en la Tabla 2, el análisis de los resultados muestra una disminución en la segregación entre 2013 y 2023 para los tres grupos de estudiantes.

## Índice de Duncan 2013-2023

Tabla 2

Grupo	2013	2023
NEE	0,57	0,43
Extranjeros	0,67	0,55
Prioritario	0,40	0,38

Nota: Elaboración propia sobre la base de datos MINEDUC.

En el caso de los estudiantes con NEE, el índice pasó de 0,57 a 0,43. Los estudiantes extranjeros también presentan una reducción en la segregación, con un índice que varió de 0,67 a 0,55, aunque sigue siendo el grupo más segregado del sistema. En

estos términos, los estudiantes extranjeros se concentran mayoritariamente en establecimientos municipales (129.642) y en los Servicios Locales de Educación (23.334), sumando un total de 152.976 estudiantes, que representa el 57,2% de la matrícula total en 2023. Esto resalta la relevancia de la educación pública en la integración de estos estudiantes.

Por su parte, los estudiantes prioritarios pasaron de 0,40 a 0,38 en el Índice. Los resultados muestran una tendencia a una mayor distribución de estos grupos en el sistema escolar, aunque persiste una alta segregación, especialmente en el caso de los estudiantes extranjeros.

### **3. El incremento del número de docentes y la interrogante sobre sus reales capacidades profesionales**

Como se ha mencionado, contar con más docentes no significa necesariamente contar con mayores capacidades docentes. Las capacidades docentes constituyen un conjunto de competencias profesionales esenciales para que los educadores puedan ofrecer un aprendizaje significativo a los estudiantes (Barber & Mourshed, 2007).

#### *El salto cuantitativo*

El crecimiento reciente de la dotación docente ha sido muy significativo. Entre 2013 y 2023, la dotación creció un 27%, período en que la matrícula escolar creció un modesto 3%. Además, en el mismo período la dotación de asistentes de la educación creció un 44%. En particular, los asistentes profesionales crecieron un 113%. Por tanto, en el período analizado el aumento de profesionales, cumpliendo funciones docentes u otro tipo de función, ha sido muy significativo.

Volviendo a la dotación docente, esta tendencia de crecimiento desacoplado de la matrícula no se limita a los últimos 10 años. De hecho, si extendemos la mirada desde el 2004 hasta la actualidad, la dotación docente ha crecido un 61% y la matrícula, en cambio, ha disminuido un 2,9%. Volviendo a nuestro período de estudio, la Tabla 3 muestra que entre 2013 y 2023 se observa un aumento en la dotación docente, especialmente en los establecimientos prioritarios. En ellos, el número de docentes pasó de 102.074 a 136.607, representando un crecimiento del 34% en comparación con el 20% de incremento en los establecimientos no prioritarios.

Además, existe un aumento en las horas de contrato de los docentes, pasando de un promedio general de 35,3 a 38,5 horas en la década, evidenciando mayor tiempo laboral disponible. Esta extensión en las horas contratadas debería redundar en un incremento de la permanencia de los docentes en los establecimientos, un aumento de horas lectivas y no lectivas y, por añadidura, una mayor dedicación a la preparación, diseño y reflexión de las interacciones pedagógicas. Otro antecedente de interés en este período es la disminución en la edad promedio de los docentes, en particular en los establecimientos prioritarios, que pasó de 42,9 a 40,8 años. Se registra también una reducción en los años de servicio de los docentes en ambos tipos de establecimientos, lo que es coherente con la tendencia a incorporar nuevos docentes al sistema.

**Descripción variables sociodemográficas y contractuales de los docentes por tipo de Establecimiento 2013-2023**

**Tabla 3**

Variables	2013			2023		
	Estab. más de 60% prioritarios	Estab. me-nos de 60% prioritarios	Total	Estab. más de 60% prioritarios	Estab. me-nos de 60% prioritarios	Total
Edad	42,9	41,4	42,2	40,8	40,4	40,6
Porcentaje de mujeres	70,59%	74,11%	72,38%	72,37%	75,02%	73,67%
Años de servicio	14,7	13,5	14,1	14,1	14	14,1
Horas de contrato	35,6	35,1	35,3	39	38	38,5
Número de total docente	102.074	105.547	207.761	136.607	126.263	263.690
Matrícula total	1.553.396	1.983.691	3.537.087	1.632.381	1.998.686	3.631.067

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Educación.

La Tabla 4 muestra que la mayoría de los docentes están titulados en educación, manteniendo una proporción alta y estable en ambos años (94,6% en 2013 y 94,9% en 2023). Hay un ligero aumento en la presencia de docentes titulados en otras áreas, pasando del 3,6% en 2013 al 4,2% en 2023, especialmente en establecimientos prioritarios. La proporción de docentes no titulados disminuye de 1,8% en 2013 a 1% en 2023, reflejando una tendencia hacia una mayor cualificación formal en ambos tipos de establecimientos.

**Distribución de Docente por Título y Tipo de Establecimiento 2013-2023**

**Tabla 4**

Título	2013			2023		
	EE más de 60% prioritarios	EE menos de 60% prioritarios	Total	EE más de 60% prioritarios	EE menos de 60% prioritarios	Total
Titulado educación	94%	95,2%	94,6%	93,9%	95,9%	94,9%
Titulado en otras áreas	4,3%	3%	3,6%	5,2%	3,1%	4,2%
No titulados	1,8%	1,8%	1,8%	0,9%	1%	1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Educación.

### La formación inicial sigue extendiéndose

La Tabla 5 evidencia ciertos cambios en la formación inicial, otra dimensión fundamental para el diagnóstico de las capacidades docentes. En 2023, el 90% de los docentes se formó en universidades, con cierto aumento respecto al 2013, cuando la cifra era del 89%. Este incremento se observa principalmente en establecimientos con menos estudiantes prioritarios, donde la proporción de docentes universitarios alcanza el 92%. La presencia de docentes sin título disminuyó de un 2% a un 1% durante la década. Con todo, persiste un grupo de docentes formados en Institutos Profesionales (7%) y en Centros de Formación Técnica (1%).

Las cifras dan cuenta de una consolidación de la formación universitaria como vía de ingreso predominante a la docencia, lo que, en teoría, puede tener impacto positivo en las capacidades docentes, dado que la formación universitaria tiende a ofrecer una preparación más extensa en teoría pedagógica, didáctica específica y gestión del aula. No obstante, la presencia de un grupo de docentes formado en instituciones técnicas sugiere la necesidad de fortalecer su desarrollo profesional continuo para asegurar mayores niveles de equidad de las capacidades pedagógicas en el sistema, especialmente en contextos de mayor vulnerabilidad educativa .

**Distribución de docente por institución en la que se formó y tipo de establecimiento 2013-2023**

**Tabla 5**

Título	2013			2023		
	EE más de 60% prioritarios	EE menos de 60% prioritarios	Total	EE más de 60% prioritarios	EE menos de 60% prioritarios	Total
No tiene título	2%	2%	2%	1%	1%	1%
Universidad	88%	90%	89%	89%	92%	90%
Centro de Formación Técnica	1%	0%	1%	1%	0%	1%
Instituto Profesional	7%	6%	7%	8%	6%	7%
Escuela Normal	2%	1%	1%	0%	0%	0%
Otro tipo de institución	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Construcción propia, sobre la base de datos del Ministerio de Educación.

La Tabla 6 muestra la distribución de los docentes según el número de semestres de formación. Ella refleja un cambio hacia programas más extensos entre 2013 y 2023, con un aumento de la proporción de docentes formados en carreras de más de 8 semestres (del 51% al 58%). Aunque se sigue observando que los docentes con más años de formación predominan en los establecimientos no prioritarios (58% en 2013

y 63% en 2023), se ha registrado un aumento mayor en el porcentaje de docentes con 8 semestres o más en establecimientos prioritarios, pasando del 42% al 54%, lo que representa un incremento de 12 puntos porcentuales.

**Distribución de docentes por semestres de duración de la carrera y tipo de establecimiento 2013-2023**

**Tabla 6**

N° semestres	2013			2023		
	EE más de 60% prioritarios	EE menos de 60% prioritarios	Total	EE más de 60% prioritarios	EE menos de 60% prioritarios	Total
Menos de 6	5%	3%	4%	4%	3%	4%
entre 6 y 8	53%	38%	46%	43%	34%	38%
más de 8	42%	58%	51%	54%	63%	58%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Educación.

### *La evaluación entra en escena...*

La actual política docente contiene tres evaluaciones obligatorias. La primera es la Evaluación Nacional Diagnóstica (END) durante la formación inicial, que se realiza en dos momentos: primero al inicio de la carrera siendo aplicada por la universidad, la cual debe orientar acciones de nivelación y acompañamiento y después al final de la trayectoria universitaria, cuando es aplicada por el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, basada en los estándares pedagógicos y disciplinarios, que es un requisito para la obtención del título profesional. Las otras dos evaluaciones se rinden en el contexto de la carrera profesional docente: el Portafolio de Competencias Pedagógicas, que busca evaluar el desempeño docente en el aula considerando sus variables de contexto, y la Evaluación de Conocimientos Específicos y Pedagógicos (ECEP), que busca evaluar los conocimientos vinculados al nivel y disciplina. El Portafolio es un instrumento con una larga trayectoria en el sistema escolar chileno, ya que formaba parte del repertorio de instrumentos de la Evaluación Docente. En cambio, la Evaluación de Conocimientos Específicos y Pedagógicos se inaugura como instrumento obligatorio con la nueva carrera profesional.

La Tabla 7 refiere a los resultados del Portafolio docente, mostrando una concentración de los docentes en las categorías intermedias (B y C). El 35% de los docentes se ubica en la categoría B, mientras el 33% en la categoría C, sin diferencias significativas entre los establecimientos prioritarios y no prioritarios. La categoría D representa al 22% de los docentes, indicando un nivel de desempeño más bajo. Completando el cuadro, solo el 2% de los docentes alcanza la categoría A, la más alta, lo que evidencia un desafío en términos de alcanzar niveles de excelencia pedagógica. En el extremo opuesto, un 8% de los docentes se clasifica en la categoría E, lo que evidencia áreas críticas que requieren mejoras significativas en el desempeño docente.

**Distribución de docentes por semestres de duración de la carrera y tipo de establecimiento 2013-2023****Tabla 7**

Categoría de logro	Portafolio		
	EE Alta concentración alumnos prioritarios	EE Baja concentración alumnos prioritarios	Total
A	2%	2%	2%
B	35%	36%	35%
C	33%	32%	33%
D	23%	22%	22%
E	7%	8%	8%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Educación.

La Tabla 8 profundiza en la relación entre las competencias docentes y la concentración de estudiantes vulnerables en los establecimientos, focalizándose en los resultados en las pruebas ECEP. Los guarismos indican que la mayoría de los docentes se agrupa en la categoría B, tanto en establecimientos prioritarios como no prioritarios (40% y 43%, respectivamente). Se observan diferencias más pronunciadas en la categoría A, donde solo el 9% de los docentes en establecimientos prioritarios alcanza este nivel de logro, en comparación con el 14% en aquellos no prioritarios. Asimismo, se observa una mayor proporción de docentes en la categoría D en establecimientos prioritarios (15%) respecto de establecimientos no prioritarios (11%). Estos hallazgos subrayan la necesidad de políticas diferenciadas de desarrollo profesional que atiendan las desigualdades en la distribución de capacidades docentes, promoviendo el fortalecimiento de la enseñanza en contextos más desafiantes.

**Distribución de docentes según categoría de logro en la Evaluación de Conocimientos Específicos y Pedagógicos (ECEP)****Tabla 8**

Categoría de logro ECEP	Portafolio		
	EE Alta concentración alumnos prioritarios	EE Baja concentración alumnos prioritarios	Total
A	9%	14%	11%
B	40%	43%	42%
C	36%	32%	34%
D	15%	11%	13%
Total	100%	100%	100%

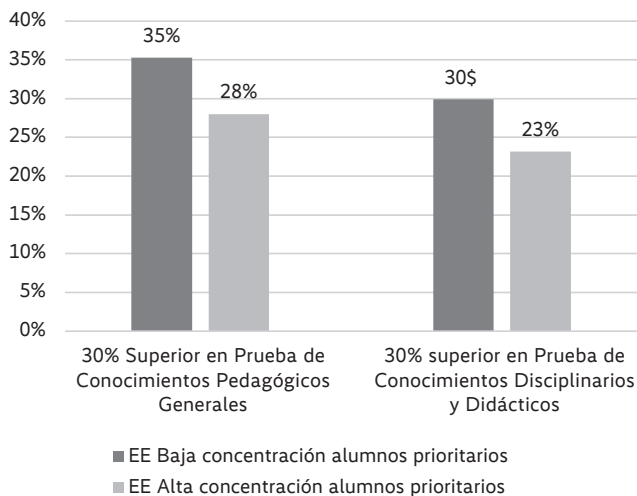
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Ministerio de Educación.

El Gráfico 2 compara cómo se distribuyen los nuevos docentes que, siendo estudiantes de Pedagogía, se ubicaron en el 30% de mejores rendimientos de su respectiva generación en la Evaluación Diagnóstica de la Formación Inicial Docente. Dentro de esta evaluación, los resultados en la prueba de Conocimientos Pedagógicos Generales muestran que en establecimientos prioritarios el 28% de los nuevos docentes estuvieron en el 30% más alto de su generación al final de su formación universitaria. En cambio, en establecimientos no-prioritarios, el 35% de los nuevos docentes se ubicó en el 30% más alto.

Dicho patrón se mantiene en los resultados de la prueba sobre Conocimientos Disciplinarios y Didácticos. En establecimientos prioritarios, el 23% alcanzó puntajes dentro del 30% superior de su generación. En contraste, en establecimientos no-prioritarios, el 30% de los nuevos docentes estuvo en el 30% superior de su generación. En resumen, los resultados muestran que los establecimientos con más alumnos prioritarios tienen menos docentes de alto rendimiento académico, en comparación con los establecimientos no prioritarios. Esto sugiere la necesidad de políticas que fortalezcan la atracción de docentes de alto desempeño en contextos más vulnerables para mejorar la calidad educativa.

**Distribución de docentes con evaluación nacional diagnóstica entre 2016 y 2022 sobre el 30% superior.**

**Gráfico 2**



Fuente: Construcción y elaboración propia, sobre la base de datos del Ministerio de Educación.

## Conclusiones e ideas preliminares para ampliar capacidades docentes

El análisis comparativo de los datos sobre las capacidades docentes, así como sobre su distribución según las características socioeconómicas de la matrícula de los establecimientos escolares, arroja cinco resultados principales:

1. En la última década hubo un aumento muy significativo (27%) en el número de docentes, para una población estudiantil que se mantuvo estable (aumentó un 3%), sin que existiera efecto alguno en los resultados de aprendizaje entre los estudiantes, que se mantienen estables tanto en las mediciones nacionales del SIMCE como en las internacionales de PISA/OECD;
2. Esta mantención del tamaño de la matrícula estudiantil se dio junto con una mayor diversificación en su composición. Si bien la proporción de estudiantes considerados prioritarios no se modificó, sí se produjo una duplicación de los estudiantes que se reconocen con Necesidades Educativas Especiales, mientras que los estudiantes extranjeros crecieron dieciocho veces. Estos tres grupos de estudiantes se concentran en ciertos establecimientos, existiendo aún una alta segregación, en especial de los estudiantes extranjeros (con un Índice de Duncan de 0,55);
3. El aumento en la cantidad de docentes ha ido de la mano con la incorporación de profesores/as más jóvenes al sistema (el promedio general de edad bajó en dos años, de 42,2 a 40,6), así como con un aumento de las horas en sus contratos (de 35 a 38 horas promedio), el que es mayor entre los establecimientos escolares que concentran mayor cantidad de estudiantes prioritarios;
4. Se universalizó la tendencia de que los docentes cuenten con título profesional de profesor/a (94,9%) otorgado por instituciones universitarias (91%), ampliándose el grupo, ahora ya mayoritario (58%), que ha cursado carreras con una duración superior a ocho semestres. Esta formación más extensa es más frecuente (63%) entre los docentes que trabajan en establecimientos con menor concentración de estudiantes prioritarios; y,
5. Los sistemas de evaluación de las competencias profesionales de los docentes, sea en ejercicio o al finalizar su formación de pregrado, muestran una concentración en los niveles intermedios, siendo difícil aún, por su reciente implementación, comparar sus resultados en el tiempo. Con todo, los docentes que trabajan en establecimientos con mayor concentración de estudiantes prioritarios tienden a poseer una evaluación más deficiente en las pruebas ECEP de conocimientos pedagógicos y disciplinarios (15% v/s 11%), así como reciben a menos docentes nóveles con resultados destacados al finalizar su formación de pregrado (23% v/s 30%).

Estos resultados muestran que es necesario perseverar en la ampliación de las capacidades docentes, en especial –pero no únicamente– entre los docentes que trabajan en establecimientos más carenciados, y que en este desafío se debe incorporar los efectos que implica la múltiple diversificación de la matrícula escolar en curso. El

propósito de construir capacidades profesionales para una docencia eficaz debe ser explicitado como la columna vertebral de las diferentes políticas educativas en los años venideros.

Desde una perspectiva temporal más amplia, creemos que es importante que dichas políticas no pretendan partir de cero ni refundar lo que se ha logrado construir en las últimas décadas a favor del mayor profesionalismo docente y la búsqueda de más equidad y justicia educacional. Hay un largo aprendizaje institucional y esfuerzo país que cuidar, pero además hay políticas que aún no se han desplegado completamente, como la nueva educación pública, y que deben contar con tiempo y recursos suficientes para rendir todos sus frutos. Apostamos, entonces, por una combinación de una continuidad mejorada, en especial con un salto en la implementación de algunas políticas existentes, junto con la incorporación de nuevas políticas y medidas que permitan adecuarse a los nuevos desafíos que las transformaciones educativas y sociales están demandando. Con la intención de abrir una discusión programática, aventuramos las siguientes diez ideas preliminares, algunas de ellas ya planteadas por el Plan Nacional Docente del MINEDUC (2024), las que podrían estar contenidas en una agenda proconstrucción de capacidades docentes con perspectiva de equidad educativa:

1. Emplear intensivamente los recursos de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) con foco en la ampliación de las capacidades docentes y la mejora de los aprendizajes académicos y socioemocionales de los estudiantes. Se ha señalado (Dirección de Presupuestos, 2023) que existe una tendencia en el tiempo de subejecución de los recursos de la SEP por parte de los sostenedores, con tasas que no superan el 73%. Resulta incomprensible que se subutilicen año a año estos importantes recursos provistos para construir una educación más equitativa. Por ello, proponemos generar medidas para que estos recursos se destinen en las áreas antes señaladas;
2. Resolver rápidamente las dificultades identificadas en los procesos de inducción y mentoría a los docentes nóveles, según el nuevo sistema de desarrollo profesional docente. Cerca del 1% de la población elegible ha accedido a estos dispositivos, ya que aún existen nudos críticos en el diseño e implementación de esta política (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2023). En la misma dirección, el Plan Nacional Docente plantea eliminar las trabas legales y diversificar las modalidades de mentoría;
3. Ampliar los incentivos materiales y no materiales vigentes en el sistema de desarrollo profesional docente para los docentes que se desempeñan en los establecimientos educacionales con mayor proporción de estudiantes prioritarios. Complementariamente, el Plan Nacional Docente está desarrollando una plataforma que permitirá geolocalizar los mayores problemas de carencia de docentes en establecimientos y disciplinas;
4. Potenciar el apoyo técnico-pedagógico que se brinda desde los SLEP a los establecimientos educacionales, asegurando su calidad e innovando en las estrategias de desarrollo de capacidades de docentes y directivos (por ejemplo, mediante redes activas de indagación pedagógica inter e intraestablecimientos);

5. Institucionalizar espacios de experimentación pedagógica que permitan construir respuestas adecuadas a los desafíos que impone la creciente complejidad de los procesos escolares. Estos espacios, además, podrían posibilitar transformar experiencias educativas exitosas en políticas educativas regulares;
6. Crear una estrategia de acción destinada a la adecuada inclusión de los estudiantes extranjeros en los establecimientos subvencionados, priorizando aquellos que tengan en su matrícula más de 20% de dicho grupo, y que incluya acciones de acompañamiento académico y socioemocionales, así como iniciativas promotoras de la interculturalidad;
7. Potenciar el liderazgo de los equipos directivos de los establecimientos, particularmente en el sector público, fomentando y creando condiciones adecuadas –como la existencia de una carrera directiva– para el pleno despliegue de su labor de apoyo al desarrollo profesional individual y colectivo de los docentes. Sobre esto, el Plan Nacional Docente propone crear un sistema de desarrollo profesional para los directivos escolares;
8. Utilizar a plenitud las capacidades de liderazgo pedagógico de los docentes, impulsando que los más destacados cumplan labores de apoyo a sus pares, en particular a los docentes principiantes, sin por ello abandonar el aula. Emplear más intensivamente las potencialidades de los docentes expertos I y II para el desarrollo profesional de los docentes, dándoles un rol destacado en las comunidades profesionales y en las mentorías;
9. Innovar en las formas de relación entre facultades de Educación, sostenedores educacionales y establecimientos escolares, buscando alianzas de mediano y largo plazo orientadas a la renovación de la formación inicial, el desarrollo de capacidades docentes y el mejoramiento del aprendizaje de los estudiantes. Estas nuevas alianzas debiesen priorizarse en los SLEP. Además, el Plan Nacional Docente plantea medidas para el mejoramiento continuo de las carreras de pedagogía en la implementación de los nuevos Estándares Profesionales de la Docencia; y, por último,
10. Innovar en los vínculos que se forman entre los establecimientos educativos y las comunidades territoriales de las que forman parte, siguiendo la perspectiva de ciudades educadoras, debemos buscar que los entornos territoriales puedan ser una parte activa en la formación y aprendizaje de los estudiantes (Figueras, 2007; Aramendi, Rekalde-Rodríguez, & Cruz, 2022).

Más allá de estas ideas preliminares, la construcción de una agenda pro-ampliación de las capacidades docentes con una perspectiva de justicia social debe seguir desarrollándose a partir de la sistematización de experiencias exitosas, pero habitualmente invisibilizadas, hoy presentes en el sistema escolar. Igualmente, debe enfocarse en profundizar el diagnóstico sobre las actuales capacidades docentes y su distribución, abordando temas relevantes, como las inequidades territoriales que hoy existen entre regiones y comunas, así como en la situación específica de ciertas disciplinas, como las matemáticas, física o química, en que hay carencia de docentes especializados para dictarlas, especialmente en escuelas y liceos desaventajados. De cualquier manera, este debate deberá superar el falaz lugar común sobre un generalizado (y no fo-

calizado) déficit de docentes y comprender que, en el Chile de hoy, la cuestión docente se refiere principalmente a capacidades y no a cantidades.

## Bibliografía

Aramendi, P., Rekalde-Rodríguez, I., & Cruz, E. (2022). Las ciudades educadoras ante la segregación escolar: caminando hacia el desarrollo sostenible. *Teoría de la Educación: Revista Interuniversitaria*, 34(2), 209-235.

Barber, M., & Mourshed, M. (2007). *How the world's best performing systems come out on top*. McKinsey & Company. Obtenido de <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/17300?show=full>

Bascopé, M., Domínguez, M., Meckes, L. y San Martín, E. 2012. ¿Producen mejores resultados las carreras de pedagogía básica con más años de acreditación? *Estudios Públicos*. 128 (oct. 2012)

Bellei, C., & Villalobos, C. (2024). The Construction of a Political Actor in a Post-Dictatorship and Neoliberal Context: Persistence, Success, and Challenges of the Chilean Student Movement (1990–2020). En *The Bloomsbury Handbook of Student Politics and Representation in Higher Education* (págs. 328-345). Bloomsbury Academic.

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*, 46(1), 205-245.

Darling-Hammond, L., Hyler, M., & Gardner, M. (2017a). *Effective Teacher Professional Development*. Learning Policy Institute.

Darling-Hammond, L. (2017b). Teacher education around the world: What can we learn from international practice? *European Journal of Teacher Education*, 40(3), 291-309.

Dirección de Presupuestos. (2023). *Evaluación Focalizada de Ámbito Programa Subvención Escolar Preferencial*.

Duncan, O., & Duncan, B. (1955). A Methodological Analysis of Segregation Indexes. *American Sociological Review*, 20(2), 210-217.

Figueras, P. (2007). Ciudades educadoras, una apuesta por la educación. *CEE Participación educativa* (6), 22-27.

García Huidobro, J. E. (ed.) (1999). *La reforma educacional chilena*. Editorial Popular.

Lagos, R. (1987). *Efectos del Proceso de Ajuste Económico sobre la Educación en América Latina*. UNESCO-OREALC.

Manzi, J. (ed.) (2011). *La evaluación docente en Chile*. MIDE UC.

Ministerio de Educación (2024). Plan Nacional Docente.

Muñoz, G., & Weinstein, J. (2020). Ley de Inclusión: el difícil proceso para redefinir las reglas del juego de la educación particular subvencionada en Chile. En *Política educativa en América Latina: Reformas, resistencia y persistencia*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Picazo, M. (2013). *Las políticas escolares de la concertación durante la transición democrática*. Ediciones Universidad Diego Portales.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2023). *Evaluación del Sistema de Apoyo Formativo y del Sistema de Reconocimiento y Promoción de la Ley 20.903*.

Tedesco, J. (2012). *Educación y justicia social en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Weinstein, J., & Muñoz, G. (2009). Calidad para todos: la reforma educacional en el punto de quiebre. En *Más acá de los sueños, más allá de lo posible: la concertación en Chile*. Santiago: LOM Ediciones.

Weinstein, J., & Villalobos, C. (2016). Chile: La experiencia de la Subvención Escolar Preferencial. En M. Souto (Ed.), *Transferencias directas a escuelas: reflexiones sobre prácticas en América Latina* (págs. 58-100). IPPE-UNESCO.

## Anexo

**Descripción de establecimientos con alta o baja concentración de alumnos vulnerables 2023**

**Tabla 1 A**

Variables	EE Alta concentración alumnos prioritarios	EE Baja concentración alumnos prioritarios
Establecimiento tiene convenio PIE	74%	29%
Rural	47%	9%
Matrícula Promedio Total del EE	267	336

Fuente: Construcción propia, sobre la base de datos del Ministerio de Educación.

**Distribución de establecimientos con alta o baja concentración de alumnos prioritarios por dependencia 2023**

**Tabla 2 A**

Variables	EE Alta concentración alumnos prioritarios		EE Baja concentración alumnos prioritarios	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Municipal	3453	56%	1058	18%
Particular Subvencionado	2113	35%	3532	59%
Particular Pagado	1	0%	1201	20%
Corp. De Administración Delegada (DL 3166)	56	1%	14	0%
Servicio Local de Educación	498	8%	151	3%
Total	6121	100%	5956	100%

Fuente: Construcción propia, sobre la base de datos del Ministerio de Educación.

**Distribución de establecimientos con alta y baja concentración de alumnos prioritarios por región 2023**
**Tabla 3 A**

Región	EE Alta concentración alumnos prioritarios		EE Baja concentración alumnos prioritarios		Total	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
1	45	0,7%	183	2%	228	2%
2	31	0,5%	234	2%	265	2%
3	99	1,6%	80	1%	179	1%
4	454	7,4%	341	3%	795	7%
5	609	9,9%	667	6%	1276	11%
6	404	6,6%	319	3%	723	6%
7	579	9,5%	272	2%	851	7%
8	652	10,7%	513	4%	1165	10%
9	885	14,5%	220	2%	1105	9%
10	660	10,8%	340	3%	1000	8%
11	57	0,9%	33	0%	90	1%
12	23	0,4%	80	1%	103	1%
13	911	14,9%	2313	19%	3224	27%
14	350	5,7%	125	1%	475	4%
15	62	1,0%	88	1%	150	1%
16	300	4,9%	148	1%	448	4%
Total	6121	100,0%	5956	100%	12077	100%

Fuente: Construcción propia, sobre la base de datos del Ministerio de Educación.

**Distribución de docente en establecimientos con alta y baja concentración de alumnos prioritarios por función principal 2013 y 2023**
**Tabla 4 A**

Función principal	2013			2023		
	Establec. más de 60% prioritarios	Establec. menos de 60% prioritarios	Total	Establec. más de 60% prioritarios	Establec. menos de 60% prioritarios	Total
Docente de aula	83468	88318	171786	112027	104470	216497
Director(a)	5024	2939	7963	4300	4547	8847
Función Técnico pedagógica	1634	2196	3830	2833	2988	5821
Directiva	7059	8174	15233	7730	7940	15670
Otra4889	3920	8809	9717	6318	16035	
Total	102074	105547	207621	136607	126263	262870

Fuente: Construcción propia, sobre la base de datos del Ministerio de Educación.

# **A 25 años del CAE: El rol del socialismo chileno en la política pública de financiamiento de la Educación Superior**

Juan Cristóbal Cantuarias Cantuarias y Francisca Valencia Arias

Resumen: el trabajo busca caracterizar el rol del socialismo chileno en materia de política pública de financiamiento de la educación superior en Chile, rescatando las discusiones que quedaron empolvadas con el devenir de los años en materia de acceso, calidad y estado docente, y que caracterizan el ideario y programa político del Partido Socialista de Chile. Para esto, se realiza un estudio de las grandes reformas en la materia de los últimos 20 años, junto con el debate político que las definió, las que se encuentran en un vis-à-vis con lo que fue la discusión interna del partido en dicho recorrido. En particular, se aborda la política del Crédito con Aval del Estado y de la gratuidad. Finalmente, se hace referencia a la controvertida propuesta de condonación al Crédito con Aval del Estado y, en definitiva, a la necesidad inminente de terminar con dicha política, a fin de redirigir con mayor fuerza el debate a la implementación de un mecanismo “socialista” de financiamiento para la educación superior.

Palabras clave: Socialismo chileno, financiamiento de educación superior, Crédito con Aval del Estado (CAE), gratuidad, condonación de deuda estudiantil.

## **Introducción**

A dos décadas de la creación del Crédito con Aval del Estado (en adelante “CAE”), el debate sobre el financiamiento de la educación superior en Chile se mantiene como una de las discusiones más importantes en el ámbito de las políticas públicas. La instauración del CAE en 2005, durante el gobierno de Ricardo Lagos, marcó un punto de inflexión en el sistema de financiamiento, al incorporar la participación de la banca privada y trasladar la carga económica de la educación hacia las familias. Este modelo de financiamiento ha sido objeto de fuertes críticas por sus efectos en el sobreendeudamiento de miles de estudiantes y por el beneficio que la banca ha obtenido a costa del esfuerzo fiscal y las familias chilenas.

Este trabajo tiene como objetivo analizar el papel del socialismo chileno, específicamente del Partido Socialista de Chile (en adelante “PS”), en la definición y transformación de la política pública de financiamiento de la educación superior durante los últimos 20 años. A través de un estudio legislativo y un examen de los debates internos del PS, se exploran las posturas y tensiones que el partido ha sostenido en relación con el CAE, la política de gratuidad instaurada en 2016 y la reciente propuesta de condonación de deudas impulsada por el presidente Gabriel Boric. Estas políticas no solo reflejan una evolución en el marco normativo, sino que también muestran la compleja relación del PS con los principios de justicia social, la mercantilización de la educación y la responsabilidad del Estado en garantizar derechos fundamentales.

El análisis abordará, en primer lugar, los antecedentes y los argumentos que llevaron a la implementación del CAE, seguido de una revisión de las críticas y movilizaciones que, desde 2006, han impulsado una visión crítica dentro del PS respecto a este sistema de financiamiento. Posteriormente, se examinará la política de gratuidad implementada en el segundo gobierno de Michelle Bachelet y sus limitaciones en la resolución del problema de la deuda estudiantil. Finalmente, se explorará la reciente propuesta de condonación de deudas y el debate sobre la necesidad de transitar hacia un modelo socialista de financiamiento, que desvincule la educación del mercado y reafirme el compromiso del Estado con el derecho a la educación superior pública gratuita y de calidad.

Con esta revisión, se pretende contribuir a la comprensión del rol del socialismo chileno en la historia reciente de la educación superior, rescatando las discusiones internas y el contexto político que han modelado la postura del PS en esta materia. Este análisis es fundamental para evaluar los desafíos actuales y futuros en la construcción de un sistema educativo justo y equitativo, que responda no solo a la urgencia de aliviar la carga financiera de quienes estudian, sino también a la necesidad de reestructurar el sistema educativo chileno en sintonía con los principios de justicia social y equidad promovidos por el socialismo chileno.

## **Reformas legislativas en la educación superior y la mirada socialista**

### **1. Principales reformas de los últimos 20 años**

La educación superior en Chile ha estado en el debate público con mayor fuerza que nunca en los últimos años. En especial, respecto a su financiamiento y al fenómeno del sobreendeudamiento de las familias chilenas. Esta discusión tiene sus orígenes en el debate de la Ley N° 20.027, que creó el Crédito con Aval del Estado como un instrumento de financiamiento de la educación superior, durante el gobierno del expresidente Ricardo Lagos, política pública impulsada durante la coalición de gobierno denominada Concertación de Partidos por la Democracia, que reunió a los grandes partidos de centro, centroizquierda e izquierda existentes a la época, incluyendo, por cierto, al PS.

A poco menos de un año de su implementación, los/as estudiantes secundarios se movilizaron en la denominada “Revolución Pingüina”, que tuvo lugar desde abril del 2006 hasta junio del mismo año, demandando mejores condiciones de infraestructura en la educación pública, fin a la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) que permitía el lucro en la educación, y fin a la municipalización de la educación escolar, uno de los legados de la dictadura de Augusto Pinochet (Domedel & Peña y Lillo, 2008). Estas demandas se retomarían con las movilizaciones estudiantiles del año 2011, ahora con una amplitud que reunía no solo a la educación escolar, sino también a la educación superior, bajo la consigna “educación gratuita y de calidad” como una de las principales demandas. Así, el 2011, con la toma del Instituto Nacional y de la Casa Central de la Universidad de Chile, comienza una movilización que buscaría instaurar una educación pública gratuita, de calidad y sin fines de lucro. Esta movilización

propició críticas al CAE como sistema de financiamiento, dejando entrever el excesivo rédito económico de los bancos, a costa del endeudamiento de los/as estudiantes (Guzmán & Riquelme, 2011).

Luego del retorno de la izquierda al gobierno, la entonces presidenta Michelle Bachelet (PS) optó por una agenda marcada decididamente por reformas a la educación pública. No solo impulsa la ley que instaura la política de la gratuidad como forma de financiamiento de los estudios de nivel superior (Ley 21.091), sino que también ingresa y promulga la ley que crea el Sistema de Educación Pública (Ley 21.040), que de forma inédita postula una fórmula concreta para la desmunicipalización de la educación escolar, a través de la creación de nueva institucionalidad del Estado para devolverle su rol docente.

La política de la gratuidad vino a responder a una de las grandes demandas del movimiento estudiantil del 2011. Con todo, el desembolso fiscal que presupone una política que exime de todo pago a los estudiantes se estableció con ciertos límites. De esta manera, la gratuidad actualmente solo es para quienes pertenezcan a los deciles 1 al 6. No obstante, la gratuidad no tuvo dentro de sus objetivos hacerse cargo del fenómeno del CAE y del creciente endeudamiento de los estudiantes a costa de un altísimo gasto fiscal (en beneficio directo de la banca). A pesar de que efectivamente se ingresó un proyecto de ley que planteó este objetivo, este no alcanzó a ver la luz en su tramitación legislativa (Cámara de Diputadas y Diputados, 2018a). Este último aspecto fue una de las principales críticas y preocupaciones de una incipiente alianza de partidos políticos que se erigieron en torno a las demandas estudiantiles, denominada Frente Amplio. De esta forma, el CAE se consolidó en el debate público como un problema, tanto para el Fisco como para los/as estudiantes –que pasaban a ser deudores–. Por ello, en el segundo gobierno de derecha del expresidente Sebastián Piñera, se propuso también un proyecto de ley que buscó establecer un sistema de financiamiento para reemplazar el CAE, pero que no eliminaba la noción de crédito, ni tampoco entregaba una solución efectiva a las distintas realidades socioeconómicas de los/as deudores/as, perpetuándose así el sobreendeudamiento (Cámara de Diputadas y Diputados, 2018b).

Con la llegada del presidente Gabriel Boric al poder en el año 2022, su agenda de gobierno incluyó una de las principales promesas de su campaña: el fin del CAE y, con ello, un nuevo instrumento de financiamiento público para la educación superior. Finalmente, en octubre de 2024, ingresó a tramitación el mensaje con el proyecto de ley (Cámara de Diputadas y Diputados, 2024). Esta iniciativa, además, incluyó un Plan de Reorganización y Condonación de las deudas educativas, a fin de incorporar elementos de justicia para beneficiar a los deudores.

A lo largo de los últimos 20 años, el PS ha sido un protagonista central en las discusiones y reformas sobre el sistema de financiamiento y acceso a la educación superior en Chile. Desde la implementación del CAE en 2005 hasta la reciente propuesta de condonación de deudas en 2024, el PS y la Juventud Socialista (en adelante “JS”) han experimentado un profundo debate interno sobre el rol del Estado, el mercado y el compromiso socialista con la educación pública como un derecho social. A fin de profundizar en estos debates, a continuación, se abordan las principales políticas públicas implementadas en materia de financiamiento de la educación superior, en contraste

con lo que han sido las principales posturas y tensiones políticas dentro del PS que han acompañado la evolución de las reformas en esta materia.

## 2. El Crédito con Aval del Estado

### *Génesis de la política*

Para comprender de mejor manera el fenómeno que precedió la discusión de un nuevo instrumento de financiamiento estudiantil, resulta clave remontarse a la primera década de los 2000. En este momento el contexto del país reflejaba una expansión de la matrícula casi al doble en instituciones de educación superior, por lo que el acceso a la educación superior se erigió como un tema importante a abordar. En aquel entonces, las principales formas de financiamiento para la educación superior consistían en: (1) financiamiento particular; (2) becas de arancel financiadas por el Fisco; (3) becas privadas de cada institución de educación superior; y (4) Fondo Solidario de Crédito Universitario (antes Crédito Fiscal).

De tal modo, en el año 2005, bajo el gobierno del presidente Ricardo Lagos, se promulgó la Ley que Establece Normas para el Financiamiento de Estudios de Educación Superior (Ley 20.027) y que introdujo el CAE como alternativa para financiar los estudios superiores. Uno de los principales objetivos declarados por el Mensaje presidencial que dio origen al proyecto fue facilitar el ingreso a la Educación Superior, específicamente sentando “las bases institucionales para establecer un subsistema de crédito sustentable para estudiantes de instituciones autónomas y acreditadas” (Cámara de Diputadas y Diputados, 2003). Asimismo, la ley fue discutida, explícitamente, como una “política para aquellos jóvenes chilenos que, teniendo los méritos académicos, carezcan de recursos para financiar sus estudios en universidades autónomas, en particular aquellas que no pertenecen al CRUCH, y puedan contar con un sistema de crédito que facilite su educación superior” (Cámara de Diputadas y Diputados, 2004).

De esta forma, el CAE planteó el ingreso del mercado crediticio de la banca a la educación superior de forma reglada (las condiciones del crédito están fijadas en la ley, el reglamento de la ley y las bases de licitación respectivas). Así, las instituciones financieras entregan créditos para financiar la educación, el Estado garantiza dichos créditos y, en caso de no pago por parte del estudiante, el Fisco desembolsa a la banca el porcentaje del crédito que había garantizado, correspondiente al 90% del monto total. El crédito, en tanto derecho personal, se entrega al estudiante y es este quien decide a cuál de las instituciones –adscritas a este instrumento– ingresar y llevar su financiamiento<sup>1</sup>. Así, la persona es quien, en ultima ratio, decide donde llevar la

---

1 En términos más precisos, el CAE consiste en el otorgamiento de un crédito con un 2% de interés anual real, para financiar los estudios de educación superior, entregado por las entidades bancarias que hayan participado de la licitación del año respectivo, quienes financian el arancel referencial de la carrera determinada del postulante. Este crédito es garantizado en un 90% por el Fisco, que opera como aval. El estudiante tiene 18 meses de gracia para que se empiece a cobrar la cuota mensual que debe enterar a la institución financiera con la que suscribió el contrato crediticio. En caso de no pago consecutivo (4 cuotas consecutivas, según el Reglamento de la Ley) el banco puede cobrar el 90% del total del crédito a la Tesorería General de la República, la que luego podrá cobrar al estudiante, ya que pasa a ser el acreedor del 90% del crédito que garantizó y que luego pagó. Con todo, el banco siempre retiene un 10% del total del crédito, que podrá cobrar como estime conveniente.

inyección potencial de ingresos fiscales. El instrumento, por su parte, no establece limitaciones más que el cumplimiento de ciertos requisitos mínimos que debe observar la institución de educación superior (en adelante “IES”), por lo que se busca afectar lo menos posible el universo de opciones del o la estudiante al momento de definir dónde estudiar.

Por lo expuesto, a través de este mecanismo se consolida una expresión acerca del financiamiento de la educación en nuestro país, denominada “la política del vóucher”. Lo anterior presupone, de cierta manera, que es el Fisco el que entrega el “cupón” de financiamiento a la persona, y luego ella, en principio, tiene la libertad de definir dónde depositarlo. Esta libertad en realidad es aparente, pues en el caso de la educación superior y sus procesos de admisión, suelen exigirse tres formas de medición que limitarán necesariamente las opciones: el puntaje obtenido en la prueba de admisión respectiva (actual PAES, ex PTU y antes de ello PSU), su rendimiento académico en la enseñanza media (Notas de Enseñanza Media o NEM) y su posición relativa respecto a sus pares (ranking). La tónica actual en nuestro país es que las IES del Estado suelen ser las más prestigiosas y, en cuanto a universidades, aquellas que pertenecen al Consejo de Rectores (CRUCH). Ello se traduce en que la cantidad de personas que postula a estas instituciones es muy alta y, por ende, los puntajes de acceso a estas instituciones son más altos que para el resto. Las instituciones privadas, por su parte, resultan una alternativa para quienes, por falta de puntaje, no pudieron acceder a las otras instituciones, concentrando por ello a un gran número de estudiantes provenientes de familias de clase media, que en definitiva no tienen otra alternativa que estudiar con CAE. De estos datos es posible concluir que el CAE ha beneficiado principalmente a estudiantes matriculados en universidades privadas, instituciones profesionales y centros de formación técnica (Comisión Ingresos, 2023).

Con todo, con la proliferación del CAE y de estas instituciones, el fenómeno que termina por ocurrir es que una gran parte del financiamiento de las instituciones privadas de educación superior tiene origen fiscal, a través de un financiamiento seguro por parte de la banca, primero, y del Fisco, luego, el cual garantiza el 90% del crédito. En esta línea, por ejemplo, solo en 2023, cuatro de las instituciones que antes conformaban el grupo Laureate International recibieron aproximadamente \$124.142 MM de pesos por concepto de CAE. Vale mencionar que este grupo fue propietario de instituciones de educación superior como las universidades Andrés Bello, Viña del Mar y de las Américas, así como el Instituto Profesional AIEP y la Escuela Moderna de Música y Danza. A la vez, diversos informes del Ministerio de Educación del año 2018 daban cuenta de instrumentalización y desnaturalización de las instituciones de educación superior en que incurría el citado grupo, en desmedro de la calidad académica (Radio Biobío, 2018).

Por su parte, las universidades privadas no CRUCH fueron las mayores beneficiadas por el CAE, con un 59,8% del financiamiento total por ítem de créditos (Contraloría General de la República, 2023). Es así como se produce una suerte de subvención respecto de las variadas instituciones privadas de educación superior que comenzaron a recibir estudiantes financiados con CAE a montones, mientras se favorece un enriquecimiento de la banca. Así, por ejemplo, solo en recompra de créditos, para hacer

sustentable el negocio para los bancos, el Fisco ha gastado \$7,25 billones de pesos (Fundación Sol, 2024). Algo similar ocurriría en educación escolar con las subvenciones, solo que en estos casos el cupón de financiamiento no se entrega directamente a las personas, sino a las instituciones, pero también bajo el cumplimiento de ciertos supuestos específicos y con montos afectos (Canals, y otros, 2019).

Adicionalmente, otro gran problema de este instrumento ha sido el sobreendeudamiento de las personas que estudian con CAE. Tanto así que, en 2012, el entonces presidente Sebastián Piñera promulgó la Ley 20.634, que rebajó la tasa de interés del crédito a un 2% (del 5,6% que regía antes). Ello, si bien mejoró las condiciones de los nuevos créditos que se otorgaron con una tasa rebajada, también implicó un subsidio (gasto sobre la línea) por parte del Fisco respecto de todas las personas que ya habían suscrito un crédito con las reglas anteriores, pues no se podían afectar a los acreedores que ya habían suscrito con las reglas previas (bancos). El problema del sobreendeudamiento de las personas fue persistente y subsistió como parte de las problemáticas político-sociales de la época. Con todo, no fue sino hasta el 2022, con el lanzamiento del informe sobre caracterización de deudores, presentado por la Subsecretaría de Educación Superior, que se pudieron entregar algunas cifras actualizadas respecto a la situación de los y las deudoras. Entre las cifras, se reportó que casi el 70% de estos ganaban menos de \$750.000 mensuales; el 38% del total presentaba ingresos menores a \$250.000 mensuales; y el 57% del universo de deudores corresponde a mujeres (Ministerio de Educación, 2022).

Lo expuesto refuerza la idea de que la promesa de la educación superior no tiene necesariamente aparejado una mejor vida ni mejores ingresos, y que el no pago por parte de gran parte de los/as deudores no solo se debía a la falta de compromiso con el crédito, como se planteó en algún momento, sino por imposibilidad real de pagar. De esta forma, teniendo esto en cuenta, no parecería tan sensato adquirir un crédito por más de 20 millones de pesos.

### *La implementación del CAE y sus primeras críticas*

El CAE, instaurado durante el gobierno de Ricardo Lagos con el objetivo de ampliar el acceso a la educación superior, contó en un inicio con el apoyo del PS, que lo consideró una medida pragmática en un contexto de creciente demanda educativa y limitaciones de financiamiento público (Juventud Socialista de Chile, 2018a). Sin embargo, con el tiempo, la JS comenzó a manifestar inquietudes sobre los efectos adversos de esta política, especialmente con relación al sobreendeudamiento de los/as estudiantes y el protagonismo del sector bancario en el financiamiento educacional. Las críticas internas emergieron con fuerza en 2011, en el marco de las movilizaciones estudiantiles que exigían una "educación gratuita, de calidad y sin fines de lucro", una consigna que revelaba la desafección con el modelo de financiamiento vigente y exponía el carácter mercantil del sistema educativo (Partido Socialista de Chile, 2020).

La JS y varios líderes del PS expresaron que el CAE consolidaba una lógica de privatización en la educación, al introducir un esquema de vócher que garantizaba un financiamiento a instituciones de educación superior, incluso aquellas privadas, a expensas de la autonomía del Estado para controlar el uso de fondos públicos.

Esto último se evidenció con más fuerza en las noticias recientes que indicaron que la exministra de Educación del segundo gobierno de Sebastián Piñera, Marcela Cubbillos, ganaba un sueldo cercano a los 17 millones de pesos como profesora en la Universidad San Sebastián, casa de estudios que alberga aproximadamente un 70% de la matrícula de estudiantes con CAE (Deloitte, 2024). Además, la JS recalcó que el endeudamiento de estudiantes beneficiaba principalmente a los bancos, que recibían pagos respaldados por el Estado, lo cual fue señalado como un mecanismo que subordinaba la educación pública a los intereses privados (Juventud Socialista de Chile, 2018a). Este debate también impulsó a la JS a cuestionar la relación entre el Estado y la banca, y a proponer mecanismos alternativos de financiamiento que no perpetuaran el endeudamiento estudiantil (Juventud Socialista de Chile, 2018b).

### **3. La gratuidad**

#### *La política de gratuidad de la Nueva Mayoría (2014-2018)*

Siguiendo los fenómenos de movilizaciones sociales del 2011, la premisa de la educación gratuita seguía sin ser respondida por algún gobierno. Hasta el 2013, en que el programa de gobierno de la Nueva Mayoría, coalición de centro e izquierda que ungió a Michelle Bachelet como candidata presidencial, incluyó tres pilares en materia de reformas: Nueva Constitución, reforma tributaria y reforma educacional (Michelle Bachelet, 2013). Respecto a esta última, el programa relevó las consignas erigidas durante las movilizaciones estudiantiles: calidad educativa, gratuidad universal, inclusión y fin al lucro de todo el sistema educativo.

En esta línea, la gratuidad como política pública en educación superior fue incorporada en un primer momento a través de la denominada Ley Corta de Gratuidad 2016 (Ley 20.890) que modificó la Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2016, incluyendo una glosa presupuestaria para el financiamiento de estudios de nivel superior gratuitos, y que beneficiaría a estudiantes pertenecientes a los cinco primeros deciles de menores ingresos de la población.

Con el panorama anterior a la vista, y después de arduos esfuerzos, el gobierno de Michelle Bachelet continuó con el trabajo sobre gratuidad y el robustecimiento de una institucionalidad en educación superior, promulgando la Ley 21.091 sobre Educación Superior. Esta reguló el Sistema de Educación Superior, además de introducir el nuevo mecanismo de financiamiento de la educación superior, denominado gratuidad, que beneficiaría a estudiantes pertenecientes a los primeros seis deciles de menores ingresos para estudiar de forma gratuita. Adicionalmente, esta ley vino a reforzar de manera expresa la idea de que las instituciones de educación superior, públicas o privadas, deben cumplir con ciertos requisitos comunes, como someterse a la fiscalización de la Superintendencia de Educación Superior, que dicha ley crea.

La gratuidad consistió en otra forma de financiamiento en virtud de la cual el Fisco paga directamente a las IES por la educación del o la estudiante beneficiada, sin que este último contraiga obligación de pago de ningún tipo; en tal sentido, su educación es gratis. A pesar de lo positivo que ello pueda sugerir, esta política fue criticada al continuar la lógica de vóucher, ya que el estudiante es quien obtiene el beneficio de

manera personal, pudiendo entonces matricularse y llevar dicho financiamiento a la institución de educación superior que le permita sus puntajes, bastando que dicha institución se encuentre adscrita a la gratuidad. Ello habilitó que el Fisco financiara por concepto de gratuidad a variadas instituciones privadas. Tal como constata el informe de la Contraloría General de la República, en 2023 el Fisco desembolsó \$1.662.483 millones en gratuidad, de lo cual aproximadamente un 67% fue percibido por instituciones de educación superior privadas (Contraloría General de la República, 2023).

### *La gratuidad y la autocrítica del Partido Socialista*

La promulgación de la Ley 21.091, que estableció el marco regulatorio para el sistema de gratuidad, fue vista como un avance significativo. Sin embargo, internamente, la JS y otros sectores críticos del PS señalaron que esta política tenía limitaciones importantes, al no incorporar un plan claro para abordar el endeudamiento existente a través del CAE (Partido Socialista de Chile, 2020). En el Encuentro Nacional de Educación Superior de 2018, la JS discutió que, si bien la gratuidad constituía un avance hacia la justicia educativa, su implementación parcial y focalizada no eliminaba la deuda educativa ni detenía el financiamiento privado en el sector educativo, aspectos que seguían siendo percibidos como fallos estructurales (Juventud Socialista de Chile, 2018a).

En este sentido, el PS ha expresado preocupación por el hecho de que el esquema de gratuidad mantuviera la lógica del voucher, permitiendo a los/as estudiantes elegir entre instituciones públicas y privadas, siempre que estas últimas cumplieran con requisitos mínimos de acreditación. Esto, según los planteamientos de la JS en la Conferencia Nacional de Educadoras y Educadores Socialistas, desviaba recursos fiscales hacia instituciones privadas sin garantizar una mejora en la equidad educativa. El PS debatió intensamente sobre cómo avanzar hacia una gratuidad verdaderamente universal, en la que los recursos públicos fueran destinados prioritariamente a fortalecer el sistema de educación estatal (Partido Socialista de Chile, 2020).

Con todo, es importante mencionar que la Ley de Educación Superior trajo consigo una disposición muy importante: la determinación de un arancel regulado, que viene a fijar una tarifa determinada a pagar por parte del Estado a la IES dependiendo de la carrera del estudiante con gratuidad. Así, las IES no podrían disponer de los precios de los diversos programas académicos, a sabiendas de que el Fisco pagaría de todas formas dicho monto. Por el contrario, deberían ajustarse a un monto definido que se pagará por concepto de gratuidad, que será pertinente a los costos efectivos, materiales y humanos de cada tipo de programa y casa de estudios (artículos 88 y 89 de la Ley 21.091). Además, el mecanismo de gratuidad exige a las instituciones que adscriban a él un copago regulado respecto de los y las estudiantes que pertenecen a los primeros siete deciles –hasta un 40% del arancel regulado– y a los pertenecientes al octavo y noveno decil –hasta un 60% del arancel regulado– (artículo trigésimo quinto transitorio de la Ley 21.091). Con todo, actualmente dicha disposición no ha sido objeto de una revisión activa por parte de la institucionalidad educacional, por lo que, en la práctica, es difícil saber si realmente las instituciones de educación superior cumplen con lo señalado.

#### **4. El camino hacia el FES: los puntos de encuentro entre el FA y el PS**

##### *La influencia del Frente Amplio y el giro hacia una postura más radical*

La llegada del Frente Amplio al escenario político en el año 2017 trajo consigo una posición aún más crítica hacia el CAE y el rol de la banca en el financiamiento de la educación. Esta postura fue especialmente bien recibida entre las bases de la JS, que veían una posible alianza con el Frente Amplio, a través de la cual podrían abordarse propuestas más radicales, como la condonación universal de la deuda estudiantil. En este contexto, la JS expresó en múltiples reuniones y encuentros nacionales que el PS debía adoptar una postura más frontal contra el CAE y promover una transición a un modelo de financiamiento basado en la responsabilidad estatal directa, sin intermediarios financieros privados (Juventud Socialista de Chile, 2018b).

En este contexto, las tensiones entre los sectores más moderados y radicales dentro del PS llevaron a una serie de autocríticas sobre la participación del partido en la creación del CAE y la falta de una respuesta integral al endeudamiento en las reformas de la gratuidad. En su Informe Político de 2020, el PS reflexionó sobre la necesidad de avanzar hacia un sistema de financiamiento solidario que superara los principios neoliberales de las décadas anteriores, un paso que se reconoció como fundamental para reconectar con las demandas sociales de acceso y justicia en la educación superior (Partido Socialista de Chile, 2020).

##### *La propuesta de condonación de Gabriel Boric y el posicionamiento del PS*

Durante la campaña del actual presidente Gabriel Boric, uno de los puntos más importantes de su programa de gobierno fue la promesa de condonación universal de las deudas estudiantiles y el “Fin al CAE”. Así, se planteó en dicho programa:

“Condonación universal de las deudas estudiantiles. El endeudamiento estudiantil, junto con dinamizar la mercantilización y privatización de la educación superior, es una pesada mochila para las y los deudores educativos, y una alta carga para el Estado, el que a la fecha ya ha recomprado más de la mitad de los créditos cursados. Proponemos la condonación universal de las deudas educativas a través de un esquema de pagos a largo plazo por parte del Estado, donde la gradualidad sea soportada por las instituciones financieras y no por las personas endeudadas. Pondremos fin al CAE y crearemos un nuevo sistema único de créditos que será transitorio, hasta alcanzar la gratuidad universal. Será público, solidario, sin interés, sin participación de los bancos y no reproducirá los abusos del CAE” (Gabriel Boric, 2021).

En octubre del presente año, el gobierno del presidente Gabriel Boric presentó un proyecto de ley para crear un Nuevo Instrumento de Financiamiento Público para Estudios de Nivel Superior y un Plan de Reorganización y Condonación de Deudas Educativas (Cámara de Diputadas y Diputados, 2024). Este proyecto propone un nuevo sistema de financiamiento que conviva con la gratuidad, pero eliminando los sistemas actuales de crédito en que se basan el CAE y el Fondo Solidario. En definitiva, hay un esfuerzo por unificar los instrumentos y así atender de mejor manera las necesidades

de los distintos actores del sistema. Este proyecto de ley es una suerte de culminación de una lucha iniciada en las movilizaciones del 2011 por parte de las mismas personas que hoy conforman el gobierno, entre ellos el presidente Gabriel Boric y su vocera de gobierno, Camilla Vallejo, quienes entonces eran dirigentes de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile. En este sentido, en la presentación del proyecto, el presidente señaló: “(...) Este compromiso con los deudores del CAE, con las familias que han cargado esta pesada mochila durante tanto tiempo, es reflejo del compromiso de nuestro Gobierno con la educación. Estamos cumpliendo un compromiso que adquirimos con el país, pero sobre todo estamos haciendo justicia a una lucha de años”.

Este proyecto, entonces, viene a crear un instrumento de financiamiento para la educación superior (FES). En virtud de este, los estudiantes de los 9 primeros deciles podrán financiar su educación superior sin incurrir en ningún tipo de gasto por concepto de educación, sin copago. Ello les permitirá estudiar hasta la duración nominal de sus carreras, contemplando incluso un año adicional por concepto de retraso. Por haber estudiado con este instrumento, el/la estudiante adquiere la obligación correlativa de contribuir luego con un porcentaje contingente dependiente de sus ingresos, por una cantidad de años directamente relacionada con el tiempo que el instrumento le financió su educación: cada semestre estudiado con FES son 2 años de obligación de contribuir anualmente un porcentaje contingente a su ingreso. Esta obligación contempla un tramo exento para todas aquellas personas con ingresos inferiores al ingreso mínimo mensual (\$500.000), sin que entonces deban pagar durante los años en que se encuentren en dicha situación. Este instrumento no tiene tasa de interés ni deuda total, solo años por contribuir, que se ajustan a la realidad económica de cada persona. Quienes tienen más, pagarán más; y quienes tienen menos, no pagarán. En cualquier caso, el máximo que pagará cualquier persona será el 8% de sus ingresos totales anuales.

La importancia de este proyecto de ley radica precisamente en la permeabilidad que tiene respecto de cada persona y la eliminación total de la banca en la ecuación. El Fisco será quien financie, y luego con el Fisco surge la obligación de contribuir, a través de la institucionalidad de cobranza existente (Servicio de Impuestos Internos y Tesorería General de la República).

Adicionalmente, para transitar a este nuevo instrumento es importante hacerse cargo del esquema de créditos existente en educación superior. Por ello, el proyecto plantea una unificación del sistema a través de la eliminación del CAE y del Fondo Solidario de Crédito Universitario. Lo anterior implica necesariamente la reorganización de las deudas existentes, así como de aquella deuda restante correspondiente al Crédito CORFO. En ese sentido, el proyecto tiene este segundo gran pilar, que incorpora la reorganización y la condonación total o parcial de las deudas educativas. Los componentes de condonación que se proponen son tres: componente inicial, componente progresivo (o contingente al ingreso) y la condonación adicional por pago anticipado.

El componente inicial plantea una condonación para todas y todos los deudores, que aumenta o desciende dependiendo de distintos factores: tipo de deudor (egresado o desertor), situación del crédito (al día o moroso) y cantidad de avance en la deuda. Este ponderador permitirá condonar entre 20 UF y 120 UF de la deuda total. Luego

de esta condonación, se aplicará una condonación a la cuota a pagar anualmente; la nueva cuota será contingente al ingreso, siempre que sea más baja que la cuota que actualmente debe pagarse por el crédito. Así, quienes tengan menores ingresos, verán su cuota disminuida sustancialmente, y el remanente de cuotas será condonado, siendo de cargo fiscal. Además, para quienes puedan pagar el 75% total de su deuda, se les condonará el 25% restante.

Finalmente, para quienes ya pagaron su deuda total del CAE, se les otorgará un beneficio tributario por 20 años, que permitirá una rebaja a pagar por el impuesto de segunda categoría o impuesto global complementario, de 4 o 6 UF anuales, dependiendo de si se trata de un egresado o desertor, respectivamente. En definitiva, la premisa que inspira al proyecto de ley es beneficiar a quienes se encuentran en peor situación como consecuencia del sistema; en última instancia, ese sujeto es el/la desertor/a, pues no obtuvo finalmente su título y de todas formas mantiene una deuda, las mayorías de las veces, considerable. Además, el proyecto busca reconocer el pago de la deuda como algo positivo, tanto para quienes con esfuerzo han tratado de mantenerse al día como para quienes pagaron su totalidad.

Es importante señalar que el proyecto de ley se presentó en un contexto de alta exigencia política en materia de responsabilidad del gasto fiscal. En este sentido, tanto el nuevo instrumento de financiamiento propuesto (FES) como el cobro de las cuotas en el Plan de Reorganización y Condonación se hacen valer de la institucionalidad ya existente de cobranza. Esto busca asegurar al Fisco un retorno de los cuantiosos gastos que implica una política pública como esta.

Con la llegada del presidente Gabriel Boric en 2022, el PS experimentó un nuevo ciclo de debates sobre el financiamiento de la educación superior. La propuesta fue celebrada por gran parte de la JS y sectores del PS que abogan por un modelo educativo sin fines de lucro. Este proyecto, junto con plantear la eliminación de la participación de la banca privada en el financiamiento, estableciendo un mecanismo contingente al ingreso, promueve un financiamiento de la educación verdaderamente socialista, en palabras del presidente, "sin intereses y sin deudas acumulativas".

El PS reconoció en esta propuesta una respuesta concreta a las demandas de 2011 y 2017, considerando que representaba una culminación en la lucha por una educación pública y gratuita. En el *Encuentro Nacional de Educación* de 2018, los representantes de la JS ya habían expresado que un proyecto de este tipo debía ser el inicio de un camino hacia la universalización de la educación gratuita, en la que el Estado asumiera su rol de financiamiento directo, sin depender de los actores privados y con un compromiso de justicia social más firme (Juventud Socialista de Chile, 2018b). Esta postura también fue reforzada en el XXX Congreso del PS de 2016, donde se manifestó que un financiamiento educativo verdaderamente socialista no debía replicar la lógica del endeudamiento, sino basarse en la contribución proporcional de los egresados según sus ingresos, eliminando la banca privada del sistema educativo y garantizando una educación pública sin fines de lucro (Partido Socialista de Chile, 2016).

En ese orden de cosas, es posible señalar que el PS y la JS no solo han sido críticos de las políticas insuficientes de financiamiento educativo, sino que a lo largo de las últimas dos décadas han buscado construir un sistema alineado con los principios

de justicia social y el compromiso del Estado con el acceso equitativo a la educación superior. Las resoluciones recientes del PS apuntan a la consolidación de un sistema que elimine la lógica de mercado y responda a las necesidades de los estudiantes y de la sociedad. La condonación del CAE, la implementación de un sistema de gratuidad inclusivo y el impulso hacia un financiamiento “socialista” representan pasos importantes, aunque incompletos, en esta dirección.

En este sentido, creemos que el carácter “social” de todo derecho excluye necesariamente cualquier tipo de mercantilización, cualquier mecanismo para volverlo un bien de consumo, alcanzable únicamente para quienes puedan conseguirlo o, en su defecto, para quienes puedan y quieran endeudarse como única alternativa.

En 1981, en dictadura y con la promulgación de la Ley General de Universidades, se permitió la creación de educación superior privada, prácticamente sin regulación. Este fue el puntapié de una serie de medidas neoliberales incluidas en la Constitución del dictador Augusto Pinochet, abriendo una llave que no ha podido ser cerrada respecto a la tríada, financiamiento-calidad-público. Nos parece necesario encontrar la comunicabilidad y equilibrio entre estos tres conceptos, considerando una política pública educacional socialista que devuelva a lo público lo suyo y que reivindique la premisa del estado docente.

## Conclusiones

A lo largo de los últimos 20 años el sistema de financiamiento de la educación superior en Chile ha estado en el centro de los debates sobre justicia social y el rol del Estado en la garantía de derechos fundamentales. La implementación del Crédito con Aval del Estado durante el gobierno de Ricardo Lagos fue un intento por ampliar el acceso a la educación superior. Sin embargo, el modelo, basado en el endeudamiento, rápidamente expuso sus limitaciones y consecuencias adversas, convirtiéndose en una carga económica para los estudiantes y sus familias. A medida que aumentaba el sobreendeudamiento y los cuestionamientos al rol de la banca en este esquema, se hicieron más evidentes las críticas al CAE y la demanda de una educación que no estuviera mediada por el mercado.

El PS, desde su rol en los gobiernos de la Concertación y Nueva Mayoría, y en alianza con movimientos sociales y estudiantiles, ha transitado hacia una posición cada vez más crítica frente al modelo de financiamiento representado por el CAE. La implementación de la política de gratuidad en 2016, impulsada durante el segundo mandato de Michelle Bachelet, respondió a una demanda histórica de los movimientos estudiantiles. Aunque constituyó un avance significativo hacia una educación accesible, dicha política no resolvió el problema de la deuda acumulada. El Partido Socialista, y en especial su Juventud, han sido claves en el proceso de reflexión y autocrítica en torno al CAE, buscando constantemente fortalecer un sistema de financiamiento centrado en el rol del Estado como garante de derechos.

El reciente proyecto de ley para la condonación de deudas y el establecimiento de un nuevo mecanismo de financiamiento bajo el gobierno de Gabriel Boric representa un

nuevo hito en esta búsqueda. La propuesta de un sistema contingente al ingreso, sin intereses y administrado por el Estado, simboliza el avance hacia un modelo de financiamiento desvinculado del mercado, respondiendo directamente al ideario socialista de justicia y equidad. Sin embargo, el PS enfrenta todavía el desafío de consolidar una visión de educación pública que no solo dependa del financiamiento estatal, sino que esté también respaldada por una estructura institucional robusta que permita avanzar hacia una gratuidad universal sin condiciones para las y los estudiantes.

En conclusión, el análisis de la política pública de financiamiento de la educación superior en Chile refleja el rol transformador del socialismo chileno en la construcción de un sistema más equitativo y solidario. Los esfuerzos realizados hasta la fecha representan pasos importantes, pero incompletos, hacia una educación superior como derecho social. Los próximos desafíos del PS y de sus aliados estarán en consolidar un sistema que garantice el acceso y la equidad en la educación superior, eliminando cualquier traza de mercantilización, y reafirmando el compromiso del Estado con un sistema educativo accesible, inclusivo y libre de deudas. Este es un desafío que requiere un compromiso profundo y continuo, y que el socialismo chileno deberá liderar con determinación para avanzar hacia una sociedad más justa y democrática.

## Bibliografía

Cámara de Diputadas y Diputados. (2003). *Proyecto de Ley que establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior*. Obtenido de Cámara de Diputadas y Diputados: <https://camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=3518&prmBOLETIN=3223-04>

Cámara de Diputadas y Diputados. (2004). Discusión en sala, Diario de sesión en sesión 5, legislatura 351. Valparaíso. Obtenido de la Cámara de Diputados y Diputadas.

Cámara de Diputadas y Diputados. (2018a). *Proyecto de Ley que Crea el Crédito Estatal para la Educación Superior*. Obtenido de Cámara de Diputados de Chile: <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/oficios.aspx?prmID=12129&prmBOLETIN=11616-04>

Cámara de Diputadas y Diputados. (2018b). *Proyecto de Ley que crea un nuevo sistema de financiamiento solidario para estudiantes de la educación superior*. Obtenido de Cámara de Diputadas y Diputados: <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=12338&prmBOLETIN=11822-04>

Cámara de Diputadas y Diputados. (2024). *Proyecto de Ley que Crea un Nuevo Instrumento de Financiamiento Público para Estudios de Nivel Superior y un Plan de Reorganización y Condonación de Deudas Educativas*. Obtenido de Cámara de Diputadas y Diputados: <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=17792&prmBOLETIN=17169-04>

Canals, C., Aguirre, C., Blanco, C., Fábrega, F., Mena, C., & Paulus, N. (2019). El “Voucher” a la chilena. Reflexiones sobre elección escolar y financiamiento educacional. *Estudios pedagógicos*, 45(1), 137-150.

Comisión Ingresa. (2023). *Cuenta Pública Año 2023, Comisión Administradora del Sistema de Crédito para Estudios Superiores*. Santiago. Obtenido de <https://portal.ingresa.cl/wp-content/uploads/2024/05/Cuenta-Publica-2023-Final-16.05.2024-1117.pdf>

Contraloría General de la República. (2023). *Financiamiento Fiscal a la Educación Superior*. Santiago: Contraloría General de la República. Obtenido de <https://www.contraloria.cl/documents/451102/12327060/FPES+2023+OK-NOV+2024.pdf/b811598f-81df-7574-b593-99aae2493213>

Deloitte. (2024). *EE. FF. Universidad San Sebastián*. Santiago. Obtenido de [https://www.sesuperior.cl/wp-content/uploads/2024/08/EEFF-aud-2023\\_ind\\_39\\_USS.pdf](https://www.sesuperior.cl/wp-content/uploads/2024/08/EEFF-aud-2023_ind_39_USS.pdf)

Domedel, A., & Peña y Lillo, M. (2008). *El Mayo de los Pingüinos*. Santiago: Ediciones Radio Universidad de Chile.

Fundación Sol. (2024). *Endeudar para gobernar y mercantilizar: El caso del CAE*. Santiago.

Gabriel Boric. (2021). *Programa de gobierno Apruebo Dignidad*. Obtenido de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan%2Bde%2Bgo-bierno%2BAD%2B2022-2026%2B%282%29.pdf>

Guzmán, J., & Riquelme, G. (2011). *CAE: Cómo se creó y opera el crédito que le deja a los bancos ganancias por \$150 mil millones*. Obtenido de CIPER Chile: <https://www.ciperchile.cl/2011/12/20/cae-como-se-creo-y-opera-el-credito-que-le-deja-a-los-bancos-ganancias-por-150-mil-millones/>

Juventud Socialista de Chile. (2018a). *Acta del Encuentro Nacional de Educación*. Santiago.

Juventud Socialista de Chile. (2018b). *Resoluciones del Encuentro Nacional de Educación Superior*. Santiago.

Michelle Bachelet. (2013). *Programa de Gobierno 2014-2018*. Santiago. Obtenido de [https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb\\_1\\_0.pdf](https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb_1_0.pdf)

Ministerio de Educación. (2022). *Primer Informe Crédito con Aval del Estado, características de la población deudora e impactos*. Subsecretaría de Educación y Centro de Estudios MINEDUC, Santiago.

Partido Socialista de Chile. (2016). *Resoluciones XXX Congreso Michelle Peña Herreros*. Obtenido de [https://portal.psichile.cl/wp-content/uploads/2019/01/Resoluciones\\_XXX\\_Congreso\\_Michelle\\_Pena\\_Herreros.pdf](https://portal.psichile.cl/wp-content/uploads/2019/01/Resoluciones_XXX_Congreso_Michelle_Pena_Herreros.pdf)

Partido Socialista de Chile. (2020). *Informe Político de la Conferencia Socialista de Educación*. Santiago.

Radio Biobío. (2018). *Las vías del lucro: qué dicen los informes del Mineduc sobre las universidades de Laureate*. Obtenido de Radio Biobío: <https://www.biobiochile.cl/especial/noticias/reportajes/reportajes-reportajes/2018/04/19/las-vias-del-lucro-que-dicen-los-informes-del-mineduc-sobre-las-universidades-de-laureate.shtml>

# El derecho a la educación. Desafíos y estrategias para la igualdad de género en educación superior

Carmen Andrade y Antonia Santos

Resumen: Jacques Delors en su famoso informe “La educación encierra un tesoro” plantea los desafíos para la educación del siglo XXI, diciendo “Frente a los numerosos desafíos del porvenir, la educación constituye un instrumento indispensable para que la humanidad pueda progresar hacia los ideales de paz, libertad y justicia social (...) como una vía, ciertamente entre otras pero más que otras, al servicio de un desarrollo humano más armonioso, más genuino, para hacer retroceder la pobreza, la exclusión, las incomprensiones, las opresiones, las guerras, etc.” (Delors, 1996:7). Este anhelo, que constituye un desafío permanente, ha ignorado a las mujeres. El derecho a la educación es fundamental para asegurar el desarrollo y la igualdad de oportunidades y de resultados para todas las personas. En el ámbito de la educación superior, avanzar en la igualdad de género es un objetivo crucial para garantizar que hombres y mujeres tengan el mismo acceso, participación y desarrollo académico y profesional.

Palabras clave: derecho, educación, igualdad de género, educación superior.

## Introducción

Este artículo realiza una reflexión que da cuenta de la participación y posición de las mujeres en la educación superior, proponiendo distintas estrategias para avanzar en igualdad de género en la educación superior y mostrando los desafíos que entraña garantizar el ejercicio de este derecho. El sexismo en la educación supone que hombres y mujeres no tienen las mismas oportunidades formativas y profesionales que brinda el derecho a la educación, situación que se evidencia a nivel mundial y que también se expresa en Chile.

La educación en general constituye un ámbito de intenso debate, del que Chile no ha estado ausente y el que permanece abierto a pesar de las diversas reformas producidas desde la recuperación democrática (1990), acompañadas por importantes demandas sociales y movilización ciudadana. Dichos debates se han centrado particularmente en garantizar el derecho a una educación de calidad, donde una de las mayores tensiones radica en torno a la mercantilización de la educación superior regida bajo un sistema neoliberal que debilita el desarrollo y la función de la educación pública (Mönckeberg, Vivaldi et al., 2024). En el marco de estas tensiones surgen de manera singular y con fuerza las demandas feministas estudiantiles del año 2018, en torno a la erradicación de la violencia de género, la instalación de políticas de igualdad y el derecho a una educación superior no sexista (Troncoso et al., 2019).

Las indagaciones orientadas a visibilizar las manifestaciones de desigualdad por motivos o patrones de género en la educación superior y, consecuentemente, sus causas y consecuencias son una línea de investigación que, paulatinamente, fue estimulando el diseño e implementación de planes, programas y políticas universitarias en América Latina y a nivel internacional. Se inicia, en esta región, hacia fines de la década de 1980, adquiere mayor desarrollo en los 1990 y se detecta un crecimiento significativo en la última década.

Las instituciones de educación superior albergan las tensiones propias derivadas del orden de género, lo que ha sido ampliamente documentado (Bonder, 2022). Desde su origen las universidades fueron concebidas desde la razón ilustrada y patriarcal, siendo las mujeres históricamente excluidas de las aulas y siendo el saber construcción masculina (Amorós, 1995). El acceso de las mujeres a la educación superior tiene lugar principalmente en la segunda mitad del siglo XX, aunque sus tímidos inicios se sitúan en Chile a partir del ingreso pionero en estudios de medicina de Eloísa Díaz en 1887. En este largo proceso histórico, se produce un lento y progresivo acceso femenino a la universidad y, sin embargo, como afirma Buquet (2013), las mujeres en las instituciones de educación superior distan mucho de haber llegado a la igualdad (Buquet et al., 2013) debido a la persistencia de los sesgos de género en estas instituciones. Si bien las universidades son un reflejo de la sociedad, son al mismo tiempo instituciones para el cambio social, al tener una doble vinculación entre la formación y creación de conocimiento e innovación.

La educación ocupa un lugar central en la Agenda 2030 y es decisiva para su éxito general. La educación no solo es ante todo un derecho fundamental, sino también una fuerza de transformación económica, social y política. Tiene el poder de crear un mundo más justo, próspero e inclusivo para todos nosotros. Solo mediante la educación, las personas de todas las edades pueden adquirir el conocimiento y las habilidades para adaptarse a los cambios que afectan a todas nuestras sociedades: demográficos, climáticos y tecnológicos, por nombrar solo unos pocos. La educación de las niñas y las mujeres tiene el poder de salvar vidas, estimulando los efectos multiplicadores que reducen la pobreza, la mortalidad materna e infantil y el matrimonio precoz (UNESCO, 2019).

## **1. Relaciones de género y educación superior: el panorama**

El acceso a la educación constituye un derecho que debiera promover la igualdad de ingreso, desarrollo académico, oportunidades y resultados en el desarrollo de las personas, independientemente de su sexo, género, origen social, etnia. Para que ello sea posible, es crucial que el sistema educativo garantice el derecho a la educación desde el carácter público, la gratuidad y la calidad.

La educación superior no debiera estar exenta de estas condiciones, especialmente considerando su función fundamental en la sociedad: forma personas, profesionales y modela las profesiones, contribuyendo al desarrollo de los países y a la búsqueda de respuestas a los nuevos desafíos globales.

La igualdad de género es uno de estos desafíos, porque implica incidir en la redistribución equitativa de recursos y oportunidades, otorgándole valor a la justicia social que supone asegurar el cumplimiento de derechos humanos para todas las personas, independientemente de su género. La influencia y el liderazgo cultural de las instituciones de educación superior les imponen esta responsabilidad de contribuir a erradicar las desigualdades sociales y de género. Asumirla puede tener un enorme impacto, ya que, si hasta ahora la educación ha reproducido las asimetrías de género, puede, a la inversa, devenir en una de las principales palancas para la construcción de sociedades diversas y democráticas (Universidad de Chile, 2021).

En las últimas décadas el acceso y desempeño de las mujeres a los distintos niveles educativos muestran sistemáticamente resultados positivos, incluso mejores que los de sus pares varones. De acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), las mujeres están sobrerrepresentadas en la matrícula universitaria en 74% de los países; existe paridad en la matrícula en países de Asia Central y meridional, y solo son minoría en los países de África (UNESCO, 2019).

Los países destacan estos datos como indicadores de mayor desarrollo y de superación de las exclusiones históricas, que mantenían a las mujeres marginadas del sistema educativo y especialmente de la educación superior. Este proceso ha sido denominado “revolución silenciosa” para dar cuenta de su enorme impacto social. Sin duda ha pasado mucha agua bajo el puente desde que Eloísa Díaz, la primera médica chilena, asistiera a clases acompañada de su madre, ubicándose detrás de un biombo, porque se estimaba que las mujeres, ajenas a ese espacio, alteraban el normal desarrollo de las clases universitarias (Donoso, 2024).

Sin embargo, y sin desconocer que el aumento de la participación educativa de las mujeres constituye un avance en su desarrollo y autonomía, no se evidencia el mismo impacto en la reducción de las desigualdades y violencias de género que persisten en la educación superior y que suelen pasar desapercibidas. En efecto, si bien estas instituciones han generado conocimiento crítico acerca de las desigualdades de las relaciones de género en las sociedades, no han hecho lo mismo respecto a sus propias estructuras y culturas institucionales (Buquet, 2013).

Las universidades no han asumido que, al igual que otras instituciones sociales, sus “tradiciones, costumbres, rutinas, rituales e inercias que estimula y se esfuerza en conservar y reproducir la universidad condicionan claramente el tipo de vida que en ella se desarrolla y refuerzan la vigencia de valores, expectativas y creencias ligadas a la vida social de los grupos que constituyen” (Palomar, 2005). Por ende, reproducen con determinadas especificidades las características de las sociedades patriarcales en las que se insertan, expresándose en baja presencia de las mujeres en el cuerpo académico, en las instancias de decisión y en las jerarquías académicas superiores, concentrándose en carreras y áreas del conocimiento menos valorizadas, con menores remuneraciones, dobles jornadas de trabajo y experiencias extendidas de acoso y violencia sexual.

Las mujeres constituyen el 53% de las personas con título universitario, sin embargo, su proporción se reduce a 44% en nivel de doctorado, y su mayor presencia no se da

en todas las áreas del conocimiento, ya que representan solo el 25% de las estudiantes en las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemática (las llamadas STEM), que coincidentemente son las carreras más valoradas y mejor remuneradas en el mercado laboral (UNESCO, 2019).

En el campo de la investigación se evidencian también significativas brechas de género. A nivel mundial menos del 30% de quienes realizan investigaciones son mujeres. Solo 27% de los países han alcanzado paridad de género entre investigadores e investigadoras. Respecto a patentes, la tasa de inventoras es del alrededor del 17%, y en América Latina solo 27,8% de las patentes desarrolladas incluyen al menos una inventora. En el ámbito de las TIC el 88% de las patentes han sido registradas por equipos conformados solo por hombres (UNESCO, 2019).

Es interesante destacar que los países que más gastan en investigación y desarrollo en la región en relación con el PIB (por encima del 0,3%) presentan menores niveles de desigualdad de género (PNUD).

Asimismo, se observa una situación subvalorada y marginalizada de las investigaciones sobre temáticas de género con relación a otros campos del saber (Buquet, 2013), quienes realizan estudios de género encuentran dificultades para contar con infraestructura, presupuestos, plazas académicas y estatus suficientes para sostener su quehacer. Como efecto de esta subvaloración, se produciría en otras disciplinas cierta impermeabilidad a los aportes de las teorías de género, una especie de caminar paralelo, sin intersecciones y resistencias a los planteamientos de las teorías feministas cuando sí se abren espacios de intercambio disciplinar (Ballarín, 2013).

En Chile el panorama no es muy distinto. Datos recientes de la Subsecretaría de Educación Superior para el período 2017-2021 corroboran las mismas tendencias mundiales. La matrícula femenina ha aumentado en la educación superior, alcanzando el 52,5% de la matrícula de primer año de pregrado en el año 2023 (SIES, 2024). Sus tasas de aprobación anual, que corresponde al porcentaje de asignaturas aprobadas, son mejores que las de sus pares varones (85,6% y 79,4% respectivamente), al igual que las tasas de retención en primer año (con 4,4 puntos porcentuales por encima de los varones), además, demoran menos tiempo en titularse y constituyen la mayoría del total de las titulaciones anuales (57%), según registra el SIES (2024). En definitiva, los datos son concluyentes: ellas presentan mejor desempeño a lo largo de sus carreras. No obstante, persiste la segmentación por áreas del conocimiento y niveles educativos, ya que solo alcanzan el 19,7% de la matrícula de primer año en las carreras STEM y solo representan el 43% entre estudiantes de doctorado (Observa, 2024).

En materia de investigación, las postulaciones admisibles de mujeres a fondos CONICYT en el período 2010-2019 no superan el 45%, tendiendo al 40% en los últimos 4 años. En promedio, su tasa anual de adjudicación de proyectos es de 34,1% y la de hombres es de 36% en el período. Una relación similar se presenta en los proyectos Fondecyt.

El desarrollo de la carrera académica advierte también desventajas dado que en las instituciones de educación superior se estructuran complejos sistemas de jerarquización, basados en criterios de desempeño académico (meritocracia), de suyo altamente

competitivo y con notorios sesgos androcéntricos (Buquet, 2013). En este sistema, el prestigio y la notoriedad son bienes simbólicos capitalizables y objeto de disputa, existiendo barreras de género para acceder y desenvolverse en ellos. Sin embargo, las concepciones supuestamente igualitarias y meritocráticas de este sistema invisibilizan el hecho de que la propia producción del conocimiento está determinada por estructuras y dinámicas organizacionales que reproducen estereotipos y patrones sexistas. Como dice Palomar (2005), al enfatizar las capacidades, trayectorias y méritos, como si fuera solamente una cuestión de responsabilidad personal llegar a donde se llega, ignoran la estructura generizada, las asimetrías de poder y el hecho de que hombres y mujeres no están en condiciones igualitarias para desarrollar y ascender en la carrera. Investigadoras feministas han cuestionado este sistema de jerarquización, que regula el desarrollo de la carrera a través de la medición de la productividad académica, señalando, por una parte, que se rige por parámetros de las mal llamadas “ciencias duras”, en las que se concentran los hombres y, por otra, que es coherente y funcional con el ciclo vital masculino e ignora que, en el caso de las mujeres, la época de mayor productividad académica coincide con los períodos de maternidad y crianza, lo que limita el desarrollo de investigaciones, las pasantías, asistencia a congresos científicos o las publicaciones en revistas indexadas.

Si bien enfrentar la segregación vertical de género es importante, resulta insuficiente centrarse solo en este tipo de participación en puestos de mayor jerarquía, lo que se ha denominado “feminismo corporativo del techo de cristal”, sin cuestionar las bases de la segregación. El foco en la meritocracia advierte Nancy Fraser (2017), puede significar “solo eliminar las barreras que impiden que las mujeres talentosas avancen hacia las posiciones más altas de las jerarquías corporativas (...) La clase de feminismo que yo siempre he apoyado (...) trata de abolir las jerarquías corporativas, no de ayudar a una pequeña cantidad de mujeres a ascender en ellas” (Fraser, 2017).

Otro de los problemas de género presentes en el contexto de la educación superior se refiere a las prácticas de acoso sexual y violencia de género. Estudios realizados en universidades norteamericanas y europeas muestran altos índices de estas prácticas que afectan especialmente a mujeres. A pesar de ello, las denuncias son escasas debido principalmente al desconocimiento de los procedimientos de denuncia, la desconfianza en que las instituciones investigarán estos casos y sancionarán a los acosadores, y el temor a eventuales represalias.

En síntesis, el ingreso masivo de las mujeres en la educación superior no ha ido aparejado de condiciones igualitarias, sino que, por el contrario, las porfiadas desigualdades y discriminaciones de género se imponen y tienen efectos en el mundo laboral. Y es así como una vez tituladas, en comparación con los hombres titulados, ellas demoran más tiempo en encontrar un puesto de trabajo, acceden en menor medida a contratos indefinidos y perciben menores remuneraciones por trabajos similares o de igual valor, se concentran en las áreas de menores remuneraciones y presentan menor participación en los puestos directivos. Incluso lo más paradójico es que a medida que aumentan sus niveles educativos y terminan por estudios de doctorado, las brechas salariales por sexo se incrementan.

Entonces parece ser que el camino hacia la igualdad no depende solo del acceso a la educación, al trabajo, el esfuerzo y los méritos alcanzados. El patriarcado impone sus barreras a la igualdad sustantiva, admite la presencia de las mujeres en distintos espacios anteriormente vedados sin alterar las condiciones de dicha participación que siguen siendo discriminatorias.

## **2. El sexismo: instrumento de legitimación de las desigualdades**

El sexismo es otro de los rasgos que rige el sistema educativo en general, incluida la educación superior. Se trata de una forma de discriminación que se expresa en los contenidos y prácticas educativas, y que supone una mayor valoración de los roles y posiciones sociales masculinas (Subirats, 1994).

El sexismo en la educación se asume en general de manera acrítica por docentes, estudiantes, autoridades educativas, operando tanto a través del currículum explícito como del currículum oculto. Se entreteje un entramado invisible de entornos, programas y prácticas educativas que se despliegan cotidianamente en las interacciones, prejuicios, normas, valores y estereotipos de género, repercutiendo, entre otros, en tratos diferenciados en función de los roles y estereotipos que la sociedad asigna según el sexo biológico (Lovering y Sierra, 1998; Guerrero et al., 2011).

Esta construcción empieza desde los primeros niveles educativos y la universidad hereda esta formación sexista de ciclos previos. Distintos estudios evidencian estímulos diferenciados para niños y niñas, con consecuencias sobre el desarrollo personal y profesional y sobre las oportunidades de acceso a estudios universitarios (Camacho, 2018). Así, por ejemplo, los estudios en Chile sobre prácticas docentes en enseñanza media muestran que la historia se enseña principalmente como procesos relacionados con la vida de hombres notables, ejerciendo autoridad y desempeñándose en actividades públicas, mientras que las mujeres aparecen con frecuencia desempeñando actividades domésticas. Los y las docentes interactúan y refuerzan más a los alumnos, les hacen preguntas más complejas, utilizan mayoritariamente apelativos masculinos incluso en cursos mixtos o de niñas. También, la mayor parte de las bibliografías corresponden a autores varones, lo mismo que los personajes contemporáneos que se destacan en clases (Guerrero et al., 2006).

Todo ello incide en las autopercepciones y las vocaciones profesionales, y en definitiva en la construcción tanto de la identidad de las personas como de las relaciones sociales. Es decir, el sexismo “crea personas”, mujeres y hombres adquieren nociones sobre sí mismos, sus capacidades, los roles que deben desempeñar, y “crea sociedad” normalizando un tipo de relaciones sociales marcadas por la supuesta superioridad de los varones.

Frente al requerimiento de enfrentar el sexismo en la educación superior, sectores conservadores argumentan que se estaría atentando contra la libertad de enseñanza y de conciencia, se estaría vulnerando el derecho preferente de los padres a educar a sus hijos e hijas, tratando de imponer un enfoque único y no plural en la educación. Son

los mismos argumentos de siempre, escuchados por décadas cada vez que se intenta mejorar los procesos educativos para contribuir a necesarios cambios culturales. Ellos provienen de prejuicios y conservadurismos, de la defensa irrestricta del *statu quo*, e incluso, por qué no decirlo, de la ignorancia de quienes los sustentan (Concha, 2021; Sandoval, 2021).

Por el contrario, la erradicación del sexismo en la educación no impide, por una parte, que los padres eduquen a sus hijos/as de acuerdo con sus valores y convicciones, pero reconoce que educarse en un ambiente libre de violencia y de discriminaciones es un derecho de niños, niñas y jóvenes. Por otra parte, no pretende imponer visiones únicas ni hegemónicas, sino generar reflexión crítica, informada, basada en evidencia. Induce a no normalizar ni reproducir las discriminaciones en el contexto educativo, sino a reconocer y cuestionar las desigualdades injustas que limitan el desarrollo pleno de las mujeres y de las diversidades sexo-genéricas.

A ello precisamente alude la definición del Ministerio de Educación al señalar que “Cuando hablamos de Educación No Sexista nos referimos a la consciencia profunda en la práctica educativa de una formación en igualdad de género y de derechos para todas las personas, con independencia de su credo, edad, clase social, cultura, identidad de género u orientación sexual, lengua y condición. Esto con el propósito de eliminar las desigualdades que se producen y reproducen en la educación y después se perpetúan en la sociedad” (MINEDUC, 2020).

En este contexto se han suscrito acuerdos, tratados y convenciones internacionales de derechos humanos que comprometen a los países en el desarrollo de iniciativas, planes y programas para modificar estas prácticas, entre los que destacan: la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW, 1981) y la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención Belém do Pará, 1996); además de otros instrumentos internacionales como la Plataforma de Acción de Beijing (1995); la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015) y su expresión en Estrategia de Montevideo para desarrollar la Agenda Regional del Género (2017); la Estrategia de la UNESCO para la igualdad de género en y a través de la educación 2019-2025 (2019); además de los Principios de Yogyakarta (2017) .

### **3. Estrategias para instalar políticas de igualdad de género en las universidades**

El movimiento feminista universitario interpeló fuertemente, en años recientes, a las instituciones de educación superior demandando la erradicación de la violencia y discriminación de género, y la instalación o fortalecimiento de políticas de igualdad para enfrentar la realidad *genderizada* que caracteriza a estas instituciones.

Las respuestas institucionales frente a las desigualdades de género han sido diversas, e incluso inexistentes en muchas instituciones de educación superior. Se pueden categorizar como: ciegas, sensibles, específicas o transformadoras de las normas, culturas, prácticas docentes y de investigación (Bonder, 2020). Estas últimas son las más

difíciles de desplegar y el camino para hacerlo está lleno de barreras. Esto porque el carácter transformador de las políticas de igualdad confronta la propia construcción cultural universitaria, la forma en que se distribuye el poder, las relaciones sociales predominantes, sus símbolos de prestigio, y también valores “sacrosantos” como la neutralidad, objetividad de la ciencia, la meritocracia y la libertad de cátedra.

En consecuencia, resulta del todo previsible que se generen resistencias, activas o pasivas, de aquellos sectores que defienden el statu quo, lo que plantea la necesidad de desarrollar diversas estrategias técnico-políticas que permitan su transformación y garanticen la igualdad sustantiva para hombres y mujeres en la educación superior. Entre tales estrategias, se identifican:

- a. La instalación de políticas de igualdad de género y no discriminación en las universidades requiere nominar, mostrar y explicar las causas de las desigualdades de género. Esto es un primer paso para visibilizarlas y problematizarlas de modo que lleguen a considerarse como objeto de intervención y se integren a la agenda institucional.

Por tanto, una estrategia necesaria es la generación de información y conocimiento en la idea de “sacar a la Universidad a la pizarra”, porque, paradójicamente, aunque es una función esencial de las universidades, con frecuencia estas ignoran cómo se despliega el orden de género en la propia institución. En este marco, se observa que muchas universidades, principalmente públicas, han elaborado diagnósticos, con abundantes datos y cifras, que ilustran la construcción social del género.

Sin embargo, como señala Rita Segato, la transformación tiene como base la reflexión teórico-política, y en este aspecto se advierten insuficiencias, porque si bien ha habido una profusa producción de “radiografías” de género universitarias, son escasos o inexistentes los estudios actualizados que nutran los procesos de reflexibilidad y densifiquen los fundamentos de las políticas de igualdad (Bonder, 2022). Persiste entonces la necesidad de profundizar el conocimiento y el análisis de género en distintos ámbitos, desarrollando “un esfuerzo teórico conceptual que implica introducir el dato de la diferencia sexual para comprender la manera en que se construye, a partir de ésta, la desigualdad social en ámbitos específico” (Palomar, 2005: 19), en este caso, en el ámbito universitario.

- b. Otra estrategia relevante es la conformación de alianzas para acumular fuerza social y política, que impulsa a las instituciones a romper su supuesta neutralidad y a tomar partido por la igualdad de género. Es necesario mapear los actores incidentes, analizar sus posiciones frente a la perspectiva de igualdad de género y llevar a cabo acciones específicas para neutralizar a los detractores y sumar apoyos. Construir alianzas significa trascender los sectores feministas, que suelen estar presentes en el contexto universitario, y desarrollar diálogos, cabildeo, establecer acuerdos con las asociaciones académicas, gremiales y principalmente estudiantiles, con líderes formales e informales, con los y las comunicadores. La necesaria política, aunque resulta fundamental para sostener las políticas de igualdad, se dificulta porque se considera más bien como propia de instancias de gobierno,

partidos políticos o movimientos sociales, y suele resultar ajena al lenguaje y los códigos de la academia, como si esta fuera un espacio libre de dinámicas de poder o de conflictos de intereses.

En la misma línea de generar alianzas se sitúa la conformación de redes de género interuniversitarias, que junto con amplificar las acciones proequidad en todo el sistema universitario, promueven la colaboración y los aprendizajes colectivos, y contribuyen a establecer núcleos de diálogo político-técnico con instancias gubernamentales responsables de los ámbitos de educación y de igualdad de género.

- c. Resulta efectiva también la participación de actores universitarios en la construcción y el seguimiento de las políticas y planes de igualdad. Si bien la mayoría de las instituciones cuentan con expertas en temas de género, que podrían diseñar dichas políticas, prescindir de la participación social en su formulación pone en riesgo su despliegue efectivo y sostenibilidad. El proceso tiene tanta o más importancia que el producto final. Construir las participativamente, aun a riesgo de la mayor complejidad o lentitud en su elaboración, no se agota en un par de reuniones consultivas o de entrevistas a informantes clave. Por el contrario, requiere de una metodología que contemple información sistemática, instancias de diálogo incidente, formas de acordar criterios, de procesar diferencias y conflictos en las comunidades universitarias.

Sin embargo, aunque se reconoce la necesidad de que los actores universitarios se apropien de los contenidos y sentidos de las políticas de igualdad, se observa que su participación ha estado muy presente en la fase de diseño con tendencia a diluirse en las etapas de implementación. Paradojalmente, a medida que las políticas se institucionalizan, y que cobran mayor importancia los marcos normativos, los protocolos y los actores formales, va prevaleciendo el carácter de institución más que de comunidad universitaria. Esta tendencia ha estado también marcada por un contexto nacional de baja participación ciudadana en los temas públicos y particularmente por el debilitamiento de los movimientos feministas universitarios que actuaban como dinamizadores de la agenda de género.

- d. Construir “domicilio institucional” a las políticas de igualdad, es decir, crear direcciones o unidades de género, responsables de su coordinación y seguimiento. La Plataforma de Beijing (1995) marcó un hito en la promoción de la institucionalidad de género en los países, recomendando que los órganos que se creen para estos fines se transformen en instancias de coordinación de políticas, responsables de liderar el proceso de transversalización del género, y que se sitúen en posiciones jerárquicas y cuenten con recursos y autoridad suficientes para influir en la toma de decisiones.

Estas definiciones aplican plenamente al contexto universitario. A pesar de ello, diversas universidades han generado unidades de género carentes o con insuficiente presupuesto, con poco personal o con personal no especializado y ubicadas en lugares marginales de la estructura universitaria. Asimismo, se suele delegar a estas direcciones, por una parte, la atención de casos de violencia y acoso sexual, resultándoles difícil salir del encapsulamiento. Por otra parte, se les asigna la eje-

cución directa de las medidas de igualdad, lo que no solo desvirtúa sus funciones específicas de diseño, coordinación y seguimiento, sino que atenta contra la transversalización de la perspectiva de género, que implica radicar la ejecución de las políticas en las distintas unidades de gestión universitarias.

Finalmente, las funciones de las unidades de género con frecuencia se confunden con el activismo feminista, entre otras cosas, porque algunas de sus integrantes forman parte de colectivos feministas. Es importante marcar el carácter institucional de estas unidades, que es distinto a las militancias, reconociendo que, si bien desde ese espacio se puede dialogar e incluso coordinar acciones con los movimientos sociales, no debe olvidarse que cualquier intervención desde la institucionalidad, en las definiciones o el funcionamiento de dichos movimientos, puede significar cooptaciones o transgresiones a su autonomía.

En síntesis, se observa que, si bien las instituciones han creado unidades de género por considerarlo “políticamente correcto”, no se han hecho cargo de que sus características deficitarias limitan fuertemente su eficacia. Por lo que su fortalecimiento, que es una condición para el desarrollo de las políticas, sigue siendo un proceso necesario e inconcluso.

- e. Finalmente, una estrategia especialmente efectiva es la puesta en marcha de planes de igualdad. Cabe señalar que diversas instituciones cuentan con políticas de igualdad de género, que explicitan principios, objetivos y lineamientos, pero carecen de planes sistemáticos para operacionalizarlas y monitorearlas, de modo que no sólo sean una declaración de intenciones.

Diseñar e implementar los planes significa abordar simultáneamente, desde la perspectiva de género, tanto las políticas sustantivas, de docencia, extensión, investigación y desarrollo, como la gestión universitaria; es decir, las relaciones laborales, los procesos de desarrollo de carrera y las políticas de remuneraciones. Significa también abordar la universidad en su doble carácter académico y también laboral. Considerar este doble carácter es crucial, porque el trabajo académico intelectual parece no percibirse como relación laboral, mediada por contratos, pago de remuneraciones y vínculos entre trabajadores y empleadores, por lo que las desigualdades de género en el trabajo suelen tener menor visibilidad. En estas relaciones laborales se manifiesta también el orden de género, por lo tanto, persiste la necesidad de implementar en los planes medidas para garantizar el ejercicio de derechos laborales, la igualdad de remuneraciones y la erradicación de formas precarizadas de trabajo, principalmente de mujeres.

El diseño y ejecución de los planes se sitúa en el ámbito de la planificación y de la gestión. Significa formular objetivos, metas, indicadores y sistemas de monitoreo. Pero así como el lenguaje de la gestión política parece ajeno al mundo universitario, algo similar ocurre con la planificación, que se considera “tecnocrática”, o como un tipo de experticia de menor nivel, y a menudo hay pocas competencias institucionales para desarrollarla, lo que supone generar competencias en materia de planificación en los equipos de las diversas unidades.

Aun con todo lo logrado, se advierte que recién empieza a moverse la aguja de las desigualdades en las universidades, y que se debe persistir en un camino largo hasta lograr transformarlas en motores de cambio de las injustas desigualdades sociales y de género.

#### **4. Desafíos para erradicar el sexismo en educación superior**

Incorporar la perspectiva de género en los procesos formativos, erradicando el sexismo, modificando las prácticas educativas y desarrollando un currículum sensible a las diferencias de género, en las diversas disciplinas, es esencial.

Un proceso de este tipo debiera conducir a una transformación en el conocimiento, creando diseños curriculares que visibilicen la producción de las mujeres, superen los sesgos de género en las epistemologías e integren la dimensión de género tanto en los contenidos como en la reflexividad en torno a las disciplinas. Asimismo, debiera generar cambios en las prácticas docentes e interacciones en las aulas que son donde transcurre gran parte del proceso formativo (Universidad de Chile, 2021). Es decir, significa intervenir en los contenidos –qué se enseña–, y en las prácticas –cómo se enseña–.

En materia de investigación y generación del conocimiento se requiere asumir el desafío de problematizar “los modos en que la producción de conocimiento científico en general reproduce y participa en la producción y proyección de un orden de género basado en la primacía masculina” y por ende debería proponer objetivos para para desmontar la situación actual respecto a ¿quién investiga? ¿qué se investiga? y ¿cómo se investiga?

Lo anterior supone desarrollar políticas universitarias y gubernamentales orientadas a: i) aumentar la participación de las mujeres en el acceso a fondos, el desarrollo de investigaciones y, en el liderazgo de equipos de investigación; ii) relevar la producción científica de las mujeres, visibilizando y reivindicando a las científicas “olvidadas” por las historias; iii) aminorar las barreras que enfrentan las investigadoras, derivadas de las responsabilidades familiares asignadas culturalmente; iv) legitimar y promover los temas de género como objeto de la investigación académica con el mismo peso y relevancia y asignación que otras temáticas de estudio; y, v) incorporar la perspectiva género en las investigaciones de distintas disciplinas, rompiendo las arbitrarias fronteras que delimitan los “asuntos” de género y los desconectan del conjunto de las ciencias.

Una condición necesaria para desarrollar estos cambios es fortalecer la institucionalidad de género universitaria. Institucionalizar es particularmente importante porque el carácter transformador de las políticas de igualdad de género las sitúa siempre “bajo sospecha” y en peligro de discontinuidad, o de ser vaciadas de contenido frente a contingencias políticas o presupuestarias.

Institucionalizar, sin modificar el carácter transformador de las políticas de igualdad, supone asumir la igualdad sustantiva como un principio rector en el quehacer y en el ethos de las instituciones educativas, desarrollar medidas para enfrentar las inequidades junto a mecanismos que las sustenten y proyecten más allá de las voluntades

políticas de determinadas autoridades. Las diversas experiencias vividas de disipación de diversas políticas públicas de las agendas gubernamentales ante cambios políticos coyunturales reafirman esta necesidad de institucionalizar.

Asumir una posición política a favor de la igualdad, combatir el sexismo, instalar la pertinencia de género en los procesos formativos y fortalecer la institucionalidad de género constituyen un proceso transformador de envergadura y de larga duración. Sostenerlo requiere de una estrategia política, de construcción de alianzas, tanto entre feministas dentro y fuera de las instituciones, como con otros actores sociales y políticos, lo que implica una serie de desafíos.

1. En primer lugar, un desafío relevante que enfrentan los sectores de izquierda y progresistas en general se refiere al tema de la hegemonía cultural que hoy se encuentra en fuerte disputa en la sociedad chilena. Hemos constatado en las últimas décadas que uno de los ámbitos en los que el neoliberalismo ha pegado más fuerte es precisamente en el plano de la cultura que orienta la convivencia en sociedad. Esto se manifiesta en el debilitamiento de los lazos sociales y del “nosotros colectivo”, la desconfianza entre las personas, que se extendió a la relación entre ciudadanos y élites e instituciones. A diferencia de los vínculos primarios-familiares y de amistad que son más sólidos, la sociedad está atravesada por el “temor al otro”, lo que frena la acción colectiva y los proyectos comunes.

La desigualdad, y particularmente la segregación, explican en gran medida esta situación. Porque en función de los ingresos vivimos en ciudades segregadas, estudiamos en escuelas segregadas, accedemos a sistemas de salud segregados. La desigualdad nos hace ajenos, y el deseo de diferenciación se usa para resguardar el estatus personal.

Las personas ganan autonomía individual, pero se retrotraen de los ámbitos sociales, atribuyen su desarrollo a sus méritos y esfuerzos personales, sin considerar el papel de la sociedad y la política en ello. La búsqueda del exitismo, el individualismo y la competencia ganan terreno, todos somos “emprendedores, consumidores”, nos distanciamos de lo popular y nos definimos como clase media, sectores aspiracionales.

En este contexto cabe destacar el enorme potencial de la educación superior para incidir en la formación de miles de jóvenes que pueden integrarse al modelo cultural dominante o cuestionarlo desde la reflexión crítica, desde una ética que cuestiona las desigualdades, las injusticias y que se compromete con el cambio.

2. En segundo lugar, las instituciones de educación superior son sistemas complejos en los que distintos colectivos establecen relaciones académicas, estudiantiles y también laborales, mediadas por contratos de trabajo con un empleador público o privado. En estas instituciones, al igual que en muchas otras, persisten injustas desigualdades salariales que se normalizan bajo el concepto de la productividad académica o de la meritocracia; se aceptan los contratos precarios e inestables.
3. En tercer lugar, existe el desafío de liderar la agenda feminista, tanto en la esfera pública de cara al resto de las universidades como en la propia universidad. Hasta ahora la agenda para la educación superior se enfoca en la igualdad de oportuni-

dades en el acceso de las mujeres a los puestos de decisión. No descartamos esta demanda, pero claramente no enfrenta para nada las desigualdades estructurales del sistema de relaciones de género.

Formar profesionales con pertinencia de género se inscribe dentro de un objetivo mayor que consiste en enfrentar las desigualdades y discriminaciones de género en todas las áreas del quehacer universitario, para superar las desventajas históricas con que se han incorporado las mujeres a la educación superior. Se trata entonces de construir espacios educativos y laborales libres de violencia y de discriminaciones “y posibilitar, desde la academia y la formación profesional, así como desde la convivencia en las aulas y fuera de estas, el cambio en las relaciones entre los géneros” (Bolaños, 2003).

La influencia y el liderazgo de las instituciones de educación superior y su rol en la formación de personas y de profesionales les imponen esta responsabilidad ineludible. Asumirla puede tener un enorme impacto, ya que, si hasta ahora la educación superior ha reproducido las asimetrías de género, puede a la inversa, devenir en una de las principales palancas para la construcción de sociedades diversas y democráticas (Universidad de Chile, 2021).

## Bibliografía

Amorós, C. (1995) *Hacia una crítica de la razón patriarcal*, Anthropos, Barcelona.

Ballarín, P. (2015) Los códigos de género en la universidad, *Revista Iberoamericana de Educación*, vol. 68, (19-38).

Bonder, G (comp.) (2022) *La institucionalización del enfoque de igualdad de género en universidades de América Latina: Experiencias, reflexiones y contribuciones para el futuro de la educación superior*, Cátedra Regional UNESCO Mujer, Ciencia y Tecnología en América Latina, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina).

Buquet, A. et al. (2013) *Intrusas en la Universidad*, UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México), PUEG (Programa Universitario de Estudios de Género).

Camacho, J. (2018) Educación científica no sexista. Aportes desde la investigación en *Didáctica de las Ciencias*, *Nomadés*, N° 25 (101-120).

Concha, C. (2021) Educación en la nueva constitución política del Estado. Antecedentes históricos para su discusión. Facultad de Educación, Universidad Alberto Hurtado.

Donoso, A. (2024) Dra. Eloísa Díaz Insunza (1866-1950) y la salud integral de los escolares chilenos, *Andes pediátrico*, vol. 95 N° 3 Santiago.

Fraser, N. (2017) *El feminismo del 99% y la era Trump*, Red internacional y la Izquierda Diario. Disponible en: <https://www.laizquierdadiario.cl/Nancy-Fraser-el-feminismo-del-99-y-la-era-Trump>

Guerrero, E., Provoste, P. y Valdés, A. (2006), Acceso a la educación y socialización de género en un contexto de reformas educativas. En *Equidad de Género y Reformas Educativas*, Santiago, Chile: Hexagrama. 2006, 99-150.

Lovering, A. y Sierra, G. (1998) El currículum oculto, Centro de Investigaciones Estudios de Género, ITELCO, México.

Mönckeberg, M. O., Vivaldi, E., Contreras, A. (2024) La universidad pública amenazada. 40 años en el mercado chileno de la educación superior, editorial Universitaria.

Palomar, C. (2005) La política de género en la educación superior, Revista de Estudios de Género. La ventana, núm. 21, 2005 (7-43), Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México.

Troncoso, L., Follegati, L. y Stutzin, V. (2019) Más allá de una educación no sexista: Aportes de pedagogías feministas interseccionales, Pensamiento Educativo, Revista de Investigación Educativa Latinoamericana, 56 (1-15).

Sandoval (2021) Derecho a la educación y libertad de enseñanza en la nueva constitución, Fundación Nodo XXI.

SIES (2024) Brechas de género en educación superior 2023, Servicio de Información de Educación Superior, Subsecretaría de Educación Superior, Ministerio de Educación, Chile.

Subirats, M. (1994) Conquistar la igualdad: la coeducación hoy, Revista Iberoamericana de Educación Número 6, Género y Educación. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Universidad de Chile (2021) Modelo educativo, Universidad de Chile.

UNESCO (2019) Del acceso al empoderamiento: Estrategia de la UNESCO para la igualdad de género en y a través de la educación 2019-2025.

## Educación y justicia social:

*Propuestas desde el socialismo democrático*

Esta publicación aspira a ofrecer un balance histórico y un itinerario para los próximos años; a identificar los fundamentos detrás de las grandes reformas educativas en que ha participado el socialismo democrático chileno para actualizarlos a fin de sortear los desafíos que propone el mundo actual; a coordinar miradas que provienen de disciplinas diversas (la filosofía, la economía, el derecho, la sociología, etc.) para incluirlas dentro de un gran discurso que confíe en la educación como vía de transformación hacia la justicia social. Se trata de un desafío todavía mayor, considerando que atravesamos una época en que, a nivel global, los sistemas educativos son impactados por el avance de la inteligencia artificial, las transformaciones en el mundo del trabajo, los efectos del cambio climático, los constantes cuestionamientos a la democracia como forma de gobierno y el aumento del desinterés en los asuntos públicos.

Más información sobre el tema se puede encontrar aquí:

➤ [fes.de](https://fes.de)

