



# **UNIVERSIDAD DE GRANADA**

Facultad de Ciencias de la Educación  
Doctorado en Ciencias de la Educación

TESIS DOCTORAL:

***MEDIATIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN CHILE:  
EL DISCURSO DE LOS DIARIOS LA TERCERA Y EL MERCURIO  
SOBRE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN (2006-2009)***

**D. Luis Eduardo Santa Cruz Grau**

**DIRECTORES:**

Dr. D. Antonio Luzón Trujillo

**GRANADA 2016**

Editor: Universidad de Granada. Tesis Doctorales

Autor: Luis Eduardo Santa Cruz Grau

ISBN: 978-84-9125-787-5

URI: <http://hdl.handle.net/10481/43557>

...la palabra no olvida el camino recorrido (...)  
El hablante recibe la palabra de una voz ajena  
y llena la palabra de una voz ajena. La palabra  
llega a su contexto de otro contexto, lleno de  
interpretaciones ajenas.

(M. Batjin, 1986)

...de todas las categorías sociales, la más  
propensa a la ilusión de la libertad es la de los  
intelectuales.

(P. Bourdieu, en Bourdieu, P. y Chartier, R.  
(2011)

...ser libre significa estar entre amigos.

(Han, 2014b)



## AGRADECIMIENTOS

En estas páginas reverberan voces distintas a las mías. Algunas me son familiares y las reconozco con facilidad en el texto. Son los murmullos y palabras de quienes me han acompañado toda la vida. A mis padres y hermanos, con quienes he disfrutado lo más importante de la vida: política, fútbol y caballos. También a la extensa y especial familia Grau. A todos mis primos, pero en especial a mi prima Claudia Pascual. También a mis abuelos Alicia y Paco, a quienes extraño todos los días. Mi forma de ver el mundo y de mirar a los demás se forjó con todos ellos. Muchas de las *interpretaciones ajenas* de esta tesis vienen de ellos, aunque quedan eximidos de la responsabilidad por el nuevo uso que les haya dado.

Le dedico este trabajo especialmente a Catalina, quien me ha acompañado toda su vida, aunque no sea toda la mía. Chilena de nacimiento, granadina y algo barcelonesa por decisión, desde chica supo que quería ser republicana, no creyente y de izquierda. Es un orgullo ser su papá.

A mi pareja de muchos años, Mili, quien hizo de este viaje una oportunidad para nosotros. Espero que por mucho tiempo más. Juntos aprendimos a conocer y querer la España de García Lorca, cuyo entierro y olvido se actualiza cotidianamente. Ahí tuvimos con nosotros a dos bebés de acogidas –Marina y Cristina–, para ellas también vale este agradecimiento.

También debo reconocer a los compañeros del Grupo de Políticas y Reformas Educativas de la Universidad de Granada, quienes hicieron que la soledad de ser extranjero fuese menor. Pese a que es del Real Madrid, le agradezco a Julián Luengo, quien el último periodo supo apoyarme cuando las cosas se pusieron difíciles. Antonio Luzón, mi tutor, fue un permanente apoyo y ayuda. En especial, por todo lo que hizo por mi familia. En mi viaje a Barcelona, durante una estancia en el IGOP de la UAB, tuve la fortuna de compartir mucho más con Miquel Àngel Alegre, amigo siempre afectuoso, me ayudó a entender mejor la política y la cultura catalana.

Hice dos grandes amigos en España. Antonio Olmedo, con quien hemos compartido debates, discusiones y lecturas académicas y políticas. También muchas conversaciones en torno a unas cervezas para aguantar el duro calor del verano andaluz. Especialmente recuerdo las tardes en el estadio, alentando al Granada cuando estaba en 2ª B. Por un punto que nos faltó en la quiniela no fuimos millonarios, lo que nos iba a permitir montar nuestra propia editorial. Nos distanciamos geográficamente, pero nuestra colaboración y amistad ha seguido, y seguramente seguirá. Con Natalia Reyes, a quien conocí por Antonio, nos hicimos amigos sin darnos cuenta. Todavía extraño las conversaciones hasta tarde, los helados en los 'Italianos' y las tapas en el bar de Marcel Proust. Le debo muchísimo.

Al regresar a Chile retomé la amistad con mis amigos más entrañables. Son los mismos de mi época de estudiante de Licenciatura en Historia: Jorge Vergara, Mary Toro, Jacinto Bustos, Víctor Muñoz y Carlos Durán. También a Leonora Reyes, amiga e historiadora de la educación. Muchas de las cosas que hoy pienso han sido desarrolladas, por refuerzo o por oposición, en largas y regadas conversaciones con ellos.

No puedo dejar de agradecer al PIIE, institución en la que soy investigador hace ya casi 15 años. Es mi casa y junto a varios más luchamos porque recupere su dignidad académica y su compromiso político con un país justo. De a poco se avanza. Especialmente le agradezco a Loreto Egaña y Ana María Cerda, quienes siempre me han apoyado, pero también han incentivado la aburrida tendencia, para muchos, de hablar siempre de política. A Dante Castillo, hoy director de la institución, compañero de universidad como estudiante de sociología y después gran amigo y colega. También debo mencionar a Cristian Gajardo y Oscar Espinoza, con quien debemos retomar las escapadas de los viernes en la tarde al Club Hípico. Eran una sana distracción, un poco mercantil digámoslo, en este agobiante y sobreexplotado Chile neoliberal.

A mis compañeros de Alto al SIMCE, movimiento contra las pruebas estandarizadas en Chile. Ellos me han mostrado la responsabilidad que nos cabe de comprometernos a tratar de cambiar aquello que no nos parece justo. A todos ellos un abrazo grande. También debo agradecerle a

Alejandra Falabella y Cristián Cabalín, sus reflexiones sobre el Estado evaluador en Chile y el futuro-presente de la mediatización de las políticas educativas respectivamente, están en esta tesis. El resultado es responsabilidad mía.

En este (casi) eterno recorrido debo agradecer al equipo de etnografía y política educativa de la U. de Chile, una mezcla que muchos no entienden y nosotros insistimos en defender, me he encontrado con un espacio relevante para seguir mi desarrollo académico. Algunas de las reflexiones sobre los discursos de rendición de cuentas y de mercado en el Chile actual nacieron de estas discusiones, en ocasiones eternas, de los viernes en la mañana. En particular reconocer a Felipe Acuña, buen amigo, y quien siempre te obliga un poco más. A Jenny Assaél, quien me ha ayudado desde que comencé a investigar el mundo de la educación. A Jesús Redondo, un gran conversador, quien vive cotidianamente la tensión gramsciana del optimismo de la voluntad y el pesimismo de la inteligencia. También a Felipe Hidalgo, rockero, profesor de tenis e investigador en subjetividad docente. Dejo para el final a mis dos amigas surgidas de mi reencuentro con la U. de Chile. A Paulina Contreras, lúcida, mordaz y sonriente. A Francisca Corbalán, ahora en la lejanía de Londres, siempre entusiasta. Ellas, además de amigas, revisaron varios de los capítulos, estando mucho más seguras que yo que esto iba a terminar apropiadamente.

Como corresponde, debo agradecer a Becas Chile. Esta tesis no habría sido posible sin el apoyo prestado por Conycit de Chile

Esto ha salido más largo de lo esperado. Solo me resta agradecer eternamente a Granada.



## INDICE

Índice	9
Índice de Tablas y figuras	17
Introducción	21
<b>1.- Antecedentes teóricos: medios de prensa y construcción de discurso en sociedades mediatizadas</b>	<b>31</b>
1.1.- Discursos	32
1.1.1.- Noción de discurso	33
1.1.2.- Pluralidad de Discursos	39
1.1.3.- Interdiscursividad e intertextualidad discursiva	42
1.1.4.- Enunciación y discurso mediático	44
1.2.- Mediatización	46
1.2.1.- Medios como actores políticos: influencia en el contexto de producción de la política	51
1.2.2.- Discurso de los medios: saber de creencia y de conocimiento	54
1.3.- Enfoques en estudios sobre medios de comunicación	56
1.3.1 Enfoque Liberal-Pluralista: medios como reflejo de la sociedad	56
1.3.2 Enfoques críticos: desde la ideología dominante a la hegemonía	59
1.4. Apuntes finales sobre antecedentes teóricos	64
<b>2.- Medios de comunicación y reformas educativas: estado del arte</b>	<b>67</b>
2.1.- Panorama general de los estudios sobre prensa y reformas educativas	67

2.2.- Discursos periodísticos: el debate en torno al saber experto	73
2.3.- Medios de comunicación y reformas educativas pro-mercados	77
2.4.- Intertextualidad y voces privilegiadas	80
2.5.- Representaciones e identidades de los actores educativos en la prensa	84
2.6.- Apuntes finales sobre el estado del arte	88
<b>3.- El mercado de prensa escrita en Chile: el caso de <i>La Tercera</i> y <i>El Mercurio</i></b>	<b>91</b>
3.1 Antecedentes históricos sobre el mercado de la prensa escrita en Chile	91
3.2 Antecedentes históricos de <i>El Mercurio</i> y <i>La Tercera</i>	96
3.2.1.- <i>El Mercurio</i>	96
3.2.2.- <i>La Tercera</i>	99
3.3. Participación en el mercado de lectores y consumidores de <i>La Tercera</i> y <i>El Mercurio</i>	102
3.4. Posicionamiento doctrinario y estrategias periodísticas de <i>El Mercurio</i> y <i>La Tercera</i>	106
3.4.1.- <i>El Mercurio</i> : 'la fuerza de un partido'	107
3.4.2.- <i>La Tercera</i> : en la búsqueda de la elite	110
3.5.- 'Bajo el signo de la concentración': el lugar de <i>La Tercera</i> y <i>El Mercurio</i> en el mercado de prensa en Chile	113
<b>4.- Metodología: fundamentos, diseño y herramientas del estudio empírico</b>	<b>115</b>
4.1.- Fundamentos metodológicos de la investigación	116
4.2.- Objetivos de la Investigación	119
4.2.1.- Objetivo General	119

4.2.2.- Objetivos Específicos	119
4.3.- Fases de la Investigación	120
4.3.1.- Primer Desafío: Caracterización general del corpus sobre educación	121
4.3.2.- Segundo Desafío: Análisis de las políticas educativas en Chile	131
4.3.3.- Tercer Desafío: Análisis de la intertextualidad manifiesta en <i>La Tercera</i> y <i>El Mercurio</i>	134
4.3.4.- Cuarto Desafío: Análisis de los discursos presentes en los medios	136
<b>5.- Antecedentes Históricos: del Estado docente al Estado evaluador</b>	143
5.1.- Las reformas de Frei y Allende al Estado Docente: entre el capital humano y la democratización	146
5.1.1.- Expansión cuantitativa: escuela crecientemente inclusiva	148
5.1.2.- Educación como motor del desarrollo	152
5.1.3.- Debate en torno a la descentralización y la participación social en educación	156
5.1.4.- Discusión inacabada sobre el Estado Docente	160
5.2.- Política educativa durante la dictadura: construcción del cuasimercado educativo	162
5.2.1.- Mercado como asignador de recursos: <i>voucher</i> y competencia	165
5.2.2.- Subsidiariedad del Estado	168
5.2.3.- Descentralización Territorial: el proceso de municipalización/alcaldización	172
5.2.4.- Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza	176
5.2.5.- Modelo de Mercado en educación: primeros resultados	179

5.3.- Estado transicional: entre la promoción y el mercado (1990-2000)	183
5.3.1.- Cambio y continuidad en la educación transicional	187
5.3.2.- Programas y políticas de promoción y apoyo: construcción de capacidades en el sistema escolar	195
5.3.3.- Nuevas herramientas de mercado	207
5.3.4.- Revisión del Estado transicional	216
5.4 Hacia la construcción de un Estado evaluador (2000-2006)	218
5.4.1.- Crisis educativa en el cambio de siglo: estancamiento, segmentación y privatización	220
5.4.2.- Críticas al modelo transicional de educación: la Comisión OCDE	226
5.4.3.- Intensificación de la agenda de rendición de cuentas	228
5.5 – Consolidación del Estado evaluador: Ley General de Educación y Sistema de Aseguramiento de la calidad (2006-2011)	234
5.5.1.- Crisis de legitimidad del modelo: movimiento estudiantil del 2006	235
5.5.2.- Comisión Asesora de la Presidencia para la Calidad de la Educación	241
5.5.3.- Primer borrador de Ley General de Educación	249
5.5.4.- Proyecto alternativo de educación de la oposición de derecha	254
5.5.5.- Ley General de Educación: Estado subsidiario e igualdad de trato	257
5.5.6. Aseguramiento de la Calidad: consolidación de la institucionalidad de la rendición de cuentas	264
5.6.-Balance histórico: del Estado docente al Estado evaluador	268

<b>6.- Descripción general del tratamiento mediático sobre educación en <i>La Tercera</i> y <i>El Mercurio</i> (2006-2009)</b>	<b>273</b>
6.1.- Volumen informativo sobre educación entre los años 2006 y 2009	275
6.2.- Estructuración temática	281
6.3.- Géneros y secciones periodísticas	285
6.4.- Fuentes noticiosas en la prensa sobre educación	289
6.5.- Localización de las notas de prensa	294
6.6.- A modo de conclusión	297
<b>7.- “Voces” presentes en el debate sobre la Ley General de Educación</b>	<b>301</b>
7.1.- Cobertura de prensa al ciclo de la Ley General de Educación	305
7.2.- Fuentes en las noticias sobre Ley General de Educación	308
7.3.- Columnas de Opinión	318
7.4.- Entrevistas	330
7.5.- Cartas al director	333
7.6.- Apuntes sobre las voces presentes en los medios	337
<b>8.- Enunciador y destinatario en las editoriales sobre educación</b>	<b>341</b>
8.1.- Colectivos de identificación del discurso editorial	343
8.1.- “Chile sabe hoy...” o la construcción excluyente del nosotros inclusivo	343
8.1.2- En el nombre de los padres...	350
8.1.3.- En nombre de la evidencia.	353
8.2. Hablándole al Gobierno y la elite: Paradestinatarios del discurso de los medios	359

8.3.- Los Otros: el espacio discursivo del contradestinatarario	364
8.3.1.- Contradestinatarario encubierto	365
8.3.2.- Contradestinatarario indirecto	370
8.3.3.- Contradestinatarario directo	372
8.4. Apuntes finales sobre la enunciación en la prensa	375
<b>9.- Representaciones sobre el mercado educativo en Chile</b>	<b>377</b>
9.1.- Crisis educativa: 'el modelo nunca fue implementado'.	378
9.1.1.- Estado Docente: pasado mítico	379
9.1.2.- La descentralización inconclusa: municipalización sin autonomía	386
9.1.3.- Competencia imperfecta entre la escuela pública y la particular subvencionada	394
9.1.4.- Captura del proveedor	402
9.1.5.- Apuntes sobre la crisis educativa: la necesidad del cambio	406
9.2.- Construyendo políticas educativas: 'consenso de las elites'	409
9.3.- Discurso del mercado: la necesidad de su profundización	417
9.3.1.- Debate sobre el afán de lucro	419
9.3.2.- Selección escolar, libertad de enseñanza y diversidad de proyectos educativos	430
9.3.3.- Descentralización, autonomía y nueva concepción de lo público	441
9.4.- Discurso de la rendición de cuentas: el desafío del aseguramiento de la calidad	451
9.5.- Apuntes finales	461

<b>10.- Representaciones de los actores educativos, o la polarización del campo educativo</b>	<b>463</b>
10.1.- Los actores del polo de la "libertad y el mercado"	464
10.1.1.- Sostenedores privados de educación	464
10.1.2.- Expertos: voces y saberes privilegiados en la construcción de políticas educativas	471
10.1.3.- Padres y familias: 'motores del mercado'	475
10.2.- Los actores externos al discurso de los medios	482
10.2.1.- Bloque social y el movimiento social por la educación.	482
10.2.1.- Organizaciones estudiantiles: 'adolescentes sin formación'	486
10.2.3- Colegio de Profesores: 'defensa corporativa e ideología'	491
10.3.- Apuntes finales sobre los actores educativos	496
<b>11.- Conclusiones</b>	<b>499</b>
<b>12.- Referencias bibliográficas</b>	<b>521</b>



## INDICE DE TABLAS Y FIGURAS

### Tablas

<b>Tabla 1.</b> Promedios de circulación neta por día (2007 y 2009).....	102
<b>Tabla 2.</b> Fases de estudio e hitos críticos.....	123
<b>Tabla 3.</b> Muestra 1. Total de notas de prensa sobre educación.....	127
<b>Tabla 4.</b> Muestra 2. Notas sobre Ley General de Educación y temas afines.....	135
<b>Tabla 5.</b> Editoriales y columnas de opinión sobre Ley General de Educación y temas afines.....	137
<b>Tabla 6.</b> Estudiantes Matriculados en Enseñanza Básica y Media (1940-1980).....	151
<b>Tabla 7.</b> Evolución del gasto en educación y sistema de subvenciones.....	181
<b>Tabla 8.</b> Procedencia de los ministros de los gobiernos de la Concertación por la Democracia.....	186
<b>Tabla 9.</b> Evolución Financiamiento Compartido, 1993-2008.....	213
<b>Tabla 10.</b> Porcentaje de alumnos de segundo medio según grupo socioeconómico y dependencia.....	222
<b>Tabla 11.</b> Tasa de crecimiento de establecimientos educativos de Básica y Media, por titularidad jurídica del sostenedor en los gobiernos democráticos.....	225
<b>Tabla 12.</b> Notas de prensa sobre educación según fases de análisis..	276
<b>Tabla 13.</b> Notas de prensa por fase en <i>La Tercera</i> y <i>El Mercurio</i> por fase de análisis.....	277
<b>Tabla 14.</b> Distribución temática por medio de prensa.....	282
<b>Tabla 15.</b> Distribución temática por fases de análisis.....	284

<b>Tabla 16.</b> Distribución de notas de prensa por género periodístico por medio de prensa.....	285
<b>Tabla 17.</b> Distribución de géneros periodísticos de acuerdo con la temática. ....	287
<b>Tabla 18.</b> Uso de fuentes en notas de prensa.....	290
<b>Tabla 19.</b> Contrastación de fuentes por medio de prensa.....	291
<b>Tabla 20.</b> Autoría de cartas al Director por medio de prensa.....	292
<b>Tabla 21.</b> Autoría de columnas de opinión en medios de prensa.....	293
<b>Tabla 22.</b> Contextos de ocurrencia de notas de prensa de origen internacional.....	295
<b>Tabla 23.</b> Contexto de referencia de investigaciones citadas en notas de prensa.....	296
<b>Tabla 24.</b> Distribución de fuentes citadas en notas informativas (noticias, reportajes y crónicas), según periodo de análisis.....	316
<b>Tabla 25.</b> Procedencia de autores de columnas de opinión por tipo de institución.....	319
<b>Tabla 26.</b> Procedencia disciplinaria de los autores de columnas de opinión.....	324
<b>Tabla 27.</b> Procedencia disciplinaria de los autores de columnas de opinión por fase de análisis.....	326
<b>Tabla 28.</b> Procedencia institucional de los investigadores y/o académicos autores de columnas.....	327
<b>Tabla 29.</b> Distribución temporal por categorías de entrevistados por fases de análisis.....	332
<b>Tabla 30.</b> Autores de cartas al director en <i>La Tercera</i> y <i>El Mercurio</i> por categoría.....	336
<b>Tabla 31.</b> Expresiones usadas para referirse a las acciones protagonizadas por los docentes y su organización gremial.....	492

## Figuras

<b>Figura 1.</b> Concepción tridimensional del discurso.....	36
<b>Figura 2.</b> Estructura de propiedad del Grupo Edwards.....	98
<b>Figura 3.</b> Propiedades de Álvaro Saieh (dueño de Grupo Copesa).....	101
<b>Figura 4.</b> Tasa de crecimiento de la Matrícula del sistema escolar (Básica y Media) por periodos presidenciales.....	150
<b>Figura 5.</b> Número de establecimientos por dependencia administrativa entre 1990 y 2014.....	223
<b>Figura 6.</b> Porcentaje matriculados en educación obligatoria según dependencia administrativa, entre 1990 y 2014.....	224
<b>Figura 7.</b> Flujo de notas de prensa por semana.....	278
<b>Figura 8.</b> Porcentaje de publicaciones relacionadas con la Ley General de Educación y temáticas afines por periodo de análisis.....	306
<b>Figura 9.</b> Cobertura semanal en <i>La Tercera</i> y <i>El Mercurio</i> a las notas sobre la Ley General de Educación y temáticas afines.....	307
<b>Figura 10.</b> Frecuencia de notas por género de acuerdo a las fases de análisis.....	308
<b>Figura 11.</b> Fuentes citadas por categorías generales sobre el total de notas informativas.....	311
<b>Figura 12.</b> Publicación de columnas de opinión por semanas.....	321
<b>Figura 13.</b> Entrevistados por categorías en <i>La Tercera</i> y <i>El Mercurio</i>	331
<b>Figura 14.</b> Distribución de Cartas al Director publicadas por fase de análisis.....	334



## INTRODUCCIÓN

No hay opción entre maneras 'comprometidas' o 'neutrales' de hacer sociología. Una sociología descomprometida es una imposibilidad. Buscar una postura moralmente neutral entre las muchas clases de sociología que se practican hoy -desde la libertaria hasta la comunitaria- sería un esfuerzo en vano. (...) La tarea de la sociología es ocuparse de que las elecciones [de hombres y mujeres] sean realmente libres, y que sigan siéndolo, cada vez más, por todo el tiempo que dure la humanidad.

(Bauman, 2002, p. 226)

El 26 de abril de 2006, estudiantes secundarios de Lota, ciudad ubicada al sur de Santiago, marcharon hacia la municipalidad en señal de protesta, porque el techo de su establecimiento se había desplomado producto de la lluvia. Ellos no podían imaginar que estaba comenzando el ciclo más largo de conflictividad educativa del que Chile tenga recuerdo. A los pocos días, sus pares de la capital comenzarían a movilizarse, aunque planteando nuevas demandas. Producto de la nula capacidad de respuesta del gobierno, la movilización escaló hasta alcanzar a varios cientos de miles de estudiantes en las calles, quienes luego decidieron encerrarse en sus establecimientos por largas semanas. Frente a esto, el gobierno convocó a una Comisión especial para discutir sobre la calidad de la educación. A diferencia de instancias similares, en esta comisión no solo participaron expertos, sino que se invitó a estudiantes, profesores, dueños de colegios, rectores de Universidades, padres y un largo número de otros actores. El tenor del debate y sus conclusiones hicieron evidente la falta de legitimidad del sistema educativo de mercado. Se hacía necesario crear un nuevo orden.

La movilización estudiantil –revolución pingüina<sup>1</sup> la llamarán los medios- produjo una fractura de tal magnitud en el sentido común, que antiguas creencias perdieron su capacidad para explicar lo que estaba ocurriendo. Era un momento, como decía Marx, donde todo lo sólido se desvanecía en el aire. Es así como el debate se instaló sobre las bases mismas del modelo educativo de mercado, el que no era capaz de cumplir sus promesas y perdía aceleradamente legitimidad social y política. De ese modo, se discutió sobre la descentralización, el subsidio a la demanda y adquirió el carácter de evidencia incontrarrestable la necesidad de cambiar el sistema educativo. Con la presentación del proyecto de Ley General de Educación el 2007, Chile inició un nuevo periodo de reforma educativa, que concluyó dos años después con la promulgación de la nueva legislación. Pese a las ansias y deseos de los estudiantes, el resultado no se acercó a las expectativas iniciales. Cundió la percepción que todo había sido *una de esas batallas que se libran para que todo siga como está*, como señalaría Tancredi en el Gatopardo de Tomasi di Lampedusa. Sin embargo, esto no logrará cerrar la brecha de conflictividad inaugurada con las movilizaciones del 2006, algo que será evidente cuando el 2011 los universitarios tomen la posta y reinicien el ciclo.

Como todos los procesos de este orden, las reformas educativas son periodos intensos en producción, circulación y transformación de significaciones y representaciones sociales sobre el campo educativo. Son tiempos prolíficos, exuberantes, con una hiperproducción de signos y símbolos que buscan dotar de sentido y construir un nuevo orden. Es común, por lo mismo, que los discursos se vayan constituyendo, pero también disolviendo, en la misma medida que la reforma educativa se despliega. El periodo que se aborda en esta tesis no es ajeno a esta dinámica. Por otro lado, al interior del campo educativo confluyen intereses y voluntades –no siempre coincidentes- de un conjunto amplio de

---

<sup>1</sup> Las referencias a los pingüinos para referirse a los estudiantes secundarios en Chile, se debe al uniforme tradicional de los estudiantes de escuelas públicas en Chile. Este consiste en un pantalón gris o azul, con una camisa blanca o celeste. En muchas ocasiones, se asemeja a un pingüino.

instituciones y actores. Cada uno de los participantes busca dejar su propio sello, tratando de influir en el modo en que se dispondrán las piezas hacia el futuro.

En este escenario, la comprensión del discurso que producen -y circula por- los medios de comunicación tiene una importancia capital, aun cuando todavía sea un objeto de estudio débilmente explorado por la investigación educativa en Chile. Al plantearnos este problema lo hacemos desde una óptica muy distinta a quienes, desde lecturas liberales, afirman la neutralidad de los medios o insisten en su carácter de arena pública donde se escenificaría un debate transparente (Wallace, 1993). Por el contrario, en este trabajo se parte de una noción crítica sobre los medios, reconociendo en ellos capacidad de agencia y ser parte interesada en el debate. Los que constituyen nuestro objeto de investigación, los periódicos, son espacios de inscripción de la discusión pública, pero esta siempre se encuentra regulada y producida a partir de normas, prácticas y proyectos históricos determinados, en buena medida, por sus dueños.

Por lo anterior, el debate público estará signado por la forma en la cual se estructure el campo mediático. Ahí donde, como es el caso de Chile, éste se encuentre fuertemente concentrado en pocos actores y con una pobre diversidad ideológica, el debate público será igualmente monocorde y ofrecerá poco acceso a discursos y voces alternativas o subalternas. La polisemia inherente a los medios de prensa, pues estos se forman con distintas manos (periodistas, columnistas, cartas al director, etc.) y recogen opiniones y percepciones de diferentes sujetos (fuentes noticiosas), será un pobre remedo de la diversidad propia de la sociedad.

Pese a esto, el discurso mediático posee una fuerza performativa importante. Cuenta con la legitimidad social de quien dice hablar de la realidad, ocultando siempre, en el mismo ejercicio de su afirmación, ser un discurso mas entre los posibles dentro de la sociedad. Por lo mismo, los medios de prensa son fundamentales en la disputa por el poder de representación, lo que se debe entender, como señala Reguillo (2007), como la capacidad de producir legitimidad en torno a un orden, un modelo o una práctica.

Sin embargo, la mediatización de la política no solo tiene que ver con el uso privilegiado de su espacio como terreno simbólico donde, desigualmente, los distintos actores y discursos pugnan entre sí. En el contexto de sociedades crecientemente mediatizadas (Verón, 2001), este proceso también apunta a la adopción progresiva por parte de actores sociales y políticos de gramáticas y formas de narrar que son propias de los medios de comunicación. En ese sentido, en la actualidad se vuelve impensable el desarrollo del ciclo político con independencia de las lógicas y recursos propios del campo mediático. Se asiste, por tanto, a la colonización de la lógica política por la lógica mediática (Strömbäck, 2008).

Un elemento que la investigación sobre este tema ha señalado con particular fuerza es que los medios de prensa son actores protagonistas de los procesos de reforma. En ese sentido, los periódicos no son meras cajas de resonancia de lo que otros dicen y hacen; no son tampoco un espejo de la realidad. Acudiendo a un registro con reminiscencias postestructuralistas, podríamos afirmar que los discursos mediáticos dan forma aquello de lo que hablan. En tanto *tecnologías de significación* (Foucault, 1990), los medios de comunicación estructuran las relaciones sociales, producen identidades y proporcionan un sistema de creencias sobre el mundo (Fairclough, 1992). En otras palabras, producen masivamente discursos que nos permiten dotar de sentido el mundo, entre ellos el educativo, y las prácticas sociales que en éste ocurren. Entre éstas, por cierto, se encuentran los procesos de reforma educativa. Esta dimensión de la relación entre medios de prensa y construcción de política educativa es la que se busca explorar en esta tesis. De ese modo, interesa conocer las estrategias enunciativas de los medios, los discursos que ellos ponen a circular y el modo en el cual representan a los actores que participan de la discusión pública. Las características específicas en que esto opera, los lazos discursivos con otras voces y saberes, son también relevantes para una adecuada comprensión de las características del discurso mediático.

En este sentido, las investigaciones realizadas en diferentes países han señalado que los medios de prensa tienden a crear un escenario propicio para las reformas de mercado. Si bien en relación con esto el caso de Chile es palmario, también en otras partes la evidencia comparada muestra que

los medios favorecen sistemáticamente la instalación de una racionalidad neoliberal, que Laval y Dardot (2013) entienden como el conjunto de los discursos, de las prácticas y de los dispositivos que determinan un nuevo tipo de gobernanza según el principio universal de la competencia. Esta propagación, en muchas partes, se ha hecho creando un contexto de pánico moral respecto de la educación pública (Anderson, 2007), mediante estrategias discursivas que difunden estereotipos negativos sobre los docentes y las prácticas educativas que en dichas escuelas ocurren. Esto suele ir acompañado de la instalación de debates públicos conducentes a promover y favorecer agendas de rendición de cuentas y de mercado en el sistema educativo. Esto ha sido particularmente estudiado en contextos donde la instalación de este tipo de políticas ha sido más agresiva, como es el caso de países anglosajones como Inglaterra, Australia o Estados Unidos. En el caso de Chile, sin embargo, los estudios sobre el papel jugado por los medios de prensa se han comenzado a desarrollar solo durante los últimos años (Cabalín, 2013, 2014a; Santa Cruz, 2014; Santa Cruz y Olmedo, 2012). Aun corresponde a un cuerpo de conocimiento insuficiente, que no habilita para una comprensión completa de los mecanismos y los discursos que se encuentran en el proceso creciente de mediatización de la política educativa. Es parte del desafío que se desea acometer en esta investigación, tomando como caso lo vivido durante el debate sobre la Ley General de Educación.

Ahora bien, al buscar comprender este proceso a través de los medios de prensa escrita, no se está acudiendo a un dispositivo tecnológicamente obsoleto y con una incidencia residual en la construcción de significaciones dentro del campo social actual. Por el contrario, la deriva del campo mediático apunta a la difuminación de las fronteras entre los distintos soportes. Esto ha sido facilitado por los procesos de concentración e integración empresarial en grandes corporaciones, pero también por el uso simultáneo de un mismo contenido en diferentes soportes y de la adaptación de las rutinas profesionales a la creciente interconexión entre los distintos medios de comunicación. De ese modo, la prensa escrita servirá de base para su propio sitio web, y las publicaciones más relevantes se expandirán masivamente por las redes sociales, para luego ser leídas en un

programa de televisión o servir de pauta para la conversación de las radios. Y así ocurrirá con el resto de contenidos producidos también en los otros soportes. Las fronteras de los distintos medios se encuentran hoy débilmente delimitadas. Esto amplifica el efecto e impacto de los textos de prensa escrita y los introducen en un circuito amplio, de alcance no solo para el reducido número de lectores que todavía compran los periódicos.

En este caso específico, se ha analizado la participación de los dos principales medios de prensa escrita en Chile –*El Mercurio* y *La Tercera*–, teniendo presente el carácter particularmente concentrado del campo mediático. Ambos diarios son parte de consorcios periodísticos que tienen un virtual oligopolio del mercado de prensa, siendo responsables de gran parte de lo escrito sobre educación en Chile. Asimismo, poseen importantes similitudes doctrinarias, ambos cercanos a la derecha, y son activos defensores de las políticas de mercado en los diferentes campos de la sociedad. Sin duda, la baja pluralidad en la propiedad y orientación de la prensa, configura un escenario donde el discurso de los medios posee una elevada unanimidad y tiende a ejercer un efecto de reforzamiento continuo del polo de los discursos a favor de las políticas de mercado en el campo educativo.

Finalmente, en este caso, indagar en el proceso de mediatización de la política educativa en Chile, puede contribuir a confrontar el discurso mediático que busca inocular en el conjunto del sistema educativo la racionalidad neoliberal. Busca ser un aporte para una comprensión democrática sobre los medios de comunicación, que nos ayude a construir autónoma y colectivamente la sociedad (y lo común) donde poder seguir siendo ser libres.

## **Partes de la investigación**

La presente tesis se estructura en tres partes. La primera de ellas corresponde a la construcción de un marco histórico y teórico del problema social investigado. En esta parte se busca, en primer lugar, enunciar lo que entendemos por discurso y problematizar el papel de los medios de comunicación en la sociedad actual. En ese sentido, la reflexión sobre la naturaleza mediática de la sociedad contemporánea y el modo en que esto ha modificado los procesos de construcción de política, entre ellas la educativa, es de suma relevancia. Un aspecto importante, pensamos, fue el análisis de la literatura existente sobre prensa y reformas educativas, tanto por la carencia de revisiones críticas sobre la materia como por la necesidad de integrar esta reflexión en un corpus de producción que está creciendo aceleradamente. Considerando esto, la revisión del estado del arte se hizo interrogando a las investigaciones a partir de los principales ejes de sentido sobre los que se estructura esta tesis: producción de subjetividades por parte de los medios de prensa, representaciones mediáticas de las reformas educativas, intertextualidad y acceso diferencial a los medios por parte de los distintos actores escolares, sociales y políticos. En esta primera parte también se describieron las principales características del mercado de prensa, considerando la necesidad de analizar contextualmente la influencia y el papel de los medios de comunicación en relación con los procesos políticos, en particular en lo referido a educación.

Una segunda parte de esta tesis se refiere al análisis exhaustivo de las políticas educativas implementadas durante las últimas décadas en Chile. En este capítulo se ofrece una periodización de las políticas educativas desde 1965 hasta el presente, a partir de la revisión y el aporte de varios autores que han realizado interesantes reflexiones sobre la transformación en los mecanismos de gobernanza del sistema educativo, lugar asignado al mercado, en el rol del Estado y en las funciones atribuidas a lo público y lo privado, por nombrar algunas de las variables relevantes para la construcción de distintos periodos en las políticas educativas. Se concluye con la hipótesis que al iniciarse el periodo comprendido en esta investigación se está sucediendo simultáneamente dos procesos: por una

parte, se disuelve el consenso educativo que había acompañado las políticas educativas desde la transición, entrando en una profunda crisis de legitimidad. En clave gramsciana, en ese momento el discurso dominante perdió la capacidad de hegemonizar el campo discursivo, produciéndose una disputa entre diferentes actores y discursos sobre el modo en que se debe organizar el sistema educacional. La emergencia de un discurso que puso en cuestión las bases del modelo educacional, denunciando la estructural desigualdad que lo sostendría, configuró un escenario novedoso a la luz de la estabilidad vivida las dos últimas décadas. Por otra parte, se asiste a la construcción de un nuevo tipo de Estado –el Estado evaluador–, que tiene como pilar la nueva Ley General de Educación y el nuevo sistema de aseguramiento de la calidad. Ambos procesos son descritos en profundidad en este capítulo, pues constituyen el espacio referencial construido al interior del discurso mediático.

La tercera parte de la tesis constituye el núcleo de la investigación y es donde se presenta el análisis del material empírico de los años 2006 al 2009. Los distintos capítulos buscan responder los diferentes objetivos que nos hemos trazado y que se explican con detalle en la parte metodológica. Luego de una descripción cuantitativa del corpus de la investigación, se analiza la intertextualidad y el acceso de los distintos actores a los medios de prensa, analizando en detalle cada uno de los géneros periodísticos. Junto con eso el material se analiza por fases del ciclo de la Ley General de Educación, lo que permite observar los cambios y los ritmos diferenciales de acceso, dependiendo, por un lado, de si la disposición de los medios era favorable o beligerante al tono del debate en ese periodo; y, por otro, del momento de la discusión política, pues se fueron produciendo cambios notorios que se expresaron en la retirada de la visibilidad mediática de algunos actores y la mayor exposición de otros en la medida que el debate fue quedando encerrado en el espacio político y parlamentario.

Posteriormente, se abordaron las estrategias enunciativas de las editoriales de los medios, entendiendo por esto el lugar discursivo desde el cual los medios afirman hablar. A partir del esquema analítico propuesto por Verón (1987) se muestra cómo los medios se presentan como defensores del bien común, representantes de las voces de las familias y la ciudadanía

en general y como discursos fundados en un saber neutral y técnico. Del mismo modo, fue relevante saber cómo al interior del discurso, los medios definen a quien buscan persuadir y delimitan la frontera del discurso razonable, identificando explícita o implícitamente a los actores o discursos a los que los medios combaten y se oponen.

Más adelante, se analizan los discursos construidos sobre las políticas educativas. Esta parte se divide en tres: i) análisis sobre como los medios representan la crisis educativa, describiendo el diagnóstico y el problema que los medios identifican, lo que los habilita para ofrecer soluciones al respecto; ii) análisis sobre la forma de construir políticas educativas, donde se muestra la marcada preferencia de los medios por una concepción elitista y tecnocrática en el diseño de políticas públicas; iii) descripción analítica de los discursos del mercado y de la rendición de cuentas. Esta dualidad discursiva es leída como la generación de nuevas herramientas de política educativa que le ponen freno a la desregulación del mercado, sino que es presentada como una herramienta para su profundización, creando nuevos espacios para el mercado y como una forma de ofrecerle al sistema una legitimidad social de la cual carecía.

Para concluir esta parte, se analiza la producción de subjetividades al interior del discurso mediático. Se describen las representaciones que los medios construyen y hacen circular sobre los distintos actores educativos. Esto lo hacemos analizando la estrategia polarizadora que está presente en ambos medios, fruto de la cual se construye un campo discursivo habitado por posiciones divergentes y antagónicas. Es lo que conceptualizamos como una estrategia de polarización de los actores educativos.

La tesis concluye con una reflexión sobre los objetivos y las preguntas planteadas, teniendo presente que se está frente a una línea de investigación que se está iniciando y que la tesis abre más interrogantes que las que resuelve. Con este fin se proponen caminos de desarrollo empírico y teórico que permitan continuar lo que está concluyendo, aunque solo temporalmente, con esta tesis.



## CAPITULO UNO

### **Antecedentes teóricos: medios de prensa y construcción de discurso en sociedades mediatizadas**

---

En el capitalismo avanzado el poder radica, como nunca antes, en las redes de intercambio de información y manipulación de símbolos que relacionan las instituciones, los actores y las distintas esferas sociales. Si se concibe la sociedad contemporánea como la "era de la información" (Castells, 1997), la lógica y forma organizacional dominante es la red interactiva, caracterizada como un '*espacio de flujos*' de capital, información, tecnología, etc. La pertenencia a este '*espacio de flujos*' no se distribuye igualitariamente entre los países ni dentro de ellos. Como sostiene Fairclough (2000), este espacio es de quienes detentan el poder, mientras que aquellos con menor capacidad y poder se sitúan todavía en el espacio '*sobre el terreno*' y la disciplina del reloj que marca los tiempos de la era industrial. En la actualidad, se establece una relación simbiótica entre la expansión de la economía global y el crecimiento del sistema mediático y/o tecnológico contemporáneo (Cárcamo-Huechante, 2007).

Esta nueva configuración social también ha sido caracterizada por el debilitamiento (no desaparición) de los estados-nación y el derrumbamiento del proyecto histórico de la sociedad benefactora (Bauman, 2002), el reforzamiento del individualismo como proyecto cultural (Elias, 2000; Popkewitz, 2006), la emergencia de una sociedad postradicional y la modificación de las coordenadas modernas de espacio-tiempo (Giddens, 1997), caracterizada por la sensación de riesgo y la autoproducción de la identidad (Beck, 1997), el debilitamiento del Estado social y la emergencia

del Estado penal (Wacquant, 2000), entre otros rasgos relevantes. En suma, la experiencia de individuos y sociedades se ha modificado sustancialmente, y más allá del debate nominalista sobre el carácter de la época, los diferentes autores coinciden en la profundidad, velocidad y radicalidad de dichos cambios.

En el contexto actual, los medios de comunicación de masas son, por un lado, canal de circulación y difusión de las formas simbólicas, y por otro, "mecanismos que crean nuevos tipos de acción e interacción, esto es, nuevos tipos de relaciones sociales que se extienden en el tiempo y en el espacio" (Thompson, 1993, pp. 291-292). Esto no significa que lo social no exista fuera del discurso y de los medios, sino solamente que el funcionamiento de las sociedades contemporáneas comienza cada vez más a estructurarse en relación directa con los dispositivos privilegiados de circulación del discurso: los medios de comunicación.

### **1.1- Discursos**

Según Fairclough (2000), el nuevo orden social –con todas sus contradicciones– comporta un proceso reflexivo crucial que pasa por el despliegue de nuevas representaciones del mundo, de nuevos discursos que acompañan la experiencia histórica de esta transformación a escala global. Las representaciones del mundo y los discursos son un componente interno a los modos de interacción y organización de los individuos y las sociedades. Se puede argumentar que esto siempre ha sido así: la gente no sólo actúa de modos particulares, ellos también representan sus modos de actuación y organización, y producen proyecciones imaginarias de nuevos o alternativos discursos (Fairclough, Graham, Lemke y Wodak, 2004). Por tanto, no ha de extrañar que los cambios sociales sean, a su vez, cambios discursivos.

### 1.1.1- Noción de Discurso

Discurso es una noción profundamente polisémica, existiendo tantas definiciones como "autores, autoras y tradiciones de análisis" (Iñíguez, 2006, p. 103). Con diferencias de énfasis, algunas complementarias y otras antagónicas, existen variados enfoques y nociones. Algunos se centran en sus manifestaciones lingüísticas, otros abordan la problemática de los géneros discursivos y los tipos de textos, mientras que otros se enfocan en el contenido de los textos, en su dimensión ideológica (Charaudeau, 2011). Por otra parte, en algunos casos es un constructo central, sobre el cual pivota un determinado corpus del saber (Estudios del Discurso, por ejemplo) y en otros es solo un ámbito de la disciplina en su conjunto (Sociología, Antropología, Psicología, por nombrar algunas). Pese a esto, el *giro lingüístico* ha vuelto el estudio y comprensión del discurso y el lenguaje una dimensión central, productiva y no solamente referencial de la realidad social. El lenguaje pasó a ser considerado un instrumento para *hacer cosas*, presentándose "como un elemento formativo de realidades" (Ibáñez, 2006, p. 45). Como sostiene Charaudeau:

Si se parte de la hipótesis de que los lazos sociales se construyen en un juego de intercambio entre los miembros de un grupo, hay que tomar en cuenta el lenguaje en sus aspectos de influencia social y no solamente como portador de ideas (2011, p. 78)

Al concebir el lenguaje en su propia relevancia, que construye los sujetos de los que habla, como diría Foucault en *La Arqueología del Saber*, se impone la necesidad de suspender la tentación de "hacerlo signo de otra cosa y de atravesar su espesor para alcanzar lo que permanece silenciosamente más allá de él; sino por el contrario [se debe] mantenerlo en su consistencia, hacerlo surgir en la complejidad que le es propia" (Foucault, 2006, p. 78). Pese a esta consideración creciente de la relevancia del lenguaje, no existe un modo único de concebir el discurso, tanto en su posición dentro del todo social, en sus propiedades y funciones. Como señala Iñíguez (2006, p. 104),

los usos habituales dados a la noción de discurso en las ciencias humanas y sociales son seis, que sin ser incompatibles entre sí, es posible diferenciar:

- 1) discurso como enunciado o conjunto de enunciados dicho/s efectivamente por un/a hablante.
- 2) discurso como conjunto de enunciados que construyen un objeto.
- 3) discurso como conjunto de enunciados dichos en un contexto de interacción –en esta concepción se resalta el poder de acción del discurso sobre otra u otras personas, el tipo de contexto (sujeto que habla, momento y espacio, historia, etc.)
- 4) discurso como conjunto de enunciados en un contexto conversacional (y por tanto, normativo).
- 5) discurso como conjunto de constricciones que explican la producción de un conjunto de enunciados a partir de una posición social o ideológica particular.
- 6) discurso como conjunto de enunciados para los que se pueden definir sus condiciones de producción.

La última definición parece ser operacional y teóricamente más apropiada para conocer las dispersiones y regularidades al interior de la discursividad social. Esta noción de discurso, tributaria de Foucault, al aludir a las condiciones de producción permite distinguir de mejor manera enunciado de discurso (Iñíguez, 2006). De este modo, discurso será entendido como el enunciado considerado desde el mecanismo discursivo que lo condiciona. Ello facilita transitar desde lo textual –materialización primaria del discurso– al análisis del resto de las prácticas sociales. Esta forma de entender el discurso que proviene de la tradición francesa cercana a las teorías de la enunciación y del poder, puede ser armonizada con la concepción del análisis crítico del discurso de Fairclough (1995), de Wodak (2003b) y de Van Leeuwen (2008), para quienes el discurso corresponde a los modos de significar una práctica social dada desde un particular punto de vista. En otras palabras, el discurso es una “forma de representación de la vida social

por parte de distintos actores sociales, cuya posición y prácticas sociales se hallan intrínsecamente determinadas por la manera como ven y significan la vida social” (Fairclough, 2003, p. 182).

Desde la sociología, Conde (2009) sostiene que el discurso no puede ser reducido a su materialidad –lo hablado o lo producido directamente por los sujetos-, sino que el discurso corresponde a una construcción teórica, similar a los tipos ideales weberianos. Por lo mismo, tampoco se debe confundir con los textos, los que, de acuerdo a Alonso son aquellos que sirven de soporte para hacer visibles “las acciones significativas de los sujetos en sociedad; el texto no contiene el sentido, ni es el sentido mismo; es el mediador y la vía hacia el sentido” (Alonso, 1998, p. 203). Por último, y en esto coinciden distintos autores el discurso es fundamentalmente social (Alonso, 1998; Conde, 2009; Fairclough, 1992; Iñíguez, 2006).

Ahora bien, de acuerdo con Fairclough (1995), las dimensiones del discurso son los textos, las prácticas discursivas y las prácticas sociales, las cuales están profundamente imbricadas (ver figura 1). Por *texto* se entenderá el lenguaje hablado o escrito, pero también se incluyen los textos visuales, audiovisuales o gestuales. Los *textos* son artefactos y materialidades construidos para darle sentido al mundo, para producir identidades y para configurar las relaciones y acciones sociales. En ese sentido, los textos no solo representan lo que está ocurriendo, ellos también evalúan, adscriben propósitos, lo justifican. En muchos textos estos aspectos de la representación llegan a ser más importantes que la representación de la práctica social misma (Van Leeuwen, 2008). A su vez, las *prácticas discursivas* deben ser entendidas –de acuerdo con Fairclough (1995)- como los contextos de producción, distribución y consumo de los textos en un dominio o institución social específico (escuela, entrevista de trabajo, medios de prensa escrita, conversación informal). Estos dominios proveen de un set de convenciones a partir del cual los sujetos producen sus textos, encontrándose por ello socialmente legitimados para su circulación en dichos espacios. Pese a esto, producto del carácter contingente de toda acción y de la capacidad reflexiva de los sujetos, existe espacio para ciertos niveles de creación e innovación (Stetcher, 2010). De lo contrario, solo existiría reproducción del orden social. Como se observa,

esta dimensión del discurso, permite entender la relación entre el texto y el contexto, pues si bien el discurso se adecua a los imperativos de un momento y un espacio social del cual se origina, al mismo tiempo, “estructura y dota de significado a la acción social, produce, reproduce pero también modifica aquellos contextos sociales en los que emerge, a los actores sociales y sus relaciones” (Martín Rojo, 2006, p. 167).

Finalmente, la dimensión de la *práctica social* corresponde al contexto sociocultural. Son modos socialmente regulados de hacer las cosas, normados de diferentes maneras y en distintos grados -por ejemplo, a través de estricta prescripción, tradiciones, influencia de expertos, modelos de roles carismáticos, recursos tecnológicos, y tantos más (Van Leeuwen, 2008). Esto se produce en diferentes niveles que condicionan el uso del lenguaje, y que dependen de las situaciones sociales concretas, de las instituciones sociales y de la sociedad, en sus distintas esferas (Stetcher, 2010). Es, por tanto, el nivel de las implicaciones sociales y políticas de las ideologías, representaciones del mundo e identidades que emanan del discurso (Martín Rojo, 2006).

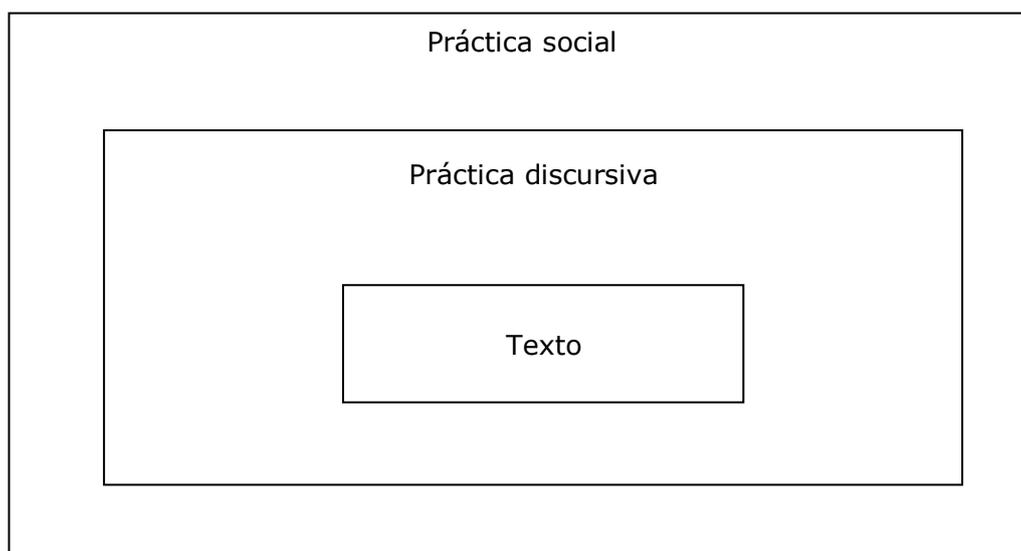


Figura 1  
Concepción tridimensional del discurso (Fairclough, 1995, p. 59)

La interdependencia existente entre estas tres dimensiones del discurso se expresa en que los textos están regulados socialmente y que sus contextos de producción e interpretación están socialmente constreñidos (Janks, 1997). Asimismo, como indica Fairclough (1995), las prácticas discursivas de producción, circulación y consumo de los textos median entre los textos y el contexto social.

De acuerdo con Fairclough (1992), el discurso tiene *efectos constructivos*<sup>2</sup>, en cuanto: i) constituye identidades, posiciones de sujeto y tipos de individuos; ii) ayuda a construir relaciones sociales entre los sujetos; y, iii) contribuye a la construcción de sistemas de creencias y representaciones sobre el mundo. Estos tres efectos se corresponden con las tres dimensiones del lenguaje: identitaria, relacional e ideacional. La *función identitaria* corresponde al modo en que las identidades son configuradas en el discurso; la *función relacional* (*interpersonal* para Halliday), a como las relaciones sociales y los participantes del discurso son actualizadas y negociadas (*enacted*); y, la *función ideacional* al modo que los textos significan el mundo y sus procesos, entidades y relaciones (Fairclough, 1992). En cualquier texto se encuentran simultáneamente, aunque en diferentes grados, cada una de estas funciones. En este trabajo nos centraremos, precisamente, en aspectos específicos de las tres dimensiones del discurso.

Un aspecto relevante es que, con sus especificidades, las dimensiones del discurso y otros aspectos de las prácticas sociales –tradicionalmente consideradas como no discursivas- se encuentran mutuamente imbricadas. Esto supone afirmar una noción materialista del discurso y, por esta vía, superar la tradicional dicotomía entre pensamiento y realidad, sustentada

---

<sup>2</sup> En este punto, cabe la precisión señalada por Iñíguez (2006) sobre la noción de efectos que está operando en esta concepción productiva del discurso. Esto supone desalojar la pretensión de determinar los resultados o consecuencias del discurso sobre hablantes u oyentes, pues los textos y los discursos pueden tener efectos independientes de la percepción de los individuos. Son estos efectos los que interesan al analista social, dirá Iñíguez, pues “se halla ante derivaciones discursivas en el sentido que se vehiculan ciertos significados, ciertos sentidos, ciertas miradas, ciertos órdenes del mundo o de una parcela del mundo” (2006, p. 116).

en el supuesto carácter mental del discurso. De acuerdo con Laclau y Mouffe:

El hecho de que todo objeto se constituya como objeto de discurso no tiene nada que ver con la cuestión acerca de un mundo exterior al pensamiento, ni con la alternativa realismo/idealismo. Un terremoto o la caída de un ladrillo son hechos perfectamente existentes en el sentido de que ocurren aquí y ahora, independientemente de mi voluntad. Pero el hecho de que su especificidad como objetos se construya en términos de «fenómenos naturales» o de «expresión de la ira de Dios», depende de la estructuración de un campo discursivo. Lo que se niega no es la existencia, externa al pensamiento, de dichos objetos, sino la afirmación de que ellos puedan constituirse como objetos al margen de toda condición discursiva de emergencia. (1987, p. 123)

Desde este punto de vista, la pertinencia social del estudio del discurso es directa, como también la relación entre este y la estructura social. No existe una relación de exterioridad entre lenguaje y sociedad, sino que en tanto práctica social se encuentra condicionado social e históricamente, en el mismo sentido que "lo son otras partes o procesos lingüísticos" (Iñíguez, 2006, p. 126). Los discursos inducen comportamientos y ayudan a producir otros discursos, y por tanto, contribuyen a estructurar las relaciones de poder en una sociedad (Jager, 2003). De ese modo, el discurso tiene efectos sobre las estructuras de la sociedad –tanto para su reproducción como para su transformación (Fairclough, 1992)- y, al mismo tiempo, se encuentra determinado por ellas. En otras palabras, la semiosis participa en cada práctica social, en tanto cada una de ellas es, en parte, una práctica semiótica (Fairclough, 2000).

### 1.1.2.- Pluralidad de Discursos

En este contexto, caracterizado por el carácter polisémico del concepto de discurso, es relevante determinar si este corresponde a entidad plural o singular. De acuerdo con lo señalado con anterioridad, si discurso refiere a la operación de significación a partir de unas condiciones concretas de producción o una posición social determinada. Esto implica la existencia de múltiples discursos dentro de un contexto social amplio. Es lo que Gee (2001), denominaría Discurso con D Mayúscula. Del mismo modo, el discurso no se encuentra constreñido a lo materialidad que pugna por contenerlo, sino que se asume su amplitud tanto a lo no dicho –lo implícito– como a los procesos de traducción y lectura de quien recibe dichas materialidades textuales –el oyente o lector–. Como lo señala Charaudeau:

Es un sistema de significación que se transporta por debajo de lo que se dice explícitamente; así, el discurso es el resultado de una combinación entre lo explícito y lo implícito de lo que se dice, ya sea una conversación oral, un texto escrito o una imagen. Por ende, es una combinación entre un modo de decir y un modo de significar. De esta articulación dinámica nace el discurso como un conjunto de posibles significados que circulan en la sociedad. (2011, p. 77)

En términos sociológicos, Conde (2009) al concebirlos como tipos ideales weberianos sugiere la necesidad de considerar tres aspectos que son relevantes para su comprensión: i) a partir del análisis de la infinidad de *hilos discursivos* existentes en una sociedad determinar distintos discursos sociales, donde es posible agrupar al conjunto de opiniones y argumentaciones, de tensiones y conflictos; ii) al ser tipos puros y canónicos, son en primer término, tipologías delineadas en papel –como sostenía Bourdieu (2001b) para las clases sociales –, cuyos bordes y fronteras no están a priori delineadas; iii) cada discurso está conectado con otros discursos, con diferentes grados de oposición o cercanía. Por lo anterior, este autor sostiene que el discurso es una elaboración teórica más abstracta que construye, delimita, caracteriza un discurso respecto de otros. En suma, el sistema de discursos va a “ser una entidad construida,

configurada por el equipo de investigación a modo de 'sistema de metadisursos ideales' del conjunto de discursos más concretos e híbridos producidos" (Conde, 2009, p. 36). Incluso, sostiene que un mismo texto puede estar producido por varios 'discursos' concretos.

Esta distinción es sumamente relevante para el análisis de las interdiscursividades y la producción híbrida de los textos educativos. Con frecuencia, en estos es posible distinguir trazos e hilos provenientes de distintas discursividades, que se articulan de modo diverso, no siempre en condiciones de igualdad discursiva, mutando su significación al ser encajados de diversos modos en un nuevo discurso. Como sostiene Jager (2003), los distintos discursos al estar enmarañados entre sí como trenzas se hallan en constante movimiento, lo que da como resultado el constante y exuberante crecimiento de los discursos.

En función de esta forma de entender el discurso, Conde (2009) sugiere que este tiene las siguientes características concretas, a partir de la cual el analista puede analizar y determinar la existencia de discursividades diferenciadas:

- a) Tiene cierto grado de *coherencia interna* y que es una mirada específica sobre la realidad social.
- b) El nivel de coherencia y consistencia interna del discurso viene dado por la particular *forma narrativa* que adopte.
- c) Se expresa en una serie de *argumentos verbales* más o menos trabados y articulados.
- d) Materiales constitutivos emergen de las condiciones concretas de la *interacción social* de los sujetos.
- e) Elementos constitutivos son pronunciados por dichos interlocutores con una *cierta intencionalidad*, para inducir una cierta acción social.

Para Laclau y Mouffe (1987), los discursos cristalizan como tales en la medida en que diferentes elementos logran articularse en torno a puntos nodales que fijan parcialmente el sentido de la totalidad estructurada. Según Reguillo (2007), la articulación es una lucha continua por resituar prácticas dentro de un campo de fuerzas cambiantes, por redefinir las

posibilidades de vida dentro del campo de relaciones –el contexto- en el cual se localiza una práctica. Estas representaciones nucleares o puntos nodales constituyen sentidos que cohesionan diferentes elementos discursivos periféricos, a partir de los cuales se construyen los discursos específicos. Por ejemplo, discursos políticos antagónicos proporcionan definiciones diferentes de conceptos como ‘democracia’, ‘estado’ y ‘libertad’, los que actúan como *puntos nodales* que articulan los otros elementos del discurso en cadenas de significación (Soage, 2006). Lo anterior implica que los discursos:

...se configuran como posibilidad y limitación, como inclusión y exclusión. En su seno se modifica el sentido de los términos y los significados; al combinarse de un modo peculiar, se fijan unas alternativas de pensamiento y se descartan otras. Este entramado de exclusiones e inclusiones, que es el discurso, crea lazos antagónicos con otros discursos (Rodríguez, 2003, p. 119).

Por ello, el discurso entrega claves significativas para comprender las relaciones de poder al interior de una sociedad, lo que nos remite necesariamente al análisis de la estructuración del campo social. En ese sentido, lo social constituye un espacio para el despliegue de potenciales prácticas hegemónicas por parte de ciertos grupos, los que, a partir de la diferencia y el antagonismo con otros discursos, luchan por afirmar una particular organización de la sociedad. En suma, los discursos son performativos, contingentes, relacionales y se encuentran marcados, aun cuando no determinados, por las posiciones sociales e institucionales de quienes los construyen y usan.

En el contexto de este debate es útil el concepto de formación discursiva, que corresponde a la pertenencia de cada discurso particular a dominios discursivos mayores. Esta idea encuentra cierta colinealidad con la noción de discursividad macro –por ejemplo, la del libre mercado- que cohesionaría discursos equivalentes de distintos campos sociales (Cárcamo-Huechante, 2007). Esto será de suma relevancia para comprender el modo en que los discursos de los medios de comunicación se vinculan y

establecen relaciones de *afinidad* con discursos de otros campos de la sociedad.

### **1.1.3.- Interdiscursividad e intertextualidad discursiva**

Todo texto está construido en relación a aquellos que le precedieron y a los que le sucederán. Esta noción proveniente de Batjin –quien habla de polifonía-, es conceptualizada por Kristeva como intertextualidad. Esto significa, en pocas palabras, la inserción de la historia (sociedad) en el texto y de este texto en la historia (Kristeva, 1987). Esta inherente historicidad implica que todo acto de escritura es, al menos en parte, un proceso de resignificación de textos pasados, tanto como de anticipación e intento de modificar los que vendrán (Fairclough, 1992).

Incorporar el '*habla*' de otros –sea de modo intencionado o no-, implica que los otros textos son asimilados y recontextualizados al interior del nuevo texto, aunque esto no siempre se haga explícito. Ahora bien, los modos en que esto ocurre pueden ser diversos. Es así como diferentes textos pueden servir como sustento o insumo para un nuevo texto. También, pueden ser utilizados para replicarlos o contradecirlos. Por lo mismo, se pueden construir textos para anticipar determinados escenarios o futuros textos que se espera emergerán.

Esta operación de construcción discursiva no se realiza en el vacío social. Esto significa, por un lado, que los textos se realizan en función de los demás textos circulantes –pasados, presentes y futuros-; pero también, como señala Laclau (2003), que no todos los discursos –"voces"- tienen la misma capacidad para fijar el sentido de lo social. Esto hace necesario no perder de vista la relación entre texto, práctica discursiva y contexto sociocultural. Por ello, la relación entre intertextualidad y hegemonía es particularmente útil. En función de ello, al estar insertos en nuevos textos, se validan y legitiman determinadas voces que expresan intereses y posiciones específicas del campo social.

En el discurso mediático, esta dimensión intertextual es particularmente explícita, debido a que buena parte de lo aparecido en periódicos o en otros medios de comunicación consiste en contar lo que han dicho o piensan otros sobre determinados sucesos. Asimismo, el proceso de producción periodística implica un encadenamiento en la escritura, donde el texto original es revisado por distintos individuos y, por tanto, su autoría no puede ser calificada como completamente individual. Un diario es una compleja y ambivalente 'maquina cultural' polifónica, producido a partir de textos de diversos orígenes, entre los que podemos mencionar: distintos periodistas del propio medio, columnistas (identificados o no), agencias de prensa y oficinas de relaciones públicas de instituciones públicas y privadas.

Por otro lado, conocer el modo en que se articulan y recontextualizan los discursos externos es útil para comprender el tipo de "lectura preferida" que los diarios están proponiendo. Por ello, no sólo el contenido explícito es relevante, también es importante conocer el rango de voces que tiene acceso a los medios. Se podría pensar, utilizando la terminología de Bourdieu, que el medio agrega a la fuerza simbólica de su discurso el peso simbólico de las voces que introduce, así como también cada una de ellas se puede ver modificada –reforzada o disminuida– por la fuerza simbólica del medio.

Fairclough distingue cuatro dimensiones de la intertextualidad (2006: 117-136):

a) *Interdiscursividad o intertextualidad constitutiva*: se refiere a otros discursos que son parte de la producción y organización del texto. Por esto, el autor también lo denomina interdiscursividad, pues está relacionado con la interdependencia entre órdenes y formaciones discursivas.

b) *Transformaciones textuales*: está referido a conocer cómo los distintos tipos de textos son transformados en una cadena de textos y formatos diferentes. Está relacionado con la dimensión de circulación y consumo de un texto. Es el terreno de la recontextualización del discurso.

c) *Identidades sociales*: se relaciona con la constitución de los sujetos en los textos y la contribución de las cambiantes prácticas discursivas a los cambios en las identidades sociales.

d) *Intertextualidad manifiesta*: hace referencia a la incorporación en la superficie del texto de otros textos o discursos. En el caso del discurso de los medios escritos, la forma más evidente es la cita textual, aunque también considera la reproducción de lo dicho por otro, lo que tradicionalmente se denomina "habla indirecta". También puede aparecer en forma de presuposiciones, negaciones, metadiscursos o ironías.

En la revisión del material empírico profundizaremos en las dimensiones de la intertextualidad manifiesta y en la constitución de identidades sociales. Esto con el objeto de abordar preguntas relevantes sobre el grado de acceso de los distintos actores sociales a los medios de prensa escrita y las representaciones sociales que se advierten en los textos mediáticos.

#### **1.1.4.- Enunciación y discurso**

Todo enunciado descansa en una estructura signada por la subjetividad, es decir, por un yo que se dirige a un tú (Benveniste, 1999); por ende, el lenguaje es siempre un acto transitivo, apunta al otro, configura su presencia en el propio acto de enunciar. De ese modo, cada enunciación conlleva la instauración de un lugar desde el cual se habla, de un centro de referencia alrededor del cual se organiza el discurso. Sin embargo, la enunciación sólo se puede reconstruir, aunque nunca en su totalidad, a través de las marcas, de los lugares de inscripción y las modalidades de existencia de "la subjetividad del lenguaje" (Kerbrat-Orecchioni, 1997).

Sin embargo, el estudio de la enunciación no se agota en las marcas observables en el enunciado, sino que, a partir de ellas, se proyecta en el nivel implícito de la significación. Como indica Parret (1983, citado en Di Stefano, 2006), las marcas empíricas de la enunciación en el enunciado son

solo una ínfima parte del iceberg enunciativo. De este modo, el estudio de la enunciación también debe integrar al análisis aquellas huellas implícitas que adquieren el rango de marca enunciativa gracias a la comprensión del contexto discursivo en que determinado enunciado ha sido realizado. Por esto, la presencia de la subjetividad se encuentra presente en múltiples tramas textuales:

...desde los contenidos de que el texto habla –que provienen de un hacer semántico que dota de existencia a ciertos objetos, que serán también axiologizados y modalizados- hasta la organización temporal y espacial –que referencializa los acontecimientos- la elección de un nivel de inteligibilidad, o las estrategias discursivas puestas en marcha, emanan de y remiten al enunciador textual” (Lozano, Peña-Marín y Abril, 1999, p. 113).

La imagen de sí que construye cada medio constituye una suerte de '*identidad discursiva*', donde se espera que el lector se identifique (González, 2006). Esta posición abstracta es construida por el acto de enunciación del sujeto comunicante (Charaudeau y Maingueneau, 2005) y no responde necesariamente a las características empíricas de cada uno de ellos. Al ubicarse en un determinado lugar, ellos buscan legitimar su habla, instalando su discurso en un espacio que lo dote de mayor poder simbólico. Cada uno de los medios, a través de sus distintos dispositivos textuales – editoriales, noticias, crónicas, reportajes, publicidad, etcétera- construye simultáneamente una imagen de sí mismo, una imagen de quien se habla y también se establecen determinadas relaciones entre ambos (Gindin, 2010). En términos de sus características, esta imagen de sí mismo puede ser polifónica y ocupar diferentes posiciones al interior de un mismo texto. Este acto enunciativo posee un valor performativo que, en cierta medida, cualifica el propio discurso más allá de su valor propiamente semántico.

## **1.2.- Mediatización**

Una de las transformaciones centrales ha sido la creciente importancia que adquieren la semiosis y los medios de comunicación en la organización de la vida social. Esto se expresa, entre otros aspectos, en que los medios han acrecentado su influencia sobre dimensiones sociales adyacentes (Lingard y Rawolle, 2004). Ello ha llevado a la necesidad de distinguir entre sociedades mediáticas y mediatizadas, entendiendo que la primera surge durante la sociedad de masas industrial (Verón, 2001), cuando los medios llegaron a ser la principal fuente de información y vehículo de comunicación en la sociedad.

Esto facilitó la creciente desterritorialización de las experiencias y las percepciones de los sujetos, modificándose los ejes tempo-espaciales sobre los que se organizaba la experiencia vital de los individuos (Thompson, 1993). Gracias a los medios, los sujetos fueron más conscientes de instituciones, eventos y procesos ocurridos más allá de las fronteras de su localidad o de su país. Este proceso se explica por el hecho que los medios de comunicación advienen a la centralidad de los circuitos de comunicación del campo político y social, pese a que todavía no se puede hablar de sociedades que estructuran el conjunto de sus esferas sociales en torno a, y a partir de, los medios de comunicación.

El proceso de mediatización se inició hacia algunas décadas, y refleja lo que ocurre en gran parte del mundo en el período histórico presente. Si es preciso indicar una característica se puede señalar que la principal cualidad es que en las sociedades mediatizadas la semiosis y los medios advienen a un lugar central en la dinámica social. De acuerdo con esta descripción, nos encontramos en un espacio social mediatizado, donde la circulación y consumo de significantes y significados es parte fundamental del devenir de la sociedad. Como sostiene Paz:

El poder ideológico de los MMC [Medios Masivos de Comunicación] se estructura así como "meta-capital" a partir de su posición social privilegiada en la definición de dichas categorías experienciales y en

virtud de la configuración de una "nueva geografía social", resultante de la influencia de procesos como la virtualización y domesticación de otras instituciones en el marco de su lógica, junto a una creciente desterritorialización de la experiencia cultural y la interacción social como macro-tendencia contemporánea tecnológicamente reproducida. (2011, p. 111)

De acuerdo con Verón (2001), la mediatización de la sociedad industrial mediática hace estallar la frontera entre lo real de la sociedad y sus representaciones. Debido a esto, los medios no son solamente dispositivos de reproducción de un 'real', sino más bien son dispositivos de producción de sentido. Es decir, los medios no sólo reflejan una imagen de lo social, sino que fundamentalmente buscan construir "mundos posibles". Sin embargo, no se puede "caer en la falacia de considerar a los mass media como los constructores de la realidad sin tener en cuenta la interacción con la audiencia" (Rodrigo, 1989, p. 31). Como señala este autor, al manifestar que los medios son constructores de la realidad social no se está aseverando que son los únicos capacitados para hacer esto.

Ahora bien, desde una óptica posestructuralista, se sostiene que la mediatización no sería el régimen de la supresión del mundo, por lo que "más que levantar el ingenuo reclamo por una corporeidad 'real', por el cuerpo material, quizá pudiéramos atender al proceso de escritura y producción de un cuerpo mediatizado" (Arancibia, 2006, p. 125). Desde una perspectiva foucaultiana, se podría decir que el mundo mediático crea su propio régimen de verdad. Lo que cabe rescatar de esto, es la imposibilidad en la actualidad de pensar y analizar los procesos productivos de construcción de lo real por fuera, o con independencia, de los medios de comunicación.

Para comprender el fenómeno de la mediatización Strömbäck (2008) alude a la necesidad de distinguir la mediatización más allá de los efectos individuales y de las audiencias, lo que sugiere la necesidad de observar dinámicas estructurales de la sociedad y el lugar que el campo mediático ocupa dentro de ella. En este contexto, el autor sugiere considerar la mediatización como un cambio social de largo plazo. Pese a esto, señala la

necesidad de reconocer la existencia de gradaciones distintas en el proceso de mediatización de las diferentes sociedades. Sin sostener una mirada línea y teleológica, esto explicaría, en parte, la existencia de formas débiles y otras más fuertes de mediatización.

Una distinción relevante para comprender el diferencial desarrollo de la mediatización corresponde al modo en que cada cuerpo social resuelve la tensión existente entre la lógica mediática y la lógica específica de los campos en cuestión. La lógica mediática se refiere a los criterios internos de construcción del producto mediático, que en el caso de la prensa escrita puede ser la valoración de lo noticioso, las rutinas profesionales y las técnicas o formas de narrar historias (*storytelling*). Estas técnicas incluyen la simplificación, la polarización, la intensificación y la personalización (Strömbäck, 2008). De acuerdo con Mazzoleni (1987, citado en Strömbäck, 2008), también se deben considerar la construcción de estereotipos y el enmarcamiento de la políticas como un juego estratégico o una *carrera de caballos*. En la lógica mediática el modelo imperante es el de mercado, entendiéndolo en el contexto del proceso de globalización, individualización y mercantilización (Krotz, 2006). Si se observa el campo de la política, la lógica que imperaría refiere a la solución de problemas políticos y la mantención del poder, como dos de los propósitos canónicos dentro de este campo. El modelo sería el de la esfera pública.

Para la descripción del proceso de mediatización política, que es consistente con los propósitos de esta investigación, Strömbäck (2008) propone un modelo de cuatro dimensiones: i) grado en que los medios son la fuente principal de comunicación; ii) grado de independencia de los medios respecto del poder político; iii) grado en que los medios son gobernados por la lógica mediática o política; iv) grado en que los actores políticos son gobernados por la lógica mediática o política. De acuerdo con este autor, al articularse estas cuatro dimensiones se produce un modelo procesual de mediatización en cuatro fases (Strömbäck, 2008, pp. 236-241):

- 1) *Fase de mediación política*: Es un prerrequisito para las siguientes fases de mediatización. Los medios son la fuente principal de

comunicación, aun cuando el impacto de los medios sobre la vida individual no es universal. Las fuerzas políticas consideran a los medios para intentar modificar opiniones o influir en la opinión pública. Existe algún impacto de la lógica mediática sobre los actores institucionales, pero el grado de independencia de los medios respecto de estos actores es todavía bajo.

2) *Medios independientes del poder político*: Los medios son gobernados según la lógica mediática, siendo organizaciones más autónomas. La influencia sobre el nivel político institucional se incrementa, por lo que aquellos que quieren influir en los medios comienzan a considerar la lógica mediática. Se asiste también a una creciente profesionalización y un enfoque más pragmático a la política. En relación con el sistema social, los medios son caracterizados como interdependientes e interactivos.

3) *Medios gobernados principalmente por lógica mediática*: Mantiene las características de las fases anteriores, y de forma creciente, los políticos y otros actores sociales se han adaptado a los medios. La importancia de los medios va más allá de la determinación de agenda o enmarcamiento de efectos individuales. Los formatos, contenidos, gramáticas y ritmo de los medios llegan a ser tan relevantes que los actores sociales que quieran influir sobre el público deben adaptarse a la lógica mediática. Por ejemplo, la política adapta formas de narrar propias de los medios, por ejemplo, la personalización y el foco en los conflictos. La diferencia entre el mundo no mediático y el mundo mediático comienza a perder significación.

4) *Actores políticos gobernados por la lógica mediática*: Los actores políticos internalizan los valores mediáticos y el estándar de lo noticioso llega a ser una parte del proceso político. Si en la tercera fase los actores adaptan la lógica mediática, en esta cuarta fase, la lógica política es la lógica mediática. Los medios y su lógica han colonizado el campo político. Los medios son independientes del poder político.

Este modelo es una herramienta útil para analizar los procesos empíricos de los procesos de mediatización, aun cuando es preciso tener ciertas precauciones al respecto. En primer término, corresponden a tipos ideales, es decir, donde la concreción histórica de este proceso de subsunción de lo social y lo político en la lógica mediática presenta diferencias de velocidad y profundidad. Esto es parte, por cierto, de sus características fundantes, pues no corresponde a un proceso lineal ni puede ser concebido teleológicamente. De hecho, mientras el proceso de independencia de los medios respecto de la política se incrementa, parece estar disminuyendo la independencia de los medios en relación con el campo económico (Strömbäck, 2008). Los procesos de concentración de la propiedad de los medios, tanto como su vinculación patrimonial con otros sectores de la economía, son muestra de ello. Por otra parte, esta mayor independencia respecto del campo político –más precisamente con los actores institucionales- no supone en modo alguno su menor participación o preocupación por los asuntos propios de la esfera política. En cualquier caso, estos modelos deben ser analizados contextualmente en busca del modo específico en que los medios participan, construyen y representan los distintos campos de la sociedad.

Esto lleva a reforzar la idea que la mediatización debe ser vista más allá de los efectos subjetivamente percibidos o las modificaciones específicas en las agendas concretas de los actores institucionales del campo. Son aspectos relevantes, pero el peso específico de los medios en el devenir de la sociedad no puede ser evaluado solo a partir de eso. Al respecto, es importante recalcar tres ideas centrales: por un lado, la gramática y los formatos de los medios se vuelven centrales en la actividad propia de otros campos de lo social, en particular del campo político, aun cuando la transformación no se detiene en ningún caso en dicha dimensión. La segunda, es que el sistema mediático en sí mismo, ya no solo la difusión de sus racionalidades y lógicas de producción en otros espacios y actores, se transforma en infraestructura funcional del desarrollo de la actividad específica de otros campos. Como sostiene Casero:

La mediatización implica, pues, que el orden social se transforma progresivamente, en un orden mediático (...) en el cual la percepción de la política y, en general, del mundo que nos rodea se establece, cada vez más, a partir de la representación simbólica aportada por los medios. (2008b, p. 113)

Por último, es sugerente no hacer lecturas *apocalípticas ni integradas* sobre la mediatización, al decir de Eco, buscando huir de comprensiones que ven en ella la captura definitiva del espesor de lo político por la vaciedad de la superficie y la forma que imperaría en los medios. Pero tampoco sostener la creencia ingenua de la democratización, expansión y ensanchamiento de los derechos del ciudadano, pero ahora gestionados por un mercado mediático-cultural diversificado (Arancibia, 2006). Ambas lecturas parecen no hacerse cargo de la complejidad de la producción de lo real en el tiempo de la mediatización.

### **1.2.1.- Medios como actores políticos: influencia en el contexto de producción de la política**

La participación de los medios como actores políticos en el desarrollo normal de dicho campo será analizado en profundidad en los siguientes capítulos. En esta parte, interesa señalar algunos elementos centrales y que se enlazan con lo antes expuesto sobre la mediatización de la sociedad. El supuesto desde el que se parte es que en el contexto de este cambio social de gran magnitud, los medios de comunicación son un actor político de relevancia, cuya trascendencia y capacidad de influencia debe ser determinada en cada contexto, proceso o situación específica.

Considerando lo planteado en el apartado anterior, la creciente independencia de los medios respecto de los actores institucionales del campo político no supone un debilitamiento de las interrelaciones, sino que la orientación de las mismas ha cambiado, donde los medios no aparecen en una posición subordinada. Esto lleva a una segunda consideración respecto a los modos en los cuales los medios influyen en el ciclo político.

Lo primero tiene que ver con la legitimación y naturalización de ciertas gramáticas, ritmos, formas de narrar y estrategias discursivas privilegiadas, propias del campo mediático, como formas apropiadas para el campo de la política (Strömbäck, 2008). Esta influencia es de largo plazo, pues se modifican las prácticas sociales y discursivas que constituyen el campo político.

Una segunda forma tiene que ver con el lugar privilegiado de los medios de comunicación como parte de las *tecnologías de significación* (Foucault, 1990). Estas son sistemas de signos que permiten utilizar sentidos, símbolos o significaciones. Corresponden a “las diversas y múltiples estrategias que permiten la producción de sentidos sobre el mundo material y sobre las prácticas humanas” (Castro-Gómez, 2010, p. 37).

En este proceso perpetuo e incremental de construcción de sentido, la prensa escrita también juega un rol relevante, aun cuando en el contexto de la sociedad mediatizada su posición se ha modificado. Pese al anuncio de su irrelevancia, lo cierto es que en el campo de la construcción de la política, los medios escritos poseen todavía una significativa influencia. El principal mecanismo que lo ha hecho posible es la creciente integración massmediática entre los distintos dispositivos de comunicación. En este proceso, los medios escritos no se han quedado fuera, generándose mecanismos de amplificación y reverberación de los discursos producidos en la prensa escrita por medio de otros dispositivos. En términos directos, es el caso de los sitios de prensa de Internet y su influencia sobre las agendas noticiosas de radios y televisión. Esto ha modificado los procesos productivos y profesionales de los medios de comunicación, difuminándose las fronteras entre los dispositivos mediáticos.

En términos concretos, Borrat señala que el “el periódico independiente de información general es un actor político de naturaleza colectiva, cuyo ámbito de actuación es el de la influencia, no el de la conquista del poder institucional o la permanencia en él” (1989, p. 67). Esta participación en el espacio político lo hace a partir de ciertas características que, de acuerdo con Borrat (1989), pueden ser sintetizadas en: i) uso del

*conflicto* como categoría clave para comprender su actuación y evaluar las ajenas; ii) desarrollo de *estrategias periodísticas*, movilizandolos recursos disponibles y actuando en base, fundamentalmente, a partir de la decisión sobre la exclusión, inclusión y jerarquización de temas, discursos y voces; iii) asegurarse tener *acceso a fuentes* de información que le permitan conocer de mejor manera lo ocurrido; y, iv) realizar actuaciones públicas mediante la *transmisión de sus discursos*. Por su parte, Luhmann (2000) también concuerda en que la explotación del conflicto es uno de los principios básicos que rige la práctica periodística. Esto ocurre en el contexto de un dispositivo mediático –la prensa escrita– que es, fundamentalmente, polifónico, tanto en la confección de las piezas periodísticas clásicas –las noticias–, como en la aceptación y uso de voces externas –columnistas y cartas–. Esto constituye a los medios de prensa en un espacio que busca emular el espacio público, y que en el caso de la discusión política, pretende representar en su propia materialidad el debate público relevante.

Ahora bien de un modo más restringido, para comprender el espacio de influencia en el campo de la política pública, en concreto de la educativa, es útil la distinción que realizan Bowe, Ball y Gold (1992) sobre *contextos de producción de la política, de práctica y de influencia*. El primero, refiere al espacio donde la política es diseñada y escrita, correspondiendo en general, a actores gubernamentales, expertos, grupos de interés y actores políticos; el segundo, refiere al momento de recontextualización de la política y de su puesta en acto (*enacted*) por parte de las comunidades escolares (Ball, Maguire y Braun, 2012); el último espacio, refiere a diferentes espacios sociales de discusión y producción de sentido por parte de una multiplicidad de actores (organismos supranacionales, gobierno, actores políticos y educacionales) en torno a los problemas y soluciones posibles en educación.

La investigación ha mostrado que los medios de comunicación son actores protagónicos de los debates en el contexto de influencia mediante: i) la definición sobre voces y discursos sociales privilegiados, generalmente basadas en el sentido común, tomando por dados lo que es típico o normal (Gee, 2005); ii) establecimiento de los razonamientos aceptables para ser

acogidos en el debate; iii) promoviendo su propio discurso y visión de mundo, definiendo los problemas a resolver, las soluciones y herramientas políticas apropiadas, etc.

### **1.2.2.- Discurso de los medios: saber de creencia y de conocimiento**

Si bien todo discurso comparte las características antes mencionadas, el discurso informativo posee especificidades que se entienden a la luz de las condiciones situacionales en las que se enmarca y por las condiciones de enunciación que hacen posible su distinción en relación con otros discursos sociales. Lo primero se entiende a partir de las constricciones impuestas por el contexto de intercambio discursivo mediático, mientras que lo segundo se refiere al tipo de saber que pone en escena y los efectos de verdad que este discurso busca (Charaudeau, 2003).

Si el discurso informativo tiene como finalidad "hacer saber", es fundamental conocer de qué tipos de saber estamos hablando. De acuerdo con Charaudeau (2003), existen dos tipos de saber que están presentes en el discurso informativo:

a) *Saber de conocimiento*: Este proviene de una representación racionalizada del mundo, que se supone da cuenta del mundo de un modo objetivo y verificable. De ahí que este tipo de conocimiento – histórica y socialmente determinado- surge tanto de la experiencia de los sujetos como de los dispositivos científicos y técnicos. Como señala Charaudeau, los conocimientos, "gozan de un prejuicio favorable de 'objetividad' y 'realismo', lo que constituye una especie de garantía sobre la estabilidad de la visión estructurada del mundo" (2003, p. 55). Este tipo de saber se sostiene sobre la base de la función referencial, lo que busca incrementar la legitimidad sobre lo dicho. En términos mediáticos, este tipo de saber se expresa en los medios la pretensión de objetividad y en la anulación de cualquier marca o deixis que refiere a sujetos de enunciación.

b) *Saber de creencia*: Es un tipo de saber inscrito en la construcción de normas ideales, con una fuerte carga normativa explícita. En este tipo de saber, la subjetividad del enunciador no busca hacer inteligible el mundo, sino que busca compartir su evaluación sobre el mismo. Cuando estas creencias se inscriben en un discurso informativo "sirven para lograr que otro comparta esos juicios sobre el mundo" (Charaudeau, 2003, p. 57). Este tipo de saber, entonces, siempre interpela al otro, buscando su toma de posición sobre lo dicho.

De acuerdo con la clásica distinción foucaultiana, podemos decir que, pese a sus diferencias enunciativas, los dos tipos de saber antes mencionados tienen relación con efectos de verdad antes que con la verdad en sí. Ésta tiene, a su vez, directa relación con la capacidad para establecer las condiciones en las cuales determinados enunciados poseen "credibilidad". Conviene recordar que cada campo social construye históricamente sus propias reglas de enunciación discursiva, lo que le permite incluir y/o excluir determinados discursos. En el caso del discurso de la prensa, ello supone definir cuáles son los motivos válidos para hablar, qué tipos de sujetos tienen la capacidad para hacerlo y qué tipos de medios se deben usar para probar la veracidad de la información. Aún más, determinados formatos aceptarán un tipo de saber antes que otro, lo cual, en el caso de los periódicos, se expresará en la clásica distinción entre el espacio informativo y aquellos dedicados a la opinión (editoriales, columnas o cartas al director).

Sin embargo, la confianza absoluta en el saber objetivo y verificable, independiente de valoraciones y juicios, como si fuese un simple reflejo de la realidad, debe ser interpretada justamente como un efecto de verdad ejercido por el discurso global del campo mediático. Según Carbonell y Tort (2006, p. 19), "la lógica de los medios impone una determinada visión de la realidad y, al propio tiempo, genera opinión sobre una determinada visión parcial de la realidad". De este modo, se aceptará canónicamente que en el espacio dedicado a la información el saber de creencia no será admisible, y debido a esto, los periodistas tratarán de argumentar en base a un saber objetivo. En otras palabras, buscarán borrar las marcas discursivas que

delatan su propia valoración de los hechos. Por ello, los propios medios destinan espacios para la expresión de las opiniones, donde buscarán diferenciar ambos tipos de saber en formatos periodísticos claramente distinguibles. Ello también significa, implícitamente, afirmar que aquello que aparece en lo propiamente noticioso es información de lo que efectivamente ocurre, y no está teñido de juicios normativos por parte de los medios. Sin embargo, la frontera entre ambos tipos de saber es tenue y, a pesar de la distinción interna en los diarios entre espacios de opinión e información, la objetividad resulta ser una quimera, una empresa imposible, aunque siempre será reivindicada por los medios como norma profesional que les rige en pos de validarse en el campo social.

### **1.3.- Enfoques en estudios sobre medios de comunicación**

En este apartado se mostrará cómo los dos principales paradigmas en investigaciones sobre comunicación han descrito la relación entre medios de comunicación y sociedad.<sup>3</sup> Junto a ello, señalaremos algunos de los supuestos teóricos que subyacen a este trabajo en relación a los medios de comunicación en la sociedad contemporánea.

#### **1.3.1 Enfoque Liberal-Pluralista: medios como reflejo de la sociedad**

En términos generales, para el paradigma pluralista-liberal –que está integrado por distintas teorías con diversos grados de divergencia- los medios de comunicación son instituciones independientes e imparciales,

---

<sup>3</sup> En esta parte hemos seguido la división establecida por Curran (1998). Para una caracterización más específica de las distintas corrientes teóricas y empíricas en comunicación, en particular de la reflexión sobre los efectos de los medios de comunicación en las audiencias, véase Wolf (1987). Dado que en este trabajo nos hemos centrado más en los procesos de construcción del discurso mediático y en el acceso de distintos actores y sectores sociales a los medios hemos preferido no centrarnos en las teorías que colocan su acento en los efectos sobre las audiencias.

reguladas por el mercado y la profesionalidad de los periodistas. De este modo, servirían al público y a las instituciones sociales, contribuyendo al normal funcionamiento de la sociedad, en términos de ayudar a la autorrealización, a la coordinación, el control, la integración social, la estabilidad y la adaptación colectiva (Curran, 1998).

Un aspecto donde se manifiestan diferentes posturas entre los liberales es en torno a la pregunta sobre qué aspectos de la sociedad reflejan los medios. Para algunos de ellos, los medios son únicamente mensajeros: el mensaje es la realidad y los medios son simples espejos. Otro sector sostiene que la información que aparece en los medios se selecciona dentro de un sistema de significados socialmente organizados, aquellos que estarían en concordancia con la tradición cultural de cada sociedad. Es decir, cada sociedad posee un consenso cultural de base que se manifestaría en los medios de comunicación. Finalmente, una tercera lectura plantea que los medios no reflejan una cultura común, sino que expresan la pluralidad de grupos sociales e individuos existentes en una sociedad.

Otra dimensión donde se expresan diferencias –aunque menores- al interior del paradigma liberal es en torno a la autonomía que se le concede a los medios. Esto se asocia, con frecuencia, con el grado de concentración de los medios de comunicación y los efectos que esto tendría en el pluralismo e independencia de los mismos. Para la mayor parte de los liberales este impacto es menor. Según ellos, en las últimas décadas se habría producido un proceso de disociación entre la propiedad y los equipos profesionales de los medios, los cuales habrían alcanzado un alto grado de profesionalismo y autonomía. Esto impediría que los dueños de los medios impusiesen sus intereses por encima del criterio profesional de quienes ahí trabajan. Sin embargo, tal como plantea Curran (1998), el argumento más recurrente dentro de este paradigma, es que la dimensión comercial de los medios –estar integrados en un mercado compitiendo por el favor de los lectores- los obligaría a responder a los puntos de vista del público y a atenuar sus propias orientaciones ideológicas.

Un tercer aspecto en el paradigma liberal se refiere a la influencia de los medios sobre las audiencias. En términos generales, los liberales son relativamente escépticos del poder de los medios sobre la opinión pública. De acuerdo con Wolf, (1987), las primeras teorías de comunicación de masas –teorías de la aguja hipodérmica (manipulación) y de la persuasión- reflejaban la creencia en el enorme poder de los medios sobre las audiencias. Sin embargo, esta confianza absoluta en la capacidad de los medios para inocular su mensaje en las audiencias fue prontamente descartada. Un sector de ellos plantea que sus efectos son secundarios, pues los sistemas de valores de los individuos actuarían como filtro ante los discursos mediáticos. Esto se expresaría en que los individuos tienden a exponerse, de preferencia, a medios y mensajes que son coherentes con sus propios sistemas de creencias y valores. De este modo, los medios de comunicación cumplirían una función de reforzamiento antes que de transformación de las percepciones y/o conductas (Wolf, 1987). Una segunda posición sostiene que la influencia es selectiva, dependiendo su efecto del tipo de mensaje y del grupo social del que se trate. Pese a esto, concuerdan que el impacto es débil en lo referido a modificar comportamientos, pero plantean que pueden tener un mayor efecto en las percepciones de los individuos.

Para otro sector del liberalismo, los medios han contribuido a modificar coordenadas fundamentales en la organización de la vida social -tiempo y espacio, por ejemplo-, aun cuando no influyen directamente en las audiencias. Por ejemplo, respecto del sistema político, los medios habrían transformado el proceso político (influencia en la selección de líderes, fomento a la centralización de los partidos, disminución de papel simbólico de los parlamentos y promoción de la evocación de imágenes a expensas del debate político racional), pero no tienen una influencia directa en la intención de voto de la mayoría. Por cierto, se tiende a indicar como fundamental el efecto generado por la televisión en el quehacer político, lo que se ha reflejado en una importante producción a partir de la noción de videopolítica (Arancibia, 2006).

En resumen, para el paradigma liberal, los medios de prensa poseen un limitado poder sobre las audiencias, mantienen un alto grado de

autonomía y, por último, de diferentes maneras, tienden a ser reflejo de la sociedad. Para ellos, los medios constituyen la principal fuente de información sobre asuntos políticos para la población. También informarían a las élites dirigentes sobre las percepciones del público o las necesidades de cambio (Wallace, 1993). Es decir, son considerados mecanismos de *accountability social* y proporcionarían recursos simbólicos para la comprensión de los problemas comunes (Cordero y Marín, 2005). Esto los convertiría en espacios significativos para los sistemas democráticos al fortalecer el vínculo de los individuos con la sociedad. Por tanto, desplazan su preocupación hacia los efectos a largo plazo de los medios en la sociedad.

### **1.3.2.- Enfoques críticos: desde la ideología dominante a la hegemonía**

El paradigma crítico se ha estructurado a partir de la sospecha de que los medios de comunicación no son neutrales y que ellos tienden a reproducir, más que a reflejar, las estructuras de poder existentes en la sociedad. Esa es, sin duda, la tesis más compartida por las distintas corrientes existentes al interior de este paradigma (Curran, 1997; Fairclough, 1995). Sin embargo, la tradición crítica ha variado significativamente sus postulados durante los últimos treinta años. Las transformaciones vividas en la tradición marxista en general, las disputas teóricas vividas con el paradigma liberal y los cambios derivados de la globalización la han obligado a adecuar algunos de sus constructos teóricos. Respecto de lo que interesa a esta investigación, nos referiremos a un triple proceso vivido al interior del campo crítico: la noción de efectos ha tendido a ser reemplazada por la de negociación y la de ideología dominante (como un efecto garantizado) por la de hegemonía (Morley, 1998).

Hasta los años 70, el paradigma crítico sostenía que los medios expresaban coherente y estructuralmente la ideología dominante, conceptualizando a esta última como *falsa conciencia*. Por entonces algunas de las críticas hechas a este tipo de posición se referían a que no

problematizaba suficientemente la relación entre lo económico y las restantes dimensiones de la vida social. Es decir, que consideraban a los medios como meros instrumentos de reproducción de las condiciones estructurales de la sociedad (Cottle, 2000). Sin embargo, la incorporación progresiva del pensamiento de Gramsci a la reflexión crítica sobre los medios permitió que se avanzara desde una postura estática y unidireccional hacia una posición que complejizaba la relación entre los medios, el campo cultural y las dimensiones económica y política de la sociedad. Este cambio iba destinado a reconocer, por ejemplo, que la clase dominante era una alianza cambiante, y a menudo precaria, de diferentes estratos sociales, y no un sector social fundado en una unidad férrea. Como señala Curran, a partir de este viraje, la "ideología dominante se redefine como un 'campo' de discursos dominantes, una inestable constelación de ideas y temas tendentes a disgregarse en cualquier punto, en sus elementos componentes" (1997, p. 86).

De acuerdo con esto, la unidad o diversidad de los sectores dominantes, y por ende, la relación que éstos establecen con los medios, es siempre algo inestable y fruto de operaciones hegemónicas, antes que un proceso que precede a la actuación histórica de estos sectores. Por lo mismo, como sostiene Fairclough (1995), mientras ciertas secciones de los medios puedan parecer, algunas veces, simplemente una herramienta de los intereses dominantes, el conjunto de los medios parece estar en una relación más compleja con aquellos intereses.

En el caso de la clase política, Wallace (1993) sostiene que sus miembros no pueden establecer un control absoluto sobre los medios, pues sus intereses coinciden sólo parcialmente, aun cuando tengan un acceso privilegiado a los mismos. La investigación en este campo ha demostrado que los medios rechazan ser considerados simplemente como voceros del Estado o de otros grupos de interés poderosos (Philo, 2007). Por ejemplo, se puede esperar que los medios se abran a una mayor variedad de discursos en ciertos temas no considerados claves por el Estado, cuando no hay claramente relatos emergiendo desde los grupos más poderosos o cuando la élite se encuentra dividida.

En ese sentido, comprender cómo se relacionan distintos actores sociales con los medios debe ser resultado del análisis de estos fenómenos en distintos contextos. Dicho en otros términos, se debe estar atento a las particularidades históricas y las especificidades del campo comunicacional y de los restantes campos en una sociedad dada. En el caso específico de los medios de prensa escrita, como en la investigación que llevamos adelante, este paso ha permitido considerarlos como objetos con entidad propia.

Otra de las aportaciones al enfoque crítico proviene de Bourdieu (1998), quien sostiene que el campo de los medios de comunicación se ve atravesado por dos lógicas: por un lado, por el reconocimiento de los colegas, otorgado a aquellos que mejor acatan los valores o los principios internos de la profesión; por otro, por el reconocimiento comercial. Estas dos dinámicas generarían, a su vez, tres procesos característicos en los medios de comunicación contemporáneos: primero, la orientación incesante hacia la novedad; segundo, un proceso de "circulación circular" de la información (cuando una noticia mostrada por un medio es seguida por similares historias en otros medios), lo que produciría una tendencia a la uniformidad en la agenda de noticias; y, por último, la amnesia permanente –en tanto anverso negativo de la exaltación de la novedad–, que implica que las noticias se construyen sin atender a las historias previas (Lingard y Rawolle, 2004). Junto a esto, Bourdieu (1998) plantea que el campo periodístico actúa en los restantes campos sociales fortaleciendo a los agentes e instituciones situados en la proximidad del polo más sometido al efecto del mercado. Esto indicaría el carácter de agente de los medios de prensa y la autonomía relativa del campo. De acuerdo con Bourdieu (1998), algunos de los factores que explicarían la autonomía de la prensa y de los periodistas lo constituyen por ejemplo, el grado de concentración de la prensa; la posición del medio en el espacio de los periódicos, es decir, si está más cerca del polo 'intelectual' o del polo 'comercial'; que parte de sus ingresos proviene de la publicidad o de la ayuda del Estado, así como del grado de concentración de sus anunciantes; y, también, capacidad de producción autónoma de información por parte del periodista y dependencia de los medios antes las fuentes oficiales. Es decir, aun cuando pueda estar sujeto a efectos externos, lo mediático también impacta en la configuración

de los restantes campos, como bien lo prueba el ámbito político, por nombrar aquel donde las transformaciones producto de los medios se tornan más visibles.

Ahora bien, reconocer la autonomía relativa de los medios no implica sostener –como creen algunos liberales– que éstos simplemente reflejan la pluralidad de la sociedad. Fairclough (1995) plantea que los medios no suelen estar sujetos a la manipulación abierta por parte de la élite. Sin embargo, los medios sí se ven afectados por los cambios sociales y culturales (por ejemplo, en la actualidad, el individualismo y la destradicionalización), y al mismo tiempo, también juegan un rol clave en la difusión de dichos cambios. De este modo, promueven el consenso social en torno a rasgos básicos de la sociedad capitalista contemporánea y sus valores consumistas.

Ello ha reafirmado la importancia de analizar específicamente la naturaleza del discurso mediático y no presuponer sus efectos e intencionalidad. En esa línea, investigadores del denominado *Análisis Crítico del Discurso* han estudiado la relación entre estructuras de poder y sus realizaciones discursivas (Fairclough, 1995; Van Dijk, 2005a; Wodak y Meyer, 2003). Un objeto preferente de sus trabajos han sido los medios de prensa, donde ellos han buscado describir la desigual distribución del poder en la sociedad, antes que derivar esto de una concepción global de la ideología. Asimismo, investigaciones basadas en el trabajo de Foucault, han planteado la necesidad de analizar cómo los medios de comunicación, desde sus específicos lugares de enunciación, ubican a los individuos en determinadas posiciones de sujeto (Thomas, 1999). Esto reafirma la noción de que el discurso, y en particular el mediático, posee una singular potencia performativa en la sociedad contemporánea.

De acuerdo con lo anterior, más que considerar a los medios como simples instrumentos de un sector social determinado, es importante tratarlos como *'máquinas culturales'*, como actores con sus propias lógicas que tienden a promover ciertas formas culturales sobre otras. En este plano, el análisis de la narratividad de los formatos de noticias ha sido una importante contribución, en particular por el análisis sobre el uso que los

medios de comunicación harían de gramáticas con alta resonancia en la cultura de masas –como es el caso de las categorías *héroe o villano*-. Con ello nos referimos al uso de estructuras discursivas basadas en la polarización de los actores y los discursos. Diversos estudios han señalado que los relatos de noticias, a partir de sus narrativas, suministran parte de los medios por los cuales la sociedad se puede contar a sí misma sus mitos básicos, reafirmandose como comunidad imaginada (Cottle, 2000).

Lo anterior también permite plantear que los procesos de resignificación de las audiencias a los mensajes mediáticos no son completamente abiertos e indeterminados. Si bien cada 'proceso de lectura' de los textos mediáticos por parte de las audiencias posee algún grado de independencia, es importante reconocer que los medios proporcionan, en la terminología de Morley (1998), una polisemia estructurada. Esta noción, similar a la de lecturas preferidas de Hall (1981), evidencia la necesidad de indagar en los efectos que poseen los medios sobre la sociedad. De acuerdo con Curran:

...los símbolos denotativos en los textos dan pie, en mayor o menor medida, a tipos de comprensión deseadas para el público, aun cuando éste pueda en ocasiones rechazar las mismas. (...) La ubicación de los individuos en la estructura social tiende a determinar a qué discursos tendrán acceso. Este hecho a su vez influye en la gama de "lecturas" que pueden realizar del contenido de los medios. (1997, p. 95)

Una posición similar adopta la investigación sobre el *efecto framing*, la cual sostiene que para entender las noticias los medios proporcionan esquemas interpretativos que, muchas veces, estarían en consonancia con patrones culturales dominantes (Garcés Corra, 2007). De acuerdo con esto, los medios de comunicación encuadran los acontecimientos sociales, por medio: i) seleccionar aspectos de la realidad que reciben mayor relevancia en el mensaje; ii) asignárseles una definición concreta; iii) proponer una interpretación causal; iv) ofrecer un juicio moral; y/o, v) dar una recomendación para su tratamiento (Entman, 1993). Con similar enfoque, la teoría de la "agenda-setting" sostiene que los medios no nos dicen qué

pensar, sino que al estructurar la parrilla temática de los medios de un determinado modo –seleccionando determinados hechos y ocultando otros– nos dicen qué cosas son importantes y sobre qué debemos pensar.

En términos generales, la deriva de los enfoques críticos han permitido detenerse en el análisis sobre el modo en cómo trabajan los medios, las características del campo mediático y cuáles son las relaciones que establecen con la sociedad en general y con las élites en particular. Lo relevante en este debate es que se puso en duda el supuesto de que la función de los medios corresponde a la simple transmisión ideológica de los intereses explícitos de una clase dominante considerada uniformemente (Cottle, 2000). Este desplazamiento operado en la tradición crítica permitió entender, por ejemplo, los recurrentes conflictos “entre” e “intra” grupos sociales, la relativa autonomía de la que gozan los periodistas o las dinámicas resistentes de ciertos sectores subalternos frente a los medios (Curran, 1997). Así se abordó uno de los principales déficits del análisis radical: su escasa atención por el micro nivel, por el proceso de ‘negociación’ con las audiencias, por las narrativas sociales, las dinámicas micro de producción del discurso mediático y por las interacciones entre los profesionales de los medios y sus fuentes.

#### **1.4. Apuntes finales sobre antecedentes teóricos**

En este apartado se explicitarán algunos supuestos sobre la relación entre los medios de prensa y la sociedad que subyacen a este trabajo. De esta manera, asumiendo varias de las nociones desarrolladas por el paradigma crítico, se considera necesario incorporar elementos de otros desarrollos teóricos, acercándonos a una posición más ecléctica.

En primer lugar, el discurso no es referencial, no designa a algo que está fuera esperando para ser nombrado. En ese sentido, toda práctica social es, en parte, una práctica discursiva. Pero también toda práctica discursiva es, simultáneamente, una práctica social. El discurso por medio de la significación produce sentido. Está compuesto de textos, prácticas

discursivas y prácticas sociales. Junto con eso, el discurso corresponde a las maneras estables y regulares de significar una práctica social desde un determinado punto de vista. En ese sentido, existen pluralidad de discursos en una sociedad, incluso un mismo texto o una práctica discursiva puede estar habitada por varios de ellos simultáneamente. La forma en que estos se relacionen, se articulen y/o subordinen en una sociedad y en los distintos campos sociales debe ser analizada empírica e históricamente. Los discursos tienen por función principal producir subjetividades e identidades (función identitaria); definir relaciones sociales entre los participantes mediante su actualización y negociación en los discursos (función relacional); y, por último, significar el mundo en que habitamos, sus procesos, entidades y relaciones (función ideacional). Cada discurso comprende estas tres funciones en distintos grados.

En segundo lugar, en el contexto del giro lingüístico de las ciencias sociales y humanas, y de sociedades crecientemente mediatizadas, los medios de comunicación están posicionados en un punto nodal, central si se quiere, de la producción de lo social. No existen campos sociales hoy que puedan ser pensados con independencia de los medios de comunicación. Sin embargo, esto no implica que todas las instituciones, actores y espacios sociales se encuentren igualmente mediatizados. Es tarea de la investigación social determinar los grados, formas, mecanismos, influencias y transformaciones producidas en cada campo social; por lo pronto, en el campo educativo, algo que han iniciado algunos investigadores en distintos contextos nacionales, también en Chile.

En tercer lugar, la prensa escrita ha modificado su forma de actuar, articulándose con otros dispositivos mediáticos, lo que le ha permitido seguir siendo relevante para los procesos de significación y construcción de sentido en la sociedad. En el campo de la política, los medios de prensa escrita participan activamente en el proceso político en lo que Bowe et al. (1992) denominan el contexto de influencia. Lo hacen como actores, por medio de proponer discursos donde representan el mundo, construyen identidades y configuran el espacio relacional del campo educativo. En suma, por medio de un discurso polifónico, dan a conocer un conjunto de saberes de creencia y de conocimiento con el cual estructuran y ponen a

circular una determinada visión de mundo. En general, los medios funcionan reforzando miradas conservadoras sobre la sociedad y ubican a los actores con menos poder y capital social en posiciones subordinadas. Pero los medios de comunicación también son el lugar donde se escenifica, aunque controlado social, política y económicamente, un tipo de debate social, que en su propio funcionamiento y despliegue simula ser la expresión genuina de la opinión pública.

En cuarto lugar, como sostiene Curran, los medios de comunicación no son "ni la voz del pueblo ni organismos de dominación", más bien "suelen ser instituciones que tienen estrechos vínculos con las formas establecidas del poder" (1998, p. 233); pero, al mismo tiempo, están sujetos a presiones compensadoras por parte de otros grupos y actores sociales. Sus características específicas, por tanto, dependerán de la configuración del campo mediático y del poder en una sociedad dada en un tiempo determinado.

En quinto lugar, los medios están inmersos en relaciones de proximidad y antagonismo con otros discursos. En esta dinámica social, que trasciende hacia otros campos de lo social, se establecen luchas hegemónicas donde los medios de comunicación ocupan un lugar central. Desde ahí, los medios construyen y hacen circular discursos con representaciones sociales determinadas, las que, en términos generales, pero no exclusivamente, tienden a sostener el orden social existente.

Por último, la idea de audiencias resistentes y con poder frente a los discursos mediáticos debe ser problematizada en los diferentes casos, y no ser aceptada como elemento a priori en el análisis. En ese sentido, la noción de polisemia estructurada de los discursos de los medios es un punto de partida útil para el análisis que pretendemos realizar. Se buscará discernir al interior del discurso de los medios el rango de lecturas preferidas, considerando, asimismo, que éstas constituyen una fracción de todas los discursos existentes en un campo. Los procesos interpretativos por parte de las audiencias, siendo de suma importancia, trascienden los objetivos de esta investigación.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### Medios de comunicación y reformas educativas: revisión crítica

---

Los estudios sobre reformas educativas y medios de comunicación de masas no tienen una larga historia.<sup>4</sup> La emergencia de este nuevo ámbito de estudios se produce en el contexto de reformas educativas orientadas a introducir dinámicas de mercado en educación, que se estaba viviendo en distintos países desde la década de los '80 (Whitty, Power y Halpin, 1999). Pero también de la condición crecientemente mediatizada de las sociedades contemporáneas.

#### 2.1.- Panorama general de los estudios sobre prensa y reformas educativas

En la década de los '90 comenzaron a aparecer, en distintos contextos, trabajos que buscaban comprender la relación entre los medios de comunicación y el campo educativo. En un comienzo, se orientaron a comprender las representaciones sociales sobre actores relevantes del campo educativo en los medios de comunicación, con frecuencia imágenes

---

<sup>4</sup> En esta revisión no consideraremos los trabajos que hacen mención a los medios de comunicación como instrumentos didácticos en el aula o su incorporación en el currículo. Véase para el estudio de políticas y experiencias comparadas el texto de la UNESCO *Mapping media education policies in the world* (2009), para el caso español Martínez-Salanova (1999), es interesante el libro de Mónica Beltrán para el caso de Argentina (2009) y en Chile, para el análisis de una experiencia pedagógica en uso de prensa diaria en el aula, ver Santa Cruz G. y Varas (2006)

negativas sobre los docentes, pero también abordaron el rol jugado por los medios en los procesos de reforma educativa (Pettigrew, 1997; Thomas, 1999; Wallace, 1993). Asumieron la hipótesis que estos cumplían un papel productivo y, por ende, que participaban de los procesos políticos sucedidos en otros campos de la social. En esta parte, se presenta una mirada panorámica de dicha producción académica en torno a cuatro ámbitos: contextos nacionales de desarrollo; tipos de dispositivos mediáticos estudiados; paradigmas teóricos; y, por último, enfoques metodológicos utilizados.

La producción académica que pone el foco en el rol jugado por distintos agentes y campos en la construcción de política educativa no se ha desarrollado con similar intensidad en los diferentes contextos nacionales. En sistemas educativos expuestos a políticas de reforma profunda, en general de inspiración neoliberal, se ha producido con mayor fuerza investigación conducente a comprender como los distintos agentes del contexto de influencia de los medios de comunicación interactúan y participan de dichos procesos de reforma. Es el caso de países anglosajones, donde muchos de los trabajos han estado orientados a comprender las mutaciones producidas en el sistema escolar por la puesta en acto de las reformas neoliberales en educación. Las temáticas de estudio también han indagado en el acceso de las distintas voces a la prensa, la producción de subjetividades y la construcción de discursividades pro mercado. Este es el caso de Australia (Blackmore y Thorpe, 2003; Hattam, Prosser y Brady, 2009; Kenway, 1993; Keogh y Garrick, 2011; Mills, 2004; Shine y O'Donoghue, 2013; Thomas, 2002, 2004, 2011), Estados Unidos (Cohen, 2010; Goldstein, 2010; Goldstein y Chesky, 2011; Goldstein, Macrine y Chesky, 2011; McDonald, 2013, 2014) y el Reino Unido (Hansen, 2010; MacMillan, 2002; Wallace, 2007; Warmington y Murphy, 2004). En el caso de Canadá, han sido las provincias que han mostrado mayor avance en la implementación de reformas de esta naturaleza donde se han desarrollado los principales estudios en este periodo (Simmonds y Taylor Webb, 2013; Stack, 2006, 2007; Ungerleider, 2006),. También se han realizado trabajos en Suecia (Ronnberg, Lindgren y Segerholm, 2013), Bélgica (Struyve, Simons y Verckens, 2014) y Francia (Mazawi, 2009).

En el caso de España, se registran pocas publicaciones en relación con este ámbito. Cabe mencionar, en la década de los '90, la investigación de Cabero y colegas (Cabero, 1996; Cabero y Loscertales, 1995), sobre la imagen social del profesorado. Casi una década más tarde, Civila (2005) publicó un trabajo en la misma línea, destacando la imagen negativa que sobre los docentes se transmite en los medios. Por su parte, en dicho periodo, Carbonell and Tort (2006) publicaron el libro *La educación y su representación en los medios*, donde indagaron sobre las formas de representación de actores educativos y profundizaron en los principales debates educativos del periodo.

En América Latina son escasos este tipo de estudios, pese al desarrollo de sucesivos procesos de reforma educativa neoliberal desde la década de los '90 (Beech, 2007; Tenti Fanfani, 2008; Torres, 2002). Durante este periodo se puede mencionar el trabajo de Álvarez (1997), quien a través de análisis de contenido estudió los medios de Brasil, Argentina y México, para ver cómo aparece lo educativo en la prensa escrita en períodos electorales. Por su parte, Ravela (2003), abordó el modo en que distintos medios de prensa de América Latina informaban sobre las pruebas estandarizadas internacionales y nacionales. El libro de Tedesco y Morduchowicz (2003), reportó una investigación sobre los procesos de 'lectura' de la prensa, buscando conocer al lector de notas sobre educación, sus temas preferidos y cómo se va formando la opinión de los ciudadanos. Por último, Iglesias (2015) indagó en la representación en la prensa gráfica de los docentes de reciente incorporación a la profesión.

En el caso de Chile, la producción académica se ha incrementado los últimos años, aun cuando es estrecho el campo de investigadores. Durante el 2006, el Observatorio Chileno de Políticas Educativas (OPECH), realizó un seguimiento al conflicto estudiantil, publicando un informe de investigación (2007) con análisis de contenido de las notas de prensa publicadas en dicho año, en particular con relación a las temáticas abordadas, los géneros preferidos y el acceso de voces institucionales e individuales. Luego de esto, se han publicado sucesivos trabajos de investigación, vinculados al estudio de la reforma educativa que da origen a la Ley General de Educación (Santa Cruz G., 2008, 2014; Santa Cruz G. y Olmedo, 2012), al tratamiento

mediático del movimiento estudiantil (Cabalín, 2012, 2014a; Sanhueza, 2015), a la noción de calidad en el debate sobre aseguramiento de la calidad en la educación superior (Cabalín, 2014b) y al enmarcamiento de las políticas educacionales por parte de los medios (Cabalín, 2013). Tal como se observa, las investigaciones desarrolladas en Chile han crecido sustantivamente el último período, al alero del movimiento estudiantil de 2006 (también a su versión del 2011) y el ciclo político de debate y rediseño normativo e institucional que aún hoy no se consolida.

Una segunda dimensión en esta caracterización general corresponde a conocer cuáles son los medios de comunicación que son objeto de estudio de las investigaciones. En términos gruesos, se advierte que existe una atención privilegiada por la prensa escrita. Sin duda, esto constituye una particularidad, pues en otros campos –pensemos en el caso de la relación entre los medios y la política- la investigación suele centrar su interés en los medios audiovisuales, en especial la televisión. Pese a que predomina el análisis de medios escritos, existen algunos trabajos que abordan los medios audiovisuales. Entre éstos, cabe mencionar a Wallace (2007), quien abordó el proceso de elaboración de un programa televisivo sobre temáticas educativas en Gran Bretaña, y el trabajo de Thomas (2011), donde se analizó la construcción discursiva de la posición social del docente en un programa de televisión en Australia. Asimismo, investigaciones que aborden la dimensión gráfica de la prensa escrita son escasas. Entre ellas, se encuentra el trabajo realizado por Iglesias (2015), sobre las representaciones de la formación y el desempeño de los nuevos docentes en la prensa gráfica en Argentina entre los años 2000 y 2013. Por su parte, Thomas (2004) analiza la publicidad referida a educación aparecida en medios de prensa en Australia. Del mismo modo, se han empezado a desarrollar investigaciones que se hacen cargo de la interconexión existente entre distintos dispositivos mediáticos. Es el caso de la investigación de Mockler (2013) en Australia, donde se estudia la relación entre un sitio web y los medios de comunicación escritas. Por última, cabe mencionar el estudio de Struyve et al. (2014) en Bélgica, quien indaga en una publicación periódica orientada exclusivamente a padres, lo que abre una nueva línea de investigación.

De acuerdo a lo anterior, existe una orientación general hacia los medios escritos, lo que puede estar relacionado con una menor potencia iconográfica de lo educativo, al menos si se lo compara con otros eventos o procesos sociales donde la imagen constituye una dimensión central. Visto desde otra perspectiva, esto también implica una deuda y un campo abierto para la investigación. Por eso, la creciente incorporación de nuevos formatos y dispositivos como objetos de análisis ha respondido generalmente, a la necesidad de avanzar en el desarrollo de análisis multimodales, que permitan indagar en nuevos problemas mediante formas de análisis que hagan suyo la multidimensionalidad de los propios medios y la progresiva interdependencia entre los distintos formatos en la actualidad.

En términos de los enfoques teóricos utilizados por las distintas investigaciones encontramos que la mayor parte adhiere a perspectivas críticas. En estos trabajos prima la noción del carácter performativo del discurso mediático y la no neutralidad del mismo (Blackmore y Thomson, 2004; Blackmore y Thorpe, 2003; Franklin, 2004; Lingard y Rawolle, 2004; MacMillan, 2002; Pettigrew, 1997; Simmonds y Taylor Webb, 2013; Stack, 2006; Struyve et al., 2014; Thomas, 1999, 2002, 2003, 2004). En el conjunto, predominan los estudios basados en el enfoque del *Análisis Crítico del Discurso* (MacMillan, 2002; Stack, 2006, 2007; Sung y Kang, 2012; Thomas, 2011) y en las perspectivas postestructuralistas inspiradas en Foucault (Struyve et al., 2014). Estos últimos estudios muestran un fuerte interés en la producción de subjetividades y en las nuevas formas de gubernamentalidad. También se encuentran investigaciones que indagan la mediatización de la política educativa a partir de la noción de campo de Bourdieu (Lingard y Rawolle, 2004; Rawolle, 2005, 2010; Rawolle y Lingard, 2010) y un creciente interés en investigar desde el enfoque de redes y las problemáticas propias de la gobernanza (Ronnberg et al., 2013). En una menor proporción, encontramos investigaciones informadas en enfoques pluralistas y liberales, en las cuales subyace la creencia de que los medios de comunicación constituyen un espacio de información –aunque no siempre bien equilibrado– que contribuye a formar la opinión pública y donde los diferentes intereses de la sociedad pueden competir por acceder

(Hansen, 2010; Ravela, 2003; Sanhueza, 2015; Wallace, 1993, 2007; Warmington y Murphy, 2004).

También se aprecia una creciente dispersión de los métodos escogidos por los investigadores. Si bien aún priman los estudios basados en *Análisis Crítico de Discurso*, aunque con un enfoque más sociológico que lingüístico, se han desarrollado diversas investigaciones que han integrado progresivamente otras herramientas, generando enfoques mixtos, como es el caso de los estudios que integran análisis de discursos con herramientas de la teoría de la *agenda setting* y del *framing* (Cabalín, 2013, 2014a; Sung y Kang, 2012) o con análisis de contenido (Hansen, 2010). También se han propuesto nuevas formas de abordar los problemas de investigación, como es el caso de la *etnografía institucional* (Keogh y Garrick, 2011). También han sido relevantes los estudios de corte cuantitativo, en general utilizando análisis de contenido, que buscan medir acceso de las fuentes y temáticas privilegiadas (Álvarez, 1997; Cabero, 1996; Cabero y Loscertales, 1995; Ravela, 2003; Sanhueza, 2015).

En suma, la producción académica muestra un particular dinamismo los últimos años, en el contexto de la introducción global de mecanismos de mercado y la mediatización. En este proceso se ha producido una progresiva complejidad en términos teóricos y metodológicos del cuerpo de investigaciones realizadas. También se ha diversificado el ámbito de problemas a investigar y el tipo de soportes mediáticos que son indagados. En este cuadro general de diversificación de la investigación, la mirada sobre la no neutralidad de los medios tienden a ser seguida en la mayor parte los estudios, destacándose en ellos, el carácter performativo del discurso mediático, el rol jugado por dichos medios en la promoción de cierta visión de mundo y de reforma educativa y el hecho de ser un espacio con acceso privilegiado para ciertas voces.

## **2.2.- Discursos periodísticos: el debate en torno al saber experto**

La literatura sobre el tema ha tendido a corroborar la noción ampliamente extendida según la cual los medios construyen y transmiten una imagen negativa de la educación. Para algunos autores, esto es consecuencia de la escasa preparación especializada de los periodistas, lo que quedaría demostrado en el uso inadecuado que se hace de los resultados en las pruebas estandarizadas (Ravela, 2003). Por lo mismo, actores y especialistas del campo educativo serían pesimistas respecto a la posibilidad de alcanzar debates de calidad sobre la educación en los medios (Warmington y Murphy, 2004). Estos investigadores afirman que lo normal son reportajes periodísticos ritualizados y polarizados, y con una marcada tendencia a la superficialidad en la entrega de la información. Para el caso de España, Cabero (1996) sostiene que la ritualidad en la cobertura anual de lo educativo, se manifiesta en el hecho de que en determinados momentos del año –apertura de curso, exámenes o selectividad- se concentra casi el 45% de la información periodística sobre educación. El autor, además, afirma que el tratamiento sería frecuentemente descontextualizado. Esto se puede entender como un efecto del campo periodístico y de las dinámicas de producción de los medios –los periodistas trabajan contra el tiempo, con espacios acotados y no siempre son especialistas en los temas-. Sin embargo, este proceso de descontextualización, también parece responder a la sistemática ignorancia respecto de los factores socioculturales y económicos en la performance educativa (Blackmore y Thomson, 2004; Stack, 2006).

Para otros autores, la representación negativa del sistema educativo sería parte de una cultura del miedo, lo que también se percibe en el modo en que los medios representan otras dimensiones de la vida social (Ginsberg y Lyche, 2008). Mediante análisis de contenido de cuatro medios de Estados Unidos y su confrontación con encuestas de percepción del público, los autores antes mencionados concluyen que mientras el número de noticias sobre educación, y el tono negativo de éstas, se ha incrementado desde la década de los '80, la percepción pública sobre la

calidad de la educación se ha mantenido estable (Ginsberg y Lyche, 2008, p. 25).

Esta mayor preocupación de los medios por los temas educativos se expresaría, según algunos autores, en un discurso que no refleja sino que propone una lectura específica del sistema escolar. En ese sentido, los medios instalarían los eventos educativos al interior de un contexto de decaimiento global de la sociedad (MacMillan, 2002). En esta línea, Anderson (2007) sostiene que en el actual contexto de la política como espectáculo, los medios suelen representar el campo educativo como habitualmente en crisis. Incluso, en ciertas ocasiones, harían uso del pánico moral –por ejemplo, en relación al problema de la violencia escolar- como mecanismo para movilizar el apoyo de la opinión pública para diferentes reformas.

Por el contrario, otros autores sostienen que en la medida en que el discurso mediático se especialice, el sesgo y parcialidad en los reportajes educativos tenderían a suprimirse. Esto permitiría que la información educativa que aparece en los medios sea consistente, especializada y contextualizada (Cabero, 1996). Siguiendo este razonamiento, de darse estas condiciones los medios cumplirían adecuadamente su rol como canales de información para el conjunto de la sociedad. En la misma línea, Warmington y Murphy (2004) señalan que para mejorar la calidad del debate educativo, los medios de comunicación podrían favorecer una mayor presencia de especialistas. Sin embargo, eso no asegura que se pudiese modificar de raíz el modo en que los medios recontextualizan el saber experto. Como apropiadamente señala Blackmore (2004), contrarrestar la ‘verdad mediática’ a través de los medios supone utilizar los mismos recursos y lenguajes usados por el tipo de discurso que se critica. De hecho, algunas investigaciones han mostrado que no todos los medios carecen de información especializada, incluso algunos hacen un importante uso de ella. Sin embargo, ahí donde ésta se utiliza, la selección de la misma parece ir altamente relacionada con las lealtades políticas de los medios (Pettigrew, 1997).

En ese sentido, algunos hallazgos indican que la presencia de voces expertas constituyen un elemento que dota de credibilidad y objetividad a las notas periodísticas, pero también que sirve para cubrir de un halo de cientificidad lo que es primariamente expresión de intereses privados y políticos (Anderson, 2007). Una investigación realizada sobre los medios en Chile (OPECH, 2007), mostró que en el marco del debate sobre una nueva reforma educativa, existía una elevada presencia de economistas, en su gran mayoría neoclásicos (Montecinos y Markoff, 2012), en detrimento de otros campos del saber que también participan del campo educativo.

Esta creencia liberal en la capacidad del saber neutral del experto, cuyas convicciones ideológicas, supuestos normativos e incluso lealtades institucionales no contaminarían su labor profesional, parece corresponder a un tipo ideal carente de concreción histórica. Esto se refiere tanto a la propia actividad del científico, como a su presencia en dicha posición en la superficie textual de los medios. Respecto de lo primero, corresponde a un debate recurrente en las ciencias sociales, y que Weber (1972) graficó en la tensión existente entre el rol del científico y del político, y Bourdieu y colegas (2002) señalaran la necesidad de acudir a la vigilancia epistemológica en la propia actividad científica, enfatizando la idea de hacer justamente explícitos dichos compromisos extracientíficos por parte de los investigadores. Respecto de lo segundo, el propio discurso científico puede estar sobredeterminado, aun cuando se presente como aséptico, por la visión de mundo predominante en el periódico. En ese contexto, la presencia del experto es un argumento de autoridad, que le permite al medio escamotear la reflexión sobre la naturaleza polémica de dicho saber científico –en especial en algunas comunidades científicas que no asumen como natural la disensión interna-. De hecho, la mayor parte de las veces, en los medios de prensa existe una débil explicitación de los compromisos y filiaciones políticas e institucionales de los expertos que aparecen en sus páginas (Haas, 2004). Como se verá más adelante, esto es particularmente notorio en el caso de los investigadores de los *think tanks* neoconservadores, al menos en lo reportado para investigaciones en Estados Unidos (McDonald, 2013).

Además de lo anterior, se debe tener presente que las estrategias discursivas de los medios afectan el tratamiento de las temáticas educativas. Señalábamos la tendencia a la polarización y la sobresimplificación, pero también se puede mencionar la construcción de mitos (Wallace, 1993), la presencia de narrativas sociales acordes a los intereses ideológicos de los medios (MacMillan, 2002), la circulación de discursos binarios y oposicionales (Thomas, 1999) y el uso de símbolos emocionales que rozan con el prejuicio, las impresiones y la esperanza (Blackmore y Thorpe, 2003). Reforzando la idea anterior, en este escenario la argumentación técnica o especializada –cuando se hace uso de ella– tiende a quedar inscrita dentro de una estrategia discursiva radicalmente diferente. De acuerdo con Charaudeau, la prensa utiliza:

...esquemas de razonamiento simples, incluso simplistas, saberes ampliamente compartidos (lugares comunes, estereotipos), que poco tienen que ver con las directrices de la explicación original, técnica o especializada. Cuanto más precisa y detallada sea la explicación ofrecida por un experto, y cuanto más se inscriba en una reflexión sistémica, menos comunicable y aprovechable resulta fuera del campo de inteligibilidad que la ha producido. (2003, p. 74).

Esto pone en entredicho la confianza liberal en los medios como reflejo de la realidad y que éstos puedan constituir un espacio neutral de debate público. Sin embargo, que los medios de comunicación no sean en sí un espacio de debate –al menos no con el grado de transparencia que sugiere la promesa liberal–, no implica que el discurso de los medios no circule en un espacio público que posee una pluralidad de identidades y discursos. Concordamos con Thomas (2002), que el espacio público debe ser entendido a partir de las coordenadas de conexiones y luchas hegemónicas, donde las representaciones y los discursos compiten y se asocian con otros discursos. Entre ellos, por cierto, se encuentra el discurso de los medios.

### **2.3.- Medios de comunicación y reformas educativas pro-mercados**

Distintas investigaciones han abordado el rol de los medios en aquellos contextos donde las reformas pro-mercado han tenido mayor éxito. La mayor parte de estos estudios han coincidido en que los medios de comunicación han tenido un activo papel en la configuración de un escenario propicio para las reformas educativas desarrolladas a partir de la década de los '80.

De acuerdo con estos trabajos, un primer mecanismo utilizado en la prensa ha sido la sistemática construcción de representaciones negativas sobre el sistema público de enseñanza. Esto responde a la lógica de oposiciones binarias, donde se ensalzan las virtudes de la red privada al mismo tiempo que se enjuicia negativamente a la red pública. En el caso de Canadá, Stack (2006) plantea que algún sector de la prensa insiste en la mercantilización de la educación como mecanismo básico de mejora, sobre la base de cuestionar la calidad de la enseñanza pública. Asimismo, Ungerleider (2006) sostiene que existiría una relativa uniformidad en los medios en torno a: i) intereses económicos individuales no pueden ser trabados por consideraciones de equidad social; ii) elección, como manifestación de la libertad, es una virtud por derecho propio y el medio para actuar en el mercado; iii) la gente recibe mejor servicio a través del emprendimiento privado que por la regulación o los servicios públicos; iv) la eficiencia productiva es el criterio primaria por el cual las políticas públicas, entre ellas la educativa, deben ser juzgadas.

En relación con este propósito de posicionar el discurso de la crisis de la educación pública, ha sido clave la publicación de resultados en test estandarizados y la realización de rankings de escuelas. En los países donde este tipo de práctica se encuentra permitida, el rol jugado por los medios ha sido central. Mockler (2013) reporta que en Australia los medios han dado abierta publicidad a los rankings de escuela desarrolladas por el sitio web MySchool, amplificando y legitimando su efecto por medio de editoriales y columnas de opinión. En este caso, los medios posicionaron a este tipo de

dispositivo de rendición de cuentas y a la publicación de resultados como solución al problema de la calidad de las escuelas, identificando también a los buenos y malos docentes. Por otra parte, Blackmore y Thorpe (2003) plantean que en los procesos de reforma en Australia, los medios se habrían ubicado en la atalaya de protectores de lo público, defensores de los intereses de los débiles o 'guardias morales', para así movilizar con éxito el discurso de los estándares, los rankings de escuelas y la libertad de elección.

En la misma línea de movilizar el mercado educativo, entregando información sencilla y útil para informar la comparación de la oferta escolar, en una provincia de Canadá, el Instituto Frasier (*think tanks* neoliberal) se asoció con un periódico para publicar los resultados de las escuelas en test estandarizados, categorizando a las escuelas en malas, mediocres y buenas (Simmonds y Taylor Webb, 2013). De acuerdo con los autores, la colaboración institucional fue decisiva en la construcción de un mercado de elección y un sistema de rendición de cuentas de altas consecuencias donde no existía, resaltando las diferencias de resultados y ocultando las asimetrías de condiciones entre las escuelas. Esta labor de colaboración entre agentes e instituciones es relevante para comprender el acceso diferencial de las distintas voces a los medios de prensa y supone un desafío en nuevas líneas de investigación en relación elucidar los nodos y prácticas articuladoras de actores y discursividades hegemónicas, entre ellas los propios medios de comunicación, en la definición de la realidad social.

Un aspecto interesante a notar es que este tipo de discursos suele adquirir la forma de pedagogías populares, proporcionando sistemáticamente imágenes sobre buenas y malas escuelas, y buenos y malos estudiantes (Blackmore y Thomson, 2004). Con frecuencia, esta labor pedagógica se realiza ignorando las condiciones socioculturales y materiales en las que desarrollan su labor las escuelas públicas, las que aparecen recurrentemente en una situación desmedrada (Simmonds y Taylor Webb, 2013). Este soporte prestado por los medios a las reformas pro-mercado se puede presentar tanto en la forma de promoción de políticas específicas,

como también mediante la difusión activa de ciertos modelos culturales o representaciones sociales determinadas.

Lo anterior remite a la relación existente entre los medios y las políticas educativas gubernamentales. En términos generales, parece advertirse una relación compleja entre ambos campos, presentándose sensibles variaciones a partir de las diversas características de los campos políticos, educativo y comunicacional.<sup>5</sup> En algunos casos, se ha constatado que los medios actúan reforzando las políticas gubernamentales, incluso cuando ambos espacios desconfíen mutuamente. Esto se expresaría en la existencia de intensas relaciones e interdependencia entre medios de prensa y actores políticos y gubernamentales (Levin, 2004). En otros casos, como sugiere el análisis de Franklin (2004) respecto a las administraciones laboristas de la última década, los medios pueden ser utilizados por los gobiernos, de un modo que se difumina la frontera entre la labor gubernamental de informar a la prensa y manipularla para conseguir apoyo político para su agenda de reforma. En cualquier caso, esto constituye un uso extremo de dos propiedades específicas de los gobiernos que les dota de un enorme poder frente a los medios: ser el principal 'productor' de hechos noticiosos en el campo educativo y gozar de la legitimidad que les confiere su condición de autoridades públicas. Esto les facilita influir en las agendas de los medios, lo que explicaría que los periodistas recurran a ellos con frecuencia. Sin embargo, muchos otros trabajos, referidos no sólo al campo educativo –como es el caso de la teoría de la agenda setting-, insisten que quienes definen o influyen la agenda de debate público son los medios de comunicación.

En cualquier caso, tanto los medios como los gobiernos poseen sus propios objetivos y los persiguen. Los primeros no sólo suelen orientar su labor por motivaciones doctrinarias, ellos en su condición de empresas

---

<sup>5</sup> Al respecto, es importante analizar las relaciones que tienen los medios con campo políticos donde las tradicionales divisiones topográficas –izquierda y derecha- se han visto trastocadas, tal como sería la continuación de las políticas neoliberales por parte de gobiernos socialdemócratas a partir de la década de los 90'. Para una reflexión desde la filosofía política, véase Mouffe (2007), y desde la educación, véase Whitty (2000).

deben subsistir, y aún más obtener ganancias económicas. Como indicábamos anteriormente, la prensa posee una relación de autonomía relativa, que se expresa, por ejemplo, en el apoyo a agendas particulares que pueden coincidir (o no) con las políticas educativas de los gobiernos. De hecho, en aquellos países con prensa abiertamente identificada con posiciones políticas es frecuente la existencia de un sector crítico a las políticas gubernamentales. Esto se puede expresar en el fortalecimiento de lo que consideran una función consustancial a la prensa en una sociedad democrática: su rol fiscalizador de las actuaciones de las autoridades públicas. Dada su variabilidad y complejidad, el carácter de esta relación debe ser estudiada contextualmente.

En resumen, la mayor parte de los trabajos concuerdan en el rol crucial de los medios de prensa en la construcción de un escenario propicio para estas reformas y en la promoción activa de las políticas a favor de la privatización de la educación.

#### **2.4.- Intertextualidad y voces privilegiadas**

Por definición, los medios de comunicación son, polifónicos, aun cuando el peso específico de las distintas voces suele favorecer ciertas visiones de mundo y ofrecer espacios desigualmente distribuidos a cada uno de los actores sociales. Como se mencionó en el capítulo anterior, esto no impide el acceso de los grupos subalternos a los medios, pero marca el modo, la frecuencia y la intensidad con que lo hacen.

Dado que la mayor parte de los trabajos han estado orientados a poner en evidencia el modo en el cual los medios favorecen las reformas educativas neoliberales no es extraño que los agentes que las promueven tengan un acceso privilegiado. Pese a esto, se debe tener presente que el gobierno no es el único grupo de interés que trata de movilizar a la prensa en su beneficio, así como también que los medios no son fácilmente maleables por cada uno de los intereses en juego. Incluso, podríamos decir que para poder acceder apropiadamente a los medios se requiere, entre

otras cosas, poder 'navegar' adecuadamente en su lenguaje y no todos los actores parecen hacerlo con similar éxito. Por cierto, esto no se debe exclusivamente a las capacidades específicas que posea y pueda desplegar cada actor. A este respecto, influyen, entre otros factores, el poder político y económico, así como la legitimidad y el capital de cada sector o grupo social.

En ese sentido, el grado de acceso a los medios varía significativamente al interior de cada sociedad, incluso más allá de la voluntad específica de cada grupo. Thomas (1999) ha mostrado cómo los medios construyen un complejo repertorio de voces dominantes y subalternas. Esto se expresa, como cabe esperar, en participaciones protagónicas y marginalizadas en la prensa por parte de distintos actores sociales. Por ejemplo, entre los primeros, han adquirido especial relevancia durante las últimas dos décadas los *think tanks* de distinto sello ideológico. Entre ellos han sido particularmente activos los grupos neoconservadores. Una investigación desarrollada por McDonald (2014) en Estados Unidos, encontró que más de la mitad de los think tank podían ser ubicados a la derecha (defendiendo el sistema de libre mercado, gobierno mínimo, libertades individuales, valores conservadores y rechazo de las políticas de discriminación positivas), mientras que un 26% podía ser clasificado como centrista y solo un 12% de liberal o progresista.

Lo anterior recuerda lo planteado por Kenway (1993) sobre la especial facilidad de la derecha política para el trabajo ideológico. Al analizar la promoción de reformas pro-mercado en Australia encontró una profunda interconexión entre *think tanks* neoliberales y medios de prensa escrita, lo que la llevó a sostener que "operando en el más amplio de los campos discursivos, [la derecha] trató de establecer un cierre en torno a determinados conceptos clave para que sus definiciones se aceptaran como universalmente válidas y sus intereses parciales se definiera como generales" (1993, p. 174). Es el caso de la Fundación Heritage en Estados Unidos, en la cual sus investigadores desarrolla una agresiva política de comunicación para posicionarse mediáticamente como expertos neutrales y apoyados por sólidas investigaciones, con el fin de promover políticas de mercantilización en el campo educativo (Haas, 2004). Gracias a la red de

relaciones políticas y mediáticas que éstos tejen suelen gozar de un alto prestigio en el campo de las noticias, no siempre así en la comunidad académica, lo que les permite contar con acceso regular y protagónico en las noticias sobre educación. Este acceso protagónico de los *thinks tanks* neoliberales ha sido registrado en distintos trabajos en diferentes contextos, incrementándose consistentemente en las últimas décadas. McDonald (2014) al estudiar las fuentes citadas en noticias sobre educación, encontró que los *think tanks* mostraban una mayor presencia, tanto en prensa escrita como en radio televisión.

Este tipo de instituciones tiene una enorme capacidad de acceder a los medios, casi siempre sin identificar con claridad la procedencia y la agenda política con la que están comprometidos. Un rasgo relevante, y que ha sido débilmente estudiado, es su articulación en redes globales, conformando verdaderos actores transnacionales y globales, que operan sobre el sentido común, produciendo, haciendo circular y sedimentando representaciones sociales hegemónicas en el cuerpo social. Esto se produce tanto por la generación de propuestas de políticas, imágenes y circulación de información, como por la promoción de redes y encuentros (Mato, 2007). Una característica que comparten los *think tanks* neoliberales, muchos de los cuales participan de estas redes globales son sus explícitas 'estrategias comunicativas', las que se establecen con el propósito de influir política y culturalmente.

...de este modo, [buscan] construir un sentido común neoliberal. Para ello emplean medios como las publicaciones, columnas en periódicos y revistas, artículos seriados impresos y virtuales, programas de radio, programación de eventos, enseñanza de la economía, investigaciones académicas en políticas públicas y almuerzos" (Alvear, 2007, p. 246).

En relación con esto, McDonald (2013, 2014) habla de un sofisticado sistema de relaciones públicas que les permite gestionar un acceso preferente a los medios. Esta también ha sido la tónica en el caso de Chile, para Libertad y Desarrollo, *think tanks* neoliberal que ha tejido una poderosa red de influencia en el campo político, económico y mediático,

promoviendo la necesidad de mercantilizar las distintas esferas de la sociedad. En la práctica, estas instituciones habrían devenido en nodos articuladores de agentes, espacios e instituciones, donde se construyen relaciones sociales, discursos y agendas programáticas (Corbalán, 2012). Algo similar se pudo observar para el caso español, en relación con FAES [Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales]<sup>6</sup>, institución que cumple un rol central en el despliegue de la agenda neoliberal, aunque no siempre completamente visible (Olmedo y Santa Cruz, 2013).

Por otra parte, la marginalización de ciertas voces del debate mediático se ha expresado, por ejemplo, en la escasa presencia de los docentes y sus organizaciones gremiales, en particular en temas de política educativa y currículo (Pettigrew, 1997; Thomas, 1999). Asimismo, una elevada presencia de discursos que defienden activamente el papel de los mercados, es más frecuente en mercados comunicativos donde los medios públicos son débiles o inexistentes (Wallace, 2007). En aquellos casos se suele favorecer a los grupos de interés de mayores recursos, ofreciendo poco espacio para un genuino debate público a través de la participación de discursos subalternos o de menor poder.<sup>7</sup> Esto se manifiesta especialmente en la relativa exclusión de aquellas posiciones que se oponen activamente a las políticas de mercado.

Como se señaló en el capítulo anterior, los sectores subalternos pueden ejercer presiones compensadoras sobre los medios de comunicación (Curran, 1998). Al respecto, Greenberg (2004) sostiene que al analizar la

---

<sup>6</sup> FAES es un think tank de España, dirigido por José María Aznar y de orientación neoliberal. Ha sido un vector y un articulador de las posiciones más liberales al interior del campo de la derecha española en los distintos campos, en particular en lo que se refiere con la transformación del Estado y el desmantelamiento del Estado de Bienestar en España (Olmedo y Santa Cruz, 2013). Posee importantes lazos y relaciones de colaboración con pares de Europa y América Latina. En el caso de Chile, cuenta con relaciones con instituciones de similar orientación política, como son Instituto Libertad y Desarrollo, Fundación Avanza Chile, la Fundación Jaime Guzmán y el Instituto Libertad.

<sup>7</sup> En algunos países existen normativas estatales que buscan regular el acceso de las distintas posiciones a los medios, lo que permitiría un acceso más equilibrado por parte de las distintas voces interesadas (Wallace, 2007).

cobertura mediática a una huelga de docentes en rechazo a la implementación de una reforma pro-mercado en Canadá, se advierte que la división al interior de las élites permitió un acceso significativo de voces tradicionalmente excluidas del debate educativo, como es el caso de los profesores y del sindicato docente.

En cualquier caso, las notables diferencias que habitualmente se observan en el acceso a los medios por parte de los distintos actores parece estar relacionado con la configuración del espacio mediático y con las relaciones de poder existentes en el conjunto de la sociedad. En ese sentido, no concordamos con la creencia liberal de que es posible construir un campo mediático que ponga en suspenso las diferencias de poder entre los distintos intereses sociales, donde finalmente primarían las mejores razones.

## **2.5.- Representaciones e identidades de los actores educativos en la prensa**

El modo en el que el discurso mediático construye y configura identidades sociales corresponde a uno de los ámbitos de mayor desarrollo dentro de las investigaciones sobre los medios de comunicación y educación. La mayor parte de los trabajos abordan las formas en que los medios de comunicación representan a los docentes (Alhamdan et al., 2014; Cohen, 2010; Hansen, 2010; Keogh y Garrick, 2011; Shine y O'Donoghue, 2013; Thomas, 2011) y al movimiento sindical de los profesores (Goldstein, 2010; Greenberg, 2004). Con una menor incidencia también se encuentran estudios sobre el movimiento estudiantil (Cabalín, 2012), los padres y apoderados (Struyve et al., 2014) y los servicios estatales de inspección y supervisión (Ronnberg et al., 2013).

El contexto, como se ha mencionado, en el cual se desarrollan la mayor parte de las investigaciones es la de un sistema educativo bajo importantes reformas, producto de una situación de crisis que se vendría arrastrando desde hace décadas. Esta imagen de decadencia está presente

en parte significativa de los contextos estudiados. En este cuadro, donde crece el interés sobre los docentes (Cohen, 2010), se ha construido una representación dual sobre ellos, con imágenes que con frecuencia se encuentran en las antípodas. Si bien todos los estudios hablan de que los docentes se encuentran sometidos a una fuerte presión, algunos los posicionan como salvadores (Blackmore y Thomson, 2004) y destacan que los medios han mutado la imagen dominante sobre los docentes, pues donde se describía a un sujeto problemático a comienzos de la década del '90 se habría pasado a un énfasis más positivo en 2005, donde se destacaría a un trabajador que despliega una lucha heroica, aunque acosado por presiones crecientes (Hansen, 2010). Sin embargo, este último estudio parte del supuesto que todos los eventos tienen el mismo peso simbólico, por lo que a menor frecuencia de adjetivos o términos negativos usados en la prensa, se asume que los medios muestran una actitud más favorable hacia los profesores. Esta forma de capturar los procesos de significación y de construcción de las representaciones puede ser algo sencilla, dejando escapar justamente que en plano sociocultural existen eventos que generan quiebres cognitivos o producen fracturas en los universos simbólicos.

Alhamdan et al. (2014) plantean un interesante acercamiento para indagar en los tipos ideales que se construye sobre los docentes en la prensa. Para eso estudian la prensa de cinco países (Bangladesh, Oman, Sudáfrica, Arabia Saudita y Australia) detectando, en primer término, que existen importantes similitudes en este tema entre todos los contextos nacionales estudiados. Entre estas imágenes ideales se encuentran: i) el docente-cuidador (*caring practitioner*), descrito como un superhumano, responsable de los alumnos que actúa con cuidado, se enfoca en los alumnos con Necesidades Educativas Especiales [NEE en adelante], juega un rol en moldear el futuro de los estudiantes ; ii) profesor (no) profesional, centrado en responder a normas y estándares, con una elevada exigencia de transparencia como componente esencial de la rendición de cuentas docente. Los medios se enfocan bastante en conductas negativas, en la falta de cumplimiento a la profesión, a la falta de autoridad en el aula, entre otras situaciones que encajan dentro de este tipo de docente; iii) *modelos*

*morales*, el docente es presentado en los medios como ciudadanos morales: naturalmente cuidadoso y amistoso, respetuoso, motivado, honesto y confiable. A partir de estos rasgos, los docentes conectan con sus estudiantes social y emotivamente. En esta imagen el docente es un ciudadano altamente valorado; y, iv) intelectuales transformadores, es una imagen que aparece poco, donde el docente aparece realizando un trabajo sociopolítico a través de construir las mentes de sus estudiantes al igual que contribuyendo a la nación como un todo. Sin discutir si esta lista de tipos ideales es exhaustiva, permite capturar la diversidad del imaginario presente en los medios de comunicación, algo que a diferencia de Chile, se ve favorecido por una mayor amplitud ideológica al interior del mercado de prensa.

Sin desconocer estas tensiones que se producen por la representación ambivalente de los docentes en la prensa, la mayor parte de los estudios ha destacado que los medios construyen una imagen negativa de los profesores (Keogh y Garrick, 2011; Thomas, 2011). Esto lo manifestaba Pettigrew (1997), cuando sostenía que los medios de todo el mundo publican artículos sobre docentes que son frecuentemente injustos y solo parcialmente justificados. En el caso australiano, de acuerdo con Keogh y Garrick (2011), existe una alta presencia de notas desfavorables hacia los docentes, mayor que notas positivas, lo que subvierte la confianza hacia la educación pública. Esto lo resume Edling (2015), al señalar que existen cuatro proposiciones que problematizan la preocupación de las representaciones existentes en los medios sobre los docentes y educación: i) visión de la educación como un campo permanentemente en crisis; ii) los medios toman el rol de portavoz de los docentes y en nombre del campo de la educación; iii) exclusión del conocimiento y experiencia de las experiencias de docentes, académicos e investigadores educacionales en la prensa; iv) simplificación de lo que significa ser un buen profesor a través de estereotipos y marcos dualistas pasando por alto la complejidad de su tarea y las relaciones implicadas.

Esto tendería a comprobar lo que han mostrado los estudios en comunicación en otros campos sobre la simplicidad de los mensajes en la prensa. También conduce a pensar el modo en que la prensa habilita y

excluye simultáneamente a determinadas voces para participar del debate. En ese sentido, Thomas (2011) señala que las representaciones de los docentes funcionan sistemáticamente para dificultar su participación en los debates públicos. Por ello, siguiendo lo sostenido por Anderson (2007), los anima a abandonar el discurso del déficit mediante eventos que fracturen la normalidad y logren ensanchar el modo en que los procesos políticos son enmarcados y significados. Por su parte, Hattam et al. (2009) sostendrán que los docentes deben luchar contra la imagen crítica promocionada por la prensa y el gobierno federal en Australia, defendiendo el rol de diseñadores curriculares, de comunidades de aprendizaje y no sucumbir a las pedagogías del resentimiento que están sostenida en la lógica del déficit de estudiantes y sus comunidades.

Lo anterior muestra uno de los rasgos centrales de las representaciones de los medios sobre los actores educativos: cuando se trata de expresiones colectivas, y los distintos actores organizados buscan participar del debate público en educación, su voz suele ser ubicada por la prensa en una posición subordinada respecto de otros actores. Esto no solo ocurrió en el caso de los docentes, pues como lo reporta Cabalín (2012), se da con fuerza en el tratamiento del movimiento estudiantil en Chile. Volviendo a los docentes, para el caso de Estados Unidos, Goldstein (2010) reportó que más de la mitad de las menciones a los gremios de profesores eran explícitamente negativas y que se insistía en mostrarlos como resistentes a las reformas antes que centrarse en analizar la validez de sus preocupaciones. En ese sentido, algo que aparece en varios trabajos es que existiría una narrativa fuerte contra las organizaciones de docentes y de trabajadores organizados en general (Goldstein et al., 2011; Thomas, 2011). Esta imagen está sostenida, con frecuencia, en una estrategia discursiva de naturalización, donde al señalarse que son un grupo de interés se cualifica negativamente a priori su palabra (Santa Cruz G., 2014).

Pese a que existen menor cantidad de trabajos que abordan las representaciones de otros actores educativos, algunos de los rasgos antes vistos también se aplican a ellos. Utilizando como marco la noción de posiciones de sujeto de Foucault, Struyve et al. (2014) sostienen que los medios ubican a los padres preocupados por el mejoramiento de la calidad

de la educación y del aprendizaje, entregándoles distintos mensajes sobre lo que los padres deben y no deben hacer. Subyace a esto, la idea que las diferencias entre los padres no son sustantivas, siendo excluidas voces subalternas y la mirada sobre formas de exclusión e injusticia. Este discurso voluntarista omite el análisis sobre las diferencias estructurales de los padres, pudiendo ser entendido como un refuerzo de la agenda neoliberal en educación. En cierta medida, como lo señalan Sung y Kang (2012), los medios posicionan a los padres fundamentalmente como consumidores de educación, estimulándolos a resolver individualmente los problemas derivados de las malas escuelas.

## **2.6.- Apuntes finales sobre el estado del arte**

El campo de la investigación sobre medios de comunicación y educación, en particular sobre la política educativa, se ha incrementado sensiblemente los últimos años. Esto ha permitido ampliar las miradas teóricas, las temáticas específicas y las metodologías. Dentro de este panorama diverso, priman los estudios informados en perspectivas críticas y en una comprensión productiva del discurso. Así mismo, se han desarrollado investigaciones relevantes en variados contextos nacionales, y algunas pocas de carácter comparado, aunque tiene mayor presencia estudios que retratan la experiencia de aquellos países donde las reformas inspiradas en el mercado han sido más exitosas. Es el caso de países anglosajones, como Inglaterra, Estados Unidos y Australia, y, en América Latina, de Chile. En suma, si bien es una temática de estudio relativamente nueva, se encuentra en pleno desarrollo. Ciertamente, se ha beneficiado del *giro discursivo* generado hace algunas décadas y de las profundas transformaciones que se vienen verificando en las políticas educativas a nivel global.

El impacto de la agenda neoliberal sobre el sistema escolar a nivel global ha sido profundo, modificando identidades, relaciones y representaciones sobre el sistema escolar. Los medios de prensa no han sido ajenos a estos procesos. Por el contrario, como lo muestra la investigación sobre el tema, han jugado un rol relevante en la promoción,

instalación y consolidación de las políticas de mercado en educación. Han contribuido a generar escenarios propicios para dichas políticas. En este cuadro, el estudio de los medios de prensa, en tanto participantes protagónicos del contexto de influencia del ciclo de las políticas educativas, ha permitido ir complejizando el análisis de dichos procesos, abandonando una mirada lineal y unidireccional, incorporando nuevos agentes, dinámicas y tensiones a la comprensión de dichos procesos.

Las investigaciones críticas reseñadas han mostrado que los medios de comunicación han participado, de forma relevante, mediante tres mecanismos principales: i) construyendo y promoviendo narrativas e imaginarios que, en su mayor parte, tienden a favorecer las políticas de mercado. Esto lo hacen a través de un conjunto de significaciones que modifican el sentido común existente, buscando alterar la forma en la cual la gente representa el mundo; ii) construyendo identidades (en especial, a los docentes y padres) que, de forma articulada con lo anterior, consolida una determinada manera de entender a quienes forman parte del sistema educativo; iii) consolida y promueve relaciones sociales al interior del sistema educativo, dándole legitimidad a algunos de ellos para hablar sobre educación y subordinando la palabra de otros actores

Pese a lo anterior, subsisten áreas débilmente exploradas en la temática en cuestión, así como en ciertos contextos nacionales, la investigación muestra un evidente retraso. En relación con lo primero, todavía se carecen de estudios que indaguen en mayor profundidad en el estudio multimedial, condición característica del campo de los medios de comunicación en el presente. También es necesario avanzar en el modo en que se articulan los distintos soportes mediáticos y, en el caso de grupos mediáticos, conocer cómo se articulan los distintos medios de comunicación. De la misma manera, existe poca investigación sobre el modo en que los sectores subalternos logran romper el crónico déficit de acceso a los medios y tener una participación protagónica en la dirección de los procesos de significación en los medios de comunicación. De la misma manera, son insuficientes también los estudios en contextos nacionales donde las políticas de mercantilización no han mostrado el mismo grado de éxito o donde, como es el caso de una parte de América Latina, se ha avanzado

hacia regímenes políticos postneoliberales (Sader, 2008). En ese sentido, dada que los procesos de construcción política son fuertemente dependientes de los contextos específicos (por lo pronto, de los sistemas educativos y mercados de prensa), se hace necesario contar con investigaciones que aborden una mayor pluralidad de regímenes sociopolíticos, formas de regulación y modos de gobernanza de sus sistemas educativos. Del mismo modo, es importante acumular evidencia sobre las estrategias discursivas y las narrativas existentes en medios que interactúan en mercados de prensa poco competitivos y concentrados.

La relevancia de los medios de comunicación como máquinas significantes en el contexto de sociedades mediatizadas debiese implicar la consolidación de líneas de investigación que permitan comprender la particularidad, pero también poder avanzar en estudios comparados, toda vez que, en alguna dimensión, las políticas educativas también viven procesos de transferencia y recontextualización sucesivos.

## CAPÍTULO TRES

### **El mercado de prensa escrita en Chile: el caso de *La Tercera* y *El Mercurio***

---

Este capítulo entrega elementos sobre el mercado de prensa en Chile y el lugar que en este les cabe a *La Tercera* y *El Mercurio*. Ambos medios son los principales periódicos de los consorcios mediáticos de los que forman parte. Con una importante similitud ideológica, sus propietarios poseen intereses y empresas en distintos rubros económicos. En ese sentido, es un campo mediático altamente concentrado, poroso y permeable a los procesos, dinámicas y relaciones con otros campos de la vida social, política y económica. Dentro de este, ambos medios se han propuesto de forma deliberada ser actores y no meros narradores de lo que ocurre.

#### **3.1 Antecedentes históricos sobre el mercado de la prensa escrita en Chile**

El actual panorama del mercado de la prensa escrita en Chile dista mucho del ofrecido hasta 1973. Antes del golpe militar, coexistían dos grandes consorcios periodísticos junto con una prensa política que tendía a representar a todo el arco político. Los principales partidos políticos de la época contaban con medios de prensa diaria, lo que, al menos en lo formal, garantizaba el pluralismo y la libertad de expresión (Portales, 1981). Hacia finales de la década de los '60, el Partido Comunista editaba el diario *El Siglo* y la revista *Principios*; el Partido Socialista el diario *Las Noticias de Última Hora* y la revista *Arauco*; la Democracia Cristiana, el diario *La Tarde*

y la revista *Política y Espíritu*. En ese período surgen nuevas publicaciones, especialmente de izquierda, como las revistas *Punto Final* (del Movimiento de Izquierda Revolucionario) y *Chile Hoy*, y los diarios *Puro Chile* y *La Prensa*, esta última cercana a la Democracia Cristiana (Sunkel y Geoffroy, 2001). Si bien hasta el golpe militar de 1973, en Chile las principales empresas periodísticas –el grupo Edwards y el Consorcio Periodístico de Chile (COPESA)– mostraban un claro predominio, “no logran restarles significación a los medios más abiertamente vinculados a partidos políticos. De hecho, el peso de la prensa política es alto hasta 1973” (Sunkel y Geoffroy, 2001, p. 30).<sup>8</sup> Incluso, de acuerdo con lo que sostiene Uribe (1997), los diarios opositores al gobierno de Salvador Allende –entre los que estaban *La Tercera* y *El Mercurio*– sumaban durante 1972 una circulación promedio diaria de 541 mil ejemplares, mientras que los periódicos que apoyaban a la Unidad Popular sumaban 312 mil ejemplares.

Al igual que en otros campos, la dictadura significó una profunda transformación en la estructura básica del mercado de la prensa escrita. Una de las primeras medidas tomadas por el nuevo gobierno fue la supresión de la totalidad de la prensa política. Durante un breve tiempo, como sustituto al periódico estatal *La Nación*, la dictadura editó *La Patria* y luego *El Cronista*, para luego volver a sacar *La Nación*, ahora con nuevo personal (Uribe, 1997). De los anteriores, sólo se mantuvieron en circulación los medios de prensa afines al nuevo régimen que eran editados por los consorcios Edwards y Copesa. De un momento a otro, ambas empresas se encontraron en un mercado virtualmente sin competidores (Corrales y Sandoval, 2004).

Esta situación se mantuvo prácticamente inalterada hasta la década de los '80, cuando comenzaron a circular diarios y revistas de oposición. A

---

<sup>88</sup> La presencia de los partidos políticos también se expresaba en otros campos mediáticos, lo que reflejaba la existencia de un tipo de relación distinta, quizá más integrada, con sus representados. De acuerdo con Sunkel y Geoffroy: “En el terreno de la radiofonía, el Partido Socialista era dueño de la Radio Portales, Radio Corporación; el Partido Comunista administra la Radio Magallanes, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria, la Radio Nacional; el Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU), la Radio Candelaria; y, la Central Única de Trabajadores, la Radio Luis Emilio Racabarren” (2001, p. 58).

fines de la década de los '70 comenzaron a circular las revistas *Hoy* y *Apsi*. En la década siguiente lo hicieron, entre otras, las revistas *Cauce*, *Análisis* y los diarios *Fortín Mapocho* y *La Época*. Todos estos medios cercanos a la oposición desaparecieron durante los dos primeros gobiernos democráticos.

La entrada de nuevos medios de prensa, aunque revitalizó el mercado, no amenazó el dominio económico y de lectoría del que gozaban Copesa y el grupo Edwards. Pese a esto, los efectos de la crisis económica de 1982, expresada en un incremento explosivo de la deuda de ambos consorcios mediáticos, los tuvo al borde de la quiebra. La acción del Estado permitió que esto no ocurriera:

Por parte baja, el Estado perdió 27 millones de dólares a favor de *El Mercurio*, mientras las operaciones en torno a Copesa permitieron que este grupo fuera adquirido finalmente por conglomerados empresariales enriquecidos bajo la dictadura y afines a la UDI, que pagaron apenas unos siete millones de dólares (González, 2008, p. 66).

De ese modo, este trato de favor del gobierno, que salvó a ambos grupos de su desaparición, permitió que se consolidara la estructura oligopólica del mercado de prensa que se mantiene hasta el presente. Las razones que explicarían este trato preferencial, en especial hacia *El Mercurio*, tiene una explicación histórica expresada en el apoyo incondicional de ambos consorcios a la acción de la dictadura. Pero también parecen existir razones de orden estratégico, vinculado con la necesidad de favorecer y sostener la legitimidad de las transformaciones llevadas adelante durante dicho gobierno. En función de eso, "era necesario ser fuertes- y ojalá hegemónicos en la transmisión de cultura, y en la generación y reproducción de pensamiento acorde con el modelo de sociedad instalado" (Monckeberg, 2009, p. 208). Por tanto, como acertadamente señalan Sunkel y Geoffroy, el predominio de ambos consorcios periodísticos no es "el resultado natural de la libre competencia sino que, por el contrario, también ha contado con una gran influencia estatal" (2001, p. 51).

La llegada de la democracia contribuyó a la consolidación del dominio de ambos conglomerados, merced a la gradual desaparición de los distintos medios que habían sido oposición al gobierno de Pinochet. En esto parecen haber confluído diversas razones: en primer lugar, la incapacidad de estos medios para sobrevivir en un contexto de mercado, ahora que ya no contaban con ayuda del exterior del país. Se debe recordar que durante la dictadura, los medios de oposición contaron con recursos adicionales provenientes del extranjero, los que dejan de ser aportados una vez que comenzó la transición a la democracia.<sup>9</sup> Segundo, la discriminación y la falta de apoyo por parte de empresas y agencias publicitarias, las que se encontraban comprometidas ideológicamente con cierta prensa, fundamentalmente de derecha. Por último, la inexistencia de una política de comunicaciones de parte del gobierno tendiente a ampliar el pluralismo existente en el mercado de prensa (Palacios, 2002; Sunkel y Geoffroy, 2001).

Como planteó en 1991, Eugenio Tironi, director de la Secretaría de Comunicación y Cultura del Ministerio Secretaría General de Gobierno: "No hay mejor política de comunicaciones que no tener política de comunicaciones" (Tapia, 2010). Desde el punto de vista de la lógica política, aquello expresaba la creencia de la coalición gobernante en las bondades del mercado como eficiente asignador de recursos; y por otro, reflejaba el hecho de que muchos de ellos consideraban que la pluralidad era sinónimo de existencia de productos diferenciados (medios de prensa en este caso) para cada uno de los segmentos de mercado, sin importar la propiedad de los mismos. En una columna de opinión publicada en *El Mercurio*, el 10 de Julio de 1995, titulada "No debe trabarse la propiedad de la industria de los medios de comunicación", José Joaquín Brunner –ministro Secretario de Gobierno durante el primer gobierno de la transición-, sostuvo que:

---

<sup>9</sup> Un proceso similar se vivió en organizaciones sociales, organismos no gubernamentales y centros de investigación independientes, que habían sido oposición a la dictadura y habían contado con importante financiamiento del exterior durante aquel periodo (Grüninger, 2004)

En el área de la prensa hay un número significativo de diarios. Efectivamente algunos pertenecen a una misma cadena pero éste es un fenómeno natural en un mercado en donde se deben mover grandes capitales para mantenerse en la dinámica propia de la incorporación de nuevas tecnologías. Esos diarios apuntan a diversos segmentos del mercado, lo que constituye una forma de pluralismo. Sería un error empírico analizar el mercado de las comunicaciones en Chile como si estuviera en el umbral de un riesgo monopólico.

Los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia mantuvieron inalterada la doctrina de no intervenir en el mercado de prensa. Sin embargo, la idea de que el mercado promovería una mayor diversidad de medios de comunicación no ha sido corroborada estos años. Por el contrario, durante este tiempo se ha consolidado el virtual oligopolio de estas empresas en el mercado de prensa. Para el tiempo en que se desarrolla la investigación (Corrales y Sandoval, 2004), el mercado de prensa contaba con alrededor de 90 publicaciones periódicas, de las que 56 eran diarios y el resto semanarios, quincenarios y otras revistas. De los diarios, sólo siete tenían alcance nacional (*El Mercurio, Las Últimas Noticias, La Tercera, La Cuarta, La Nación y Diario Oficial*) y dos eran zonales (*La Segunda y Publimetro*). Además, existían alrededor de 45 diarios regionales. En términos de la propiedad, los dos principales consorcios periodísticos agrupaban, como se verá a continuación, a la mayor parte de los medios de circulación masiva.

Además de los medios pertenecientes a los dos consorcios mediáticos, otros medios de prensa escrita que cabe mencionar eran *La Nación*, donde el Estado poseía la mayor parte de la propiedad (69%), pero que carecía de una participación significativa en términos de número de lectores y de recepción de recursos de la publicidad. También estaba el diario gratuito *Publimetro*, único medio de prensa escrito de propiedad de un holding extranjero. En ese sentido, la participación del capital internacional, común en la radio y en la televisión (Corrales y Sandoval, 2004), se encontraba escasamente presente en la prensa escrita.

## 3.2 Antecedentes históricos de *El Mercurio* y *La Tercera*

### 3.2.1.- *El Mercurio*

*El Mercurio* fue fundado por Pedro Félix Vicuña en 1827, en Valparaíso. En un comienzo, fue un periódico mercantil, político y literario. No se presentaba interesado en la política. Publicaba noticias de navegación, datos del clima y noticias locales, además de muchos avisos (Bernedo, 2004). Es el inicio de una rudimentaria prensa comercial. Un par de años después, el periódico fue comprado por José Luis Calle, comerciante argentino, adoptando una línea más comercial. Luego de sucesivos cambios de dueños (Inzunza, 2013), en 1965 lo compró el conservador Manuel Blanco, asumiendo un sello de ecuanimidad política y énfasis en la literatura costumbrista (Bernedo, 2004). Finalmente, en 1879, Agustín Edwards Ross<sup>10</sup> compró el periódico, en cuya familia permanece hasta hoy. Con su nuevo dueño, *El Mercurio* "se transformó en un fiel representante de la oligarquía liberal moderada, que privilegiaba las tendencias progresistas pero al mismo tiempo buscaba la estabilidad del país para asegurar la marcha de sus negocios" (Bernedo, 2004, p. 154). El 1º de Junio de 1900, se fundó *El Mercurio* de Santiago. Luego de este, vendría una seguidilla de fundaciones de medios de comunicación del mismo grupo: 1902, *Las Últimas Noticias*; 1905, la revista *Zigzag*; 1908, las revistas *Corre Vuela*, *Sucesos* y *El Peneca*; 1909, las revistas *Selecta* y *Familia*; 1921, el periódico *La Estrella de Valparaíso*; y, por último, en 1931, el diario vespertino *La Segunda*.

En la actualidad, el Grupo de Empresas de *El Mercurio* posee dos diarios nacionales, uno zonal y más de 20 regionales. Este consorcio se organiza mediante cuatro sociedades anónimas, todas ellas de propiedad de

---

<sup>10</sup> De origen inglés, la familia Edwards llegó a ser una de las mayores fortunas en Chile en el siglo XIX, con empresas en el rubro del cabotaje, en la minería, en bancos y en compañías de seguros. Como señala Herrero: "...el primer Agustín Edwards perteneció a ese grupo de hombres que forjaron el capitalismo del siglo XIX. Muchos de ellos eran autodidactas, con un agudo sentido por las ganancias, dispuestos a aplastar a su competencia y sin temor de pasar por encima de nadie" (2014, p. 60).

la familia Edwards. En términos de su orientación política, *El Mercurio* ha estado tradicionalmente asociado a la derecha chilena. Este grupo periodístico se encuentra relacionado con una amplia gama de empresas en otros rubros comerciales, tales como imprentas, editoriales, inmobiliarias, criadores de caballos, empresas agropecuarias y productoras de carnes (véase Figura 2). Pese a esto, en términos de poder económico, posee un tamaño menor respecto de lo que era hasta la crisis de 1982, y en relación con otros grupos económicos en la actualidad (Herrero, 2014). Pese a esto, la pérdida de poder económico no ha redundado en una disminución similar de su control o influencia sobre el campo mediático o político.

Junto con eso, desarrolla una activa e influyente labor en el plano público, en particular a través de la Fundación Paz Ciudadana (Salinas, 2008). Esta institución fundada por el dueño de *El Mercurio* con posterioridad al secuestro de su hijo a comienzos de la década del 90 por el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR), ha tenido un relevante papel en la instalación de una agenda de seguridad ciudadanía y de promoción de políticas de baja tolerancia hacia el delito. También dirige la Fundación País Digital, que cuenta con financiamiento público-privado, y que se orienta a promocionar la digitalización y el desarrollo de las nuevas tecnologías en el país. Estos espacios han sido lugares fértiles para el dueño de *El Mercurio* para tejer lazos y relaciones sociales y políticas.

Respecto de su oferta periodística, este consorcio ha optado por diferenciar sus productos, apuntando a distintos "nichos de mercado". Así, *El Mercurio* se orienta a la clase alta, mientras que *Las Últimas Noticias* se dirige cada vez más a los sectores populares, enfatizando su carácter sensacionalista y orientado hacia las noticias de espectáculo. El diario vespertino *La Segunda*, es el tercer medio de este consorcio publicado en la ciudad de Santiago. Una característica relevante de su política como empresa ha sido la constante ampliación de su red de medios regionales. Esto les permite contar con diarios en cada una de las regiones del país, con excepción de las dos más australes.

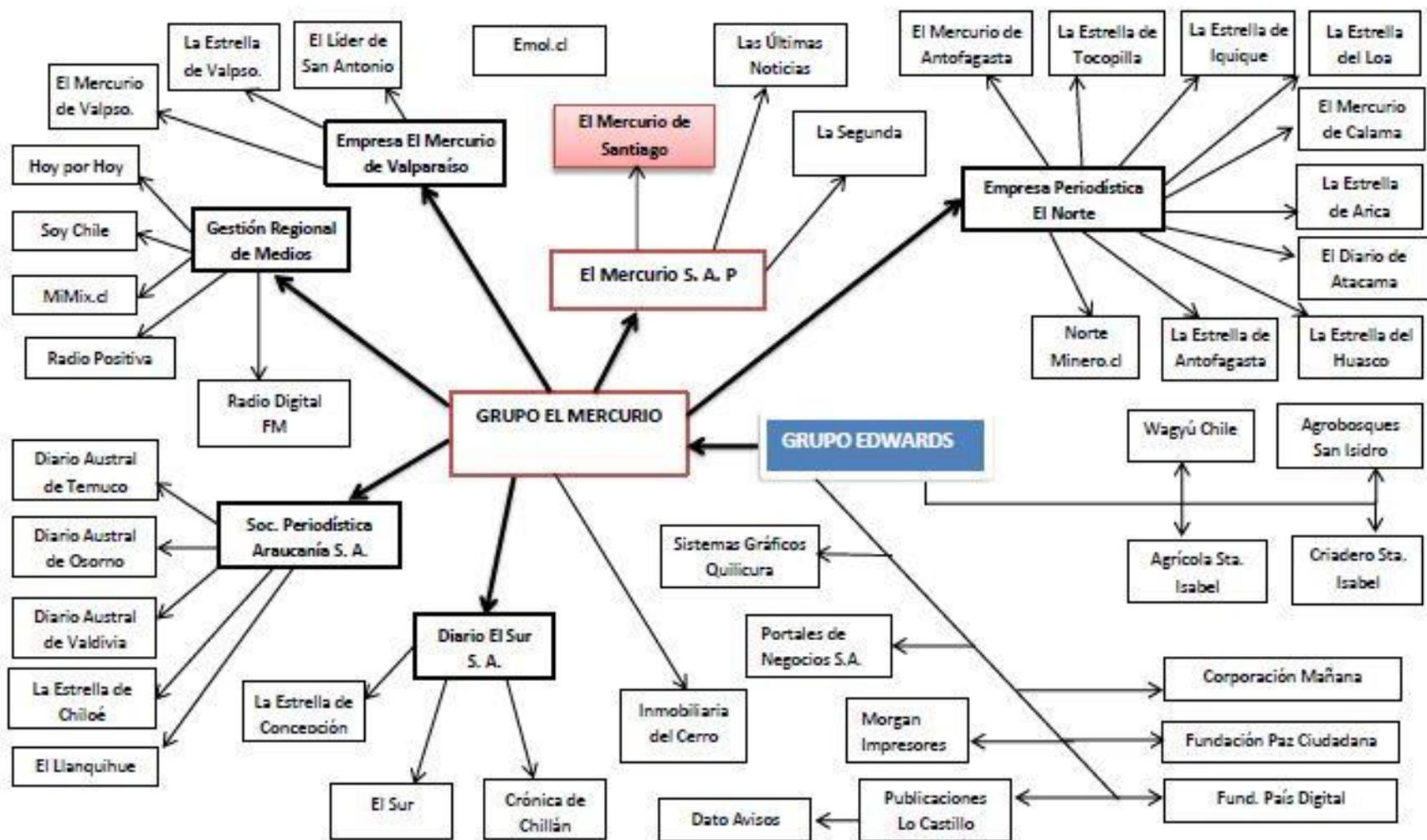


Figura Nº 2

Estructura de propiedad del Grupo Edwards. Fuente: Elaboración Propia en base a Monckeberg (2009), Herrero (2014), sitios web del grupo Edwards y distintas fuentes de prensa.

### **3.2.2.- La Tercera**

El diario *La Tercera* fundado a comienzos de la década de los '50, pertenece al grupo Copesa. Poco antes de finalizar la dictadura, el consorcio pasó de manos de la familia Picó-Cañas a distintas sociedades, muchas de ellas vinculadas a importantes personeros civiles afines o participantes del gobierno militar. Esto ocurrió en el contexto de irregulares privatizaciones que afectaron a distintas empresas estatales. En aquella época el consorcio Copesa se encontraba virtualmente bajo el control del Estado debido a las fuertes deudas que esta empresa tenía con el Banco del Estado. Fruto de esto, el banco decide vender la propiedad, en un precio considerablemente menor al valor de mercado, a distintas sociedades conformadas por empresarios y/o miembros relevantes cercanos o participantes activos de la dictadura.

En un inicio la propiedad quedó conformada de este modo: Álvaro Saieh con un 33%, los hermanos Abumohor un 17%, Juan C. Latorre un 22% y Sergio de Castro, un 11%. La estructura de la propiedad ha sufrido algunos cambios, creciendo la propiedad de Álvaro Saieh. En el directorio de este consorcio, o de sus sociedades han participado, entre otros, ex-ministros de Pinochet como Carlos Cáceres, Miguel Ángel Poduje o Sergio de Castro (Monckeberg, 2009) Sus propietarios actuales no son empresarios tradicionalmente vinculados con el negocio de las comunicaciones, sino que su ingreso se produjo "a partir de una coyuntura extremadamente favorable generada básicamente a partir de los vínculos que muchos de ellos sostuvieron con el régimen militar" (Corrales & Sandoval, 2004, p. 73).

A comienzos de la década pasada, Álvaro Saieh asume el control mayoritario del consorcio. Este empresario cercano al principal partido de derecha –Unión Demócrata Independiente (UDI)-, aparece en el consejo asesor del think tank más relevante de la derecha chilena –Centro de Estudios Públicos (CEP)-. Asimismo, durante la última década ha contado con importantes negocios en el sector financiero (anteriormente en Banco Osorno y ahora en Corpbanca), en fondos de pensiones (Provida, posteriormente vendida al banco BBVA), en la Universidad Andrés Bello, en negocios inmobiliarios, en televisión –La Red Televisión, estación que vendió a fines de los 90'- y en el negocio radiofónico –con una cadena de radios

en la actualidad-. El año 2007 Alvaro Saieh compró un tradicional hipermercado (Unimarc), con 22 cadenas en todo el país, convirtiéndose en menos de un año en el cuarto retail del país en ventas, con un 18% del mercado.<sup>11</sup> En la actualidad, su presencia en dicho rubro se ha ampliado significativamente, mediante la compra de otras cadenas de supermercados en distintas regiones del país. Como se observa en la figura 3, cuenta con importantes negocios en el rubro financiero y bancario, en el retail, en el negocio inmobiliario y, por cierto, en los medios de comunicación. En esto último, cabe mencionar la adquisición de varias radios, la creación de un diario regional (Diario Concepción) y de un diario financiero (Pulso). Intento crear un canal de televisión, negocio que no prosperó finalmente. Pese a algunas dificultades económicas por las que ha atravesado Alvaro Saieh, ha logrado consolidar y hacer crecer su presencia en el mercado de las comunicaciones.

En términos de su oferta periodística, ésta se ha mantenido estable durante la última década. *La Tercera*, su principal diario, ha sido reformada con el objeto de apuntar directamente a los sectores medio-altos. *La Cuarta* se orienta a los sectores populares, mostrando una imagen despolitizada, con un lenguaje coloquial y con énfasis en las noticias de espectáculos y policiales (Sunkel, 2003). Además de esto, Copesa publica el diario gratuito *La Hora* -con ediciones matutinas y vespertinas-, y varias revistas, la más importante de ellas, la revista *Qué Pasa*.

En ese sentido, Alvaro Saieh, a través de Copesa y el Grupo Dial ha logrado desarrollar un fuerte proceso de *integración horizontal y multimedial*, lo que le permite tener control sobre varios medios impresos, digitales y radiofónicos, incrementando su presencia en el mercado. Al mismo tiempo, también ha desarrollado un proceso de integración multisectorial, involucrándose Copesa a través de su principal controlador en diferentes sectores económicos, tanto en Chile como en otros países de América Latina. Esto le ha permitido consolidarse dentro de los principales grupos económicos del país.

---

<sup>11</sup> *La Tercera*, "Álvaro Saieh: "Cencosud y DyS son competidores de clase mundial", 10 de Agosto de 2008.

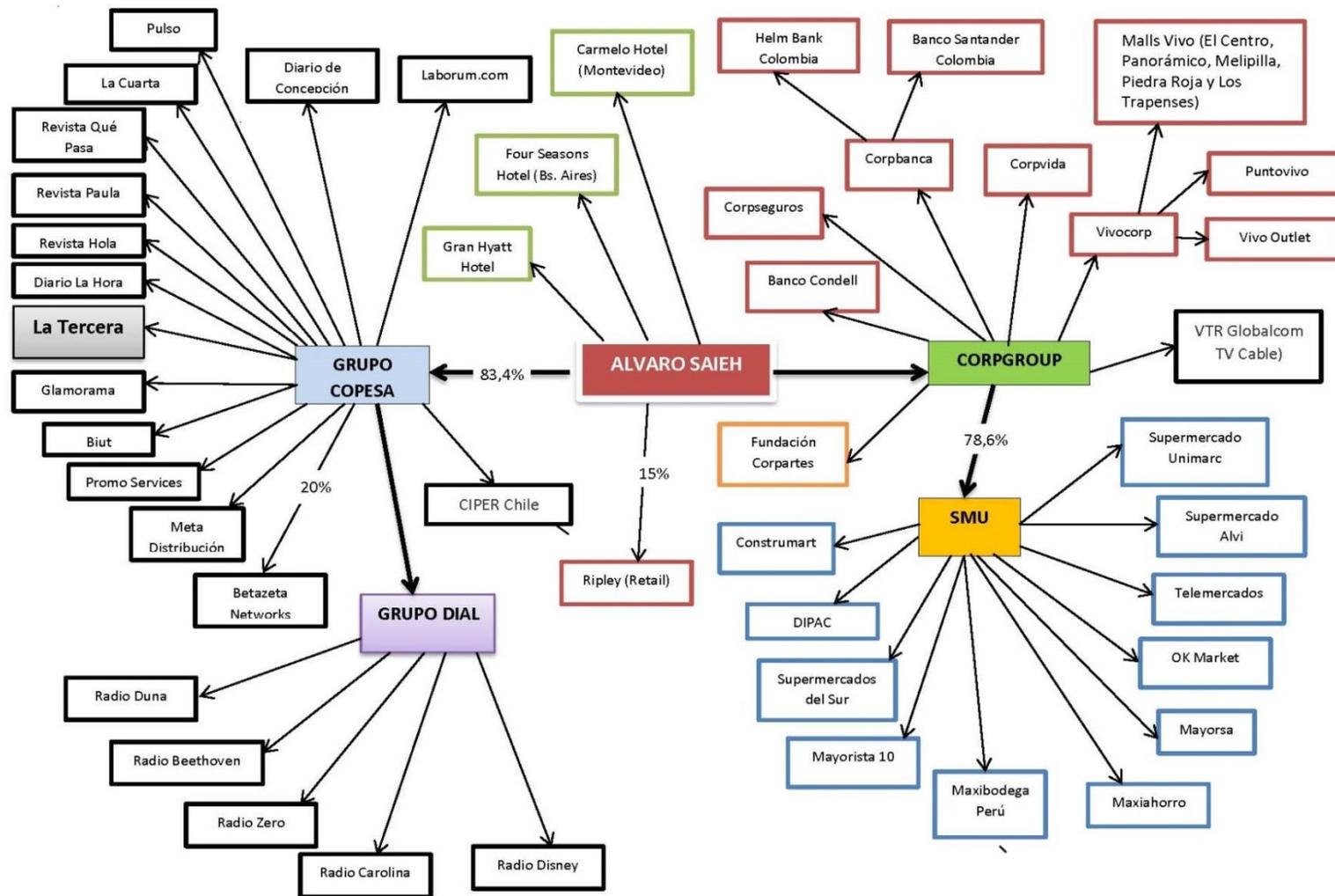


Figura 3

Propiedades de Alvaro Saieh. Fuente: Elaboración propia a partir de Monckeberg (2009), sitios de web grupo Copesa y fuentes de prensa.

### 3.3. Participación en el mercado de lectores y consumidores de *La Tercera* y *El Mercurio*

Cuando se analiza la circulación de los periódicos se advierte con claridad el carácter altamente concentrado del mercado de la prensa diaria en Chile. En términos individuales, destaca el amplio predominio de *El Mercurio* y *La Tercera* los días domingos, mientras que durante la semana los principales medios de ambos consorcios obtienen cifras similares (ver Tabla 1).

Tabla 1  
Promedios de circulación neta por día (Enero-Junio 2007 y 2009)

	2007		2009	
	Lunes a Viernes	Sábado y Domingo	Lunes a Viernes	Sábado y Domingo
El Mercurio	143.301	225.190	142.249	218.914
La Tercera	108.039	210.030	82.680	193.334
Las Últimas Noticias	132.479	173.922	126.349	155.333
La Cuarta	141.615	163.936	134.664	157.133
La Nación	9.186	16.999*	10.521	18.363*
La Segunda	32.139		29.078	
La Hora	96.123		90.193	
Publimetro	108.934		137.290	

\* Sólo el día domingo

Fuente: Sistema de Verificación de Circulación y Lectoría

Analizada por consorcios periodísticos, la concentración de la propiedad de los medios se hace aún más evidente. En Santiago, en conjunto los tres medios del grupo Edwards controlan un 40% en la semana y más de un 50% los fines de semana para 2007 y 2009; mientras que los medios de Copesa controlan el 45% y el 41% los días de semana y el 48% el fin de semana de ambos años.

En el caso de las regiones, la presencia del grupo Edwards es mayoritaria, quedando a bastante distancia los medios del consorcio Copesa. La única ciudad del país donde el consorcio *El Mercurio* debía compartir el mercado – además de Santiago- era en Concepción, tercera ciudad del país, debido al fuerte arraigo del diario local *El Sur*. Sin embargo, el año 2006, el consorcio periodístico *El Mercurio* compró la propiedad de este periódico.

Un aspecto central en el desarrollo de la industria mediática actual tiene que ver con la integración multimedial, en especial en los casos de medios de un mismo conglomerado puede desarrollar, al menos, dos dinámicas: i) potenciar el impacto de cada uno de los medios y de sus discursos, amplificando, en este caso, la recepción del mensaje de la prensa escrita, minimizando el efecto negativo por la caída de las ventas directa de periódico; ii) el uso de un mismo contenido en varios dispositivos mediáticos, ya sea de un mismo tipo de periódicos –por ejemplo, cuando una nota de prensa se replica en todos los medios regionales de *El Mercurio*- o cuando la misma pieza informativa aparece en Internet, en el periódico y luego es usada como insumo para programas de radio y de televisión. En ese sentido, cabe tener precaución al momento de determinar la llegada y alcance de los discursos de la prensa escrita y observar los lazos y trenzas que teje con otros dispositivos y medios.

Uno de los espacios predilectos en el presente es, sin duda, Internet. Durante el año 2007, el portal Emol.com, que reúne los distintos medios del Grupo Edwards, tuvo un promedio mensual de casi 25 millones de visitas, con un promedio de 912.468 visitantes únicos y un tiempo medio de permanencia de 9,81 minutos. Más atrás le siguen los canales de televisión (2, 9 millones de visitas al mes para el Canal 13 y 1, 7 millones en el Canal 7). Los restantes periódicos de los que se tiene registro obtienen cifras notoriamente inferiores, con 45.701 visitas mensuales La Nación y poco más de 9 mil El Diario Financiero (Santa Cruz G., 2008).

Otro rasgo del mercado de prensa es su clara segmentación socioeconómica, especialmente en los extremos de la escala social. Este proceso de especialización y segmentación puede parecer contradictorio con el rasgo general de concentración que se observa en el mercado, pero se debe tener presente que esta diferenciación se produce entre diarios de los mismos consorcios, aunque orientados a públicos distintos. Así en el sector medio-alto, el diario más leído es *El Mercurio*, con cerca de un 70%, seguido a gran distancia por *La Tercera*. En los sectores populares, los diarios más vendidos son *La Cuarta* y *Las Últimas Noticias*. *La Tercera*, por su parte, se posiciona como un diario de las clases medias. Cabe notar que en todos los segmentos sociales sólo los periódicos de estos dos consorcios obtienen una representación significativa (Vergara, 2002).

Al observar cómo se distribuye la publicidad se puede indicar que el patrón de concentración se ha mantenido, con un enorme predominio de *El Mercurio* y del grupo Edwards, mucho más allá de lo que mandaría su proporción de lectores. Pese a esto, su participación en el mercado de la publicidad destinada a los medios impresos se ha reducido. Si para el año 1995, *El Mercurio* tenía más del 60% de la publicidad, para el 2008 los datos indican que esta se había reducida a un 45% del total de los avisos en periódicos (Monckeberg, 2009).<sup>12</sup> Ahora bien, esto confirma que en el largo plazo se observa una disminución de la captura del gasto publicitario por parte de *El Mercurio* y un incremento por parte de *La Tercera*. Esto se confirma si se piensa que en 1966 el porcentaje de la publicidad que se iba a *El Mercurio* era del 71% y en 1977-78 del 74% (Portales, 1981). Por el contrario, de acuerdo con Monckeberg (2009), hacia el año 2008 *La Tercera* había mejorado sustancialmente sus resultados en este ámbito, aumentando su participación en una medida significativa, pasando de 13% a 19% entre 1995 y 2008. Esto es sustancialmente superior al 4% de la publicidad que este periódico lograba

---

<sup>12</sup> Se debe tener presente que una parte de esto corresponde a publicidad de actuaciones realizadas por el aparato estatal (concursos públicos, bases de licitación, publicidad de programas estatales, etc).

capturar en 1966 (Portales, 1981). Ahora, pese a que *La Tercera* ha visto mejorar notoriamente su posición, el 2008 el grupo Copesa sólo obtuvo cerca del 25% del total de publicidad en prensa escrita en comparación con casi el 60% del Grupo Edwards. Cabe indicar que los restantes medios obtienen porcentajes marginales de avisaje, con la excepción de los diarios financieros y el periódico gratuito Publometro.

Este marcado desequilibrio en la distribución de la publicidad influye directamente en la sustentabilidad económica de los distintos medios de comunicación, ya que ésta es su principal fuente de ingreso (Corrales y Sandoval, 2004). En este cuadro es pertinente la pregunta retórica de González (2008) sobre si estos medios buscan ser medios de lectores o de consumidores. Como se verá en el siguiente apartado, al menos para el caso de *La Tercera*, los cambios tecnológicos y estrategia periodística apuntan a fortalecer su orientación como medios de segmentos con alta capacidad de consumo, los que, de paso, son también quienes concentran mayor capital social y político en la sociedad. Ahora bien, si la variabilidad en los destinos de los recursos publicitarios, que favorece específicamente a *El Mercurio*, puede estar asociada con el público objetivo al que ellos se dirigen –sectores de mayores recursos–, pero también parecen existir razones de otra índole, lo que explicaría una cierta discrecionalidad en la distribución de los recursos provenientes de la publicidad.

En efecto, una característica del empresariado nacional es su alto nivel de uniformidad ideológica, que en lo económico se expresa en un alto nivel de compromiso con el modelo neoliberal y en lo cultural en un fuerte conservadurismo valórico, de modo que cuando actúan como avisadores utilizan la inversión publicitaria como una herramienta para fortalecer a aquellos medios que les son más afines, introduciendo una distorsión en el mercado que dificulta la aparición de otras expresiones. (Corrales y Sandoval, 2004, pp. 89-90)

Por ello, en Chile, a la concentración del mercado de prensa se le agrega una marcada homogeneidad ideológica. Esto se expresaría en la existencia de un conjunto de presiones que afectan a los medios, al menos a dos niveles. Por un lado, sobre las líneas editoriales, donde los responsables de los medios evitan determinados temas; y por otro, sobre la cultura profesional de los periodistas, la que se ha visto severamente constreñida (Sunkel y Geoffroy, 2001). Finalmente, cabe tener presente que como la autonomía de los medios debe ser validada histórica y contextualmente. Esto lleva a algunos a constatar que “los niveles de concentración en pocos grupos conduce a advertir sobre la inevitable tendencia de los medios controlados por estos grupos a validar y representar su propio interés (y el de sus alianzas) como el interés general.” (Becerra, 2011, p. 146).

#### **3.4. Posicionamiento doctrinario y estrategias periodísticas de *El Mercurio* y *La Tercera***

En este apartado mostraremos los rasgos principales de las estrategias periodísticas de los diarios *El Mercurio* y *La Tercera*. Ambos medios están incluidos dentro del conjunto de los diarios comerciales, esto es que no presentan adscripciones partidarias evidentes y que entre sus objetivos se encuentran generar beneficios económicos para sus propietarios. Como indicamos con anterioridad, esta característica propia de la prensa de la sociedad de masas, implica una relativa atenuación de sus orientaciones políticas, con el fin de captar mayor número de lectores. Lo cual, sin duda, constituye un ámbito de tensión en estos diarios, tradicionalmente vinculados con la derecha política chilena.

### **3.4.1.- El Mercurio: 'la fuerza de un partido'**

Estamos hoy más conscientes que nunca de que nuestra tarea se identifica con formas de influjo invisibles sobre la colectividad; que nuestros juicios abarcan a una opinión poderosa, que a su vez gravita sobre los Poderes Públicos, y que, por lo tanto, la responsabilidad de accionar el instrumento del diario se ha acrecentado día a día (...) Con razón se afirma que "*El Mercurio*" tiene la fuerza de un partido.

(*El Mercurio*, Editorial, 1º de Junio de 1970, citada en Santa Cruz A., 1996)

*El Mercurio* se ha caracterizado, desde siempre, por reivindicar el periodismo moderno, serio y profesional. Se presentan a sí mismos como un medio dedicado básicamente a informar a la opinión pública. Estas características se han mantenido relativamente estables desde la fundación, en su edición de Santiago, en 1900. Como periódico sostienen hacer un trabajo liberado de pasiones políticas y ajeno al tradicional periodismo de trinchera, propio del mercado de prensa en Chile durante el siglo XIX (Ossandon y Santa Cruz A., 2001). Entre los valores que informarían su práctica periodística estaría la búsqueda de la objetividad, la ecuanimidad y el tratamiento riguroso de la noticia, intentando borrar, en la medida de lo posible, la subjetividad del periodista. Por lo mismo, en términos formales, ellos tratan de diferenciar con claridad los espacios de información de aquellos dedicados a la opinión, sean de éstos colaboradores externos (columnas de opinión) como de sus propias editoriales..

Como diario de élite, ellos interpelan a un público que identifican como racional, educado e interesado en los asuntos públicos. Editoriales, columnas de opinión y reportajes constituyen secciones del periódico que parecen ser especialmente valoradas por parte de los sectores de élite y/o dirigentes de la

sociedad.<sup>13</sup> Por lo mismo, su agenda informativa se compone de lo que consideran más relevante, pues no les interesa sorprender al lector o ser original. En ese sentido, se plantean como una especie de conciencia de la sociedad y tratan de cumplir una función pedagógica. Su misión autoimpuesta será, finalmente, incidir en los grupos dirigentes, a través de “formas de influjo invisibles”. Considerando la enorme estabilidad en su quehacer como medio, esta percepción respecto de sí mismos no ha variado sustancialmente. En 1901, Agustín Edwards Mac Clure lo resumía del siguiente modo:

No es necesario incurrir en el error de tratar cuestiones que afecten directamente la lucha política, pues cualquier día cambia la combinación que actualmente gobierna y el diario no debe verse jamás en el caso de estar oposición. El gobierno representa el orden y un diario serio no debe estar nunca en pugna con el orden. (Carta a Jorge Delano. Citada en Bernedo y Arriagada, 2002)

Diversas investigaciones han señalado que históricamente *El Mercurio* ha mostrado un importante sesgo a favor de posiciones políticas conservadoras y exhibe un tratamiento favorable a actores o sectores sociales más cercanos al polo del *orden social* (Santa Cruz G., 2006a). A partir de la década del 60', sin embargo, esta acción se torna particularmente activa. Prueba de ello es el desarrollo de la página económica de *El Mercurio* para difundir de forma sistemática, sofisticada y pulcra el ideario neoliberal. Para cumplir esta labor se integran como colaboradores al periódico a economistas jóvenes que venían llegando de hacer estudios de postgrado en economía en Chicago (Guzmán, 2015). Su labor de difusión no se detuvo durante todo el periodo, intensificándose una vez que Allende asumió el poder en 1970. Pese a sus

---

<sup>13</sup> En el estudio de percepción de los lectores sobre la prensa escrita, realizado por el Observatorio de Medios Fucatel, se indica que las columnas de opinión –muy frecuentes en el debate educativo que ha vivido el país los últimos dos años- son leídas fundamentalmente por adultos de más de 40 años pertenecientes a la clase media y alta. El 44% de los encuestados dice leerlas con alguna frecuencia o siempre. Véase Observatorio de Medios Fucatel (2006).

pretensiones de ecuanimidad y desapasionamiento político, distintas investigaciones han mostrado su participación activa en operaciones de legitimación política desde mediados de los 60' y durante el régimen de Pinochet (Herrero, 2014; Lagos et al., 2009). El apoyo a la dictadura, y el encubrimiento y justificación de los crímenes de lesa humanidad, son la prueba palmaria de esto. Sin embargo, a pesar de haber tenido un rol protagónico en la defensa de la dictadura, incluso en sus facetas más oscuras, su propietario logró que:

...*El Mercurio* no perdiera su prestigio e influencia en la escena nacional, aún después de que el gobierno lo asumieran quienes fuera sus detractores políticos, aquellos que durante buena parte de la dictadura dejó fuera de la pauta noticiosa (Lagos et al., 2009, p. 20).

Este diario se estructura a partir de la defensa sistemática de lo que consideran una sociedad libre. A diferencia de otros medios, donde la tensión entre los intereses políticos de los dueños y la dimensión comercial se inclina hacia esta última dimensión, en *El Mercurio* será la defensa de ciertos principios político-culturales lo que determinará, en última instancia, su ejercicio periodístico. Esto se expresará en el seguimiento a un conjunto de principios antes que a orgánicas o partidos determinados. Esto le permite actuar con independencia al interior del sector, convirtiéndose en una referencia para la consolidación o transformaciones en su visión de mundo. Como se sostiene Munizaga:

Este imperio comunicacional actúa como receptor ideológico de la derecha chilena, a través del cual se procesa y se difunde la actualización de las concepciones de mundo de ese sector (...) Por su amplia influencia social juega el papel de un partido político, reflejo y punto de referencia ideológico de diferentes sectores burgueses. (1984, p. 45)

Como se señalaba, este diario es reconocido como un medio de prensa ubicado en el campo discursivo de la Derecha chilena tradicional y que se orienta a un lector de los grupos más acomodados. De acuerdo con la percepción del público, *El Mercurio* es un diario defensor de los intereses de la clase alta, de los empresarios y de la Iglesia Católica. Es considerado un activo opositor a los gobiernos de la Concertación y cercano a las posiciones más conservadoras de la Derecha (Observatorio de Medios Fucatel, 2006). Esto no implica, en absoluto, que este medio sea un mero instrumento de aquel sector político. Como ellos mismos lo expresaban en el año 1970, *El Mercurio* debe ser considerado un actor significativo –“con la fuerza de un partido”- al interior de la formación discursiva de la Derecha, expresando a grandes rasgos un discurso liberal en lo económico y conservador en lo cultural y moral.

### **3.4.2.- La Tercera: en la búsqueda de la elite**

Este medio ha tenido diversas variaciones desde que comenzó a circular en la década de los '50. Estos cambios han estado asociados a las transformaciones en la propiedad, teniendo hasta la dictadura una imagen de periódico popular y de sectores medios y de trabajadores. Sin embargo, a mediados de los años 90, el cambio en la propiedad, la caída en las ventas y la percepción que la sociedad chilena estaba mutando aceleradamente, llevaron a los dueños del diario a plantearse la necesidad de modificar los procesos de identificación del público con *La Tercera*. Buscaban deliberadamente conseguir adhesión en el segmento medio alto de la sociedad. Esto lo expresó con claridad, el subgerente de marketing de *La Tercera* de la época:

La aparición de una sociedad global, progresista y exitosa, más exigente, y poseedora de una cultura visual (...) implicó la modificación de las costumbres y los gustos de este estrato. Con el cambio, la clase media se fraccionó culturalmente. La parte superior –C2– se volvió más aspiracional: se sintió más identificada con el grupo alto de la población

(C1). (...) La división social de la clase media perturbó la perspectiva de mercado de *La Tercera*: su producto periodístico corría el peligro de perder atractivo frente al nuevo lector C2. Y sería justamente este público –ansioso por comprar bienes y servicios– el principal foco de inversión publicitaria. (Ríos, 1996, pp. 128-129)<sup>14</sup>

Con este fin, en *La Tercera* buscaron crear un producto moderno, apropiado para el sujeto exitoso, donde se valorasen conceptos fundamentales “como la familia, el medio ambiente, la cultura y el progreso” (Ríos, 1996, p. 129). Esto significaba tanto modificar el lenguaje como los temas tratados en sus páginas, desterrando el lenguaje popular y disminuyendo la crónica policial, ambas cosas que desde el medio se asociaban con un tipo de lector popular y de menor poder adquisitivo. Apuntaban a un sujeto individualista y preocupado por el consumo, fundamentalmente apolítico e interesado por el orden. Esto afectará, como se verá en la investigación, las lógicas enunciativas del medio.

Los resultados alcanzados gracias a esta transformación en su estrategia periodística fueron exitosos, alejándolo de su anterior identificación popular e instalándolo en un espacio social distinto. Así ha logrado una identificación plena con los sectores medios, aunque solo parcialmente han logrado disputarle la primacía de los sectores altos a *El Mercurio*. Es considerado socialmente un periódico de clase media (Observatorio de Medios Fucatel, 2006). A diferencia de *El Mercurio*, la dimensión comercial de este medio adquiere una mayor relevancia, atenuando en mayor medida las orientaciones políticas de sus propietarios. Al menos, ésta fue la tendencia durante los '90,

---

<sup>14</sup> C1 y C2 corresponde a categorías aplicadas en el negocio de la publicidad, En términos generales, se asume que la categoría C corresponde a la clase media, y los números indican el segmento de clase del cual se trata: C1 clase media alta; C2, clase media; C3, clase media baja. Los criterios utilizados para construir estas categorías y clasificar a los individuos son prácticas de consumo, nivel educacional, tipo de vivienda, ingresos, entre otras variables. Es interesante la masificación que ha tenido esta nominación en el léxico masivo en los medios de comunicación, incluso en ciertas esferas de la investigación, en detrimento de una reflexión acabada sobre el modo en que se constituyen las clases sociales en Chile en la actualidad.

pues como señalan algunos autores, durante la actual década habría existido un posicionamiento claro por parte de este medio al interior de un discurso de centro-derecha. En la actualidad, *La Tercera* se posiciona desde un discurso que se presenta como profundamente liberal en lo económico, y menos conservador que *El Mercurio* en lo moral y en lo cultural. La percepción de la audiencia tiende a corroborar esto, y le agrega ser un diario de clase media y cercano tanto a la derecha como al centro político (Observatorio de Medios Fucatel, 2006).

Este discurso sobre los principios que plantea defender se expresa en su pretensión de constituir un diario propiamente moderno, con una estructura dinámica –similar a la lógica de los hipertextos–, con una cantidad importante de infografías, esquemas, gráficos y recuadros, que buscan destacar lo relevante y facilitar la lectura, hacerla más ágil y amena. La estrategia periodística de *La Tercera*, construida en oposición al tradicionalismo de *El Mercurio*, encuentra su correlato en el uso que hace de los géneros periodísticos en su parte informativa, donde se mezcla frecuentemente lo puramente noticioso con un estilo propio de las crónicas y los reportajes. Por lo mismo, como sostiene Ríos:

En vez del clásico esquema de la «pirámide invertida», se emplea un estilo narrativo más atractivo, con un cierto grado de intriga y emoción. Además, se intenta contextualizar los hechos que se narran de modo de dar cuenta del proceso noticioso que se esconde detrás de los acontecimientos ocurridos el día anterior (1996, p. 132).

En ese sentido, *La Tercera* muestra un estilo híbrido, mezclando con frecuencia los modelos interpretativos e informativos. En sus notas, se advierten frecuentes marcadores lingüísticos que ofrecen contextualizaciones y explicaciones de los hechos. Esto viene a subvertir, en cierta medida, lo que se entiende tradicionalmente por el género noticioso. De ese modo, conscientes que la información transita hoy al instante y por diversos canales distintos a

los medios escritos (Internet y televisión), tratan de construir un producto que tenga un valor diferencial. Por ello, muestra un significativo interés por ofrecer primicias periodísticas y no dudan en usar con frecuencia fuentes anónimas como sostén de sus noticias. Junto a esto, este medio ha desarrollado con mucha fuerza los espacios de opinión, con el fin de ofrecer siempre lecturas interpretativas sobre los hechos que ellos consideran más relevantes.

### **3.5.- 'Bajo el signo de la concentración': *La Tercera* y *El Mercurio* en el mercado de prensa en Chile**

Como se ha mostrado, el grado de concentración de la prensa escrita en Chile posee un rango elevadísimo. La particularidad del caso chileno es que los dos grandes consorcios son responsables de la casi totalidad de los diarios que se leen en el país y que, al mismo tiempo, ambos se posicionan doctrinariamente de modo similar. En otras palabras, estarían situados dentro de una misma formación discursiva. La concentración de la estructura de medios en Chile no sólo es económica, sino también constituye un "monopolio ideológico" (Sunkel y Geoffroy, 2001: 115).

En este capítulo se han esbozado algunos de los rasgos que caracterizan a los dos principales medios: en el caso de *El Mercurio*, el intento por diferenciar entre las secciones donde se trata objetivamente la noticia y los espacios dedicados a la opinión, los que sabemos poseen una enorme importancia para este medio. A partir de una estrategia periodística propia del periodismo moderno, cumple una función de referencia doctrinaria e ideológica para la derecha. De ese modo, la promoción de las ideas neoliberales es parte consustancial de su proyecto, junto con una preocupación permanente por el orden social.

Por otro lado, *La Tercera* muestra un mayor interés en la interpretación de la noticia, en giros estilísticos modernos, apuntando a un sujeto consumidor que tiene acceso a distintos tipos de mensajes y consumos culturales. Esto

también se pone en función de la promoción activa de un discurso neoliberal en lo económico, aunque una mayor apertura en lo cultural.

Ambos medios pertenecen a sendos conglomerados mediáticos, por lo que en adelante esto sugiere la necesidad de indagar en las formas de articulación y especialización de los distintos medios y dispositivos, en función de los públicos, de los contenidos y de los mensajes que se quiera reforzar. También respecto de las estrategias enunciativas que se pueden advertir. En el caso de ambos medios, como se mostrará en la investigación, siendo más las similitudes que las diferencias en sus posicionamientos y discursos.

## CAPITULO CUATRO

### **Metodología: fundamentos, diseño y herramientas del estudio empírico**

---

La metodología siempre objetiva y ordena un proceso que es recursivo, abigarrado y muchas veces confuso. Eso es válido para cualquier investigación –aun cuando cierta investigación social no sea claramente consciente de ello-, pero para aquéllas que lo hacen teniendo como material fundamental el discurso producido por otros, la dificultad de señalar y seguir un camino lineal, consecutivo y previamente definido, es consustancial. Incluso, se podría decir, que es contraproducente. Por ende, lo normal fue volver atrás, tomar el material ya estudiado y darle un nuevo giro, pues nuevos análisis ofrecían interpretaciones diferentes a aquello que creíamos concluido.

Por lo anterior, la metodología que se presenta no trata de organizar idealmente el trabajo realizado, mostrándolo como si se hubiese desarrollado por etapas sucesivas, sino que, lo muestra a partir de la construcción de distintos desafíos teórico-metodológicos. Estos no constituyen momentos sucesivos, sino que corresponden a unidades donde se agrupan herramientas metodológicas y preguntas orientadoras.

Esta investigación asume, por tanto, una concepción flexible del método, dándole una relevancia central a los problemas, objetivos y preguntas que fueron surgiendo durante el proceso de investigación. Considerando esto, lo que se presenta a continuación aborda, en primer término, los fundamentos generales de la investigación. Luego, se presentan los objetivos generales y

específicos. Finalmente, para ser consistente con lo dicho anteriormente, se describen los distintos desafíos investigativos abordados en la tesis, presentando en conjunto el corpus, las herramientas metodológicas y los principales procedimientos analíticos utilizados.

#### **4.1.- Fundamentos metodológicos de la investigación**

La relevancia del *giro lingüístico* sobre las ciencias sociales y humanas (Conde, 2009; Ibáñez, 2006) constituye el telón de fondo de esta investigación. Dicho de otro modo, indagar en los procesos de significación de la sociedad contemporánea es su punto de partida. Esto es parte del desarrollo del campo del conocimiento, pero también alude a la mayor importancia que adquieren en el presente los procesos simbólicos y subjetivos: la construcción de identidad, de relaciones y de espacios sociales (Flick, 2002). Como sostienen Cabruja, Iñíguez y Vásquez: "No se trata de que los seres humanos recurran a una herramienta de mediación para representar el mundo, sino que el mismo mundo y los mismos seres humanos existen en virtud de su construcción lingüística y discursiva" (2000, p. 63). La reconstrucción de dichos procesos simbólicos y de sentido que inundan el espacio social es relevante tanto para el conocimiento como la transformación de lo real. Ciertamente, esta necesidad se incrementa con la creciente mediatización de los distintos campos de la sociedad.

Cabe reiterar lo dicho con anterioridad, no toda la experiencia del mundo -y con ella, la construcción social de sentido- se encuentra mediatizada en el mismo grado, pero no existe campo de lo social que exista con total independencia de ella. Esto es particularmente cierto en el caso de la esfera política, donde actores e instituciones suelen definir sus formas de actuar en referencia al espacio mediático. Creemos que este doble cariz -relevancia de los procesos de significación en la sociedad y centralidad de los medios en la

experiencia social-, autoriza y otorga relevancia a los problemas de investigación abordados en esta tesis.

En el paradigma dominante, de la simplificación (Morin, 2004), impera la relación causa-efecto, la búsqueda de leyes, la tendencia a la inmutabilidad temporal, la simplificación, la expulsión de lo aleatorio, la escisión objeto-medio ambiente y la tendencia a la formalización y la cuantificación. En este esquema, el estudio de los procesos de significación no pueden ser comprendidos en su complejidad, por la insuficiencia de herramientas metodológicas que capturen la densidad simbólica e histórica de procesos contingentes y socialmente situados. En ese sentido, ubicarse bajo el paraguas del paradigma cualitativo correspondía a la naturaleza misma del problema a investigar. Se debe tener presente que los paradigmas de investigación, como sostiene Montero (2001), no solo tienen dimensiones ontológicas, epistemológicas y metodológicas, sino que también poseen dimensiones éticas y políticas. De acuerdo con esto, lo ético refiere al lugar en el que se ubica al otro en la producción del conocimiento, mientras que lo político, se puede resumir en las preguntas sobre para qué y para quién es producido determinado conocimiento (Montero, 2001, citado en Sisto, 2008). En este contexto, se puede recoger la invitación que hace Sisto (2008), de construir conocimientos para generar reflexión y transformación de lo social.

Ahora bien, dentro de este esquema general de aproximación cualitativa de los procesos significantes, se asume que para dar respuesta a objetivos y preguntas específicos se puede hacer uso de instrumentos de investigación complementarios. Estos permiten iluminar dimensiones y aspectos de los fenómenos que no son capturados apropiadamente por las herramientas cualitativas, Incluso, algunos de ellos pueden ser más propios de un paradigma cuantitativo –análisis de contenido o cierta cuantificación de los datos de prensa-, pero que al ser incorporados dentro de un enfoque general donde prima la preocupación por el análisis de los procesos de significación colaboran y complementan antes que sobredeterminan la investigación. Esto permite un

análisis en profundidad de los procesos sociales, entendiéndolos como multidimensionales, inacabables e inagotables (Alonso, 1998).

Por tanto, esta investigación asume una concepción estratégica del método (Greckhamer y Koro-Ljungberg, 2005), lo que responde a una decisión por seleccionar y utilizar herramientas metodológicas en función de los objetivos propuestos, antes que ceñirse rigurosamente a un método específico o de intentar explorar los límites particulares de algunos de ellos. En ese sentido, las diferentes teorías e instrumentos metodológicos específicos funcionan a la manera de una "caja de herramientas" (Foucault, 1985), donde lo central es su capacidad para responder a los objetivos y a las preguntas que orientan esta investigación. Principalmente, hemos recurrido al aporte metodológico y teórico del Análisis Crítico de Discurso, en especial de Fairclough (1995), Wodak (2003b), Van Dijk (2003) y Van Leeuwen (2008); de la semiótica de Verón (1987, 1997) y de Charadeau (2003); de la lingüística de Gallardo (2014); también desde el ámbito de la comunicación se han utilizado algunos instrumentos del análisis de contenido para el estudio de los medios (Cabero y Loscertales, 1995); y, por último, desde la sociología ha sido muy útil el aporte metodológico de Alonso y Fernández (2013) y de Conde (2009). Por ende, este no corresponde a un estudio lingüístico, y solo se sirve de ciertas categorías analíticas que son útiles para una comprensión más acabada del proceso de construcción de discursos sociales.

En ese sentido, esta investigación se acerca a lo que Van Leeuwen (2005) denomina un modelo interdisciplinario integrado, para diferenciarlo de un modelo centralista y uno pluralista. En el primero lo que prima es la preocupación por los problemas antes que por los métodos utilizados. De ahí la heterogeneidad de los mismos. Es un tipo de investigación flexible y dúctil, que asume que para responder al conjunto de preguntas que la componen se requiere de una variedad de métodos.

Acorde con las características del estudio antes reseñadas (enfoque cualitativo, concepción estratégica del método e interdisciplinario), la

investigación demanda *reflexividad epistémica* o conciencia crítica por parte del propio investigador. De acuerdo con Denzin y Lincoln: “Hoy nosotros comprendemos que el investigador no es un observador neutral y objetivo. Nosotros sabemos que este individuo es siempre históricamente situado, jamás habilitado para dar más que una interpretación parcial de cada situación” (2002, p. xi, citado en Sisto, 2008). Este tema es relevante, pues el conocimiento producido y sus modos de construcción son distintos con o sin reflexividad mediante (Bertoldi, Bolletta y Mingardi, 2008). Es lo que corresponde, de acuerdo con Bourdieu (2008), a la *objetivación del sujeto objetivante*, a través de un ejercicio de profunda vigilancia epistemológica que consiste en un examen respecto de su propia posición en el campo, sus convicciones, buscando controlar las categorías inconscientes presentes en el propio campo científico. Guber (2001) establece distintos tipos de reflexividad: de los sujetos de estudio, del investigador en tanto miembro de una sociedad o cultura y del investigador en tanto miembro de una comunidad científica. En ese sentido, la posición en la que me encuentro no es neutral ni pretende serlo, aun cuando se persigue analizar el corpus de forma rigurosa.

## **4.2.- Objetivos de la Investigación**

### **4.2.1.- Objetivo General**

Comprender el discurso mediático sobre las políticas educativas en el contexto del debate sobre la Ley General de Educación, en su estrategia enunciativa, representaciones sobre el sistema escolar y producción de subjetividades.

### **4.2.2.- Objetivos Específicos**

i) Caracterizar los distintos periodos históricos que se pueden identificar en las políticas educativas implementadas en Chile entre 1965 y 2011, en relación

con los mecanismos de gobernanza del sistema, papel del Estado, concepción de lo público y rol de la educación privada.

ii) Describir la cobertura de prensa de *El Mercurio* y *La Tercera* sobre el campo educativo entre los años 2006 y 2009, en relación con el volumen informativo, visibilidad mediática, estructura temática y localización de las notas de prensa.

iii) Analizar la intertextualidad manifiesta de las notas de prensa de *La Tercera* y *El Mercurio* presentes entre los años 2006 y 2009, relacionados con la Ley General de Educación y temáticas afines.

iv) Analizar las estrategias enunciativas presentes en editoriales de *La Tercera* y *El Mercurio* sobre la Ley General de Educación y temáticas afines entre los años 2006 y 2009.

v) Caracterizar los discursos mediáticos del mercado y de la rendición de cuentas presentes en editoriales y columnas de opinión de *La Tercera* y *El Mercurio* entre los años 2006 y 2009.

vi) Analizar la producción de subjetividades de los actores participantes del debate sobre la Ley General de Educación presente en editoriales y columnas de opinión de *La Tercera* y *El Mercurio* entre los años 2006 y 2009.

### **4.3.- Fases de la investigación**

La tesis se ha estructurado en distintas partes, que corresponden a desafíos que abordar, antes que referirse a una sucesión temporal de etapas, donde la superación de las labores de cada etapa habilitaría para continuar con la siguiente. En términos prácticos, lo que ha ocurrido es un proceso investigativo recursivo, donde se ha debido ir y volver en el análisis, planteándonos nuevas

preguntas a tareas supuestamente ya resueltas. Cada uno de los desafíos contiene objetivos, preguntas, herramientas metodológicas y procedimientos de análisis que permitieron ofrecer respuestas, algunas tentativas, a dichas interrogantes.

#### **4.3.1.- Primer Desafío: Caracterización general del corpus sobre educación**

Este período consistió, fundamentalmente, en revisar la literatura relacionada con los temas centrales de la investigación, seleccionar y preparar el corpus que sería analizado durante la siguiente etapa de la investigación. Luego, definir las dimensiones de análisis y construir herramientas metodológicas a partir de ellas.

##### *Importancia de los hitos críticos*

Los tiempos en que el esfuerzo político es intenso y concentrado son particularmente útiles para desarrollar este tipo de análisis, debido a que las posiciones de los diferentes actores se suelen hacer más explícitas y evidentes (Kenway, 1993). Según esta autora, las estrategias y efectos pueden estudiarse mejor mediante el examen detenido de las pugnas educativas específicas que en las luchas generales; es decir, analizar los incidentes históricos críticos. En función de esto se privilegió el estudio de los momentos que significaban una inflexión dentro del ciclo de debate-diseño-discusión-aprobación de la LGE.

La relevancia de las situaciones críticas para los medios de prensa ha sido señalada también por otros autores, pues es más factible que este tipo de situaciones sean recontextualizados mediáticamente como eventos conflictivos. Se debe tener presente que los medios tienden a privilegiar los conflictos como modo normal de funcionamiento (Borrat, 1989; Luhmann, 2000). Por eso,

como sostiene Casero (2006), la prensa antes que fijarse en las regularidades, aprovechan los acontecimientos que rompen la dinámica rutinaria. Por ende, los casos críticos producidos en el campo político suelen recibir mayor atención mediática.

De acuerdo a Casero, los *casos críticos* tienen su origen al interior del sistema político, producidos por los actores de la política, que “los originan, los gestionan e intentan resolverlos con la ayuda de los medios de comunicación” (2006, p. 182). Si bien en el campo sociológico, las situaciones críticas son entendidas como eventos impredecibles que amenazan o destruyen rutinas institucionalizadas (Giddens, 2011), en el caso de los medios, los casos críticos no son vividos como situaciones excepcionales. Por el contrario, al tener cierto grado de familiaridad dentro del funcionamiento de los medios, su tratamiento es rápidamente procesado a través de las rutinas profesionales acostumbradas a trabajar gestionando este tipo de situaciones (Casero, 2008a). Pese a esto, no son hechos indiscutidos o rutinarios, por lo que entrañan cierto grado de “cuestionamiento de las definiciones de la realidad establecidas en el orden institucional” (Casero, 2006, p. 183). Otro de los rasgos, es que no todos los casos críticos no poseen a priori una incidencia significativa en la dinámica social general ni activan cambios en los esquemas cognitivos y normativos sobre los que se estructuran las visiones de mundos. Por último, existe una lógica de construcción cíclica por parte de los medios de estos casos críticos, distinguiéndose los hechos primeros –origen del evento- y los hechos segundos –hechos colaterales y procesos de significación en torno a ese hecho-.

Considerando estas características, en esta tesis se decidió escoger ocho momentos claves de los casi tres años que median entre la presentación del borrador del Informe de la Comisión Asesora Presidencial para la Calidad de la Educación en 2006 hasta la aprobación final en abril de 2009 (Tabla 2). Cada uno de estos momentos constituye un evento relevante, un momento de inflexión en el proceso de la LGE, pero no se escoge porque se le suponga un efecto disruptivo en la atención mediática. Determinar eso es parte de la

investigación. Por esto, luego de ser seleccionados los hitos se decidió de forma arbitraria revisar el material publicado en *La Tercera* y *El Mercurio* un mes antes y un mes después de dicha fecha.

Tabla 2  
Fases de estudio e hitos críticos

Fases de estudios e hitos críticos	Fecha Momento clave	Periodo Analizado
Borrador del Informe de la Comisión Asesora	29 Septiembre de 2006	1º Septiembre-27 Octubre
Entrega Informe Final de Comisión Asesora	11 Diciembre de 2006	14 Noviembre-8 Enero
Envío de Proyecto de Ley General de Educación	9 de Abril de 2007	10 Marzo-6 Mayo
Proyecto de ley alternativo de la derecha y Cámara de Diputados aprueba idea de legislar LGE	17 Julio de 2007	18 Junio-14 Agosto
Acuerdo con oposición para envío de versión sustitutiva de nueva LGE	14 Noviembre de 2007	11 Octubre-12 Diciembre
Aprobación LGE en Cámara de Diputados	19 Junio de 2008	22 Mayo-17 Julio
Firma de Ley de Educación Pública y aprobación LGE en Senado	9 Diciembre de 2008	12 Noviembre-7 enero 2009
Aprobación final LGE	1º de Abril de 2009	1º Marzo - 30 Abril

Las principales características de cada uno de estos *hitos críticos* son las siguientes:

- 1) *Borrador del Informe de la Comisión Asesora*: Comisión convocada por el gobierno con posterioridad al movimiento de estudiantes secundarios de Mayo y Junio del 2006. Esta heterogénea comisión entregó el 29 de Septiembre el borrador del Informe. Provocó un amplio debate en los medios, en el campo educativo y en el sistema político. Un sector de la

comisión criticó el mercado en la educación, pidió revisar la municipalización de la educación y propuso establecer un trato preferente del Estado hacia la educación pública. Otro sector cuestionó fuertemente estas propuestas.

2) *Entrega Informe Final de Comisión Asesora:* El 11 de Diciembre de 2006, la Comisión entregó su Informe final. Si bien el debate fue menor, fue significativo que el sector autodenominado como "bloque social" –que agrupaba a representantes estudiantiles, del Colegio de Profesores, de organizaciones sociales y de padres y apoderados- no firmó el Informe Final. Ellos consideraron que el Informe no cuestionaba con la suficiente fuerza los mecanismos de mercado en educación. También criticaron el peso que habrían tenido los sectores liberales en la redacción del informe final, retrocediéndose en relación con el borrador del Informe.

3) *Proyecto de Ley General de Educación (LGE):* Después de cuatro meses de trabajo, en Abril del 2007, el gobierno envió al congreso el proyecto de Ley General de Educación, en sustitución de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE). Desde el comienzo este proyecto generó un abierto rechazo por parte de los partidos de oposición de derecha, por la propuesta de impedir la selección de estudiantes en educación obligatoria y obligar a los sostenedores de educación privada a convertirse en sociedades sin ánimo de lucro.

4) *Proyecto de ley alternativo de la derecha y Cámara de Diputados aprueba idea de legislar LGE:* El 17 de Julio de 2008, la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados aprobó en votación dividida la idea de legislar del proyecto de ley. El mismo día la oposición entregó un proyecto alternativo a la LGE. El gobierno al no contar con los votos suficientes convocó a una comisión gobierno-oposición para fusionar ambos proyectos.

5) *Acuerdo con oposición para envío de versión sustitutiva de nueva LGE:* El gobierno y la oposición acordaron modificaciones sustanciales al

proyecto de Ley General de Educación. Esta nueva versión fue redactada por el gobierno en conjunto con parlamentarios y expertos de conocidos *think tanks* de Derecha. La nueva propuesta abandonó la idea de eliminar el lucro y permite la selección escolar a partir de sexto de Primaria. También se mantuvo la igualdad de trato del Estado hacia los sostenedores educativos independiente de su naturaleza jurídica.

6) *Aprobación LGE en Cámara de Diputados*: El 19 de Junio de 2008 se aprobó en la Cámara de Diputados la Ley General de Educación. Se hizo con el apoyo de la Derecha y con la mayor parte de los votos oficialistas. Esto se produjo en medio de movilizaciones estudiantiles y docentes en oposición a la aprobación de la LGE.

7) *Firma de Ley de Educación Pública y aprobación LGE en Senado*: Ante la oposición de un fuerte sector de senadores oficialistas que se negaban a aprobar la LGE por la nula referencia a la educación pública, el gobierno se comprometió a enviar un proyecto de Ley de fortalecimiento de la educación pública, donde se planteó la desmunicipalización. Sin embargo, el proyecto no contó con apoyo suficiente en el parlamento y nunca se tramitó. Sin embargo, con esto, el gobierno aseguró los votos de la mayor parte de los senadores oficialistas, aprobando la LGE el 9 de Diciembre de 2008. Pese a esto, al tener diferencias con lo aprobado en la Cámara de Diputados, la nueva ley debió pasar a comisión mixta, para luego ser enviada a ambas cámaras para su aprobación final.

8) *Aprobación final LGE*: El 1º de Abril de 2009 se aprobó finalmente la LGE en la Cámara de Diputados. En este periodo se produjeron protestas de los docentes contra la idea de permitir en la LGE que profesionales no docentes pudieran trabajar como profesores. Finalmente, esa idea fue rechazada. Dentro de la nueva ley, se consignó la creación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, el que sería desarrollado en una norma específica aprobada un par de años después.

### *Construcción de Muestra 1*

El material de prensa fue recogido a partir de los informes de prensa enviados diariamente por el Observatorio de Políticas Educativas de Chile (OPECH) de la Universidad de Chile entre los años 2006 y 2009. Esto fue complementado por la revisión personal de los diarios impresos, a través de los sitios web de cada uno de ellos. Sin embargo, no fueron considerados aquellos artículos de prensa que siendo parte del diario en Internet no eran parte de las ediciones impresas de cada uno de los medios.

Esta forma de recoger el material de prensa comportó ventajas asociadas con el menor gasto de recursos y tiempo, pero introdujo algunas limitaciones para el análisis. En concreto, nos referimos a la dificultad de analizar el material gráfico del diario y de determinar el peso de los artículos sobre educación en el conjunto del medio. Tampoco es posible señalar con rigor el peso relativo que tienen las noticias educativas en las portadas de los medios, la ubicación dentro del diario (número de página) y si ésta es par o impar, aspectos tradicionalmente considerados como indicadores de relevancia en el análisis de contenido de los medios. Ahora bien, como el objetivo central de esta investigación es el análisis del discurso educativo, y no el peso específico que tiene este tema dentro del conjunto de los medios, pensamos que estas dificultades no son fundamentales.

La muestra 1 agrupa el conjunto de las notas de prensa de *La Tercera* y *El Mercurio* que tratan de educación en cada uno de los periodos. Estos datos fueron utilizados en la descripción general del tratamiento de ambos medios sobre el ámbito educativo. Tal como se observa en la siguiente tabla, la muestra 1 reúne 4.082 notas.

Tabla 3  
Muestra 1. Total de notas de prensa sobre educación

	La Tercera	El Mercurio	Total
1. Borrador Consejo Asesor	175	282	457
2. Informe Final Consejo Asesor	239	222	461
3. Primer Proyecto de LGE	271	296	567
4. Propuesta Ley de la oposición	239	223	462
5. Pacto Gobierno-Derecha	296	296	592
6. Primer Trámite LGE (C. Diputados)	306	328	634
7. Primer Trámite LGE (Senado)	252	265	517
8. Aprobación Final LGE	181	211	392
	1.959	2.123	4082

### *Sistema categorial y procedimientos de análisis*

Para esta fase se utilizó *Análisis de Contenido*, técnica que permite describir de forma sistemática y cuantitativa el contenido manifiesto de una serie de mensajes comunicativos (Casero, 2004). Para la construcción del sistema categorial se tuvo como referencia el trabajo empírico de Cabero y Loscertales (1995) sobre la representación de los docentes en la prensa española, las publicaciones de Casero sobre medios y actores políticos en tiempos de crisis (Casero, 2004, 2008a) y el trabajo realizado en OPECH (2007).

En este caso se buscó describir el conjunto de las notas de prensa con un fin operacional –tener información para construir las otras dos muestras de la investigación-, pero también con un propósito sustantivo –describir diferentes variables relevantes del tratamiento mediático en los distintos momentos de debate de la nueva legislación-. En cualquier caso, las preguntas que fueron

respondidas con este análisis corresponden a interrogantes subalternas al considerarse el conjunto de la investigación.

Se construyó un sistema categorial que luego fue aplicado al análisis de cada una de las piezas informativas seleccionadas. Con el objeto de validar las dimensiones y categorías, estas fueron presentadas a un juicio experto de dos profesionales, uno del área de comunicaciones y otro de sociología. Ahora bien, junto a información general de las notas (título, medio, fecha, fase, periodista, etc.), la plantilla categorial permitió sistematizar elementos sobre cinco dimensiones principales:

1) *Volumen informativo*: Se registraron la cantidad de notas por medio y por fases. Se buscaba observar las variaciones existentes al interior de cada una de las fases, pudiendo determinar el modo diferencial en que se comportaron los medios en cada uno de los momentos críticos dependiendo de la orientación positiva o negativa hacia el estado del debate público. También se registró la cantidad de palabras por nota, con el objeto de profundizar en el análisis del volumen informativo.

2) *Distribución por géneros*: Pese a lo controvertido que resulta la discusión sobre los géneros periodísticos, se ha preferido usar una distinción clásica (Gomis, 1988) que ayudó a construir la Muestra 2 y 3. En términos del análisis, el debate y las distinciones sobre los géneros periodísticos para esta investigación posee una importancia menor. En este caso, lo central es distinguir con claridad los textos informativos, editoriales, columnas de opinión y cartas al director en los medios estudiados.

3) *Estructura temática*: El estudio del tratamiento informativo sobre educación se hizo dividiendo el conjunto de las piezas en ocho macro-temas. Se usó como antecedente de esto una investigación anterior, aun cuando el material fue nuevamente revisado de modo recursivo ajustando las categorías y la pertenencia de ciertos subtemas a los temas generales. Al respecto, cabe hacer tres precisiones: i) cuando una nota podía ser categorizada en más de una categoría, la decisión final se decantaba por aquella que parecía tener

mayor peso dentro de la nota; ii) las notas referidas a conflictos, movilizaciones y protestas, algo común durante todo el período, fueron clasificadas en relación con el motivo de dichas situaciones o acciones; iii) de acuerdo con lo anterior, si se modifican los criterios, los resultados pueden variar sustantivamente. Los macro-temas y algunos de los subtemas incluidos en ellos son:

- *Institucionalidad y gobierno del sistema escolar*: Considera el debate sobre política y legislación sobre educación, así como aspectos relativos a políticas sobre la gobernanza y funcionamiento del sistema. Entre ellos: LGE, regulaciones a educación privada, normas de elección de centro, debate sobre descentralización, financiamiento del sistema escolar y funcionamiento interno del Ministerio y otras unidades centrales.

- *Formación y trabajo docente*: Incorpora noticias relacionadas con la labor de los docentes y otros trabajadores de la educación. Entre ellos: condiciones y salud laboral, formación docente inicial y en servicio, evaluación docente, estatuto docente, salarios y conflictividad.

- *Resultados educativos*: Relacionado con los resultados educativos, reflexiones generales sobre calidad educativa e eficiencia externa del sistema educativo. Incorpora noticias sobre resultados en pruebas estandarizadas nacionales e internacionales, y de la prueba de selección universitaria (PSU).

- *Equidad educativa*: Incluye noticias sobre desigualdad educativa en relación con acceso, permanencia, resultados y salida (Espinoza, 2008) y programas universales y compensatorios que abordan dicha situación.

- *Condiciones y procesos educativos*: Está referido a las condiciones, materiales y procesos que son necesarios o se desarrollan al interior del sistema educacional. Algunos de los subtemas son: inversiones, prácticas de enseñanza-aprendizaje, textos escolares y recursos educativos, implicación de las familias, gestión escolar, etc.

- *Cultura, participación y clima escolar*: Considera aspectos referidos de la vida cotidiana, relaciones interpersonales, clima escolar y cultura institucional de los establecimientos. También incluye noticias relacionadas con la disciplina y las normas escolares, bullying, xenofobia y temas que tradicionalmente el curriculum chileno considera transversales (embarazo adolescente, consumo de drogas y otros).

- *Situaciones delictivas*: Refiere al conjunto de noticias que tienen una dimensión delictiva o de violencia que alcanza a entrar a la esfera del poder judicial o de los aparatos policiales. Esta categoría también incluye incendios o daños de consideración a los establecimientos.

- *Otros*: En esta categoría *sastre*, se consideran noticias relacionadas con actividades de promoción y de extensión de los establecimientos e instituciones educativas, concursos escolares, nombramiento de autoridades, premios, congresos y otras actividades académicas, actividades de formación permanente.

4) *Visibilidad mediática de las voces*: Esta dimensión considera el análisis de las fuentes noticiosas y de los responsables de columnas de opinión y cartas al director. Esto se relaciona con la naturaleza polifónica de los medios de comunicación. La articulación y peso de las distintas categorías y subcategorías de actores guarda relación con el poder que determinados actores poseen en su transferencia desde otros campos hacia el espacio mediático. Al mismo tiempo, esto redundará en un mayor o menor peso simbólico de dichos actores en su propio campo. En otras palabras, aparecer en los medios significa un refuerzo simbólico para ciertos actores sociales, educativos y políticos que no es desdeñable.

5) *Uso de conocimiento experto*: Esta dimensión refiere a la identificación de las voces de expertos, su procedencia institucional, disciplinaria y a las investigaciones mencionadas o referenciadas en las piezas informativas.

### *Preguntas del Primer Desafío*

Para analizar la información producida se recurrió a estadística descriptiva, que buscó dar respuesta a los objetivos y preguntas. Estas últimas son las siguientes, ordenadas en función de las dimensiones de análisis recién presentadas:

- ¿Cuál es el volumen informativo en las distintas fases de análisis y por medio de prensa?
- ¿Cuál es el efecto de los *hechos críticos* sobre el volumen informativo en cada una de las fases y cómo se relaciona esto con la disposición general (positiva, negativa o neutral) de los medios en torno al hecho crítico que estructuró la fase y la orientación de la política gubernamental al respecto?
- ¿Cuál es el peso que tienen los distintos géneros en cada uno de los medios en la cobertura general sobre educación?
- ¿Cómo se distribuyen los macrotemas en las fases de análisis, aunque teniendo presente que estas fueron construidas a partir de hechos críticos relacionados con la LGE?
- ¿Cómo es la visibilidad mediática de los distintos actores educativos, políticos y expertos en las piezas informativas de los distintos géneros y por fases de análisis?

#### **4.3.2.- Segundo Desafío: Análisis de las políticas educativas en Chile**

Este segundo desafío de la investigación corresponde al análisis de las políticas educativas entre 1965 y el 2011. Esto servirá de contexto para una mejor comprensión del análisis de los discursos presentes en *La Tercera* y *El Mercurio*. El propósito es delinear los principales rasgos de cada una de las etapas de las políticas educativas en dichos periodos, identificando los

mecanismos dominantes en el sistema escolar, los esfuerzos de reforma llevados adelante en cada uno de ellos, el rol del Estado y el espacio asignado a lo privado. Junto con eso, mostrar los discursos dominantes en el espacio de la política educativa. Entre ellos se describen el de la promoción social y el desarrollo productivo, de la democratización social y educativa, del mercado, de la mejora escolar y de la rendición de cuentas. Por último, se describen los resultados educativos alcanzados, mostrando las tensiones existentes entre los propósitos y lo finalmente conseguido.

### *Herramientas metodológicas y procedimientos de análisis*

Esta parte del trabajo aborda un corpus dividido en fuentes primarias y secundarias, siendo dominantes estas últimas, ya que el propósito es más bien analítico que realizar una descripción exhaustiva de cada una de las variables relevantes identificadas con anterioridad. Se pretende identificar etapas de las políticas, orientaciones de las políticas y principales transformaciones en el sistema escolar.

En relación con las fuentes primarias, el análisis que primó fue el análisis histórico y categorial semántico, y en el caso de la información estadística se hizo un tratamiento fundamentalmente descriptivo y no inferencial. En términos concretos, se consideró la revisión de:

- *Legislación, normativa y proyectos de Ley*: Ley General de Educación (2008), Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (1990), Constitución de 1980, propuesta de la Escuela Nacional Unificada (1973), debates parlamentarios de la Ley General de Educación y otros decretos y reglamentos.
- *Estadísticas educativas*: Se revisaron estadísticas educativas desde 1965 en adelante. Hasta 1990 se usaron los datos recopilados en el libro *Las Transformaciones Educativas bajo el régimen militar* del PIIE (1991)

y para el periodo democrático posterior se acudió a las estadísticas del sitio del Ministerio de Educación de Chile.

- *Revistas y otras fuentes documentales:* También se revisaron algunas revistas y semanarios de actualidad política de difusión abierta de distintos periodos. Entre ellos, se puede mencionar la revista *Ercilla*, *Que Pasa* y *Chile Hoy* para el periodo de la Unidad Popular, mientras que para la dictadura se revisaron algunos números de las revistas *Análisis* y *Apsi*. También se revisaron otras fuentes documentales, como es el caso del seminario realizado en el CIDE (Cox, 1985), donde se reunieron expertos de los Centros Académicos Independientes de oposición con funcionarios de gobierno.

En relación con las fuentes secundarias, se hizo una revisión exhaustiva de bibliografía sobre las reformas educativas en Chile, tanto aquellas obras que abordaban los aspectos generales de las mismas como cuando estaban referidas a programas y políticas puntuales. También se revisó, aunque con menor intensidad, bibliografía sobre la implementación de las políticas de mercado y de rendición de cuentas en otros contextos, especialmente anglosajones.

### *Preguntas del Segundo Desafío*

En este segundo desafío, las preguntas centrales corresponden a las siguientes:

- ¿Qué periodos se pueden distinguir en las políticas educativas en Chile entre 1965 y 2009?
- ¿Qué características asume el Estado en cada uno de los periodos identificados?

- ¿Cuáles son los elementos centrales de los discursos dominantes en cada uno de los periodos?

#### **4.3.3.- Tercer Desafío: Análisis de la intertextualidad manifiesta en *La Tercera* y *El Mercurio***

En esta parte, nos centramos en la presencia en el texto de otras voces, especialmente cuando ellas son explícitamente señaladas. En relación con esto interesa profundizar en:

- Grado de acceso de las distintas voces por categorías y subcategorías en las piezas informativas (noticias, reportajes y crónicas).
- Presencia de las fuentes en los distintos cortes temporales de la investigación.
- Temáticas específicas en las que aparecen las distintas fuentes.
- Confrontación de las fuentes y de versiones en la misma nota.
- Distinción de autorías de cartas al director y de columnas de opinión.

#### *Procedimientos de análisis y construcción de Muestra 2 (Ley General de Educación y temas afines)*

A diferencia de la muestra 1, en esta ocasión el foco está puesto principalmente en las notas de prensa que abordan la Ley General de Educación. También se consideran aquellas que tratan sobre la Comisión Asesora (1ª y 2ª Fase), y también las notas que abordan la discusión sobre desmunicipalización de la educación y aseguramiento de la calidad. Ambos debates son coincidentes en el tiempo a la discusión sobre la ley y se encuentran profundamente relacionados, de ahí la razón para incorporarlos en esta muestra.

En total, la Muestra 2 considera 991 notas de prensa, de las cuales 400 corresponden a *La Tercera* y 591 a *El Mercurio*. El detalle de esta muestra por género periodístico, es la siguiente:

Tabla 4  
Muestra 2. Notas sobre Ley General de Educación y temas afines

	La Tercera		El Mercurio		Total	
	N	%	N	%	N	%
Noticia	175	43,8	302	51,1	477	48,1
Editorial	23	5,8	44	7,4	67	6,8
Reportaje-Crónica	6	1,6	31	5,2	37	3,7
Entrevista	3	0,8	34	5,8	37	3,7
Columna de Opinión	55	13,8	78	13,2	133	13,4
Carta al Diario	137	34,3	102	17,3	239	24,1
Otros	1	0,3	0	0,0	1	0,1
Total	400	100,0	591	100	991	100

En términos de los procedimientos de análisis, se trabajó con estadística descriptiva, mediante el uso de ciertas medidas de tendencia central, como son frecuencias y promedios. A partir de ello, se extrajeron conclusiones y apreciaciones que por sí mismas son relevantes para responder inductivamente las preguntas que se muestran más adelante. Sin embargo, por encima de ello, la información generada en esta etapa permite complementar el análisis discursivo producido en el cuarto desafío de la investigación. Es mediante esta triangulación que los datos producidos en esta etapa muestran su mayor valía.

#### *Preguntas del Tercer Desafío*

¿Cuál es la visibilidad mediática como fuente noticiosa que tienen los distintos tipos de actores en las piezas informativas (noticias, crónicas y reportajes)?

¿Qué actores tienen acceso privilegiado a las secciones de opinión de los periódicos (carta al director y columnas)?

¿Qué tipo de discurso educativo suelen reforzar los actores que tienen acceso privilegiado a los textos informativos y de opinión?

¿Qué actores y discursos aparecen con acceso subalterno en los espacios informativos y de opinión?

¿Qué diferencias se pueden observar en el uso de fuentes noticiosas y en el acceso de los actores a los espacios de opinión durante los tres años estudiados?

#### **4.3.4.- Cuarto Desafío: Análisis de los discursos presentes en los medios**

Tal como se señaló, no todas las etapas o desafíos entrañaban similar relevancia dentro de la investigación. El último desafío al que nos enfrentamos en esta investigación es, sin duda, el más exigente, y el que ocupó mayor tiempo y esfuerzo. En cierta medida, las restantes etapas correspondían a tareas necesarias para acometer el análisis discursivo que en esta etapa se desarrolla. En esta etapa, el propósito era indagar en las estrategias enunciativas (relación del medio con los lectores), la representación de los actores (construcción de identidades) y los discursos privilegiados (representación del mundo). En cierta medida, estos tres objetivos apuntan a las funciones del discurso, de acuerdo con Fairclough (1992, 1995). Consistente con esto, la metodología y el plan de análisis se encuentran dentro del paradigma cualitativo, aun cuando asumiendo el uso de distintas herramientas de un modo heterodoxo, en la medida que permiten responder las preguntas y objetivos.

### Construcción Muestra 3: editoriales y columnas de opinión

Para esta etapa, se decidió utilizar de la *muestra 2* solo aquellas piezas que fuesen editoriales y columnas de opinión. Esto da un total de 67 editoriales y 133 columnas de opinión. Para el procesamiento de este volumen significativo de información se utilizó el programa Atlas Ti.

Tabla 5  
Muestra 3. Editoriales y columnas de opinión sobre Ley General de Educación y temas afines

	La Tercera		El Mercurio		Total	
	Editorial	Columna de Opinión	Editorial	Columna de Opinión	Editorial	Columna de Opinión
1. Borrador Consejo Asesor	3	5	7	15	10	20
2. Informe Final Consejo Asesor	1	2	4	3	5	5
3. Primer Proyecto de LGE	3	17	7	23	10	40
4. Propuesta Ley de la oposición	1	3	4	8	5	11
5. Pacto Gobierno-Derecha	4	7	6	8	10	15
6. Primer Trámite LGE (C. Diputados)	7	8	10	14	17	22
7. Primer Trámite LGE (Senado)	1	6	5	3	6	9
8. Aprobación Final LGE	3	7	1	4	4	11
	23	55	44	78	67	133

*Procedimientos de análisis: análisis de la enunciación, análisis crítico de discurso y análisis categorial semántico*

El análisis de la *muestra 3* es la base de los capítulos 8, 9 y 10. Los procedimientos de análisis utilizados en esta parte corresponden a algunas de los instrumentos utilizados por tres tipos de enfoques: Análisis Sociológico del sistema de discursos, Análisis Crítico de Discurso y análisis de la enunciación. Se deriva de ello que se han aplicado las herramientas útiles para una mejor comprensión y elucidación del problema de investigación. El propósito para el uso de cada uno y lo que se entiende por ellos, se explica a continuación.

El *Análisis Crítico del Discurso* es un enfoque que incluye a quienes sostienen que la "amplia unidad del texto discursivo es la unidad básica de la comunicación" (Wodak, 2003a). Esto tiene en cuenta a los discursos institucionales, políticos, de género y mediáticos, donde se producen relaciones de lucha y conflicto. En ese sentido, este enfoque que considera el lenguaje como práctica social (Fairclough, 1992), "escoge la perspectiva de quienes más sufren para analizar de forma crítica a quienes poseen el poder, a los responsables, y a los que tienen los medios y la oportunidad de resolver dichos problemas" (Van Dijk, 1986, p. 4, citado en Wodak, 2003a). De acuerdo con Van Dijk, en los objetivos descriptivos, explicativos y prácticos de los estudios del Análisis Crítico de Discurso "radica un esfuerzo para descubrir, revelar o divulgar aquello que es implícito, que está escondido o que por algún motivo no es inmediatamente obvio en las relaciones de dominación discursiva o de sus ideologías subyacentes" (1995, p. 17). Cabe, eso sí, atender a la advertencia de Conde (2009) ante la tentación de establecer una correlación directa e inmediata entre discurso y posición social.

Ahora bien, a diferencia de otros tipos de análisis de discurso, este enfoque no solo se centra en textos, pues una explicación crítica requiere, de acuerdo con Wodak (2003a), la teorización y descripción de los procesos y estructuras sociales que dan lugar a la producción de un determinado texto, pero también una descripción de las estructuras sociales y procesos mediante

los cuales los sujetos históricos crean sentidos en su encuentro con los textos. En ese sentido, en este tipo de análisis los conceptos de poder, historia e ideología son claves.

Esta orientación general es coherente con los propósitos de esta investigación. Si bien no asumimos en su totalidad este enfoque, algunos de sus autores centrales nos han proporcionado distintas herramientas y modos de pensar ciertos problemas. Algunos de estos aportes son: análisis de estrategias discursivas, en concreto de predicación y argumentación (Wodak, 2003b), de polarización ideológica entre el nosotros/ellos (Van Dijk, 2003, 2005a), de legitimación y nominación (Van Leeuwen, 2008). También muy relevante ha sido la aportación de Fairclough (1992, 1995), a través de la descripción los aspectos contextuales y de los discursos dominantes. El aporte de las distintas herramientas del análisis del discurso fue relevante para la interpretación y triangulación de la información que se usó para construir los capítulos sobre los discursos educativos y la subjetividad de los actores.

Por otra parte, el *análisis sociológico del discurso* (Alonso, 1998; Alonso y Fernández, 2013; Conde, 2009) sostiene la necesidad de una mayor consideración por el nivel social/hermenéutico, concibiendo a los textos de forma más abierta y más directamente vinculada con los usos sociales del lenguaje (Alonso, 1998). En ese sentido, es un enfoque que busca comprender cómo se producen los procesos de significación en los textos, haciendo evidente lo inobservado por el investigador (Conde, 2009). De este tipo de análisis será particularmente útil, la idea de configuraciones narrativas para la comprensión de los textos, pues corresponden a la matriz que constituye el propio texto explícito. En términos concretos, se ha indagado en los supuestos del discurso, en los puntos nodales, en la identificación de los elementos periféricos y en las propuestas planteadas. Del mismo modo, la idea sostenida por Conde (2009) para estudiar las posiciones discursivas, ha sido compatible con las teorías de la enunciación de Verón que se encuentran en esta investigación. Estos procesos de análisis han sido realizados por medio de las herramientas que dispone el ATLAS TI, para la codificación y construcción de

categorías, además de la generación de redes categoriales que permiten establecer redes interpretativas semánticas. Esto fue particularmente relevante para la elaboración del capítulo 9 sobre los discursos presentes en el debate educativo y el capítulo 10 sobre la producción de subjetividad de los actores.

Por último, para el capítulo sobre las *estrategias enunciativas* de los medios, fue central el enfoque propuesto por Verón (1987), donde el autor señala que cada texto construye internamente su propio lugar, su colectivo de identificación y, al menos en el caso de los textos políticos, delinea a su opositor (contradestinario) y a quienes desea convencer (paradestinatarios). Son importantes en este campo, la vertiente de los estudios del discursos franceses, quienes han indagado en profundidad la presencia o emergencia discursiva de la subjetividad en los textos (Charaudeau, 2003, 2011; Charaudeau y Maingueneau, 2005). Para la comprensión e identificación de estas operaciones discursivas en la superficie textual, fue necesario recurrir a una lectura acuciosa de cada una de las editoriales, identificando los deixis de persona, de lugar y de tiempo (Calsamiglia y Tusón, 2012), que eran indicativos de marcas enunciativas que delataban la presencia del sujeto en el texto.

#### *Preguntas Cuarto Desafío*

##### *- Enunciación*

¿Desde qué posición discursiva y a qué colectivos de identificación le hablan los medios?

¿Cuáles son los paradestinatarios (a quienes busca persuadir) del discurso de los medios?

¿Quiénes son los contradestinatarios del discurso de los medios y cómo se representa su discurso?

- *Representaciones sobre el mercado educativo*

¿Cuáles son los principales elementos argumentativos a partir de los cuales los medios elaboran su discurso sobre el pasado y la crisis educativa?

¿Qué función cumple este discurso sobre el pasado en sus estrategias discursivas presentes?

¿Cómo se describe el proceso ideal de construcción de políticas educativas y cómo evalúan en este aspecto el periodo 2006-2009 en Chile?

¿Cuáles son las principales características del *discurso del mercado educativo*?

¿Cuáles son las principales características del *discurso de la rendición de cuentas*?

¿Cómo se articulan ambos discursos?

- *Producción de subjetividad*

¿Cómo representan los medios a los principales actores que ubican a favor de los discursos del mercado y de la rendición de cuentas?

¿Cómo representan los medios a los principales actores que consideran contrarios a los discursos del mercado y de la rendición de cuentas?

¿Cómo representan los medios a las organizaciones sociales y a los actores colectivos?



## **CAPÍTULO CINCO**

### **Antecedentes Históricos: del Estado docente al Estado evaluador**

---

En el presente capítulo se discute la construcción, desarrollo y crisis del modelo de cuasimercado educativo en Chile. Este modelo es producto de una transformación ocurrida en el marco de un cambio general en el modelo de Estado durante la dictadura cívico-militar, gracias a la implementación de una agenda de profundas transformaciones neoliberales en diferentes campos sociales. En el ámbito educacional, el programa neoliberal estuvo a la base del cambio en el diseño institucional que se inició a partir de 1981. Estos cambios afectaron el conjunto del sistema educacional, modificaron su forma y lógicas de organización y financiamiento, las funciones sociales que le competían, y también las responsabilidades y funciones de los distintos actores. La década del '80 corresponde a un periodo de cambios paradigmáticos, haciendo de este 'gran experimento' (Bellei, 2015), orientado por una lógica de mercado, un modelo que luego sería emulado, aunque nunca de forma tan radical, por distintos sistemas educativos en el orbe (Lubienski, 2001b).

La transición a la democracia, pese a lo esperado por distintos sectores sociales y políticos, no significó un cambio sustantivo en el modelo educacional diseñado por la dictadura, más bien se le aceptó bajo el convencimiento de que era posible desarrollar políticas progresistas que, sin modificar la matriz básica

del mismo, corrigieran sus efectos negativos. Este sería el camino seguido por los sucesivos gobiernos de la coalición de centro izquierda, pese a la creciente acumulación de voces que subrayaban la existencia de un “techo estructural” para las políticas de mejoramiento que no se planteaban modificar los rasgos centrales del sistema impuesto por la dictadura (Egaña, Cerda, Magendzo, Santa Cruz y Varas, 2003).

La movilización de los estudiantes secundarios el año 2006 hizo evidente la crisis del consenso postdictatorial que estaba creciendo desde hace algunos años. Sin embargo, lo que definitivamente saltó por los aires, producto de las movilizaciones callejeras de los estudiantes secundarios, fue la legitimidad de un orden educativo que había buscado hacer convivir las dinámicas de mercado con políticas de mejoramiento, a partir de la promesa de que eso generaría mejor calidad educativa para el conjunto de la población. En este escenario de apertura y deliberación, como no se había visto en décadas, emergieron proyectos educativos en disputa, unos buscando profundizar el modelo y otros tratando de ofrecer una alternativa a éste. Todo esto a partir de la aceptación de que el sistema escolar chileno se caracterizaba por una elevada desigualdad, segregación y mala calidad.

En este capítulo se realiza un breve recorrido por los hitos principales en este proceso de transformación del sistema educacional en Chile. En primer lugar, se repasan los principales esfuerzos hechos desde el Estado, en particular a partir de la década del '60, por construir un sistema escolar profundamente imbricado con el proyecto nacional desarrollista y donde se democratizara el acceso a grupos sociales hasta entonces marginados. A continuación, se analizan los principios y mecanismos centrales que explican el tránsito desde el Estado Docente a uno de carácter subsidiario. En esta parte, se discuten las líneas matrices sobre las que se estructuró el modelo de cuasimercado en educación durante la dictadura, con especial énfasis en las políticas de descentralización, en el cambio en el modelo de financiamiento y en la privatización del servicio educativo.

En tercer lugar, se debate la construcción del consenso político en torno a las políticas de mercado en la educación durante el periodo de transición política, enfatizando en la decisión de llevar adelante una agenda no conflictiva de cambios en el campo educacional (Cox, 1989). Posteriormente, se analiza la crisis de la reforma educacional implementada en la década del '90, que se expresa en un creciente cuestionamiento en términos de equidad y calidad del sistema, y la búsqueda de soluciones técnicas y de profundización del modelo de mercado.

En el quinto apartado se aborda el movimiento estudiantil del año 2006 y la posterior promulgación de una nueva ley educativa, con el objeto de cerrar las brechas de legitimidad abiertas por el movimiento social, ya no solo estudiantil, que habían logrado poner en entredicho la pertinencia de las políticas de mercado. Se ofrece una panorámica de la nueva arquitectura de rendición de cuentas con la que se espera dar una respuesta a las demandas, lo que ha implicado la profundización del modelo de cuasimercado antes que su superación con políticas diferentes. La posterior crisis del año 2011, esta vez con los estudiantes universitarios de protagonistas, se comenzó a incubar con las soluciones adoptadas en dicho periodo.

## 5.1.- Las reformas de Frei y Allende al Estado Docente: entre el capital humano y la democratización

“Para nosotros, toda sociedad debe ser una escuela, y la escuela debe ser parte integrante de esa gran escuela que debe ser la sociedad, pero no la tradicional, introvertida, satisfecha de una enseñanza que puede ser bien impartida, pero que no traspasa más allá de sus muros; porque pensamos en la escuela abierta, integrada a los procesos que la inquietan, preocupan e interesan a la comunidad. Eso es lo que anhelamos y eso es lo que saldrá del debate democrático que tendrán maestros, padres y alumnos, para hacer posible que esa reforma educacional que anhelamos sea el producto de una comunidad, comprendiendo la trascendencia que ella tendrá en el proceso del desarrollo de nuestra patria.”

(Salvador Allende, Discurso del presidente de la República en Inauguración del año escolar 1971, 25 de Julio de 1971, Estadio Chile)

A mediados de la década de los 60, con el gobierno de Eduardo Frei (1964-1970), se inicia un periodo de profunda transformación, democratización y expansión del sistema educacional, que llega a un abrupto fin casi 10 años después, con el derrocamiento del presidente Salvador Allende (1970-73). Si bien las promesas meritocráticas que sostenían el Estado Desarrollista estaban lejos de ser satisfechas, los cambios sucedidos desde la década del '60 estaban produciendo transformaciones significativas en el sistema educacional con el Estado como agente central en dicha transformación. En este modo de organización y regulación, propio de un régimen *burocrático profesional* (Maroy, 2009), el Estado era un fuerte referente simbólico y material, en relación con la gestión, financiamiento y provisión del sistema (Martinic, 2010).

Las reformas implementadas durante el periodo consolidaron el Estado Docente, pero no lograron eliminar algunos sus problemas centrales, de acuerdo a distintos actores en periodo, entre los que se encontraban: la débil respuesta a las exigencias del modelo productivo, el centralismo, la poca participación, el escaso reconocimiento de las particularidades y el carácter todavía selectivo del acceso a la educación.

Este proceso de modernización en el campo educativo ocurrió en un contexto social y político en plena ebullición, tensionado por las demandas de democratización y de mayor acceso al disfrute de derechos sociales por parte de amplios sectores sociales (vivienda, salud, previsión social y educación) (Espinoza, 1988; Salazar, 2012; Salazar y Pinto, 1999) y por la identificación por sectores de elite de la educación como un factor clave en el tránsito a ser una sociedad industrial (Ruiz, 2010). Como sostiene Águila (2013, s/p), las características del campo educativo se explican por la profunda imbricación con el proyecto de desarrollo nacional, impulsado desde el Estado a partir del colapso económico y social provocado por la crisis de 1929:

La matriz política que une los procesos de industrialización del país, el modelo de crecimiento "hacia adentro", el denominado "Estado de compromiso", el ascenso de las clases media, y la ideología desarrollista posterior así como la llamada "promoción social", encuentran en el campo de la educación su correlato en el desarrollo de un sistema nacional de educación pública organizado e impulsado por el Estado, y que viene a generar procesos de masificación e integración social creciente.

En un sistema crecientemente masificado, todavía pervivía el pesado lastre del fracaso escolar y muchos sectores aún se encontraban excluidos de los estudios secundarios y universitarios. Además los cuestionamientos al sistema educacional por su centralismo y burocratismo atávico eran constantes. También se criticaba con frecuencia la escasa relevancia de la educación para el desarrollo económico y social del país, crítica que estaba en línea con los

planteamientos de organismos internacionales y de distintos espacios intergubernamentales en los que participaba Chile (Núñez, 1990). Los sectores del magisterio y de los partidos de izquierda demandaban mayor participación y la eliminación de barreras sociales y económicas para el cumplimiento del derecho a la educación. Cargadas de contradicciones y tensiones, las reformas educacionales realizadas en el periodo asumieron el desafío de compatibilizar esta necesidad social de mayor acceso, democratización y participación social con las exigencias que realizaban los grupos empresariales o políticos al sistema educativo, de ponerlo al servicio del proyecto de desarrollo nacional. Ambos son los propósitos, no siempre compatibles, que animaron los intentos de reforma que se sucedieron desde el nombramiento de la Comisión de Planeamiento Integral de la Educación en 1963 hasta el golpe militar en 1973.<sup>15</sup>

### **5.1.1.- Expansión cuantitativa: escuela crecientemente inclusiva**

La Estrategia de Planeamiento Integral de la Educación de 1964, la Reforma Educacional de Frei y la Escuela Nacional Unificada (1973) del gobierno de Allende corresponden a sucesivos intentos de reforma del Estado Docente, que se había comenzado a construir, no sin dificultades, más de un siglo antes. Esta configuración histórica, que fue mutando sensiblemente en el tiempo, tuvo como principal actor al Estado. Durante el siglo XIX, luego del reconocimiento constitucional en 1833 de que era obligación estatal dar atención preferente a la educación y de la posterior promulgación de la Ley

---

<sup>15</sup> Esta comisión hizo operativa una de las conclusiones de la Conferencia intergubernamental de Santiago de Marzo de 1962, cuyo objetivo era estudiar las "formas de integrar el planeamiento educacional con el planeamiento económico y social y de traducir las recomendaciones generales de la Conferencia de Punta del Este" (Núñez, 1990, p. 35), espacio donde había sido lanzado oficialmente la *Alianza para el Progreso*. El propósito central de esta iniciativa de Estados Unidos era frenar la posibilidad de otra revolución social en el continente, mediante la realización de reformas estructurales en el agro, la promoción industrial y social, la educación, así como la consolidación de los sistemas políticos representativos (Inzunza, 2009).

General de Instrucción Primaria de 1860, se construyó un sistema de educación fuertemente segregado, al que accedía una pequeña porción de la población y que descansaba con fuerza en la iniciativa privada para su sostén (Egaña, 2000). Como señala Núñez:

El sistema escolar heredado del siglo XIX se caracterizó por su segmentación social, cultural y profesional. Fue un sistema construido por agregación de subsistemas, que tenía objetivos diferentes y específicos, clientelas sociales diversas y grados de prestigio o legitimidades distintas. (2005, p. 462)

Luego de la irrupción de la cuestión social a comienzos del siglo XX y de la emergencia de nuevos actores sociales y políticos, creció la demanda social por educación y por terminar la dualidad de sistemas que había acompañado la construcción del Estado Docente desde el siglo XIX. Un hito relevante en este proceso fue la promulgación de la Ley N° 3.654 de Educación Primaria Obligatoria el 26 de agosto de 1920. En esta nueva normativa se estableció que el Estado garantizaría a cada niño y niña el acceso a los establecimientos de educación primaria, asumiendo un nivel superior de compromiso en comparación a la ley de 1860, donde se establecía la obligación de los padres de enviar a los hijos a la escuela, pero el Estado carecía de instrumentos para verificar el cumplimiento de dicha obligación. Del mismo modo, en la ley de 1920 se reconocía que se velaría por la formación de los docentes y se estableció un compromiso del Estado respecto a la construcción de escuelas. Al respecto, la norma era explícita al señalar que en cada comuna debía haber una escuela primaria gratuita para cada género por cada mil habitantes.

Hasta la década del '50 la expansión del sistema provino principalmente del impulso dado por el sector privado (Figura 4), pues el esfuerzo del Estado todavía no estaba en consonancia con la fuerte voluntad expresada en el nuevo marco legal más exigente respecto del resguardo por el Estado del derecho a la educación. En parte por eso, en 1960 la tasa de analfabetismo era

todavía superior al 40% y los datos de cobertura y éxito escolar no eran auspiciosos. Así, un 30% de los egresados de enseñanza primaria no seguía estudios y había un 75% de deserción en la enseñanza media. Como respuesta a este problema, las reformas planteadas por cada una de las administraciones asumieron el acceso y el fracaso escolar como sus principales desafíos.

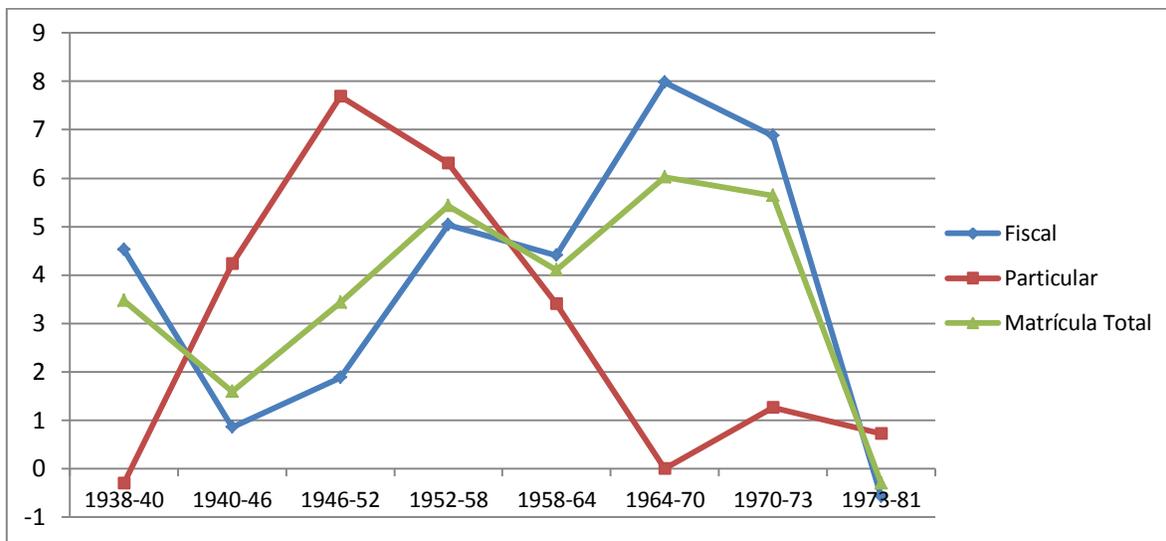


Figura 4

Tasa de crecimiento de la Matrícula del sistema escolar (Básica y Media) por periodos presidenciales. Fuente: PIIE (1991)

En consonancia con las teorías desarrollistas propiciadas por la CEPAL y discursos sobre la necesidad de fortalecer el capital humano como factor clave del desarrollo económico y social de las naciones (Núñez, 1990), a partir de la década del '60 el Estado asumió un rol decididamente protagónico en el crecimiento y fortalecimiento del sistema educacional. Es así como entre 1960 y 1973, la matrícula universitaria se incrementó 5,9 veces, la de enseñanza media en 4,1 y la de educación básica en 1,8 veces (PIIE, 1991).

Tal como se observa en la Tabla Nº 1, durante la década del '60, los establecimientos de provisión estatal se hicieron cargo en forma mayoritaria de la nueva demanda, lo que supuso ir abandonando progresivamente el carácter selectivo de la escuela pública del Estado Docente. Durante todo el periodo, se

construyó un número elevado de establecimientos y salas que permitieron absorber el incremento explosivo en la matrícula y reducir de modo significativo el déficit previamente existente. Esto fue complementado con una activa campaña de provisión estatal de libros de textos, bibliotecas escolares, desayunos escolares y programas de salud (PIIE, 1991).

Tabla 6  
Estudiantes Matriculados en Enseñanza Básica y Media (1940-1980)

Año	Fiscal		Particular		Total
	Matrícula	% del total	Matrícula	% del total	Matrícula
1940	556.976	79,5	143.726	20,5	700.702
1950	637.920	72,4	243.266	27,6	881.186
1960	949.918	68,2	443.801	31,8	1.393.719
1965	1.313.163	71,1	534.381	28,9	1.847.544
1970	1.807.134	77,2	534.151	22,8	2.341.285
1973	2.205.488	79,9	554.657	20,1	2.760.145
1980	2.150.338	78,9	576.760	21,1	2.727.098

Fuente: PIIE (1991)

Pese al incremento masivo de las oportunidades educativas, los procesos de reproducción social en el campo educativo todavía operaban, en primer término, a partir de la distinción entre quienes estaban dentro y fuera del sistema escolar. Luego, muchos otros solo lograban permanecer un breve tiempo, sin alcanzar el objetivo mínimo de concluir la educación obligatoria, que en ese período se había ampliado a ocho años. Se debe tener presente que, en un contexto legal que aseguraba la gratuidad del servicio y la ausencia de mecanismos explícitos de selección, el nivel socioeconómico y el capital cultural son los principales factores en esta dinámica de inclusión/exclusión (Águila, 2013).

### **5.1.2.- Educación como motor del desarrollo**

La vinculación del sistema educacional con la estructura productiva también fue parte sustantiva de las propuestas de reforma educativa de los gobiernos de Eduardo Frei y de Salvador Allende. Si bien en ambas administraciones el carácter de la relación fue distinto, vinculado a la promoción social en el caso del gobierno demócratacristiano de Frei y a la transformación social en el del socialista Allende, ambos coincidieron en el intento por planificar y construir desde el Estado un tipo de estructura educacional que respondiese explícitamente a los requerimientos del desarrollo. A diferencia de lo que ocurrirá en los años posteriores, en este periodo no se considera que esto pueda ser dejado al arbitrio del mercado, sino que debe ser intencionado explícitamente desde Estado. El carácter modernizador de ambos gobiernos se expresó en la intervención directa sobre el desarrollo de las esferas productiva y educacional.

En el gobierno de Frei, distintos documentos políticos enfatizaron la necesidad de utilizar herramientas pedagógicas científicas para dar el salto desde una sociedad tradicional a una moderna, intertextualidad que remite a un conjunto de conceptos y categorías propias de las teorías de la modernización. En relación con esto, Mario Leyton, subsecretario de educación de la época e ideólogo de la reforma en curso, afirmó:

La reforma educacional no está ajena al movimiento revolucionario de las ciencias y de la tecnología contemporánea (...) El paso de una sociedad tradicional a una moderna exige provocar cambios sustantivos en nuestro sistema educacional. (...) La educación, llave maestra para alcanzar superiores niveles de vida, debe realizar sus tareas sobre la base de una concepción científica de la pedagogía. (1968, pp. 42-43)

Los ejes que explícitamente impulsó esta reforma fueron: a) garantías educacionales que aseguraran ingreso, permanencia y ascenso en el sistema

educacional; b) responsabilidad sociocultural, posibilitando la incorporación de los individuos a la vida de la comunidad; c) formación para la vida activa, logrando un estrecho contacto con el mundo del trabajo y así proporcionar al país los recursos humanos necesarios para su progreso; d) educación como proceso de toda la vida, permitiendo que los sujetos adquieran conocimientos a largo de toda su vida (Almonacid, 1997).

De acuerdo con Ruiz, especialmente en el gobierno de Frei se establece una fuerte relación entre educación y desarrollo, cuestión que “tiende naturalmente a priorizar en el sistema educacional, el impulso a la educación técnica, a la ciencia y la tecnología” (2010, p. 91). Una de las medidas más relevantes de este gobierno fue la modificación de los niveles escolares, ampliándose la educación básica a los ocho años. Con esto se incrementó la base educativa de quienes solo accediesen a la educación obligatoria, incluyéndose también “elementos de educación técnica que sirven, por una parte, para acercar al alumno al mundo del trabajo manual y tecnológico, y, por otra, como instrumento irremplazable de exploración y como un camino profundo de formación humana integral” (Núñez, 1990, p. 101). En el caso de la educación secundaria, se estableció que sería de 4 años, en dos modalidades: Científico-humanista, conducente a estudios universitarios; y, Técnico-Profesional, con diversas especialidades, que luego de su conclusión facultarían al estudiante para ingresar al mundo del trabajo.<sup>16</sup> Respecto a la correspondencia de cada modalidad a un tipo específico de grupo social, intervenciones públicas y documentos de los reformadores de la época mostraban que, desde su óptica, las elecciones de ruta educativa estarían siendo orientadas exclusivamente por razones de orden individual (Ruiz, 2010). Esto muestra la naturalización de la reproducción social y la individualización de las trayectorias educativas.

---

<sup>16</sup> La reforma incluyó además la modernización de Planes y Programas, implementados gradualmente a partir de 1967. Estos programas asumieron la perspectiva pedagógica del aprendizaje activo –que el alumno *aprendiera a aprender*–, la incorporación de horas de Orientación y Consejos de Cursos, y el currículo prescrito incorporó elementos de las teorías curriculares en boga en aquel momento.

Otra política orientada en esta dirección fue la promoción de la educación de adultos, tanto la que se dictaba en establecimientos y programas regulares, como la que en la época se denominó Desarrollo Comunitario. En esta última están comprendidas las acciones educativas y de capacitación desarrolladas en Centros de Madres, Juntas de Vecinos, Centros Juveniles y otros espacios comunitarios. Además, el año 1966 el Estado creó el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP), ofreciendo cursos de formación a la fuerza de trabajo instalada (Núñez, 1989).

La Unidad Popular también propuso una política educacional vinculada estrechamente con el desarrollo económico, social y cultural, para lo cual se planteó desde el año 1971 la necesidad de una nueva organización escolar. Esto daría lugar a la reforma conocida como la Escuela Nacional Unificada (ENU). En el documento que presentó el Ministerio de Educación al Congreso Nacional de Educación, realizado entre el 13 y el 16 de Diciembre de 1971, se sostuvo que el sistema educativo debía satisfacer las necesidades educativas y culturales de la población y responder a los problemas y déficits heredados de régimen capitalista, pero también responder a los requerimientos culturales y educativos que se planteaban en el proceso de construcción del socialismo (Núñez, 1990). En términos de su fundamentación, el documento del Congreso señalaba:

Una de las cuestiones fundamentales no resueltas por el capitalismo es la educación. Pero el problema educacional no puede ser considerado ni resuelto aisladamente. Es resultante de la crisis general del régimen, de su economía, de su estructura social y cultural y de sus valores morales en descomposición. Esta crisis, a su turno, se ve agravada por la impotencia y fracaso del sistema educacional tradicional (Congreso Nacional de Educación, 1972, s/p)

Con el propósito de vincular la educación al desarrollo social y económico del país, en el marco del proceso de transformación socialista, el nuevo Plan de

Estudios establecía tres ramas: *Común*, similar al existente; *Laboral*, abierto a la realidad del país, “a través del contacto con industrias, asentamientos o Centros de Reforma Agraria y servicios de utilidad pública”; y, el *Electivo*, donde se le permitía al estudiante escoger asignaturas dentro del plan Común (Ercilla, N° 1966, 21 al 27 de Marzo, p. 23).

El gobierno de la Unidad Popular criticó las políticas implementadas por el gobierno anterior, en especial por la segmentación de las modalidades educativas, lo que evidenciaba el carácter clasista, discriminatorio e injusto de dicha política (Allende, 1972). Sin embargo, el gobierno de la Unidad Popular no llevó adelante grandes reformas que llevaran a la práctica su nueva forma de concebir la educación como un motor de desarrollo de una nueva sociedad que superara el capitalismo. En parte, porque su propuesta de reforma educativa encontró gran oposición política y su gobierno, ya debilitado en el año 1973, no fue capaz de sacarla adelante (Núñez, 2005).<sup>17</sup> Pese a esto, el incremento significativo en el acceso de los sectores populares a los distintos niveles de la educación formal fue, sin duda, su principal aporte en este sentido.

---

<sup>17</sup> Los cuestionamientos a la propuesta de la Escuela Nacional Unificada surgieron casi de inmediato, en particular, desde la Iglesia Católica, los partidos de centro derecha y las asociaciones de estudiantes, dueños y apoderados de la enseñanza privada. Las principales críticas se realizaban en defensa de la libertad de enseñanza. El presidente de la Federación de Institutos de Educación (FIDE), que agrupaba a los colegios privados, el sacerdote Eugenio León, señaló que el informe utiliza expresiones vagas, que cualquier padre que no quiera para su hijo la mentalidad marxista, tiene que estar en contra del proyecto y que cuestionaba el proyecto porque la libertad de enseñanza aseguraba a todo chileno el derecho a una educación de ‘orientación no partidista’ (Ercilla, N° 1.967). A su vez, Sergio Tuteleers, vicepresidente de la Federación de Apoderados de la Educación Particular (FEDAP), afirmaba: “[La ENU] Atenta contra el derecho de los padres a escoger libremente la educación de los hijos. Esa facultad de los padres no es una facultad graciosa del Estado. Es un derecho inalienable del cual nada ni nadie nos hará abdicar” (Ercilla, N° 1.967, p. 16). En la misma línea, Julio Dutilh, rector del colegio Seminario Menor de Santiago, señalaba: “Dentro de esta concepción escolar monolítica y unificada, ¿qué pasará con los establecimientos que obedezcan a fines muy específicos?” (Ercilla, N° 1.967, p. 17). Al poco tiempo de ser anunciada, el 9 de Marzo de 1973, el Gobierno postergó la puesta en marcha de la reforma para 1974.

Las influencias de las teorías del capital humano y de las teorías de la modernización son evidentes en la reforma de Frei (Núñez, 1990; Ruiz, 2010), en lo que respecta a la funcionalidad de la educación para el mundo productivo, a la idea de la promoción social individual en el mundo del trabajo y al fortalecimiento de las capacidades ciudadanas.<sup>18</sup> En el caso de la reforma propuesta, y no consumada, por Allende, la relación con el mundo productivo también se encuentra presente de forma protagónica. Sin embargo, en este caso, esta relación educación-trabajo aparece mediada por la idea de la transformación y democratización social. En ese sentido, es un elemento presente dentro de la reorganización global del poder que conforma la sociedad en la vía hacia el socialismo. Derivado de esto, se entiende que el proceso de adecuación del campo educativo proviene de una intensa participación y decisión social, como se verá en el siguiente punto, a diferencia de lo ocurrido en la reforma del gobierno de Frei, donde este proceso aparece mediado de forma más activa por un grupo de técnicos.

### **5.1.3.- Debates en torno a la descentralización y la participación social en educación**

Un aspecto complementario a la expansión en el acceso en los gobiernos de Frei y Allende, es la fuerte centralización que todavía existía en la toma de decisiones, en la débil autonomía y las escasas competencias y atribuciones en

---

<sup>18</sup> Respecto de este punto es ilustrativa una cita de Mario Leyton, quien afirmó que la educación chilena “no había estado cumpliendo integralmente estas funciones [impulsar el desarrollo y transmitir sistemas de valores favorables al cambio social]. Esto se comprobaba por la desigualdad de oportunidades de educación (...) y la imposibilidad práctica de las familias de escasos recursos de costear la educación de sus hijos; y por la rigidez y falta de diversificación de los programas que se orientaban selectivamente hacia la Universidad. Tampoco estaba ella promoviendo actitudes tan importantes para el desarrollo económico como el espíritu de empresa, ni proporcionando la cantidad y calidad de competencia técnica necesaria para el desarrollo de las nuevas ocupaciones que surgen con el desarrollo” (1970, p. 69).

los niveles intermedio e inferior que caracterizaba el Estado Docente. Como lo expresa Águila:

El lado menos luminoso de este proyecto socio-político de desarrollo e impulso de la educación pública bajo la idea de un Estado Docente es la fuerte centralización y homogeneización de los procesos educativos, en términos de contenidos curriculares, de gestión de las escuelas y liceos, y de las directrices pedagógicas en general, que bajo esta forma estatal se producen y reproducen; la desaparición o aplastamiento de particularidades regionales y locales; la tendencia homogeneizadora de los contenidos de aprendizaje en desmedro de la diversidad cultural; la desarticulación y/o cooptación de los movimientos reformistas provenientes desde los movimientos de renovación pedagógica de los maestros y de otros actores sociales, entre otros. (2013, s/p)

Debido al carácter unitario del Estado, con escasa desconcentración y nula descentralización en el campo educativo, cuando se asumió el desafío de expandir el acceso del sistema educacional comenzaron a aparecer un conjunto de propuestas, planes de gobierno y proyectos de ley tendientes a disminuir el problema del centralismo. La mayor parte de ellas no fueron implementadas, por la propia obstrucción del aparato estatal o por la disparidad de intereses de grupos burocráticos (Castro, 2011). Durante la reforma comprensiva de Frei, hubo varias iniciativas en esta dirección. En 1965 se planteó modificar la estructura del Ministerio, delegando funciones técnicas en la Superintendencia, ejecutivas en la Dirección General y administrativas en la Subsecretaría de Educación. Asimismo, creaba Direcciones Departamentales de Educación encargadas de las escuelas y liceos de su jurisdicción, y una entidad consultiva con representantes de la comunidad (Núñez, 1989). Junto con eso, se planteó el nombramiento de diez Coordinadores Regionales de Educación, que agrupasen varias provincias y así ayudasen a desconcentrar la labor ministerial. Sin embargo, al finalizar el gobierno solo se había instalado uno de

ellos, marcando la relativa esterilidad de este gobierno en su planteamiento inicial de favorecer la descentralización y una mayor autonomía.

El gobierno de Allende fue más lejos en relación con este propósito. En el contexto de un proyecto global de incrementar la democratización y la participación social, los esfuerzos descentralizadores adquirieron una tonalidad política clara. En el gobierno socialista, este proceso de difuminación del poder sobre el control de las decisiones aparecía sobredeterminado por el proyecto político de revolución y transformación social. Por lo mismo, las propuestas solían estar referidas a incrementar la participación y poder decisonal de diferentes colectivos sociales organizados.

...la democratización educacional no sólo implica una nueva formulación de sus mecanismos de gobierno y administración para hacerlos accesibles a las fuerzas organizadas del pueblo, particularmente de las organizaciones sindicales de los trabajadores de la educación. Ella está conectada y opera inseparablemente con la extensión de las oportunidades educativo-culturales, con las tareas formativas del nuevo tipo de hombre integrado al modelo socialista de nuestra patria, con la elevación de la calidad del proceso educativo y en general con las transformaciones de la institucionalidad burguesa de la educación chilena. (Núñez, Araya y González, 1972. Citado en Núñez, 1990, p. 135).

Un hito relevante en este proceso de democratización fue el recién mencionado Congreso Nacional de Educación del año 1971. En el marco del año de la *democratización educacional*, decretado por Allende, el Ministerio de Educación en conjunto con el Sindicato Único de Trabajadores (SUTE) y la Central Única de Trabajadores (CUT) convocó a la realización de un proceso de discusión en el nivel local y provincial que debía concluir en un Congreso Nacional a realizarse al finalizar dicho año. Participaron casi mil delegados, representantes del sector educacional (sindicatos docentes y funcionarios de la educación estatal y privada, organismos gubernamentales, universidades y centros de formación docente); representantes de sindicatos de trabajadores, de los

apoderados y de organismos comunitarios; y de otros organismos de la sociedad civil y política (Núñez, 2005). Con sus conclusiones, el Congreso Nacional fundamentó y legitimó dos de las principales políticas: la nueva reforma educacional de la Escuela Nacional Unificada y el Decreto de Democratización.

El Decreto General de Democratización de la Educación Chilena, fue finalmente publicado en el Diario Oficial el 12 de Abril. Este consideraba un complejo organigrama de espacios de participación en distintos niveles y de muy heterogénea composición. De acuerdo a este decreto, se debían conformar Consejos Regionales, Provinciales y Locales, donde existiría representación de distintas organizaciones.<sup>19</sup> Junto con eso, en cada establecimiento se decidió la conformación del Consejo de Comunidad Escolar, del Consejo de Trabajadores de la Educación y del Comité Directivo. También el Decreto autorizaba la convocatoria a Congresos Nacional, Regionales, Provinciales y Locales, con carácter consultivo, informativo y de evaluación. Como sostiene Núñez (2005), se buscaba crear formas de participación popular respetuosas de la legislación vigente, que ayudasen a modificar una organización administrativa autoritaria, verticalista y de ejercicio unipersonal. Si bien establecía atribuciones limitadas, la Contraloría consideró que estas excedían el marco de la ley. El Ministerio modificó el Decreto, morigerando bastante dichas atribuciones y este fue promulgado. Sin embargo, en la práctica nunca alcanzó a ser implementado, debido al conflicto político iniciado en torno a la nueva Ley educativa.

En el caso de la ENU, la propuesta de descentralización de la educación pública avanzó considerablemente. En esta propuesta se planteó la ruptura con la estructura tradicional, estableciendo la figura de los Complejos Educativos como los subsistemas locales con mayor grado de autonomía

---

<sup>19</sup> Se consideraba la participación de diversos organismos públicos relacionados con la educación y de entidades sociales, como: CUT, Consejos Campesinos, organizaciones de Centros de padres de la educación pública y particular, federaciones de estudiantes o centros de alumnos de educación pública y privada, Juntas de Vecinos y el SUTE (Núñez, 1990)

dentro de los marcos nacionales y regionales. Estos agruparían a un número determinado de establecimientos escolares, permitiendo hacer economía de escala y aprovechar de mejor manera los recursos humanos, técnicos y financieros disponibles. Esta nueva figura tendría potestad sobre las Unidades Escolares, que corresponderían a establecimientos donde se impartirían todos los niveles de educación general y politécnica. Esto permitiría, de acuerdo con el proyecto, terminar con la segmentación social del sistema, aumentar la participación y la autonomía en los distintos niveles y permitir la mejor adaptación de la oferta educativa a los requerimientos sociales y productivos que los organismos consultivos le realizaran.

Sin embargo, esta propuesta global de cambio educativo no llegó siquiera a ser aprobada. Pese a esto, posee una relevancia histórica de primer orden y sirvió como pivote desde el cual la dictadura legitimó las transformaciones que llevaron al sistema educacional a un nuevo paradigma. Como lo sostiene su principal creador Iván Núñez, Superintendente de Educación de la época:

Sobre la construida imagen de la ENU se ha buscado la legitimación de dos políticas del gobierno de Pinochet: la depuración y el control ideológico permanente del sistema educativo, por una parte, y la implantación (...) de la política de privatización y libre mercado en la educación (1990, p. 196).

#### **5.1.4.- Discusión inacabada sobre el Estado Docente**

El fin del Estado Docente sucedió cuando estaba en plena transformación, en vías de moderar y atemperar aquellas características que lo volvían, en muchos aspectos, excluyente, segregador y autoritario. Distintas cosas habían cambiado desde sus comienzos en la mitad del siglo XIX. Para 1973, como se ha mencionado, la educación básica era prácticamente universal, si bien persistía un resistente fracaso escolar. En educación secundaria, el acceso crecía vertiginosamente, tanto para hombres como mujeres, aunque todavía

muchos quedaban fuera y otros tanto llegaban a los liceos pero no concluían su escolaridad satisfactoriamente. En relación con los estudios universitarios, el panorama era menos auspicioso, aunque había crecido en un 589% entre 1960 y 1973. Todavía había una mayor proporción de hombres que de mujeres y los jóvenes rurales tenían pocas esperanzas de llegar a la Universidad. Sin embargo, muchos de los estudiantes tenían padres que no habían alcanzado a concluir los estudios secundarios (un 50% para estudiantes de primer año en 1976), aunque pocos eran hijos de obreros (PIIE, 1991, pp. 346-350). Pese a esto, la imagen de la Universidad como un espacio de mera reproducción social de las elites (Larroulet y Gorosabel, 2015), que muchas veces se esgrime para legitimar la masificación vía mercado que se verá en el periodo siguiente, desconoce un proceso de más de diez años de masificación y diversificación.

El Estado Docente se caracterizó por el rol central que tuvo el Estado en la provisión, regulación y promoción de la educación. Durante la década anterior al golpe militar, los nuevos desafíos fueron generalmente abordados ampliando el tamaño del Estado antes que delegando esta responsabilidad en el sector privado. Si bien durante los '60 se continuó subsidiando o acudiendo a agentes privados para favorecer el acceso de nuevos sectores sociales, su crecimiento siempre fue minoritario respecto de los proveedores públicos. Junto con eso, la administración educativa del Estado se complejizó, naciendo nuevas entidades e instituciones dentro del aparato público (la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas en 1964, el Instituto Nacional de Capacitación en 1966, el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas en 1967, el Servicio Nacional de Evaluación en 1967, la Oficina de Racionalización y Computación Electrónica en 1968 y la Junta Nacional de Jardines Infantiles en 1970). De la misma manera, la introducción de nuevos planes y programas a partir de 1967 significó una modernización curricular de importancia, tendiente a desplazar progresivamente los principios academicistas y frontales que caracterizaban los procesos de enseñanza y aprendizaje, por una concepción del aprendizaje como construcción de significados. Además, se instituyeron horas libres y los Consejos de Curso y Orientación.

A pesar de esto, pervivía una fuerte concentración del poder y un elevado centralismo que tornaba tediosa la administración del sector público y, en muchas ocasiones, torpedeaba las propias iniciativas de cambio e innovaciones pedagógicas. Se debe tener presente que la mayoría de estas iniciativas provinieron justamente de escuelas y liceos públicos. A pesar de los afanes de Frei y Allende por reformar el sistema para desconcentrarlo y descentralizarlo, la inercia burocrática, las presiones políticas y la incapacidad para dotarlas de mayorías políticas conspiraron contra su éxito. En el gobierno siguiente estas iniciativas fueron retomadas, aunque ahora bajo un cariz autoritario y privatizador.

## **5.2.- Política educativa durante la dictadura: construcción del cuasimercado educativo**

En 1973, meses antes del golpe militar contra el gobierno constitucional de Salvador Allende, un grupo de economistas redactó el primer programa neoliberal en Chile, con el objetivo de ser aplicado luego del derrocamiento del gobierno de la Unidad Popular.<sup>20</sup> En este documento, conocido como “El Ladrillo” (De Castro y Méndez, 1992), sus autores propusieron la aplicación de políticas económicas y sociales de clara raigambre neoliberal<sup>21</sup> y neoclásica,

---

<sup>20</sup> Este documento fue escrito a petición de la Armada de Chile por un grupo de diez economistas de orientación política de derecha, en su mayor parte profesores de la Universidad Católica y ocho de los cuales contaban con estudios de postgrado en la Universidad de Chicago (Picazo, 2013). Varios de ellos fueron ministros civiles en la dictadura y uno de ellos (Juan Villarzú) ocuparía la Secretaría General de la Presidencia en el gobierno de Eduardo Frei (1994-1998). La propuesta estuvo en la mesa del almirante José T. Merino, miembro de la Junta Militar, al día siguiente del golpe militar.

<sup>21</sup> De acuerdo con Garretón (2013, pp. 24-26), la doctrina neoliberal se puede resumir en los siguientes siete puntos: individualismo extremo; primacía de la libertad, entendida en su versión negativa e individual; el mercado como lugar principal y excluyente de realización de la libertad; la desigualdad se entiende como un fenómeno natural e inevitable; el modo de producción capitalista es visto como el motor de la historia y el locus máximo de racionalidad; la intervención del Estado atenta contra el orden social de mercado como eje constitutivo de la sociedad; y, por último, todo lo anterior lleva a la necesaria sumisión del régimen político a la dinámica política.

con el fin de dejar atrás lo que consideraban el estancamiento económico y social producto de las políticas desarrollistas. Su propuesta central consistía en adoptar un modelo de desarrollo basado en una economía descentralizada, donde las unidades productivas fueran independientes y competitivas, para aprovechar al máximo las ventajas que ofrece un sistema de mercado (Devés, 2003).

Luego de un periodo inicial de disputa al interior del gobierno entre sectores de inspiración desarrollista y otros neoliberales (Valdivia, 2003), a partir de 1975 la dictadura comenzó a aplicar un agresivo programa de ajuste estructural y de liberalización económica.<sup>22</sup> Los efectos sobre la economía nacional se hicieron sentir pronto, modificándose el modelo de sustitución de importaciones por uno orientado fundamentalmente al aprovechamiento de las ventajas comparativas y de plena integración al mercado internacional (Moulian, 1997). El despliegue de esta radical agenda política neoliberal, con pretensiones refundacionales, se debe entender en el contexto de una política de terror sistemático y la anulación total de las libertades políticas y sociales por parte de la dictadura, en particular durante la primera década (Cavallo, Salazar y Sepúlveda, 1988). Este programa se expresó, entre otras medidas, en lo que se denominó en la época las *siete modernizaciones*: salud, educación, descentralización del Estado, previsión social, relaciones laborales, sistema monetario y sistema tributario (Rodríguez, 2005).

---

<sup>22</sup> Entendiendo los matices existentes entre neoconservadores y neoliberales, en particular respecto a ciertos aspectos no compartidos de ambas agendas –por ejemplo, lo relativo a agenda valórica, el control del cuerpo, la valorización de la tradición–, en esta tesis asumiremos que la deriva de confluencia entre ambos sectores se produjo en Chile durante los '70 y '80, de la mano de Jaime Guzmán. En adelante, la derecha chilena será neoliberal en lo económico y profundamente conservadora en lo político-cultural. Las diferencias se producirán, por tanto, con los sectores que en la centroizquierda adoptaron a partir de los '90 fuertes elementos del neoliberalismo en su modo de concebir la producción de lo social, aun cuando mantuvieron una agenda en las restantes esferas muy alejadas de la derecha. Se indicarán las diferencias ahí donde sea pertinente. Considerando aquello, en esta tesis se privilegiará el uso del concepto de neoliberal, entendiendo que su propósito en el campo educativo es inocularlo de lógicas y prácticas propias de la esfera económica.

En este marco se redefinió el rol del Estado, traspasando sus funciones al sector privado, limitándolo a uno de carácter subsidiario. Junto con eso se llevó adelante un acelerado proceso descentralizador, transfiriéndose importantes funciones y competencias a las instancias periféricas del Estado. El objetivo de la instauración del modelo neoliberal era erradicar de raíz el modelo social prevaleciente en Chile desde la década del '30, especialmente por las promesas de redistribución del poder económico y político que se había alcanzado en los gobiernos del demócratacristiano Frei Montalva y del socialista Allende (Garretón, 2013). Para la dictadura cívico-militar, el objetivo fue crear, parafraseando a Polanyi (1989), una *sociedad de mercado*. Es así como, en poco más de una década, Chile transitó desde un Estado desarrollista hacia un Estado subsidiario, donde las relaciones de mercado y de competencia se extendieron al conjunto de las esferas sociales (Rodríguez, 2005). Convertir al mercado en el principio organizativo de la sociedad es un proyecto cultural que ha inundado las prácticas y representaciones en el conjunto de las esferas de la sociedad (Lechner, 2002).

Pese a estos acelerados cambios en el conjunto de la administración del Estado, de la economía y de la sociedad, en educación las reformas de mayor calado fueron más tardías, precipitándose solo luego de las Directivas Presidenciales para la Educación de 1979, donde se definieron las tareas relativas al proceso de descentralización administrativa y municipalización que se inició formalmente al año siguiente.<sup>23</sup> Críticas al tamaño, ineficiencia y

---

<sup>23</sup> En relación con el proceso de descentralización y de promoción de los sostenedores privados, el año 1979 se fijaron las funciones de las Direcciones provinciales, se hizo el reglamento de la nueva Ley de Subvenciones, se determinaron normas básicas para las relaciones entre establecimientos educacionales particulares, el MINEDUC y sus organismos dependiente, se delimitaron las facultades de las Secretarías Regionales del Ministerio de Educación, se creó el Fondo Común Municipal y se fijaron las normas sobre rentas municipales. En 1980, se dictaron las normas para el traspaso provisorio de liceos técnico profesionales a corporaciones privadas sin fines de lucro; establecieron normas para iniciar el traspaso de servicios del sector público al municipio; se hizo el reglamento sobre los requisitos de adquisición y pérdida del reconocimiento de cooperador de la función educacional del Estado a establecimientos de educación particular; y, por último, se definió un nuevo reglamento de subvenciones. Respecto del proceso de *municipalización*, véase Edwards, Assaél y López (1991), Espínola (1991, 1995), Espinoza y González (1993), Rodríguez (2005), Larrañaga (2007), Latorre, Núñez, González y Hevia (1991), Serván (2005).

naturaleza burocrática del Estado fueron algunas de las razones esgrimidas por quienes sostenían la necesidad de descentralizar el sistema educacional. De ese modo, sus propuestas apuntaban a hacer más eficiente la labor del Estado y así responder adecuadamente a las demandas políticas, económicas y sociales del país. La búsqueda de mayor eficacia y cercanía con las comunidades eran también parte de la promesa de reforma sustantiva del sistema educacional en Chile. Esta gran transformación operada en el conjunto de la sociedad chilena impuso en el campo educativo una nueva matriz institucional competitiva y descentralizadora que lo modificó de raíz (Donoso, 2004). Este nuevo diseño institucional que se comenzó a estructurar a partir de 1980 en Chile respondió a la búsqueda de coherencia del sector educativo con el modelo económico nacional, "es decir, a una causa netamente política, e incluso con una clara orientación ideológica" (Donoso, 2004, p. 152). Este nuevo modelo de cuasimercado se basó en tres principios: mercado como asignador de recursos (competencia, elección e información), subsidiaridad y reducción estatal (focalización y privatización) y descentralización territorial (Olavarría y Palma, 2007).

### **5.2.1.- Mercado como asignador de recursos: *voucher* y competencia**

El primero de estos principios (*mercado como asignador de recursos*) se expresó en el cambio en el modelo de financiamiento, estableciéndose la subvención a la demanda (*voucher*) como el único modo de financiar a escuelas públicas y privadas con subvención del Estado. Con esto, se consagró el principio de neutralidad del Estado frente a los proveedores de educación; es decir, el Estado debía financiar a instituciones públicas y privadas utilizando similares mecanismos presupuestarios. Con esto se modificó una larga historia de cooperación del Estado con sostenedores privados, pues este apoyo a la educación privada siempre se realizó resguardando la condición privilegiada de la educación provista por el propio Estado. Es así como el año 1974 se derogó la Ley N° 9.864 de 1951, donde se señalaba que los establecimientos

particulares gratuitos y sin fines de lucro recibirían el 50% del monto de lo recibido por alumno que asistía a una escuela del estado y un 25% para los colegios particular pagado.<sup>24</sup> A partir de ahí, el Estado comenzó a equiparar progresivamente los montos entregados a la educación particular en relación con la que recibía la educación fiscal. Además, como medida complementaria, se eliminó la obligatoriedad de las escuelas privadas de rendir exámenes frente a comisiones de establecimientos públicos (Espinoza y González, 1993).

En el nuevo modelo de financiamiento a la demanda, establecido finalmente en 1980 (D.L. N° 3.476 y D.L. N° 8.144), se definió que los centros recibirían recursos en función del número de estudiantes matriculados, con independencia de su naturaleza jurídica. El cálculo se estableció en base a la asistencia media por alumno matriculado en sus aulas. Como justificación para este radical cambio se indicaba que el financiamiento por necesidades (subsidio a la oferta) no estimulaba la calidad, y no constituía un incentivo para un mejor uso de los recursos ni para promover la asistencia y la retención del alumnado (Serván, 2005). Además de esto, el Estado se autoimpuso la obligación de financiar cuantos centros escolares privados solicitasen este *voucher*. Un aspecto complementario de esta política fue favorecer la completa libertad de elección de las familias para decidir dónde escolarizar a sus hijos.

Finalmente, en 1988 se introdujo una prueba estandarizada de medición de conocimientos (Prueba SIMCE), aplicada a todos los establecimientos del país, con el fin de estimular la competencia entre centros y orientar racionalmente las decisiones de los padres respecto a la elección de centro educativo para sus hijos.<sup>25</sup> Durante esta década, este instrumento de política,

---

<sup>24</sup> De acuerdo con el texto de Espinoza y González (1993) y Magendzo, Egaña y Latorre (1988), la subvención para colegios particular pagados había comenzado a disminuir significativamente a partir de 1965 hasta desaparecer en 1970, luego de la reforma constitucional de dicho año.

<sup>25</sup> De acuerdo con Ortiz (2012): "El origen del actual SIMCE se remonta al año 1982, cuando se inicia un programa de evaluaciones del desempeño escolar en 4º y 8º año de enseñanza básica, conducido por la Universidad Católica de Chile (Programa de Evaluación del Rendimiento, PER). Si bien este programa no fue la primera experiencia de evaluación estandarizada del desempeño escolar en Chile –lo fue la Prueba Nacional aplicada a los 8º básicos desde 1968 a 1971- puede ser

pilar de la competencia entre centros, estaba insuficientemente desarrollado, de acuerdo a los propósitos que los mismos creadores le asignaban en el proceso de consolidación del mercado educativo. Aún no se permitía la publicidad de los resultados, no se construían rankings con los mismos ni se utilizaba como indicador en la asignación de incentivos para establecimientos y actores escolares, como ocurriría en la década siguiente. Pese a esto, desde un comienzo, sus promotores advirtieron el potencial de esta prueba estandarizada y censal como herramienta de comparación de los “precios” de las escuelas. Como sostuvo Alfredo Prieto:

La comparación de calidad de educación de establecimientos con una comunidad de alumnos semejantes puede ser un elemento importante para el conocimiento que un padre de familia deba tener acerca de la calidad de educación que se está impartiendo en el lugar donde su hijo estudia. Esto, sin duda, facilita la elección del establecimiento. Podrá comparar un colegio municipal con uno particular subvencionado que están cerca, o bien dos particulares subvencionados entre si o diferentes particulares pagados entre sí. (...) La falta de la prueba a que me he referido [SIMCE] dejaría al sistema educacional que se ha diseñado sin una de las principales herramientas para hacer efectivas, reales y operativas el resto de las medidas que conforman la modernización educacional. (1983, pp. 96-98)

Sus promotores esperaban que bajo este esquema mejoraría la calidad de la educación y se incentivaría a los sostenedores a reducir los costos asociados al servicio educativo. Esta lógica de mejoramiento educativo a través de la competencia y de los mecanismos de mercado fue expresada con claridad en 1988 por Gerardo Jofré, asesor del Ministerio de Hacienda en dicho periodo:

---

considerado el antecesor del Simce actual por la unidad de propósitos de ambos y por la continuidad de sus creadores” (2012, p. 356).

...el establecimiento que ofrezca un mejor servicio educacional obtendrá mayor alumnado; como sus ingresos dependen del alumnado que obtenga, el establecimiento estará incentivado a maximizar su calidad. Pero, por otro lado, todos los recursos con que cuenta el establecimiento para financiar su actividad son los obtenidos según el alumnado conquistado; por lo tanto, debe equilibrar la búsqueda de la máxima calidad con la minimización de los costos. En la medida que el establecimiento sea exitoso en optimizar la relación calidad-costos, obtendrá el máximo de excedentes, y por ende, estará en condiciones de expandir su acción. Lo contrario ocurre con el establecimiento ineficiente, que tiende a desaparecer. Esta modalidad, entonces, incentiva a maximizar, a nivel del sistema como un todo, la calidad de la educación, dados los recursos que el Estado posee para este fin (1988, p. 213).

Mediante este conjunto de medidas se promovió la 'competencia total' y 'en igualdad de condiciones' entre establecimientos públicos y privados por los recursos necesarios (Bellei, 2003). La instalación de incentivos para el comportamiento estratégico por parte de agentes e instituciones es un paso adelante para la mercantilización y privatización de la educación. Esto redundará en la promoción de un tipo de subjetividad acorde a lo que el nuevo mercado educativo espera.

### **5.2.2.- Subsidiariedad del Estado**

El segundo principio (*subsidiariedad del Estado*) fue refrendado en la Constitución de 1980, legislación aprobada en un contexto carente de las libertades políticas, que no aseguraban condiciones mínimas para la competencia democrática (Cavallo et al., 1988). Este principio de subsidiariedad afirma:

...que el Estado debe velar por el bien común de la sociedad, lo que significa fundamentalmente que debe respetar el adecuado cumplimiento de los fines propios de los organismos sociales intermedios como las familias, las organizaciones gremiales y comunales. El Estado no debe, en esta perspectiva, intentar sustituirse a ellos, salvo en el caso de que estas organizaciones se vean imposibilitadas de realizar sus fines por su cuenta (Ruiz, 2010, p. 105).

Desde esta óptica, el individuo aparece como portador de derechos naturales y superiores al Estado, identificándose a las "asociaciones intermedias" como un escalón superior al individuo pero anterior a la sociedad y al Estado. En esta construcción jerárquica, el Estado carece de toda legitimidad para actuar sin afectar con ello la libertad del individuo y de los llamados "cuerpos intermedios" (Núñez, 2011).

A diferencia de la Constitución del 25, en la del año '80, en su artículo 19, se identificó expresamente a las familias como principales responsables de la educación de los hijos y al Estado se le asignó como función principal garantizar la libertad de las familias para poder elegir y la protección del derecho de abrir establecimientos privados. Se asumía que el Estado debía apoyar solo a las familias de menores recursos que no estaban capacitadas para sufragar por sí mismas los costos asociados al servicio educativo. En relación con la acción del Estado, se asumía que los beneficiarios debían ser educados en la medida de sus posibilidades de desarrollo, entregando las herramientas a los individuos para una integración subordinada y no plena en el mercado (Magendzo et al., 1988). Como lo sostiene un documento gubernamental de la Oficina de Desarrollo y Planificación: "No se puede dejar a los sectores más pobres sin la educación suficiente para salir del círculo de la miseria, como tampoco se puede fomentar en ellos la asimilación de valores que corresponden a patrones de vida inalcanzables" (Odeplan, 1985, p. 22). De ese modo, la aplicación del principio de subsidiariedad solo implicaba que el Estado se comprometía a asegurar el acceso a la educación básica y no la

enseñanza secundaria o superior. Esta concepción fue expresada con claridad en la Directiva Presidencial sobre la Educación de 1979, cuando se señalaba:

Alcanzar la educación media y, en especial, la superior constituye una situación de excepción para la juventud y quienes disfruten de ella deberán ganarla con esfuerzo (...) y además debe pagarse o devolverse a la comunidad nacional por quien pueda hacerlo ahora o en el futuro.

Junto con lo anterior, y como forma de hacer operativa la libertad de enseñanza, el Estado se encontraba mandado a apoyar financieramente, vía una subvención, a los proyectos educativos privados. Tal como lo indicó en la época Alfredo Prieto, Ministro de Educación entre 1979 y 1982, el alcance de dicho principio se podía resumir en lo siguiente:

...el Estado debe ir creando los establecimientos educacionales que sean necesarios cuando no hay quien preste el servicio de la educación (...) Es deber del Estado velar porque los padres puedan hacer efectivo el derecho de escoger el establecimiento donde sus hijos puedan estudiar, lo cual implica facilitar los mecanismos que permitan la creación de establecimientos educacionales (1983, p. 13).

Durante el periodo, se produjo un importante desequilibrio en el gasto educativo, pasando a ocupar el gasto privado una parte creciente del gasto total, en especial en el nivel terciario (OCDE, 2004). La transferencia del esfuerzo financiero hacia las familias implicaba, en primer término, estimular el traslado de estudiantes desde la red pública a la privada, pero también favorecer desde el Estado el nacimiento de nuevas escuelas privadas con subvención estatal. Ya en el Decreto Ley N° 456, del 13 de Mayo de 1974, se manifestaba que "es preocupación preferente del Supremo Gobierno estimular la creación de instituciones particulares de enseñanza que integren el sistema educacional, ajustándose a los planes y programas oficiales." Pocos años

después, en la Directiva Presidencial sobre la Educación de 1979, se expresaba que:

...a fin de disminuir los déficits educacionales el Estado fomentará la enseñanza particular sin que ello signifique postergar su propia y preferente obligación de educar, ni que renuncia a su función superior, normativa y fiscalizadora en materia de instrucción.

Además de la transferencia de dineros por la vía de subvenciones por estudiante a los sostenedores privados, esta política desarrollada a partir de 1977 también significó el traspaso de una parte de los establecimientos fiscales de Educación Técnica Profesional a distintas Corporaciones empresariales, financiando por medio de presupuesto y no de subvención por alumno la operación de dichas instituciones.<sup>26</sup> A estas corporaciones, se les traspasó en comodato por 99 años los bienes raíces y los bienes muebles, equipos e instalaciones, además del personal que laboraba en esos liceos. Sin embargo, pese a la voluntad gubernamental, el alcance de esta política fue limitado, por el escaso interés del sector empresarial y por el incremento sostenido en el costo por alumno matriculado (Espinoza y González, 1993). Junto con lo anterior, y con el fin de favorecer el desarrollo del sector privado, en el marco

---

<sup>26</sup> Corresponden a establecimientos educacionales de Enseñanza Media, especialmente Técnico Profesional, a cargo de 21 instituciones empresariales que administraban 70 establecimientos. El traspaso de estos establecimientos al sector privado se hizo bajo la figura legal de un comodato precario (99 años) o convenios prorrogables. Hasta la actualidad reciben subvención del Estado bajo una modalidad diferente al resto de los establecimientos públicos o privados del país. Algunas de las corporaciones privadas beneficiadas, principalmente empresariales, fueron: Corporación de la Capacitación Industrial de la Sociedad de Fomento Fabril, Corporación de Desarrollo Social Sector Rural (CODESER), Corporación Privada de Desarrollo de Curicó (CORPRIDE), Corporación Educacional de la Construcción, Fundación Almirante Carlos Condell, Fundación Educacional y Cultural San Pablo, Fundación de Promoción de la Educación y la Cultura (FUPEC), Instituto del Mar, Corp. Educacional de Desarrollo Artístico, Fundación de Solidaridad Romanos XII, Corporación Educacional de la Asociación de Industriales Metalúrgicos (ASIMET), Corporación Educacional Textil y de la Confección, Corporación Artes Gráficas y Afines, Corporación de la Cámara de Comercio de Concepción, Corporación de Capacitación Industrial y Minera, Universidad Tecnológica Metropolitana, Fundación Nacional de Educación Laboral y Universidad de Santiago de Chile, Fundación Privada de Desarrollo Social IX Región. (Maldonado, 2003).

de las restricciones del gasto público que caracterizaron la década del '80, se adoptó la decisión de reducir al mínimo la inversión en las escuelas subvencionadas por el Estado, en particular de la escuela pública:

En la medida que suba "en exceso" la calidad de las escuelas subvencionadas, tenderá a vaciarse un contingente de alumnos desde las pagadas a aquellas. Si el Estado aumenta persistentemente las subvenciones, tiende a que toda la población termine educándose en forma gratuita. Esto puede parecer atractivo a muchos analistas, pero significa echar una pesada carga sobre las espaldas de la economía (...) la conclusión de este análisis no es, en modo alguno, que la calidad de las escuelas subvencionadas deba caer. La conclusión es que debe 'administrarse' (Jofre, 1988, pp. 213-214).

### **5.2.3.- Descentralización Territorial: el proceso de municipalización/alcaldización**

El tercer principio en cuestión alude al traspaso de la propiedad de los establecimientos públicos desde el Ministerio de Educación a los municipios, proceso conocido como *municipalización*. La implementación de esta lógica descentralizadora iba en consonancia con un proceso global del país, tendiente a desplazar algunos servicios sociales a los niveles locales. En educación, comenzó a partir de 1981 y supuso una modificación sustantiva en el rol del Estado. El proceso se realizó en dos oleadas: hasta abril de 1982, se traspasaron la mayor parte de los establecimientos a las nuevas entidades municipales, con un total de 5.724 establecimientos –un 84% del total- y casi 2 millones de estudiantes transferidos (Hevia, 1982). Sin embargo, la severa crisis económica que se desató ese año trajo como consecuencia la congelación de la subvención y la anulación del incentivo económico con que contaban los alcaldes y los docentes para aprobar el traslado. Cuando Mónica Madariaga, a la sazón Ministra de Educación, decide detener el proceso de transferencia restaba aún el traspaso del 16% de los establecimientos públicos (Espinoza y

González, 1993). El año 1984, el gobierno busca concluir aceleradamente este proceso, aun cuando no existían las condiciones económicas que habían favorecido su implementación hasta antes de la crisis económica. Pese a la fuerte oposición del movimiento estudiantil secundario (Alvarez, 2007) y de sectores del profesorado agrupados en la Asociación Gremial de Educadores de Chile (Reyes, 2005), y a la intención inicial de realizar un traspaso gradual de los establecimientos, que incluía una fase primera de experimentación y pilotaje para posteriormente masificar el modelo en el conjunto del sistema, hacia 1986 el proceso había concluido (Edwards et al., 1991).

El objetivo de largo plazo del proceso de municipalización era la privatización del servicio educativo. Sin embargo, como señala Iván Núñez, citado en Almonacid et al. (2008), el intento de la dictadura quedó a medio camino, pues el propósito era:

...desmantelar [la educación pública] y reemplazarla por la total autonomía de las escuelas y por su paso a manos privadas y por el funcionamiento del sistema de acuerdo a parámetros del mercado, libertad de opción de los consumidores de educación, etc., de entrar y salir de la oferta según resultado de calidad (2008, p. 9).

Este objetivo se encontraba presente, por ejemplo, en el Art. 26 del Decreto Ley Nº 3.477 del Ministerio de Hacienda, con fecha del 29 de Agosto de 1980. En este se establecieron normas de carácter presupuestario y administrativa para el Estado, entre ellas para las Municipalidades que se hicieran cargo de los servicios descentralizados, señalando la posibilidad de que las Municipalidades concesionen a privados la administración y gestión de los servicios educativos y les entreguen en comodato los bienes inmuebles<sup>27</sup>:

---

<sup>27</sup> En esta misma dirección, Juan Enrique Froemel, subsecretario de Educación del periodo, señala: "Yo tengo la impresión de que nunca la idea fue municipalizar... como objetivo final. Mi impresión es que la municipalización fue siempre un paso intermedio; mi impresión es que la idea matriz era privatizar y que lo que sucedió es que no se pudo privatizar, porque si tú miras la Ley de

Las Municipalidades que tomen a su cargo servicios de las áreas de educación, de salud o de atención de menores, para los efectos de la administración y operación de ellos, podrán constituir, conforme a las normas del Título XXXIII del Libro I del Código Civil, con organizaciones de la comuna, interesadas en los servicios referidos, una o más personas jurídicas de derecho privado, o podrán entregar dicha administración y operación a personas jurídicas de derecho privado que no persigan fines de lucro. (...) Autorízase a las municipalidades que otorguen la administración de los servicios referidos a personas jurídicas de derecho privado para entregarles en comodato los bienes inmuebles destinados a los servicios referidos, ya sean de propiedad de la municipalidad o ésta los haya recibido, a su vez, en comodato para tales servicios.

Este paso intermedio que constituía la municipalización, suponía también la adopción de un modelo educativo poblado por sostenedores de gran tamaño, con el fin de aprovechar la economía de escala, y no necesariamente se deseaba avanzar hacia la atomización de la propiedad de los sostenedores privados, tal como ocurrió en un primer momento. Esta representación de los sostenedores privados ideales, que funciona como modelo cultural para el conjunto del sistema educativo, es expresada con claridad en una reflexión del ex Ministro de Educación, Alfredo Prieto:

La idea que teníamos como producto que tenía que venir después, en un esquema en que la persona tuviera los recursos, vía directa o vía del Estado, para que sea el demandante de la prestación de servicio educacional y de alguna manera *instituciones educacionales más grandes y más repartidas*, como así el tema de las ISAPRES, que tuvieran colegios, con organizaciones que tuvieran 80 colegios, 100 colegios institucionales, qué sé yo; donde la persona recurriría a Ud. donde esté y Ud. Tuviera su bono... A mí no me preocupaba que fueran municipales; yo

---

Subvención inicial, está claramente establecido que los municipios entreguen los colegios a comodatos privados... quizás reteniendo algunos establecimientos emblemáticos". Entrevista a Juan E. Froemel en Almonacid, Luzón y Torres (2008, p. 10).

pensaba que el esquema, en definitiva, iba a *estar más en instituciones privadas, con fines de lucro o sin fines de lucro, pero grandes administraciones educaciones* que se toparan con la calidad de eficiencia y que las personas demandaran sobre esos establecimientos y lo que yo, como Estado, me tenía que preocupar es entregarle los recursos a esa persona para prestar el servicio. Esto que estoy diciendo está mirado a 25 años plazo; nosotros pensábamos que teníamos que tener todo un proceso de etapas, y que después tendrían que venir otras etapas; por eso yo le digo si hubiéramos ganado el plebiscito... y si hubiera ganado Pinochet". (Entrevista A. Prieto, en Almonacid et al. 2008, p. 10)

De acuerdo con el autoritarismo en boga en el gobierno de Pinochet, en el proceso de municipalización primó la lógica de descentralización financiera como mecanismo para estimular la competencia entre establecimientos, antes que como un mecanismo para promover un mayor diálogo con los usuarios efectivos y así adaptar "la oferta educativa a las necesidades y características socioculturales de los alumnos" (García Huidobro, 2003, p. 257). En rigor, se estaba en presencia de una *descentralización administrativa*, con objetivos centrados principalmente en la disminución del gasto público, en la desregulación del sistema y en la construcción de un mercado educativo. Si bien algunos investigadores de oposición miraban con simpatía el proceso de municipalización (Picazo, 2013), lo cierto es que la dimensión pedagógica o política resultó oscurecida en este proceso descentralizador.<sup>28</sup> Esto tuvo dos

---

<sup>28</sup> Para comprender la complejidad que entrañaba el proceso de municipalización, y la perspectiva que asumen investigadores educacionales de oposición y gobierno, es sugerente el libro editado por Cristian Cox, donde se transcriben las discusiones del seminario organizado por el CIDE, que tenía como objetivo "dar un primer paso hacia la producción de consensos respecto a criterios de política educacional" (1985, p. 3). En dicho seminario, Iván Núñez, ex Superintendente de Educación en el gobierno de Salvador Allende y futuro asesor de Ministros de Educación durante los gobiernos postdictadura, señaló: "Yo quisiera declararme fanático de la municipalización. Efectivamente coincido en que una de las transformaciones más significativas que ha ocurrido en la educación chilena en nuestros tiempos ha sido justamente ésta. Me preocupa constatar que hay gente que hoy día quiere dar vuelta atrás, me preocupa saber que los dos principales gremios del Magisterio, por ejemplo, que no se han podido poner de acuerdo en muchas cosas, están de acuerdo justamente en que vuelva el control de las escuelas públicas al Ministerio de Educación. (...) Vuelvo a decir que yo no quisiera la vuelta a la centralización, la vuelta al -estatismo

consecuencias gravitantes para el ulterior desarrollo del sistema escolar: por un lado, se produjo un proceso de descentralización limitado a lo financiero-administrativo, que no estuvo acompañado de un proceso de transferencia de poder real o de mayor participación a los actores escolares locales o las instancias intermedias; lo que, a su vez, generó –a modo de segunda consecuencia- una disociación entre las labores técnico-pedagógicas (las que, en su mayoría, quedaron concentradas en el nivel central del Ministerio de Educación), y las labores de administración y financiamiento en las municipalidades y las de supervisión y control en instancias intermedias dependientes del Ministerio de Educación (OCDE, 2004).

#### **5.2.4.- Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza<sup>29</sup>**

Los principios e instrumentos de política pública mediante los cuales se construyó el cuasimercado educativo en la dictadura quedaron plasmados en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (Ley N° 18.926), promulgada el día 7 de Marzo de 1990 y publicada tres días más tarde, el día antes de que

---

indiscriminado, monstruoso, hipertrófico, que se había producido en este país”. En una línea diferente, Alfredo Bravo también opositor a la dictadura, sostenía la necesidad de descentralizar, pero cuestionaba los mecanismos escogidos: “No creo en la municipalización ni en las actuales circunstancias, ni en posteriores circunstancias, en lo que sí creo es en los procesos de participación y descentralización en el campo de la educación, que no necesariamente deben darse a través de la municipalización. (...) Obviamente que había que descentralizar. No hay ninguna razón para que no se pudiera descentralizar como lo hizo inicialmente este mismo gobierno, a través de las Secretarías Regionales de Educación, con lo cual conseguía dos cosas, una razonable desconcentración de trabajo administrativo, pero al mismo tiempo la conservación de la unidad al sistema. Yo pienso que en países como el nuestro, el resguardar un poco la unidad del sistema es un sano principio”. En Cox (1985, pp. 122-126)

<sup>29</sup> En este punto nos basamos en un análisis presentado en un trabajo anterior, en Santa Cruz G. (2006b).

Pinochet dejase el poder. La sorpresa generada en el gobierno entrante la refleja la siguiente entrevista de Iván Núñez, quien señala que<sup>30</sup>:

...cuando llegamos al Ministerio de Educación con el equipo del Ministro Lagos, con Cristian Cox, Juan Eduardo García Huidobro (...) el mismo día 12 de septiembre estábamos aquí instalándonos (...) nos enteramos de la existencia de la LOCE, ¡aquí adentro! ... Claro, porque incluso yo creo que no leí el Diario Oficial en esos días. Yo no me acuerdo quién nos contó, debe haber sido alguno de los abogados que había antes... En fin, alguien nos dijo: 'Mire, se acaba de dictar esto', y vimos lo complejo que era. (Núñez, citado en Almonacid et al., 2008, p. 20)

Pese a la incomodidad que representaba tener que asumir este legado de la dictadura, desde un inicio, se aceptó no modificar la LOCE. No había fuerza política suficiente en dicho momento, las prioridades del gobierno estaban centradas en asegurar la gobernabilidad y, por último, existían ciertas coincidencias entre aspectos de esta nueva legislación y el proyecto que venía a impulsar el gobierno democrático. El modo de gestión pública que se deriva de esta ley presenta similitudes con las críticas al Estado centralista desarrolladas por los intelectuales que ingresarán al Ministerio, y que venían construyendo desde la década de los '80 (Picazo, 2013).

En términos específicos, en la LOCE se fijaron los requisitos mínimos que se debían cumplir en los niveles de enseñanza básica y media, se estableció el deber del Estado de velar por su cumplimiento y se normó el proceso de

---

<sup>30</sup> Para comprender el proceso micropolítico resulta sumamente interesante el trabajo de Almonacid et al. (2008). En este, el ex Ministro de Educación al momento de promulgarse la LOCE, René Salamé, cuenta que el "Ministro Lagos me lo tiró por la cabeza y me dijo: "¡pero, cómo ¿un proyecto a última hora?...! Me lo sacó [en cara] y me amenazó con la prensa. (...) Se lo dije al Ministro Lagos en un artículo para *El Mercurio*: 'Ud. dice que va a cambiar de un plumazo [la LOCE]' y yo le digo que pasará Ud., el gobierno en el cual Ud. es Ministro y el que sucede al que está Ud. y no le van a cambiar ni siquiera una coma." (R. Salamé citado en Almonacid et al., 2008, p. 22). La tardanza en ser promulgada la ley parece deberse más a la existencia de disputas internas en la dictadura que a un deliberado intento por aprovechar el momento de confusión generado por el fin del régimen militar y la proximidad de la asunción al poder del gobierno democrático.

reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel. La LOCE constaba de 87 artículos permanentes y 8 artículos transitorios, y dado su carácter de ley orgánica de la república, su eventual modificación o derogación requería de un quórum de 4/7 en ambas cámaras.

Esta normativa se conformó reuniendo diferentes decretos dictados durante la década del 80', que reflejaban el esfuerzo de la dictadura por transformar el campo educativo. En esta nueva ley orgánica se reflejaron los principios del cuasimercado educativo en Chile: subsidiariedad del Estado, descentralización territorial de la oferta pública, igualdad de trato entre las redes, financiamiento vía subvención a la demanda y desvalorización del trabajo docente y se sus organizaciones gremiales.

Esta norma legal le asignó al Estado un rol subsidiario en la educación, señalándose que el deber de educar corresponde a la familiar y al Estado "otorgar especial protección al ejercicio de este derecho" (Art. 2º). En el artículo 3 se señala que es deber del Estado "resguardar especialmente la libertad de enseñanza" y, más adelante, que debe financiar un sistema gratuito que asegure el acceso a la educación básica. También es rol del Estado fijar los contenidos y objetivos mínimos de enseñanza.

En resguardo de la libertad de enseñanza, en el artículo 21 se señala que el Estado "reconocerá" oficialmente a los establecimientos de enseñanza básica y media cuando cumplan los siguientes requisitos: tener un sostenedor (persona natural o jurídica) que debe contar con licencia media; ceñirse a los planes y programas de estudio oficiales; poseer el personal docente, administrativo y auxiliar suficientes; funcionar en un local que cumpla con normas generales; y, por último, disponer de mobiliario y material didáctico adecuados. Respecto de esto, llama la atención los escasos requisitos existentes para ser considerado apto para abrir un establecimiento y recibir la subvención del Estado. Otro aspecto relevante de la LOCE es el hecho de permitir que los sostenedores de establecimientos de básica y media puedan

lucrar, posibilidad que legalmente no existía para las instituciones de educación superior.

Al respecto, conviene precisar que la LOCE obligaba al Estado a contar con mediciones periódicas y estandarizadas respecto del cumplimiento de los objetivos fundamentales. Asimismo, se señalaba que los resultados de la prueba SIMCE debían ser publicados en los diarios y elaborar estadísticas de sus resultados. Esta prescripción sobre la necesidad de contar con el SIMCE y los modos en los que se debe utilizar, está orientado más a ser una herramienta que provee de información al mercado, para que los padres cuenten con información precisa sobre los resultados académicos de los establecimientos y así escojan correctamente.

Esta nueva ley educativa rigió sin cuestionamientos significativos el sistema educacional hasta que el movimiento de los pingüinos el 2006 hizo necesario discutir su reemplazo.

### **5.2.5.- Modelo de Mercado en educación: primeros resultados**

La implementación simultánea de este conjunto de mecanismos (competencia, subsidiariedad y descentralización) significaron una radical transformación en el sistema educacional y en el carácter del Estado. La crisis económica y la oposición de distintos actores sociales y políticos –entre ellos algunos internos al propio régimen- impidieron que se consumara en su totalidad el proyecto original de ciertos sectores neoliberales de privatizar el sistema educativo. Pese a esto, los avances en esa dirección eran evidentes para cuando la dictadura llegó a su fin.

Algunas cifras pueden graficar esta profunda transformación en el campo educacional ocurrida en menos de diez años. Un primer elemento es la pérdida de peso de la educación pública en los niveles de enseñanza básica y media. Así, si en 1980, los establecimientos públicos correspondían al 72%, en 1990

eran el 64%; y en el caso de los estudiantes matriculados, los estudiantes en centros públicos pasaron de 78% a 59% entre 1980 y 1989. Por el contrario, el sector subvencionado más que duplicó su matrícula (pasando de 430 mil a 954 mil estudiantes) y el número de establecimientos creció de 1.627 a 2.694 en similares periodos (Ministerio de Educación, 2000). En consonancia con este propósito, la oferta de educación particular subvencionada aumentó sensiblemente durante la década, en particular en áreas urbanas densamente pobladas y en sectores de mediano ingreso. Por el contrario, en zonas rurales o urbanas con baja densidad poblacional y de mayor pobreza no aumentó significativamente la disponibilidad de escuelas particular subvencionadas durante este periodo (Cox, 2003). Esto incrementó la segregación del sistema escolar, tendiendo a huir los sectores de medianos ingresos de muchas escuelas y liceos públicos (Hsieh y Urquiola, 2003).

Esta parcial retirada del Estado también se expresó en la caída del gasto educativo, reduciéndose significativamente entre 1982 y 1990 (Tabla 7). Junto con ello, el valor de la subvención también cayó alrededor de un 25%, lo cual afectó severamente los ingresos de la educación municipal e implicó también la moderación en la tasa de crecimiento de la educación particular subvencionada. Esta caída en el gasto público, generada por la implementación de las políticas de ajuste estructural luego de la crisis de la deuda externa de 1982, implicaron que, al finalizar la década, la mayor parte de los municipios mostró profundos déficits financieros y no fue capaz de afrontar los desafíos económicos del nuevo diseño institucional (Espinoza y González, 1993).

Dado que estos déficits debían ser cubiertos por el nivel central, esto significaba, de acuerdo a los defensores del mercado, que los municipios no internalizaban la presión competitiva que sería la base del modelo de mercado. De hecho, pese a la caída de la matrícula y a la menor presencia relativa de las escuelas públicas, durante este periodo el número absoluto de establecimientos públicos solo disminuyó en 82 (Beyer, Eyzaguirre y Fontaine, 1999). Situación diametralmente distinta a la registrada en el nuevo milenio, donde esta caída se aceleró en un ritmo no visto con anterioridad. Por otra

parte, la participación de las familias fue más discursiva que real, estimulándosela a través del mecanismo de la salida antes que la 'voz' (Rodríguez, 2005).

Tabla 7  
Evolución del gasto en educación y sistema de subvenciones (Millones de pesos de 1999)

	Gasto Ministerio de Educación	Índice 1982=100	Subvención por alumno	Índice 1982=100
1982	736.453	100	13.787	100
1983	683.045	93	11.815	86
1984	665.064	90	11.050	80
1985	664.312	90	10.308	75
1986	603.680	82	11.685	85
1987	555.181	75	10.898	79
1988	573.547	78	11.009	80
1989	560.035	76	10.974	80
1990	533.781	72	10.445	76
1991	580.172	79	10.844	79
1992	656.518	89	11.872	86
1993	731.656	99	12.931	94
1994	793.783	108	14.508	105
1995	916.027	124	17.278	125
1996	1.039.147	141	18.648	135
1997	1.157.282	157	20.894	152
1998	1.274.587	173	22.216	161
1999	1.386.761	188	23.322	169
2000	1.499.695	204	24.896	181

Fuente: González (2003). Elaborado con datos de Compendio Estadístico del Ministerio de Educación.

En relación con las condiciones de trabajo docente, estas habían empeorado severamente luego de iniciarse las reformas medulares de la dictadura. Al ser traspasados a los municipios, los docentes perdieron su estatus de funcionarios

públicos, siendo sometidos en adelante al nuevo Código Laboral promulgado durante la dictadura, donde no se reconocían las especificidades de la función docente y se imponían importantes restricciones a la sindicalización, la negociación colectiva y el derecho a huelga (Edwards et al., 1991; Inzunza, 2009) Junto a esto, las condiciones salariales de los docentes, al igual que del conjunto de los trabajadores, empeoraron significativamente durante la década. Este proceso de deterioro no se detuvo sino hasta la vuelta de la democracia en 1990, año en que llegó su nivel más bajo, cuando representaba solo una cuarta parte del nivel alcanzado en 1970 (CENDA, 2002). Del mismo modo, disminuyó el número de profesores contratados, las ayudas en libros y en alimentación escolar, por nombrar algunos indicadores relevantes (Picazo, 2013).

En el plano de los resultados, las cosas no marchaban mejor. Las transformaciones de mercado introducidas en el sistema escolar durante el gobierno militar no produjeron una mejor oferta educativa. Sus defensores postulaban que la calidad de la educación se autorregularía, sin embargo, al finalizar el régimen militar, era posible observar un cuadro de deterioro general de la calidad de la educación, expresado en un empobrecimiento del currículo, débiles aprendizajes de los estudiantes, alta repitencia, elevado fracaso escolar y menoscabo de la profesión docente (Bellei, 2003). Como contrapartida a esto, la dictadura militar había logrado retomar la expansión del sistema educativo, en particular en educación secundario, pasando de 65% en 1982 a 82% en 1989 (Ministerio de Educación, 2000). Este periodo expansivo a diferencia del anterior se hizo acudiendo al mercado, con establecimientos particular subvencionados como agentes centrales, mediante los *vouchers* como principales instrumentos y ampliando el gasto privado.

En suma, las políticas educativas impulsadas durante esta década, cuyos principales rasgos hemos abordado en este acápite, se deshicieron de la matriz del estado Docente y, en su lugar, generaron las condiciones para que actores e instituciones se rigieran por mecanismos de mercado. Los ejes del nuevo paradigma educativo de mercado perviven hasta el presente, siendo solo

modulados o complementados por los gobiernos que le sucedieron. Esta es su principal victoria.

### **5.3.- Estado transicional: entre la promoción y el mercado (1990-2000)**

El día en que Patricio Aylwin asumió la Presidencia de la República, luego de casi 17 años de dictadura, su principal preocupación era consolidar las instituciones democráticas y ofrecer gobernabilidad al país, aceptando el corset que significaban las diferentes instituciones legadas por la dictadura. En un Estadio Nacional colmado de público, y transmitido en directo por la televisión, el presidente recién electo afirmó:

“Los demócratas chilenos escogimos, para transitar a la democracia, el camino de derrotar al autoritarismo en su propia cancha. Es lo que hemos hecho, con los beneficios y costos que ello entraña. (...) Lo que Chile nos pide es conservar lo bueno, corregir lo malo y mejorar lo regular.” (Aylwin, 1990).

De esa manera, la transición a la democracia en Chile se acomodó a las condiciones impuestas por el gobierno militar, haciendo que el triunfo electoral en el plebiscito de 1988 y en la elección presidencial de 1989, significaran sólo victorias tácticas en el marco de una aparente derrota estratégica del gobierno militar y que, en definitiva, tuvieron como principal consecuencia la consolidación de la economía de mercado (Navarro, 2002). La existencia de enclaves autoritarios, tributarios de la dictadura y de los acuerdos de la transición política, han limitado el carácter democrático y las capacidades de

autogobierno que caracterizan a las democracias fuertes.<sup>31</sup> El temor al recrudecimiento de la conflictividad social y política que había acompañado el último periodo de gobierno de Pinochet, la transición pactada que dejó a las Fuerzas Armadas en posición de fuerza y gobernar con un parlamento con mayoría de la oposición política, en buena medida, marcaron las decisiones durante este primer periodo.

Lo anterior explica, en parte, la política de desmovilización social operada desde los partidos gobernantes sobre los activos movimientos sociales (pobladores, estudiantes, mujeres, profesores, activistas de derechos humanos, etc.) durante el primer gobierno democrático. Como sostiene Durán (2012), paradójicamente la existencia de sectores duros al interior del bloque autoritario –la *camarilla pinochetista*<sup>32</sup>– constituyeron un sólido argumento para la pérdida de peso de los discursos maximalistas que cuestionaban

---

<sup>31</sup> Respecto de este punto, Garretón y Garretón (2010) afirman que los principales mecanismos-enclaves institucionales, presentes en la Constitución y refrendados en los acuerdos con la oposición plebiscitados el año 1989, mediante los cuales la dictadura buscó asegurar su régimen son: “1. La incorporación al Senado de miembros nominados al margen de elecciones populares: senadores elegidos por la Corte Suprema, el Presidente de la República, el Consejo de Seguridad Nacional. 2. La incorporación al Senado de los ex Presidentes de la República (sin distinción de si fueron o no elegidos democráticamente, exigencia que contiene la actual Constitución de Paraguay y la anterior de Venezuela). 3. Altísimos quórum para modificar la Constitución Política (2/3 de sus disposiciones más importantes y 3/5 para el resto). 4. Un sistema electoral minoritario (aunque presentado como mayoritario) binominal, en el que, salvo en el caso de que una de las combinaciones políticas doble a la segunda mayoría (o primera minoría), se produce un empate en el 90% de los distritos, y en prácticamente todas las circunscripciones electorales. 5. La calificación que la Constitución hace, para una gran cantidad de materias, entre leyes normales, leyes de quórum calificado y leyes orgánicas constitucionales, exigiendo para estas dos últimas materias quórum superiores a la mayoría simple: 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio. Son leyes orgánicas constitucionales, entre otras, las leyes electoral, sobre educación pública, partidos políticos, minas, administración pública, estados de excepción, Congreso Nacional, organización y atribuciones de los tribunales, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Tribunal Calificador de Elecciones, Contraloría General de la República, Fuerzas Armadas y Carabineros (Policía Uniformada), Banco Central, división política y administrativa del territorio, consejos regionales y provinciales, administración municipal” (2010, p. 118).

<sup>32</sup> Durante el primer lustro, los gobiernos de la Concertación enfrentaron dos conatos de resistencia –el ejercicio de enlace y el boinazo– por parte de las Fuerzas Armadas, como medidas de presión para detener la acción de la Justicia frente a la investigación de delitos cometidos en la dictadura (Cavallo, 1998).

restringirse a la democratización formal, a través de la institución de mecanismos propios de la democracia representativa, y planteaban la necesidad de un proceso de democratización social que pusiera a debate las estructuras que sostenían el orden económico y social heredado. Por lo mismo, el lema utilizado por Patricio Aylwin *justicia en la medida de lo posible* para referirse a la aplicación de justicia en los flagrantes casos de violaciones a los derechos humanos, se hizo extensivo a muchas otras áreas de la política, donde el realismo y el pragmatismo de caminos para asegurar la gobernabilidad y el régimen democrático devinieron en principios de la acción política deseable para la nueva coalición en el gobierno. Esto ha significado un divorcio sustantivo y creciente entre el espacio de la política y la gobernabilidad, donde impera una clase política circunscrita a dos grandes bloques, y el espacio de construcción social (Durán, 2012). Este diseño transicional para asegurar gobernabilidad fue generando, pese a sus propósitos iniciales, ámbitos de insuficiencias y carencias: mantención de los enclaves autoritarios, problemas de representación social, ausencia de debates sustantivos y debilitamiento de la acción estatal (Garretón, 1999).

Sin embargo, la dificultad política al no contar con la mayoría parlamentaria existente, y el temor de una regresión autoritaria si se tensionaban los límites acordados con la dictadura, es solo una parte de la explicación sobre la renuencia a convertir el cambio de las estructuras heredadas de la dictadura en un propósito central de la política implementada por la Concertación por la Democracia. También estaban operando ciertos deslizamientos doctrinarios en el propio bloque de centroizquierda que son coincidentes con esta tendencia de morigerar el discurso transformador en beneficio de construir un discurso político sobre la base de políticas no antagónicas y la *ética de la responsabilidad*. Crucial en este proceso fue la transformación vivida en la intelectualidad de centroizquierda, que había sobrevivido y se había desarrollado durante la dictadura en centros académicos independientes (Domínguez, 2006; Durán, 2000; Mella, 2011). Estos jugaron un rol relevante en los gobiernos democráticos, tanto en lo que se refiere a la

elaboración programática como en la destacada participación en puestos de responsabilidad política (Véase Tabla 8).

Tabla 8  
Procedencia de los ministros de los gobiernos de la Concertación por la Democracia

Presidencia	Centros de Estudios <sup>1</sup>	Ejercicio Profesional <sup>2</sup>	Políticos <sup>3</sup>	Total
Patricio Aylwin (1990-2004)	10	11	4	25
Eduardo Frei (1994-2000)	14	22	1	37
Ricardo Lagos (2000-2006)	11	11	10	32
Michelle Bachelet (2006-2010)	8	24	5	37
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>68</b>	<b>20</b>	<b>131</b>

1 Corresponde a aquellos ministros que antes de incorporarse al gobierno realizaban labores de investigación en algún centro privado de investigación.

2 Corresponde a los ministros que han destacado por ejercer sus profesiones en el ámbito privado.

3 Agrupa a ministros que han sido parlamentarios o dirigentes de partidos políticos.

Fuente: Huneus, Cuevas y Hernández (2014)

Esta deriva hacia una cultura del consenso (Picazo, 2001) fue favorecida por la confluencia de dos partidos históricos y tradicionalmente opositores: la Democracia Cristiana y el Partido Socialista. Este proceso de convergencia fue gestando una nueva forma de entender la práctica política, adoptando el modelo consociativo o concertacional de democracia. Este modelo que en sociedades democrática y plurales, el bloque gobernante antes que afirmarse en su mayoría ocasional debe buscar el consenso por sobre la oposición, incluyendo y no excluyendo, creando una democracia consensual (Ruiz, 1993). En su versión local, esto se llamó la política de los acuerdos o de los consensos, que caracterizó el modo de operar dominante del periodo postdictatorial (Durán, 2012).

En el contexto de los cambios vividos por la socialdemocracia producto de la aparición del proyecto neoliberal y el camino de renovación de ciertos sectores de la izquierda chilena iniciado poco después de la derrota de la

Unidad Popular (Moyano, 2010), existía una creciente convicción de la elite política e intelectual sobre la bondad de algunos aspectos del modelo de mercado impuesto en la dictadura. Carlos Ruiz (1993) los llamó "consensos sustantivos" y se referían a la aceptación del modelo representativo de democracia (en su versión procedimental) y la consideración del libremercado como 'el modelo económico' por parte de los actores políticos fundamentales.

### **5.3.1.- Cambio y continuidad en la educación transicional**

A la vuelta de la democracia en 1990, el diagnóstico hecho por el gobierno de Chile sobre la situación de la educación no parecía ser tan crítica. Se sostenía que el sistema escolar mostraba logros importantes –especialmente en escolarización y alfabetismo-, pero, se indicaba, presentaba problemas en equidad, calidad y gestión, fundamentalmente en la situación de los profesores y el financiamiento, ya que ambos aspectos habían sufrido graves deterioros durante la dictadura (García-Huidobro y Cox, 1999). Esto se expresaba, por ejemplo, en una significativa merma en el gasto público en educación, comparado con su tendencia histórica antes de la dictadura. De hecho, el primer presupuesto del gobierno democrático (asignado por el último gobierno militar para el año 1990) sólo representaba el 72% del monto actualizado del presupuesto del año 1982 (Donoso, 2006). Este ambivalente diagnóstico consolidó la convicción de que la tarea de la democracia entrante debía consistir en afianzar aquellos aspectos positivos de las reformas introducidas por la dictadura y concentrarse en las muchas facetas deficitarias. Junto con eso, estaban aún presentes en las memorias, los recuerdos del conflicto de la Escuela Nacional Unificada –proyecto educativo del gobierno de Salvador Allende- y las dolorosas consecuencias –en particular, para los docentes- de las reformas de los años 80. Como sostiene Bellei, una “agenda de reformas institucionales en educación poseía un potencial de conflicto político inmenso” (2015, p. 26).

Considerando esto, el nuevo gobierno tomó la decisión estratégica de no revertir la municipalización ni modificar el modelo del *voucher* establecido en 1981 (Cox, 2003). Esta crucial decisión se adoptó, en parte, por temor a poner en peligro la frágil transición a la democracia y a no tener la mayoría parlamentaria necesaria. El sistema binominal, que castigaba a la mayoría, no le permitió al gobierno tener mayoría parlamentaria, sino hasta el gobierno de Bachelet, en 2006, la que, sin embargo, era insuficiente para aprobar leyes que necesitaban mayorías calificadas, como las leyes orgánicas o constitucionales. Juan Eduardo García-Huidobro, investigador en educación e importante funcionario ministerial del primer periodo, grafica esta inhibición a modificar las leyes, como la existencia de “luces rojas” que indicaba áreas que no podían ser traspasadas.

En el momento en que se instalan los gobiernos de la Concertación, hay un conjunto de problemas de deficiencias evidentes del funcionamiento de las escuelas, que iban desde el hecho de que no había textos, no había profesores, los salarios docentes estaban por el suelo, etc. y, por lo tanto, había un enorme trabajo que tenía que ver con mejorar las condiciones de insumos, de mejorar currículum, afianzar los sistemas de medición, etc. Hay, por otro lado, un área roja, donde hay electricidad de alta tensión que no conviene acercarse, que es todo lo que tiene que ver con lo institucional, porque veníamos saliendo de una dictadura, una transición pactada, y de alguna manera de saber que no hay mayoría en el Congreso para cambiar esas cosas, y que cualquier cambio de eso va a generar problema, y, por lo tanto, yo creo que Ministro tras Ministro, administrador tras administrador—y yo me incluyo— siempre que llegábamos al tema legal, se era tremendamente reticente y el esfuerzo ha sido hacer las menos leyes posibles y lo más abarcativas posibles... y no hay mucho más. (Entrevista a J. E. García Huidobro en Almonacid et al., 2008, p. 24).

En ese sentido, la reforma educativa de los '90 se desplegó a partir de un amplio consenso político que dejó incólume, y aceptó de buen grado, las bases del sistema instaladas por la dictadura. Así se decidió llevar adelante una

profunda reforma educacional dentro de moldes predefinidos: una ley educacional no democrática, una estructura ministerial rígida, y un sistema educacional drásticamente descentralizado y privatizado (OCDE, 2004). Algunos autores sostienen que el Estatuto Docente, instrumento legal que recuperaba en parte la condición laboral de los docentes de la educación pública, al asegurarles un mínimo de estabilidad, mejorarles los salarios y reconocerles como trabajadores públicos, constituía un mecanismo de transacción para no retrotraer el conjunto del sistema educacional a la situación pre-1980, es decir, antes de las reformas introducidas por la dictadura (Contreras, Larrañaga, Flores, Lobato y Macías, 2005). Son el único actor relevante que en dicho primer periodo cuestiona esta decisión sustantiva adoptada por el nuevo gobierno democrático.

Esta decisión estratégica de mantener el statu quo formaba parte de un conjunto de decisiones tomada por la coalición entrante que respondía a la aceptación de aspectos nucleares del modelo impuesto por la dictadura. Respecto de este punto, es sumamente relevante comprender las exigencias que debía tener, de acuerdo a Cox, la política educativa en transición, lo que se entendía a partir de la diferencia existente entre las nociones de agenda de consenso y de agenda antagónica, en tanto opciones que tenía el nuevo gobierno para organizar la política educacional. La agenda antagónica se construye en torno a la disputa por la sustitución del sistema político y el estado por las relaciones de mercado. Los puntos centrales son: i) reversión de la privatización y vuelta al estado docente; y, ii) descentralización.

Por el contrario, la agenda de consenso no cuestiona ninguno de los vectores de la acción del régimen autoritario, pues se conforma de: i) necesidad de establecer mecanismos de participación en los niveles de escuela y de sistema; ii) necesidad de reestablecer niveles históricos de gasto; iii) mejorar condiciones de empleo docente; iv) papel central del Estado en la provisión y el principio de la igualdad de oportunidades (Cox, 1989). Cox plantea que en esta agenda no antagónica:

...las relaciones entre sistema político y educación son de invención institucional más que de redistribución de límites existentes (...) [pues] los caminos del desarrollo de nuestra educación no pasan por intentar 'simplificar el cuadro institucional' sino por asumir lo que se tiene al respecto, explotando sus posibilidades en términos de mejoras sustantivas en la calidad de los saberes transmitidos, así como en la equidad de su distribución (Cox, 1989, pp. 42-44).

En concreto, la propuesta de Cox plantea que el gobierno entrante se debe estructurar para dar respuestas a tres desafíos: i) mejora de instancias de gobierno y coordinación; ii) mejora de los mecanismos de control democrático; iii) enriquecimiento de los procesos de producción del saber a ser comunicado por el sistema escolar.<sup>33</sup>

Al igual que ocurrió en el resto de las políticas públicas, la decisión sobre no revertir las transformaciones educativas de la dictadura fue acompañada de una creciente convicción sobre ciertos aspectos beneficiosos de dichas reformas, siempre que fuesen atacados las externalidades negativas que estas habían provocado. En el campo educativo, esto implicó en concreto el convencimiento, por parte de los partidos políticos en el poder y de la intelectualidad educativa ahora incorporada al gobierno, que aspectos tales como la municipalización o el financiamiento vía *voucher* no debían ser modificadas<sup>34</sup>. Al respecto, le cabe un rol relevante a los centros académicos

---

<sup>33</sup> Buena parte de los puntos que Cox (1989) identifica aparecen en el primer programa de gobierno, y dada la relevancia que este investigador adquiere al interior del Ministerio de Educación, conforman la piedra angular de la reforma durante toda la década del '90. En particular, cabe mencionar la centralidad de la reforma curricular a partir del segundo gobierno democrático, la que se aborda con fuerza una vez que diversos programas compensatorios estaban abordando los problemas de las condiciones materiales en las que funcionaban el sistema escolar.

<sup>34</sup> Como sostienen Corvalán y García Huidobro (2015), una excepción al 'silencio' general presente en el bloque gobernante sobre la relación mercado-Estado se encuentra en el siguiente discurso de Ricardo Lagos, en 1990. "Desgraciadamente, una concepción errónea del rol del Estado ha llevado a maniatarlo en el cumplimiento de su obligación constitucional de garantizar el derecho a la educación para todos... El sistema nacional de educación, ha sido desarticulado. La responsabilidad

independientes durante los años 80, como es el caso del CIDE y del PIIE. Como sostiene Picazo:

...el trabajo de investigación educativa realizado durante casi dos décadas en los centros disidentes condujo a estos futuros *policy makers* a hacer la crítica de algunos postulados míticos en la sociedad chilena, como el Estado Docente, y a evaluar positivamente ciertas transformaciones militares” (2013, p. 116).

Investigadores de ambas instituciones formaron parte medular del equipo programático que elaboró el programa en educación del primer gobierno democrático y, una vez asumido Patricio Aylwin, muchos de ellos pasan a formar parte del primer Ministerio de Educación en democracia.<sup>35</sup> Esta posición de independencia de los cuadros técnicos de los centros se expresaría también en una distancia respecto a los dirigentes y las estructuras partidarias.

...cuando los investigadores de los centros redactaron el programa de gobierno de Aylwin no consideraron la opinión de los partidos de la

---

social en educación ha sido reemplazada por el ilusionismo del mercado. So pretexto de la necesaria descentralización, se ha llegado no sólo a la atomización del sistema, sino a una competencia a veces agresiva en donde debiera primar la cooperación”. (R. Lagos, Discurso Inauguración del año escolar 1990)

<sup>35</sup> La composición del equipo de asesores del Ministro de Educación Ricardo Lagos cuando este asume en 1990 es una prueba clara de la incidencia de los Centros Académicos Independientes. De acuerdo con, Picazo, el equipo se conformó del siguiente modo: “jefe de gabinete Carlos Eugenio Beca, ex director del PIIE; Juan Eduardo García Huidobro, ex CIDE, responsable del programa de las 900 escuelas; Ricardo Hevia, ex PIIE, encargado de relaciones internacionales; Cristián Cox, ex CIDE y Flacso, más tarde director del programa MECE; María de la Luz Silva, ex PIIE, encargada del tema género y educación sexual; Alfonso Bravo, ex Círculo de Educación, encargado de las relaciones con la Iglesia y con el gremio magisterial; Eduardo Castro, ex Círculo de Educación, responsable de temas curriculares y pedagógicos; e Iván Núñez, ex PIIE, encargado de asuntos relacionados con el magisterio y con el tema de la descentralización” (2013, p. 278). Durante el resto de la década, distintos investigadores de ambas instituciones pasarían a ocupar puestos intermedios en el Ministerio, en concreto en los programas que gestionaban las distintas iniciativas de reforma, fortaleciendo técnicamente un disminuido aparato estatal, pero debilitando los Centros Académicos Independientes.

Concertación. Esta división se acentuaría durante la transición a la democracia, pues importantes decisiones serían adoptadas sin considerar la opinión de los partidos, como fue la reforma tributaria de 1990 y el “financiamiento compartido” en 1993 (Huneeus et al., 2014, p. s/p).

El primer Ministro de Educación en democracia, el futuro presidente Ricardo Lagos, sostuvo años después en una entrevista para Espínola y De Moura (1999) haberse encontrado complacido por el equipo de trabajo que encontró en el Ministerio y por la ausencia de nostalgia en la perspectiva desde la cual enfrentaban las labores a desarrollar.

Lo primero que yo quisiera decir sobre este tema es que fui un ministro muy afortunado, muy privilegiado, porque durante los últimos años del régimen militar se había configurado en un conjunto de centros académicos, una capacidad colectiva de pensamiento en materia educacional, de políticas educacionales, del quehacer de los profesores. Cuando el Presidente Aylwin me invitó a asumir la cartera de Educación, trabajé intensamente esos dos meses y me di cuenta de que había un grupo cohesionado, con políticas modernas, que no estaban planteando una mirada nostálgica del pasado, sino que querían plantear un desafío hacia el futuro (Entrevista a R. Lagos en Espínola y De Moura Castro, 1999, p. 43)

El modo de construir la política educacional en el periodo que se inaugura en el gobierno democrático asume, por tanto, que no era posible reconstruir un sistema que se asemejase al Estado Docente. Si bien se realizan ciertas concesiones a los docentes, que se expresan en la recuperación de su estatus laboral específico y una mayor estabilidad, el nuevo equipo ministerial se decanta por definir una agenda de cambio sobre un fondo de continuidad formado a partir de las principales transformaciones estructurales de la dictadura. En la práctica, esta legitimación de los cambios generados en el régimen autoritario se produce por una decisión deliberada (Donoso, 2013). A

excepción del gremio docente (Colegio de Profesores, 1997), la mayor parte de la intelectualidad educativa asumía que era posible modificar sustantivamente el sistema escolar sin alterar su diseño de base.

En esta tensión entre continuidad y cambio, el nuevo periodo avanza en la redefinición de las funciones del Estado. Como se mencionó, esto no supuso afectar su carácter subsidiario, sino que implicó fortalecer las capacidades de regulación y apoyo al conjunto del sistema escolar, siempre respetando el principio de la neutralidad del Estado frente a los proveedores públicos y privados, y no afectando la libertad de enseñanza. Distintos investigadores han planteado que se avanzó hacia un *Estado responsable*, que se diferencia sensiblemente de las anteriores configuraciones estatales<sup>36</sup>:

En general, las investigaciones daban cuenta de la necesidad de redefinir el rol del Estado una vez recuperada la democracia. Ni el regreso al Estado docente ni el mantenimiento de un Estado subsidiario, sino un Estado responsable, activo a través de un Ministerio de Educación que no administra, que no ejecuta, sino que norma, regula y sostiene. Este era el discurso generalmente aceptado a finales de los ochenta y que se impondría durante los noventa, aunque no sin discrepancias manifestadas por partidos políticos (Picazo, 2001, p. 9).

En un sentido coincidente, Bellei (2015) sostiene que existe un desplazamiento en las lógicas y mecanismos de regulación, control y apoyo, hacia una `tercera

---

<sup>36</sup> Desde los Centros Académicos Independientes, *verdaderos laboratorios de ideas* (Picazo, 2013), se venían elaborando desde los '80 fuertes críticas al Estado Docente y al Estado neoliberal construido en dictadura, planteando la necesidad de modificar su rol, funciones, tamaños y competencias. Frente a estos, opusieron conceptos como Estado movilizador, Estado educador o Estado facilitador, que "allega y distribuye recursos, que apoya iniciativas locales y de base y que se responsabiliza solo de un mínimo de tareas" (Núñez y Vera, 1983)., Ciertamente, la gestión de la dictadura de la educación pública, que cerró el paso a todos los esfuerzos de reforma que antes del 73 prometían mayor descentralización y participación, en buena medida, explican esta reflexión temprana de sospecha sobre la acción del Estado.

vía' en educación, entre el Estado y el mercado. De acuerdo con el informe de OCDE del 2004 sobre Chile, durante los '90, se combinaron:

...dos políticas de reforma coexistentes pero ideacionalmente en conflicto. Una es la noción de que los mercados educacionales, con competencia entre escuelas, un alto grado de elección de los establecimientos educacionales por parte de los padres, y una administración privada de dichos establecimientos, proporcionan la mejor esperanza de eficiencia educacional y el rendimiento escolar más alto posible. La otra es la noción de que el gobierno central debe intervenir en el sistema educacional con una clara visión de lo que constituye una buena educación y cómo lograrla para asegurar que los estudiantes tengan la mayor oportunidad de aprender (OCDE, 2004, p. 289).

Comienza a operar desde un inicio de la transición esta nueva configuración estatal, formada por la simbiosis de dos lógicas tendencialmente contradictorias<sup>37</sup>, que en una primera etapa –durante la década del '90 al menos- lograron convivir e incluso generar avances sustantivos en el campo educativo. Mientras los instrumentos de cada uno de las lógicas –o *racionales*, según Donoso (2013)- fueron capaces de mostrar mejoras (rendimiento, cobertura, reducción del fracaso escolar, implementación curricular, procesos escolares, etc.), el delicado equilibrio entre ambas se mantuvo. Una vez que los resultados académicos medidos por la prueba SIMCE comenzaron a estancarse, la lógica de los incentivos de mercado buscó incrementar su dominio sobre las políticas de mejoramiento, cuestionándose que el apoyo sin la correspondiente presión –expresiones que derivarán en mantras para el discurso de las escuelas eficaces en Chile- no genera los efectos deseados en

---

<sup>37</sup> Estas lógicas imperantes en el campo educativo tienen un correlato en el discurso global de la política del nuevo gobierno democrático, que asume como proyecto la combinación de las ideas del crecimiento con equidad. Esta remite a dos referentes discursivos distintos: “uno basado sobre la justicia social y la solidaridad y el otro sobre la modernización de Chile gracias a la competitividad de la economía nacional” (Picazo, 2013, p. 251)

los resultados académicos. Así, comenzaron a consolidarse las lógicas de presión desde el año 2000 en adelante.

### **5.3.2.- Programas y políticas de promoción y apoyo: construcción de capacidades en el sistema escolar**

Durante la década de los '90, el Ministerio de Educación aplicó una estrategia mixta de apoyo para el mejoramiento de la calidad y equidad del sistema escolar. En primer término, combinó políticas de carácter universal con otras focalizadas, teniendo presente que el propósito era obtener resultados homogéneos en todos los niños, sin importar la procedencia o el tipo de establecimiento donde estudiaran. Las estrategias diferenciadas son la tónica de las políticas públicas del periodo, modulando siempre los derechos a las condiciones y capacidades concretas de los individuos o establecimientos para resolver por sí mismos los desafíos o carencias que se le presentasen. Sin embargo, ante la imposibilidad de que la autoregulación solucionase los problemas de calidad del sistema, hizo necesario incrementar la actuación del Estado. Sostener el principio de subsidiariedad del Estado solo parecía posible mediante la acción del propio Estado, ayudando a cerrar las brechas de legitimidad que se le abren, de forma creciente, a un sistema que no es capaz de cumplir incluso sus propias promesas meritocráticas.<sup>38</sup>

Por otra parte, el gobierno hizo operativa la lógica de intervención y apoyo a los establecimientos escolares a través de un conjunto de programas

---

<sup>38</sup> Respecto de este punto resulta interesante la reflexión de Bonal (2003). sobre los procesos de legitimación en los estados semiperiféricos, como es el caso de Chile. Al respecto, sostiene en el estado neoliberal, los individuos y las comunidades son responsables de sus decisiones y de los resultados de sus decisiones. Con esto se traslada y reducen los problemas de legitimidad del estado. Pero dado que se genera exclusión y segregación, el neoliberalismo está obligado a usar "estados locales de emergencia" para manejar problemas de control y cohesión social. El estado neoliberal debe entonces pactar con su propio fracaso, interviniendo ocasionalmente para resolver sus riesgos desarrollando estrategias locales de emergencia, algunas de las cuales se contradicen esencialmente con su precepto moral básico de no intervención.

ministeriales que intervinieron directamente sobre las condiciones de funcionamiento del sistema. Esto se hizo sin modificar el conjunto de estructuras y dispositivos mercantiles del sistema escolar. Tampoco se intervino ni se utilizó, al menos durante el primer periodo, la estructura existente en el Ministerio de Educación para implementar los principales ejes de la reforma<sup>39</sup>, ya sea porque se desconfiaba de las capacidades técnicas y orientaciones doctrinarias del grueso del funcionariado ministerial, dejado inamovible por la dictadura saliente, como por los beneficios que se le suponían a una estructura de intervención vía programas, que se preveía más dinámica, comprometida y ágil para responder a las demandas de un sistema descentralizado.<sup>40</sup>

En ese sentido, la gestión por programas no fue un ejercicio pragmático, sino un modo de gestionar la reforma que fuese consistente con el propósito de intervenir directamente en los procesos de enseñanza-aprendizaje de las escuelas (Bellei, 2015). Estos programas abarcaron, como veremos a continuación, un conjunto variopinto de problemáticas y de ámbitos, en distintas escalas y niveles de intervención. De acuerdo con Bellei (2015), contaron con ciertas características relativamente compartidas, entre las que se pueden destacar: i) tuvieron como foco de intervención la escuela, intentando modificar la experiencia escolar cotidiana, asumiendo como

---

<sup>39</sup> Como sostiene Bellei (2015), citando a Picazo (2013), solo recién con el segundo gobierno de la Concertación se utiliza el significante de 'reforma educacional'. Hasta ahí, solo se hablaba de 'mejoramiento continuo', aun cuando con posterioridad todas las iniciativas desarrolladas desde 1990 en adelante fueron incluidas en el proceso de reforma en los propios relatos de los reformistas, identificándose el periodo entre 1990-1995 como la etapa de "construcción de condiciones de base para un funcionamiento mejorado del sistema escolar" (Cox, 2003, p. 41).

<sup>40</sup> Sobre la "gestión por proyectos" de la reforma en Chile, al igual que ocurrió en varios países de América Latina (Aguerrondo, 2002), García Huidobro sostiene que algunas de las características internas relevantes que, a su juicio, debían perdurar son: i) gestión por equipos profesionales relativamente pequeños, con alta capacidad técnica y fuerte adhesión al proyecto, autónomos para tomar decisiones operativas, financieras y de gestión de personal; ii) gran claridad sobre la misión, identidad y cohesión del programa; iii) equipos portadores del cambio; iv) modalidad de trabajo facilita la externalización de ciertas labores a universidades, ONGs o consultoras; v) equipo responsable de comunicar y contextualizar el trabajo; vi) favorece el fortalecimiento profesional; vii) política coherente con el diseño abierto de las políticas (2002, pp. 54-55).

contextos dados, y modificables por la propia política, las reglas, normas e instituciones del sistema escolar; ii) crearon propuestas pedagógicas y desarrollaron programas de trabajo colectivos en las escuelas; iii) énfasis en la diversificación de los recursos de aprendizaje usados en la escuela, lo que remite al reconocimiento en la complejidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje y del curriculum.

Esta forma de implementar la reforma tendió a incorporar gradualmente la idea de contar con una mayor rendición de cuentas en el sistema, tanto en las escuelas como en el propio aparato público. La burocracia estatal, altamente profesionalizada y con un saber técnico especializado, en condiciones de mayor inestabilidad laboral, generaban las condiciones para instalar este tipo de exigencias por resultados a sus propios equipos profesionales. Esto se irá difundiendo progresivamente en el conjunto del sistema escolar, llegando a ser el modo habitual de relaciones con los actores y establecimientos a partir de 2006.

Pese a la mayor capacidad técnica y la flexibilidad mostrada por esta forma de gestionar la reforma, existieron variados problemas, tanto en su implementación y 'bajada' a las escuelas, como en la futura institucionalización al interior de la estructura regular del Ministerio de Educación. Uno de los profesionales que trabajó durante varios años en el Ministerio de Educación, quien valora esta forma de organizar el trabajo ministerial, resumió estas dificultades:

...es difícil evitar el aislamiento y segmentación entre los diferentes programas en la medida que no se han podido instalar adecuados mecanismos institucionales para la coordinación entre las diversas iniciativas en curso (...) [tampoco] existen dispositivos organizacionales donde confluyan todos los elementos y capacidades para el procesamiento de las decisiones en los niveles político, técnico y operativo de manera rápida y eficaz. Ambas funciones, que eran ejercidas por la Coordinación de los Programas, no han podido ser institucionalizadas (Jara, 2003, p. 695).

Los programas más relevantes que se desarrollaron durante los gobiernos de Patricio Aylwin (1990-1994) y de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), fueron:

- *P-900*: programa de discriminación positiva que se comenzó a implementar en 1990, que consistía en mejoramiento de las condiciones de operación y reforzamiento pedagógico a las escuelas de más bajo rendimiento. En concreto, el programa definió cuatro líneas de acción: i) mejoramiento de infraestructura, renovación de mobiliario escolar, elaboración y entrega de textos escolares, de bibliotecas de aula y otros recursos didácticos; ii) desarrollo profesional docente, consistente en un Taller de Perfeccionamiento docente, orientado a la innovación de prácticas pedagógicas y de metodologías, centrados en lenguaje y matemática; iii) Talleres de Aprendizaje (TAP), conducidos por jóvenes de la comunidad para niños de tercera y cuarto año con retraso escolar; iv) Gestión educativa, que se traduce en el apoyo para el mejoramiento de los procesos de conducción y participación docente, la conformación de equipos de gestión, la elaboración de Proyectos Educativos Institucionales (Asesorías para el Desarrollo y Santiago Consultores, 2000). En un principio, este programa fue financiado por agencias de cooperación de Suecia y Dinamarca, pero al tercer año su gasto fue sufragado por el Estado (Picazo, 2013). En un comienzo se integró el 10% de los establecimientos, tanto públicos como particular subvencionados, pero este número se incrementó en la medida que los resultados acompañaron la aplicación del programa. De acuerdo con la evaluación del año 2000, los resultados de mejoramiento de la escuela en las pruebas estandarizadas siendo positivos, no son homogéneos durante la década. Asimismo, como era de prever, las escuelas con puntos de partida inferiores incrementan con mayor rapidez su performance, para luego tener rendimientos decrecientes. Sin embargo, existe dificultad para sostener los procesos de mejora una vez que las

escuelas han 'abandonado' el programa, al subir los puntajes mínimos para ser elegibles para pertenecer al P-900. En la línea de desarrollo profesional, la evaluación detectó ciertas falencias: aplicación mecánica de los módulos de reflexión-acción y actitud pasiva de los docentes (Asesorías para el Desarrollo y Santiago Consultores, 2000). Pese a esto último, el mismo documento señala que este programa había provocado importantes cambios en las escuelas, pese a la dificultad para sostenerlos en el tiempo una vez egresado del programa. Entre estos cambios se encuentran: difusión de la necesidad de un nuevo paradigma pedagógico; y aporte de materiales y apoyo, a través del TAP al desarrollo personal y social de los niños. En otro estudio (Carlson, 2000), se sostiene que factores relevantes para el éxito de este programa eran el liderazgo del director y la estabilidad del cuerpo docente, viéndose afectadas las escuelas cuando la rotación de sus profesores era muy elevada.

- *Mece-Rural (1992-1996)*: programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación destinado a dar apoyo integral a las escuelas rurales. Iniciado el año 1992, fue financiado por el Banco Mundial. Este programa buscó resolver dos problemas pedagógicos que afectaban negativamente a la población rural; i) falta de preparación de los docentes para trabajar varios cursos simultáneamente y el aislamiento profesional de dichos docentes; ii) divorcio entre curriculum escolar y necesidades de aprendizaje de las poblaciones locales. Para abordar dichos problemas se planteó capacitar a los docentes, para dotar de autonomía técnica al docente y así poder contextualizar el curriculum a un escenario multigrado; crear Microcentros Rurales, donde los docentes se reunían mensualmente y podían intercambiar experiencias pedagógicas; entregar asistencia técnica pedagógica; textos para enseñanza multigrado; dotación de material didáctico; y, que cada establecimiento formulara y ejecutara Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) (San Miguel, 1999). Este programa duró hasta 1996,

cuando fue incorporado como unidad permanente en la estructura del Ministerio. Fue considerada una reforma de bajo costo, pese a lo cual obtuvo resultados positivos en disminución de deserción y mejoramiento de los resultados académicos (Picazo, 2013).

- *Mece-Básica (1992-1997)*: programa del tipo Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación destinado a dar apoyo a escuelas subvencionadas –públicas y privadas-, financiados mayoritariamente por el Banco Mundial (Picazo, 2013). Este programa de cobertura prácticamente universal, buscó mejorar las condiciones, procesos y resultados de los establecimientos subvencionados (Cox, 2003). Para esto se combinaron inversiones en infraestructura de edificios y recursos de aprendizajes, entrega de textos escolares, apoyo de salud, apoyo técnico e innovaciones, entre otros elementos,
- *Programa Montegrande*: se comenzó a implementar en 1997, en un pequeño número de establecimientos de enseñanza media (51 en total), que postulaban para ser escogidos por el Ministerio de Educación como un 'liceo de anticipación'. En ellos se buscaba probar innovaciones pedagógicas y que otras instituciones las emularan. En ese sentido, se buscaba que constituyesen "ejemplos transferibles de 'buenas prácticas' en docencia y gestión al resto de las escuelas" (Cox, 2003, p. 63). Se les permitió a los directores de estos establecimientos administrar fondos públicos asignadas por el Ministerio, siempre que se justificase pedagógicamente. Esta idea rememora una iniciativa desarrollada en 1946, "con propósitos similares aunque con resultados poco auspiciosos –algo que volvió a acontecer en este caso" (Donoso, 2013, p. 58). De acuerdo con Ferrada, la puesta en práctica de esta política distó de lo previsto, pues la autonomía prometida a los establecimientos habría sido aplacado de forma permanente por la intervención de los profesionales del Ministerio. A partir de la desconfianza en las capacidades de los docentes, el paternalismo ministerial habría entorpecido, en la práctica

mas no en el discurso, la creación y desarrollo de sus propios proyectos (Ferrada, 2003).

- *Programa Enlaces*: programa de incorporación a uso de nuevas tecnologías. De alcance prácticamente universal, este programa alcanzó al 89% de la matrícula de educación básica y al 93% de educación media. Se comenzó a implementar en 1992, construyéndose infraestructura de equipos, capacitación docente y conexión a redes (Cox, 2003). Además de dotar de computadores y software a establecimientos, muchos de ellos muy aislados y en comunidades con escaso acceso a las nuevas tecnologías, este programa capacitó a un conjunto de docentes en estas nuevas habilidades, reduciendo la brecha digital existente. Para esta labor se contó con la colaboración de 24 universidades del país (Hepp, 1999).

Junto con la implementación de programas destinados a mejorar las condiciones en las que los establecimientos escolares del país funcionaban, también el gobierno democrático adoptó políticas educativas, que en ciertos casos supuso modificar normativas. Las más relevantes durante la década de los '90 corresponden al nuevo Estatuto Docente (1991), la reforma curricular (1996) y la Jornada Escolar Completa (1996). Su adopción es una muestra más de que la acción del Estado trascendía los estrechos límites impuestos a la acción estatal durante la dictadura, bajo la influencia de los Chicago Boys y la teoría del Estado mínimo. Sin embargo, esto no supuso, tensionar severamente los marcos que la dictadura había dejado instalado. Una breve reseña de cada una de estas políticas puede ser relevante para comprender el tenor de los debates del periodo:

- *Estatuto Docente* (1991): norma que regula el régimen laboral de los docentes. Demanda sentida por el magisterio, el debate sobre el estatuto de los profesionales de la educación abordó un problema que se había ido agravando durante toda la década de los '80, luego de perder

su calidad de funcionarios públicos y pasar a depender del nuevo Código del Trabajo promulgado en dictadura, donde se consagraban desiguales relaciones laborales entre el capital y el trabajo. La inestabilidad laboral, la caída en los salarios y la merma en las condiciones de trabajo eran algunos de los problemas que debían ser enfrentados mediante esta nueva norma que se empieza a discutir apenas comenzado el nuevo gobierno democrático (Inzunza, 2009). El Estatuto Docente es, quizás, la única modificación estructural al modelo heredado durante este primer lustro (Donoso, 2013). Se puede sostener que se perseguían tres propósitos complementarios: i) existía un fin ético-moral, de reparación del perjuicio causado durante la implementación de las reformas de mercado de la administración anterior; ii) un propósito político, en la medida que la concesión al magisterio generaba mejores condiciones de gobernabilidad para el desarrollo de las reformas que el nuevo gobierno tenía presupuestado implementar. En ese sentido, se esperaba contar con la adhesión de los docentes o, al menos, una oposición menos activa, algo que en el primer período se logró (Núñez, 1999; Picazo, 2013); iii) construcción de mejores condiciones para la implementación de políticas de desarrollo profesional docente.

Esta nueva norma regulaba principalmente a los docentes de la educación pública, aunque algunas de estas normativas eran de aplicación universal; es decir, también afectaban a los profesores del sector particular subvencionado. Además de regular lo que se entiende por la labor docente, el Estatuto estableció ciertas garantías salariales para todos los profesores del país. El establecimiento de la Remuneración Básica Mínima Mensual significó un mejoramiento importante en los ingresos de los docentes. A su vez, en la búsqueda de una mayor equidad y de establecer incentivos a los docentes, el Estatuto incorporó una asignación por desempeño difícil, que se entregaba a quienes trabajasen en sectores de pobreza o de ruralidad. Además de esto, en el cálculo salarial se reconoció la experiencia laboral y el perfeccionamiento de los docentes. Finalmente, y este es su aspecto

más controversial, la nueva norma impidió la exoneración de los docentes por razones económicas en el sector público. En un sistema de cuasimercado, donde los ingresos provenientes de los municipios están vinculados a la demanda, lo que los convierte en prisioneros de las variaciones en las matrículas, esta nueva disposición significaba una traba para ajustar los gastos salariales.

En 1995 se le introdujeron importantes modificaciones al Estatuto, con el fin de flexibilizar, principalmente, las disposiciones de retiro y despido de docentes. Entre estas modificaciones se encuentra la posibilidad que se le dio a los municipios de adecuar la planta docente a las variaciones de su matrícula, a través del Plan de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM), se terminó con la inamovilidad de los directores – disposición que beneficiaba especialmente a quienes habían sido instalados en sus cargos durante la dictadura-, se favoreció la movilidad docente y se ofrecieron planes de retiro a docentes en edad de jubilar. Una modificación de envergadura, y que se describirá más adelante, es el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de las escuelas, donde se establecen premios o incentivos a los profesores de las escuelas que mejorasen significativamente sus resultados (Picazo, 2013). Estas modificaciones no dejaron satisfechos a los docentes, quienes sostuvieron –no sin razón-, que el régimen laboral docente se acercaba a un paradigma diferente, con un fuerte esquema de incentivos y castigos.

- *Reforma curricular* (1996-2000): el eje de la política educativa del segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia fue la reforma curricular, la que se aplicó gradualmente a los niveles de pre-básica, primaria y secundaria. El nuevo marco curricular constituía un dispositivo orientador y regulador para que los establecimientos construyeran –si así lo deseaban- sus propios planes de estudio<sup>41</sup>. El

---

<sup>41</sup> La Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE), promulgada el día 10 de Marzo de 1990, a un día de asumir el primer gobierno democrático, señaló que era responsabilidad del Ministerio de

Ministerio de Educación también debía elaborar los programas y planes de estudio oficiales, los que estarían a disposición de aquellos establecimientos que no quisiesen hacer los propios. Esto se ve refrendado por la escasa voluntad en cierto sector del Ministerio, en concreto de los responsables curriculares, de promover la construcción descentralizada, por parte de los distintos establecimientos, de su currículum. Como lo sostiene Cox:

Entonces ¿de dónde viene esta noción de que mientras más descentralizado el currículum mejor? ¿de dónde viene, y qué sistema lo hace? Estoy diciendo algo súper contra intuitivo, contra la ortodoxia progresista en educación. ¿Qué sistema lo hace?: ninguno. (...) El Ministerio de Educación, respecto al currículum, no se pasa ninguna película sobre que éste pueda ser generado en forma realista y de calidad en la unidad educativa... (Entrevista a C. Cox, en Almonacid et al., 2008, p. 28).

La desconfianza hacia los docentes y una cierta concepción sobre la distribución de los roles y funciones al interior del sistema educativo, donde las escuelas implementan, impregnará el conjunto de esta reforma (Egaña et al., 2003). Esto, sin embargo, resultará en mensajes contradictorios hacia los actores escolares: por un lado, se les incentiva a la contextualización y construcción curricular, mientras que, por otro, no se disponen los apoyos necesarios para que dicho proceso ocurra y su propia labor cotidiana se ve enmarcada por un conjunto de otros elementos –en particular, los test estandarizados de altas consecuencias- que desincentivan la innovación y la diferenciación de los establecimientos.

---

Educación definir los objetivos fundamentales y los Contenidos Mínimos Obligatorios (CMO) para cada uno de los años de estudio, los que debían ser aprobados por el Consejo Superior de Educación. A partir de éstos, los establecimientos podían elaborar sus planes de estudio específicos o variar en distintos grados los propuestos oficialmente. Para una mirada más específica sobre distintos aspectos de la reforma curricular y su implementación, véase Cox (2006), Egaña et al. (2003) y Valverde (2004).

En concreto, esta reforma curricular constituye un *aggiornamento* de los saberes, de las metodologías y del tipo de competencias requeridas. Sin embargo, es conservadora en lo relativo a la integración entre asignaturas, el control del currículo se mantiene mayormente centralizado y la estructura curricular solo presenta leves cambios. Las novedades más llamativas se producen en dos aspectos: i) intensificación de los aspectos relacionados con la dimensión moral de la educación, a través de Objetivos Fundamentales Transversales; ii) cambio de énfasis de contenidos a competencias, “a un énfasis en desarrollar habilidades para acceder al conocimiento que se expande y varía en magnitudes desconocidas hasta el presente” (Cox, 2003, p. 72). Pese al efecto modernizador del nuevo currículo, han existido dificultades en su implementación, derivadas de una concepción lineal de la construcción de política, poco sensible a los procesos recontextualizadores que se generan, más allá de la voluntad de los reformadores, en cada uno de los espacios y niveles del sistema escolar (Egaña et al., 2003). La evidencia sugiere que ha existido una baja cobertura del currículo prescrito y una transformación aún limitada de las formas de enseñanza.

- *Jornada Escolar Completa* (1998): En paralelo a la modificación de las experiencias escolares a través de la reforma curricular, el gobierno se planteó la necesidad de incrementar sustantivamente el número de horas de clase de los estudiantes como una forma de mejorar los resultados que estos obtenían en los test estandarizados. Aumentó el tiempo instruccional en todos los niveles: 232 horas cronológicas anuales de tercera a sexto básico; en 261 horas para primero y segundo medio; y, entre 145 a 174 horas para el resto de los cursos (Bellei, 2015). También se incrementó el monto de la subvención por alumno y el Estado inició un masivo programa de inversión en infraestructura,

donde se favorecieron por igual establecimientos públicos y privados subvencionados.

La incorporación de los establecimientos fue más lenta de lo esperado (66% al 2003) y el nivel de recursos más alto que lo pronosticado (Donoso, 2004). Pese a esto, ha sido una reforma discutida. Uno de sus aspectos, uso de las horas que se le adicionaron a las jornadas, han sido motivo particular de debate a nivel académico y social, cuestionándose que la mayor parte del tiempo ha sido dedicado a aumentar las horas de las asignaturas consideradas duras, reduciendo la posibilidad de expandir el tipo de aprendizajes que obtienen en las escuelas. Para Cristian Cox:

Yo nunca me he comprado la idea de que la JEC era para realizar talleres. Chile ha gastado dos mil millones de dólares en la JEC. Esos millones no eran para tener talleres de macramé en la tarde o fútbol. (...) Yo te pregunto a ti, tú ¿crees que los "cabros"<sup>42</sup> de Puente Alto lo que necesitan en la tarde es una mezcla de fútbol y reflexión sobre cuestiones entretenidas o para leer a nivel cuatro en PISA necesitan trabajar más en lenguaje? (Entrevista a C. Cox en Almonacid et al., 2008).

Ha sido una experiencia valorada por los actores educativos, pero se cuestiona la reducción de los tiempos de descanso y almuerzos, y la limitación de la oferta curricular motivado por la presión de mejorar los resultados en las áreas curriculares duras como Lenguaje y Matemáticas (DESUC, 2005). Pese a esto, la mejora en los puntajes en dichos test ha sido modesta, aunque positiva en los establecimientos que se adscribieron a la Jornada Escolar Completa (Valenzuela, 2005).

---

<sup>42</sup> Expresión coloquial para referirse a niños o adolescentes.

En términos generales, los programas y las políticas de mejoramiento de la calidad y la equidad buscaron reponer un rol activo del Estado (Bellei, 2015). Ciertamente, correspondieron a una dimensión de la política educacional preocupada de dotar de condiciones y capacidades al sistema, al que se le suponía deficitario en este aspecto luego de casi dos décadas de dictadura. Sin embargo, las herramientas de la política educativa durante esta década no se circunscribieron a este tipo de iniciativas. También hubo otras, inspiradas en fundamentos conceptuales en tensión, que comenzaron a ganar espacio en la agenda política a medida que la última década del siglo XX llegaba a su fin.

### **5.3.3.- Nuevas herramientas de mercado**

Al comenzar la transición a la democracia, el gobierno entrante adoptó la decisión de no revertir las transformaciones estructurales de la dictadura –con excepción del Estatuto Docente-. Se planteó, como contrapartida, una acción más decidida del Estado en apoyar la creación de competencias en los establecimientos y la recuperación de ciertas condiciones materiales mínimas para sostener dichos procesos de mejora. Se pensaba que era posible articular ambos tipos de racionalidades, sin que se viese afectado el desarrollo de una de estas *lógicas de acción* al interior del campo educativo. La percepción existente, al finalizar la década, era que la racionalidad que se desplegaba en un conjunto de acciones de apoyo a la mejora se había visto debilitada fuertemente. La introducción de nuevos incentivos de mercado –en su más amplia acepción (Ball y Youdell, 2007)- y el fortalecimiento de otros, serán el elemento más novedoso. Ellos pasarán a formar parte del nuevo paradigma –el *Estado evaluador*- que emerge después de la movilización de los pingüinos el 2006.

Un primer aspecto a destacar es la creciente valoración que existe, por parte de distintos actores, del aporte que significa para la educación la participación y/o colaboración del sector privado. Junto con eso, se instala la

sospecha respecto al Estado Docente como motor del sistema escolar y la valoración positiva sobre algunos mecanismos de mercado. Esto es algo que se puede rastrear en distintos investigadores de los Centros Académicos Independientes durante la década de los '80 y se expresará, con mayor fuerza si cabe, cuando muchos de estos pasan a formar parte del Ministerio de Educación, ya sea en calidad de responsables políticos, técnicos o como asesores. En un texto del año 1983, Núñez y Vera afirmaban:

Paradójicamente, los espacios democratizantes, no autoritarios y auténticamente humanistas o liberadores se encuentran en el sector privado: en muchos establecimientos de Iglesia, en las escuelas llamadas 'alternativas' y en el movimiento de educación popular, no formal. En tanto que en el sector público –fiscal o municipal- campea el proyecto autoritario y antidemocrático (1983, p. 5).

En esta misma dirección, en 1993, el entonces Ministro de Educación Ricardo Lagos, dirá: "Bienvenido un creciente aporte privado y comunitario a la educación" y el año 1995, el también Ministro de Educación, Sergio Molina, dirá que se debe "aprovechar plenamente el esfuerzo convergente del Gobierno, las familias y los empresarios". Al año siguiente, en el inicio del año escolar, el mismo ministro enfatizará esta idea al señalar que: "Los sostenedores privados pueden aportar mucho al mejoramiento y reforma de nuestra educación dando a conocer experiencias de innovación educativa exitosas" (Citado en Falabella, 2015). Se consolida en el discurso gubernamental la idea que lo privado es un espacio cuyas reglas y lógicas de acción deben ser emuladas por los establecimientos, estimulándose la conformación de un espacio de convergencia entre ambos mundos.

El énfasis discursivo de la época enfatizará la importancia de un Estado "promotor" que invierta, apoye y evalúe el sistema educativo, poniendo "más donde hay menos". También se asistirá al deslizamiento semántico en torno a lo que se entiende por educación pública, integrándose en dicha categoría

tanto a la educación municipal como a la particular subvencionada (Aylwin, 1993). Dentro del ideario del equilibrio entre mercado y Estado que caracteriza el periodo, las diferentes políticas apuntan a “desdramatizar la división público/privada”:

...el fin del periodo autoritario marca también el inicio de un proceso de 'desdramatización' del gran divisor político-cultural entre lo *público* y lo *privado* en el ámbito de la educación, y su reemplazo por concepciones que conciben la educación y el mejoramiento de su calidad y equidad como responsabilidad de la sociedad en su conjunto; concepciones, por lo demás, en que prima un enfoque más práctico que ideológico de los problemas y las soluciones. Las políticas empleadas establecerán recurrentemente principios de funcionamiento para uno y otro sector - competencia en mercados por matrícula, por proyectos, por prestigios, por recursos, de un lado; normas, estándares, información, autorizaciones, prohibiciones, del otro- que expresan esa combinación de medios y crean condiciones para una modalidad mixta de funcionamiento de la educación (Brunner y Cox, 1993, p. 46).

Durante este periodo, se naturalizó la idea de la igualdad de trato, permitiendo a los establecimientos privados subvencionados acceder a todos los programas y políticas estatales que se han reseñado en el apartado anterior. Esto significó una importante transferencia de fondos públicos al sector privado. Respecto del problema del financiamiento, la preocupación expresada se refería a la necesidad de incrementar los montos que se entregaban por estudiante, cifra que había caído significativamente durante la década anterior. Durante el primer lustro, la Unidad de Subvención Educacional se fue incrementando sustantivamente, alcanzado para 1994 el nivel de 1982.

La percepción de que la modalidad de financiamiento a la demanda, donde los sostenedores debían competir por los recursos, era una buena herramienta para estimular a los distintos actores a ser más eficientes y efectivos era compartida en el gobierno. No es de extrañar, entonces, que el

modelo de financiamiento *vía voucher* no fuese sometido a deliberación sino hasta más de una década después, cuando los estudiantes secundarios pusieron el foco de preocupación en las implicaciones que esta forma de financiar el sistema educativo tenía, en particular, para la red pública.

Desde un comienzo del gobierno democrático se hizo evidente la necesidad de recuperar el gasto en educación. Esto se debía hacer respetando el principio de subsidiariedad, que indicaba que el Estado no debía asumir el gasto en bienes públicos que los propios sujetos pudiesen solventar y que los subsidios estatales debían hacerse con independencia de la naturaleza jurídica del sostenedor, algo que estimularía la competencia por los recursos entre oferentes. Era necesario, desde esta óptica, incrementar el gasto privado en educación. Esto había sido refrendado en el documento de CEPAL-UNESCO "Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad", que tuvo mucha influencia en Chile y que será base de la posterior comisión Brunner, que tenía por objetivo pensar la educación chilena para el siglo XXI. En relación con este tema, el documento CEPAL-UNESCO afirmaba que una adecuada distribución de la igualdad de oportunidades:

...sólo se lograrán si quienes pueden pagar el costo de su educación lo hacen, mientras que los estudiantes de escasos recursos deben tener acceso a un plan solidario de becas y préstamos del Estado a fin de poder cubrir la diferencia entre los costos y el valor de los aranceles y la parte que pueden financiar con sus ingresos propios o familiares. Los planes de becas y préstamos deberán favorecer a los estudiantes independientemente del tipo de establecimiento de enseñanza en que éstos se matriculen, a condición de que todos se sujeten a los mismos procedimientos de acreditación y evaluación que se establezcan en cada país (CEPAL-UNESCO, 1992, p. 148)

En 1993, en un encuentro público/privado, organizado por la Fundación Andes y la Unicef, se planteará la necesidad de conseguir más recursos privados con el fin de liberar fondos públicos para ser destinados a quienes 'más los

necesitan'.<sup>43</sup> En su intervención en el seminario José P. Arellano, Director de Presupuesto afirmaba "la importancia de contar con recursos adicionales para que el estado aumentara su aporte a la educación el cual, como gobierno, todavía nos parece insuficiente" (Espínola, 1994, p. 3). Esta necesidad de aumentar la inversión en educación y una mayor focalización del gasto público fue la justificación utilizada para introducir el copago de las familias en educación, medida llamado Financiamiento Compartido (Ley 19.247). Esta norma legal modificó una ley anterior (Nº 17.768 de 1988), donde se autorizaba a cobrar cuotas no obligatorias a los padres (Espínola, 1994). Con este cambio se les permitió a los centros cobrar una cuota mensual a las familias, aunque era opcional para los privados y con restricciones para los públicos. En el caso de estos últimos, solo podían adoptar esta política los establecimientos de secundaria y previa aprobación del centro de padres. En la práctica, la mayor parte de los establecimientos privados subvencionados adoptó esta política, y solo algunos públicos lo hicieron (Corvalán, 2003). Sus promotores esperaban que esta medida generaría mayor autonomía para las escuelas y estimularía la participación de los padres, pues el "aporte económico de los padres a la educación ciertamente puede ser entendido como un forma de participación. (...) [a los padres] les interesará saber en qué están gastando su dinero" (Espínola, 1994, p. 19). Sin embargo, evaluaciones posteriores demostrarían que el pago por la educación no significaba un incremento el incremento en el involucramiento de los padres de los

---

<sup>43</sup> Este vínculo entre la empresa y el mundo educativo se comenzó a dar desde un inicio de la transición democrática. Una de las formas más recurrentes es la realización de actividades académicas y/o de extensión en conjunto. Es el caso del seminario 'Aportes de la Empresa Privada al Mejoramiento de la Educación en Chile', organizado por Unicef y Fundación Andes en 1993. Una descripción del mismo lo entrega Almonacid: "En este seminario se analizaron la necesidades educacionales actuales y la colaboración entre las empresas y la educación. En este Seminario José Pablo Arellano, en ese entonces Director de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y luego Ministro de Educación, analizó los incentivos tributarios para las donaciones con fines educacionales; Julio Valladares, Subsecretario de Educación, y José Antonio Guzmán, Presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio, plantearon sus respectivas visiones sobre el tema; y Carlos Cáceres, gerente de Fundación ANDES, analizó el rol subsidiario del Estado. Se describen, además, diversas experiencias de aportes de la empresa a la educación, tanto en Estados Unidos como en Chile." (1997, p. 9)

establecimientos donde estudiaban sus hijos (Corvalán y Gaymer, 2003). Es una débil forma de participación.

Lo anterior refleja como el pensamiento neoclásico en educación, en particular de ciertos aspectos relativos a los incentivos, el comportamiento estratégico de los actores y el carácter 'progresista' de la subsidiariedad, se encontraba presente también en parte de la intelectualidad educativa.<sup>44</sup> Sin embargo, la evidencia disponible muestra que esta medida perfeccionó el modelo de cuasimercado, pues si bien allegó recursos privados a la educación, ha funcionado como una barrera económica que diferencia a los alumnos a partir de la capacidad de pago de sus familias (Picazo, 2013; Valenzuela, Bellei y de los Ríos, 2010). Junto con consagrar la segregación en función de los recursos económicos de las familias, esto ha implicado por derivación que quienes asisten a colegios particular subvencionados, donde ha crecido en cantidad de establecimientos como en cobro mensual (Tabla 9) cuenten con mayores recursos económicos para educarse.

La necesidad de incrementar el gasto en educación y acercar al sector privado se expresó también en la promulgación de la Ley de Donaciones (Ley, 19.247), donde se establecieron incentivos tributarios para quienes donasen recursos, entre otros, a fines educativos. Se les permitió rebajar el impuesto a las utilidades en un 15% o un 13%. A través de sus donaciones podían

---

<sup>44</sup> Esta conversión, que se expresó en políticas concretas que profundizaron el mercado educativo, incluso le ha llamado la atención a funcionarios educativos de la dictadura. Uno de ellos, Juan Enrique Froemel, ex subsecretario de Educación, en 2006 expresaba: "Lo que hace de alguna manera la Concertación es inclinar más la balanza hacia el lado del libre mercado. Yo creo que lo que se hace, durante los tres gobiernos de la Concertación es sustentar más la idea de movernos hacia la gestión privada de la educación ... Yo todavía me acuerdo, otra anécdota que creo que es importante... hubo un momento en que la María Teresa Infante pensó que los colegios privados pagados pudieran tener acceso a la subvención y yo me recuerdo que tuve una entrevista con Pinochet para comentar este tema, porque yo era Subsecretario, y él me preguntó cuál era mi opinión y yo le dije: "Presidente, esto para mí es la subsidiariedad al revés, o sea, se supone que el principio de subsidiariedad es que el Estado hace lo que los privados no pueden; aquí—le dije yo— vamos a estar subvencionando a quienes lo pueden hacer solos" ... O sea, este tema que pudiera irse a un financiamiento compartido era un tema casi impensado en el esquema del gobierno militar. (Citado en Almonacid, 2008, p. 31)

financiar la construcción, adquisición, instalación, reparación, mejoramiento o equipamiento, así como capacitación de profesores. Se esperaba beneficiar por esta vía a la educación pública, sin embargo, “benefició especialmente a los centros dependientes de corporaciones empresariales y particulares” (Picazo, 2013).

Tabla 9  
Evolución Financiamiento Compartido, 1993-2008

	Establecimientos		Cobro mensual (\$ Pesos)	
	Particulares Subvencionados	Municipales	Particulares Subvencionados	Municipales
1993	232	0	2.564	0
1994	857	28	2.525	1.036
1996	1.090	62	4.028	1.156
1998	1.292	95	5.971	1.208
2000	1.426	104	8.127	1.840
2002	1.652	110	10.282	1.957
2004	1.822	115	12.329	2.325
2006	2.020	123	14.033	2.410
2008	2.176	123	15.939	2.675

Fuente: Ministerio de Educación, en García-Huidobro (2010)

La creencia en los incentivos de mercado iría más allá de la mera defensa de los instrumentos legados por la dictadura. De acuerdo con la comisión de la OCDE, esto se expresó en que:

Parece haber una racionalización generalizada, en los niveles políticos sobre la importancia de la competencia estilo mercado entre escuelas para producir una mayor efectividad y eficiencia. Los encargados de políticas que no están a favor de una educación completamente guiada por el mercado están, sin embargo, abiertos a usar enfoques de incentivos de mercado, tales como premiar el desempeño de los profesores, basado en el promedio de puntajes del establecimiento y

permitir a los colegios subvencionados (privados y públicos) el cobro de aranceles sobre el subsidio público. (OCDE, 2004, p. 177).

En la década del '90, dos políticas expresan esta confianza en los mecanismos de mercado y, en cierta medida, serán una señal de que el estado se está escorando en la dirección de avanzar hacia lo que en la siguiente década será el Estado evaluador. Estas políticas son el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED) a los docentes y la publicación de los resultados de la prueba SIMCE.

El SNED es un sistema de incentivos salariales colectivos por mejor desempeño en indicadores de calidad que se comenzó a aplicar en 1996. Es la primera política de rendición de cuentas en Chile. Se le entrega a aquellos establecimientos públicos y privados subvencionados que son ubicados en la categoría de excelentes, se les asigna como incentivo una subvención de excelencia. El 90% del monto debe ser distribuido entre los profesores del establecimiento, de acuerdo a las horas pedagógicas que cada docente tenga contratada en el colegio; mientras que el 10% restante debe ser entregado como incentivo especial a aquellos docentes que se hubiesen destacado especialmente. La forma de distribuir este último monto queda, por tanto, al arbitrio de cada establecimiento.<sup>45</sup>

Las evaluaciones respecto de este esquema de incentivos han sido contradictorias. Por un lado, algunos destacan la necesidad de establecer sistemas de información, responsabilización e incentivos a los docentes, señalando el creciente acuerdo sobre la necesidad de que estos existan. Esta política establece una 'competencia' entre escuelas que son aproximadamente

---

<sup>45</sup> En la construcción del SNED se consideraron los siguientes factores: Efectividad, medido por promedio SIMCE (37%); Superación (28%), en relación pruebas SIMCE anteriores; Iniciativa (6%), existencia de estructuración de participación, gestión y trabajo en red en el establecimiento; Mejoramiento de las condiciones de Trabajo (2%); Igualdad de Oportunidades (22%), medido por indicadores de eficiencia interna y otras variables; e, Integración de Profesores y Apoderados (5%), medido por la participación e implicación de los actores escolares en la escuela (Mizala y Romaguera, 2000)

comparables en términos de su alumnado. Esto podría estar teniendo efectos paradójales, propios de los test estandarizados con altas consecuencias, como “estimular el mejoramiento de las escuelas aumentando su competencia y llevando a los profesores a centrarse en los resultados de los estudiantes” (OCDE, 2004, p. 169).

Finalmente, en 1995, el Ministerio de Educación comenzó a publicar los resultados de la prueba SIMCE por los medios de comunicación, “por esa vía, se materializó el propósito original del SIMCE de aportar información a los padres y apoderados para la toma de decisiones respecto de la educación de sus hijos” (Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, 2003, p. 27). Tal como indicó esta misma comisión, creada para realizar adecuaciones al SIMCE, uno de los usos centrales de la prueba es que mediante la comparación de resultados por establecimientos los padres envían una señal potente “a los establecimientos con menores resultados a mejorar sus prácticas de manera de obtener mayores logros de aprendizaje, pues de ello dependerá que reciban más alumnos y, por tanto, mayores recursos” (Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, 2003, p. 36).

Si bien la prueba de medición estandarizada se planteó explícitamente como objetivo el mejoramiento de la calidad, esta vino a colaborar a un mejor funcionamiento de los incentivos de mercado. La publicación de resultados a partir de la mitad de la década vino a ‘completar’ un mercado que se encontraba carente de una herramienta que ayudase a la comparación de los padres, ahora devenidos en consumidores de educación. Sin embargo, pese a los propósitos señalados, la prueba ha tenido un conjunto de efectos no deseados sobre las escuelas y el comportamiento de los agentes en el campo educativo. Se han presentado distintos tipos de consecuencias que otros investigadores han identificado como propias de los sistemas escolares con test estandarizados con altas consecuencias: estrechamiento curricular, preparación para el test, incremento en la selección y *descreme* de estudiantes, incentivos perversos, competencia espuria, etc. (Berliner, 2011;

Nichols y Berliner, 2010). Los últimos años se ha desencadenado una importante presión entre los actores del sistema escolar y académicos que han llevado el año 2014 a la creación de una nueva comisión de expertos a revisar el sistema de evaluación aplicado en Chile.

#### **5.3.4.- Revisión del Estado transicional**

Con el retorno a la democracia, el gobierno entrante buscó dar una nueva forma al sistema educacional. Su actividad durante toda la década fue incesante y, como sostiene Bellei (2015), gozó de un significativo respaldo en la opinión pública y en el campo político, al menos durante el primer lustro. Si bien existieron 'luces rojas' que les indicaron zonas donde no debían internarse –en concreto, las herencias de la dictadura-, lo cierto es que la acción del Estado no pareció tener frenar su acción por dichos límites. Durante el periodo, las reformas incluyeron distintos ámbitos, con objetivos, en muchas ocasiones, sumamente ambiciosos. La confianza en las propias capacidades, la flexibilidad y adaptación de la estructura ministerial para la consecución de los fines propuestos le otorgaba al equipo de reformadores un sentido de misión y de transformación que no se verá durante la siguiente década. En cierta medida, el Estado que ayudaron a crear, y que venían prefigurando desde antes que terminara la dictadura en los centros académicos independientes, mostró rasgos de continuidad, pero también de cambio, en relación con el Estado de mercado creado en la década del '80.

Este nuevo paradigma se caracterizó, en primer término, por un activo rol del Estado, desarrollado a través de un conjunto amplio de programas y políticas, unas con claros objetivos de focalización, mientras que otras buscaban alcanzar al conjunto de la población. El punto de partida para la nueva administración era un sistema escolar profundamente disminuido, afectado por la crisis de los '80 y padeciendo todavía las consecuencias económicas y políticas de los cambios telúricos vividos en dictadura. Este rol

protagónico del Estado se dirigió a mejorar, fundamentalmente, las condiciones en las cuales operaban los establecimientos. Así se mejoraron los salarios, se recuperó y construyó nueva infraestructura educativa, se compraron recursos pedagógicos y se distribuyeron millones de textos. Esto se expresó en la mejora significativa en ciertos indicadores académicos que, pese a sus limitaciones y consecuencias no esperadas, otorgaban la certidumbre de que se caminaba por una buena dirección. También se llevó adelante, no sin debates ni dificultades, una reforma curricular general, cambiándose el enfoque, metodologías y contenidos. En resumen, Chile avanzó de forma sistemática en la *agenda no antagónica* de reforma.

Sin embargo, esta es la mitad de la historia. La otra parte refiere a la consolidación y profundización de las dinámicas de mercado, algo que fue más evidente hacia el final de la década. El conjunto de políticas de promoción y las nuevas políticas de mercado no modificaron sustantivamente tres características básicas de las políticas educacionales implementadas en dictadura: neutralidad del Estado frente a los sostenedores públicos y privados; subsidiariedad del Estado; y, por último, debilitamiento y transformación de las fronteras de lo público. En cierta medida, la coalición gobernante jugó la carta de avanzar soslayando las condicionantes estructurales para la implementación de sus propias reformas. En unos casos se esperaba que la municipalización, la competencia entre sostenedores y el financiamiento a la demanda no afectasen el trabajo de apoyo que llevaba adelante el estado promotor. Otros, sin embargo, creían que estas reformas facilitaban esta labor y buscaron profundizar las reformas de mercado. En esta última dirección se debe entender la publicación de resultados de los test estandarizados en los medios de comunicación y el establecimiento del SNED. Énfasis en la información, incentivos y control por resultados, son componentes más propios del tipo de estado que surgirá luego de la crisis del 2006, pero aparecen en esta década.

## 5.4 Hacia la construcción de un Estado evaluador (2000-2006)

Cuando el año 2000 se entregaron los resultados de la prueba SIMCE de 4º Básico, y estos no mostraron progresos respecto de los del año anterior, se inició una crisis cuya magnitud y alcance no sería evidente de inmediato. Para muchos, el rendimiento en este test no mejoraba en la misma medida que se habían aumentado los recursos destinados a educación. Poco años atrás había comenzado una reforma curricular y se había incrementado el tiempo lectivo, sin embargo, ello no se había expresado en un incremento en los puntajes. Mariana Aylwin, Ministra de Educación del periodo, hablaría que la reforma de los '90 aún no había llegado al aula (Bellei, 2015).

La apreciación crítica de la titular de Educación se vio reforzada con la entrega de resultados de los test internacionales PISA y TIMSS. Chile estaba, desde su óptica, muy lejos de donde debería estar. Para solucionar esta situación, sostuvo, había que poner más atención en los resultados escolares, impulsando una nueva cultura de la *excelencia*, con más exigencias, más rigor y expectativas más altas. En términos concretos, era necesario generar una cultura de la evaluación, fijando metas claras y exigibles, entre otras, sobre asistencia, repitencia, abandono y mejoramiento de resultados, especialmente en lenguaje y matemáticas (Aylwin, 2001). Las palabras de la Ministra dieron inicio, casi sin saberlo, a una nueva etapa en la política educacional en Chile, se estaban sentando las bases del futuro Estado evaluador.

Esta interpretación de la crisis educativa fue dominante en todo el primer lustro. Dado este énfasis, no es de extrañar que el informe sobre Chile de la OCDE (2004), coordinado por Martin Carnoy, donde se cuestionaba el modelo de mercado en educación, no fuese compartido por la mayor de las autoridades ministeriales y grupos políticos. Sus conclusiones fueron débilmente incorporadas en la política pública, pese a lo cual se convertirá en un hito en el proceso de construcción de un relato alternativo a la narrativa de mercado dominante en Chile. Este consenso de la política educacional solo fue alterado a partir de la movilización de los estudiantes secundarios de 2006. En

adelante, los intentos por recomponer la legitimidad social sobre el orden educativo han sido inestables.

El Estado evaluador que se comenzará a construir en Chile al iniciarse el nuevo milenio responderá solo a una interpretación acotada de la crisis educativa. Esta interpretación afirmaba que existía un problema de calidad porque el sistema carecía de incentivos y castigos que permitieran responsabilizar a los actores y establecimientos escolares por sus desempeños. En consonancia con esto, el gobierno durante este primer lustro comenzará a implementar distintas políticas que integraban de forma sustancial la lógica de la rendición de cuentas. Pese a esto, estas políticas todavía no tendrán una narrativa que las integre bajo un sentido claramente identificable. Para ello, se deberá esperar a la movilización social del año 2006 y la nueva Ley General de Educación. Mientras tanto, las reformas que se implementarán en este periodo buscarán ensanchar el espacio del mercado, restringir la acción del Estado al diseño de políticas, el establecimiento de estándares y la definición de incentivos para su cumplimiento.

Sin embargo, existían otras manifestaciones de la crisis que no fueron incorporadas a la explicación ofrecida por el discurso oficial. Pese a la existencia de voces críticas (Donoso, 2004; Egaña et al., 2003; García-Huidobro, 2004; Navarro, 2002; OCDE, 2004), que enfatizaban la segregación social, la privatización y la desigualdad estructural del sistema educativo, los gobiernos de este periodo no incorporaron dichos desafíos en el diseño de las nuevas políticas. Sobre la identificación de estos problemas, desde el 2006 en adelante, estudiantes, docentes, académicos y otros actores sociales desafiarán la legitimidad del nuevo consenso que se busca instaurar desde la elite.

#### **5.4.1.- Crisis educativa en el cambio de siglo: estancamiento, segmentación y privatización**

Como plantea Bellei (2015), la interpretación dominante de que los resultados educacionales se habían estancado y que la reforma no estaba impactando como se esperaba requiere ser problematizada. En primer término, los instrumentos utilizados en aquel momento para señalar que no existía mejoramiento en los aprendizajes eran débiles, tanto por cuestiones de orden técnico (Bravo, 2011), como también por la dificultad de derivar conclusiones de esa naturaleza a partir de un instrumento estandarizado que solo mide determinados aprendizajes concretos (Florez, 2013). En ese sentido, evaluar el impacto de una reforma de amplio alcance, tal como se ha presentado en el apartado anterior, solo a partir de la evolución de los puntajes en la prueba SIMCE es una conclusión espuria, incluso en relación con la dimensión académica de la reforma (Bellei, 2015). Por tanto, es importante presentar algunos de los aspectos que, ciertamente, tensionaron la reforma y mostraron que sus límites eran estructurales.

La reforma de los '90 logró avances importantes en distintos índices de eficiencia interna, como disminución en la deserción y en la repitencia, además de una importante mejora en implementación e infraestructura de los establecimientos escolares. Asimismo, se recuperó el gasto público en educación, pasando del 2,7% de 1995 (lo que ya significaba un incremento respecto a la dictadura) al 4,0% del 2000. Sin embargo, también se produjo un fuerte incremento en el gasto privado, tanto por el alza en el costo del nivel terciario, como por el Financiamiento Compartido. Esto impidió que los mayores niveles de recursos destinados a educación revirtieran la desigualdad estructural que lastraba a la educación chilena.

Mientras tanto, los resultados en la prueba SIMCE y en las pruebas estandarizadas internacionales (PISA y TIMMS) permanecían fuertemente atados a la procedencia socioeconómica familiar (McEwan, 2002). Las diferencias en el rendimiento en los test entre establecimientos

socioeconómicos muchas veces fueron asociadas a diferencias en el tipo de gestión y de administración, señalando explícitamente que los establecimientos municipales mostraban educación de menor calidad. Sin embargo, al controlar por nivel socioeconómico los resultados entre las distintas dependencias administrativas tendían a equipararse (Bellei, 2007; Redondo, 2015). Tampoco mejoraba la educación pública, al contrario de lo pronosticado por los teóricos de la *rational choice*, por el hecho de estar sometido a dinámicas de competencia (Hsieh y Urquiola, 2008).

Junto con lo anterior, la implantación del Financiamiento Compartido había acrecentado la segmentación social del sistema escolar, existiendo, en los hechos ofertas educativas diferenciadas para los jóvenes de distintos estratos sociales. Así, por ejemplo, si el año 1987 un 29% de los jóvenes de más altos ingresos estudiaba en establecimientos municipales, hacia el año 2000 sólo lo hacía el 11%. En el caso de los establecimientos particular subvencionados, su participación en el segmento de menores ingresos había disminuido de un 24% en el año 1990 a un 19% el año 2000 (García-Huidobro y Bellei, 2003). Utilizando el clásico Índice de Duncan & Duncan, Valenzuela, Bellei y De los Ríos (2010) mostraron que la segregación escolar entre 1999 y el 2008 aumentó en los grupos de mayor y menor ingresos, con mayor fuerza en la secundaria que en la primaria. Por ejemplo, entre los países que participan de PISA, solo Tailandia presentaba niveles de segregación escolar mayores que los de Chile (Valenzuela et al., 2010). Además del copago mensual, a este proceso han contribuido la desigual distribución del ingreso en la sociedad chilena, la segregación espacial, las dinámicas de elección de centro de las familias, la competencia entre escuelas y el sistema de financiamiento (Elacqua, 2012; Falabella, 2014). A la discriminación socioeconómica, se debía agregar la existencia de numerosas estrategias de selección académica que permitían excluir a aquellos estudiantes que los establecimientos consideraban menos capaces o que presentaban mayores problemas de conducta. Este tipo de prácticas institucionales era, de

preferencia, utilizada por los colegios particulares subvencionados y privados sin subvención.<sup>46</sup>

Tabla 10  
Porcentaje de alumnos de segundo medio según grupo socioeconómico y dependencia

Grupo socioeconómico	Dependencia Administrativa				Total
	Municipal	Particular Subvencionado	Particular Pagado	Corporación	
Bajo	74,4	23,0	0,0	2,6	100
Medio bajo	54,5	33,9	0,0	11,6	100
Medio	35,4	63,2	0,1	1,3	100
Medio alto	7,4	60,8	31,8	0,0	100
Alto	0,0	2,6	97,4	0,0	100

Fuente: Elaboración propia en base a SIMCE 2003

Pese al mejoramiento en las oportunidades de acceso a la educación durante los '90, subsistió un sistema educativo conscientemente estructurado en clases sociales (OCDE, 2004) y una oferta educativa que reproducía y amplificaba la estratificación de nuestra sociedad. Además del impacto que tienen las desigualdades de origen, la concentración de alumnos de alta vulnerabilidad socioeducativa en un grupo de establecimientos impedía que los estudiantes más pobres se beneficiaran del *'efecto de pares'*, el que provenía de la convivencia cotidiana en el aula con estudiantes de mayor capital cultural. Asimismo, en estas escuelas y liceos se concentraban fenómenos como el

<sup>46</sup> De acuerdo a la información proporcionada por los padres en la Encuesta SIMCE del año 2005, el 88% de los colegios pagados eran selectivos, el 43% de los particular subvencionados y el 5% de los municipales. Para esta clasificación, se considera selectivo al establecimiento donde más del 50% de los apoderados declara que su hijo tuvo como requisito de ingreso rendir un examen escrito o prueba de ingreso, asistir a una sesión de juegos o debió mostrar las notas del kínder y/o pre kínder (Ministerio de Educación, 2006). Hasta la Ley General de Educación del 2009, los establecimientos estaban autorizados para hacerlo, en adelante, solo se podía seleccionar a los estudiantes de 7º de primaria en adelante. Sin embargo, esta norma fue débilmente acatada. La Ley de Inclusión del 2014 estableció que, de forma gradual, se eliminará toda selección académica en la educación obligatoria.

fracaso y la deserción escolar, afectando severamente las posibilidades de estos jóvenes de abandonar las condiciones de pobreza (Espinoza, Castillo, González, Loyola y Santa Cruz, 2012).

Un rasgo fundamental del sistema educativo que se terminó de construir durante la transición de la democracia era su creciente privatización. Este proceso adquirió una particular velocidad durante los dos gobiernos socialistas –Ricardo Lagos y Michelle Bachelet–, periodo en el cual también fueron perdiendo peso dentro de las políticas educacionales del gobierno los programas y acciones de apoyo al mejoramiento de las escuelas, en beneficio de las políticas de rendición de cuentas y de mercado.

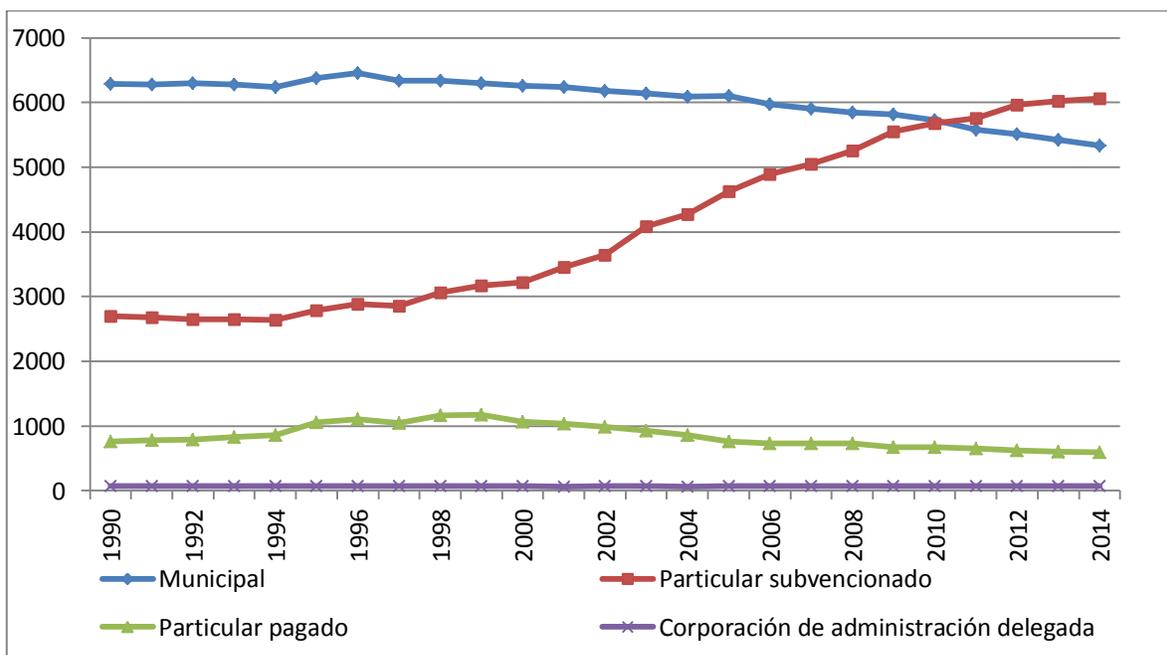


Figura 5  
 Número de establecimientos por dependencia administrativa entre 1990 y 2014.  
*Fuente:* Estadísticas de Educación. Ministerio de Educación

El supuesto que el escenario de competencia con otros oferentes de educación –tanto municipal como particular subvencionado– beneficiaría a la red pública, pues la obligaría a ofrecer una mejor educación y, por derivación, esto se

expresaría en un crecimiento de la matrícula, no se ha cumplido. El número de establecimientos particular subvencionado creció en un 125% entre los años 1990 y 2013, mientras que, en similar periodo, los públicos disminuyeron en un 15%, con casi mil escuelas y liceos menos. Por su parte, la relación entre matrícula pública y privada subvencionada se ha invertido, encontrándose la primera en franca remisión en muchas comunas del país (Figuras 5 y 6).

La caída de la educación pública ha sido particularmente notoria desde el 2000 en adelante, pues incluso durante la década del '90, al alero del efecto de los programas compensatorios, del crecimiento en el acceso y en la retención, la educación pública logró incrementar su matrícula. Sin embargo, tal como se observa en la tabla 11, las tasas de crecimiento de la educación privada subvencionada son elevadas durante todo el periodo.

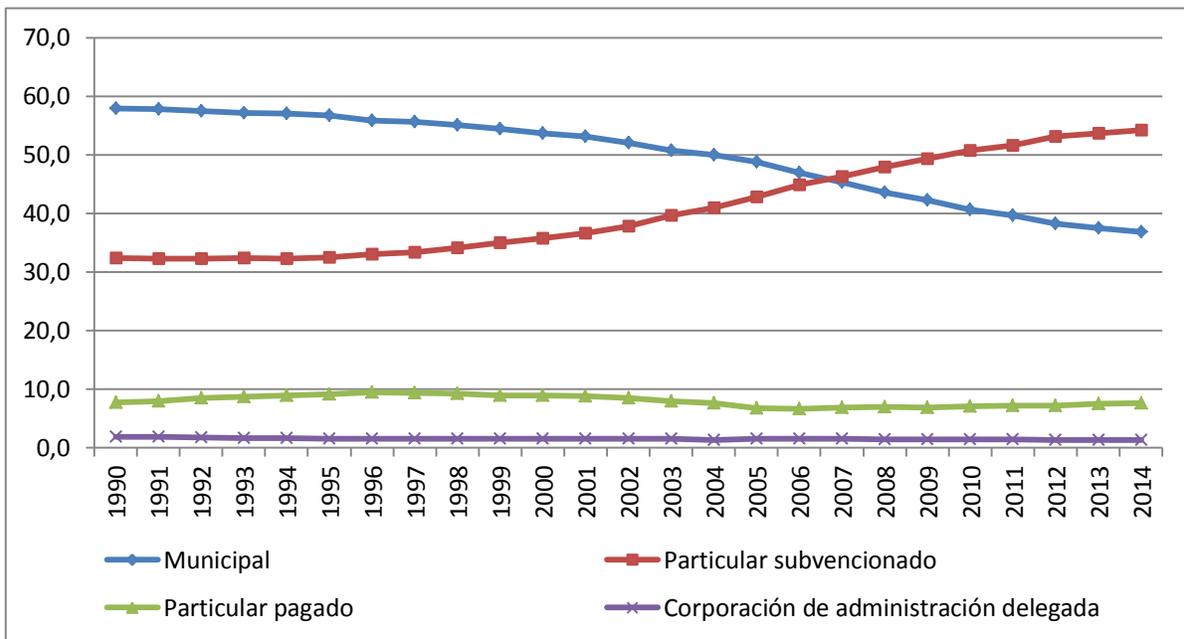


Figura 6  
 Porcentaje matriculados en educación obligatoria según dependencia administrativa, entre 1990 y 2014. Fuente: Ministerio de Educación

La política educativa de los '90 logró articular, de modo no siempre equilibrado, medidas, programas y acciones provenientes de dos formas de comprender la reforma educativa y el rol del Estado. Mientras unas políticas específicas apuntaban al desarrollo de capacidades y el control sobre los procesos, otras se dirigían a intensificar los mecanismos de mercado. Hacia el final de la década, surgieron voces y señales que ponían el acento en el estancamiento en los resultados, la consolidación de dinámicas segregadoras del sistema educativo, la debilidad y pérdida de peso relativo de la educación pública.

Tabla 11

Tasa de crecimiento de establecimientos educativos de Básica y Media, por titularidad jurídica del sostenedor en los gobiernos democráticos

	Municipal	Particular subvencionado	Particular pagado	Corporación de administración delegada
P. Aylwin (1990-1993)	-0,2	-1,5	9,6	-2,7
E. Frei (1994-1999)	0,9	20,2	36,6	0,0
R. Lagos (2000-2005)	-2,5	43,9	-28,6	0,0
M. Bachelet (2006-2009)	-2,7	13,4	-8,5	0,0
S. Piñera (2010-2013)	-5,3	6,0	-10,7	0,0
Total (1990-2013)	-15,2	125,1	-21,5	-4,1

Fuente: Elaboración propia, datos Ministerio de Educación.

Para algunos, se había alcanzado un techo estructural con el tipo de políticas implementados y era necesario acometer reformas que limitasen el peso de los mecanismos de mercado en la educación; para otros, sin embargo, era necesario definir estándares y normativas, exigir el cumplimiento de los mismos a los actores del sistema e instalar un sistema de incentivos y sanciones que orienten el comportamiento de todos quienes forman el sistema escolar (Raczynski y Muñoz, 2007). Esta segunda mirada, que corresponde al

discurso de la rendición de cuentas, primará en el debate, no sin una cada vez mayor contestación por parte de los actores escolares y académicos.

#### **5.4.2.- Críticas al modelo transicional de educación: la Comisión OCDE**

La comisión de la OCDE que revisó las políticas nacionales de educación el año 2004, sostuvo que la educación chilena estaba "influenciada por una ideología que da una importancia indebida a los mecanismos de mercado para mejorar la enseñanza y el aprendizaje. Por lo tanto, el intervencionismo activo del centro, está limitado por mecanismos de mercado." (OCDE, 2004, p. 290). Esto corroboraba que la reforma impulsada en la década de los '90 no buscaba afectar las bases del sistema, y que asumió como propio y natural el modelo de cuasimercado. De hecho, medidas como el Financiamiento Compartido y el pago por desempeño a los docentes incluidos en el SNED iban en la dirección de expandir la esfera de influencia de las políticas de mercado. Sin embargo, esto le imponía límites a la propia acción de la agenda de mejoramiento impulsada por el Estado. Como sostiene Donoso:

...lo que no se vislumbró entonces fue que el modelo y mecanismos de operación financiera eran 'instrumentos de política educativa' mucho más eficientes que las nuevas orientaciones políticas pro -reforma. En consecuencia, hacer operar una reforma educativa sobre un sistema de financiamiento asentado en otros principios, algunos incluso contradictorios, es una tarea que agregó complejidad al diseño y - ciertamente- también ha incidido sobre los resultados alcanzados (2004, p. 4).

Un problema relevante que no se abordó fue lo que la comisión OCDE denominó el '*doble espejismo de la equidad*'. Esto consistía, por una parte, en creer que para avanzar hacia un sistema escolar más equitativo era suficiente definir programas o acciones compensatorias y/o de discriminación positiva,

sin tener que intervenir en el núcleo generador de la inequidad en el sistema escolar. Y por otra, en identificar “ex-post” las políticas que tienen efectos (secundarios) en la equidad educativa, sin plantearse la necesidad de inscribir las políticas educativas en una lógica de justicia social y no sólo de eficiencia o eficacia (OCDE, 2004).

En relación con lo que nos interesa en esta investigación, esta comisión señaló que si bien era preciso destacar los avances en equidad, era menester plantear que la mayor parte de las decisiones de políticas “no son programas específicos ni de acciones positivas, sino que están dirigidos a todas las escuelas sin importar su contexto cultural o el nivel de ingreso de las familias” (OCDE, 2004, p. 259). En ese sentido, se destacó que en la ecuación calidad y equidad, el segundo de los términos aparecía con menor presencia y que no era obvio que la teoría subyacente de aumentar la efectividad a través de la competencia funcionase en la práctica. En relación con esto, la comisión OCDE se preguntó respecto de los efectos del modelo de cuasimercado educacional en Chile y su respuesta fue concluyente: “es claro que el experimento del mercado educacional no ha producido el progreso en aprendizajes ni el ahorro de costos visualizado por sus defensores”. (OCDE, 2004, p. 192). Más adelante, el mismo documento agregaba que las consecuencias del predominio del paradigma de mercado “ha incluido una particular definición de eficiencia en la entrega educacional que ha producido una marcada tendencia hacia la segmentación educacional y social. Esto afecta los valores e instituciones democráticos y puede constituir un “lastre” para mayores progresos en el aprendizaje de los estudiantes” (OCDE, 2004, p. 278). Como corolario de este diagnóstico, la comisión planteó la hipótesis de que el sistema educacional chileno tenía un techo estructural, si es que se pretendía mejorar la equidad del sistema:

El equipo de revisión se preguntó si la reforma educacional en Chile no había llegado al techo impuesto por estas limitaciones estructurales, de manera que los efectos en la equidad, que eran claramente visibles

durante las primeras etapas de la reforma de los años 90 (expansión de las matrículas en todos los niveles, disminución en la tasa de deserción, resultados documentados de programas específicos y medidas de discriminación positiva) estén disminuyendo y haciéndose menos identificables, y si los obstáculos estructurales no están imponiendo un límite en futuros resultados de medidas de la reforma en este campo. (OCDE, 2004, p. 276).

Por lo anterior, la imagen de que la educación era un espejo de la desigualdad estructural de la sociedad, y que, incluso más, el sistema escolar en vez de disminuirla tendía a intensificarla, dejó de ser un simple dato para convertirse en un problema central para una parte de la intelectualidad educativa (García-Huidobro, 2004). Sin embargo, esto no logró ser plasmado en las políticas educativas de los gobiernos democráticos, los que siguieron estructurando su discurso y sus acciones en torno a la profundización de una de las líneas de la reforma diseñada una década antes.

#### **5.4.3.- Intensificación de la agenda de rendición de cuentas**

El nuevo milenio trajo consigo una sensación de urgencia a la reforma educativa en marcha. Esto se expresó en la intensificación de los ritmos y la instalación de una cierta premura en la exigencia de resultados a las iniciativas en marcha, dinámica que impregnó el conjunto de la acción estatal en el periodo (Bellei, 2015). Se instaló la percepción que no existía un correlato entre el nivel de inversión pública y los logros de aprendizaje obtenidos por los estudiantes. Como se indicó, esto permitió el desplazamiento de las políticas centradas en el apoyo y mejoramiento hacia políticas basadas en la lógica de la presión y el control desde el nivel central a los distintos actores educativos. Como sostienen Raczynski y Muñoz: "Hoy existe un bajo nivel de responsabilización de los actores en el sistema en todos sus niveles. Existe falta de claridad respecto a los roles y funciones de cada uno de los actores y

no hay mecanismos para responsabilizar a cada uno por los resultados que obtiene” (2007, p. 70).

Este giro hacia la rendición de cuentas se expresó en, al menos, cuatro ámbitos o direcciones durante este periodo: evaluación del desempeño docente; ajuste curricular e intensificación de la prueba SIMCE; financiamiento preferencial sujeto a desempeño por parte de los establecimientos (Ley Subvención Escolar Preferencial); y, por último, programas externalizados de apoyo a las escuelas vinculados a desempeños.

- *Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente*: Luego de un complejo proceso de negociación entre el gobierno y el Colegio de Profesores (Avalos y Assael, 2006; Weinstein, 2006), a partir del año 2003 se desarrolló un sistema de evaluación docente. Compuesto por múltiples dispositivos (Autoevaluación, Entrevista de un par evaluador, Informes de referencia de terceros y Portafolio de desempeño pedagógico), este sistema busca evaluar de forma individual al conjunto de los profesores que trabajan en la educación pública. Se establecieron cuatro niveles de desempeño (Destacado, Competente, Básico e Insatisfactorio), y en el caso de aquellos que fuesen clasificados en algunos de los dos primeros niveles, podrían optar a la Asignación Variable por Desempeño Individual previa rendición de un examen. Además, estos docentes pueden optar a pasantías en el extranjero. Por el contrario, aquellos que quedasen ubicados en los niveles Básico o Insatisfactorio debían participar de Planes de Superación Profesional, consistentes en un programa de formación, antes de ser evaluado al año siguiente. Si son evaluados nuevamente en el nivel insatisfactorio deben abandonar el aula y continuar con su plan de superación profesional, antes de presentarse al cabo de un año a su tercera evaluación. En caso de no mejorar, deben abandonar el sistema municipal. Tributario de una racionalidad neoliberal, mediante este sistema de evaluación “se espera incentivar el desarrollo de nuevas prácticas y promover un nuevo perfil profesional basado en competencias técnicas, autonomía,

responsabilización individual por resultados y autogestión del propio desarrollo profesional; ligándose fuertemente a la idea del trabajador como emprendedor, autor y responsable de su propia trayectoria” (Fardella, 2012, p. 212). En esta línea de estandarización y control de la labor docente y directiva, también se estableció la Asignación de Excelencia Pedagógica para los docentes de todo el país<sup>47</sup>, el Marco de la Buena Enseñanza, Marco de la Buena Dirección, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE) y los Convenios de Desempeño Colectivo. Estos dispositivos, basados en la teoría de la *New Public Management*, interpelan las identidades laborales tradicionales de los docentes, ofreciéndoles “nuevos referentes identitarios basados en la noción de que el trabajo docente es constitutivamente individual, codificable en estándares, y que el profesor debe orientarse a mejoras en resultados, impulsado por estímulos económicos individuales, buscando un desarrollo profesional emprendedor” (Sisto y Fardella, 2014, p. 3).

- *Ajuste de la reforma curricular e incremento en peso del SIMCE:* Durante este periodo, se avanzó en hacer más explícita la definición de objetivos y contenidos de la reforma curricular recién implementada. Junto con eso, se recogió el desafío de construir estándares de aprendizaje, recomendados por la Comisión SIMCE en 2003 y la Comisión evaluadora de la OECD en el 2004. Estos estándares se construyeron distinguiendo entre estándares de contenido y de desempeño, elaborando los primeros como mapas de progreso del aprendizaje y los segundos como niveles de logro del SIMCE (Gysling, 2007, p. 337). Concomitante a este creciente enmarcamiento del curriculum, con una devaluación del discurso de contextualización local

---

<sup>47</sup> En el mismo periodo se estableció la Asignación de Excelencia Pedagógica, programa del Ministerio de Educación, aunque gestionado externamente por la Universidad Católica de Chile. Pueden postular voluntariamente todos los docentes de Chile, que deseen obtener una asignación en dinero y que acrediten ser docentes de excelencia. Para una evaluación del programa, véase Araya, Taut, Santelices y Manzi (2011)

por parte de las escuelas y de los docentes, se produjo un incremento en la frecuencia de la prueba SIMCE. Del mismo modo, se insistió que la “información relevante sobre todas las escuelas y liceos debe estar disponible para todos los agentes del sistema. Solo así será posible, por ejemplo, que las familias puedan tomar mejores decisiones respecto de dónde matricular a sus hijos” (Raczynski y Muñoz, 2007, p. 72). Su función como pivote del sistema de mercado en educación, informando a los consumidores de educación todavía se encuentra presente en académicos y autoridades, pese a la creciente evidencia que su uso fortalece las dinámicas de agregación de sectores de clase media (Elacqua, 2004).

- *Ley de Subvención Preferencial*: El año 2008 se promulgó la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), la que busca mejorar la calidad de la educación de las escuelas subvencionadas donde asisten los alumnos cuya situación socioeconómica generaría mayores dificultades para enfrentar el proceso educativo. Se buscaba generar un cambio de la cultura escolar, con la finalidad de convertirlas en ‘*escuelas que aprenden*’ (Ministerio de Educación, 2008). Para cumplir con dicho propósito, la ley introdujo mecanismos de rendición de cuentas que buscan responsabilizar a las escuelas por los resultados obtenidos por los estudiantes en los test estandarizados. Estos mecanismos consisten en: participación de las escuelas en un sistema de clasificación basado fundamentalmente en los resultados del SIMCE (autónomas, emergentes y en recuperación); incentivos y sanciones ligados a resultados educativos; formulación de planes de mejoramiento locales, de cuatro años, orientados al incremento del desempeño académico de los alumnos; rendición de cuentas del sostenedor respecto de procesos, gastos y resultados de cada escuela, ante el Ministerio y la comunidad escolar; y apoyo pedagógico y administrativo por parte de Agencias Técnica Externas (ATEs) (Bellei, 2010). El objetivo último de la política es promover un ciclo de mejora continua en los

establecimientos (de su cultura, procesos y resultados), para lo cual se provee de un contexto de presión, apoyo y metas educacionales de desempeño claras.

- *Nuevos programas de apoyo a los establecimientos:* A medida que los programas compensatorios (Liceo para Todos, programas Mece o P-900) concluían su labor, fueron siendo reemplazados por nuevos programas, caracterizados por un mayor foco en la implementación curricular en el aula y por un mayor énfasis en los resultados de aprendizaje de los estudiantes (Bellei, 2015). Estos programas fueron Escuelas Críticas y Liceos Prioritarios. En ambos programas se apoyó un número acotado de establecimientos, contratándose los servicios de una Agencia Técnica Educativa, para implementar un plan de mejoramiento que incrementase los resultados de aprendizaje de los estudiantes y produjese mejoras en gestión pedagógica y convivencia. Las evaluaciones existentes a estas intervenciones en los establecimientos con bajos resultados no fueron positivas: los efectos detectados en las prácticas de aula y en el área de convivencia e inclusión fueron particularmente débiles. Tampoco se evidenciaron mejoras en los aprendizajes en comparación con establecimientos similares que no recibieron el apoyo especializado (Asesorías para el Desarrollo, 2011). Otros programas de apoyo pedagógico fueron la Estrategia de Asesoría a la Escuela para la Implementación Curricular en Lenguaje y Matemática (LEM) y el Plan de Apoyo Compartido (PAC).

Bajo este nuevo esquema, se concibe que el Estado debe dictar las normas y orientaciones a agentes externos que se presume cuentan con las capacidades de las que carece el sistema escolar. Las asistencias técnicas aparecen como la respuesta a la pregunta sobre cómo generar capacidades en las escuelas para sostener el cambio educativo una vez que el apoyo externo se ha retirado. La unidad de cambio es el aula y el foco de intervención son las prácticas pedagógicas y la implementación curricular (Muñoz y Vanni, 2008). Sin embargo, esto no ha resultado

como se había pronosticado, no existiendo las capacidades técnicas suficientes para descentralizar el apoyo técnico y tampoco para establecer las demandas pertinentes desde los propios establecimientos (Asesorías para el Desarrollo, 2011). Al estudiar cualitativamente experiencias de mejoramiento, González y Bellei (2013) encontraron que la hipótesis que con mayor probabilidad explica la sostenibilidad de los procesos de mejora son las condiciones existentes previamente en los establecimientos y no las características concretas del programa de apoyo externo. Junto con esto, la nueva relación Estado-agentes externos puede ser considerada un paso más en la privatización del sistema escolar (Burch, 2009; Contreras, 2012), mediante la creación de un submercado de asesorías técnicas financiado públicamente (Santa Cruz G., 2007).

Este tránsito desde el modelo de tercera vía que combina mercado y estado (Bellei, 2015), propio del periodo transicional, hacia un estado evaluador se comienza a producir a partir del año 2000, luego que el propio Ministerio de Educación sostuviera la necesidad de revisar el camino trazado hasta entonces. Llegar con la reforma al aula se convirtió en un mantra que organizó y sobredeterminó el conjunto de dispositivos de reforma que se comenzaron a implementar en el periodo. De ese modo, el énfasis de la política educacional estará puesto en mejorar los procesos que se viven al interior de las salas de clase, con relativa independencia de las condiciones estructurales, teniendo como norte primero el mejoramiento de los resultados de los test estandarizados. El camino escogido será intensificar los controles, estandarizar los procedimientos docentes y establecer sanciones e incentivos para que los actores escolares orienten su práctica en la dirección establecida por la política pública. Este nuevo rasgo de la política educativa es una muestra más del predominio de las teorías de la nueva gestión pública y la profundización de las dinámicas de privatización del sistema escolar.

La implementación creciente de políticas de rendición de cuentas, proceso que se consolidará más adelante con el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, no ofrecerá respuesta a los problemas de legitimidad social del sistema escolar, por su creciente segregación y la dificultad para ofrecer un servicio educativo a la altura de su promesa meritocrática.

### **5.5 – Consolidación del Estado evaluador: Ley General de Educación y Sistema de Aseguramiento de la calidad (2006-2011)**

El 2006, al comenzar el gobierno de Michelle Bachelet, educación no estaba dentro del campo prioritario de su programa. Inspirada en la idea matriz de construir un sistema de protección social para Chile, a las políticas educativas les correspondía un lugar secundario dentro de la acción gubernamental. Dentro de este marco, lo más relevante en educación parecía ser la promesa de masificar la educación preescolar. En esta área, este programa de gobierno duró dos meses. La movilización de cientos de miles de estudiantes secundarios cambió radicalmente el carácter del periodo, y todavía más, ofrecerá las condiciones de posibilidad para la consolidación del nuevo estado evaluador que estaba germinando, de modo indiciario, en una multitud de nuevas políticas y programas nuevos, pero también de nuevos énfasis y giros a las ya existentes.

La movilización estudiantil significó un inusual desafío al orden educativo existente, poniendo a debate público los propios fundamentos del modelo educativo de mercado. Lo que viene a continuación, busca mostrar algunos de los debates e hitos centrales del periodo, más que ser una sucesión detallada de hechos.

### **5.5.1.- Crisis de legitimidad del modelo: movimiento estudiantil del 2006**

El consenso educativo al que habían llegado las fuerzas políticas con representación parlamentaria al iniciarse la transición democrática, donde se profundizaban ciertos mecanismos de mercado al tiempo que se introducían elementos de regulación estatal y de compensación, comenzó a dar muestras de debilitamiento al iniciarse el nuevo siglo. El cambio de rumbo en el gobierno, marcado por la introducción progresiva de mayores y nuevos mecanismos de rendición de cuentas, fue la respuesta que la política pública dio a la creciente demanda por los resultados en los test estandarizados y por las evidentes señales de desigualdad del sistema educativo. Estas medidas, que se reseñaron en el punto anterior, fueron un conjunto de políticas con una débil narrativa estructuradora, por tanto, con dificultad para generar adhesión y apoyo de los actores del campo educativo.

Como sostiene Donoso (2013), hacia comienzos de la década del 2000, las políticas conservadoras habían logrado su objetivo de desarticular los esfuerzos compensatorios, aunque débiles y contradictorios, que realizaban los gobiernos de centroizquierda. Esto dio paso a un conjunto desarticulado y superpuesto de distintas iniciativas sin conexión aparente entre el 2000 y el 2006. No es casual, por tanto, que en dicho periodo no se construyese un relato con la potencia para organizar el conjunto aparentemente disperso de medidas, como el que se había visto durante la década de los '90. Parte de la explicación puede estar en el renovado peso que adquiere el pensamiento económico en el diseño de las políticas públicas, algo particularmente presente en educación durante ese período (Alarcón, Frites y Gajardo 2015), en cuyo contexto la construcción de legitimidad en torno a la agenda de gobierno no parecía ser un tema relevante. En parte debido a esto, la implementación del sinfín de nuevas acciones e iniciativas, muchas de ellas ahora externalizadas, no parecían redituarse al gobierno en mayor legitimidad hacia su labor en educación.

En este escenario, los cuestionamientos de la Comisión OCDE hacia el diseño institucional del sistema educativo chileno no tuvieron mucho impacto. Quizás debido a la profundidad de la crítica esbozada en dicho informe – solicitado por el propio gobierno-, asumirlo en plenitud implicaba un giro copernicano que, en dicho momento, no se veía necesario ni se consideraba posible. Por lo mismo, no es de extrañar que las principales aseveraciones de dicha informe sobre que el sistema educativo chileno estaba conscientemente estructurado en clases sociales y que estaba indebidamente apoyado en mecanismos de mercado, pasaron a ser parte del arsenal discursivo de sectores que se oponían al sistema educativo de mercado (Donoso, 2013; Redondo, Almonacid, Inzunza, Mena y Fuente, 2007; Santa Cruz G., 2006b).

Cabe recordar, sin embargo, que los primeros síntomas de resquebrajamiento se comenzaron a evidenciar al comenzar la década. El 2001 se produjo una gran movilización de estudiantes secundarios demandando soluciones al transporte escolar y expresando tímidamente algunos cuestionamientos a la reforma educativa. Lo más relevante de este movimiento de estudiantes secundarios, conocido como “el mochilazo”, fue la emergencia de formas organizativas variadas y, muchas veces, ajenas a las estructuras de los partidos políticos. Esto permitió la construcción de modelos organizacionales altamente participativos y democráticos. Este proceso no se detuvo y, en alguna medida, constituyó la base para la masiva movilización estudiantil del año 2006. El trabajo de Cornejo et al. (2007) plantea la tesis de la continuidad histórica entre los movimientos estudiantiles del 2001 y el del 2006, en particular a partir de la propia construcción identitaria que realizan los dirigentes estudiantiles de este último movimiento:

El movimiento de estudiantes secundarios, que irrumpe públicamente durante el año 2006, reconoce una continuidad con las distintas formas de agrupación de estudiantes secundarios que se comienzan a fraguar durante los años 1999 y 2000 (...) Es notable la transmisión de la experiencia acumulada en este movimiento de comienzos de los años 2000 hacia los estudiantes más jóvenes que protagonizarán la

movilización 2006. La mayoría de estos estudiantes ni siquiera comenzaba a cursar la enseñanza media en aquellos años. Se trató de un proceso de transmisión oral e informal (2007, pp. 143-144).

En términos gruesos, para comprender este fenómeno, dos tipos de explicaciones han sido dominantes. Algunos han sostenido que el propio éxito del modelo educativo ha generado las condiciones para que los estudiantes se planteasen que eran intolerables ciertos límites a la igualdad de oportunidades (Cox, 2007), por ende, sus dificultades no eran estructurales aun cuando si eran necesarias ciertas adecuaciones o cambios en su funcionamiento e instituciones. Para otros, el problema del sistema educativo era estructural, pues las consecuencias generadas eran parte del funcionamiento normal de dicho modelo (Redondo, 2005; Inzunza, 2009). Por tanto, su transformación ameritaba modificaciones profundas en la gobernanza, formas de regulación y en la naturaleza de los agentes escolares. En ese sentido, se sostenía que los procesos de *inclusión excluyente* (Gentili, 2000), era el resultado del funcionamiento en pleno de la educación de mercado. De este modo, enfatizaban el hecho que los sujetos tenían la posibilidad de asistir y permanecer más tiempo en el sistema escolar, pero reciben un producto de calidad variable, dependiendo de diversas condiciones (por ejemplo, el tipo de colegio al que se asiste o el pago que puedan hacer por la educación que reciben) y, por tanto, la acreditación educacional se transforma en un producto distribuido desigualmente, sufriendo procesos de inflación y deflación (Almonacid et al., 2008). Estos procesos se expresaban en la vivencia subjetiva de las desigualdades estructurales, lo que repercutía en el debilitamiento de la legitimidad de la que gozaba el sistema escolar; en especial, en aquellos establecimientos y estudiantes que vivenciaban de modo más directo e inmediato los límites y la exclusión del sistema.

En abril de 2006, estudiantes del principal establecimiento secundario municipal de la pequeña ciudad minera de Lota, comenzaron una movilización demandando mejores condiciones de infraestructura para su establecimiento,

el cual había sido construido poco antes. Con una amplia cobertura mediática, este conflicto derivó en la paralización de clases, en la toma del establecimiento por parte del estudiantado y en marchas de protesta por la ciudad. Gracias a su movilización, la opinión pública a nivel nacional se comenzó a hablar de las malas condiciones de los liceos públicos, producto de la profunda desigualdad del sistema escolar. En este ambiente nacional sensibilizado con el tema, a los pocos días se inició en Santiago una masiva movilización de estudiantes secundarios, que primero abarcó a los establecimientos emblemáticos del centro de la capital<sup>48</sup> y luego se extendió al resto del país. En un inicio, sus demandas eran puntuales: denunciaban el retraso en la entrega del pase escolar, exenciones de pagos a los estudiantes por rendir la Prueba de Selección Universitaria, mejoras en infraestructura de los establecimientos públicos, entre las más recurrentes. Todo esto formaba parte de un extenso petitorio de reivindicaciones que los colectivos de estudiantes y centros de alumnos de los liceos de Santiago habían presentado el año anterior a las autoridades del Ministerio de Educación (Cornejo, González y Caldichoury, 2007). Debido al cambio de gobierno, la respuesta de las autoridades se dilató, interrumpiéndose las conversaciones. Pese a esto, como se sostuvo en la prensa en la época, las demandas eran conocidas por el nuevo gobierno (Cornejo et al., 2007), aun cuando el nuevo programa de gobierno de Michelle Bachelet y las políticas sectoriales anunciadas a poco de asumir no daban cuenta de ellas.

---

<sup>48</sup> *Establecimientos emblemáticos* corresponde a una categoría de uso social que identifica a un segmento de establecimientos municipales del centro de la capital. Es un grupo que tiene existencia institucional, aun cuando ciertas políticas han sido destinadas a ellos exclusivamente, y las mismas autoridades se refieren a estos establecimientos usando esta categoría. La pertenencia a este grupo no posee un conjunto de indicadores fijos, aunque estos establecimientos se caracterizan por tener una relativa antigüedad, ser públicos, tener algún grado de selectividad académica, estar ubicados en una zona central de la ciudad, prestigio y reconocimiento social de excelencia académica y estar orientado a preparar a sus estudiantes para el ingreso a la Universidad y no a la educación técnico-profesional. La pertenencia a este grupo se ha modificado en el tiempo, abandonando varios establecimientos públicos este grupo por la pérdida de prestigio académico.

La movilización de los estudiantes secundarios en un principio fue duramente reprimida por la policía y estigmatizada por los medios de comunicación. Por ejemplo, *El Mercurio* publicó las siguientes editoriales durante esos primeros meses de 2006: "¿Más que disturbios y protestas?" (12.5.2006), "¿Son serias las demandas estudiantiles?" (18.5.2006), "Para poner fin a la agitación estudiantil" (26.5.2006) y "Negociación bajo presión" (30.5.2006). En este periodo la organización de estudiantes creció en representatividad –se consolidó la Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios (ACES)- y se comenzaron a cuestionar aspectos medulares del sistema escolar, siempre bajo la bandera de demandar mayor calidad y mayor equidad. Era un movimiento estudiantil políticamente transversal, participativo y con una elevada capacidad de convocatoria (Falabella, 2008).

Pese a las amenazas de la autoridad conminándolos a retornar a clases y a la escasa atención prestada en un comienzo a sus demandas, la organización de estudiantes convocó a dos movilizaciones que paralizaron complemente la educación secundaria y parte de la primaria. La participación fue casi total en la red pública y tuvo amplio apoyo entre los estudiantes de particular subvencionados. Los días 30 de mayo y 5 de Junio de 2006 se realizaron sendos paros nacionales que convocaron a cerca de un millón de estudiantes secundarios del país, incluyendo también a los estudiantes de pequeñas ciudades y pueblos. A esto se le sumaron prolongadas tomas de establecimientos a lo largo del país, donde destacó el apoyo dado por padres y apoderados, estudiantes universitarios y otros actores sociales. Esto se expresó en un alto nivel de aprobación en la opinión pública, corroborado en distintas encuestas realizadas el año 2006. En la encuesta del Centro de Políticas Públicas de la Universidad del Desarrollo un 83% manifestaba apoyar el movimiento de estudiantes secundarios. Un porcentaje algo mayor, un 87%, lo hacía en la encuesta del Centro de Encuestas de *La Tercera*. Luego de varios meses, en una encuesta realizada entre agosto y septiembre del mismo año, el apoyo a la demanda de los estudiantes se mantenía en niveles alto, con un 73% (Cornejo et al., 2007).

Un aspecto significativo de este movimiento es que se convirtió en un catalizador de viejas aspiraciones de distintos actores sociales, en particular de los docentes, de una parte de la intelectualidad educativa y de un sector de la clase política.<sup>49</sup> Gracias a la masiva movilización, se conformó un sector demandando modificaciones de fondo al sistema escolar. Esto fue posible debido a que el movimiento de estudiantes avanzó desde reivindicaciones específicas a un cuestionamiento genérico del sistema escolar, incluyendo demandas vinculadas al proceso de municipalización, el estado de la educación pública y el sistema de financiamiento. Como sostiene Donoso:

Las movilizaciones estudiantiles señaladas (2006) cambiaron el eje de los problemas y de paso activaron la toma de conciencia respecto del escaso debate educacional de esos años que había sido monopolizado –en la década pasada– por las demandas de los estudiantes universitarios y del gremio docente, sin avanzar más allá en los cuestionamientos de fondo del modelo de gestión social heredado del neoliberalismo (2013, p. 77).

Ante las primeras respuestas del gobierno, los estudiantes decidieron proseguir en su movilización, lo que fue fundamental para modificar la agenda política del gobierno de Michelle Bachelet. En el mensaje del estado de la nación, del 21 de mayo de 2006, la Presidenta Bachelet no hizo ninguna mención relevante a las demandas de los estudiantes. Éstos llevaban casi veinte días movilizándose y, ante la carencia de respuesta gubernamental, decidieron radicalizar sus posiciones, ampliándose la cantidad de establecimientos en toma y convocando a un paro nacional de estudiantes a fin de mes. Ante esta situación, el 1º de junio, en cadena de radio y televisión, la presidenta

---

<sup>49</sup> Cabe mencionar la labor de denuncia del sistema educativo de mercado por parte del Colegio de Profesores, llevada adelante desde la mitad de la década del '90 (Donoso, 2013), aun cuando en ocasiones fuese más visible la labor gremial que la crítica política al modelo imperante. Dentro de esto, es particularmente importante el Congreso realizado por la institución el año 1997, donde desarrollaron en extenso sus críticas al sistema de *voucher*, a la subsidiariedad y a la municipalización (Colegio de Profesores, 1997).

reconoció y valoró el significado de la movilización de los jóvenes. En ese contexto, anunció el envío de un proyecto de reforma constitucional, reconociendo el derecho a una educación de calidad. Este anuncio mostraba que la crisis del sistema educacional había sido incorporada definitivamente a la agenda de la clase política. Pese a esto, la movilización de los estudiantes continuó al menos diez días más, tiempo en el cual el Gobierno debió anunciar la convocatoria para formar la Comisión Asesora de la Presidencia para la Calidad de la Educación. Junto a esto, se anunció la revisión de la LOCE y se aceptaron gran parte de las demandas más concretas de los estudiantes.

El consenso educacional que había vertebrado la política educativa después de la dictadura estaba resquebrajado, en buena medida, por la incapacidad para responder a las promesas de calidad e igualdad de oportunidades. Por primera vez, el sentido común neoliberal adoptado por los gobiernos democráticos de centroizquierda era masiva y frontalmente cuestionado por los propios actores del sistema educacional (Cabalín, 2012). Un aspecto significativo de este período fue la evidente crisis de la propia coalición gobernante, donde afloraron cuestionamientos al rol subsidiario del Estado y a la situación privilegiada de la red privada.

### **5.5.2.- Comisión Asesora de la Presidencia para la Calidad de la Educación**

A esta comisión fueron convocados más de 80 representantes de los estudiantes secundarios y universitarios<sup>50</sup>, dirigentes del Colegio de Profesores, académicos universitarios y miembros de centros de investigación y *think*

---

<sup>50</sup> Participaron estudiantes de Confederación de Estudiantes de Educación Superior Privada (CONFESUP), de la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH), de Centros de Estudiantes secundarios de colegios públicos, privados y particular subvencionados, tanto de Santiago como de regiones.

*tanks*<sup>51</sup>, de diferentes credos, de los sostenedores privados y del sector municipal, de organizaciones gremiales de la educación privada, de pueblos indígenas y Parlamentarios, entre otros. Pese a algunas diferencias en el seno del movimiento estudiantil, entre quienes miraban con recelo el espacio y quienes creían que era una buena oportunidad para consolidar el bloque de oposición al mercado en educación, la invitación del gobierno fue aceptada. Comenzó así una larga disputa entre distintos proyectos –con mayor nivel de estructuración- sobre el futuro de la educación en Chile.

Es en el Consejo Asesor del año 2006, donde se encuentran las distintas narrativas en torno al problema educativo (...): la centro-estadista, la de mercado y la síntesis de ambas, encarnada por las políticas de la Concertación. Ahí se discuten los elementos de continuidad –la educación como instrumento de igualdad en sociedades desiguales, la responsabilidad del Estado en proveer acceso a la educación y por los contenidos educativos- y también los de cambio, o que representan rupturas e innovaciones, tales como la autolimitación de la acción estatal como proveedora, la cesión de atribuciones a actores privados y la posibilidad de lucrar (Alarcón, Johnston y Frites, 2014, p. 43).

Luego de tres meses de trabajo, la Comisión Asesora presentó un borrador de Informe, el cual fue duramente criticado por sectores de la Derecha y de la Concertación proclives a las políticas de mercado. Los medios de prensa que analizaremos asumieron una activa política de crítica hacia dicho informe, sosteniendo la escasa utilidad de la comisión, el excesivo peso de los actores

---

<sup>51</sup> Entre los académicos que formaban la comisión se encuentran: C. Alvariño (Fundación Chile), C. Bellei, J. P. Valenzuela, D. Contreras, P. González, E. Himmel, A. Mizala, A. Joignant y P. Medrano (U. de Chile), C. Cox, J. Manzi y S. Martinic (U. Católica), H. Beyer y L. Fontaine( CEP), C. Velasco (Libertad y Desarrollo), L. M. Budge (U. Finis Terrae), A. Castro (U. Concepción), C. Duk (U. Central), L. Egaña (PIIE), J. E. García Huidobro (U. Alberto Hurtado), J. J. Brunner (U. Adolfo Ibáñez), C. Peña (U. Diego Portales) y M. Riesco (CENDA). De estos, 8 provienen del campo de la Economía o Ingeniería, 8 de la Pedagogía, 6 de las Ciencias Sociales y un abogado.

sociales (por ende, el escaso peso de los expertos educacionales) y advirtieron sobre los nefastos efectos sobre el sector privado de educación de implementarse las sugerencias de la comisión. En este borrador de informe se reconocía el negativo efecto de las políticas de mercado y consignaba, como conclusiones centrales, la necesidad de establecer un trato prioritario hacia la educación pública, dictar una nueva ley educativa, revisar la selección escolar y modificar el sistema de organización de la educación municipal. En una de sus partes medulares, el borrador del Informe afirmaba:

...el Estado ha de hacer esfuerzos por erigir a la educación proveída por agencias públicas en el paradigma de calidad del sistema escolar chileno (...) [y por consiguiente] sin perjuicio del diseño de provisión mixta que hoy día existe, el Estado debe discriminar positivamente a ese sector y a quienes educan a los más pobres, a fin de favorecer la igualdad de oportunidades a nivel del sistema escolar (Comisión Asesora Presidencial para la Calidad de la Educación 2006a, p. 15).

La mayoría de la Comisión concordó en la necesidad de reemplazar la LOCE y revisar la municipalización, proponiendo en el informe varias modalidades distintas de organización de la educación pública. Algunas de las conclusiones de dicho borrador afectaban el núcleo del consenso educativo y esto fue entendido así por los sectores contrarios más liberales. Estos aprovecharon el mayor a la prensa para cuestionar la representatividad, las conclusiones y la metodología utilizada por la Comisión. Tal como lo expuso Libertad y Desarrollo (2006b), criticando la propuesta de reformar la educación pública:

Nuevamente entonces, una visión que propone la creación de estas entidades centralizadas, que son soluciones constructivistas sin ningún sustento ni parangón, se olvida del sujeto principal de análisis –el alumno- y del llamado de la Presidenta Bachelet respecto de mejorar la calidad de la educación de todos los estudiantes. Más bien parece

responder a ideologías e ideas preconcebidas respecto de la injerencia que el Estado debe tener en la educación (2006b, p. 4).

Junto con las críticas desde la derecha y los sectores liberales de la Concertación (encabezados por José J. Brunner y Carlos Peña), un sector del estudiantado también comenzó a manifestar abiertamente su descontento, al considerar que el trabajo de la comisión marchaba a un ritmo excesivamente lento y que esto era una táctica dilatoria por parte del gobierno, para enfriar el conflicto. Reclamaron que no existía voluntad por parte de la elite política para hacer los cambios que eran necesarios.

El Informe Final del trabajo de la Comisión Asesora entregado en Diciembre del 2006, no mantuvo el tono inicial. Esto fue cuestionado por sectores estudiantiles, del profesorado y de otros actores sociales (Comisión Asesora Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006). Al redactar el texto final se dejó de identificar que posiciones contaban con mayoría o minoría en cada uno de los temas a debate. Debido a esto, el texto se convirtió en una larga exposición de las diferentes posturas existentes en la comisión, sin mencionar quienes estaban a favor o en contra de cada argumento. Esto fue considerado por los sectores estudiantiles y de otros actores sociales como una transacción indebida y no concurrieron a firmar dicho informe. Los sectores contrarios a las políticas de mercado eran mayoría en la Comisión, y esperaban que se hablase de posiciones de mayoría y minoría. En segundo lugar, en el texto perdieron fuerza las posiciones críticas hacia las políticas de mercado, en parte debido a que la labor de redacción del documento los defensores del modelo tenían mayor presencia.

El informe final dejó en claro la necesidad de una reforma sustantiva al sistema educativo chileno, aun cuando respecto de las características específicas las posiciones distaban mucho de llegar a consenso. Este '*gran acuerdo*' (Bellei, 2015), se expresó en un listado de puntos de consenso entre quienes aprobaron el informe final. El más importante de estos acuerdos fue el

reconocimiento de que era necesario una nueva ley sustitutiva de la LOCE, que contara con legitimidad y garantizara efectivamente el derecho a una educación de calidad. También se señaló la necesidad de incrementar el gasto en educación, mejorar la gestión y administración de la educación pública, definir estándares de calidad que todos los establecimientos debían cumplir, crear una Agencia Pública de Aseguramiento de la Calidad, y “reforzar las barreras que impiden las discriminaciones arbitrarias en los establecimientos educativos e introducir incentivos que premien la inclusión social” (Comisión Asesora Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006b, p. 15). También se propuso mejorar la formación inicial docente, reducir el riesgo de segregación mediante instrumentos de financiamiento diferenciado y fortalecer los mecanismos de participación en los distintos niveles del sistema.

Sin embargo, más allá de estos importantes consensos, quedó en claro la existencia de espacios de disenso en torno a las políticas educacionales y la educación en general (Bellei, 2015). Esto irá derivando, prontamente, en la conformación de proyectos históricos claramente diferenciados y en disputa. En ese sentido, la Comisión fue un espacio de articulación, favoreciendo la convergencia de actores e instituciones diversas con posiciones similares. Esto tendrá efectos relevantes para el posterior desarrollo de los debates sobre políticas educativas. De hecho, el autodenominado Bloque Social, surgió de la confluencia de actores estudiantiles, gremiales y sociales que participaban de la Comisión, quienes propusieron la necesidad de reemplazar el paradigma de mercado por uno nuevo estructurado en torno a la educación pública.

En las antípodas, la participación en la Comisión también parece haber estimulado una mayor articulación de sectores liberales, tanto de la derecha como la coalición de centroizquierda en el poder. En su caso, el discurso se estructuraba en torno a perfeccionar el modelo de mercado existente, introduciendo nuevos incentivos y responsabilizando a los agentes por el desempeño bajo parámetros objetivos y medibles. Ellos continuaban una línea de desarrollo que se puede rastrear en distintos espacios de colaboración académico y político. Si bien presentaban diferencias político-culturales, en

relación con educación concordaban en lo fundamental: consolidar y mejorar los incentivos de mercado, incrementar la información y la responsabilización, potenciar a los actores en tanto productores y consumidores de educación, hacer funcional la educación al desarrollo productivo del país y fortalecer el rol subsidiario del Estado, haciéndolo más protagónico en la construcción de nuevos mercados y en la rendición de cuentas.

Existió en distintos actores de matriz liberal una confluencia discursiva en torno a aspectos medulares de las políticas educativas, aunque esto no se expresaba siempre en adscripciones institucionales u organizacionales similares.<sup>52</sup> Esta articulación entre sectores liberales de ambos arcos del campo político se materializó en distintos espacios de colaboración académica donde se hicieron presente las voces más relevantes (Brunner y Peña, 2007; Larroulet y Montt, 2010; Santander, 2006). Muchos de estos expertos eran también columnistas habituales en *La Tercera* y *El Mercurio*. Es el caso de Cristian Larroulet, Carlos Peña, José J. Brunner, Mariana Aylwin, Pablo González, Alejandra Mizala y Harald Beyer, por mencionar algunos. También se realizaron distintos seminarios y otro tipo de actividades académicas de divulgación, que sirvieron para reunir a expertos de similar matriz, pero de variadas filiaciones institucionales y sectores políticos.<sup>53</sup> En suma, en un

---

<sup>52</sup> Cabe consignar que existen diferencias sustantivas entre liberales de ambas coaliciones, en particular en aspectos políticos y culturales, debido al peso que aún tenía en la ordenación política y simbólica la posición adoptada por cada uno de los actores durante la dictadura. De hecho, el campo político se había modificado muy poco en relación a como se ordenaban las fuerzas políticas en dicho periodo.

<sup>53</sup> Fueron claves en el periodo los principales *think tanks* liberales de ambos sectores políticos. En el caso de la Concertación, de Expansiva, centro con mayor influencia en el gobierno de Bachelet; y en la derecha de Libertad y Desarrollo y el CEP. Entre las actividades en conjunto, aunque no necesariamente circunscritas a educación, se puede mencionar el seminario "El Chile que viene" realizado en enero de 2007 por el CEP y Expansiva. Esto dio lugar al libro conjunto, publicado ese mismo año "Institucionalidad para el desarrollo: los nuevos desafíos". También se realizaron actividades conjuntas entre Expansiva, como fueron los seminarios "La reforma previsional en Chile" (2006), "Energía: hacia fuentes sostenibles" (2007), "El desafío de la Gestión" (2008). También la publicación en documentos de Expansiva de investigadores del CEP y Libertad y Desarrollo, como Harald Beyer, María E. Arzola y Rodrigo Castro. Del mismo modo, en los

contexto político que auguraba profundas transformaciones, este sector fortaleció su articulación en torno a la promoción de una agenda liberal en educación. A partir un discurso técnico-político, buscaron resguardar los mecanismos de mercado y consolidar los instrumentos de rendición de cuentas. Sin embargo, este discurso tecnocrático estaba lejos de gozar de la legitimidad de la que había disfrutado pocos años antes.<sup>54</sup>

Retomando, la publicación del Informe Final de la Comisión hizo evidente la existencia de dos discursos medianamente estructurados que portaban un diagnóstico y ofrecían agendas específicas a desarrollar en adelante. Esta dicotomización explicará las alianzas, tensiones y los vaivenes del campo educacional en adelante. Una de las instituciones protagonistas de estos debates, describe ambas posiciones:

En general, el informe presenta dos visiones respecto del actual sistema educacional. Por una parte, están quienes lo defienden, reconociendo sus méritos, así como también sus debilidades y por tanto, proponen mejorarlo y reforzarlo. Por otra, están los detractores del sistema vigente, quienes lo responsabilizan de todos los problemas, muchas veces desconociendo sus virtudes, quienes proponen como solución que el Estado se haga cargo de la administración directa de la educación o que intervenga los procesos educativos (Libertad y Desarrollo, 2006a, p. 1).

---

seminarios anuales sobre educación desarrollados por el CEP fue un espacio de confluencia de expertos de ambos sectores políticos. En cualquier caso, estas articulaciones y zonas de confluencia grises deben ser motivo de mayor indagación en el campo de la educación, debido al impacto de su acción en las distintas fases del ciclo político y, en particular, por su acceso privilegiado a los medios de comunicación.

<sup>54</sup> Para una comprensión del rol central de los tecnócratas, *technopols* y expertos en la transición chilena, véase Ariztia (2012) y (Joignant y Guell, 2011)

Simplificando las posiciones<sup>55</sup>, un primer sector de la Comisión sostuvo la necesidad que el Estado estableciese un trato privilegiado con la educación pública, porque esta cumple de mejor modo las funciones de cohesión e integración social y una “educación estatal de buena calidad es la mejor garantía de que la educación en su conjunto sea buena” (Comisión Asesora Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006b, p. 17). En ese sentido, la educación particular subvencionada es vista como cooperadora de la acción preferente que le cabe a la educación estatal. Esto debía expresarse en un mecanismo de financiamiento que reconociese esta diferencia y permitiese avanzar hacia un sistema mixto. En torno al lucro, quienes estaban en esta posición sostuvieron dos posturas, para unos debía estar prohibido por completo en el campo educativo, mientras que para otros, no debía permitírsele a quienes quisiesen optar a financiamiento público. En relación con la selección, en términos generales la rechazaron, aun cuando algunos sostendrán la necesidad de establecer un trato diferenciado para los liceos públicos emblemáticos. Finalmente, concordaron en la necesidad de reorganizar la educación pública, proponiendo para ellos varias opciones que ubicaban las escuelas en el nivel regional (dependiente del gobierno regional o en servicios regionales) y, para los menos, en el ministerial. En suma, con distintas variaciones, se fueron consolidando ciertas propuestas y un discurso que enfatizó la necesidad de desmontar progresivamente los mecanismos mercantiles del sistema educativo.

Por otra parte, quienes sostenían la necesidad de perfeccionar y profundizar el modelo de mercado plantearán que no existen razones para recomendar un trato preferencial para la educación pública, que se debe afianzar el sistema de provisión mixta, el valor de la elección de centro, la discriminación positiva a favor de los alumnos vulnerables en forma de subsidios a la demanda y la instalación de un eficiente sistema de

---

<sup>55</sup> Para un adecuado resumen de las posiciones en torno a los distintos ámbitos, véase el Resumen Ejecutivo del Informe Final de la Comisión Asesora Presidencial para la Calidad de la Educación (2006b, pp. 14-48)

aseguramiento de la calidad. Por lo mismo, sostuvieron que era irrelevante prohibir el lucro, defendieron la igualdad de trato en el financiamiento mediante fondos competitivos en función del alumnado, la mayor parte de ellos cuestionó el fin de la selección y, por último, se mostraron reacios ante fórmulas de administración de la educación pública que supusiese alejar a los centros del nivel local.

Ante este panorama, el Informe entregado a la Presidenta Bachelet estaba más cerca de ser una radiografía sobre las posiciones de los actores relevantes que una clara guía sobre qué políticas llevar adelante.

### **5.5.3.- Primer borrador de Ley General de Educación**

Luego de la entrega del Informe de la Comisión, le correspondió al Gobierno estudiarlo y desarrollar el principal consenso existente en dicho informe: diseñar una nueva ley educativa que reemplazase la Loce. Sin embargo, dado el carácter no vinculante del Informe y que este expresaba posiciones divergentes respecto de cada uno de los temas, la decisión final sobre los contenidos de la ley era de absoluta responsabilidad del gobierno. En abril del 2007, fue enviado el proyecto de Ley General de Educación a la Cámara de Diputados. En su mensaje, la Presidenta señaló que una educación de calidad es una exigencia de mayor democracia y participación, en la línea de construir una sociedad más inclusiva. Dando un giro relevante respecto de las políticas implementadas hasta el momento, sostiene que a la calidad se llega por la vía de una mayor equidad en el sistema:

Por eso, el primer requisito para elevar la calidad del conjunto de la educación nacional es resolver el grave problema de falta de equidad, de discriminaciones arbitrarias y de segmentación que se vivencian al interior del sistema educativo. No bastan los innegables mejoramientos alcanzados en la plataforma de condiciones básicas de funcionamiento de

la educación parvularia, básica y media y, particularmente, los esfuerzos de la reforma curricular y técnico-pedagógica de los últimos años.

(Bachelet, 2007)

En términos de sus principios, el proyecto de ley proponía que el acceso y ejercicio del derecho a la educación universal y gratuita sea en igualdad de oportunidades para todos los alumnos, estableciendo para ello medidas de discriminación positiva o compensatoria que reduzcan desigualdades económicas, sociales, territoriales, étnica o de alguna discapacidad. Junto con eso, el Estado se debía hacer responsable de asegurar el acceso a una educación de calidad, evaluando conforme a criterios objetivos y transparentes, y dar publicidad de estos resultados. Junto con eso, establecía la prohibición de expulsar estudiantes por rendimiento escolar o repitencia, La educación obligatoria quedaba establecida desde los 4 años, completando con ello 14 años de escolaridad obligatoria. La ley también se comprometía a favorecer los espacios de participación de estudiantes, profesores y comunidad escolar.

En términos generales, este conjunto de medidas no generó demasiada controversia. Los anuncios que motivaron una furibunda reacción fueron: i) todo sostenedor público o privado debía organizar como persona jurídica sin fines de lucro, con giro educacional exclusivo; ii) prohibir la selección de estudiantes desde el primer nivel de transición de la educación parvularia hasta 8º año de educación general básica.

La respuesta de la derecha y de los sostenedores privados no se hizo esperar. Los primeros anunciaron desde un inicio que el gobierno no contaría con sus votos para aprobar la ley, y dado que la ley tenía algunos artículos con quorum calificados y la coalición gobernante había perdido su mayoría parlamentaria, se tornaba muy difícil la aprobación. A esta posición se sumó activamente la Iglesia Católica y los sectores liberales de la propia coalición gobernante. Por su parte, como analizaremos con mayor detalle en la siguiente sección, *La Tercera* y *El Mercurio* dieron amplia tribuna a los principales

representantes de este discurso crítico y ellos mismos cuestionaron con vehemencia al proyecto en recurrentes editoriales publicadas durante aquel mes.

Un primer aspecto criticado fue el rol del Estado y su relación con los sostenedores privados. Así, los críticos sostuvieron que el proyecto desconocía la naturaleza subsidiaria del Estado y que modificaba el trato que el país habría establecido desde hace décadas con los privados. En su exposición frente a la Comisión de Educación, José J. Brunner, ex ministro del gobierno de Eduardo Frei (1994-2000), señaló que los privados no eran meros 'cooperadores' de la función del Estado, sino parte esencial del sistema, sujetos a un mismo conjunto de derechos y regulaciones. En relación con la prohibición de lucrar, José J. Brunner planteó:

Nada indica que la naturaleza jurídica del sostenedor posea un impacto - ni siquiera en el margen- sobre el desempeño académico de los establecimientos. (...) Tampoco existe evidencia alguna sobre la efectiva rentabilidad que obtienen los sostenedores y que pudieran justificar una especial preocupación con su fin lucrativo (...) Esta norma prohibitiva reduciría drásticamente la diversidad del sistema -y, con ello, una de las formas de pluralismo en la sociedad-, e introduce un cambio en las reglas del juego que en Chile son parte de una tradición secular y propia (y peculiar también, es cierto) del sistema escolar mixto que se ha venido desarrollando ininterrumpidamente desde los orígenes de la República (Comisión de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, 2008, pp. 205-206).

Especial preocupación también manifestaron diferentes actores frente a la eliminación del lucro. La organización de Colegios Particulares de Chile (Conacep), planteó en el congreso que este anuncio generaba incertidumbre en el sector, en particular por la posible afectación de nuevas inversiones y en las negociaciones de los sostenedores con los bancos. Carolina Velasco, economista de Libertad y Desarrollo, señaló que esto sentaría un nefasto

precedente, poniendo “en tela de juicio la participación de particulares en la provisión de éste y otros servicios financiados con fondos estatales, como son salud, obras públicas, etcétera” (Comisión de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, 2008, p. 155). Estas ideas críticas hacia el proyecto serían refrendadas por distintos actores proclives a la coalición de gobierno, como es el caso de la ex ministra de Educación de Ricardo Lagos, Mariana Aylwin:

El problema más serio es la eliminación del fin de lucro para los privados. Una cosa es decir que no se puede permitir lucrar a costa de la calidad de la educación, pero otra distinta es impedir que empresas privadas, la mayoría de las veces pequeñas, de profesores y familias que han hecho un esfuerzo emprendedor, que se han endeudado y se ganan la vida en esta actividad, no puedan seguir ejerciéndola. La forma en que se ha planteado este tema denota desprecio y desconfianza por la actividad privada. Tampoco hay evidencia de instituciones que por el solo hecho de ser sin fines de lucro tengan una oferta educativa mejor. (Informe de la Comisión

(Comisión de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, 2008, p. 213)

En relación con la selección escolar, los argumentos en contra de este sector giraron en torno a su inutilidad porque estas prácticas no serían comunes, serían naturales y destacarían los efectos negativos sobre la cohesión de las comunidades educativas de llevarse adelante. Por tanto, propondrán distinguir entre selección justa y discriminación arbitraria, haciendo transparente los requisitos de entrada a los establecimientos.<sup>56</sup> Es un repertorio de argumentos

---

<sup>56</sup> Al respecto, distintos actores que expusieron frente a la Comisión de Educación fueron críticos sobre este punto. Así, Monseñor Héctor Vargas, de la Conferencia Episcopal, sostuvo que “al eliminarse toda forma de selección al momento de postular a un establecimiento, se corre el riesgo no sólo de coartar legítimos derechos y libertades de quienes ofrecen el servicio, sino de hacer inaplicables los proyectos educativos, obligando a buscar fórmulas que de algún modo puedan ajustarse más o menos a todos por igual.” (Comisión de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, 2008, p. 131); Rodrigo Bosch (Conacep), planteó que “la selección es un fenómeno natural en aquellos establecimientos que tienen mayor demanda que oferta y, cuando procede, debe ser un proceso objetivo, transparente y ordenado. Asimismo, la selección debe estar vinculada al proyecto

que ya estaba presente en este sector durante el debate de la Comisión Asesora y que, como se apreciará en capítulos posteriores, son coincidentes con los expuestos en editoriales, columnas de opinión y cartas al director de los dos principales medios de prensa. Estos argumentos también se desarrollarán en sendas noticias y reportajes en *La Tercera* y *El Mercurio*, donde a través de experiencias puntuales y fuertemente emotivas se trataba de advertir a los lectores sobre los efectos perniciosos de dichas medidas.

Pese a esta oposición, el gobierno había logrado algunos triunfos relevantes. Uno de ellos fue la aprobación en el V Congreso Ideológico y Programático de la Democracia Cristiana del año 2007, de los principales puntos contenidos en el proyecto de Ley General de Educación.

La educación privada, que recibe financiamiento estatal, debe ser administrada por personas jurídicas sin fines de lucro, este no debe estar presente en la educación subvencionada. Como humanistas cristianos entendemos que el lucro no contribuye al verdadero espíritu de la labor educativa, que no es otra que colaborar a la formación integral de las personas y comunidades, y para ello es necesario que los recursos que se

---

educativo del colegio, el cual puede estar centrado en la excelencia académica” (Comisión de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, 2008, p. 128). Rodrigo Díaz (FIDE), señaló en la misma comisión “la selección de alumnos, destacó que ella es un proceso natural, que todo sistema educativo no sólo permite, sino que muchas veces auspicia. (...) desde el punto de vista pedagógico, la selección de alumnos permite establecer el grado de avance en la enseñanza, las lagunas y dificultades que pueden tener aquellos postulantes que ingresan al establecimiento educacional.” (Comisión de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, 2008, p. 150). Carolina Velasco (Libertad y Desarrollo), en la misma línea, sostuvo: “la no selección impide que el colegio pueda contar con una comunidad más comprometida con su proyecto educativo, sobre todo, si se establece que la única forma de selección es el sorteo. (...) la evidencia en Chile demuestra que la selección no es un problema tan expandido cuando se le mide en forma correcta.” (Comisión de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, 2008, pp. 155-156). Por último, Mariana Aylwin (Democracia Cristiana), planteó que “hoy, sólo una minoría de los establecimientos selecciona a sus estudiantes. (...) En ese contexto, más importante que prohibir la selección es resguardar la transparencia de los procesos, que no se produzcan discriminaciones arbitrarias y que se respete la dignidad de las personas involucradas” (Comisión de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, 2008, p. 212).

destinen a la educación sean usados integralmente para ese fin. (...) La selección y expulsión de alumnos discriminatoria y arbitraria son prácticas ajenas a la esencia de la educación pública, y la concebida como aquella que recibe financiamiento público. (V Congreso Ideológico y Programático de la Democracia Cristiana, s/p)

Con todo, la articulación de voces en torno al rechazo de los aspectos que modificaban en profundidad el modelo educativo imperante, unido al cierre parlamentario por parte de la derecha y de un sector del oficialismo, debilitó la convicción del gobierno de seguir impulsando dichas medidas. Junto con eso, se produjo una fuerte caída en la adhesión al gobierno, debido en buena medida a los efectos generados por la implementación de un nuevo sistema de transporte público en la capital. La necesidad de mejorar la gobernabilidad y de recuperar la adhesión ciudadana, hicieron que el Gobierno privilegiara promulgar la ley aun cuando esto significase renunciar a una parte sustantiva de su contenido más transformador.

#### **5.5.4.- Proyecto alternativo de educación de la oposición de derecha**

La tramitación del proyecto de Ley General de Educación pronto llegó a una situación de entrampamiento, dada la minoría parlamentaria de la coalición de gobierno y por la necesidad de una mayoría calificada por tratarse de una ley orgánica. Sin embargo, el gobierno tampoco logró consensuar posturas dentro de los mismos partidos oficialistas. Ante esta situación era evidente para muchos que no sería posible promulgar el proyecto si no se modificaban algunos aspectos medulares del mismo. Pese a esto, el 17 de julio de 2007, el gobierno logró aprobar la idea de legislar el proyecto en la Comisión de Educación por 7 votos contra 6. Ese mismo día, la oposición ingresó un proyecto alternativo de ley, con lo que buscaba dejar en claro su absoluto rechazo a la propuesta del gobierno. Este proyecto había sido redactado en conjunto por parlamentarios y técnicos vinculados a los *think tanks* CEP,

Libertad y Desarrollo e Instituto Libertad. En ese contexto, junto con aprobar la idea de legislar, el gobierno anunció que se iniciaba una ronda de conversaciones técnicas y legislativas para zanjar las diferencias y concordar un proyecto de ley con la oposición.

El proyecto de la derecha abordaba un conjunto amplio de temas y se presentaba como una propuesta integral, que reunía el conjunto de iniciativas legales sobre educación que estaban siendo tramitadas simultáneamente en el Parlamento (Ley de Subvención Preferencial, Ley General de Educación y Superintendencia de Educación). En términos de sus fundamentos, la propuesta de la derecha mostraba diferencias sustantivas con la del gobierno. Así lo sostiene un documento de Libertad y Desarrollo, cuyos investigadores participaron de la redacción de la propuesta legal alternativa:

La diferencia medular de la propuesta de la Alianza [oposición de derecha] con los planteamientos oficialistas, es dónde o en quién se pone el foco para mejorar la calidad de la educación, en las responsabilidades personales y en las familias o en el Estado y su mayor control; lo que al final, se relaciona con el tipo de sociedad que queremos construir: una que cree en las personas y respeta sus libertades o una en donde el Estado decide por éstas. (Libertad y Desarrollo, 2007, p. 4)

En términos de sus contenidos, la propuesta de la derecha fortalece el derecho de los padres a la información sobre los resultados de las escuelas de sus hijos y a la libertad de elección del establecimiento. Para esto, se proponía desarrollar medidas de valor agregado que favorecieran la comparación entre establecimientos. Se propuso desarrollar el Sistema de Aseguramiento de la Calidad. Dentro de ella se planteó la creación de una Superintendencia de Educación, encargada de la fiscalización de la normativa y la aplicación de evaluaciones objetivas y estandarizadas del rendimiento académico, junto con incentivos que permitan “premiar el esfuerzo y trabajo de las escuelas” (Libertad y Desarrollo, 2007, p. 5), así como la aplicación gradual de sanciones

a escuelas y liceos subvencionados (públicos y privados) que no alcancen los estándares previstos. También se consideraba entregar apoyo a los establecimientos con dificultades, con el objeto que subsanaran, en un tiempo razonable, los problemas que enfrentara. Si esto no ocurría, se podía llegar a revocar el reconocimiento oficial en el caso de los particular subvencionados, y en el de los municipales, el sostenedor municipal podría entregar la escuela en concesión a un tercero (Art. 50c). Ante consultas de la prensa, Carolina Velasco de Libertad y Desarrollo, una de las autoras de este proyecto, sostuvo que: "la concesión [a privados] es sólo una alternativa más de administración de las escuelas públicas, pero las escuelas siguen siendo públicas, esa es la clave." (La Nación, "Ley General de Educación pasó su primera prueba", 18.7.2007). La similitud con las experiencias de las *charters schools* en Estados Unidos es evidente.

Junto con lo anterior, el proyecto insistía en la necesidad de dotar de mayor autonomía a los actores escolares como condición para una mayor responsabilización por sus resultados. En ese sentido, el discurso se posiciona en una narrativa de la rendición de cuentas, en la cual se sostenía que los incentivos adecuados bajo un régimen de autonomía, evaluación rigurosa y responsabilización permitirían que el conjunto del sistema mejorase su performance. La cercanía interdiscursiva con políticas con un horizonte de sentido neoliberal es evidente, pero tampoco parece tener mucha distancia con respecto a las políticas implementadas por los gobiernos de la Concertación del 2000 en adelante, las que se estaban moviendo progresivamente hacia políticas propias de un Estado evaluador. Como era de esperar, la propuesta de la oposición no innovaba en el plano de la selección y del lucro, pues sostenía el principio que la naturaleza del proveedor educativo es irrelevante y que la autonomía y la libertad de enseñanza son principios intransables. En esto último, la propuesta de la oposición se mantenía a una marcada distancia con el proyecto original del gobierno.

### **5.5.5.- Ley General de Educación: Estado subsidiario e igualdad de trato**

En este escenario, se produjo la virtual fusión de los proyectos de ley del gobierno y de la derecha, lo que quedó plasmado en el protocolo "Acuerdo por la Calidad de la educación". En este acuerdo se establecieron los principios e ideas matrices que inspirarían la futura ley que reemplazaría al proyecto original enviado por el gobierno.

En su punto número uno, este protocolo defendió la necesidad de un acuerdo de largo plazo en torno a dotar de un sistema de aseguramiento de la calidad, mediante una estructura compuesta por Ministerio de Educación, Agencia de Calidad y Superintendencia de Educación. En términos generales, se centraba en el diseño de una nueva institucionalidad de control de la calidad, restándole competencias al Ministerio de Educación.

En relación con los puntos en debate, el protocolo parece estar más cerca del proyecto presentado por la oposición que el original del gobierno. Así, la propuesta planteaba que los sostenedores debían ser personas jurídicas y poseer giro único dedicado a educación, omitiendo la prohibición que constaba en el proyecto del gobierno de prohibir los fines de lucro para los sostenedores de establecimientos particulares subvencionados. En un documento escrito por los *think tanks* de derecha, esto se valoró positivamente, pues el acuerdo "admite la provisión mixta y con retiro de las utilidades, lo cual consolida y valora la iniciativa y el emprendimiento privado en la educación." (Libertad y Desarrollo, CEP, Instituto Libertad y Fundación Jaime Guzmán, 2007, s/p)

Respecto a la selección escolar, el protocolo acordó el establecimiento de normas "para asegurar que los procesos de admisión de cada establecimiento escolar sean transparentes, objetivos y no discriminen arbitrariamente" (Punto 6). Más adelante, agregaba que los establecimientos subvencionados –públicos y privados- entre prekinder -4 años- y sexto año de educación básica "no podrán considerar los méritos académicos de los alumnos como un criterio de

admisión” (Punto 6). Esto dejaba abierta la posibilidad de seleccionar en función del proyecto educativo. Por último, el protocolo insistía en el principio de la autonomía, señalando que esta es “un requisito fundamental para asegurar la calidad de la educación, ya que permite a los establecimientos educacionales innovar y recoger las experiencias exitosas nacionales e internacionales y hacerse responsables de sus resultados” (Punto 5).

En base a este protocolo, el Ministerio de Educación y expertos de la oposición se encargaron de redactar el nuevo proyecto de Ley General de Educación, siendo presentado en noviembre del 2007. Si bien en un comienzo contó con amplio apoyo en los partidos de gobierno, al comenzar el año escolar del 2008, volvieron a presentarse fuertes divisiones en los partidos de gobierno y se realizaron masivas movilizaciones de estudiantes. En este marco el gobierno insistirá en la necesidad de hacer efectivo el cambio de marco normativo asumiendo las limitaciones políticas de no contar con la mayoría parlamentaria suficiente. Esto implicó también un giro en la disposición del gobierno, quien comenzó a valorar la idea del pacto, a partir del supuesto que ambos sectores habían hecho concesiones. Tal como lo expresó el Ministro Secretario General de la Presidencia, José Antonio Viera Gallo:

En una sociedad dividida entre la Centro Izquierda y la Centro Derecha es imposible que un sector imponga al otro su visión. Aquí se ha logrado, por esas cosas positivas de la vida, que coincidan las grandes visiones culturales de ambos sectores. ¡En buena hora! ¡Así hemos llevado adelante la transición en Chile! ¡Nadie le ha impuesto a nadie sus ideas! ¡Hemos convencido al otro! Venimos de una dictadura ¿Y cómo hemos avanzado? ¡Con la fuerza de nuestras convicciones! (Biblioteca del Congreso Nacional, 2010, p. 379)

Esta posición no fue compartida por una parte importante del conglomerado de gobierno, quienes veían que el protocolo de acuerdo se acercaba más a la propuesta inicial de la oposición que al proyecto original del gobierno. En esta línea, Sergio Aguiló, diputado del Partido Socialista, sostuvo:

Si todos los proyectos van a ser consideradas políticas de Estado, me pregunto qué nos quedará para la discusión, para los sueños, para las utopías, para los debates de fondo de la sociedad. Es un profundo error dar la espalda a la democracia (Biblioteca del Congreso Nacional, 2010, p. 1419).

En términos del contenido, como se verá a continuación, el diseño de un sistema de aseguramiento de la calidad fue visto positivamente por la mayor parte de los parlamentarios, quienes sostuvieron que de esta forma se estaba materializando el compromiso del Estado hacia la calidad del servicio educativo. Respecto al tema del lucro y la selección escolar, desde el oficialismo se aceptó sin mayor cuestionamiento el tenor del acuerdo alcanzado. Esto significó aceptar el afán de lucro, con una mayor fiscalización de los recursos, la obligación de ser persona jurídica para ser sostenedor y establecer giro único educacional. Pese a ello, las ganancias generadas por el servicio educativo podían ser retiradas por el propietario del establecimiento si lo estimaba conveniente. En el caso de la selección, se llegó a un acuerdo entre ambas posiciones.

Sin embargo, fue en lo relativo a la igualdad de trato entre el Estado y los sostenedores públicos y privados donde se produjo una mayor distancia entre el gobierno y los parlamentarios oficialistas. Un sector importante de estos, demandó un compromiso explícito del Estado con la educación pública. En su intervención, el diputado Carlos Montes sostuvo que por esta razón el acuerdo no significaba una transformación del modelo educativo imperante y no respondía a las expectativas creadas en la ciudadanía:

Está llegando al final el proceso de debate de la ley marco de la educación chilena; debate que nació del cuestionamiento de los estudiantes a la Loce y a la grave inequidad existente, y que recibió un amplio respaldo de la ciudadanía (...) debate que, lamentablemente, quedó enredado en una mala negociación política con la Derecha, en la que no se logró poner en

el centro de la discusión la necesidad de fortalecer y *poner en el centro del debate la educación pública*, debate que, hasta ahora, ha producido un texto que avanza en un *aggiornamento* del modelo de mercado de la educación chilena, pero que no es la reforma estructural a que aspiraban los estudiantes, los profesores y una parte no mayoritaria de la Concertación (Biblioteca del Congreso Nacional, 2010, p. 1432).

En la misma línea, varios diputados señalaron que el gobierno podía contar con sus votos siempre y cuando el gobierno expresase un compromiso explícito con la educación pública. Por ejemplo, la diputada Isabel Allende sostuvo que como gobierno “deberíamos comprometernos a presentar mañana, si no es posible hoy, un proyecto que refuerce y fortalezca la educación pública, que es lo único que puede dignificar al país” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2010, p. 376). Por su parte, en el Parlamento, la derecha defendió la igualdad de trato sosteniendo el derecho de los padres a elegir, la libertad de enseñanza y la competencia por los fondos públicos como base de la mejora escolar. La intervención del diputado de la UDI Julio Dittborn fue explícita en ese sentido:

Nosotros queremos que exista la educación pública, no tenemos ningún inconveniente en ello; una educación pública pluralista, laica y gratuita. Defendemos todos esos principios y valores, nos gustan; pero no vamos a aceptar una educación pública obligatoria para los padres, no vamos a aceptar una educación pública protegida, no vamos a aceptar una educación pública de mala calidad, *no vamos a aceptar un ambiente en que los padres no puedan elegir* si quieren educación pública o educación particular subvencionada. Eso no lo vamos a aceptar; para eso no van a estar disponibles nuestros votos. En nuestro país, la educación pública va a tener los recursos necesarios, la gratuidad necesaria y toda la libertad para desarrollarse, pero *siempre tendrá que competir con la educación particular subvencionada* (Biblioteca del Congreso Nacional, 2010, p. 347).

En este escenario, el gobierno no podía responder a la exigencia por un tratamiento preferencial a la educación pública sin poner en peligro el acuerdo alcanzado con la derecha y, por ende, no poder sacar adelante la ley. En ese contexto, la respuesta del gobierno fue ofrecer el envío de una nueva ley de educación pública, donde se abordasen una nueva forma de organización y regulación de la red de escuelas estatales. En diciembre de 2008, el gobierno de Michelle Bachelet ingresó a la Cámara de Diputados el Proyecto que Fortalece la Educación Pública nº 1151-356. Este proyecto era el compromiso fundamental que le permitió al gobierno asegurar el voto afirmativo de muchos de sus parlamentarios a la Ley General de Educación, quienes se negaban a hacerlo si el gobierno no realizaba un gesto público y explícito en favor de la educación pública. Se entendía que una vez aprobado el país debía contar con una nueva gobernanza y forma de organización de la red pública.

Se debe recordar que luego de la *Revolución Pinguina* del 2006 y de la Comisión Asesora había sedimentado en los actores escolares, en la opinión pública y en muchos *policy makers* la convicción que era necesario reemplazar la forma de organización municipal (Comisión Asesora Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006b; Congreso Nacional de Estudiantes Secundarios, 2007). El fenómeno de doble dependencia (pedagógico-curricular del ministerio y financiero-laboral del municipio) que había sido identificado por la Comisión OCDE (2004), así como la disputa por el financiamiento con la educación particular-subsidiada y las mayores obligaciones la tenían sometida a una situación de competencia injusta, perdiendo estudiantes año tras año. Junto a eso también se señaló la elevada desigualdad entre los municipios y la dispersión territorial, en particular en zonas rurales (Donoso, Frites y Castro Paredes, 2014). Este era el diagnóstico del cual parte la propuesta de ley de la educación pública.

Este proyecto propuso la creación de Corporaciones Locales de Educación Pública (CLEP), dependientes de un Servicio Nacional de Educación. Las Corporaciones estarían a cargo de un director ejecutivo y de un Consejo Directivo. La compondrían una o varias comunas, en una misma región o en

comunas colindantes. Su función principal sería dar el servicio educativo y debía gestionar recursos humanos, financieros y materiales, además de “fijar directrices técnico-pedagógicas y administrativo-financieras, realizar gestión financiera (mecanismos de control y de rendición de cuentas), aplicar supervisión pedagógica, fomentar el trabajo colaborativo entre los establecimientos y coordinar y articular la ejecución de programas y acciones” (Donoso et al., 2014, p. 6). Si bien contaba con un pequeño financiamiento para el cuerpo de profesionales, el proyecto no modificaba la subvención a la demanda y la educación pública debía seguir compitiendo por los recursos con la educación privada subvencionada.

Ahora bien este proyecto solo correspondió a una solución contingente que le permitió al gobierno obtener los votos necesarios para aprobar la ley. Sin embargo, el gobierno nunca manifestó voluntad alguna de iniciar su tramitación. Al proponer el fortalecimiento de la educación pública, no contaría con los votos de la derecha. Por lo mismo, siempre pareció más un simulacro de compromiso con la educación pública que una genuina preocupación por ella.

Luego del envío del proyecto de fortalecimiento de la educación pública, el gobierno de Bachelet consiguió la aprobación de la Ley General de Educación gracias, en parte, a los votos de la oposición. Es así como el 19 de Marzo de 2009, de los 116 diputados habilitados para votar, 70 lo hicieron a favor, 12 en contra y 2 abstenciones.<sup>57</sup> Esta aprobación se produjo en el contexto de un paro de profesores, apoyado por organizaciones de estudiantes secundarios y la coalición de gobierno dividida entre el rechazo y el apoyo a la nueva ley

---

<sup>57</sup> El día 1º de abril de 2009, la Cámara de Diputados rechazó la indicación aprobada por el Senado de permitir a los licenciados de cualquier profesión hacer clases en el sistema escolar, siempre que hubiesen cursado una carrera en la Universidad de al menos ocho semestres. En ese momento, eso ya se permitía bajo ciertas condiciones, solo por un lapso determinado y con expresa autorización de la autoridad competente.

debido a la disciplina partidaria y la lealtad que los diputados manifestaban con el poder ejecutivo.<sup>58</sup>

En lo fundamental, el nuevo marco legal no modificó los principios que habían inspirado el cuasimercado educativo desde la década de los '80. Se mantuvo la subsidiariedad del Estado, los mecanismos de financiamiento de los establecimientos educativos y se profundizó el derecho a la información y la exigencia de publicidad de los resultados educativos. Sin embargo, se modificó la estructura curricular, pasando a una primaria y una secundaria de 6 años. En este marco, se consolidó la idea que la educación pública correspondía a todos los establecimientos que recibían subvención del Estado, fuesen privados o estatales. Esto significó, como sostiene Donoso (2013), que el país asumía formalmente la matriz neoliberal para pensar el sistema escolar y la responsabilidad del Estado por consiguiente. Coherente con esto, el nuevo marco normativo consagró el sistema de aseguramiento de la calidad. En adelante, escuelas públicas y privadas competirían por los recursos, y se encontraría afectas a un mismo sistema de control y rendición de cuentas.

Sin embargo, la ficción de igualdad de trato del Estado hacia lo público y lo privado operaba sobre un campo donde no se emparejaron las condiciones

---

<sup>58</sup> Durante la votación en la Cámara de Diputados, la parlamentaria María Antonieta Saa, señaló en su intervención: "Sin estar del todo satisfecha, pero *entendiendo que no vivimos de sueños, sino de realidades*, anuncio mi voto a favor. No obstante, pienso que aún tenemos un espacio para mejorar en el proyecto de ley sobre educación pública, que presentó a tramitación la Presidenta de la República y que se está discutiendo en el Congreso Nacional" (Biblioteca del Congreso Nacional, 2010, p. 1.428). En una línea similar, destacando el carácter perfectible de la ley que se estaba aprobando, producto del compromiso al que se había llegado con la oposición, el diputado Mario Venegas de la Democracia Cristiana, aprobó con los siguientes fundamentos: Insisto, puede que no satisfaga a todos, como sucede con la gran mayoría de las iniciativas que se estudian en el Congreso, ya que siempre se debe ceder en uno u otro sentido; pero lo que hay que mirar al final es si se avanzó o no. Además, la experiencia demuestra que, por lo general, el perfeccionamiento de las normas jurídicas se realiza en forma gradual, por etapas. Probablemente llegará el momento en que las condiciones políticas permitan avanzar a un estadio superior; pero no podemos dejar de reconocer lo que esto significa en relación con lo que existe. Insisto, la referencia es la Loce, la ley orgánica constitucional heredada del gobierno militar". (Biblioteca del Congreso Nacional, 2010, p. 1.421)

de operación de ambos tipos de establecimientos. Los primeros siguieron gozando de menor financiamiento producto de la mantención del Financiamiento Compartido<sup>59</sup>, de mayores exigencias y costos de contratación del profesorado producto del Estatuto Docente, y en especial, por tener que dar satisfacción al imperativo constitucional del derecho a la educación. Esto significaba que debían hacerse cargo de todos los estudiantes que no aceptaban los colegios de la red privada. Las modificaciones normativas a este respecto solo afectaron la epidermis del sistema profundamente excluyente y segregador.

#### **5.5.6. Aseguramiento de la Calidad: consolidación de la institucionalidad de la rendición de cuentas**

El diseño de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de los establecimientos escolares del sistema escolar correspondía a una recomendación del Consejo Asesor, aun cuando la forma definitiva que adoptó surgió de la negociación entre la derecha y el gobierno. En términos generales, esta nueva institucionalidad respondió a una exigencia mayoritaria de los actores del campo político. La promesa explícita que de esta manera el Estado se hacía responsable por los resultados del sistema escolar, facilitó la aceptación de un tipo de institucionalidad que parece responder a un modelo propio de un tipo de *Estado competitivo* (Jessop, 2008).

---

<sup>59</sup> En la actualidad, el Financiamiento Compartido por parte de las familias se encuentra en una progresiva eliminación producto de la aprobación en el nuevo gobierno de Michelle Bachelet de la Ley de Inclusión Escolar N° 20.845, aprobada el año 2015. En esta nueva norma también se eliminó la selección de estudiantes, siendo elegidos aleatoriamente en caso de existir más demanda que oferta de plazas y se restringieron sensiblemente las causales y los procedimientos de expulsión de estudiantes. Del mismo modo, todos los sostenedores en un plazo de dos años deben pasar a tener una figura jurídica sin fines de lucro. Véase <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1078172>

A partir de este consenso -interpretativo, pedagógico y normativo, los define Martinic (2010)- a los que habían llegado los distintos grupos parlamentarios se asumió que la definición previa de estándares de calidad, el diseño de instituciones encargadas de velar por su cumplimiento y la existencia de sanciones y consecuencias para los que sistemáticamente no los alcanzasen era un avance sustantivo para el cumplimiento del compromiso por asegurar la calidad de la educación. A tono con las teorías de la Nueva Gestión Pública, se cambió el foco de los procesos a los resultados, en virtud de un racionalismo económico y una ética competitiva, que de acuerdo con Marginson (1993, citado en Whitty, Power y Halpin, 1999) se compone de: i) preocupación absorbente por los objetivos económicos; ii) el mercado se convierte en la metáfora de referencia; y, iii) administración central del sistema, por la cual la educación queda sujeta de forma más directa y eficaz al control de los organismos centrales, aunque a distancia pues no se incrementa la presencia del Estado en la provisión directa, de la educación.

En este marco, en la nueva Ley General de Educación se consignó la creación de la Agencia de la Calidad, la que tendría por objeto preferente la evaluación y el apoyo del conjunto del sistema, en particular de los establecimientos escolares, sean públicos o privados. Esto fue desarrollado en extenso en la Ley de Aseguramiento de la Calidad, aprobada dos años después. Su principal propósito era clasificar a los establecimientos en categorías de desempeño. Aquellos que estuviesen ubicados en el rango inferior debían recibir apoyo y en caso de no mejorar, no podían seguir prestando el servicio. Esta agencia es pública, aun cuando en su labor de evaluación a las escuelas, tanto en las visitas como en la aplicación de un número creciente de pruebas estandarizadas, se puede valer de la externalización de funciones. Como lo sostuvieron Larroulet y Montt (2010), la propuesta de una agencia separada del Ministerio de Educación e independiente de la Superintendencia, había sido recogida del proyecto de ley de la derecha y aceptada por el bloque de centroizquierda en el gobierno. En términos de sus principios, lo propio de la rendición de cuentas:

...es que existan consecuencias ante el incumplimiento, con el propósito de instalar una cultura donde los actores se responsabilicen por sus resultados. (...) Así, el debate se centró en las consecuencias para los establecimientos por el hecho de obtener sistemáticamente malos resultados educativos, medidos en pruebas estandarizadas y externas. En rigor, el problema era técnico. Se requería construir un dispositivo que fuera una señal clara para todos los establecimientos educacionales que no da lo mismo obtener buenos o malos resultados. (Larroulet y Montt, 2010, p. 33)

La Ley General de Educación también señalaba la creación de la Superintendencia, la que debía fiscalizar el cumplimiento de la normativa vigente a los establecimientos cualquiera fuera su dependencia. Al igual, que la Agencia de Calidad, las características específicas de este nuevo organismo fueron desarrolladas en la Ley de Aseguramiento de la Calidad. Se mantuvo la neutralidad del Estado, sin hacer distingo entre establecimientos públicos y privados, y se estableció su independencia del Ministerio de Educación.

Estas dos instituciones se articulaban con un conjunto de otras políticas y normativas implementadas por más de una década en Chile. Así, el esquema de incentivos a los docentes (SNED) se mantuvo inalterable, los test estandarizados fueron intensificados y se les dio mayor publicidad. También se comenzó a distribuir una subvención preferencial a los estudiantes más pobres. El grado de autonomía de las escuelas para gastar dicho dinero dependía de los resultados alcanzados en la prueba SIMCE, lo que significaba que a mejores puntajes mayor autonomía disfrutaban. Entonces, el sistema de aseguramiento de la calidad debe ser pensado como un corolario a un proceso que se venía gestando desde fines de la década anterior.

Al estar basada en un esquema de incentivos y castigos, la gestión orientada por resultados está sostenida en una teoría voluntarista y racional de la acción que profundiza los principios del cuasimercado. En adelante, el Estado emerge como un facilitador del mercado, en la medida que busca

superar los fallos inherentes a su despliegue y dotar de una legitimidad que por sí mismo no es capaz de producir. En ese sentido, el Estado se compromete a asegurar, cual árbitro (Falabella, 2015), los problemas del mercado para satisfacer las expectativas que genera en un espacio social donde el discurso de la educación como bien de mercado está siendo disputado por fuerzas sociales y políticas que buscan instalar el significado de la educación como derecho social. Por tanto, en un modelo estructuralmente desigual y con una incapacidad para resolver internamente los problemas de asimetría de información, elemento que constituye el núcleo del dispositivo de elección y competencia, el Estado surge para resolver dicho problema antes que asegurar el derecho social a la educación. La Agencia de Calidad y, el resto de los dispositivos del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, se orientan en este sentido.

De este modo, el pacto de la Concertación y la derecha ante el fracaso de la autorregulación del mercado no ofrece como solución su desalojo, sino que la mejora de las condiciones de operación y legitimidad del mercado, mediante una mayor seguridad a los consumidores y mayores incentivos a los productores que lo hacen bien. De ese modo, el Estado antes que reducir el mercado lo fortalece y lo amplía, pues además convierte el control, la rendición de cuentas y el apoyo a las escuelas en nuevos espacios de negocios que son aprovechados para generar valor por parte de los privados. El fracaso producido estructural y cotidianamente por un sistema que busca clasificar las escuelas en buenas y malas, deviene en posibilidades de valorización de la actividad educativa en clave mercantil. En este proceso el sistema de aseguramiento es vital.

## **5.6.-Balance histórico: del Estado docente al Estado evaluador**

El golpe militar de 1973 significó un profundo quiebro histórico en la forma de organizar las distintas esferas de la vida social en Chile. En educación, esto significará la interrupción violenta de un camino de masificación acelerada del sistema educacional. En diez años el acceso se había multiplicado por varias veces en todos los niveles, permitiendo que muchos accediesen a oportunidades que sus padres no habían disfrutado. Pese a esto, todavía bastantes quedaban completamente fuera del sistema y muchos más no lograban concluir exitosamente la escuela. Era una institución escolar que reproducía, todavía en exceso, las desigualdades de origen. Sin embargo, era un sistema en pleno proceso de transformación, al alero de la demanda social por democratización. Sobre este modelo educativo se ha construido una leyenda negra que hace difícil observar sus matices. En este régimen burocrático profesional (Maroy, 2009), el Estado ocupaba un lugar preferente en la provisión del servicio educativo y en la regulación global del sistema. Como sostiene Bellei (2015), era un régimen que combinaba un elevado centralismo con una también importante autonomía profesional docente en relación con sus prácticas.

El modelo de libre mercado implementado en dictadura consistió en la aplicación agresiva de un conjunto de políticas tendientes a constituir el sistema educativo en un mercado. De ese modo, se buscó que el conjunto de los actores escolares emulasen a consumidores y productores, y la racionalidad imperante en el mercado se extendiese a individuos e instituciones. En el marco de un estado subsidiario y neutral, el Estado estableció la subvención a la demanda (*voucher*) en igualdad de condiciones para establecimientos públicos y privados, lo que favoreció el crecimiento explosivo del sector particular subvencionado. Así mismo, descentralizó la educación pública alojándola en los municipios e implementó una evaluación estandarizada (SIMCE) que tenía por objetivo último favorecer la comparación entre escuelas. Además de eso, eliminó el estatuto laboral especial que protegía a los

docentes, sometiéndolos al Código del Trabajo. El panorama que quedaba al finalizar la dictadura, era de un sistema educativo altamente privatizado, con una muy baja inversión pública, con un cuerpo docente mal formado y peor pagado y una creciente segregación escolar. Junto con eso, dejaba una ley educativa que consagraba los rasgos centrales de la modernización autoritaria, cuyo reemplazo se volvía inviable dado los cerrojos autoritarios previstos en el sistema político aceptado por el gobierno democrático entrante.

Un tercer momento corresponde a la transición a la democracia (1990-2000), donde al sistema educativo de mercado se le adicionan distintas políticas, varias de ellas focalizadas, tendientes a corregir los efectos más perniciosos del funcionamiento del sistema de mercado (Mece Media, Mece Básica, P-900, Enlaces, Jornada Escolar Completa, entre los más relevantes). Particularmente importantes son el establecimiento del Estatuto Docente y la reforma curricular. Pese a esto, la racionalidad competitiva del sistema se mantiene, lo cual debilita los propios esfuerzos de compensación de las desigualdades de operación en el sistema educativo, en particular de los establecimientos municipales y los que atendían a los más pobres. Con el fin de captar más recursos para el sistema, se formaliza y extiende el Financiamiento Compartido, lo que, sin embargo, agrava la segregación y desigualdad existente. En la línea de perfeccionar el funcionamiento del mercado, se comienzan a hacer públicos los resultados en la prueba SIMCE, con el objeto que los padres tengan información y puedan, por medio de su elección, inducir a la mejora a los establecimientos. Sin embargo, esto no ocurrió como lo esperaban sus defensores, sino más bien, generó competencia espuria, fortaleciendo las lógicas selectivas y excluyentes ya presentes en el sistema. Al finalizar el periodo, se comienza a implementar un sistema de incentivo al desempeño docente (SNED), lo que, en cierta medida, inaugura la gestión por resultados por parte del Estado.

La dificultad para plasmar estos esfuerzos en una mejora en los resultados académicos afectó la legitimidad de las reformas, y llevó al gobierno a modificar el eje de las políticas, las que comenzaron a mostrar un mayor

interés en los resultados antes que en los procesos. Es así como durante este periodo intermedio (2000-2006), se desarrollaron variadas iniciativas que buscaron aumentar el control sobre los actores escolares y maximizar el impacto de las políticas públicas de apoyo y mejora. Así, los programas de asesorías técnicas se externalizaron y se volvieron más prescriptivos (Bellei, 2015). En dicho periodo, se intensificó aún más la prueba SIMCE, como forma de controlar ciertos efectos no deseados advertidos por una comisión técnica. Las sugerencias de dicha comisión, sin embargo, llevarían a agravar los problemas que buscaba resolver. Como corolario a esto, una comisión de la OCDE determinó que la racionalidad de mercado estaba afectando estructuralmente los esfuerzos de mejora del sistema, y compelió a desmontar o minimizar el peso de dichos mecanismos. Sin embargo, estas sugerencias iban a contramano de la orientación general de las políticas, las que informadas por una lógica de rendición de cuentas estaban levantando progresiva e imperceptiblemente el Estado evaluador.

En un proceso sin parangón en la historia de Chile, la movilización estudiantil de los estudiantes secundarios del año 2006 remeció hasta sus cimientos el sistema político y educativo, aunque tuvo algunos efectos paradójales. Por un lado, nuevos actores sociales y políticos cuestionaron los fundamentos del modelo de cuasimercado educativo, denunciando la debilidad de la elite gobernante para hacer cambios de fondo al sistema heredado de Pinochet. Es así como se puso en entredicho la subvención a la demanda y la municipalización, y se hizo necesario cambiar la LOCE. Pero, por otro lado, debido a su éxito en denunciar la desigualdad y la mala calidad de la enseñanza, este movimiento favoreció la consolidación de la agenda evaluadora ya existente en el gobierno. De ese modo, constituyó un impulso que permitió estructurar un conjunto de medidas políticas dispersas. Pero también ofreció un terreno fértil para el diseño de nuevas y más agresivas políticas de rendición de cuentas y de control. Como sostiene Falabella (2015), este esfuerzo se funda sobre el relato de un mercado cruel, que lo presenta como necesario pero que puede ser abusivo e ineficiente, lo que vuelve necesario contar con un Estado que proteja a las familias. Sin embargo, "este

relato es una dicotomía ficticia. El diseño de la política, en efecto, significa una dualidad Estado/mercado en la que ambas esferas se potencian mutuamente” (Falabella, 2015, p. 16). Por tanto, el *Estado evaluador* no es un contrapeso al mercado, sino que regulándolo, le ofrece la legitimidad mínima para una mejor operación. Construye las condiciones de posibilidad para la creación de valor y rentabilidad de los agentes –devenidos en agentes movidos por una racionalidad económica- que ingresan a competir en él. Además de esto, el Estado se encarga de crear nuevos espacios y esferas de mercado y de competencia en el propio sistema educativo (asesorías técnicas, libros de texto, diseño de test estandarizados, externalización de funciones de las agencias públicas, etc.).

En este esquema, el *Estado evaluador* adquiere carta de ciudadanía post movimiento estudiantil del 2006, aun cuando varios de sus componentes y mecanismos ya estaban presentes desde hace algunos años. Sin embargo, cabe precisar que las herramientas más poderosas de este estado evaluador, como es el caso del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, reciben un fuerte impulso por fractura provocada por el movimiento estudiantil. En ese sentido, lo paradójal es que el movimiento que más colaboró en desnudar y cuestionar las bases del modelo de mercado, se convirtió en un combustible para la puesta en marcha del motor del nuevo Estado. Pese a esto, el consenso y el cierre que se suponía iba a significar la Ley General de Educación, no tuvo la eficacia histórica mínima. A poco andar, el 2011, los estudiantes secundarios del 2006 convertidos en estudiantes universitarios comenzaron un nuevo ciclo de protestas que volvieron a remecer los cimientos del sistema educativo.



### **Descripción general del tratamiento mediático sobre educación en *La Tercera* y *El Mercurio* (2006-2009)**

---

El movimiento de estudiantes secundarios que se inició en abril del 2006 constituye un momento de inflexión en la educación en Chile (Cornejo et al., 2007). En este periodo los medios han dado cuenta de la crisis y transformación institucional, como también han participado como actor en dicho proceso, el que ha sido posible gracias a la fractura abierta por las luchas estudiantiles. Como se ha señalado con anterioridad, *La Tercera* y *El Mercurio* son los medios escritos más importantes de los dos principales consorcios de prensa escrita existentes en Chile. Ellos dominan el mercado de prensa escrita casi sin contrapeso y poseen significativas similitudes en sus posicionamientos políticos y doctrinarios. Como lo han registrado otros estudios, las diferencias entre los medios estudiados no parecen ser relevantes respecto a este ámbito (Pellegrini, Puente, Porath, Mujica y Grassau, 2011; Salinas, 2008).

Ambos medios parecen asignarle una alta importancia a la educación, siendo los periódicos con mayor cobertura diaria sobre este campo en Chile (OPECH, 2007). Una investigación que analizó la cobertura mediática en el año 2006 así lo corroboró. Durante ese año, *La Tercera* y *El Mercurio* publicaron en conjunto más de la mitad de las notas de prensa aparecidas en los medios de circulación nacional, superando con creces a los demás periódicos de ambos consorcios (La Segunda, Las Últimas Noticias y La Cuarta) y a otros medios de prensa como La Nación, Estrategia o el Diario Financiero (OPECH, 2007). En dicha investigación se indicó que los periódicos de alcance nacional que

pertenecen a otros grupos mediáticos produjeron solo el 19% de las notas de prensa sobre educación, mientras que los medios de los grupos Edwards y Copesa fueron responsables del 81% restante (OPECH, 2007). Al interior de estos últimos, la mayor parte es responsabilidad de sus dos principales medios, es decir, *El Mercurio* y *La Tercera*, con casi la mitad de las notas publicadas en ambos medios de forma individual. Ahora bien, si se consideran aquello que publican ambos grupos en el conjunto de medios de su propiedad, estos porcentajes se amplían ostensiblemente.

La muestra se estructuró en ocho periodos temporales, organizados en torno al mismo número de hitos significativos o *momentos críticos* del debate conducente a la nueva Ley General de Educación. También se incluyó el momento en que la Comisión Asesora planteó, en su documento borrador, la necesidad de contar con una nueva ley educativa. De ese modo, los momentos críticos van desde el 2006 hasta el 2009, por lo que se ha de tener presente que el contexto social y político con que se inicia el periodo se modifica sensiblemente hacia el final del periodo. Esto se manifiesta en especial en el importante reflujó del movimiento estudiantil a partir de 2007 (Cornejo et al., 2007).

Dado este criterio de privilegiar el estudio de momentos claves, el número de notas de prensa de cada uno de los periodos y las características de dicha muestra es el primer resultado del estudio. En cierta medida, los hitos estructuradores de las diferentes fases de la muestra marcaron el ritmo de atención mediática con relación al tema educativo. Otros sucesos son significativos, pero al no constituirse en los criterios básicos de construcción de las muestras no aparecen suficientemente representados. Por lo mismo, esta muestra debe ser analizada con ese recaudo. En esta parte se dibuja un panorama general que sirve de marco para la comprensión sobre la mediatización de la política educativa. En ese sentido, se ofrecen elementos respecto al volumen de la información publicada, la estructura temática, los géneros y secciones, entre otros aspectos.

## **6.1.- Volumen informativo sobre educación entre los años 2006 y 2009**

Al analizar el volumen de notas periodísticas publicadas sobre educación en *El Mercurio* y *La Tercera* se identifican características específicas de la estructura y la evolución de dicha oferta comunicativa. Para determinar su comportamiento en el tiempo, en esta parte se analiza a tres niveles: a nivel global, por periodo de análisis y por semanas.

El volumen informativo global en educación corresponde a un total de 4.082 piezas informativas, con una media de 9,1 notas por día. Las temáticas educativas están presentes de forma cotidiana en la prensa, aun cuando solo a partir del año 2007, ambos periódicos comenzaron a sacar dos veces por semana páginas dedicadas exclusivamente a Educación. El efecto de esta decisión se notará, pese a ciertos momentos de reflujos, en un incremento sostenido de la presencia de la temática educativa en *La Tercera* y *El Mercurio*. El tamaño medio por nota, considerando todos los géneros, es de 436 palabras, algo mayor en *El Mercurio* (475) que en *La Tercera* (394), donde existe mayor número de notas breves sobre educación.

En un contexto de cobertura cotidiana hacia lo educativo se advierten variaciones significativas entre los diferentes periodos en que se ha diseccionado el ciclo político de la Ley General de Educación. Hubo fases del debate educativo con una alta cobertura mediática –en particular, las que corresponden a la presentación del primer proyecto de Ley General, la aprobación en general en la Cámara de Diputados y en el Senado-. Sin ser el único factor que lo explique, los periodos donde aumenta significativamente el volumen de notas publicadas coincide con momentos claves en la tramitación de la nueva ley de educación (Tabla 12). Sin embargo, dicha relación no siempre se cumple: no todos los hitos claves del debate legislativo viven una cobertura mediática de similar intensidad. Paradójicamente, el momento de la aprobación final de la ley registra la menor cantidad de noticias publicadas

sobre educación. La derrota vivida por el sector contrario a la nueva ley se expresó, posiblemente, en una menor actividad en la fase final de la aprobación de la ley y en una disminución de la cobertura mediática en los medios.

Tabla 12  
Notas de prensa sobre educación según fases de análisis

Fases	Frecuencia	Porcentaje	Notas por día
1. Borrador Consejo Asesor	457	11,2	8,2
2. Informe Final Consejo Asesor	461	11,3	8,2
3. Primer Proyecto de LGE	567	13,9	10,1
4. Propuesta Ley de la oposición	462	11,3	8,3
5. Pacto Gobierno-Derecha	592	14,5	10,6
6. Primer Trámite LGE (C. Diputados)	634	15,5	11,3
7. Primer Trámite LGE (Senado)	517	12,7	9,2
8. Aprobación Final LGE	392	9,6	7,0
Total	4.082	100,0	9,1

En términos globales, el periódico *El Mercurio* (2.123 notas) posee un volumen de notas de prensa mayor que *La Tercera* (1.959), con un 52% y un 48% respectivamente. Considerando el total de 448 días revisados, la ratio de *El Mercurio* es de 4,7 notas por día, mientras que en el caso de *La Tercera* es de 4,4.

La siguiente tabla resume la frecuencia de notas de prensa de ambos medios en cada uno de los periodos, indicando además las ratios de notas publicadas en cada fase. Como se observa, existe una relativa distancia en el total de la producción noticiosa a favor de *El Mercurio*. Sin embargo, este diferencial se va estrechando a medida que transcurre el periodo estudiado.

Tabla 13

Notas de prensa por fase en La Tercera y El Mercurio por fase de análisis

	La Tercera			El Mercurio		
	Nº	%	Notas por día	Nº	%	Notas por día
1. Borrador Consejo Asesor	175	8,9	3,1	282	13,3	5,0
2. Informe Final Consejo Asesor	239	12,2	4,3	222	10,5	4,0
3. Primer Proyecto de LGE	271	13,8	4,8	296	13,9	5,3
4. Propuesta Ley de la oposición	239	12,2	4,3	223	10,5	4,0
5. Pacto Gobierno-Derecha	296	15,1	5,3	296	13,9	5,3
6. Primer Trámite LGE (C. Diputados)	306	15,6	5,5	328	15,4	5,9
7. Primer Trámite LGE (Senado)	252	12,9	4,5	265	12,5	4,7
8. Aprobación Final LGE	181	9,2	3,2	211	9,9	3,8
	1.959	100	4,4	2.123	100	4,7

El incremento observado en la producción de noticias sobre educación entre los años 2006 y 2008 se debe, fundamentalmente, a la mayor importancia que *La Tercera* le asigna a esta temática. Si en la Fase 1, este periódico publicó el 38% de las notas, en las siguientes fases se movió en un rango que varió entre un 46% y el 51%. En términos del volumen publicado, con excepción del primer periodo, las similitudes entre ambos periódicos son evidentes durante casi todo el periodo.

Al analizar el flujo noticioso semanal se advierte una cierta regularidad en el conjunto del periodo estudiado. Con excepción de ciertas semanas de las fases 3, 5 y 6, en la mayor parte de las semanas se publica un número estable de notas de prensa. Esto se ve interrumpido por unas pocas semanas con importantes alzas o caídas en el número de notas (Figura 7). Esta extrema variación en el volumen de ciertas semanas explica las diferencias globales entre las distintas fases de estudios. En la mayor parte del periodo, los medios publicaron una media diaria de entre 5,7 a 11,3 notas diarias.

Esta estabilidad en el volumen de la producción noticiosa se rompe en determinadas circunstancias concretas. La aparición de semanas con bajas cobertura no siempre se explica por una misma causa. En los distintos meses estudiados, hemos detectado dos tipos de razones que explican descensos abruptos en la producción noticiosa en educación. La primera de ellas está relacionada con una reducción de la actividad general en el ámbito educativo y la de los principales actores “productores” de noticias en este campo. Es el caso, por ejemplo, de las vacaciones de verano y de las fiestas de navidad –en las fases 2 y 7-, de las vacaciones de invierno en el sistema educacional –en la fase 4- y de las fiestas de celebración de la independencia nacional –en la fase 1-. También disminuye la actividad noticiosa producto de la saturación de la agenda mediática por parte de un suceso público ocurrido en otra esfera. En este caso, la cobertura normal del campo educativo se ve trastocada, reduciéndose el número de notas que normalmente se publican en estos medios. Es lo que ocurre en la fase 3, cuando se produce una crisis política por la introducción fallida de un nuevo sistema de transportes en la capital y por la amplia cobertura que le dan a este proceso ambos periódicos.

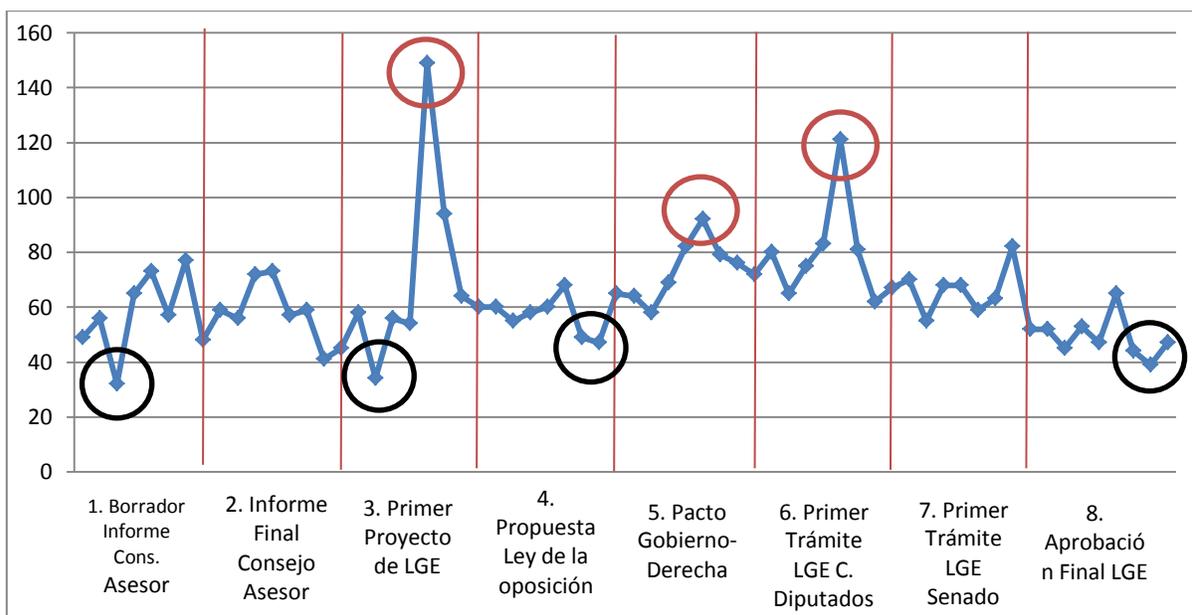


Figura 7  
Flujo de notas de prensa por semana

Por el contrario, en aquellas semanas donde la actividad informativa se intensifica notoriamente –y que se identifican con el círculo rojo en la figura 7- coinciden con la ocurrencia y posterior desarrollo de los algunos de los hitos significativos que hemos escogidos como criterios estructuradores de las diferentes muestras. Ocurre con particular intensidad en la Fase 3, en la semana del 9 al 15 de Abril de 2007, donde se publicaron 149 notas, 95 más que la semana anterior, con una ratio media de más de 21 por día y con el hito del domingo 15 de Abril con 41 notas sobre educación publicadas entre ambos medios. Principal responsable de este incremento explosivo es *El Mercurio*, superando con creces lo publicado por *La Tercera*, con 12, 2 y 9 notas publicadas respectivamente. Cabe recordar que el 9 de Abril, el gobierno había anunciado el envío de un nuevo proyecto de Ley General de Educación, que fue rechazado con vigor por la oposición de derecha y en diferentes editoriales de *La Tercera* y *El Mercurio*. En este se proponía la eliminación del lucro en la educación escolar y de la selección escolar en el nivel obligatorio. Esto generó la abierta beligerancia de los medios hacia la propuesta gubernamental. Durante un breve lapso de tiempo, que duró poco más de una semana, se ampliaron las aristas tratadas sobre el tema y creció el espacio dedicado a la opinión (cartas, columnas y editoriales). La mayor parte de las voces convocadas advirtieron sobre consecuencias negativas por la posible implementación de dichas propuestas, cuestionaron su viabilidad y denunciaron el atropello a la libertad de enseñanza.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> En el caso de *El Mercurio* se publicaron, entre otras, las siguientes notas durante esa primera semana posterior al anuncio del proyecto de Ley General de Educación: "Gobierno buscaría controlar incluso la educación privada" (11/4), "Analistas piden que ideología no sofoque a privados en educación" (11/4), "¿Y la calidad de la educación?" (11/4), "Educación: Una vez más pierden los pobres" (11/4), "Colegios católicos objetan nueva ley y llaman a rechazarla" (13/4), "¿Cortina de humo?" (13/4), ""Lucro y calidad de educación no tienen relación" (13/4), "Bachelet está gobernando con el Libro Rojo de Mao" (15/4), "Chile no puede darse un gustito ideológico con la educación" (15/4), "Prevén caída en calidad de educación básica" (16/4), "Proyecto de educación inquieta a colegios" (17/4), "Provoste aclarará hoy lío del lucro en Cámara de Diputados " (17/4), "Alianza prepara proyecto alternativo a reforma LOCE" (17/4), "Reforma a la LOCE, con oscuro pronóstico" (18/4), "Libertad de enseñanza y selección son 'importantes' para chilenos" (19/4). *La Tercera*, por su parte, "Colegios rechazan eliminar sus sistemas de selección" (11/4), "Expertos en

Este tipo de dinámica en el flujo noticioso corresponde a la emergencia de un hecho atípico, que se construye comunicativamente mediante la combinación entre “hechos primeros” que rompen la normalidad mediática y “hechos segundos”, a través de los cuales diferentes actores pugnan por dotar de sentido a una serie de acontecimientos y buscan ofrecer sus propias definiciones de realidad (Casero, 2008a). De forma más atenuada, esto también ocurre en la Fase 6, en la semana del 19 al 25 de Junio del 2008, en un momento de gran tensión política producto de la negativa de ciertos sectores de la propia coalición de gobierno a aprobar el proyecto de Ley General de Educación.

Sin embargo, no todos los hitos escogidos para organizar las diferentes fases logran modificar de forma sustantiva el curso normal de la cobertura sobre educación. Muchos de ellos, como puede ser el caso de la Entrega del Informe Final de la Comisión Asesora de la Presidencia, la propuesta formal de la oposición de un nuevo proyecto de ley o la propia aprobación final de la Ley General de Educación, tienen efectos localizados en el tiempo, intensificándose la cobertura noticiosa solo durante algunos días, pero retornando a la normalidad en breve.

En ese sentido, y cabe recapitular, el flujo normal de notas de prensa respecto al campo educativo es constante y significativo entre los años 2006 y 2009. Pese a esto, existe un incremento gradual en el volumen noticioso, y parte de la responsabilidad está en el importante peso específico que adquiere el conflicto educativo en torno a la Ley General de Educación en la agenda mediática. Sin embargo, esto no agota el tratamiento que se le da a lo educativo, como veremos en la parte dedicada a analizar la tematización que hacen los medios y cómo esto varía con el tiempo.

---

educación entregan visiones contrapuestas sobre proyecto de ley” (14/4), “Alvear cuestiona fin del lucro en educación” (15/4), “Prohibición de eliminar a alumnos por notas afecta a la mitad de los 100 mejores colegios” (15/4), “Colegios denuncian problemas con bancos por proyecto de ley” (17/4)

## 6.2.- Estructuración temática

Las notas de prensa han sido clasificadas en un conjunto de categorías y subcategorías, siguiendo el trabajo realizado anteriormente en OPECH (2007). Dado que el foco de esta investigación corresponde a la subcategoría sobre la Ley General de Educación, en este apartado se pretende contextualizar la relevancia de la temática de esta investigación dentro del conjunto de temas educativos que fueron abordados en los meses considerados en la muestra.

Como era de esperar, las temáticas que constituyen el foco de esta investigación, y que son el criterio a partir del cual se organiza la muestra, aparecen mejor representadas en los periódicos analizados. Sin embargo, la amplitud temporal con que se construyó cada periodo de análisis –dos meses de revisión diaria de la prensa-, hace posible la aparición de muchas otras temáticas que no hubiesen estado presentes de haberse revisado el material en fechas muy cercanas a los episodios críticos.

En términos generales, se advierte un mayor peso de las temáticas consideradas en la categoría *Institucionalidad y gobierno del sistema educacional*, con un 31,6% del total de notas publicadas. Las subcategorías con mayor peso son las relacionadas con el Consejo Asesor y la posterior tramitación de la Ley General de Educación. En específico, prima el debate en torno a la selección de estudiantes, el lucro, la educación pública y, hacia el final del periodo, la derogación de la exclusividad del título de pedagogo para el ejercicio de la docencia en el sistema escolar. Estos temas estuvieron más presentes en *El Mercurio* que en *La Tercera*, y mostraron un comportamiento cíclico, con periodos de concentración del flujo informativo de casi la mitad de lo publicado en el periodo, a fases donde no alcanzó al 20% (Tabla 14).

A una significativa distancia se encuentra la categoría de *Condiciones y procesos educativos*, (20,8%) donde se incluyen aspectos tales como gestión escolar, prácticas de enseñanza-aprendizaje, textos escolares y recursos educativos, inversiones en infraestructura, entre otros aspectos.

Tabla 14  
Distribución temática en La Tercera y El Mercurio

	La Tercera		El Mercurio		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Institucionalidad y gobierno del sist. educacional	538	27,4	752	35,4	1290	31,6
Formación y Trabajo Docente	116	5,9	137	6,5	253	6,2
Cultura, participación y clima escolar	222	11,3	208	9,8	430	10,5
Equidad educativa	189	9,6	182	8,6	371	9,1
Resultados educativos	252	12,9	199	9,4	451	11,0
Condiciones y procesos educativos	417	21,2	435	20,5	852	20,8
Situaciones delictivas y/o violentas	78	4,0	69	3,3	147	3,6
Otros temas	149	7,6	142	6,6	291	7,1
	1959	100	2123	100	4082	100

La categoría de *Resultados educativos* (11%) aparece con un porcentaje algo menor, lo que se explica por el hecho que la entrega de resultados de las pruebas estandarizadas nacionales y de la Prueba de Selección Universitaria no siempre fue recogida por la muestra de prensa revisada. Sin embargo, por otros estudios se conoce que en el momento en que los resultados son anunciados públicamente (OPECH, 2007), los medios tienden a cubrir de forma importante la entrega y posterior análisis de segundo orden que realizan autoridades, especialistas y los propios medios. Esto parece corroborar la tendencia a la ritualidad en la cobertura mediática, pues algunos temas sobre educación muestran una significativa presencia en los medios durante periodos acotados del año, para luego desaparecer casi por completo (Cabero, 1996).

Junto con eso, se advierte una relativa simetría temática entre ambos periódicos. Esto puede corresponder a un efecto del campo periodístico, en el sentido de lo planteado por Bourdieu (1998) sobre la tendencia a la

homogeneidad en las temáticas abordadas por los medios.<sup>61</sup> Esto debe ser comprendido, en un contexto en que, como reseñan otras investigaciones, existe una elevada uniformidad ideológica por parte de los dos principales consorcios periodísticos a los que pertenecen *La Tercera* y *El Mercurio*.

En términos temporales, como se advierte en la siguiente tabla, la distribución de las temáticas educativas muestra ciertos altibajos, corroborando la idea antes mencionada sobre la relativa concentración de la cobertura de prensa sobre algún tema en específico en espacios de tiempo acotados, para luego desaparecer o disminuir sensiblemente su presencia.

---

<sup>61</sup> Al respecto Bourdieu (1998) sostiene que "la competencia incita a ejercer una vigilancia permanente (...) de las actividades de los competidores, con el fin de sacar provecho de sus fracasos, evitando sus errores, y de contrarrestar sus éxitos, tratando de utilizar los *supuestos* instrumentos de éstos: temas de números especiales que uno se siente obligado a imitar, libros reseñados por otros y de los que 'no se puede hablar', invitados que 'hay que tener', temas que 'hay que cubrir' porque los otros los han descubierto" (1998, p. 109).

Tabla 15

Distribución temática por fases de análisis

	1. Borrador Informe Consejo Asesor	2. Informe Final Consejo Asesor	3. Primer Proyecto de LGE	4. Propuesta de Ley de la oposición	5. Acuerdo Gobierno- Oposición LGE	6. Aprobació n General LGE (C. Diputados )	7. Primer trámite LGE (Senado)	8. Aprobació n Final
Institucionalidad y gobierno del sist. educacional	37,2	22,1	45	22,3	28,4	44,6	19,9	26,8
Formación y Trabajo Docente	10,5	3	5,3	3,2	7,6	4,7	6	10,2
Cultura, participación y clima escolar	16	15,6	9,5	11	7,3	10,7	6	9,7
Equidad educativa	6,6	14,1	10,1	10	5,9	6,5	14,1	6,1
Resultados educativos	5,7	13	4,6	6,1	17,4	9,9	21,1	9,2
Condiciones y procesos educativos	12	18,9	15	31	22,5	17,8	22,1	30,9
Situaciones delictivas y/o violentas	4,8	3,9	4,4	3	3,2	1,9	4,6	3,3
Otros temas	7,2	9,3	6,2	13,4	7,8	3,8	6,2	3,8
	100	100	100	100	100	100	100	100

### 6.3.- Géneros y secciones periodísticas

Los géneros periodísticos pueden ser entendidos como indicadores de la estructura y la organización de las informaciones que se difunden en los distintos medios de comunicación (Gallego, 2007). Corresponden, por tanto, a un uso específico del lenguaje (Fairclough, 1995), responden a estrategias comunicativas concretas y se encuentran asociados con ciertas fórmulas de redacción y de argumentación, de presentación de los hechos, de formas de enunciación, etc. El uso que los medios realizan de dichos dispositivos no es trivial, y se relaciona con el carácter e identidad que se le quiera imprimir al periódico.

En esta investigación se categoriza el material a partir de reconocer los siguientes tipos de géneros: la noticia, el reportaje, la crónica, la entrevista, el editorial, la columna de opinión y la editorial. Cada uno de ellos corresponde a una forma identificable de organizar y presentar el discurso, aun cuando se puedan establecer hibridaciones y mixturas entre géneros. En términos de los géneros periodísticos, las noticias constituyen el tipo discursivo más frecuentemente utilizado, abarcando la mitad de todas las notas sobre educación. Le siguen cartas al diario y crónicas.

Tabla 16  
Distribución de notas de prensa por género periodístico en La Tercera y El Mercurio

	La Tercera		El Mercurio		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Noticia	1148	58,6	1172	55,2	2322	56,8
Editorial	43	2,2	91	4,3	134	3,3
Reportaje	126	6,4	124	5,8	250	6,1
Entrevista	11	0,6	101	4,8	112	2,7
Columna de Opinión	130	6,6	145	6,8	275	6,7
Carta al Diario	378	19,3	330	15,5	708	17,3
Crónica noticiosa	111	5,7	89	4,2	200	4,9
Otros	12	0,6	72	3,4	84	2,1
	1959	100	2.123	100	4.082	100

En ambos medios se observa un similar peso porcentual de los distintos géneros, algo que se mantiene en los tres años estudiados. Pese a esto existen diferencias menores en el tamaño específico de algunos géneros. Así, *El Mercurio* posee mayor número de editoriales dedicadas a educación en este periodo –una cada cinco días aproximadamente–, mientras que en *La Tercera* las cartas al director muestran una frecuencia elevada, con casi el 20% de las notas publicadas sobre educación.

Por otra parte, se observa que los distintos ámbitos temáticos son desarrollados por los medios a través de una combinación variable de géneros. Así, en la categoría de Resultados Educativos, que entre otros tópicos considera los resultados en pruebas estandarizadas (SIMCE, PISA o PSU), presenta un número significativo de notas de opinión (columna, cartas y editoriales), en comparación con otras categorías donde predominan las notas informativas y los tratamientos interpretativos y opinantes son menos utilizados. Algo similar ocurre con la categoría sobre Institucionalidad y gobierno del sistema educacional.

Tabla 17

Distribución de géneros periodísticos de acuerdo con la temática.

	Noticia	Editorial	Reportaje	Entrevista	Columna de Opinión	Carta al Diario	Crónica noticiosa	Otros
Institucionalidad y gobierno del sist. educacional	48,6	6,6	2,6	3,5	12,2	22,7	3,3	0,5
Formación y Trabajo Docente	58,1	4,7	3,6	4,7	8,3	15,4	2,8	2,4
Cultura, participación y clima escolar	58,8	1,4	6,5	1,4	2,8	18,1	5,3	5,6
Equidad educativa	60,1	1,3	6,7	1,1	3,0	18,1	4,9	4,9
Resultados educativos	41,5	4,4	8,6	1,6	10,6	26,8	6,0	0,4
Condiciones y procesos educativos	58,0	0,6	12,3	4,1	2,5	10,8	8,9	2,7
Situaciones delictivas y/o violentas	89,8	0,0	2,7	0,7	0,0	5,4	1,4	0,0
Otros temas	88,3	0,3	2,1	0,7	1,7	3,8	1,7	1,4
	56,8	3,3	6,1	2,7	6,7	17,3	4,9	2,1

Por el contrario, existen ciertas temáticas que no generaron piezas de opinión o interpretación, quedándose en las de carácter informativo. Es el caso de las notas sobre Situaciones delictivas y/o violentas y Otros temas, donde casi el 90% de lo publicado corresponden a notas breves y con poco seguimiento o continuidad en la cobertura. Solo en ciertas ocasiones dan origen a cartas al director, a editoriales y columnas de opinión.

Un caso particular fue la creación de la sección dedicada a educación en ambos periódicos. Esta fue utilizada, con frecuencia, para publicar notas relacionadas con la difusión de conocimiento o experiencias de vanguardia, y muchas veces vinculadas al uso de las nuevas tecnologías en el mejoramiento de la gestión educativa<sup>62</sup> o en el desarrollo de nuevas y mejores prácticas de enseñanza y aprendizaje. Es un espacio utilizado también para informar sobre actividades académicas, dar breves noticias internacionales y hacer pequeñas crónicas sobre investigaciones realizadas en el país o en el extranjero. De ese modo, es frecuente encontrar publicaciones y noticias que no encontraban espacio suficiente en las secciones de actualidad política o que no son regularmente consideradas de interés noticioso.

---

<sup>62</sup> En el caso específico de las nuevas tecnologías, *La Tercera* publicó, por ejemplo: "Los mejores sitios Web para preparar la PSU en casa" (19.10.2006), "Implementan plan de notebooks en Huechuraba" (20.11.2007), "Héroes, el valor agregado de la convergencia multimedial para la educación" (2.4.2007), "La tecnología ahora se instala en el kínder" (29.11.2007), "Innovador programa descifra el pensamiento matemático de los niños" (3.12.2006), "Las TIC y educación" (5.4.2007), "Usan chat y videos para mejorar problemas de aprendizaje infantil" (8.12.2007) o "Lanzan software que enseña a escribir" (8.4.2007). Por su parte, *El Mercurio*, entre otras notas, publicó: "Colegium sale al mercado externo con su software educacional" (13.11.2007), "Integrar la tecnología al aula" (2.12.2007), "Los profesores no están preparados aún para las nuevas tecnologías" (3.12.2006), "Otra cosa es con un notebook" (8.12.2006) o "El pendrive reemplaza a la mochila" (9.10.2006). En futuras investigaciones convendría analizar el discurso existente sobre la virtud de la tecnología como camino principal de mejoramiento de la calidad de la educación.

#### 6.4.- Fuentes noticiosas en la prensa sobre educación

En las notas de prensa sobre educación existe un acceso privilegiado por parte de ciertos colectivos e individuos. Si bien en el siguiente capítulo esta temática será profundizada en relación con el tema de la investigación, es relevante señalar algunos rasgos generales del tratamiento de la prensa sobre educación. En forma esquemática, se presentarán el uso de citas textuales y referidas en las noticias<sup>63</sup>, para luego indicar quienes aparecen como autores de cartas al director y de columnas de opinión.

En primer término, del total de notas que usan fuentes (noticias, crónicas y reportajes), el 74% utiliza una cita textual o menciona en forma explícita que lo afirmado en el texto corresponde a la versión u opinión de un determinado sujeto, sea este individual o colectivo. El resto de las notas, en su mayoría breves, no usan fuentes de forma explícita. La evidencia muestra que las notas que se encuentran en esta situación tienen en promedio 164 palabras, mientras que aquellas que citan sus fuentes poseen 593 palabras. Existen también diferencias significativas entre ambos medios de prensa, mientras *El Mercurio* lo hace en casi la generalidad de las notas (82%), *La Tercera* lo hace en una menor proporción (67%).

En términos globales, se registró un total de 5.349 fuentes para los ocho periodos en las 2.766 piezas noticiosas, lo que corresponde a un promedio de 1,93 por nota. Aun cuando si solo se consideran aquellas notas que hacen uso de ellas, el promedio se incrementa a 2,58 fuentes por nota. Existen diferencias significativas entre ambos medios (1,58 en *La Tercera* y 2,3 en *El Mercurio* respectivamente), siendo un promedio de citas menor a lo

---

<sup>63</sup> Es relevante en este caso la distinción que realiza Rodrigo, en relación con diferenciar las fuentes utilizadas de las fuentes mencionadas en las noticias. De acuerdo con que "en principio las fuentes mencionadas son también utilizadas, pero no todas las fuentes utilizadas son mencionadas. Es decir, nos encontramos en dos niveles distintos, uno el de la producción y el otro el de la manifestación" (1993, p. 119). En esta investigación, se trabaja con las fuentes mencionadas.

registrado en otros estudios, considerando el conjunto de ambos periódicos y no exclusivamente lo aparecido en el ámbito educativo (Pellegrini et al., 2011).

Tabla 18

Uso de fuentes en notas de prensa (% sobre el total de noticias, crónicas y reportajes)

	La Tercera		El Mercurio		Total	
	N	%	N	%	N	%
Actores Políticos	73	5,3	136	9,8	209	7,6
Actores estatales	387	27,9	529	38,3	916	33,1
Expertos	290	20,9	288	20,9	578	20,9
Actores escolares (indiv.)	344	24,8	395	28,6	739	26,7
Organ. y grupos de interés	165	11,9	291	21,1	456	16,5
Organizaciones soc. civil	29	2,1	51	3,7	80	2,9
Fuentes Secretas	70	5,1	72	5,2	142	5,1
Otras fuentes	65	4,7	55	4,0	120	4,3
Sin Fuentes	452	32,6	246	17,8	698	25,2

Existe un predominio de fuentes oficiales, de actores o instituciones ubicados en el Estado (gubernamentales, municipios y en el Poder Judicial), y en menor grado, de actores del campo político (parlamentarios y dirigentes de partidos políticos). En términos numéricos también es relevante el uso de las fuentes testimoniales, en este caso de actores del sistema educacional –escolares y de educación superior-, quienes aparecen en una de cada cuatro notas. Sin embargo, tanto en ese caso como en otras categorías –actores políticos, grupos de presión y, en menor medida, los actores estatales-, suelen ser *encasillados* en determinadas temáticas, teniendo una menor relevancia y presencia en las restantes.

En relación con lo anterior, las distintas fuentes muestran distinta capacidad para ser consideradas en solitario como fuentes verosímiles o suficientes para el estándar de construcción noticiosa por parte de los medios. En ese sentido, las fuentes testimoniales son quienes, en una menor

proporción, aparecen como voces únicas de sus noticias. Por el contrario, las organizaciones de la sociedad civil, expertos e instituciones grupos de interés son en una mayor proporción la voz única de las notas.

Tabla 19  
Contrastación de fuentes en medios en La Tercera y El Mercurio

	La Tercera			El Mercurio		
	Una sola opinión	Distintas opiniones misma versión	Dos o más versiones distintas	Una sola opinión	Distintas opiniones misma versión	Dos o más versiones distintas
Actores Políticos	32,4	17,6	50,0	31,6	15,8	52,6
Actores estatales	41,4	16,1	42,6	32,7	13,8	53,5
Expertos	45,2	10,0	44,8	38,5	10,9	50,6
Actores escolares (indiv.)	27,5	21,1	51,4	25,4	18,7	56,0
Organ. y grupos de interés	37,0	17,4	45,7	37,4	16,1	46,6
Organizaciones soc. civil	36,4	27,3	36,4	54,5	18,2	27,3
Fuentes Secretas	52,8	2,8	44,4	40,0	0,0	60,0
Otras fuentes	43,3	10,0	46,7	44,4	7,4	48,1
Total	38,6	15,5	45,9	33,6	14,5	51,9

El acceso de los distintos actores como fuentes de las distintas notas es diferente en función de los temas de los que se trate. Esto se relaciona tanto con el interés de cada actor con ciertos ámbitos más que con otros, pero también con la disposición de los medios para considerarlos como fuentes legítimas e importantes en uno u otro tema. En ese sentido, los actores políticos solo parecen ser relevantes al momento de participar del debate en torno a la institucionalidad. Mientras tanto los actores escolares son un actor secundario en dicho ámbito, pese a que logran un acceso privilegiado en temas relativos a situaciones de violencia, de condiciones y procesos educativos, y en equidad. Por otra parte, las organizaciones y grupos de presión son

consultados de forma recurrente en el tema de Formación Docente (siendo incidente, en este caso, el Colegio de Profesores) y en Institucionalidad, que como veremos se explica por una presencia significativa además del gremio docente, de los sostenedores privados y de la Iglesia Católica.

La sección de las Cartas al Director pretenden simular el espacio público. El recordatorio de que la responsabilidad de lo escrito es exclusivamente de los autores, demuestra la construcción discursiva de este espacio como una superficie que se encuentra entregada a la comunidad para su expresión, y en la medida en que ocurra, para la discusión de los temas de interés público. La ficción en esto es que los medios borran las marcas que indican el peso gravitante que tienen sobre la decisión de qué se publica y qué no encuentra lugar en este remedo de debate público transparente.

Tabla 20  
Autoría de cartas al Director por medio de prensa (Muestra)

	La Tercera		El Mercurio		Total	
	N	%	N	%	N	%
Actores Políticos	39	10,3	8	2,4	47	6,6
Actores gubernamentales	17	4,5	9	2,7	26	3,7
Expertos	112	29,7	111	33,6	222	31,4
Actores escolares (indiv.)	60	15,9	52	15,8	112	15,8
Organ. y grupos de interés	42	11,1	32	9,7	74	10,5
Org. sociedad civil	15	4,0	24	7,3	39	5,5
Otras fuentes	92	24,4	93	28,2	185	26,2
	377	100	330	100	707	100

Durante los años 2006 y 2009, en los ocho periodos analizados, se registró una media mensual de 44 cartas al director. Al analizar sus autores, se observan diferencias significativas si se compara la estructura de acceso de los actores al que se registró para las fuentes noticiosas. La principal de ellas es la ausencia casi absoluta de cartas relacionadas con actores estatales. Por el

contrario, los expertos de centros de investigación y de Universidades lo usan de forma recurrente, algo que puede también estar relacionado con las políticas de extensión y publicidad que distintas entidades de este tipo utilizan. De hecho, la participación en el debate público –sea a través de columnas, cartas o como fuentes noticiosas- es una dimensión considerada en las políticas de evaluación interna en algunas instituciones de educación superior en Chile. Por último, la categoría *Otras fuentes* corresponde a autores que solo identifican su nombre sin indicar filiación institucional u otra característica que permita clasificarlo de modo más preciso.

En el caso de las columnas de opinión, en su gran mayoría han sido firmadas por investigadores y académicos universitarios, siendo un espacio poco utilizado por otro tipo de actores. Algunos de ellos, son habituales en los medios estudiados, mientras que otros concurren en virtud de su especialidad en determinados temas. Tal como se indicó con anterioridad, este dispositivo es utilizado con mayor frecuencia en temas de política educativa, pero también es un espacio a ser usado, por ejemplo, luego de la entrega de resultados en pruebas estandarizadas, convirtiéndose en una tribuna de resignificación del sentido, alcance y motivos de los resultados obtenidos.

Tabla 21  
Autoría de columnas de opinión en La Tercera y El Mercurio

	La Tercera		El Mercurio		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Actores Políticos	4	3,1	5	3,5	9	3,3
Actores gubernamentales	2	1,5	6	4,2	8	3,0
Expertos	106	81,5	108	75,5	214	79,0
Actores escolares (indiv.)	5	3,8	3	2,1	8	3,0
Organ. y grupos de interés	2	1,5	6	4,2	8	3,0
Org. sociedad civil	3	2,3	0	0,0	3	1,1
Sin Fuentes	1	0,8	1	0,7	2	0,7
Otras fuentes	7	5,4	14	9,8	21	7,7
	130	100,0	143	100,0	271	100,7

En suma, una mirada a la participación de los actores permite apreciar que estos poseen nichos de acceso en función de las temáticas y modalidades privilegiadas en términos de los géneros a los que acceden. Como se verá a continuación, esto dota de mayor o menor poder performativo a las voces que participan, a través del periódico, en el debate educativo.

### **6.5.- Localización de las notas de prensa**

El tratamiento sobre el campo educativo en los dos periódicos se centra en el abordaje de cuestiones de índole nacional, solo de modo secundario aparecen notas sobre hechos o procesos acaecidos en la realidad educativa local o regional. Ahora bien, en el caso de *El Mercurio*, sus medios regionales asumen esta función. En cualquier caso, este tipo de notas suelen ser escasas (9,6% de las noticias), algo que ya habían advertido investigaciones anteriores (Stambuk, 1999). En muchas ocasiones, las noticias regionales se encuentran enmarcadas en sucesos de carácter nacional, por ejemplo, cuando se cubre el apoyo dado en distintas ciudades del país a la huelga de los docentes en Septiembre del 2006, a las manifestaciones de los estudiantes de ese mismo año o se hacen menciones a la situación en distintas ciudades del país durante la realización anual de la prueba estandarizada SIMCE. En suma, lo regional o local no constituye el foco de la nota.

Ciertos hechos concretos, situaciones de bullying, inversiones o construcciones de edificios escolares o universidades, irregularidades financieras, entre otros temas, son los que muestran una mayor frecuencia, estructura temática significativamente distinta a la que se observa para las noticias de carácter nacional, donde algunos de estos tópicos, registran solo porcentajes menores de las noticias.

Por su parte, las notas sobre el extranjero tienen una frecuencia de 11,8%, siendo algo mayor en el caso de *La Tercera*. Una fracción significativa de ellas (más de un 35%) está referida a Estados Unidos, mientras que casi el 20% corresponde a Gran Bretaña. En ese sentido, entre ambos países de habla anglosajona se alcanza el 55% de las notas. En muchas de ellas se dan a conocer resultados de investigaciones, cuantitativas en su mayoría, de académicos de sus países, en temáticas tales como resultados de rankings internacionales, evaluaciones estandarizadas globales (PISA), movilidad social y prácticas de aprendizaje. En general, se utiliza el espacio de la sección Educación y no la sección internacional.

Por el contrario, la presencia de países de América Latina o del conjunto de la región es notoriamente marginal, sólo con un 10% de las notas referidas al extranjero. En el periodo analizado, los temas registrados con mayor presencia son problemas de equidad de la región, debilidades de la formación docente, resultados deficitarios en pruebas estandarizadas globales y violencia infantil en las escuelas. En términos generales, en estas notas se presentó una imagen negativa y depreciada de la región en comparación con las notas dedicadas a países desarrollados.

Tabla 22

Contextos de ocurrencia de notas de prensa de origen internacional (2006-2009)

	La Tercera		El Mercurio		Total	
	N	%	N	%	N	%
América Latina	20	8,6	15	16,1	35	10,7
Estados Unidos	86	36,9	31	33,3	117	35,9
Gran Bretaña	53	22,7	12	12,9	65	19,9
Otros países europeos	28	12,0	11	11,8	39	12,0
Asia-Oceanía	11	4,7	6	6,5	17	5,2
Internacional	30	12,9	17	18,3	47	14,4
África	5	2,1	1	1,1	6	1,8
	233	100,0	93	100,0	326	100,0

Algunas de las noticias publicadas en el periodo en relación con América Latina son: "El engaño latinoamericano" (14.12.2008, *La Tercera*), "América Latina es una de las regiones con más violencia infantil" (15.3.2007, *El Mercurio*), "A. Latina tiene mucho que recorrer en educación e I+D'" (29.3.2007, *El Mercurio*), "Jóvenes chilenos tienen la participación laboral más baja en América Latina" (21.11.2007, *La Tercera*), "Formación de profesores en Latinoamérica es "para una escuela que ya no existe" (19.11.2007, *El Mercurio*), "Profesores y gremios paralizan a Argentina" (10.4.2007, *El Mercurio*), "Hija de los Kirchner corre riesgo de reprobación último año de la secundaria por ausencias" (16.12.2008, *La Tercera*). Solo en contadas ocasiones (por ejemplo, en "El uso de tecnologías en educación es fundamental para la equidad" -12.3.2007, *El Mercurio*-, o "Más que profesores, debemos ser auténticos maestros" -14.7.2008, *El Mercurio*-), se ofrecen noticias o reportajes dando a conocer experiencias que los propios medios consideran modélicas y dignas de emular. A diferencia de lo que ocurre en relación con contextos anglosajones, nórdicos o en el sudeste asiáticos, los que son presentados como espacios de aprendizaje y transferencia hacia el contexto nacional.

Tabla 23  
Contexto de referencia de investigaciones citadas en notas de prensa

	La Tercera		El Mercurio		Total	
Chile	156	50,2	100	68,5	256	56,8
América Latina	13	4,2	5	3,4	18	4,0
Estados Unidos	70	22,5	17	11,6	81	18,0
Gran Bretaña	33	10,6	4	2,7	37	8,2
Trasnacional	22	7,1	19	13,0	41	9,1
España	10	3,2	0	0,0	10	2,2
Otros países Europa	5	1,6	1	0,7	6	1,3
Otros	2	0,6	0	0,0	2	0,4
	311	100	146	100	451	100

En ese sentido, tanto en *La Tercera* como en *El Mercurio*, el espacio geográfico y cultural referencial de la temática educativa lo constituyen los países occidentales desarrollados, en especial los de habla anglosajona. Esto se ve reafirmado por la procedencia de distintas investigaciones (o rankings) que son citadas en las notas sobre la realidad educativa del extranjero. Si bien poco más de la mitad de las investigaciones han sido desarrolladas en nuestro país, cuando en los medios se hace referencia a algún trabajo realizado en el extranjero, más del 60% de las veces este proviene de universidades, centros de investigación o *think tanks* de Estados Unidos o Gran Bretaña.

## **6.6.- A modo de conclusión**

El campo educativo constituye un espacio en disputa, donde se construyen y resignifican sentidos. En este juego de construcción, apropiación, circulación y exclusiones participan activamente los medios de prensa. Lo hacen de forma cotidiana y sistemática. El estudio del volumen de publicación muestra que su presencia regular se ve alterada con momentos de elevada actividad, con un número de notas de prensa significativos. La publicación diaria, en los más diversos géneros periodísticos, se ve favorecida con la existencia de periodistas especializados en el campo<sup>64</sup>, quienes cuentan con vinculaciones y redes, con conocimiento de los actores que lo componen y manejo de los principales nodos de conflicto que lo atraviesan. El desarrollo de una sección especializada

---

<sup>64</sup> *La Tercera* y *El Mercurio* cuentan con periodistas especializados en el campo educativo, algunos de los cuales se mantuvieron trabajando en los mismos medios durante los cuatro años de revisión de prensa. Estos profesionales constituyen la base de trabajo de los medios sobre educación, labor que se ve complementada por un número importante de periodistas, pero con poca continuidad y/o especialización. Durante los 16 meses que fueron analizados entre los años 2006 y 2009, los periodistas con mayor número de artículos firmados son: en *El Mercurio*, María Gracia Dalgarrando (238 notas), Manuel Fernández (105 notas), Sofía Otero (47 notas), Víctor Zúñiga (42 notas), Carmen Rodríguez (37) y Pamela Carrasco y René Olivares (ambos con 27 notas); mientras que en *La Tercera*, destacan Alejandra Muñoz (110 notas), Elizabeth Simonsen (66 notas) y Katherine Pavez (47 notas). Este número no es exhaustivo por dificultades de registro en el Informe de Prensa donde se consignaba esta información.

en ambos periódicos sobre educación es una muestra del crecimiento y consolidación del interés y relevancia otorgada por los propios medios a este ámbito. Esto, a su vez, contribuyó a dar estabilidad a la publicación de noticias sobre educación y ofreció una mayor diversidad en el tipo de temas que fueron abordados.

En ambos medios, la cobertura al ámbito educativo sigue un mismo patrón: se intensifica y disminuye en similares periodos. Esta concordancia, algo de lo que advertía Bourdieu (1998), se intensificaba con el modelo de mercado en la prensa, se aprecia durante casi todo el periodo. Pese a esto, *El Mercurio* cuenta con mayor número de notas publicadas y de mayor extensión promedio. Un aspecto relevante de esta similitud en la cobertura de ambos periódicos es la activación en algunos de los momentos críticos de debate sobre la nueva legislación. Esto ocurrió, fundamentalmente, en dos periodos, que coinciden con los momentos donde la posición que busca limitar o eliminar el mercado de la educación apareció con mayor fuerza. Si bien sobre esto se profundizará en los siguientes capítulos, estos hitos críticos permitieron que aflorara explícitamente el discurso pro mercado de ambos periódicos. A partir de su rechazo al fin del lucro, en defensa de la selección escolar y de los mecanismos de mercado en educación se movilizó la participación de otros actores en calidad de entrevistados, columnistas o mediante la publicación de sus cartas al director. Como señala Casero (2006), estos *casos críticos* son episodios provechosos para comprender la puesta en práctica de ciertas pautas regularizables en base a rutinas productivas perfectamente aprehendidas por los propios medios.

Este capítulo también ha descrito regularidades y características generales del corpus mediático sobre educación. En ese sentido, las temáticas abordadas no se circunscribieron al ciclo político de la nueva ley. Una parte de la cobertura en los medios responde a una cierta rutinización en la representación de lo educativo en los medios. Existe una serie de ritos o momentos que se repiten años tras año, y que reciben una breve pero intensa atención por parte de los periódicos. Es el caso de la entrega de resultados de

las pruebas estandarizadas, de la evaluación docente, de la entrada a clases, de las fiestas de bienvenidas en las Universidades, la rendición de la Prueba de Selección Universitaria, por nombrar algunos momentos que recibieron atención mediática. Otros eventos, sin embargo, son disruptivos, aun cuando no afecten al conjunto del sistema. Estos hechos, como puede ser una situación de bullying o problemas financieros de proveedores de educación privados, fueron calificados como negativos y generaron una atención intensa por parte de los medios.

Cabe reiterar que ambos medios poseen una estructura temática y de géneros periodísticos que es similar. Por una parte, muestran un particular interés por los temas referidos al diseño institucional del sistema educacional chileno, seguido por las condiciones y procesos educativos (gestión, prácticas de enseñanza, recursos educativos, textos escolares, etc.) y de la preocupación rutinaria por el tema de los resultados educacionales, centrado casi exclusivamente en la entrega y posterior reflexión sobre los resultados en test estandarizados.

Otra característica es la existencia de importantes espacios de opinión, interpretación y análisis, donde los columnistas invitados adoptan explícitamente una posición respecto de cuáles son los principales problemas de la educación chilena y qué es preciso hacer para resolverlos. El uso de estos dispositivos se intensificaba en los episodios críticos, donde la normalidad debía ser reestablecida y el campo de significaciones que se había abierto, debía ser estabilizado. No es casual, como se verá más adelante, la existencia de una cierta concatenación discursiva entre voces externas que son convocadas en columnas y cartas, con los discursos que los propios medios elaboran en ciertos momentos claves del debate político durante estos tres años.

Finalmente, se advierte una relativa ausencia de notas centradas en regiones. En el caso de las noticias sobre el extranjero, éstas se encuentran fundamentalmente orientadas a mostrar la realidad educativa anglosajona. Los

sistemas educativos de estos países, tal cual son descritos en estos medios, constituyen espacios referenciales y dignos de emulación. Por lo pronto, tanto estas notas como otras referidas a Chile, insistirán en la importancia de las nuevas tecnologías, en las características de los buenos sistemas educativos, en los rankings de establecimientos o en los listados de “buenas prácticas” para una escuela o docentes eficientes.

## CAPÍTULO SIETE

### **“Voces” presentes en el debate sobre la Ley General de Educación**

---

En un contexto crecientemente mediatizado, el acceso a los medios de prensa por parte de los distintos grupos sociales es un indicador relevante sobre su lugar y poder al interior de la sociedad. Desde una óptica crítica, la creencia de que los medios de comunicación son instrumentos de reproducción implica, en este plano, que los sectores más poderosos de la sociedad tendrían un acceso privilegiado a los medios y que, de este modo, estos últimos expresarían los intereses de aquellos grupos. De acuerdo con Hall (1981), esto no sería el resultado de un proceso consciente para favorecer determinados puntos de vista, sino que sería la consecuencia de la propia forma de producir las noticias en el contexto de relaciones estructuralmente desiguales. Este autor plantea que la presión de trabajar contra el tiempo y las demandas profesionales de objetividad e imparcialidad se combinarían para producir sistemáticamente una estructura de sobreacceso a los medios de aquellos en posiciones institucionales de poder y privilegio (Cottle, 2000).

Por esto, el ritual de los procesos de producción de noticias supone la constante búsqueda de *fuentes autorizadas*, que son aquellas que los medios juzgan como socialmente acreditadas para hablar de determinados temas. Existiría una relativa institucionalización de las fuentes, garantizándose una especie de derecho de acceso semiautomático en ciertos medios en el caso de determinados actores sociales. Esto, con recurrencia, implica la

sobrerrepresentación de ciertas voces oficiales –gobierno, clase política, organizaciones de empresarios, Iglesia, etc.-, pero también de las voces de los expertos. Este conjunto diverso de actores serían los *definidores primarios* de los eventos informativos, proceso a través del cual se trasladan sus visiones del mundo al interior de los discursos de los diferentes medios. De acuerdo con esta postura, las posiciones particulares devienen en discursos generales a través de su recontextualización en el discurso público de los medios, reforzado por la ideología de la objetividad que prima en estas instituciones.

Si bien la menor presencia de ciertas voces en los medios es algo que parece demostrado en las investigaciones sobre el tema, la tesis de los *definidores primarios* ha suscitado numerosas críticas. Ellas se han orientado, fundamentalmente, en la dirección de cuestionar el modo en que esta tesis plantea la relación entre los medios de prensa y los grupos o sectores sociales que buscan tener acceso a ellos. La principal crítica ha sido realizada por Schlesinger (1990), quien sostiene que esta tesis no considera: 1) el enfrentamiento entre fuentes oficiales; 2) las maniobras de las fuentes, 3) la naturaleza competitiva y cambiante de las fuentes claves dentro de las elites privilegiadas; y, 4) los cambios de larga duración en la estructura de acceso a los medios. Junto a ello, y quizás lo que resume sus críticas, este autor cuestiona esta tesis por asumir una posición de influencia unidireccional desde los centros de poder a los medios.

Una forma de superar las limitaciones inherentes a la tesis de los *definidores primarios* ha sido propuesta por Curran (1998), quien plantea que se debe considerar a los medios de comunicación como esferas públicas, donde los diversos intereses sociales, políticos y culturales pueden ganar acceso y emplearse en una disputa no consensuada de la diferencia social. Al respecto, algunas investigaciones han entregado pautas interesantes a seguir respecto de la existencia de procesos y dinámicas diferenciadas de acceso a los medios, en función de la posición específica de los distintos grupos sociales. Así, quienes están en posiciones institucionales de privilegio tienden a tener un acceso habitual como fuentes autorizadas de los medios de prensa, mientras

que los sectores subalternos suelen tener un acceso disruptivo. Estos últimos sólo podrían hacer noticia a través de continuos acomodos de "hacer noticias", generando sorpresa, shock o, incluso, a través de acciones violentas (Cottle, 2000). De otro modo les resulta muy complejo tener acceso a los medios de prensa y su discurso no adquiere visibilidad –siempre considerando que este será necesariamente *traducido* por los propios medios-.

Sin embargo, los procesos de producción de noticias no son los únicos elementos que explican el sobreacceso de ciertos grupos a los medios. En ciertas temáticas conflictivas, las rutinas periodísticas podrían ser secundarias comparadas con el peso del propio discurso o *ethos* político del medio en la selección de las fuentes autorizadas. En el contexto del mercado de prensa, esto suele contribuir a la mayor presencia de sectores de la elite. Sin embargo, los medios también pueden contribuir a dar visibilidad a –y participar en- los conflictos intraelite. De hecho, las características del proceso político parecen afectar la estructura y dinámica de acceso a los medios. Por ejemplo, en tiempos de mayor consenso de la elite política, los medios tienden a apoyar las políticas gubernamentales y acceden voces que expresan este apoyo. En tiempos de disenso de la elite, los medios permiten un mayor rango de voces y pueden incluso estar más dispuestos a adoptar una posición comprometida y de cambio (Cottle, 2000).

En cualquier caso, este es un proceso dinámico y que depende fuertemente de los contextos y los discursos sociales más amplios. Ello supone, por un lado, que las dinámicas de acceso a los medios no funcionan de modo independiente a las restantes esferas sociales, y, por consiguiente, que estos procesos tienen un fuerte componente interdiscursivo que se relaciona, aunque no dependen, de las distribuciones de capital y poder de las otras dimensiones de la sociedad.

En función de los intereses de esta investigación, se describirá de forma cuantitativa la estructura y frecuencia de acceso a los medios por parte de los diferentes actores o grupos sociales que participan del debate educativo. Para

ello se pondrá especial atención a la intertextualidad manifiesta o citas abiertas (Calsamiglia y Tusón, 2012), analizando las citas explícitas y los discursos referidos de los actores en las notas informativas de prensa (noticias, crónicas y reportajes). El problema del acceso a los medios de prensa, y de la intertextualidad manifiesta de la que habla Fairclough (1995), no se reduce a la participación de los distintos actores –individuales o colectivos– en tanto fuentes de información para las piezas noticiosas que a diario los periodistas deben construir. En la prensa actual son relevantes también quienes son convocados con nombres propios a reproducir en distintas secciones de los medios sus posiciones y visiones sobre variados temas. Espacios centrales de esto son las columnas de opinión, las entrevistas y las cartas al director. El acceso diferencial de los distintos grupos a ocupar dichos lugares será el propósito de esa segunda parte de este capítulo.

Como se indicó en el capítulo metodológico, en esta parte solo se trabajará con aquellas notas de prensa que aborden directa o indirectamente el proceso que concluyó en la Ley General de Educación. En ese sentido, traza una continuidad que va desde la entrega del borrador del Informe del Consejo Asesor, donde se plantea la necesidad de una nueva ley educativa, hasta la aprobación final de la nueva ley en el año 2009. En total corresponden a 991 notas.

En una primera parte, se caracterizará de modo general la información publicada en ambos diarios, haciendo constantes referencias a señalado en el capítulo anterior en relación a como en general se representa el campo educativo en la prensa. Luego se describirá de forma detallada la intertextualidad manifiesta en las distintas secciones de la prensa. Para concluir, se ofrecerá una reflexión genérica sobre el acceso diferenciado de los distintos actores y colectivos sociales en el proceso de construcción de la nueva ley educativa. Se espera llegar, por tanto, a una mirada diacrónica sobre este ciclo.

## 7.1.- Cobertura de prensa al ciclo de la Ley General de Educación

La movilización estudiantil de 2006, que provocó un terremoto en el campo educacional, permitió paradójicamente la consolidación de los rasgos evaluadores del Estado. Como se sostuvo con anterioridad, los medios de comunicación participaron de este proceso de construcción de la política. En el plano específico de la cobertura dada al ciclo político completo, los medios tuvieron una actividad prolífica. La frecuencia de publicaciones sobre la materia en *La Tercera* y *El Mercurio* es consistente con la declaración editorial, en ambos periódicos sin distinguos discursivos relevantes, de que las transformaciones en el ámbito educativo son cruciales, e incluso en ocasiones, manifiestan temor por la profundidad de dichos cambios. Es a partir de este supuesto de base que se debe comprender y analizar la manera en que ambos medios representan a los actores, disponen su presencia/ausencia en los diferentes espacios o textualidades, desarrollan estrategias enunciativas y, con todo ello, promueven agendas de cambio que son consistentes con una sociedad de mercado.

En términos del conjunto de las notas en cada uno de los periodos en estudio, la figura 8 muestra que hubo tres momentos donde el debate sobre la nueva ley prácticamente copó el espacio informativo sobre educación. Es así como en la fase 3 y 6, la cobertura superó el 40% del total de notas publicadas. Este rasgo es más claro en *El Mercurio* que en *La Tercera*. Pese a esto, ambos medios siguen una similar trayectoria en las distintas fases entre momentos de alta y baja cobertura. Solo en la fase final, este movimiento parece modificarse.

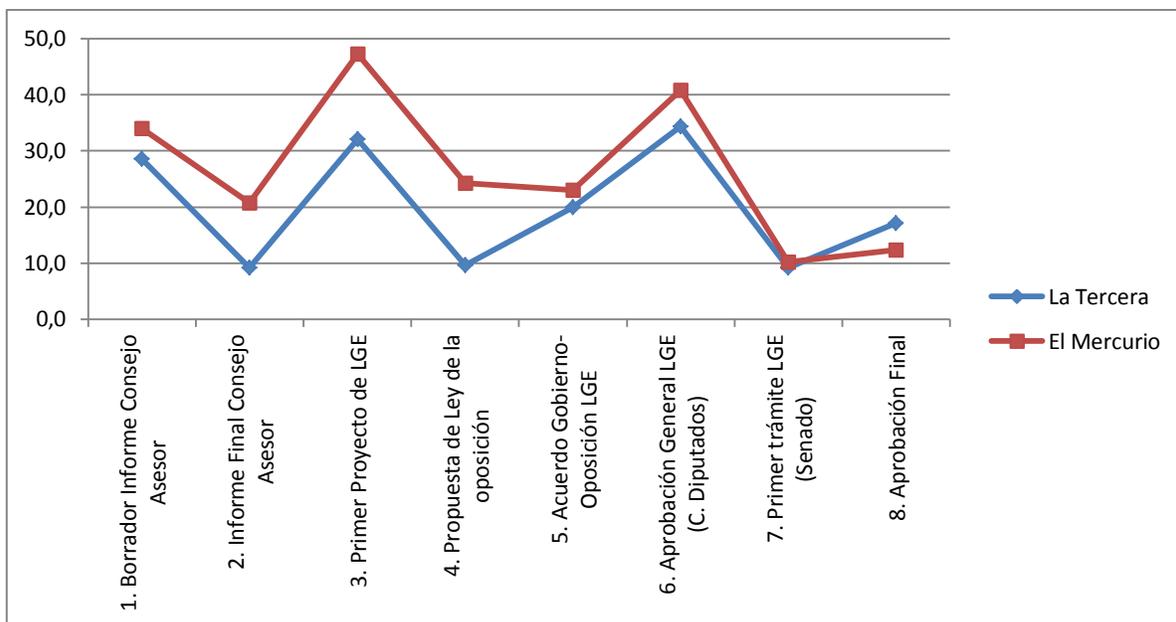


Figura 8

Porcentaje de publicaciones relacionadas con la Ley General de Educación y temáticas afines por periodo de análisis

Un segundo elemento a considerar es la existencia, en la mayor parte de las fases, de momentos de incremento brusco en la cobertura. Como se mencionó en el capítulo anterior, esto se vivió justo después del hito crítico, cuando la cobertura mediática buscó darle sentido a los eventos sucedidos. Estos *hechos segundos* fueron más masivos en la Fase 3 y en la 6, con una presencia muy relevante de notas opinantes (columnas de opinión, cartas al director y editoriales).

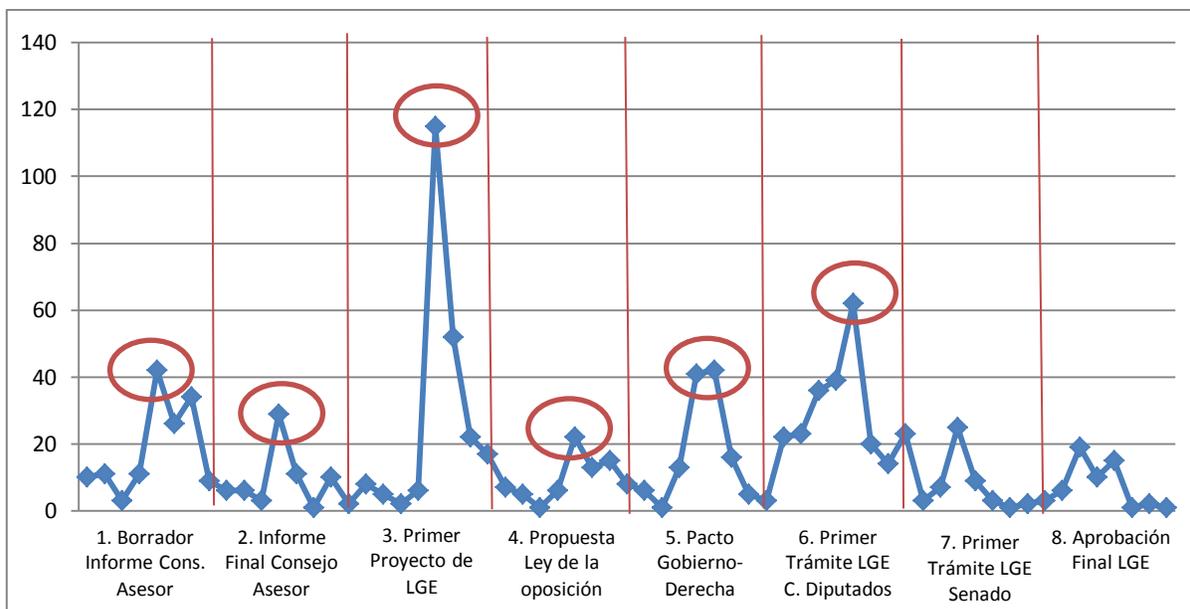


Figura 9

Cobertura semanal en La Tercera y El Mercurio a las notas sobre la Ley General de Educación y temáticas afines

En relación con los géneros periodísticos utilizados en la cobertura del debate de la nueva Ley, ambos medios dieron prioridad a lo noticioso, aun cuando en una menor proporción a la registrada en el conjunto de las notas sobre educación (véase Figura 10). Un aspecto a destacar es la existencia de diferencias significativas entre ambos medios. *La Tercera*, por ejemplo, dispuso de un espacio relevante para la publicación de cartas al director y desarrolló muy poco las entrevistas. Por otra parte, *El Mercurio* muestra una distribución más equilibrada entre los distintos géneros.

En la cobertura de prensa sobre la Ley General de Educación existe un mayor énfasis opinante. Mientras en el resto de los temas, las cartas al director, las columnas de opinión y las editoriales corresponden al 22% de lo publicado, en este ámbito alcanza al 44% durante todo el periodo, llegando a un pico del 66% en la fase de aprobación final de la ley en el Parlamento en abril de 2009. Lo relevante en este caso, es que esto supone una mayor explicitación de las posiciones en relación con los distintos aspectos de la misma, y un mayor uso de estructuras discursivas argumentativas.

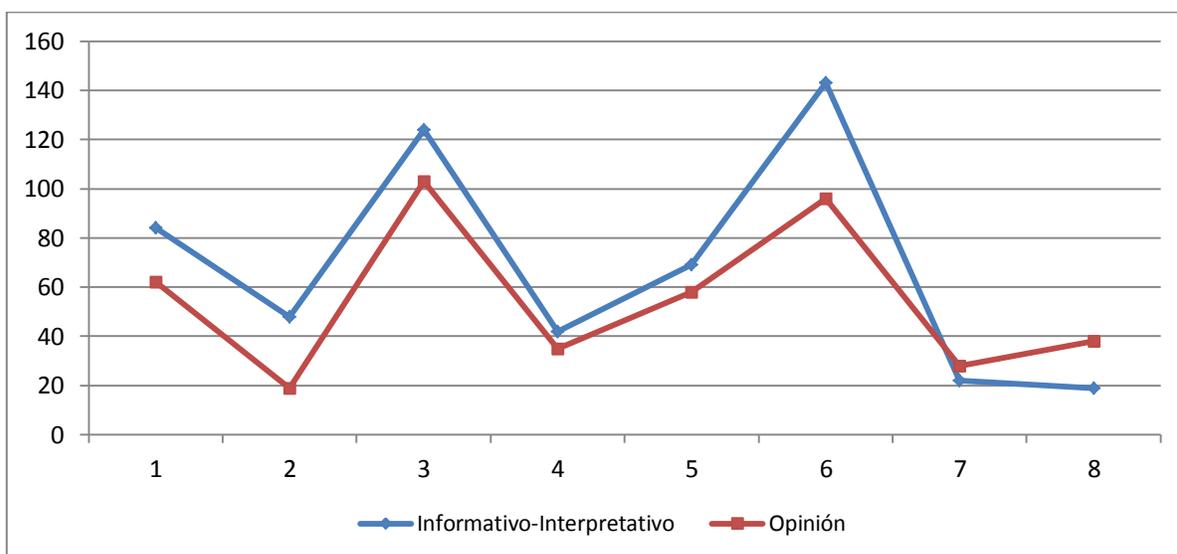


Figura 10  
Frecuencia de notas por género de acuerdo a las fases de análisis

Como estos datos lo reflejan, la cobertura de los episodios críticos significó una ruptura con las rutinas profesionales habituales en la forma de cubrir el campo educativo por parte de ambos medios. Esta situación se expresa en la fuerte fluctuación de las notas de opinión (cartas, columnas y editoriales), las que fluctúan en el tiempo y están circunscritas, posiblemente, a la disposición del propio medio de intensificar este tipo de cosas en orden a influir en la agenda política. Esto último será más evidente en el espacio de las columnas de opinión de *El Mercurio*, donde se advierte un mayor grado de concentración y uniformidad ideológica.

## 7.2.- Fuentes en las noticias sobre Ley General de Educación

Las fuentes periodísticas son una categoría central para la profesión periodística. Procedimentalmente, en ellas se deposita la confianza sobre la certeza de lo dicho y, al mismo tiempo, desde una óptica liberal, son un indicador de la calidad del medio y del periodista en cuestión (Pellegrini et al.,

2011). Por eso, el valor de las fuentes se mueve en el terreno de la verosimilitud. Ahora bien, desde el otro lado, se plantea el problema del acceso a ser considerado como fuente y del diferencial de capacidad y capital de los distintos actores para poder ser incorporados dentro de las rutinas de los periodistas. En cualquier caso, el hecho de ser incluido como fuente agrega prestigio y un aire de credibilidad a la posición de cada sujeto (Bell, 1991). En un terreno de mediatización acelerada, donde el contexto de influencia resulta central para comprender la construcción y significados de la política educativa, la inclusión/exclusión reviste centralidad.

Tal como se mencionó en la metodología, fueron consideradas como fuentes aquellos enunciados ajenos a los medios que son transcripción literal de una textualidad distinta al discurso de base (citas directas). Pero también se consideró como fuente cuando en los textos se hizo mención a que determinados enunciados correspondían a otro, aun cuando no se estableciesen marcas deícticas claras que trazaran una frontera clara con el locutor de base (cita indirecta) (Calsamiglia y Tusón, 2012). En ese sentido, intertextualidades no manifiestas no fueron consideradas en esta ocasión.

Metodológicamente hemos precisado que aquellas notas de prensa que usualmente deben citar sus fuentes son las noticias, crónicas noticiosas y reportajes. Durante los ocho periodos estudiados, de las notas de prensa que se refieren directa o indirectamente a la LGE, a otros proyectos de ley derivados de su discusión –Ley de Aseguramiento de la Calidad y Ley de Educación Pública- y al trabajo de la Comisión Asesora, y que podrían mencionar fuentes periodísticas, corresponden al 51,8%. En estos temas, las editoriales, columnas de opinión, cartas al diario y otras, corresponden al 48,2%. En el caso específico de *El Mercurio* las notas que en el área de interés de este capítulo que usan fuentes noticiosas son el 56,3%, mientras que en *La Tercera* éstas alcanzan al 45,5%. Luego, de aquellas notas que podrían explicitar sus fuentes (514 notas), el 89,3 % lo hace (459 notas), mientras que el 10,7% restante (55 notas) no señala explícitamente sus fuentes. El porcentaje de notas sin fuentes explícitas es considerablemente inferior al

registrado para el resto de las temáticas sobre educación (27%), También es frecuente la confrontación de las fuentes o el uso de más de una de ellas en la superficie textual. El total de fuentes individuales o colectivas registradas en las notas es de 1.242, con una media de 2,4 fuentes por nota. *El Mercurio* utiliza de promedio 2,5 fuentes en cada nota y *La Tercera* 2,26.<sup>65</sup>

Un rasgo general que se desprenden del análisis de las fuentes es la fuerte presencia de los actores estatales, en su mayor parte gubernamentales. En un 46% de las noticias es citado como fuente algún agente o institución del Estado. Esta presencia considerable se explica, en parte, por la mayor posibilidad de controlar la agenda política –en tanto, se está analizando el campo legislativo y la iniciativa de ley en Chile le corresponde al gobierno-. De hecho, las Ministras de Educación del periodo –Yasna Provoste y Mónica Jiménez de la Jara- aparecieron en un 24% de las notas sobre este tema, mientras que la Presidenta solo lo hizo en un 6%. Esta última solo concurreó de forma importante como fuente en el primer período, sin embargo, una vez que se produjo el giro político hacia posiciones conservadoras hacia mediados de 2007, ella prácticamente desapareció de la escena mediática.

---

<sup>65</sup> Se debe tener presente que cada fuente puede aparecer citada varias veces en cada nota, aunque en esos casos sólo se contabiliza una vez.

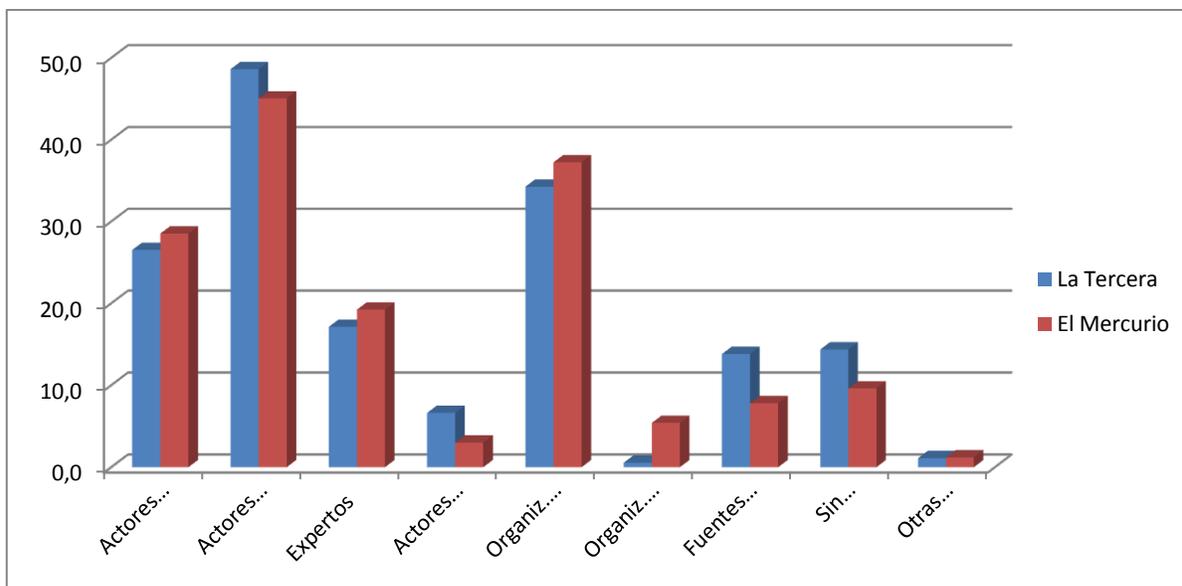


Figura 11

Fuentes citadas por categorías generales sobre el total de notas informativas (noticias, crónicas y reportajes)

En segundo término, aparecen representantes de organizaciones del sistema escolar, donde se han clasificado a instituciones y agentes que tienen intereses directos en educación. Entre ellas se encuentran los sostenedores privados de educación, las organizaciones de estudiantes, la Iglesia Católica (dado su peso como dueño de colegios), y organizaciones de padres y apoderados. Con fuertes diferencias internas en el grado de acceso a los medios –y en la calidad en la que lo hacen-, están presentes en el 36% de las notas informativas.

Más atrás aparecen los actores del campo político –parlamentarios y dirigentes de partidos-, los que aparecieron con mayor fuerza en la medida que el debate se trasladó hacia el Parlamento. Se encontraron presentes en casi el 30% de las noticias del periodo. Esta incorporación, junto con el abandono de las organizaciones de estudiantes de la escena mediática, marcó la captura relativa del acceso a la prensa por parte de las fuentes oficiales. En cuarto lugar aparecen los expertos de Universidades y centros de investigación. Lo hacen en un porcentaje bastante menor al que se observa en las columnas de opinión, género privilegiado para este colectivo. Las restantes

categorías muestran una presencia marginal, sólo quizás con la excepción de las fuentes secretas en el caso de *La Tercera* (en el 13% de las notas).

En términos diacrónicos se observan cambios relevantes en el acceso como fuente a los distintos actores. Si bien las fuentes privilegiadas de las notas de prensa fueron instituciones y grupos que podríamos calificar de oficiales, dada la posición de privilegio y poder que ostentan dentro de los campos políticos y del saber (producción simbólica), existen mutaciones significativas en el acceso en la medida que la discusión sobre la ley fue progresando. El cambio más notorio es el desalojo que se hace de los grupos estudiantiles del espacio mediático para ser reemplazados por actores del mundo político. Esto confirma la mayor capacidad de la que están dotados estos actores oficiales, junto con el gobierno, para producir hechos noticiosos y ser consideradas fuentes *autorizadas* en el debate educativo. Esto tendería a corroborar la tesis de los definidores primarios. Sin embargo, al observar su distribución temporal esta apreciación debe ser matizada.

Al analizar el comportamiento de cada una de las fuentes en los distintos periodos analizados (Tabla 24), se corrobora la creciente *politización* del debate educativo. Esto se expresa en que las citas de políticos y parlamentarios aumentaron notoriamente, pasando de estar en un 14% y un 4% de las notas en la primera y segunda fase, a un 25% en la tercera y un 48% en la cuarta fase. En otras palabras, hacia la mitad del periodo, era posible encontrar citas de políticos en la mitad de las noticias sobre la Ley General de Educación. Ciertamente, esto se encuentra relacionado con el cambio de eje de la discusión, pasando desde la Comisión Asesora –con una débil presencia de actores políticos- a la presentación y debate en torno al Proyecto de Ley General de Educación.

Un elemento a considerar es que una parte significativa de las fuentes políticas corresponden a dirigentes de la coalición gobernante, lo que podría implicar una cierta tendencia a reforzar la voz del gobierno en desmedro de la

oposición de derecha.<sup>66</sup> Ello no sería consistente con la orientación de centro derecha de ambos consorcios periodísticos (Corrales y Sandoval, 2004; Sunkel y Geoffroy, 2001). Sin embargo, lo que se advierte es que una parte significativa de los políticos de la coalición gobernante citados por *El Mercurio* y *La Tercera*, en especial cuando se debaten los temas considerados más complejos –lucro y selección del estudiantado–, estaban en las antípodas de la posición oficial. El uso de este tipo de testimonio disidente tendía a fortalecer el discurso de los medios respecto a lo inconveniente de impedir el lucro en educación y las dificultades que tendría eliminar por completo la selección escolar. Esto corrobora la existencia de divisiones intraelite y refleja, también, la necesidad de analizar con detención el uso que los medios hacen de las fuentes citadas.

Durante el ciclo de la ley no todos los actores mantuvieron similar grado de visibilidad en la prensa. Como se observa en la tabla siguiente, en las dos primeras fases –que corresponden al borrador de Informe del Consejo Asesor y el Informe Final donde se confirmó que vendría una nueva ley educativa–, los sectores estudiantiles gozaban de una elevada presencia en los medios. De hecho, competían en presencia con el gobierno, siendo fuentes citadas –directa o indirectamente– en más de un 35% y un 22% de las notas informativas de esas dos primeras fases. Tal como aparece en el informe sobre la prensa en el 2006 de OPECH (2007), las organizaciones estudiantiles no sólo constituyeron una fuente de primer orden durante el comienzo de la movilización de los estudiantes y la posterior conformación de la Comisión Asesora, sino que también sus demandas y estrategias de movilización fueron vistas con relativa simpatía por los medios.

---

<sup>66</sup> Cabe indicar que los partidos y organizaciones de izquierda sin representación parlamentaria no son considerados como fuentes en ninguno de los dos medios. Ello, pese al importante peso que estas agrupaciones, en especial el Partido Comunista tienen en la organización de los docentes, en federaciones o agrupaciones estudiantiles y en organizaciones sociales en general. Respecto a la exclusión política de estos sectores políticos de los órganos de representación parlamentaria, véase Garretón (2007).

En el caso de los actores sociales subalternos, su posibilidad de acceso dependía, en buena medida, de su capacidad para generar por sí mismos hechos noticiosos. En el caso del gremio de los profesores, esto se dio en dos momentos relevantes: cuando convocaron a un paro el año 2008 producto de la aprobación en general de la Ley y luego, el año 2009, cuando iniciaron una nueva movilización para frenar, de forma infructuosa, la aprobación en el parlamento de la ley que autorizaba a cualquier profesional a dar clases en establecimientos escolares. Gracias a estos hechos, su presencia se incrementó, pues durante el resto del periodo no fueron incorporados al debate sobre la nueva legislación. En el caso de los estudiantes secundarios ocurrió algo similar. Después de una fuerte presencia al inicio, solo retomaron la visibilidad cuando convocaron movilizaciones para protestar, al igual que los profesores, por la aprobación del primer trámite de la Ley General de Educación en la Cámara de Diputados.<sup>67</sup> Luego de eso volvieron a ser cuasi invisibles para la prensa. Su presencia dependía, tal como se ve, de su capacidad disruptiva del orden establecido. Esto muestra la posibilidad que

---

<sup>67</sup> La movilización que duró semanas, tuvo una elevada cobertura, permitiendo que durante ese tiempo los estudiantes volvieran a ser considerados fuentes noticiosas. Sin embargo, las noticias muestran débil contextualización y escasa exposición de las motivaciones de las protestas de estudiantes y docentes, limitándose a exponer los detalles de las protestas y sus efectos. Algunas de las noticias publicadas fueron: "Escolares aumentan tomas de colegios y anuncian movilizaciones indefinidas" (*La Tercera*, 23.5.2008), "Desalojan liceos y estudiantes convocan a marcha en Santiago y paro nacional" (*La Tercera*, 27.5.2008), "Más de 600 detenidos y tres estudiantes lesionados en paro nacional contra la LGE" (*La Tercera*, 29.5.2008), "159 secundarios detenidos en desalojo de colegios tomados" (*El Mercurio*, 3.6.2008), "Con marchas y tomas parte paro estudiantil" (*La Tercera*, 4.6.2008), "Movilización de profesores y escolares deja 81 detenidos e incidentes menores" (*La Tercera*, 5.6.2008), "Nueva marcha estudiantil termina con 38 detenidos" (*El Mercurio*, 26.6.2008), "84 detenidos dejan protestas estudiantiles en Talca y Hualpén" (*La Tercera*, 27.6.2008), "Masiva marcha en Valparaíso y desórdenes en Providencia marcan protestas contra LGE" (*La Tercera*, 19.6.2008), "Docentes deponen paro y estudiantes evalúan hoy futuro de movilización" (*La Tercera*, 20.6.2008), "Más de un centenar de detenidos dejan protestas escolares en Talca y Concepción" (*La Tercera*, 2.7.2008), "Violentas agresiones a Carabineros" (*El Mercurio*, 4.7.2008), "Baja adhesión e incidentes en marcha contra LGE" (*La Tercera*, 9.7.2008), "150 detenidos en acto contra LGE" (*El Mercurio*, 9.7.2008), "Profesores justifican a escolar que lanzó jarro con agua a ministra" (*La Tercera*, 15.7.2008) y "Alcalde Alcaíno ordena expulsar a escolar que le tiró un jarro de agua a la ministra Jiménez" (*El Mercurio*, 15.7.2008).

bajo ciertas circunstancias, y utilizando determinadas estrategias, estos grupos subalternos logran romper su sistemática marginalidad de los medios de prensa.

En este mismo sentido, se hizo caso omiso al discurso generado por las incipientes y aún poco estructuradas organizaciones de padres y apoderados, algunas de las cuales participaron de la Comisión Asesora de la Presidencia para la Calidad de la Educación. En éste y en otros espacios, algunas organizaciones de padres tendieron a establecer una alianza con estudiantes y profesores, demandando el fortalecimiento de la educación pública y la eliminación de los mecanismos de mercado. Este tipo de voces fueron casi completamente excluidas del debate mediático.

Por otra parte, en términos individuales, los actores del sistema educacional –profesores, directores, autoridades universitarias, etc.- no constituyeron una fuente significativa en este tipo de temas. Dado su encasillamiento como fuente testimonial, su presencia no fue considerada de relevancia cuando se estaba informando sobre la nueva legislación. Pese a esto, se les convocó cuando apareció el tema de la selección escolar. En dicho período, los directores aparecieron señalando los peligros que éstos veían en la supresión de la selección. En ese sentido, la voz que se construyó de estos actores fue relativamente monocorde, y siempre constituyó una estrategia de reforzamiento de los argumentos de los medios para rechazar algunas de las políticas gubernamentales.

Tabla 24

Distribución de fuentes citadas sobre total de notas informativas (noticias, reportajes y crónicas), según periodo de análisis

	1. Borrador Informe Consejo Asesor	2. Informe Final Consejo Asesor	3. Primer Proyecto de LGE	4. Propuesta de Ley de la oposición	5. Acuerdo Gobierno- Oposición LGE	6. Aprobación General LGE (C. Diputados)	7. Primer trámite LGE (Senado)	8. Aprobación Final
Partidos Políticos	14,1	4,4	25,9	48,6	46,2	27,5	36,4	36,8
Gobierno	38,5	33,3	34,8	37,1	29,2	42,8	45,5	73,7
Expertos	21,8	42,2	16,1	20,0	18,5	2,9	22,7	21,1
Org. Estudiantiles	35,9	22,2	8,9	8,6	7,7	19,6	4,5	0,0
Municipios	16,7	15,6	17,0	5,7	15,4	7,2	27,3	0,0
Colegio de Profesores	6,4	8,9	6,3	5,7	7,7	18,1	13,6	31,6
Fuente Secreta	15,4	6,7	8,9	5,7	13,8	9,4	9,1	0,0
Sostenedores Privados	5,1	11,1	17,9	14,3	7,7	5,1	13,6	0,0
Iglesia	5,1	17,8	10,7	0,0	6,2	1,4	0,0	5,3
Actores escolares	2,6	0,0	10,7	0,0	0,0	4,3	0,0	5,3
Sin Fuente	10,3	6,7	5,4	5,7	13,8	16,7	4,5	15,8

Otros grupos que mantuvieron una presencia errática fueron los sostenedores privados de educación y la Iglesia.<sup>68</sup> En el caso de los primeros, merced a fuertes organizaciones y a una constante presencia mediática vieron incrementada su presencia en la prensa en la medida que el debate sobre el lucro y la selección avanzaba. En el caso del discurso de los expertos, existe una baja participación de investigadores y académicos procedentes del mundo de la educación, aunque algo mayor en *La Tercera* que en *El Mercurio*. Con un peso similar, los economistas son un grupo relevante como fuentes periodísticas, tanto en el caso de académicos universitarios como entre investigadores de centros independientes.

La mayor visibilidad de los expertos de centros de investigación y *think tanks* coincide con el momento de mayor oposición desde la derecha y donde estos grupos movilizan más intensamente sus piezas en orden a impedir lo que consideran ataques injustificados al modelo educativo presente en Chile. De hecho, la mayor parte de las fuentes de centros de investigación y *think tanks* corresponde a investigadores de Libertad y Desarrollo y el CEP. En el caso de ambos centros, estos aparecen en cerca del 43% de las noticias donde se citan investigadores o académicos universitarios. Esta recurrencia es sintomática, pues refiere a la incorporación de investigadores de dichos centros al interior de los circuitos y las rutinas profesionales de construcción de las noticias. En *El Mercurio* la presencia de *think tanks* vinculados directa o indirectamente a la derecha política es más marcada. Al analizar las intervenciones en la prensa se observa una afinidad significativa en los discursos de este tipo de investigadores, de los partidos de derecha, los sostenedores privados de educación y las propias editoriales de los medios. Sin embargo, los investigadores de estos *think tanks* suelen ser presentados en los medios, al

---

<sup>68</sup> El año 2007, *El Mercurio* publicó el documento "A nadie puede serle indiferente", escrito por el arzobispo de Santiago, cardenal Francisco Javier Errázuriz. En éste, el autor se pregunta si el proyecto del Ejecutivo expresa de manera adecuada y duradera la voluntad de dar a todos una educación de calidad, y si respeta los principios de libertad de educación, flexibilidad y subsidiariedad.

igual que lo documentó Haas para Estados Unidos (2004, 2007), en calidad de expertos y técnicos en la materia y sin intereses políticos manifiestos.

### **7.3.- Columnas de Opinión**

Las columnas de opinión constituyen un dispositivo periodístico utilizado con regularidad en los dos medios de prensa analizados. Como se advertirá más adelante, poseen una significativa similitud en términos doctrinarios con el propio discurso editorial. Esto se expresa tanto en relación con el modo de ver el mundo, como con cuestiones de índole específica propia de las agendas de transformación y cambio –de sentidos opuestos durante el periodo-. En general, las columnas de opinión son escritas por columnistas externos, la enorme mayoría de ellos profesionales y con un alto nivel educacional. Suelen tener una importante autoridad simbólica dado el reconocimiento social de su propio saber –expresado en determinadas credenciales educacionales-, como también por la legitimidad que le aporta ser un columnista de un medio de prensa con una determinada imagen social. Sin embargo, el origen altamente cualificado de la mayor parte de los columnistas no implica de suyo un conocimiento pormenorizado del campo educativo o, al menos, de la totalidad de éste (Carbonell y Tort, 2006). Pese a esto, la mayor parte es presentado aludiendo a su calidad de experto o académico, incluso oscureciendo las profundas relaciones políticas entre algunas de las instituciones donde laboran y ciertas orgánicas políticas. En cualquier caso, borrar la dimensión política deviene en condición de posibilidad para incrementar el grado de eficacia de su intervención mediática (Haas, 2007).

El debate en torno al proceso que concluyó en la Ley General de Educación reunió una importante cantidad de las columnas de opinión publicadas en el periodo. De hecho, en el periodo temporal considerado en la muestra, la mitad de las columnas de opinión corresponden a este ámbito temático. Como se mostrará más adelante, las columnas de opinión han sido

un poderoso espacio de difusión y sedimentación de sentidos y narrativas sobre lo educativo. El tipo de agentes e instituciones que han sido convocadas a participar de este espacio se encuentran lejos de tener una relación azarosa con cada uno de los medios. Por el contrario, y al igual que lo observado en el caso de las fuentes para los textos noticiosos, en el plano del acceso existen ciertas identidades privilegiadas, otras subordinadas y algunas excluidas en cada uno de los medios.

Tabla 25  
Procedencia de autores de columnas de opinión por tipo de institución

	La Tercera		El Mercurio		Total	
	N	%	N	%	N	%
Académicos Universitarios	28	50,9	40	51,3	68	51,1
Centros de Investigación	21	38,2	22	28,2	43	32,3
Parlamentarios y dirigentes políticos	4	7,3	4	5,2	8	6
Otros	1	1,8	4	5,1	5	3,8
Profesional de otras áreas	0	0,0	2	2,6	2	1,5
Gobierno	0	0,0	2	2,6	2	1,5
Actores Empresariales	1	1,8	0	0,0	1	0,8
Colegio de Profesores	0	0,0	1	1,3	1	0,8
Sostenedores Privados	0	0,0	1	1,3	1	0,8
Organizaciones estudiantiles	0	0,0	1	1,3	1	0,8
Autoridades Religiosas	0	0,0	1	1,3	1	0,8
	55	100,0	78	100,0	133	100,0

Por otra parte, los actores del sistema educacional –profesores, directores, autoridades universitarias, etc.- no constituyen una fuente significativa en este tipo de temas. Dado su encasillamiento como fuente testimonial, su presencia no fue considerada de relevancia cuando se estaba informando sobre la nueva legislación. Pese a esto, se les convocó cuando apareció el tema de la selección escolar. En dicho período, los directores aparecieron señalando los peligros que

éstos veían en la supresión de la selección. En ese sentido, la voz que se construyó de estos actores fue relativamente monocorde, y siempre constituyó una estrategia de reforzamiento de los argumentos de los medios para rechazar algunas de las políticas gubernamentales.

El ciclo de la ley puede ser seguido con cierta regularidad mirando el comportamiento de publicación de las columnas de opinión. En relación con este tema, el volumen de publicación de este tipo de piezas muestra una relativa similitud con lo observado en los restantes ámbitos temáticos y en cada una de las fases. Es así como, con la excepción de la segunda fase, en las semanas más cercanas a los momentos críticos, la cantidad de columnas en la prensa se incrementó notoriamente. Considerando en conjunto los ocho periodos, el 53% de las columnas registradas fueron publicadas una semana antes o una después del evento crítico. En esas semanas se publicó una media de 4,4 columnas exclusivamente sobre este tema. En las restantes 48 semanas (que corresponde al 75% de la muestra), se publicó el 47% de las columnas. La necesidad preparar discursivamente el campo o de resignificar lo sucedido parece explicar este comportamiento. Sin embargo, esto no es evidente. El bajo nivel de publicaciones de columnas en la fase 2 o el doble peak de columnas en la última fase muestran que no todos los momentos críticos del ciclo político generaron similar efecto o cobertura en los medios de prensa. Dado que el criterio de construcción de la muestra responde al ciclo político y no necesariamente mediático, observar la alineación entre el comportamiento del campo educativo-político y el mediático se vuelve relevante.

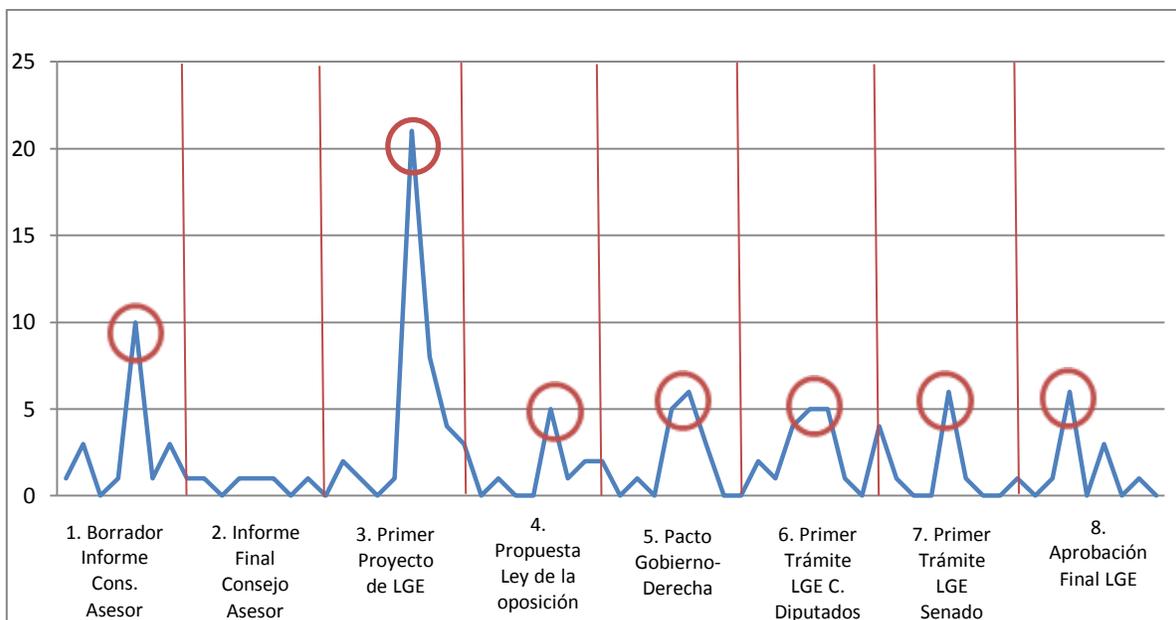


Figura 12  
Publicación de columnas de opinión por semanas

En las semanas críticas, los *think tanks* parecen haber jugado un rol clave, en particular aquellos vinculados con la derecha política chilena. En dichas semanas, el 19% de las columnas publicadas corresponde a Libertad y Desarrollo y el CEP, quienes, a su vez, publicaron en esos periodos casi el 60% de todas sus columnas. Dado su perfil *partisano*, similar a otros *think tanks* conservadores en el mundo (Haas, 2004; McDonald, 2014; Olmedo y Santa Cruz, 2013), sus investigadores se convirtieron en voces recurrentes en los medios durante los momentos claves del ciclo político. Es el caso de Harald Beyer<sup>69</sup>, economista del CEP y futuro ministro de educación del gobierno de Sebastián Piñera, quien firmó ocho columnas en el periodo estudiado. Por

<sup>69</sup> Algunas de sus columnas de opinión fueron: "Educación que ofrezca más oportunidades" (*El Mercurio*, 1.10.2006), "Selección de estudiantes" (*El Mercurio*, 19.4.2007), "¿Desmunicipalizar la educación?" (*El Mercurio*, 18.11.2007), "Reinventarse o morir" (*El Mercurio*, 22.6.2008) y "El error de la Ley General de Educación" (*La Tercera*, 19.3.2009).

parte de Libertad y Desarrollo, destacó Cristian Larroulet con 6 columnas<sup>70</sup>, economista, quien como se señaló fue redactor de la Ley General de Educación y en el gobierno de derecha que siguió a la Concertación de Partidos por la Democracia sería Secretario General de la Presidencia.

En algunos casos, la intervención de los investigadores de estos *think tanks* conservadores fue previa a la ocurrencia del evento crítico, como sucedió desde la fase 5 en adelante. En cada uno de estos periodos, las columnas de opinión de los investigadores de estos *think tanks* –economistas en su gran mayoría-, una o dos semanas antes, instalaron las principales claves heurísticas del suceso que estaba por venir. En otras ocasiones, particularmente en la fase 2, las columnas de opinión se suceden casi de inmediato luego del evento crítico. En dicho momento fue el anuncio gubernamental que se suprimiría la selección escolar y se prohibiría el afán de lucro en las empresas educativas. Libertad y Desarrollo publicó tres columnas durante esa semana tituladas: “¿Mejorando la calidad?” (R. Castro, *La Tercera*, 10.4.2007), “Educación: Una vez más pierden los pobres” (C. Larroulet, *El Mercurio*, 11.4.2007) y “Término del lucro: 'Se está nivelando para abajo'” (R. Castro, *El Mercurio*, 11.4.2007). Con ocasión del mismo evento crítico, el 11 de Abril de 2007, *El Mercurio* publicó “Cuestionable desconfianza hacia los mejores”, de H. Beyer, del CEP. No será la única vez que en días sucesivos, investigadores de ambos centros publicarán sendas columnas de opinión para abordar algún tópico en particular. Parecen tener acceso preferente para publicar columnas, pero también cartas al director, cuando los eventos políticos ponen en disputa núcleos sensibles de la propuesta programática o doctrinaria ambos centros. Se debe tener presente que esta no es la única forma, aunque sí la privilegiada, en la que estos centros conservadores se hacen presente en los medios.

---

<sup>70</sup> Algunas de sus columnas de opinión fueron: “No retrocedamos en educación” (*La Tercera*, 15.10.2006), “Las señales del acuerdo educacional” (*La Tercera*, 21.11.2007), “La defensa de las ideas en la educación” (*La Tercera*, 25.11.2007), “Sí a la libertad de enseñanza” (*La Tercera*, 12.6.2008) y “Un retroceso en educación” (*La Tercera*, 6.12.2008).

Ahora bien, la promoción de la agenda conservadora por parte de los columnistas no se circunscribe a la acción de los investigadores de sus *think tanks*. Alrededor del 86% del total de columnas, 104 de ellas, tuvo posiciones abiertamente contrarias a las propuestas para eliminar o limitar significativamente el mercado de la educación. Otro porcentaje promovió una agenda de reformas que consistía en la regulación del mercado, sin llegar a proponer su desaparición. Quienes sí lo hicieron, contaron con escasas apariciones en el espacio de las columnas de opinión.<sup>71</sup> Esta elevada proporción de *promotores del mercado* entre los columnistas es más abrumadora en el caso de *El Mercurio. La Tercera*, por el contrario, durante todo el periodo, dispuso de espacios para quienes cuestionaban las políticas de mercado como solución frente a los problemas de equidad y calidad del sistema escolar. De ese modo, en sus páginas publicaron con cierta regularidad académicos como Cristián Bellei, Sergio Martinic o Juan Eduardo García Huidobro, quienes apoyando las reformas impulsadas desde el gobierno, buscaron tensionar el diseño institucional de mercado.

Junto con lo anterior, una característica en ambos periódicos es la elevada concentración en las autorías de las columnas de opinión, esto se expresa tanto a nivel ideológico, pero también a nivel individual e institucional. Solo seis de los columnistas concentran el 39% de las publicaciones, mientras que los restantes 51 columnistas son responsables de las otras 79 columnas. Si bien es cierto, José J. Brunner y Carlos Peña son columnistas habituales, lo que explica el elevado número de escritos de opinión firmados por ellos en los periodos estudiados –con 20 y 9 columnas respectivamente–, los otros cuatro restantes (H. Beyer, C. Larroulet, M. Aylwin y C. Bellei) escriben artículos o columnas de opinión cuando es menester escribir sobre algún tópico de educación. En virtud de ello, fueron voces permanentes en el debate educativo

---

<sup>71</sup> Entre los columnistas de opinión que se pueden clasificar en este grupo se encuentran Nicolás Grau (Presidente de la Federación de Estudiantes de la U. de Chile), Darío Vásquez (vicepresidente del Colegio de Periodistas) y Carlos Montes (diputado del Partido Socialista). Cada uno de ellos publicó solo una columna.

durante todo el periodo, y con la excepción del último de ellos, defendieron posiciones a favor de las agendas de la rendición de cuentas y del mercado.

En términos de la procedencia disciplinaria de los expertos y académicos, se observa la presencia mayoritaria de expertos del mundo de la economía, incluso de forma más marcada que en el caso de las fuentes periodísticas.

Tabla 26  
Procedencia disciplinaria de los autores de columnas de opinión

	Investigadores		Columnas publicadas	
	Nº	%	Nº	%
Educación	7	12,3	14	11,6
Cs. Sociales	4	7,0	33	27,3
Economía e Ingeniería	24	42,1	43	35,5
Derecho	9	15,8	20	16,5
Humanidades	4	7,0	1	0,8
Cs. Políticas	5	8,8	6	5,0
No Identificado	4	7,0	4	3,3

En relación con la distribución temporal de los expertos y sus ámbitos disciplinarios se advierte la retirada de los columnistas provenientes del mundo de la pedagogía en los momentos en que el debate educativo comenzó a girar en torno a la nueva ley. Desde la sociología y el derecho, ámbito de procedencia de los dos principales columnistas, se mantuvo presencia regular en casi todo el ciclo de gestación, debate y aprobación del nuevo marco. Por el contrario, los economistas se hicieron presentes en ciertos momentos, los que coinciden con aquellos donde el propio periódico destinó una mayor cobertura

mediática a educación. Lo hicieron, en general, para defender el lucro, los incentivos de mercado y la selección escolar.<sup>72</sup>

Por otra parte, la procedencia institucional de los autores de las columnas de opinión se encuentra, casi en su totalidad, concentrada en unas pocas instituciones universitarias y en los centros adscritos a la derecha como son Libertad y Desarrollo y el CEP. En relación con los académicos universitarios, ellos provienen, en su gran mayoría, de sólo seis universidades de la capital del país, lo que evidencia una importancia limitación en el rango, considerando que en el país existían en dicho momento 25 universidades del Consejo de Rectores y 36 universidades privadas, y una parte significativa de ellas con sede en la Región Metropolitana<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Además de las columnas publicadas por investigadores de Libertad y Desarrollo y el CEP, se encuentran, por ejemplo: "El pecado del lucro" (D. Gallagher, 23.11/2007, *La Tercera*), "El lucro", "la mano invisible", y todo eso" (J. Quiroz, 15/4/2007, *La Tercera*), "Herejías educacionales" (A. Bardón, *El Mercurio* 26/10/2006,), "Malas noticias para los pingüinos" (A. Donoso, 29/4/2007, *La Tercera*), "Un gran acuerdo, dos temas pendientes." (P. Arrau, 16/11/2007, *La Tercera*), "Educación, lucro y la guerra fría" (J. R. Valente, 15/4/2007, *La Tercera*), "El falaz temor al lucro" (A. Fischer, 2/5/2007, *El Mercurio*), "Educación en problemas" (J. Braun, 5/1/2009, *El Mercurio*) y "La llave del tesoro" (J. Piñera, 15/4/2007, *El Mercurio*)

<sup>73</sup> Véase Ministerio de Educación (2003, p. 28). El Consejo de Rectores agrupa a 25 universidades públicas y privadas, también llamadas "tradicionales", que reciben financiamiento directo, y que corresponden, en su gran mayoría, a las instituciones de educación superior existentes en el momento en que se reformó el sistema de educación superior en Chile, en el año 1981. Esto ocurrió durante la dictadura militar y significó, por ejemplo, la desmembración de la Universidad de Chile, convirtiendo sus sedes regionales en universidades regionales independientes. Esta reforma también favoreció la construcción de un número importante de universidades privadas, las que durante el año 2003 eran 36, número inferior al máximo de 45 alcanzado el año 1995.

Tabla 27

Procedencia disciplinaria de los autores de columnas de opinión por fase de análisis

	1. Borrador Informe Consejo Asesor	2. Informe Final Consejo Asesor	3. Primer Proyecto de LGE	4. Propuesta de Ley de la oposición	5. Acuerdo Gobierno- Oposición LGE	6. Aprobación General LGE (Diputados )	7. Primer trámite LGE (Senado)	8. Aprobación Final
Educación	20,0	40,0	5,9	0,0	7,1	0,0	12,5	25,0
Ciencias Sociales	33,3	20,0	29,4	44,4	28,6	14,3	37,5	50,0
Economía e Ingeniería	46,7	20,0	50,0	0,0	50,0	35,7	25,0	50,0
Derecho	13,3	20,0	14,7	22,2	14,3	28,6	0,0	0,0
Humanidades	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,5	0,0
Ciencias Políticas	0,0	0,0	8,8	0,0	7,1	7,1	12,5	12,5
No identificados	6,7	0,0	0,0	33,3	0,0	14,3	0,0	0,0

Así, de las 66 columnas firmadas por académicos universitarios, 12 corresponden a la Pontificia Universidad Católica y 11 a la Universidad de Chile por parte de las universidades tradicionales; y, en el caso de las universidades privadas, 11 columnas son de académicos de la Universidad Adolfo Ibáñez y 22 de la Universidad Diego Portales. Cabe destacar la ausencia de columnistas de las universidades pedagógicas del país, como es el caso de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación<sup>74</sup> o de la Universidad de Playa Ancha, en Valparaíso. Esta ausencia refuerza la débil presencia del discurso propiamente pedagógico en las páginas de ambos medios.

Tabla 28  
Procedencia institucional de los investigadores y/o académicos autores de columnas

	Investigadores		Columnas	
	Nº	%	Nº	%
U. de Chile <sup>75</sup>	7	12,3	11	8,3
U. Católica <sup>76</sup>	7	12,3	12	9,0
U. Diego Portales	3	5,3	22	16,5
U. Adolfo Ibáñez	2	3,5	11	8,3
U. Alberto Hurtado	2	3,5	3	2,3
U. Los Andes	2	3,5	4	3,0
Libertad y Desarrollo	6	10,5	14	10,5
CEP	3	5,3	10	7,5
Otros	25	43,9	46	34,6
	57	100	133	100,0

<sup>74</sup> Esta institución de educación superior es la heredera del Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile, de donde se separa en la reforma de comienzos de los '80, para finalmente tomar su actual nombre. Es una institución dedicada exclusivamente a formar a los futuros maestros y profesores de Secundaria, además de contar con programas de master y de doctorado orientados en la misma dirección.

<sup>75</sup> Institución de educación superior más antigua del país, fundada por Andrés Bello en 1841 y actualmente es la más importante del país. Hasta 1981 contaba con una red de sedes regionales y posee la mayor matrícula del país. De carácter laico y de propiedad del Estado.

<sup>76</sup> Institución de educación superior vinculada a la Iglesia y es la segunda de mayor antigüedad en el país, con cerca de 120 años de existencia.

La distribución de las autorías en el caso de los académicos universitarios también tiende a reflejar algunos de los cambios institucionales y culturales vividos durante las últimas décadas en el campo de la educación superior. La ausencia de académicos de la mayor parte de las universidades estatales y la fuerte presencia de sus pares de las universidades privadas es expresión del significativo espacio ganado por estas últimas instituciones, algo que es promovido con frecuencia desde los propios medios. En ese sentido, también esta creciente visibilidad en los medios puede ser manifestación de las políticas de promoción y publicidad de las universidades y de sus propios académicos, en función de cumplir con los requisitos de la acreditación institucional y evaluación individual respectivamente.

Finalmente, se debe tener presente que la selección de las fuentes –en este caso de los autores de las columnas- define implícitamente los límites del discurso sobre un tema. La preponderancia de los economistas tiene como efecto previsible una enorme presencia de estructuras de argumentación basadas en los principales postulados de la economía neoclásica, dado el predominio que esta escuela económica tiene en Chile. Markoff y Montecinos, en un estudio sobre el lugar hegemónico de los economistas en la construcción de políticas públicas y, en ocasiones, también en prominentes puestos de poder dentro de las administraciones, señalan que se ha ampliado profundamente la capacidad de esta profesión para definir las realidades políticas. Esto ha sido posible, en parte por la profesionalización de los aparatos burocráticos, pero también por el incesante despliegue de ambiciones intelectuales, alimentada por los propios economistas como cuerpo. Los autores mencionan al menos tres: componentes esenciales del ascenso de los economistas al poder: “La primera, la pretensión de tener una hegemonía intelectual sobre el conjunto de las ciencias sociales. La segunda, en alguna medida corolario de la primera, la pretensión de tener una capacidad especial para entender la vida política. Y la tercera, la demostración de que la economía se ocupa de asuntos de primordial importancia para nosotros, como personas y ciudadanos, y no es sólo de una actividad académica y científica.” (1994, p. 26) .

De acuerdo con Carbonell y Tort las opiniones sobre educación de los articulistas “se fundamentan más en un *knowledge off* (conocimiento no sistemático, intuitivo, propio del sentido común), y menos en un *knowledge about* (conocimiento formal, analítico, sistemático y científico)” (2006, p. 30). En el caso chileno, si bien se observa entre los columnistas la presencia de este conocimiento no formal e intuitivo sobre la educación, el rasgo central parece ser el intento de colonizar el campo educativo por parte de un determinado lenguaje disciplinario –con sus correspondientes modos de razonar, argumentar y analizar-. Algunos de ellos, por cierto, son expertos reconocidos en el campo de la economía de la educación –aun cuando suelen escribir sobre una amplia gama de temas educativos-, mientras que otros, carecen de cualquier experticia específica en el campo educativo. En uno y otro caso, las columnas de opinión reflejan el intento de legitimar el discurso económico como la matriz básica para analizar y transformar la educación.

El consecuencialismo, teoría moral que está en la base del pensamiento de la economía neoclásica, es una de aquellas teorías que se han diseminado en el campo del saber educativo y que también se expresa, como era de esperarse, en los medios de comunicación que hemos analizado. De acuerdo con Boltanski y Chiapello (2002, p. 16), en “las teorías morales consecuencialistas, los actos deben evaluarse moralmente en función de sus consecuencias (un acto es bueno si produce mayor bien que mal y si el saldo es superior a un acto alternativo que no ha podido realizarse como consecuencia de haber llevado a cabo el primer acto). Estas teorías se oponen globalmente a las teorías que podríamos llamar deontológicas y que permiten juzgar los actos en función de su conformidad a una lista de reglas, de mandatos o de derechos y deberes”. La mayor parte de la prensa analizada, así como el conjunto de la producción del campo de la economía de la educación en Chile, se encuentra informado en este tipo de supuestos.

En resumen, al analizar los autores de las columnas de opinión se observa: i) existe una marcada similitud en el volumen, distribución temporal y tipos de autores entre *La Tercera* y *El Mercurio*; ii) se advierte una elevada

concentración en las instituciones de procedencia, tanto en el caso de los académicos universitarios como de los investigadores de los *think tanks conservadores*; iii) el discurso económico resulta predominante en relación con otros registros disciplinarios o del saber; y, iv) las voces representadas en las columnas de opinión, aun cuando en ocasiones puedan expresar posiciones antagónicas (situación que se observa más en el caso de *La Tercera*), tienden, en general, a reforzar el discurso de la educación como un bien que debe ser gestionado a partir de mecanismos de mercado. Esto reafirma lo que manifestábamos sobre las columnas de opinión como poderosos dispositivos mediáticos para instalar un determinado discurso, antes que ser un espacio de debate público.

#### **7.4.- Entrevistas**

Como indicamos anteriormente, las entrevistas –como único objeto de la nota– son poco frecuentes en relación con los temas de educación en general. Sobre el ámbito que estamos analizando solo se registraron un total de 37 entrevistas durante los ocho periodos analizados. Sin duda, es un número pequeño para extraer conclusiones fuertes al respecto, por lo que los apuntes hechos a continuación deben ser considerados solo indicios en relación a este asunto.

Pese a estas limitaciones, los datos sugieren que las voces oficiales tienen una mayor presencia en los medios. En particular, esta sección es usada primordialmente en *El Mercurio*, pues en *La Tercera* solo se contabilizaron tres de ellas<sup>77</sup>. Ello se advierte al reunir las categorías de los políticos y el gobierno, ya que en conjunto reúnen el 51% del total de las entrevistas. Por otro lado,

---

<sup>77</sup> En *La Tercera* se publicaron las siguientes entrevistas: al economista de la Universidad Católica Francisco Gallego ("Se debe cuidar el detalle de la institucionalidad de la educación", 31.7.2007), al Diputado Carlos Montes ("Hay un mal manejo que dificulta poder conversar", 21.6.2008) y al economista de la U. Columbia, Miguel Urquiola ("Eliminar el lucro no tendría efectos enormes sobre el rendimiento escolar", 23.4.2007).

los expertos nacionales e internacionales aparecen en conjunto con un 20%. En total, estas tres categorías, cada una con un capital político y/o social importante que los legitima para hablar, constituyen casi tres cuartas partes del total de los entrevistados.

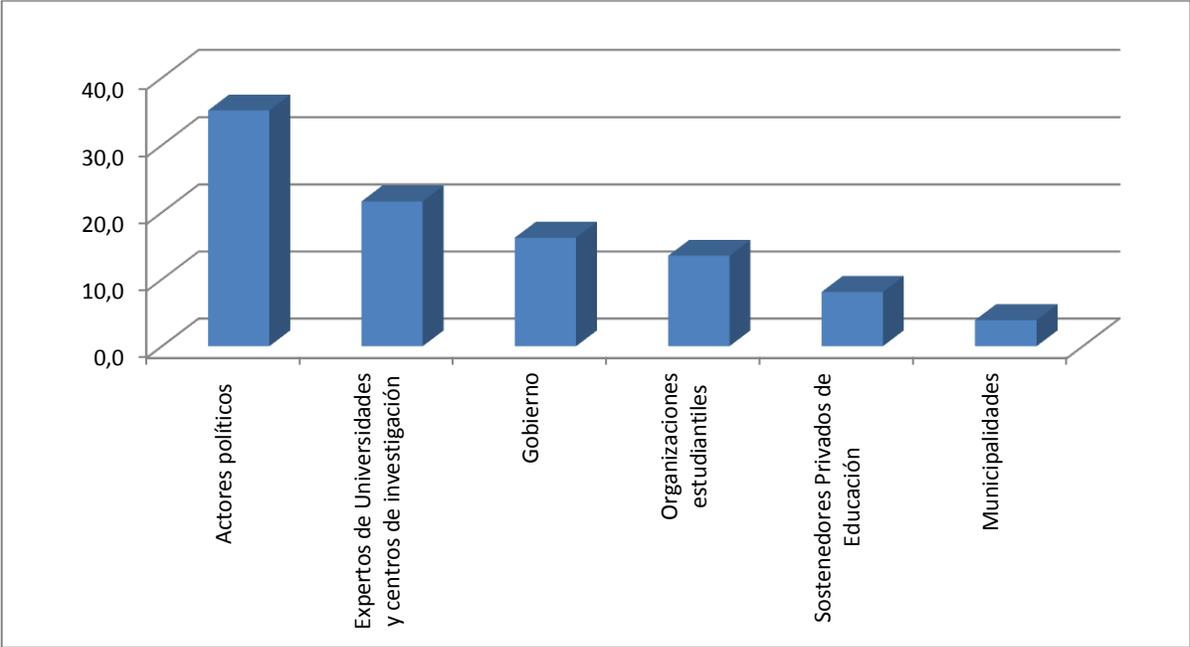


Figura 13  
Entrevistados por categorías en La Tercera y El Mercurio

En términos de su distribución, las entrevistas se reparten desigualmente en el periodo. Una semana, la que sigue al anuncio de la Presidenta de la nueva Ley General de Educación, concentra el 25% de todas las entrevistas realizadas. En ese sentido, si bien globalmente este género fue usado solo marginalmente durante todo el ciclo político, puntualmente en esa semana, donde se generó el mayor grado de actividad y oposición de los medios al gobierno, cumplieron un papel de relevancia.

Tabla 29

Distribución temporal por categorías de entrevistados por fases de análisis

	1. Borrador Informe Consejo Asesor	2. Informe Final Consejo Asesor	3. Primer Proyecto de LGE	4. Propuesta de Ley de oposición	5. Acuerdo Gobierno- Oposición LGE	6. Aprobación General LGE (C. Diputados)	Total
Parlamentarios y dirigentes políticos	1	0	5	3	1	3	13
Expertos (Universidad y Centros de Invest.)	1	1	4	1	0	1	8
Gobierno	1	0	1	1	2	1	6
Organ. estudiantiles	2	1	0	1	1	0	5
Sostenedores Privados	0	1	1	1	0	0	3
Municipalidades	1	0	1	0	0	0	2
	6	3	12	7	4	5	37

Una vez que se hizo público el contenido de la nueva ley, los periódicos comenzaron una intensa cobertura sobre los alcances de las medidas anunciadas. Se puso especial interés en dar tribuna a actores críticos a la LGE, quienes cuestionaron las dos principales novedades de esta primera versión de la ley: el fin del lucro y de la selección. En el caso de *El Mercurio* es que buscó entrevistar a actores que teóricamente provenían del sector político que sostenía el gobierno<sup>78</sup>. Durante ese breve periodo crítico la alineación

<sup>78</sup> La publicación de entrevistas comenzaría el 11 del mes de abril, con el economista de Libertad y Desarrollo, Rodrigo Castro ("Un desincentivo en la industria") y con la entrevista a Dante Contreras, economista de la U. de Chile cercano al gobierno ("Tengo una posición más flexible"). A los dos días, el mismo diario entrevistó a Sergio Bitar, ex ministro de Educación de Ricardo Lagos e importante dirigente del Partido Por la Democracia ("Lucro y calidad de educación no tienen relación"). Esta semana de entrevistas concluiría con cuatro entrevistas el domingo 15 de Abril. La primera de ellas fue de Harald Beyer, del CEP ("Chile no puede darse un gustito ideológico con la educación"), luego la del senador de la UDI Hernán Larraín ("El desprestigio internacional que se está ganando el Gobierno está bien merecido"), del presidente de Renovación Nacional ("Bachelet está gobernando con el Libro Rojo de Mao") y terminará con Jorge Burgos, diputado de la Democracia Cristiana, partido de gobierno.

ideológica entre los entrevistados, las columnas de opinión y las editoriales es completa.

En suma, como se observa, uno de los periodos concentró un tercio de las entrevistas y una de las semanas por sí sola, un cuarto de las entrevistas. Su uso, pese a esto, parece haber sido secundario en términos de dispositivo periodístico. En el caso de *La Tercera*, y en el caso de *El Mercurio*, este género adquirió relevancia en una de las semanas a la apertura masiva de distintos espacios y secciones de los periódicos a múltiples voces que cuestionaban la reforma del gobierno.

## **7.5.- Cartas al director**

Esta sección fue utilizada intensamente durante los momentos más álgidos del debate sobre la ley. En el conjunto del periodo, las cartas al director representan el 13% del total de lo publicado sobre la LGE, aun cuando en ciertas fases del ciclo sobrepasaron el 20%. Hicieron uso de ellas muchos actores distintos, con diferentes motivaciones, y en especial, con una frecuencia desigual. Una revisión de las mismas muestra este hecho y reafirma la idea que existe un acceso estructuralmente desigual, pero muy similar entre ambos periódicos, entre los diferentes colectivos o actores sociales.

La frecuencia en la publicación de las cartas siguió, en términos generales, una lógica similar a lo ocurrido en el resto de las secciones. Se activó en ciertos momentos del ciclo, coincidentes con la beligerancia de los medios hacia la política gubernamental (fase 3) o hacia sectores sociales y políticos que enfrentaban el consenso político alcanzado que condujo a la aprobación en general en la Cámara de Diputados (fase 6). En el caso de la semana siguiente al anuncio del proyecto de ley, en Abril de 2007, se publicaron 24 cartas en ambos periódicos. Esto se advierte en la Figura 14, en particular en el caso de *La Tercera*, pues a partir de cierto momento rompe la

sincronía que mostraba con *El Mercurio*. Este último medio muestra menores fluctuaciones.

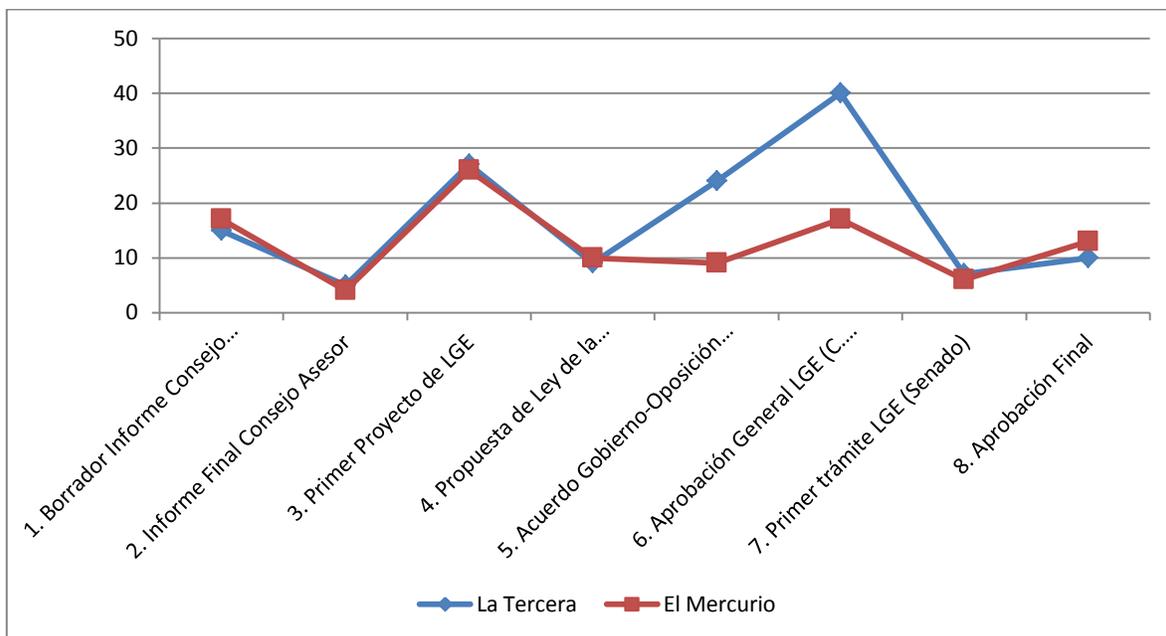


Figura 14  
Distribución de Cartas al Director publicadas por fase de análisis

Los principales autores de las cartas publicadas en este tema fueron profesores universitarios e investigadores de *think tanks* y centros de investigación. Ellos aparecen firmando el 33% de las cartas. En el colectivo de los expertos, el 57% de ellos pertenece a universidades privadas, y un 28% pertenece a centros de investigación. Con la excepción de la Universidad de Chile, las universidades estatales cuentan con una representación minoritaria, siendo virtualmente excluidas del debate público. Por el contrario, Libertad y Desarrollo y CEP desarrollan una activa labor en este plano, con 6 y 4 cartas respectivamente en el periodo analizado. Son los centros de investigación con una actividad más prolífica en la publicación de cartas sobre política

educativa.<sup>79</sup> Para analizar el impacto de dichos centros se debe analizar esta evidencia en conjunto con su aparición como fuentes de las notas informativas y, en especial, de su permanente autoría de influyentes columnas de opinión.

Por otra parte, la procedencia disciplinaria de los académicos y de los investigadores se invierte en relación a lo observado en el caso de los autores de las columnas de opinión. En las cartas al director, predominan los académicos e investigadores de Educación (34%), luego vienen economistas (20%), Ciencias Sociales (10%) y Derecho (9%).

Entre los autores de las cartas al director, la categoría que sigue en representación es la de *Otros* (31%), la cual incluye ciudadanos sin adscripción institucional o, al menos, a quienes no lo manifiestan abiertamente. De las restantes categorías, como se aprecia en la siguiente tabla, existe una relativa dispersión, dando espacio a individuos de diverso tipo. Otros actores relevantes son los dirigentes políticos con un 12% y los sostenedores de educación privada con casi un 9%. En el caso de estos últimos, la Federación de Instituciones de Educación Particular (FIDE), organización gremial de los dueños de colegios, es la principal firmante a nivel institucional con 14 cartas y

---

<sup>79</sup> En el caso del CEP, destacó su responsable en el área de Educación, Harald Beyer. Entre las cartas que publicó se encuentran: "Opiniones en educación" (con Loreto Fontaine) (*El Mercurio*, 4.10.2006), "Profesorado y LGE" (*El Mercurio*, 5.4.2009), "Profesores no docentes" (*La Tercera*, 8.4.2009), Estas últimas constituyen parte de un interesante debate epistolar con destacados académicos de Facultades de Pedagogía que defendían la necesidad de estudios en educación para poder hacer clases en el sistema escolar. El economista, por su parte, sostenía la idea contraria, idea que finalmente fue recogida por la Ley General de Educación. Sin embargo, en el marco de la discusión sobre nueva carrera docente, en el 2015, dicha disposición fue eliminada. En el caso de las cartas publicadas por Libertad y Desarrollo, la mayor parte estuvieron orientadas a participar del debate contingente, defendiendo la selección, el lucro y cuestionan el intento por deshacer el proceso de municipalización. Estas cartas fueron: "Selección de alumnos" (R. Castro, 22.4.2007, *La Tercera*), "Descentralizar la educación pública" (B. Horts, 4.5.2007, *El Mercurio*), "Educación y selección" (C. Velasco, 25.6.2007, *La Tercera*), "Cambios a la Loce" (P. Pinedo, 23.7.2007, *La Tercera*) y "Ley de Educación: pierde el país" (P. Eguiguren, 3.12.2008, *El Mercurio*).

luego le sigue la organización gremial Colegios Particulares de Chile (Conacep).<sup>80</sup>

Tabla 30  
Autores de cartas al director en La Tercera y El Mercurio por categoría

	La Tercera		El Mercurio		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Otros	40	29,2	34	33,3	74	31,0
Expertos	36	26,3	45	44,1	81	33,9
Actores Políticos	25	18,2	5	4,9	30	12,6
Sostenedores Privados	17	12,4	6	5,9	23	9,6
Gobierno	1	0,7	0	0,0	1	0,4
Actores Escolares	7	5,1	2	2,0	9	3,8
Colegio de Profesores	4	2,9	2	2,0	6	2,5
Municipalidades	5	3,6	3	2,9	8	3,3
Organiz. estudiantiles	2	1,5	3	2,9	5	2,1

En suma, se observa una mayor dispersión en los autores de las cartas. Por otro lado, se repite como una importante voz la categoría de los expertos, los que, sin embargo, en relación a sus disciplinas del saber muestran una distribución notoriamente distinta a lo que observábamos en el caso de las

<sup>80</sup> Jesús Triguero, presidente de la FIDE, es el principal autor de cartas al director del periodo en esta temática. Aparece firmando 14 de ellas, siempre expresando su posición particular sobre la contingencia educativa y política. Algunas de sus cartas, publicadas en ambos periódicos indistintamente, fueron: "Debate educacional" (*La Tercera*, 21.9.2006), "Tomas de colegios I" (*La Tercera*, 20.10.2006), "Papel de los estudiantes" (*El Mercurio*, 20.10.2006), "Selección de alumnos" (*La Tercera*, 8.12.2006), "Cambiar la LOCE" (*La Tercera*, 18.3.2007), "Reforma a la Loce II" (*La Tercera*, 11.4.2007), "Educación y pactos" (*La Tercera*, 15.11.2007), "Paro de profesores" (*La Tercera*, 18.6.2008) y "Paro de profesores" (*El Mercurio*, 18.6.2008). Por su parte, la Conacep [Colegios Particulares de Chile Asoc. Gremial] también tuvo una presencia activa en la prensa, en especial su presidente Rodrigo Bosch, publicando 5 cartas en relación con este tema en el periodo. Los temas abordados y la perspectiva utilizada fueron similares entre ambas asociaciones gremiales de dueños de colegios privados.

fuentes de las noticias y en los autores de las columnas. Existen diferencias significativas entre ambos medios, reduciendo *El Mercurio* de forma significativa el espectro de firmantes.

## **7.6.- Apuntes sobre las voces presentes en los medios**

En los distintos géneros se observa un sobreacceso de *actores oficiales*, en particular de la esfera política y de gobierno, junto con una importante participación de los expertos. Este grupo de voces con mayor poder simbólico, producto de su específico lugar en el campo político o del saber, tendió a afirmarse en la medida en que se produjeron dos procesos, en cierta medida confluyentes. Por un lado, la dinámica disruptiva de las *vozes alternativas* entró en un fase de retraimiento, disminuyendo con eso su visibilidad pública, dejando de disputar el espacio de los medios a las voces oficiales; y, por otro, al generarse desde el campo político propuestas de ley que reformaban de forma sustantiva el diseño institucional de la educación, los medios tendieron a dar sistemáticamente mayor cobertura a *vozes oficiales*. La mayor parte de las veces esto significó un acceso privilegiado a quienes buscaban desacreditar las reformas anunciadas o las propuestas contra el mercado.

En ese sentido, los medios fueron solo marginalmente un espacio de disputa entre los distintos sectores de la elite. La homogeneidad ideológica de los propios medios, así como la debilidad de los sectores políticos críticos al consenso doctrinario en el bloque gobernante, generan una oferta mediática que sistemáticamente favorece el acceso a los actores promotores del mercado. En momentos claves de la disputa sobre los sentidos de la reforma educativa esta tendencia era más marcada. La alineación con la línea editorial se vuelve casi total, en especial con las columnas de opinión y en el caso de *El Mercurio* más acuciante aun, en la medida que el debate político aborda aspectos estructurales del sistema de mercado construido por Pinochet y consolidado en democracia.

En términos del acceso, el primer rasgo lo constituye la creciente restricción del debate político a los actores políticos y a los expertos. Como contrapartida, esto significó el rápido desalojo de voces subalternas, autodenominadas como *bloque social*, quienes en adelante solo volvieron circunstancialmente a la agenda mediática. Lo hicieron, además, en virtud de su propia capacidad para fracturar la normalidad, y no como actores sociales capaces de disputar el control sobre el proceso de significación social en torno al nuevo diseño normativo que se estaba creando para el sistema escolar en Chile.

A diferencia de ellos, el colectivo de expertos tuvo una participación relevante. En un primer periodo fue más frecuente la presencia de académicos universitarios, mientras que posteriormente adquieren mayor peso los centros de investigación y los *think tanks* asociados a los partidos de la derecha política. Esto se aprecia tanto en los formatos que utilizan citas textuales (noticias, reportajes y crónicas), como en las columnas de opinión. Dichos expertos están ubicados, si se quiere, en un lugar estratégico en la construcción y diseminación de representaciones sociales sobre el presente y el futuro de la educación en Chile.

En los medios analizados las instituciones de procedencia de los expertos con presencia en los medios se restringen a un pequeño grupo de universidades y de centros de investigación. Junto a esto, se advierte que los diarios tienden a favorecer un enfoque proveniente del mundo de la Economía. Esta posición de dominio del saber económico se verá complementada y reforzada con un discurso de los medios que es recurrente en afirmar que un saber *objetivo*, matematizado y cuantificable, cuando no se le identifica claramente con la disciplina económica, constituye el tipo de argumento experto que es admisible dentro del debate público. Este lugar de hegemonía simbólica dentro de los campos del saber que posee la economía en la construcción de políticas públicas no es, en ningún caso, un rasgo exclusivo del proceso político –y dentro de ello, educativo- de Chile. Asimismo, ello se apoya en la pretensión por parte de la escuela económica dominante de que “ciertos

métodos específicos de análisis, particularmente los conceptos y los razonamientos que son comunes entre los economistas, pueden arrojar nueva luz sobre las cuestiones que tratan otras ciencias sociales o incluso resolver algunos de sus problemas clásicos.” (Markoff y Montecinos, 1994, p. 26). Esta empresa se ha visto ayudada por la deriva de otras disciplinas, donde el paradigma de la elección racional ha sido introducido con particular énfasis. En la Ciencia Política esto es más notorio, pero también una parte de la Sociología –pensamos en Coleman como autor representativo- se ha visto tentada por importar la perspectiva y las herramientas analíticas de la Economía. Todo esto, sin embargo, se hace sobre la base de oscurecer las divisiones internas dentro de la propia ciencia económica y presentarla como un homogéneo conjunto de proposiciones de validez universal.

Pese a que quienes escriben columnas de opinión son públicamente responsables de lo escrito, el modo en que los medios gestionan este espacio – qué se escribe y quiénes lo hacen- sirvió para reafirmar el discurso de defensa del mercado como base fundamental del sistema educativo chileno. La afinidad doctrinaria entre una parte significativa de los autores y la línea editorial de ambos medios podría reflejar su vinculación como parte de un complejo discurso sobre el ámbito educativo.

Pese a esto, las voces alternativas lograron tener un relativo espacio para participar, aun cuando esta apertura tendió a cerrarse en la medida en que el debate se desplazó hacia terrenos más próximos a la esfera política. Ellos encontraron mayor cabida en las noticias y en las crónicas, formatos que se mostraron, en un comienzo al menos, más receptivos a considerarlos fuentes válidas. Su participación, en cualquier caso, suele responder al patrón de acción disruptiva. Por ejemplo, accedieron gracias a movilizaciones o frecuentes amenazas de abandonar la comisión asesora. Pero también aprovecharon las divisiones intraelite, donde parte de la elite política y un segmento de los expertos se acercó a estas voces subalternas y les permitieron tener un mayor grado de acceso a los medios. Fue el caso de algunos parlamentarios de la coalición de gobierno, los que en adelante

comenzarían a desarrollar una posición crecientemente crítica respecto de su gobierno.

Asimismo, se advierte que en la medida que los temas en debate no confrontan el núcleo del proyecto político de ambos medios, éstos tienden a permitir un mayor pluralismo en el uso de sus fuentes. Sin embargo, en casos como lo referido a las temáticas del lucro y la selección escolar –elementos medulares del conflicto sobre la nueva ley de educación-, los periódicos dieron un acceso privilegiado a actores como los sostenedores privados de educación y los investigadores de los *think tanks* de derecha. En ese sentido, parece acertado sostener que, en este tipo de situaciones, el peso del ideario (*ethos*) político influye de modo más directo.

## CAPÍTULO OCHO

### Enunciador y destinatario en las editoriales sobre educación<sup>81</sup>

---

La enunciación es un nivel de análisis del funcionamiento discursivo que, de acuerdo con Verón (1987), implica una 'modelización' abstracta que permite el 'anclaje' de las operaciones discursivas a través de las cuales se construye, en el discurso, la 'imagen' del que habla". Esta distinción supone, en primer lugar, que la construcción del sujeto que habla es una operación interna del discurso más que una descripción del sujeto empírico responsable de la enunciación. De ese modo, en cada acto enunciativo –entendiendo por este el acontecimiento singular de producción de un enunciado- se construye el sujeto discursivo, pero también el destinatario del discurso. Si bien el dispositivo editorial busca anular las marcas enunciativas, es posible hacer evidente la subjetividad por medio del análisis de los múltiples rastros explícitos e implícitos que estos van dejando.

En este capítulo usaremos las distinciones hechas por Verón (1987) para analizar el discurso político, calificándolo como discurso adversativo. Para este autor, el acto de enunciación política supone la existencia de otros actos de enunciación, reales o posibles, opuestos al propio. Por ende, cualquier acto de enunciación política a la vez es una réplica y supone (o anticipa) una réplica (Verón, 1987). Adoptando una concepción extendida de la política (Mouffe,

---

<sup>81</sup> Este capítulo fue parcialmente publicado en Santa Cruz G. (2014). Destinatarios discursivos de las editoriales sobre educación del diario *El Mercurio* entre el 2006 y el 2008. *Akademeia*, 5(2), 35-62.

2007), no solo restringida al sistema político, la naturaleza discursiva de las editoriales de *El Mercurio* y *La Tercera* responden a un tipo de discurso político, por su naturaleza polémica, performativa y argumentada. Estas operan a partir de la construcción de una lógica de oposiciones binarias en los distintos tópicos.

De acuerdo con Verón (1987), en el discurso adversativo el sujeto enunciador construye tres tipos de destinatario de su discurso: el prodestinatario, el paradesinatario y el contradestinario. El primero de estos, corresponde al colectivo de identificación, destacando entre ellos el nosotros inclusivo, que adhieren a las mismas ideas, cuya identificación reposa en creencias compartidas y, por ende, con ellos el discurso establece una relación de refuerzo; el paradesinatario, está asociado con la figura del indeciso o, en este caso particular, con aquéllos que se desea influir, desplegándose un discurso persuasivo; por último, el contradestinario corresponde a quienes se encuentran excluidos del colectivo de identificación y con el "otro discurso" (Garzón, 2009; Verón, 1987).

En sus editoriales, *El Mercurio* y *La Tercera* no utilizan marcas lingüísticas en primera persona singular que denoten la presencia de un "yo" explícito que se dirija al público. Ello implica distanciamiento con lo dicho en el texto, lo que se expresa en que en su configuración lingüística tiende a "eliminar las marcas de la presencia del enunciador, al menos las marcas formales, y tiende a reducir al mínimo las marcas explícitas tanto de la interacción con el lector, como de compromiso con el contenido del texto" (González, 2006, p. 189). Pese a esta carencia de huellas explícitas, ello no impide que se distingan otros recursos discursivos –fundamentalmente a través del sentido del texto– que implícitamente indican desde dónde hablan los medios, en nombre y/o en representación de qué o de quiénes. En ciertas ocasiones, por ejemplo, se utiliza la primera persona plural, pero ello siempre está referido a un sujeto que trasciende al periódico. Hace referencia a un nosotros inclusivo con quien se presuponen creencias compartidas

## **8.1.- Colectivos de identificación del discurso editorial**

### **8.1.- “Chile sabe hoy...” o la construcción excluyente del nosotros inclusivo**

La mayor parte de las editoriales están escritas mediante una enunciación impersonal, utilizándose en su mayoría, enunciados en modalidad delocutiva, dejando que el contenido se imponga en tanto tal, permitiendo tomar distancia frente a lo narrado (González, 2006). Pese a esto, en distintos momentos emerge un sujeto enunciator que no es, por cierto, una identidad discursiva de los editorialistas o de los dueños del medio, sino que se presenta como representante de un “nosotros inclusivo”. Esta asociación aparece en gran parte de las editoriales analizadas, donde mediante diferentes pronombres personales, típicamente inclusivos, como es el caso del nosotros y otras formas derivadas, la editorial busca generar un efecto de amplificación de su representatividad. Son frecuentes expresiones tales como: “nuestra democracia”, “nuestros niños y jóvenes”, “nuestro país”, “nuestros establecimientos”, “nuestra educación” y “nuestra vida en común”, por nombrar algunas expresiones que aparecen mencionadas asiduamente en las editoriales de los años estudiados.

En términos generales, las editoriales publicadas se construyen a partir de la identificación entre el periódico y los intereses del país, donde los medios se presentan a sí mismos como portavoces de la conciencia nacional. Ellos hablan por el país. Esto se muestra en las siguientes citas, donde se evalúan los resultados del movimiento estudiantil y donde se critica la política de prohibir la selección de alumnos, sorteando los estudiantes mediante un sorteo:

El fruto sano de ese movimiento fue que *el país cobró conciencia* de la necesidad dramática de mejorar dicha calidad. Chile sabe hoy que ésta es la prioridad absoluta en esta área, y que todo cuanto se haga ahora en ella debe subordinarse a esa prioridad.

(*El Mercurio*, "¿Y la calidad de la educación?", 11/4/2007)

Una "lotería", como se ha sugerido, no es el camino más apropiado y puede ser incompatible con la libertad de enseñanza, *principio ampliamente compartido en el país*.

(*El Mercurio*, "Selección en colegios y escuelas", 21/3/2007)

Mediante su posicionamiento enunciativo en la figura del nosotros inclusivo, los medios buscan construir un espacio discursivo que es habitado por sujetos o colectivos con características afines a las que propio medio impulsa. Como veremos, la principal cualidad de este colectivo de identificación, un meta-colectivo singular de acuerdo con la terminología de Verón (1987), al que se supone cohesionado en torno a la aceptación de valores como el orden, el consenso y la falta de identificación con grupos de interés. En ese sentido, se le concibe más como una unidad orgánica, que comparte una visión de mundo, que como un espacio de disputa y conflicto. Esto implica aceptar la existencia de un sustrato común que agrupa a los ciudadanos.

Los elementos que son parte nuclear del componente ideológico de ambos medios de prensa son proyectados en el colectivo de identificación, pero ahora bajo la forma de un sentido común naturalizado. *El Mercurio*, y en menor grado *La Tercera*, se presentan implícitamente como representantes de este colectivo supuestamente apoyado en el consenso social. Con esta operación discursiva se validan dos cosas: primero, que ellos como medios de prensa están conectados y saben interpretar el consenso social de base, lo interpretan y le cuentan al país qué piensa y opina; y segundo, se afirma el supuesto de que tal consenso social existe y que, aún más, este es deseable. La operación simbiótica entre el nosotros inclusivo y el medio se presenta como absoluta,

algo que habilitaría al editorialista para asumir la representación y defensa discursiva de lo que identifica son los intereses del país.

Continuando el análisis de la cita anterior, la referencia a que la búsqueda de la calidad "es la prioridad absoluta", sirve de soporte para la construcción de argumentaciones que desacreditan políticas orientadas, por ejemplo, a combatir el lucro, terminar con la municipalización o limitar la selección escolar. A través de sus editoriales, se sostiene, por un lado, que reformas estructurales a las bases de la educación de mercado no son relevantes para la obtención de una mayor calidad educativa, y de paso, que políticas de este tipo se apartan, aunque sea temporalmente, del consenso colectivo.

*Sería lamentable para el país que un consenso tan largamente elaborado y que contempla instrumentos adecuados para mejorar la calidad de la educación no se concretara en una ley. Desgraciadamente, el Gobierno no ha podido disciplinar a los parlamentarios de su coalición para cumplir este acuerdo.*

*(El Mercurio, "¿Naufragará el acuerdo nacional?", 5/06/2008)*

Como se advierte, el país aparece simbólicamente representado como una unidad que "toma conciencia" de sus necesidades, y que, por tanto, posee "un interés" como colectivo, el cual es comprendido y representado por el editorialista. En función de dicho lugar de enunciación, los medios también pueden advertir y hablarle a este colectivo de identificación:

*Es clave, entonces, que en Chile no comience a darse por sentado que lo natural, a la hora de plantear demandas sociales -educacionales, gremiales, etc.- sea asistir a episodios de violencia como parte integral del proceso de socialización, debate y negociación: que el Estado deba recurrir a la fuerza pública, como debió hacer esta semana, debe ser siempre la excepción, jamás la regla.*

*(La Tercera, "Tomas de colegios y desalojos", 18/10/2006)*

La identificación entre el medio de prensa y lo nacional supone, a su vez, que el diagnóstico y la jerarquización de las propuestas realizadas por el propio periódico no surgen de la posición particular del medio sino que es el interés colectivo el que sería reflejado en el discurso del diario. De hecho, en la propia página editorial se interpela implícitamente a las autoridades –algo que veremos con más extensión más adelante–, en nombre del país. En ocasiones, como se observa en la tercera cita, el enunciador y el colectivo de identificación son coenunciadores, implicando al destinatario que implícitamente corresponde al gobierno por medio de una pregunta (“¿Cuánto más debemos esperar?”, se dice en una editorial de *El Mercurio*).

Una mirada al Simce revela con claridad que existen establecimientos municipales y particulares subvencionados de buena calidad, y también de mala calidad. Por tanto, *el interés del país se protegería mejor creando un marco institucional que estimule las buenas experiencias y desaliente aquellas que son deficientes, y que sea neutral a la naturaleza jurídica de los establecimientos educativos.*

(*El Mercurio*, “¿Qué camino seguir en educación”, 5.10.2006)

Es algo que debe ciertamente corregirse: *el país tiene derecho a saber si los profesores a los que encomienda sus niños poseen o no condiciones mínimas de idoneidad específica en las diversas asignaturas.*

(*El Mercurio*, “Profesores: examen para ejercer”, 9.12.2006)

Nadie espera cambios instantáneos, pero en cuarto básico ya cumplimos una década sin ellos. *¿Cuánto más debemos esperar?* Esta realidad contrasta con la de otros países, que en niveles educativos similares han logrado avances significativos en períodos más breves.

(*El Mercurio*, “Hora de cambios en educación”, 10.05.2007)

Presentarse como defensores del nosotros inclusivo también se expresa a través del significantes de opinión pública, la que –al igual que país o nación- se conceptualiza a partir de adscribirle unidad de propósitos y de intereses. Gracias al uso de *personificaciones*, en las editoriales la opinión pública aparece constatando, desconociendo, apoyando y priorizando, siempre en concordancia con los preceptos doctrinarios o las ideas que el propio medio desea defender. De esta forma, el discurso particular que los medios elaboran sobre lo educativo es universalizado mediante el uso del nosotros inclusivo.

Las manifestaciones son indicativas de un sentimiento colectivo o la exteriorización de un reclamo público preciso. Si ese reclamo no es nítido, esto es, si no se conocen bien el contorno, significado y alcances de la demanda, si se evidencian incoherencias o discrepancias entre los propios manifestantes, *la opinión pública mal podrá hacerse cargo de todas y cada una* de las corrientes y priorizará, razonablemente, la seguridad antes que el desorden, los trastornos y los riesgos ya observados.

(*El Mercurio*, "Autoridad más firme", 27.09.2006)

En ocasiones, al interpelar a la ciudadanía el enunciador –en este caso, el medio-, se reconoce como parte del colectivo que es interpelado. Suelen ser invitaciones a actuar, en las cuales, el propio medio se reconoce comprometido.

La prohibición de seleccionar estudiantes en la educación básica afecta gravemente a los liceos de excelencia, que han probado ser una vía eficaz para igualar oportunidades de niños y jóvenes sin recursos para acceder a colegios privados. Es un castigo inexplicable a los esfuerzos diarios de miles de estudiantes y de sus familias para acceder a una educación mejor, *y una señal de que, como sociedad, no valoramos su dedicación y, más aún, de que ella no tendría mérito*. Se incurre aquí en una equivocación de proporciones.

(*El Mercurio*, "¿Y la calidad de la educación?", 11.4.2007)

En términos generales, la ciudadanía es un destinatario a ser persuadido, se desea que estos asuman un rol activo en la defensa de principios que El Mercurio reconoce como compartidos. En este tipo de enunciados se presume que la ciudadanía posee unidad de propósitos. Por tanto, la ciudadanía es convocada por los medios a evaluar la labor del gobierno. Las editoriales trazan continuamente una línea que implica que determinados actores y propuestas quedan fuera del nosotros. Como se advierte en las citas siguientes, el colectivo de identificación más relevante de las editoriales, que es el nosotros inclusivo –a través de sintagmas nominales como opinión pública, ciudadanía o país-, no incorpora a todos los ciudadanos.

*A diferencia del cuadro de hace dos años, el público no apoya las movilizaciones, porque sabe que hay un acuerdo nacional sobre los cambios que se requieren en esta área, que recoge el largo trabajo de especialistas en educación y otros actores sociales.*

*(El Mercurio, "El problema no es el termómetro", 27.12.2008)*

*Frente a esto, la opinión pública no puede sino desconcertarse y reservar su adhesión [a los movimientos estudiantiles] -a diferencia de lo que inicialmente ocurrió ante las protestas estudiantiles de junio-, pues es difícil que muchos estén, en bloque, a favor o en contra de todos los propósitos de la manifestación.*

*(El Mercurio, "Autoridad más firme", 27.09.2006)*

*El ambiente que todo esto ha ido creando resta consistencia a las posiciones estudiantiles, y en el grueso de la opinión pública se extiende la impresión de que en la base de los problemas que afectan a la enseñanza hay también una falla -complementaria a la mala calidad educacional-, que radica en el resquebrajamiento de la autoridad y la disciplina. Ausentes ambas, difícilmente en el país habrá una buena educación.*

*(El Mercurio, "Disciplina y educación", 20.10.2006)*

La referencia a lo colectivo como sujeto de enunciación es recurrente, aun cuando sólo en ocasiones esto se haga explícito. Ellos pretenden representar y empatizar con lo que denominan la ciudadanía o el conjunto de la sociedad. Sin embargo, en el proceso de construcción discursiva de aquel sujeto colectivo, se le adscriben motivaciones y aspiraciones relativamente homogéneas, donde los discursos particulares de ciertos actores no parecen tener cabida. Esta identificación con el sujeto "país" es manifestación de una operación hegemónica –en el tenor de lo trabajado por Laclau y Moufee (1987)-, donde el discurso particular del propio medio se viste con los ropajes de la universalidad. Sobre este punto, Laclau, sostiene la necesaria interdependencia entre las dinámicas de representación y la construcción de posiciones hegemónicas de ciertos discursos y posiciones sociales en base a asumir un locus universalizante y producir la exclusión de ciertos grupos y discursos. Al respecto, Laclau afirma:

La condición para que los objetivos de un grupo particular se presenten como aquellos del conjunto de la comunidad es que haya otro sector que sea percibido como crimen general (...) Existe, sin embargo, otra dimensión de poder: la capacidad de un grupo de asumir ese rol presupone que está en mejor posición que otros grupos para asumir ese rol, de modo que el poder está distribuido en forma desigual entre diferentes organismos y sectores sociales. Estas dos dimensiones del poder –desigualdad y exclusión- presuponen una dependencia de la universalidad respecto de la particularidad: no hay universalidad que opere como universalidad pura, sólo existe la universalización relativa que se crea mediante la expansión de la cadena de equivalencias alrededor de un núcleo particularístico central. La noción de Gramsci de "guerra de posición" expresa exactamente eso (2003, p. 209).

De este modo, la construcción discursiva de ciertos actores como antagonistas a los intereses y normas colectivas –*de la sociedad* en este caso-, constituye

uno de los modos en que se legitima y construye el nosotros del cual los medios se ubican como voceros y defensores. Este nosotros inclusivo, del cual los medios se ubican como voceros y defensores, procede mediante un sistemático ejercicio de construir y delimitar una frontera radical entre el nosotros y el ellos, que son presentados como antagonistas a los intereses y normas colectivas. Este límite se establece, a nivel de los contenidos, a partir de la adhesión y confianza en el lugar subsidiario del Estado, de la competencia y de los mecanismos de mercado como mejor organizador del campo educativo.

### **8.1.2- En el nombre de los padres...**

Un lugar secundario dentro del sujeto enunciador corresponde a la representación y/o defensa de los intereses de ciertos grupos específicos. Entre ellos destaca la identificación y representación de la voz de las familias. Esta aparente contradicción, posicionarse desde el colectivo país y hablar desde y por las familias, deja de serlo si pensamos que estos grupos corresponden a aquellos que los medios consideran amenazados y con menor capacidad de voz dentro del *nosotros inclusivo* que ellos construyen. Este tipo de argumentación constituye un tópico dentro de la literatura clásica de los defensores del cuasimercado (Chubb y Moe, 1988).

En términos concretos, la posición discursiva de interlocutor de los padres y apoderados es utilizada con relativa regularidad por los medios. En el contexto del debate educativo desarrollado desde el año 2006, ubicarse desde esta posición discursiva les resulta funcional a los medios para cuestionar las medidas políticas anunciadas y para identificar aquellos elementos del discurso "estatista", que consideraban una amenaza para los valores centrales del actual modelo educativo.

La forma en la cual la visión de los padres es representada y amplificadas en la prensa es variada. Un primer mecanismo lo constituye el uso de la

estrategia del discurso referido, donde los medios dicen representar la voz y la experiencia de las familias. Como se observa en la siguiente cita, la editorial le adscribe intereses, demandas, racionalidades y objetivos al conjunto de los padres, en relación con la educación en general, y con la escolarización de sus hijos en particular.

En este contexto, el crecimiento de la matrícula de los establecimientos particulares subvencionados, más que responder a una competencia desatada por estudiantes -como se afirma-, obedece al peso que el marco regulatorio impone a los liceos municipales. En éstos, *según los padres, hay falta de preocupación por la calidad académica y la disciplina. Estudios recientes avalan esta percepción*: por ejemplo, un estudiante que se cambia de un establecimiento municipal a uno particular subvencionado eleva su rendimiento en el Simce en una magnitud del orden de 15 a 20 por ciento de una desviación estándar.

(*El Mercurio*, "¿Mucho mercado en educación?", 11.10.2006)

En esta cita se mezclan dos posiciones enunciativas que autorizarían al periódico a cuestionar la calidad de los establecimientos públicos. La primera corresponde a un discurso referido, donde se le atribuye una determinada opinión a la categoría general de "los padres". Así se procede mediante una generalización y se apela al sentido común para apoyar la percepción de poca preocupación por la calidad y la disciplina en la educación pública. En ese sentido, la opinión de los padres actúa como supuesto que no precisa de justificación, pues de acuerdo a la propia editorial los estudios mencionados "avalan" la mala calidad de las escuelas públicas y no la existencia de tal percepción. Respecto de los problemas de disciplina en las escuelas públicas, la editorial no provee pruebas que acrediten su veracidad más allá del simple acto de enunciarla. En términos interdiscursivos, esto se vincula con la existencia de un imaginario social en torno a los establecimientos públicos y privados que sirve de sostén para el discurso global de ambos medios sobre el decaimiento de la educación pública.

Por otra parte, la evidencia empírica aportada por estudios no individualizados en la misma editorial –el *topos del número* (Wodak, 2003b)- se articula con el discurso referido de los padres, construyendo una representación negativa de la red pública. En esta representación las familias aportarían la percepción y experiencia cotidiana, y las investigaciones el conocimiento sistematizado y científico.

La segunda modalidad que podemos identificar corresponde a la defensa activa de los derechos de los padres. Esta posición es utilizada con frecuencia para cuestionar propuestas políticas que, de acuerdo con a los medios, atentan contra la naturaleza subsidiaria del Estado y el rol preferente que le cabe a las familias. Esta posición es consistente con la narrativa general promercado que trasunta el discurso global sobre el campo educativo (Santa Cruz G. y Olmedo, 2012). Por lo mismo, desde la posición enunciativa de los padres se critica el sistema de financiamiento, el vínculo del Estado con las instituciones públicas y la libertad de elección.

La consolidación de un sistema de subvención escolar es otra tarea que ha quedado pendiente. En la actualidad se trata de un precario apoyo económico que depende del presupuesto anual, pero *debería reconocerse como un derecho de las familias chilenas*, con fórmulas de cálculo objetivas y conocidas por todos.

(*El Mercurio*, "Tareas pendientes en educación", 15.11.2007)

En ese sentido, para la opinión pública, y especialmente para los padres de los niños que están sufriendo esta mala calidad de la enseñanza, puede ser exasperante que se dilaten esos cambios por el atraso en la tramitación del acuerdo a que llegaron todos los sectores a fines de año pasado.

(*La Tercera*, "Prueba Simce y estancamiento en la educación", 28.5.2008)

En las editoriales analizadas, se hacen referencias explícitas a amenazas a la libertad de enseñanza y a la necesidad de asegurar la libertad de elección por

parte de las familias. En ese sentido, los contextos discursivos en que se representa el habla de los padres –a la que implícitamente se le supone una voz disminuida en el ámbito educativo- no se encuentran relacionados con el fortalecimiento de la participación de los padres en la escuela, sino con el deseo manifiesto de robustecer la lógica de mercado de la elección y la salida de las familias.

Este camino parece más apropiado que el plasmado mayoritariamente en el Informe, porque no es discriminatorio y porque *asegura que las familias pueden elegir libremente el establecimiento al que enviarán a sus hijos*, característica que no sólo es de suyo positiva, sino que puede convertirse en una fuerza determinante para elevar la calidad de la educación.

(*El Mercurio*, "¿Qué camino seguir en educación?", 5.10.2006)

En suma, los medios buscan representar los intereses y defender los derechos de los padres y las familias a partir de adscribirles a éstos una identidad homogénea, no problematizando, por ejemplo, los diferentes contextos sociales y culturales de los distintos grupos de padres.

### **8.1.3.- En nombre de la evidencia**

Una tercera posición está relacionada con el campo científico. Muestra dos modalidades: por un lado, en ocasiones, los medios establecen una identificación con el colectivo de los científicos y/o expertos; y, por otro, el propio medio de prensa sostiene hablar desde el campo de la ciencia o con un tipo de argumentación que reclama dicho estatus (hablar desde la evidencia científica).

Un primer modo relativamente frecuente son las menciones a que determinados asuntos o argumentos son aceptados por el conjunto –o la gran

mayoría- de los expertos del tema. Para ello, los medios suelen construir discursivamente el campo de los expertos –asignándoles ciertas cualidades y excluyendo otras-, a partir de lo cual utilizan los *juicios expertos* como base para cuestionar o apoyar determinadas políticas. Sin embargo, en las editoriales analizadas, la mayor parte de las veces no se identifica a los expertos, tan sólo se les menciona genéricamente. Tampoco se señala que existen, en términos generales, opiniones en competencia dentro de las distintas disciplinas del saber. Esto se hace homogeneizando las posiciones al interior del campo de los expertos. Esta forma de construir el campo discursivo de los expertos les permite a ambos medios identificarse con el grupo de los especialistas. Gracias a este proceso, le agregan a su propia opinión como medio el poder simbólico de los expertos.

Estos actores del debate educativo son presentados como un grupo relativamente homogéneo y con consensos básicos sobre la materia. Además de ello, a los expertos se les adscribe como principales cualidades neutralidad valorativa y el desarrollo de un análisis racional y desideologizado de la realidad educativa del país. Una editorial publicada con posterioridad a la entrega del borrador de informe de la Comisión Asesora de la Presidencia para la Calidad de la Educación, planteará varios de estos elementos:

Con todo, de la lectura del documento y de aquellas notas que no fueron suprimidas se desprende que *numerosos expertos, pese a sus distintas sensibilidades, parecen compartir diagnósticos y propuestas similares*, algo que sugiere que bajo las discrepancias que afloran en este primer informe de avance *existe un grado mayor de consenso entre quienes llevan mucho tiempo estudiando nuestro sistema educativo*. (...) Parece haber, pues, un camino razonable que seguir, quizás oculto detrás del voluntarismo e insuficiente razonamiento de algunos de sus integrantes.

(*El Mercurio*, "Informe en educación", 30.9.2006)

La identificación con los planteamientos de los especialistas en el tema –a partir de una concepción restrictiva de esta comunidad científica- no es la única manera en que el saber experto aparece como sostén del discurso de los medios. Un modo más explícito lo constituye el hecho de afirmar que se está hablando desde la evidencia científica. Ya no utilizan el discurso referido a los expertos, sino que desarrollan un discurso que en su despliegue se autoafirma como técnico y neutral.

*Con todo, la falta de información sólida en este ámbito sugiere cautela e invita a evaluar esquemas de formación, selección y pago alternativos, de modo de elegir aquel que sistemáticamente pruebe entregar mejores resultados.*

*(El Mercurio, "Otras propuestas en educación", 23.11.2007)*

*En lo técnico, pueden formularse incontables otras objeciones relativas a la desvinculación entre lo planteado por el Gobierno y el mejoramiento de la calidad.*

*(El Mercurio, "¿Y la calidad de la educación?", 11.4.2007)*

El uso recurrente de expresiones como "evidencia concreta" o "información sólida", *medible, cuantificable, verificable y objetiva*, interdiscursivamente se vincula con disciplinas basadas en metodologías cuantitativas. En términos implícitos, los medios no se refieren al conjunto de disciplinas y formas de conocimiento que reclaman para sí el nombre de científicas. En ese sentido, se traza una frontera entre lo que es evidencia científica y aquella que no posee tal estatus. Por otra parte, se establece con claridad la exigencia de desalojar del debate educativo de aquellos argumentos distintos a los de la eficiencia técnica. Sin embargo, esta lógica argumental no siempre resulta coherente con la defensa apriorística y normativa que se hace de los derechos de las familias a elegir y la libertad absoluta por parte de los actores educativos – sostenedores y padres-.

En otras ocasiones, los medios hablan a partir de lo que consideran son las enseñanzas de la evidencia internacional. Implícitamente demandan que la realidad educativa nacional se asemeje a lo que consideran son las líneas matrices de una educación moderna en la actualidad. Al respecto, se pueden mencionar algunas referencias encontradas en las editoriales:

En este cuadro, oponerse al lucro no tiene mayor sentido, pues si esos establecimientos no satisfacen los estándares de aprendizaje, no podrán proveer educación. Por cierto, muchos de ellos lo hacen bien no sólo en Chile, sino también en otros países.

*(El Mercurio, "Posible acuerdo en educación", 10.11.2007)*

Las ventajas del financiamiento mediante subvención no discriminatoria entre establecimientos -sin perjuicio de las correcciones que deben introducirse, particularmente en su diseño- son tan evidentes, que varios países la están considerando o se están moviendo en esa dirección.

*(El Mercurio, "¿Qué dice el Informe sobre Educación?", 8.12.2006)*

Como se señaló, en el material analizado el uso de referencias a la evidencia internacional es recurrente. En cada uno de los casos, ésta es convocada para sostener el conjunto de los argumentos, tratando de crear un efecto de autoridad en lo aseverado. Sin embargo, esta construcción discursiva en muchas ocasiones procede de modo falaz o, al menos, poco rigurosa. De acuerdo con Schriewer, las descripciones de otredad cultural suelen corresponder a medios de procesar y de apropiarse de otros modelos educativos de acuerdo con las propias necesidades del país. Más aún, afirma este autor, "el empleo ocasional del espejo da expresión, aunque de forma no intencionada a la auto-referencialidad subyacente" del sistema educativo (1993, p. 240). En ese sentido, la selección de los sistemas educativos con los cuales compararse y los componentes de los mismos sujetos a examen, se relacionan primariamente con cuestiones de política del propio país. En el caso de los medios de comunicación, donde no existen las exigencias metodológicas

o de verificación que rigen la comunidad científica, este tipo de comparaciones con realidades educativas internacionales parecen estar aún más directamente vinculadas con las agendas políticas en los debates educativos nacionales.

Por otra parte, este ejercicio recurrente de comparabilidad procede a partir de la selección de *unidades de referencia* relevantes en función de su importancia económica, de su grado de desarrollo (Schriewer, 1993) y, podríamos agregar, de la alineación ideológica con los discursos educativos de cada medio. Por lo mismo, como se señaló en el capítulo anterior, no extraña la carencia de referencias a los sistemas educativos de países vecinos o de similar nivel de desarrollo. En ese sentido, la comparación posee tanto un afán analítico como normativo, en tanto instalan determinados sistemas educativos extranjeros –o la imagen que se construye sobre ellos en los propios medios– como horizonte deseable.

Si bien las editoriales de ambos periódicos están saturadas de expresiones tales como la “sólida evidencia”, “evaluación de impacto técnicamente confiable”, la experiencia de otros países, en “lo técnico” o “la literatura comparada muestra...”, ello no implica que su argumentación se encuentre vaciada de elementos morales e ideológicos. Por el contrario, en la siguiente cita podemos observar cómo se articulan posiciones discursivas de distinto origen, pero donde prima el uso prescriptivo y normativo de las realidades educativas de otros países y de la historia:

La obtención de lucro, utilidades o salarios -pagos a factores productivos- es algo normal en las más variadas actividades, y *la historia indica* que mientras más libertad y competencia haya en los mercados, mejor será para los usuarios, porque obtendrán más productos, de mejor calidad y a precios más bajos. Eso es lo típico del desarrollo económico, y *lo congruente con una sociedad libre, abierta y democrática, como ya lo han entendido la mayor parte de los países que hoy crecen con vigor e, incluso, los pocos socialistas que aún privilegian la propiedad estatal.*

(*El Mercurio*, “Lucro en educación”, 19.11.2007)

Se puede observar como emerge la ideología del progreso, se naturaliza el actual modelo de sociedad y se asimila el campo educativo al lenguaje de la economía y la producción. En cualquier caso, lo relevante es que la evidencia, y en particular la referencia a la experiencia internacional, es enunciada para sostener con mayor fuerza una postura normativa por parte del medio. En cada caso, ésta simplemente se enuncia, nunca se problematiza, y no constituye una fuente para nuevas preguntas o nuevo conocimiento. Es, si se quiere, una prueba de la bondad de su argumento. En ese sentido, la desigual y heterogénea realidad educativa internacional es simplificada para ser funcional a las líneas argumentativas de las editoriales.

En resumen, al hablar desde la evidencia, la primera operación de los medios es definir ciertas reglas de entrada para los tipos de discursos expertos que serán admitidos, lo que se realiza a través de la aplicación de una noción restrictiva de conocimiento y ciencia. El discurso legitimatorio que construyen indica que ellos hablan desde un tipo de conocimiento empírico, cuantificable, objetivo y neutral. Así, no todos los tipos de saber son legitimados de igual modo a través de los medios.

En el caso específico de ambos periódicos, éstos incorporan el saber experto como un lugar más desde donde “hablar” y construir su discurso. En muchas ocasiones, esta posición enunciativa se articula con el posicionamiento desde lo que consideran los intereses generales del país y la defensa de los derechos de ciertos grupos de ciudadanos sin intereses corporativos. Todo esto a partir de un estilo de enunciación que no explicita su procedencia en la superficie del texto. En términos generales, es un estilo de escritura que pretende que los hechos hablen por sí mismos. Sin embargo, pese a estos intentos por sostener un habla y una argumentación objetiva, aparecen continuamente señales del carácter profundamente normativo de su discurso.

## **8.2. Hablándole al Gobierno y la elite: Paradestinatarios del discurso de los medios**

La construcción de destinatario discursivo es parte fundamental de la imagen de sí que pone en escena cada medio de prensa. Como se indicó, un destinatario posible corresponde a los adherentes y colectivos de identificación del sujeto enunciador –prodestinatarios–, y otros corresponden a quienes se desea persuadir –paradestinatario, según Verón (1987)–. La orientación hacia la elite de *El Mercurio* y *La Tercera*, así como su pretensión de ser un actor en la política nacional, condiciona que el principal destinatario discursivo en sus editoriales sea el gobierno y quienes se encuentren en posiciones de poder en sus respectivos campos.

Cabe indicar que la estrategia global de ambos periódicos es entablar una relación de diálogo y evaluación permanente con las políticas, educativas en este caso, y las élites (González, 2006). En el conjunto de editoriales revisadas, las referencias al Gobierno como destinatario son frecuentes, aunque la mayor parte de ellas, no son explícitas. La interpelación directa o el uso de marcas formales que indiquen la presencia de una segunda persona son recursos que no se encuentran en las editoriales. Considerando esto, las referencias al gobierno como destinatario del discurso aparecen de forma implícita, encubierta, y se pueden significar contextualmente. De manera indicial se han identificado en las editoriales tres modos principales mediante los cuales el sujeto enunciador se relaciona con el paradestinatario con la entidad gubernamental. Estos son las constataciones, las advertencias y las prescripciones.

Con cierta frecuencia, las editoriales realizan constataciones al gobierno, explicitando un juicio a su labor. Estos enunciados integran, en un mismo texto, una mirada sobre el pasado y también sobre el presente. Con relativa frecuencia en el periodo, estos juicios fueron negativos, lo que era legitimado por el efecto que, desde la óptica del medio, tendrían sobre los ciudadanos y el país (colectivo de identificación principal del medio). También, como se

expresa en la siguiente cita, por el cuestionamiento al sustento técnico de determinadas políticas, medidas o propuestas

*No obstante lo anterior, el texto gubernamental de una nueva LOCE desechó esta interesante propuesta, y mantiene los ciclos en su duración actual. Es lamentable que no se la haya acogido, por cuanto ella podría, efectivamente, producir un mejoramiento de la calidad de la educación en una etapa clave del desarrollo de los jóvenes. (...) desde el Gobierno se impulsan diversas iniciativas escasamente articuladas y, a veces, contradictorias.*

*(El Mercurio, "Cambios en ciclo de enseñanza", 15.4.2007)*

*En efecto, no parece creíble que, a estas alturas, los gobiernos de la Concertación aún requieran propuestas en este tema, uno que se ha analizado en detalle y sobre el que ha escrito profusamente en los últimos 15 años, incluyendo, por cierto, a connotados expertos cercanos a dicha coalición.*

*(La Tercera, "Deserciones del Consejo Asesor de Educación", 8.12.2006)*

Un segundo modo corresponde a las advertencias que desde las editoriales se le realizan al gobierno, respecto de lo que podría ocurrir si éste toma (o no) determinada medida. En estos casos, el enunciador (la editorial) constata y luego advierte de las consecuencias que cree se producirán. Esto se observa, con particular énfasis, al analizar las críticas al gobierno que aparecen en distintos momentos de la tramitación del proyecto de Ley General de Educación, el que inicialmente contemplaba la prohibición de lucrar en educación. En las siguientes citas, la forma nominal de "la calidad" funciona como un operador de interpretación (Verón, 1987); es decir, como una expresión con un alto poder explicativo, que es relativamente autónomo respecto de los contextos discursivos y posee un efecto inmediato de inteligibilidad en quienes son sus colectivos de identificación. Durante todo el periodo analizado, la referencia al daño a la calidad es la base de todas las

críticas hechas desde las editoriales a las propuestas de reforma, en particular de aquellas que buscaban desmontar o mitigar el peso de las lógicas de mercado en educación.

Por inexplicable error de diagnóstico político o técnico, el referido proyecto de nueva LOCE no tiene ninguna relación directa con el mejoramiento de la calidad. *Peor aún, de prosperar él, introduciría elementos contrarios a ese objetivo.*

*(El Mercurio, "¿Y la calidad de la educación?", 11.4.2007)*

*Si el apoyo fiscal para la educación se hubiera separado del lucro, se transformaría en algo que no valora mayormente la calidad y el buen uso de los recursos, aceptando una "mala" educación estatal: el dinero fiscal sólo sería para colegios mediocres y no para una mayor calidad.*

*(El Mercurio, "Lucro en educación", 19.11.2007)*

Un tercer modo de relación surge de las permanentes prescripciones que el editorialista realiza en sus escritos. Mediante distintos tipos de alusiones e interpelaciones se le plantea implícita o explícitamente al destinatario gubernamental un camino o una norma a cumplir. Se advierte un uso recurrente del modo imperativo, que indica un deber ser que el gobierno no siempre parece responder tal como esperan las páginas editoriales de los medios. Expresiones de este tipo son: "ese es el camino que debe seguirse", muchas de las políticas "deben ser desechadas", los cambios "deben hacerse con pragmatismo, no con saltos maximalistas", la "comisión debe fijar", resultados que la "la autoridad debería difundir íntegra y ampliamente" o el "gobierno debería evitar". Las siguientes citas muestran esto de forma más extensa:

Por el contrario, las propuestas que se están planteando para modificar la organización de la educación pública, reformular el acceso a la profesión docente o modificar la formación inicial y continua de los maestros están

lejos de satisfacer tales requisitos. *Con eso se corre el riesgo de incurrir en costosas iniciativas, sin que ellas se traduzcan en un mejoramiento de la educación. Se debe exigir un cuidado mucho mayor en todo esto.*

*(El Mercurio, "Otras propuestas en educación", 23.11.2007)*

*Por lo tanto, es fundamental hacer todos los esfuerzos para recuperar las confianzas y volver al espíritu original del acuerdo. Para ello, un camino claramente posible es que se mantenga la suma urgencia del proyecto, que se apruebe la idea de legislar, y que aquellas indicaciones que no forman parte del acuerdo sean rechazadas. Si así sucede, el proyecto pasaría al Senado con el texto original acordado.*

*(El Mercurio, "Naufragará el acuerdo educacional", 5.6.2008)*

*Ideas como la propuesta creación de la Superintendencia de Educación, que la Presidenta también anunció el lunes para los próximos 30 días, son positivas, siempre que tengan la necesaria autonomía para la fiscalización eficaz que hoy se echa en falta. Pero es en problemas como los mencionados donde debiera ponerse el foco inmediato. No es un asunto en el que este gobierno, o el país, puedan permitirse distracciones.*

*(La Tercera, "LOCE y calidad educativa: ¿énfasis equivocado?",  
11.4.2007)*

Este modo de interpelar al gobierno, en ocasiones, es aún más directo, señalándolo con exclusividad y llamándolo a ejercer determinadas acciones.

Los recursos irán al establecimiento, rompiendo el principio actual de que el financiamiento es por estudiante. Así, si un alumno se va a otra escuela, perderá ese financiamiento. Este diseño parece consagrar la desintegración social y promover una educación en establecimientos estancos. Es difícil imaginar que tal sea el propósito de esta medida, pero los incentivos apuntan en esa dirección, *haciendo urgente su reconsideración.*

*(El Mercurio, "Nuevos recursos en educación", 23.05.2007)*

Junto con lo anterior, también se encontraron enunciados que al dirigirse al destinatario de gobierno y de la clase política lo hacen a partir del imperativo que supone un principio universal. Esta prescripción de orden normativo y no consecucional, busca instalar un cierto imaginario sobre qué debe ser (y hacer) un gobierno. Es una prescripción que se autopresenta como de aplicabilidad universal, que cuadra con el tipo de *legitimación teórica* por definición, donde determinada actividad es objetivada y generalizable, usando atributos (es, constituye o significa) produciendo un efecto de naturalización (Van Leeuwen, 2008).

*En todo caso, la tarea de los gobiernos y del mundo político es, por definición, velar por los intereses de toda la nación, antes que de los de grupos particulares. Por tanto, corresponde evaluar con cuidado qué demandas son legítimas y cuáles son inaceptables. Estas últimas no son pocas.*

*(El Mercurio, "Movilizaciones y ciudadanía", 12.10.2006)*

A pesar de las deserciones en el consejo -las que, por cierto, provocaron quiebres entre los grupos que lo integraban- el gobierno tendrá este lunes en sus manos lo que dijo desear: un documento con un abanico de propuestas sobre cómo mejorar la educación que considere, por primera vez en la historia de Chile, el aporte de un amplio espectro de actores nacionales. Sea cual sea la calidad del informe, *ya pasó la hora de recabar opiniones. Es tiempo de tomar decisiones*, traducirlas en políticas y llevarlas a cabo. *En eso, después de todo, consiste la tarea de gobernar.*

*(La Tercera, "Deserciones del Consejo Asesor de Educación", 8.12.2006)*

Una última modalidad, se observa cuando los medios se dirigen ya no al gobierno, sino que a la elite representada en el Parlamento. A partir de concederles en términos aparentes que su motivación es genuina, se le demanda directamente a un grupo de parlamentarios que modifique su proceder en el parlamento.

Pese a que quienes han introducido las indicaciones tienen la sincera convicción de que los cambios que promueven son necesarios, *es urgente que reconsideren su actitud en pro del beneficio mayor que supone el consenso alcanzado en noviembre acerca de la LGE.*

(*La Tercera*, "Las señales positivas del acuerdo sobre educación",  
14/11/2007)

### **8.3.- Los Otros: el espacio discursivo del contradestinataro**

El contradestinataro corresponde a quien se encuentra excluido del colectivo de identificación del enunciador, pues el lazo que los une es la *inversión de la creencia*; es decir, lo que "es verdadero para el enunciador es falso para el contradestinataro e inversamente" (Verón, 1987, p. 17). En el caso de *El Mercurio* y *La Tercera*, la construcción del acto enunciativo en sus editoriales se produce, de preferencia, mediante un complejo mecanismo de definición/interpelación del adversario político: contradestinataro encubierto, indirecto y directo. Mediante este procedimiento enunciativo, que juega entre esas distintas modalidades de nombrar al contrario, se trazan los límites del propio discurso.

El contradestinataro directo corresponde a una estrategia de interpelación en segunda persona con un mayor grado de explicitación (Montero, 2009), y si bien no posee una presencia significativa en las editoriales estudiadas, es posible encontrar ciertos ejemplos que se muestran hacia el final del capítulo. Las otras modalidades de destinatario negativo son recurrentes y sirven de soporte para poder polarizar el campo discursivo entre nosotros/ellos. Cabe recordar que ambos tipos de destinatarios "no entran en el circuito comunicativo, no se les da voz, ni derecho a réplica pues, en la superficie del enunciado, no se les está hablando: nunca hay interpelación en

segunda persona ni inclusión en el colectivo de identificación” (García Negroni y Zoppi Fontana, 1992, p. 36).

El discurso editorial, en tanto dispositivo argumentativo, busca simular o remedar un diálogo con otras identidades, posiciones o discursos que le son contemporáneos. Sin embargo, cabe tener presente que por medio de este acto enunciativo se controlan las dinámicas polifónicas propias de los espacios editoriales, negando o, en el mejor de los casos, resignificando el discurso del otro, sin ofrecer posibilidad de respuesta. En suma, se introduce la alteridad en el discurso pero solo bajo la premisa de su funcionalización como pivote de la propia narrativa que busca instalar la línea editorial del periódico. Es una ficción y teatralización de intertextualidad.

### **8.3.1.- Contradestinatario encubierto**

Esta modalidad de contradestinatario se caracteriza por su participación en el acto enunciativo, en este caso en el texto editorial, pero lo hace constituyéndose como tercero discursivo, no identificándose con claridad el contorno y los componentes de quienes lo conforman. La forma lingüística más frecuente para referirse a ellos es mediante la tercera persona plural o singular. Las expresiones más usadas son: “algunos sectores sostienen”, “quienes defienden esta postura”, “algunas de las voces”, “quienes tienen puntos de vista” o “grupo particular de actores sociales”. Quienes son mencionados como portadores de discursos opuestos no son definidos ni individualizados, sino que son descritos de forma vaga.

Esta forma de presentar a los contradestinatarios se suele hacer de forma ambigua y poco precisa. En ocasiones, los contradestinatarios son presentados como radicalmente ajenos o adversarios al nosotros inclusivo. En ocasiones, la identificación de los sujetos a los que aluden las editoriales, depende del conocimiento que el lector tenga del contexto social y político en el que se inscribe, y pretende influir, dicha editorial. Esto se puede ver en la siguiente

cita, donde la editorial de *El Mercurio* ubica a determinados colectivos como exteriores y peligrosos para la vida en sociedad. Contextualmente se sabe que la referencia alude al movimiento estudiantil y sectores del profesorado, aun cuando no se les mencione directamente:

Además, para lograr algunos de los objetivos que se le fijan a la educación *hay sectores que no trepidan en lesionar valores centrales* para nuestra vida en común.

(*El Mercurio*, "Debate en educación, ¿Confundido?", 3/6/2008)

Una característica de esta modalidad de contradestinatario es la permanente presencia de marcas de desautorización o descalificación, que apuntan a cuestionar a los adversarios (Montero, 2009). Esto procede tanto por el tipo de asociaciones que se realiza de los sujetos como por el despliegue de argumentaciones *ad hominem*. Es el caso, por ejemplo, de cierta confrontación que se busca establecer entre los docentes y el nosotros inclusivo y las familias, cuya voz el medio busca representar. Sin embargo, la mención a los docentes es ambigua, y sus contornos difusos, lo que ayuda a la construcción adversativa por parte de la editorial. En concreto, la referencia de la editorial puede estar señalizando a la organización de los profesores, a la profesión en su conjunto o a ciertos grupos dentro de ellas. En cualquier caso, sobre esta ambigüedad se elabora un discurso que por oposición ubica la libertad de elección de las familias y la rendición de cuentas del lado del interés público y del universal, mientras que la defensa de los derechos de un determinado colectivo se posiciona en el lado del particularismo y del interés egoísta.

En la mayoría de los casos, las declaraciones que formulan al respecto son simples eslóganes, con escaso o nulo contenido. Ello sucede porque *esos grupos están atravesados por intereses particulares más que por el interés público* -un hecho que a menudo se olvida-. Así, sus planteamientos casi siempre se limitan, en último término, a desconocer la libertad de las familias para elegir entre distintas opciones

educacionales, o a exigir más recursos sin una clara contrapartida de deberes.

(*El Mercurio*, "Paro de profesores y desafío educacional", 17.6.2008)

En relación con los estudiantes, *El Mercurio* y *La Tercera* también despliegan una batería de argumentos que buscan desacreditar su discurso a través de cuestionar sus cualidades personales o intencionalidades. En general, lo hacen en tercera persona plural, de forma borrosa, haciendo difícil su visibilización nítida en el discurso. Tal como aparece en las siguientes citas, una línea argumental desarrollada en ambos periódicos recalcaba la idea que los intereses de estos colectivos no son genuinos, y que estos grupos no forman parte de, ni representan a, la ciudadanía.

Dicho acuerdo [para aprobar la nueva Ley General de Educación] tiene efectivamente detractores, y *los hemos visto en las calles en los últimos días*, esbozando planteamientos vagos, atacando aspectos menores, alzando objeciones que no se pueden desprender del proyecto de ley en trámite, o pidiendo incorporar en ella elementos ajenos a su carácter de marco general. Pero *son grupos tumultuosos*, que no representan el verdadero sentir de la ciudadanía.

(*El Mercurio*, "¿Naufragará el acuerdo educacional", 5.6.2008)

Pese a que *hay sectores que la resisten* recurriendo a manifestaciones violentas como la del jueves en Santiago, no hay que olvidar que la LGE es, además, fruto de un amplio debate a nivel de expertos y de un acuerdo político que involucró a todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso.

(*La Tercera*, "Aprobación de la LGE y nuevas mediciones en educación", 8.4.2009)

En las citas anteriores, se desliza la idea que salir a la calle a manifestarse – aquello que hacen los *grupos tumultuosos* o que *resisten* la nueva Ley General

de Educación- no tiene relación alguna con el ejercicio de la ciudadanía. Esto deriva de una noción elitista de la democracia que subyace a la concepción de la política en ambos periódicos, donde los acuerdos políticos, como se señala en la editorial de *La Tercera*, deben proceder de un amplio debate a nivel de expertos y de un acuerdo político de las fuerzas políticas con representación parlamentaria. Sin embargo, las críticas a los grupos y organizaciones sociales –asociándolos con el calificativo negativo de grupos de presión y de hacer una defensa corporativa de sus intereses- no se aplicaron a otros sectores sociales cuando estos se han manifestado o cuestionado la restricción o regulación de las políticas de mercado en educación (Santa Cruz G. y Olmedo, 2012).

Cabe esperar que las influencias de *quienes tienen puntos de vista marcados por sus propios intereses* no hayan oscurecido el propósito de mejorar la calidad y la equidad de nuestra educación.

(*El Mercurio*, "Retiros de la comisión de educación", 7.12.2006)

En estas circunstancias, el Gobierno dejó esos espacios a *un grupo particular de actores sociales con fuertes intereses corporativos*, que pueden estar muy alejados de los intereses ciudadanos. Una vez que se abren tales espacios, *esos grupos se amparan en la legitimidad* que les otorga el discurso presidencial y, por supuesto, no resulta fácil para el Gobierno desentenderse de sus demandas sin crear la impresión de que está incumpliendo sus objetivos.

(*El Mercurio*, "Movilizaciones y ciudadanía", 12.10.2006)

También aparecen como contradestinatarios encubiertos grupos políticos débilmente identificados, o que solo pueden serlo contextualmente. Al *colectivizarlos* (Van Leeuwen, 2008), y no identificarlos con claridad o individualizarlos si es el caso, se reduce las posibilidades de tener que ofrecer réplica o de establecer diálogo más allá de lo dispuesto en el propio cuerpo editorial. Ahora bien, se utiliza similar patrón de desacreditación del oponente al observado con otros colectivos. Se dice que representan posiciones

minoritarias, alejadas del sentir ciudadano y mayoritario, y no parecen tener interés por lo verdaderamente en juego: la calidad de la educación.

En cambio, la calidad de la educación -que sí es de vital importancia- no parece interesar a *ciertos grupos políticos*, y por eso no le asignan importancia a la competencia, que es el gran motor del desarrollo libre en las actividades más variadas.

(*El Mercurio*, "Lucro en educación", 19.11.2007)

Las voces que critican la falta de debate en el Congreso omiten el hecho de que *las posturas de algunos no apuntaban a perfeccionar el acuerdo*, sino que representaban un intento de reemplazarlo sin tener el apoyo político suficiente para ello. Ese intento de imponer una postura minoritaria valida la oportuna decisión gubernamental de no retirar la urgencia a la tramitación.

(*El Mercurio*, "Avance del acuerdo educacional", 20.6.2008)

En suma, este destinatario que es excluido sistemáticamente del discurso, o solamente convocado de manera difusa, es utilizado con ciertos colectivos o actores sociales que parecen desafiar las políticas de mercado. La descripción que se realiza de ellos, según sea el caso, suele incidir en la oposición radical existente entre lo particular y el interés corporativo representado por estos colectivos, y el interés público y el universal representado por la ciudadanía y la sociedad en su conjunto. En ese sentido, la negación a ser parte del discurso -mediante su encubrimiento- es la expresión fáctica de aquello que en el contenido del discurso se afirma: ellos no son depositarios ni son parte del colectivo de identificación. Por lo mismo, se insiste en la distancia entre estos colectivos y los intereses de la ciudadanía y de las familias. Así como la forma nominal de "la calidad", buscaba restringir el espacio público a discursos favorables al mercado educativo, la sospecha sobre lo que denominan "grupos de interés" es parte de la estrategia discursiva para limitar el acceso a determinados colectivos opuestos a las políticas de mercado en educación.

### **8.3.2.- Contradestinatario indirecto**

Este tipo de destinatario se caracteriza por no estar asociado con ningún referente explícito, correspondiendo a una estrategia del locutor que “evoca, pone en escena y ‘simula’ voces y discursos que atribuye a sus adversarios políticos, a los cuales refuta o descalifica sin siquiera mencionar” (Montero, 2009, p. 335). Dado que este tipo de destinatario no se materializa textualmente mediante huellas explícitas, su presencia debe ser rastreada en indicios polifónicos que están inscritos en la superficie textual (Ducrot, 2001), en muchas ocasiones, en forma de negación polémica o subyacente en alguna afirmación.

En las editoriales de *El Mercurio* se encuentran numerosas referencias a discursos externos, respuestas a otras voces, la mayor parte de las cuales corresponden a adversarios. Su naturaleza polémica, en suma política, supone la presencia, aun en forma de indicios, de diferentes actores y propuestas en el campo educativo. En este discurso polifónico la presencia del Otro se encuentra simulada por el propio medio, nunca es usada la cita textual, ni menos se le identifica.

Durante el periodo, las editoriales fueron adquiriendo un tono marcadamente defensivo, refutando o negando núcleos de sentido fundamentales del discurso oposicional al sistema educativo de mercado. En torno a estos, las editoriales responden y cuestionan a quienes las emiten. De forma indirecta, el habla de estos actores a quienes las editoriales refutan aparece mediada por el propio enunciador. Simulando un diálogo, este las escenifica y trae a la presencia a través de la negación de dichas palabras.

En las referencias indirectas aparecen aseveraciones y propuestas que pueden ser agrupadas en torno a dos ámbitos centrales del debate: i) la defensa del mercado en educación; y, ii) el cuestionamiento a la educación pública. En relación con lo primero, las editoriales señalan que, pese a la

evidencia en su contra, los mecanismos de mercado han tenido una presencia acotada y restringida en el sistema educativo en Chile (Santa Cruz G. y Olmedo, 2012), y que la competencia, la información y la libertad de elección son instrumentos que promueven la mejora. En términos concretos, los contradestinatarios indirectos son quienes identifican al mercado educativo como el problema de la educación chilena y quienes proponen, por ende, la adopción de un profundo programa de reformas estructurales. A través de una defensa teórica de las bondades de la competencia y de los incentivos, las diferentes propuestas tendientes a transformar el sistema educativo en un bien público son rechazadas en sucesivas e innumerables editoriales durante los dos años estudiados. Esto se expresa, como se verá más adelante, en una constante defensa de la posibilidad de los establecimientos educativo de seleccionar el estudiantado y de tener afán de lucro

Junto con lo anterior, también se cuestionan los discursos que buscan defender la educación pública. En particular, se critica la idea que el Estado debe dar un trato preferente a la educación estatal. Un elemento relevante es la disputa por el poder de representación entre posiciones discursivas en pugna, mediante la definición del diagnóstico y el problema de la educación pública. Una herramienta discursiva utilizada suele ser la *concesión aparente o ciceroniana* ('sí, pero...') (Gallardo, 2014), donde se juega a aceptar parte de la argumentación del otro con el fin de refutarlo inmediatamente.

*Es cierto que el Estatuto Docente impone costos adicionales a los establecimientos municipales, pero ello es causado por negociaciones centralizadas, que son incongruentes con el sistema educacional del país. Más que premiar un arreglo institucional inconveniente mediante un trato diferenciado, corresponde descentralizar las negociaciones con los profesores.*

(*El Mercurio*, "Debate en educación", 25.4.2007)

En ese sentido, los antagonistas discursivos de *El Mercurio* y *La Tercera* son las visiones idealizadas de la educación pública que no reconocen que las carencias en autonomía y en incentivos a la competencia han lastrado a las escuelas públicas. Por lo mismo, sobre las propuestas de fortalecimiento de la educación que se empiezan a realizar a partir del 2007, las editoriales asumen una posición beligerante, evocando críticamente a quienes las realizan, pero sin mencionarlos explícitamente.

Tratar de modo diferenciado -por ejemplo, a través del financiamiento- a las dos modalidades subvencionadas es introducir una inaceptable discriminación entre nuestros niños y jóvenes.

(*El Mercurio*, "Debate en educación", 25.4.2007)

*Se ha señalado* que el criterio para agrupar las escuelas y liceos en torno a una corporación sería espacial y numérico -de hasta 15.000 alumnos por cada una-, lo que habla de un nuevo intento de planificación global y centralizada que poco tiene que ver con la naturaleza de la función educativa y obviaría las características peculiares de cada establecimiento.

(*La Tercera*, "Propuesta de nuevas corporaciones para regir la educación municipal", 9.12.2008)

### **8.3.3.- Contradestinatario directo**

Como se ha señalado, la estrategia enunciativa de definición del enemigo discursivo se caracteriza por la ambigüedad en su tratamiento, la simplificación en la presentación de sus posiciones y la identificación interesada de sus propósitos y objetivos. Sin embargo, en ocasiones, las editoriales de ambos medios los definen con mayor precisión, aun cuando se les suele señalar por nombres genéricos, agrupándoles en sujetos discursivos amplios, generalizados y homogéneos.

Entre estos colectivos que son construidos como opuestos discursivos destaca el movimiento estudiantil. Así, por ejemplo, se les nombra como "adolescentes en plena formación", "representantes estudiantiles", "sectores del estudiantado", "los escolares", y "el autodenominado bloque social". Este colectivo aparece mencionado con frecuencia en las editoriales, se descalifica su posición y los editorialistas les atribuyen intencionalidades. Pese a esto, su textualidad y mensaje es incorporado solo en menor medida, y los propios medios no suelen interpelarlos directamente, en la forma de segunda persona plural. Esto habilitaría la posibilidad discursiva de la réplica y la existencia en el discurso. Se debe tener presente, como señala Gallardo, que "el contraste polifónico, aludir al contrario en el mensaje, está sobre todo al servicio de la estrategia intencional de ataque al oponente, y es un elemento de refuerzo para la misma" (2014, p. 178).

En las editoriales, tal como se observó en las otras modalidades de contradestinatión, las interpelaciones directas no son habituales. En la siguiente cita, se identifica al colectivo "bloque social", donde participaban los representantes del movimiento estudiantil que eran parte de la Comisión Asesora y se le advierte, de forma oblicua, respecto a su decisión de no apoyar el informe final de dicha comisión.

Entre las diversas posturas estaban las del "bloque social", que cometió un grueso error político al negarse a apoyar el informe final: le será difícil justificar su rechazo a los acuerdos que se alcanzaron, porque hay algunos valiosos.

(*El Mercurio*, "Informe sobre educación", 12.12.2006)

Durante todo el periodo ambos medios fustigarán distintas decisiones tomadas por el movimiento estudiantil, deslizado la idea que sus procesos decisionales son poco racionales o interesados. En el caso de los profesores y de su organización gremial, en las editoriales se apunta a que carecen de legitimidad entre la opinión pública, no se comprometen con su trabajo, son refractarios al

cambio y despliegan defensas corporativas. Incluso se dirigen a esta organización de forma directa, sugiriéndole cambiar el rumbo. La siguiente cita lo expresa:

*Si los profesores quieren verdaderamente lograr que se recupere la educación pública, deben superar la lógica del Estatuto Docente y reemplazarla por un compromiso con el desempeño de los estudiantes que asisten a esos establecimientos. Una visión que se proyecte más allá de la coyuntura y deje de lado otros intereses debería mostrarles a los profesores la conveniencia de que ellos mismos encabecen los cambios que requiere el Estatuto Docente. El Colegio de Profesores ganaría así credibilidad ante la opinión pública: algunos antecedentes indican que ésta ha perdido confianza en ese gremio (que, además, no tiene la fuerza de antaño). (...) si se insiste en una defensa corporativa cerrada, el descenso en la matrícula no se detendrá, aunque se cambie la forma en que está organizada la educación pública.*

*(El Mercurio, "Educación pública: defensa equivocada", 29.11.2007)*

Las palabras de la ministra de Educación, quien ayer apuntó en ese mismo sentido, *deberían ser analizadas por el Colegio de Profesores*, que se ha apresurado a hacer una defensa corporativa, sin mayor sentido de autocrítica.

*(La Tercera, "Prueba Simce y estancamiento en la educación", 28.5.2008)*

El modo en el cual los medios se enfrentan a determinados actores –en este caso, los profesores- implica transformar su palabra en ilegítima, a partir de adscribirle una postura interesada en aras de mejorar su posición de poder dentro del sistema educativo y, por ende, que no encajaría bien con la búsqueda de mejorar la calidad de la enseñanza. Pese a esto, y al igual que ocurre con los estudiantes, son interpelados de forma directa solo en contadas ocasiones. En cualquier caso, su caracterización apunta a describirlos como sujetos con fuertes intereses corporativos, alejados del bien común y poco

aptos –por implicación o inmadurez- para participar como una voz legítima en el debate público en curso.

#### **8.4. Apuntes finales sobre la enunciación en la prensa**

Comprender las características básicas del sujeto enunciador y de los distintos tipos de destinatario de los medios de prensa es fundamental para el análisis de sus estrategias discursivas, de sus narrativas educativas y del modo en que estas últimas se relacionan con otras identidades e interactúa en procesos sociales más globales. Cada texto se posiciona de un determinado modo y, a su vez, construye discursivamente el grupo o sujeto al cual se dirige. Es un proceso inscrito en el acto de significación, y por lo mismo, el análisis de los discursos públicos sobre educación no debiese ignorar esta dimensión.

Las editoriales construyen un enunciador múltiple, que al tiempo que dice representar al nosotros incluso conformado por la opinión pública y el país, también asume la representación de los intereses de los apoderados. Es decir, de aquéllos que, desde la óptica del periódico, no poseen voz y estarían desplazados del debate público por los intereses de determinados grupos corporativos y políticos con mayor capacidad de presión y negociación. Entre estos últimos se menciona, generalmente, a los docentes y su entidad gremial nacional (Colegio de Profesores); los estudiantes y sus diferentes organizaciones; y, por último, a ciertos grupos políticos de izquierda extra-parlamentaria. Estos colectivos son los contradestinatarios preferidos del discurso de *El Mercurio* y *La Tercera*, y que corresponden a quienes enarbolaban en este contexto de cambio institucional un discurso contra el mercado educativo. La mayor parte de las veces esta interpelación se produce de forma encubierta e indirecta, buscando desacreditar sujetos, discursos y narrativas, expulsándolas discursivamente del terreno de deliberación en torno al sistema de educación en Chile. Se busca obturar el espacio de deliberación pública, interpelando a las elites y el Gobierno, como se observa en las

anteriores citas, con el fin implícito que se disminuya la esfera de influencia de todos aquellos grupos y actores que son identificados como opositores al discurso del propio periódico. De acuerdo con Gallardo:

“La mención del oponente es, obviamente, necesaria para los textos cuya función básica es de ataque y descrédito; pero el ataque puede hacerse tajantemente, negándole al otro el espacio discursivo (dejándolo en el papel de objeto) o, de manera reactiva (es decir, concediéndole subjetividad)” (2014, p. 178).

Por su parte, los destinatarios a los que se aplica la persuasión corresponden, en primer término, al gobierno, y por extensión, a la elite. A ellos, los medios les establecen demandas y la realizan peticiones, les sugieren formas de actuar y les previenen de acciones y caminos a tomar. En ese sentido, son incorporados a la discusión pública, en la medida que el discurso, planteado desde la posición del nosotros inclusivo, de los padres y desde la evidencia, los interpelan por medio de la voz del medio.

## CAPÍTULO NUEVE

### Representaciones sobre el mercado educativo en Chile

---

En el contexto de la crisis educativa iniciada el año 2006, *La Tercera* y *El Mercurio* fueron explícitos al rechazar las críticas al modelo educativo de mercado. Desde su perspectiva, la crisis era consecuencia de una débil instalación de las distintas políticas del modelo, por lo que era necesario profundizarlo. Para ello se debía, por un lado, mejorar los incentivos existentes, avanzar en descentralización y favorecer la diversidad y autonomía en el sistema escolar; y, por otro, era necesario hacer más exigente la rendición de cuentas de los actores por los aprendizajes y resultados académicos de los estudiantes. Las primeras políticas podían ser agrupadas en torno a una agenda de profundización del mercado, las segundas, corresponden a un discurso de la rendición de cuentas.

En este capítulo se ofrece una mirada general sobre los discursos del mercado y de la rendición de cuentas a la luz de los debates centrales vividos durante los años 2006 a 2009. Con ese fin, se abordan algunos de los debates que articularon la política educativa en la prensa estudiada. Entre ellos se encuentran: las propuestas de fin del lucro y de la selección escolar, la ley de aseguramiento de la calidad y el proyecto de desmunicipalización. Estas discusiones vehiculizan y condensan un conjunto de significaciones relevantes sobre la naturaleza del proceso de construcción de política educativa, el tipo de Estado, el modelo de educación de mercado y la educación pública, entre otras.

El análisis de los momentos críticos y de los debates centrales permite indagar en las regularidades y las tensiones internas que recorren el discurso mediático. Por lo mismo, el interés no estriba, y vale la pena reiterarlo, en su verosimilitud, sino que en su construcción como discurso de segundo orden, donde se busca dar sentidos concurrentes a una esfera de lo social que hasta este periodo se presentaba para los sujetos como autoevidente (Berger y Luckmann, 2003). Esta necesidad surge con la movilización del año 2006, pues aquello que nos era común debió comenzar a ser explicado. En relación con este propósito se debe entender lo que viene a continuación. Por tanto, no se pretende hacer una reconstrucción histórica a partir de información aparecida en la prensa, sino que interesa mostrar cómo los periódicos participan como actores en el debate educativo mediatizado. En ese sentido, interesa cómo se va configurando el discurso mediático en torno –o a partir- de cada uno de los ámbitos que gatillaron la discusión pública en el periodo.

### **9.1.- Crisis educativa: 'el modelo nunca fue implementado'.**

Durante el periodo estudiado, el debate educativo en la prensa tuvo como eje el proceso que condujo desde la movilización estudiantil de 2006 a la promulgación de la Ley General de Educación en 2009. Fue un tiempo marcado por el debate institucional y legislativo, pero con una fuerte presencia de actores escolares, movimientos sociales y otros grupos de presión, quienes pugnaron por ejercer influencia sobre el gobierno y parlamentarios en la discusión sobre la nueva normativa. Durante esos años los diferentes discursos sociales sobre la educación se hicieron explícitos y visibles, y cada uno de los actores relevantes del campo educativo construyó un relato para explicar lo que estaba ocurriendo. Dicho proceso de movilización social conmocionó la sociedad en su conjunto (Cabalín, 2012; Simonsen, 2013; Stromquist y Sanyal, 2013), aun cuando no siempre se expresó con la misma intensidad en la prensa estudiada, tal cual se señaló en el capítulo 6.

En ese contexto de cuestionamiento generalizado al sistema educativo, *La Tercera* y *El Mercurio* jugaron un activo papel en la defensa del modelo de cuasimercado imperante en Chile. Lo hicieron de forma explícita, sosteniendo que este modelo nunca fue bien implementado, motivo por el cual no puede ser desechado, sino que, por el contrario, requiere ser extendido y perfeccionado. Para defender esta tesis se centraron en algunos aspectos nucleares del modelo que, desde su perspectiva, no habrían funcionado adecuadamente, como son: el errado diseño de la descentralización y la ausencia de autonomía de los agentes educativos; la débil competencia entre escuelas; y, por último, la captura del proveedor a la que se vería sometida, en especial la educación pública.

Estos elementos que son compartidos por los discursos de la rendición de cuentas y del mercado, se estructuran desde la valoración positiva de lo que significó la modernización neoliberal comenzada en dictadura. Es a partir de reivindicar esta ruptura con el pasado que numerosas editoriales y columnas de opinión construyeron las representaciones sobre el presente y evaluaron las propuestas de cambio en las políticas educativas. También desde la lectura que se propuso del Estado docente se buscó minar la legitimidad y verosimilitud del orden deseado postulado por actores sociales opuestos al mercado. De ahí la relevancia de indagar en las imágenes y argumentos que construyeron este hilo discursivo.

### **9.1.1.- Estado Docente: pasado mítico**

El Estado Docente fue una experiencia histórica que tuvo al Estado como eje central en la organización, financiamiento y provisión del servicio educativo. Esto no significa en lo absoluto que no existiese sector privado, pues incluso en ciertos periodos tuvo gran relevancia, sino que implica que el sistema se vertebraba en torno a la responsabilidad estatal sobre la educación obligatoria. Esta configuración estatal tuvo existencia hasta 1973, cuando producto del

golpe militar comenzó a ser desmontada radicalmente. Primero se hizo de forma lenta, pero luego se aceleró con la municipalización y la introducción del *voucher* al comenzar la década del '80. Como se mencionó, cuando sobrevino la dictadura militar, Chile estaba inmerso en un proceso de transformación y masificación de un sistema hasta entonces selectivo que dejaba todavía una gran estela de exclusión.

Pese al tiempo transcurrido, el Estado Docente ha pervivido en la memoria social de distintos actores que reivindican dicho período, pero también ha tenido existencia en el discurso de quienes lo utilizan para valorar positivamente las transformaciones neoliberales introducidas luego de su derrumbe. En esta última posición se encuentra el discurso de los medios, tanto del que son responsables de forma directa como de las voces externas que aparecen en sus páginas con mayor o menor regularidad.

En distintas editoriales y columnas de opinión del periodo, especialmente en *El Mercurio*, se cuestionó a quienes tenían una "visión fuertemente distorsionada (...) [pues] los impulsa una mirada idealizada (...) [ya que] ciertamente, los datos muestran que la realidad del Chile anterior a 1973 fue exactamente la contraria a la imaginada por esos grupos" (*El Mercurio*, "Un pasado erróneamente idealizado", 3.7.2008). En una línea similar, *La Tercera* también criticaba la idealización histórica que se podría encontrar en quienes tienen una mirada nostálgica y buscan oponer a la educación pública con la privada.

También se hace necesario superar la dañina contraposición que se hace entre la educación estatal y la privada, motivada muchas veces por un concepto de Estado docente, que refleja más bien una *nostalgia por una época pretérita erróneamente idealizada*.

(*La Tercera*, "Inicio del año escolar y nuevos desafíos para la educación", 4.3.2009)

En *El Mercurio*, por su parte, se acusó a estos sectores de estar persiguiendo una *quimera* que nunca existió. Para probarlo, la editorial entregó datos que mostrarían que la imagen construida tendría más de *mito* que de realidad histórica.

*Cifras indesmentibles* indican que en 1965 -época de auge de la educación estatal-, el 20 por ciento de los mayores de 25 años jamás había ido a la escuela, y de los que ingresaban a ella, sólo el 20 por ciento terminaba la educación primaria -que sólo alcanzaba a sexta preparatoria-.

(*El Mercurio*, "Un pasado erróneamente idealizado", 3.7.2008)

Tal como en ese extracto, en distintas editoriales y columnas se aportaron números que desmentirían el juicio sobre la superioridad del Estado docente. En particular, se utilizaron para desacreditar la idea de la inclusividad y el carácter igualitario de dicho sistema educativo. Como lo sostuvo un columnista habitual, y en un tono muy similar al observado en el corpus editorial del mismo medio:

...el [primer] mito de la historia: se sostiene que en el pasado Chile tuvo una educación ejemplar. No es así. Durante casi 150 años su educación fue excluyente y elitista. En 1950, un 49% de los niños y jóvenes entre 6 y 18 años permanecía fuera del sistema escolar; apenas un 13% de los alumnos del estrato bajo ingresaba al primer año de la educación media y sólo 3 de cada 100 jóvenes entre 20 y 24 años cursaban estudios superiores. Es un mito por tanto que tuviésemos una educación ejemplar. Ella era un privilegio y una fuente de segregación.

(J. J. Brunner, "Mitos y realidades", *El Mercurio*, 22.6.2008)

Este *topos del número*, como estrategia discursiva, puede ser falaz si de ellos se derivan conclusiones erróneas (Wodak, 2003b) o si se escogen justamente

aquellos números que probarían el argumento, soslayando la existencia de otras evidencias numéricas que anularían tal juicio. Esto último es recurrente en todas las argumentaciones que se construyen a partir de la demonización del Estado docente en los medios. Es así como permanentemente se seleccionan cifras justamente antes que estas comenzasen a mejorar aceleradamente desde la década del 60'. De hecho, columnistas y editorialistas olvidan mencionar, o no valoran, el proceso expansivo en el acceso que vivió el sistema escolar durante los gobiernos de Frei y Allende.<sup>82</sup> Tampoco se contextualiza la experiencia chilena en relación con otros contextos nacionales. Por el contrario, la mayor parte de ellos cosifican el Estado docente, obviando las transformaciones que estaba viviendo la educación en Chile previo al golpe militar.

Por lo mismo, la lectura que desde los medios se hizo del pasado subrayó su naturaleza excluyente y destacó el supuesto subsidio que le entregaba la sociedad a los grupos más poderosos. Por oposición, los argumentos dados desde el periódico buscaban afirmar la actual naturaleza subsidiaria del Estado y la necesidad de solo asistir con el pago de los derechos sociales a quienes no eran capaces de sufragarlos por sí solos.

Se extraña una visión más crítica del pasado. Después de todo, hace tan sólo cinco décadas, la cobertura educacional en los jóvenes entre 15 y 18 años no llegaba al 15 por ciento, y gran parte de los recursos públicos para educación financiaban a unos pocos que accedían a las universidades.

(*El Mercurio*, "¿Qué camino seguir en educación?", 5.10.2006)

---

<sup>82</sup> Una mirada procesual respecto de las políticas educativas antes de 1973 solo se encuentra entre unos pocos columnistas. Es el caso de Cristián Bellei, quien afirma "Si miramos hacia atrás, Chile construyó durante casi todo el siglo XX un sistema escolar administrado desde el Ministerio de Educación. Éste fue exitoso en ampliar la escolaridad, especialmente de los sectores medios, pero mantuvo un carácter fuertemente excluyente hacia los más pobres." (C. Bellei, "¿Quién debiera administrar las escuelas y liceos públicos?", *La Tercera*, 30.9.2006).

En suma, la educación y la universidad estatales de esa época operaban, de hecho, como un mecanismo por el cual la sociedad en general subsidiaba a los más privilegiados. En suma, la educación y la universidad estatales de esa época operaban, de hecho, como un mecanismo por el cual la sociedad en general subsidiaba a los más privilegiados. El contraste con el período 1985-2000 es notable, ya que en apenas 15 años la proporción de profesionales se duplicó, reflejando la apertura de las universidades y la mayor movilidad social de allí resultante.

(*El Mercurio*, "Un pasado erróneamente idealizado", 3.7.2008)

Esta mirada sirvió de soporte para dos argumentos que son centrales en una visión liberal del sistema educativo en Chile. En primer término, se desconfiaba profundamente de la capacidad del Estado docente para producir su propia transformación y mutar hacia un sistema de masas. Si bien en la mayor parte de los sistemas educativos modernos este tránsito lo había conducido el propio Estado y no el mercado (Green, Wolf y Leney, 2001; Zadjá, 2006), el discurso de los medios insistían en la imposibilidad que asistía al Estado docente en Chile de crear un sistema escolar inclusivo y que no subsidiase a los más ricos. Por eso mismo, el discurso mediático reivindica la modernización autoritaria<sup>83</sup>, sin hacer mención al contexto dictatorial que se vivía en dicho momento. Tampoco se mencionaban los efectos que estos procesos tuvieron sobre los actores del sistema educativo y el desmantelamiento que se hizo de un

---

<sup>83</sup> Sobre la supuesta incapacidad del Estado Docente para asumir los desafíos de la masificación – algo que ya se había logrado completamente en educación básica y se avanzaba con rapidez en el nivel secundario-, la columna de Lucía Santa Cruz, historiadora del CEP, sostuvo que: "Efectivamente, desde hace unos años -ante la constatación de la comprobada incapacidad del Estado para resolver por sí solo el enorme problema educacional chileno- se permitió la existencia de una educación subvencionada particular encargada a "sostenedores" privados. Unos, filántropos, sin "fines de lucro". Otros, empresarios, que efectivamente reciben una retribución a cambio de su trabajo y de las cuantiosas inversiones que han hecho para construir y equipar más colegios. Ambos han sido un elemento decisivo en el aumento de la escolaridad y del capital educacional del país en general y han entregado a miles de niños una mejor enseñanza que la estatal. ¿Puede alguien creer que el Estado o los filántropos van a poder llenar el vacío que dejará la desaparición de esta modalidad de la educación subvencionada particular?" (L. Santa Cruz, "Ni calidad ni equidad", *El Mercurio*, 15.4.2007)

sistema escolar que se encontraba en un fuerte periodo expansivo. Esto aparece con claridad en una editorial de *El Mercurio* y una columna de José J. Brunner:

Los alumnos pertenecían a un grupo selecto de elevados ingresos y, dada esa exclusividad, ese sistema no habría sido jamás un mecanismo de efectiva movilidad social, salvo en casos excepcionales. (...) Además, las cifras no mejoraban, ya que no habían cambiado desde 1950, lo que indica que el sistema estatal de la época era un mecanismo inequitativo y que osificaba la movilidad social.

(*El Mercurio*, "Un pasado erróneamente idealizado", 3.7.2008)

A la luz de tan *calamitoso balance*, *¿cómo suponer que el Estado central ha sido en Chile un garante y soporte equitativo del derecho a la educación?* Más bien, actuó como un distribuidor selectivo de las oportunidades de acceso a la educación, favoreciendo sistemáticamente a los herederos del capital cultural y a unas delgadas capas emergentes de las clases medias.

(J. J. Brunner, *El Mercurio*, "Centralismo educacional", 3.9.2006)

El segundo argumento destacaba que los efectos negativos del Estado Docente se perpetúan hasta hoy y que ello explica, en parte, la crisis educativa que se estaba viviendo en Chile.

Además, el financiamiento de la educación [hoy día] debe hacerse cargo de las diferencias de capital cultural de los hogares, que el "Estado docente" ayudó a exacerbar, mediante una inversión que privilegió la educación de unos pocos y excluyó a muchos de acceder al sistema escolar.

(*El Mercurio*, "¿Mucho mercado en educación?", 11.10.2006)

Si antes el sistema educativo era de minorías, hoy es de masas. Ese cambio -de un sistema elitario a uno de masas- explica buena parte de los problemas de la educación contemporánea.

(C. Peña, *El Mercurio*, "Tareas pendientes", 18.11.2007)

En síntesis, la construcción discursiva que se hace del periodo anterior a 1973, desde el total antagonismo, es la condición de posibilidad para la elaboración de un discurso neoliberal que valora positivamente las transformaciones de la dictadura en su faceta modernizadora, sin entrar a preguntarse por la dimensión político-cultural de dicho proyecto. Así mismo, se oscurecen los procesos de cambio que estaba viviendo el sistema educativo democrático previo al golpe cívico-militar y se presenta como único horizonte posible de cambio las reformas neoliberales. Esta diferencia es radical, puesto que ubica la expansión de la ciudadanía como el resultado de la ampliación del mercado. Por eso mismo, el Estado Docente no es recuperable ni asimilable al interior del discurso del mercado, ni tampoco en el de la rendición de cuentas. En esta oposición radical hacia un tipo de Estado que buscaba cumplir un rol central en la construcción social no solo se juega una mirada específica sobre el campo educativo, sino que, por extensión, se hace referencia al conjunto de los campos sociales.

En ese sentido, al vaciar de contenido el Estado Docente y al inocularlo de los significantes de exclusión, privilegios y subsidios a los más ricos, se está cuestionando la posibilidad utilizar esos mismos significantes para designar el presente. Es, de ese modo, un mito.<sup>84</sup> En otras palabras, si el Estado docente simboliza un orden educativo excluyente por excelencia, el modelo de mercado no puede serlo al mismo nivel. Luego, el cuestionamiento hacia quienes lo

---

<sup>84</sup> Para Barthes (1987), los mitos no solo se encuentran presentes en las sociedades primitivas sino que también lo están en las sociedades modernas, y si bien no conforman grandes relatos estructurales que organizan la vida social, si constituyen conjuntos de signos y símbolos que presentan lo social como natural y la eternidad como contingencia. Desde esa óptica, son estructuras intersubjetivas de significación que deben ser comprendidas en el interior de un todo social que necesita ser vivido y percibido como legítimo (Alonso y Fernández, 2013).

defienden es por derivación: lo hacen desde el desconocimiento o por interés. En cualquier caso, se pretende que pierda peso y legitimidad la palabra de quienes defienden y usan en sus discursos la imagen del Estado Docente. Esto busca, entonces, disputarles el poder de representación, como decía Reguillo (2007) sobre el presente a los sectores antimercado que habían logrado crecer con fuerza luego de la masiva movilización del año 2006.

### **9.1.2.- La descentralización inconclusa: municipalización sin autonomía**

La descentralización de la educación pública no fue un tema central en la agenda política hasta que el movimiento estudiantil del 2006 puso en evidencia las dificultades estructurales que entrañaba el actual diseño de la educación pública. Tampoco tenía una presencia notoria en los medios de comunicación y era escasamente considerada como objeto de investigación en los círculos académicos. Pese al déficit de legitimidad que arrastraba desde su origen el proceso de descentralización, el consenso generado en la transición entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, evitó el debate en torno a su pertinencia e implementación. Pese a esto, después de dos décadas de municipalización, los resultados alcanzados no eran los esperados. La prueba nacional SIMCE y también pruebas internacionales como PISA o TIMMS, mostraban estabilidad en la performance de los estudiantes, lo que era interpretado como un signo de estancamiento de la reforma educativa. La educación pública era señalada como la principal responsable de la mala calidad de la enseñanza, pese a lo cual solo en contadas ocasiones, se criticaba la descentralización en sí misma.

Este panorama cambió con la Comisión Asesora para la Presidencia. La reflexión hecha por cierto sector de académicos y de actores sociales permitió que la crítica hacia la calidad de la educación pública se tradujera en un cuestionamiento general sobre la municipalización (Comisión Asesora

Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006b; Donoso et al., 2014). Para ellos, el diagnóstico indicaba el fracaso estructural del diseño institucional y, en función de eso, al interior de la Comisión Asesora insistieron en la necesidad de hacer propuestas para modificar de raíz la municipalización. Es así como propusieron tres diseños alternativos para un nuevo modelo de organización de la educación pública.

Los medios estudiados no coincidieron en el diagnóstico y, por ende, tampoco lo hicieron con las propuestas. Por eso, durante el periodo analizado, *La Tercera* y *El Mercurio* desarrollaron una activa defensa de la descentralización como modelo ideal de organización del sistema educacional, pero sin dejar de cuestionar fuertemente la implementación llevada a cabo en Chile. El diagnóstico de la Comisión Asesora fue criticado por los principales columnistas de ambos periódicos. Uno de ellos, Cristian Larroulet, director del *think tanks* Libertad y Desarrollo, señaló en Octubre del 2006 en *La Tercera*: "Otro cuestionamiento fuera de todo realismo es a la municipalización de la educación. La evidencia mundial muestra que los servicios educacionales son mejores cuando se proveen con autonomía y transparencia." El fondo argumental de esta opinión aparece reiteradamente en ambos medios durante este periodo, constituyendo la base con que evaluarán tanto la nueva Ley General de Educación como el futuro proyecto de Fortalecimiento de la Educación Pública. El siguiente fragmento corresponde a una editorial de *El Mercurio*, donde se define el sistema educativo en Chile como de mala calidad y necesitado de una mayor descentralización:

El sistema tiene malos resultados y está entrabado por un centralismo que ahoga a las escuelas y deja a las municipalidades atadas de manos para introducir correcciones. Todo ello deberá ser abordado cuanto antes, para poder dar el salto cualitativo que el país requiere con creciente urgencia.

(*El Mercurio*, "Tareas pendientes en educación", 15.11.2007)

En diferentes editoriales, se insistió que la mala calidad de la educación pública no era consecuencia de la *lógica de la descentralización*, sino que se debía, como se verá más adelante, a la captura por parte del gremio docente de la que habría sido objeto la red pública, y a las débiles competencias con que contaban los municipios para organizar las escuelas en función de sus necesidades e intereses. Por lo mismo, se llegó a afirmar que no había existido un genuino proceso de municipalización, y que si se hubiese permitido mayor autonomía en la gestión de las escuelas y se hubiese exigido rendición de cuentas, el proceso habría dado frutos.<sup>85</sup>

La municipalización *no fue una verdadera experiencia descentralizadora*, porque no les otorgó real autonomía a los establecimientos ni los hizo rendir cuenta por sus resultados educativos. Un proyecto que aspirase a renovar la educación estatal debería haber avanzado en esa dirección, que es lo que caracteriza a los países con sistemas educacionales estatales exitosos, como Finlandia, Suecia o Nueva Zelandia, por mencionar sólo algunos.

(*El Mercurio*, "Fallas básicas de nuestra educación", 13.12.2008)

Como es usual en las editoriales de *El Mercurio*, se usa la referencia a sistemas educativos extranjeros como *prueba de autoridad*, deslizando la idea que la condición de sistema estatal exitoso se debería a que aquellos países contarían con verdaderos sistemas descentralizados, obviando toda reflexión en torno al resto de las condiciones estructurales en dichos sistema educativos. En la

---

<sup>85</sup> En diciembre de 2008, Harald Beyer publicó en *Puntos de Referencia*, boletín de divulgación del CEP, el documento "El Proyecto de Ley sobre Educación Pública: Un Conjunto de Equívocos". En este sostenía la misma idea que aparece en la editorial de *El Mercurio* del mismo periodo: "La descentralización de la educación chilena no se ha concretado de manera efectiva porque los establecimientos educativos estatales en la práctica no están empoderados, careciendo de la autonomía y, estando exentos, en la práctica, de la rendición de cuentas que es la contrapartida de la primera". (2008, p. 12) Sin atribuir causalidad ni relación directa, constituye, al menos, una prueba de la comunalidad discursiva entre este medio de prensa e investigadores del CEP, y por extensión de otros *think tanks* afines al pensamiento neoliberal en Chile.

misma línea, la editorial de *La Tercera* del 5 de Octubre de 2007 planteaba que la municipalización no puede ser utilizada como 'chivo expiatorio', pues "nunca ha habido una descentralización efectiva". Así, por ejemplo, otra editorial de *La Tercera* afirmaba:

Fue una de las principales reformas del régimen militar y buscaba, en lo medular, mejorar la cobertura de la enseñanza en el país, algo que en efecto se logró. Sin embargo, con el paso de los años la municipalización ha resultado en un trabajo de descentralización de la educación a medias, con problemas en su operación por las debilidades de algunos municipios para cumplir con su labor de administradores y por la falta de recursos. A ello se suma la falta de independencia de las escuelas para hacer uso de esos recursos, innovar en metodologías de enseñanza y escoger y evaluar a directores y docentes.

(*La Tercera*, "El errado debate en torno a la municipalización de la educación", 26.11.2007)

Tal como se advierte, se disocia discursivamente el modelo –la teoría- de su implementación práctica. Esto permite dejar el modelo a salvo de la crítica, algo que es coincidente con el repertorio argumental del neoliberalismo, para quien la eficiencia del *mercado perfecto* es un axioma que está a salvo de las evidencias históricas concretas (Vergara, 2000, 2015). La idea de estar en una *descentralización inconclusa* se organiza en función de un horizonte normativo que es propio de los textos favorables a las políticas de mercado en educación –escuelas autónomas y responsables, compitiendo por las preferencias de los padres-, pero que no tiene existencia fáctica. A partir de una *legitimación teórica* que no requiere verificación (Van Leeuwen, 2008), se sostiene que la mayor autonomía de los centros permitiría una mejor diferenciación de las escuelas, base para una mayor competencia entre ellas, lo que, a su vez, las estimularía a mejorar sus procesos educativos. Es una argumentación que busca sustentar la superioridad de los mecanismos de mercado, en el contexto de un fuerte cuestionamiento a la mercantilización de la educación por parte

de los movimientos estudiantiles y sociales. Por lo mismo, se insiste que quienes no confían en la descentralización y la autonomía de los centros están criticando un modelo que no se ha podido implementar. Ambos periódicos insistirán que el centralismo y la burocracia ahogan la libre iniciativa de las escuelas y sus actores.

...la centralización del sistema sigue siendo excesiva. Aunque las escuelas se traspasaron nominalmente a los municipios, nunca se les entregó a éstos responsabilidad pedagógica, y sólo se les otorgó una función administrativa meramente formal. Las plantas de profesionales y los salarios dependen del Ministerio de Educación, que mediante sus múltiples dependencias continúa decidiendo sobre aspectos centrales del funcionamiento de liceos y escuelas. Por ejemplo, al extenderse la jornada escolar, él decretó cómo debía usarse el tiempo adicional, disponiendo cuánto tiempo debía destinarse a recreo y cómo debía distribuirse el resto de la jornada. *El peso incontrarrestable del ministerio* hace posible abusos de los funcionarios de sus departamentos provinciales, todo lo cual tiene gran influencia en las actividades escolares.

(*El Mercurio*, "Tareas pendientes en educación", 15.11.2007)

No cabe duda de que la gestión municipal tiene deficiencias notorias, pero es erróneo atribuir las a la mala gestión realizada por los municipios, porque en realidad ellos no administran actualmente los colegios. En lo referido a la gestión, los municipios no pueden hoy definir aspectos como la contratación y remuneración de los profesores, determinados por el Estatuto Docente. En lo pedagógico también existen escasos espacios para la gestión propia de cada establecimiento, ya que objetivos, contenidos y planes educativos se fijan a nivel central. En el proyecto no se abordan estos temas.

(*La Tercera*, "Propuesta de nuevas corporaciones para regir la educación municipal", 9.12.2008)

Una estrategia argumental que es recurrente en ambos periódicos al criticar la forma en que se organiza la educación pública es construir lo que Wodak (2003) denomina los topos del *abuso* y el *de la carga*. Desde una perspectiva normativa, en las editoriales de ambos periódicos se evalúa como excesiva la presencia del Ministerio de Educación y se indica que el centralismo genera *naturalmente* abusos por parte de los funcionarios que tienen mayor cercanía con las escuelas. La elección de la palabra *peso* y del atributo *incontrarrestable* para referirse a la acción del Ministerio de Educación es significativo, por cuanto, manifiesta una valoración negativa a priori sobre la participación del Estado en educación. Se le reconoce discursivamente al Estado el carácter de agente, pero sus acciones aparecen con frecuencia asociadas a conductas y consecuencias negativas. En este caso, quienes las sufren son las municipalidades, las escuelas y el conjunto de actores escolares. La conclusión lógica es plantear la necesidad de terminar con estas situaciones de arbitrariedad y modificar el diseño institucional que permite los abusos que se transforman en una carga para las escuelas. En distintas oportunidades, los medios ejemplifican con la *maraña burocrática* que entrabaría la labor de la escuela:

Un liceo está sujeto al control de su corporación municipal; al de la secretaría ministerial provincial; al de la secretaría regional, y al del ministerio. Ellos se superponen, impartiendo instrucciones y solicitando los más disímiles e inútiles informes, que agobian y ponen en jaque a sus directores. Además, en el ministerio existen cargos como el de jefe de horas libres de los alumnos, deslumbrante ejemplo de la burocracia que caracteriza la injerencia del Estado.

(*El Mercurio*, "Educación", 22.12.2008)

Por lo anterior, se señala que el rol del Estado en un sistema educativo descentralizado y competitivo debería estar circunscrito al diseño y gestión de las políticas educativas. En su editorial del 3 de Diciembre del 2008, *El Mercurio* planteará que el "Estado central no debe gestionar directa o

indirectamente establecimientos educativos, porque se diluyen completamente las responsabilidades por los resultados". Con esto incide en la superioridad de los mecanismos de rendición de cuentas basados en el mercado en comparación con aquellos realizados a través de canales administrativos y políticos. De este modo, los medios plantean la necesidad de restringir la función del Estado, lo que se asocia con discursos cercanos a la Nueva Gestión Pública y a los discursos que promueven el accountability de mercado (Clarke, Gewirtz y McLaughlin, 2000; Verger y Curran, 2014). Nuevamente, se usan los ejemplos comparados como prueba de autoridad, sin necesariamente contextualizar dichas experiencias ni mencionar su diversidad:

Los países que han mostrado mejores resultados en este ámbito responden a sistemas en los que la educación está encomendada a actores y comunidades locales no gubernamentales, principalmente porque la misión del Estado no debe ser otra que diseñar y supervisar las políticas educativas; nunca gestionarlas. Centralizar la gestión, lo convierte en juez y parte, lo que dificulta los mecanismos de control.

(*La Tercera*, "El errado debate en torno a la municipalización de la educación", 26.11.2007)

De acuerdo a lo señalado en varias editoriales, el *excesivo centralismo* imposibilitaría a los centros y a los municipios a decidir por sí mismos el tipo de educación que quieren ofrecer. Como señala la editorial de *El Mercurio* del 13 de Noviembre del 2007, al incidir en el mismo *topos* de abuso sobre las escuelas por parte del Estado: "En la actualidad, la autonomía de los establecimientos es mucho más limitada que cuanto habitualmente se supone y el control del Estado, más extenso, aunque incorrectamente enfocado. En gran medida, tal distorsión lesiona la autonomía". Este tipo de argumentaciones que remarcan la ausencia de autonomía y el peso del nivel central sobre los restantes niveles, se hicieron más frecuentes una vez que desde ciertos sectores sociales y políticos se planteó con mayor claridad la necesidad de "desmunicipalizar" la educación (Congreso Nacional de

Estudiantes Secundarios, 2007). Tal como se ha mencionado en capítulos anteriores, el número de editoriales y de columnas de opinión se intensificó en ambos periódicos, en general defendiendo la necesidad de enajenar aún más competencias del nivel central y transferirlas a los niveles inferiores, de preferencia lo más cerca de la escuela y de los usuarios. Por eso cuando el gobierno propuso reorganizar la educación municipal en servicios de educación pública de carácter regional o que reuniesen a varios municipios, desde *El Mercurio* se señaló que si bien la municipalización había sido un fracaso, lo que cabía era profundizar la descentralización y entregarles la mayor autonomía posible a las escuelas y a los municipios. Para esto se utilizó una estrategia argumentativa basada en una concesión aparente, pues primero se reconoció el fracaso de la descentralización en términos históricos, para después defender la validez del modelo.

Una extensa literatura técnica señala que, para lograr establecimientos y docentes eficaces, se requiere aprovechar su liderazgo y permitirles hacerse cargo de la marcha del proceso educativo. El proyecto, en vez de reconocer que la municipalización fue un proceso de descentralización incompleto, porque falló en dotar a las escuelas y liceos de la autonomía necesaria para llevar adelante sus tareas, renuncia a avanzar en esa dirección, y más bien retrocede.

(*El Mercurio*, "Cambios en educación estatal", 11.11.2008)

En este discurso gerencialista sobre la descentralización y la autonomía de las escuelas existen ciertos silencios importantes, en especial, los que están referidos a la desigualdad, la segregación y la participación, que han sido mencionados en diferentes estudios como los principales rasgos del sistema educativo en Chile (Acuña, Assaél, Contreras y Peralta, 2014; Cornejo et al., 2007; Falabella, 2014, 2015; Navarro, 2002; OCDE, 2004; Redondo, 2015; Valenzuela et al., 2010).

### **9.1.3.- Competencia imperfecta entre la escuela pública y la particular subvencionada**

Para *La Tercera* y *El Mercurio* la competencia en educación constituye una herramienta clave para el buen funcionamiento del sistema escolar. Pese a ser defensores de este esquema, la valoración que hacen de su implementación era, en muchas ocasiones, crítica. Pese a esto, cuando emergieron fuertes cuestionamientos públicos a los efectos del cuasimercado en la calidad y la equidad del sistema, los medios asumieron una posición de defensa activa de los mecanismos de mercado. El argumento utilizado indicaba que el problema radicaba en no haber sido implementados correctamente, lo que, según su lectura, disminuye sus potenciales efectos beneficiosos. En suma, las deficiencias se derivan de no estar en un mercado efectivamente competitivo.

Además, no todos los establecimientos tienen incentivos para "competir" por los estudiantes. La mitad de la matrícula escolar asiste a liceos municipales que carecen de autonomía para definir sus equipos docentes y de gestión, y la merma de estudiantes no se traduce en pérdidas de ingresos, como sí sucede en los colegios particulares subvencionados. Siendo así, las posibilidades y estímulos para intentar proveer una educación de calidad no están presentes en estos establecimientos. La idea de un sistema escolar que descansa en mecanismos de mercado para elevar los aprendizajes de nuestros estudiantes hace agua por distintos lados.

(*El Mercurio*, "¿Mucho mercado en educación?", 11.10.2006)

En el texto subyace un discurso que polariza el sistema educativo entre escuelas que compiten por los estudiantes a través de entregar un mejor servicio (los privados) y una red educativa pública que, al no tener incentivos adecuados para competir, no se esfuerza por proveer una educación de calidad. La lógica de identificar *buenos* y *malos centros*, parece estar fundada en una teoría previa, antes que en una revisión en profundidad de los estudios

realizados en Chile o en la evidencia comparada sobre los modos específicos en que los centros educativos, tanto públicos como privados, buscan seleccionar a los mejores estudiantes posibles.

Otra dimensión de este proceso de construcción de la imagen de un *mercado educativo inconcluso* como una de las causas de la crisis de la educación, es el cuestionamiento a la educación pública por encontrarse operando fuera de las leyes mercantiles. Incluso, se ha llegado a publicar que el Estado restringe abiertamente la apertura de colegios particular subvencionado para proteger a las escuelas municipales de la competencia, algo que es evidentemente falso.<sup>86</sup> Se sostiene que esto introduce distorsiones en el mercado y afecta, a su vez, al propio funcionamiento de la red pública haciéndola ineficiente y condenando a recibir un mal servicio a los estudiantes que la han escogido. Las estrategias argumentales respecto a estos temas suelen ser reiterativas. En muchas ocasiones, se utiliza la *generalización*, la que se expresa, por ejemplo, a través de homogeneizar la experiencia de los municipios, presentando casos excepcionales como si fuesen la norma. Una segunda estrategia es la *desacreditación del oponente*, en este caso la red municipal, cuestionando que ella opera según una *lógica no económica*, como se observa en las siguientes citas:

---

<sup>86</sup> En algunas ocasiones se difundieron imágenes y representaciones que generalizan o que incluso eran abiertamente falsas en relación con la educación pública y el comportamiento del mercado en Chile. Una de las columnas afirmó, apoyándose en la autoridad de 'entendidos en la materia', que el Estado habría estado restringiendo sistemáticamente la apertura de colegios privados subvencionados, cuando la evidencia muestra exactamente lo contrario, tanto por el crecimiento explosivo de estos como por la neutralidad en el trato del estado hacia todo tipo de proveedores que ha significado una masiva transferencia de fondos públicos a privados. La columna en cuestión firmada por A. Donoso, economista afirmaba que: "la permanente incapacidad de las autoridades para lograr establecer mecanismos de evaluación de desempeño y difundir resultados que permitan una selección informada. Por último, según entendidos y desde hace algunos años, protección de la competencia a los colegios municipales por la vía de no autorizar nuevos colegios privados en su radio de acción." (A. Donoso, *La Tercera*, "Malas noticias para los pingüinos", 29.4.2007)

En la actualidad, las escuelas continúan operando independientemente de sus resultados, y se conocen casos extremos en que el número de alumnos es mínimo -incluso uno solo-, sin que el plantel deje de funcionar.

(*El Mercurio*, "¿Mucho mercado en educación?", 11.10.2006)

Sin embargo, mantener artificialmente abiertos colegios que no son elegidos por las familias significa desviar recursos desde otras escuelas municipales, afectando el desempeño general del municipio en educación. Así, revertir la caída en la matrícula se tornaría todavía más difícil, y el escenario más probable es una aceleración de dicha caída.

(*El Mercurio*, "Educación pública: defensa equivocada", 29.11.2007)

De los anteriores fragmentos se puede colegir la exigencia a los centros públicos, por parte de los medios, de que funcionen utilizando una similar racionalidad y lógica a la de los centros privados. Dicho de otro modo, deberían funcionar teniendo en consideración sus resultados, pues la pervivencia de establecimientos con pobres resultados daña la red municipal y la educación en general. El corolario de esta representación es la noción ampliamente extendida en los medios acerca de que la educación privada obtiene sistemáticamente mejores resultados, debido a las características de su organización.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Al calor de la fuerte evidencia existente, distintos columnistas enfatizaron la idea que luego de corregir los resultados por nivel socioeconómico no existía tal superioridad de la educación privada en relación con la pública. Entre estos columnas se pueden encontrar las de E. Schieffelbein ("Colegios: ¿Municipales vs. privados?", *La Tercera*, 30.11.2006), C. Bellei ("¿Quién debiera administrar las escuelas y liceos públicos?", *El Mercurio*, 30.9.2006) J. E. García Huidobro ("Educación: primer acuerdo", *La Tercera*, 14.11.2007) o L. Riveros ("Un compromiso por Chile: Mejor educación", *El Mercurio*, 20.6.2008). Pese a esto, en relación con este tema, el tono general de los medios es monocorde al comparar editoriales y la mayor parte de las columnas de opinión, En la misma línea también irán la mayor proporción de cartas al director –en particular, las que corresponden a investigadores de los *think tanks* liberales y a las epístolas de los representantes gremiales de la educación privada. Ambas categorías de actores tuvieron un sobreacceso en el espacio de las cartas al director y como fuente noticiosa.

Sobre la influencia de estas medidas en la calidad, está demostrado que los colegios particulares subvencionados lo han hecho mejor que los municipales, porque su estructura está diseñada para que si lo hacen mal, pierdan ingresos. Los colegios municipales tienen menor libertad, porque con el estatuto docente no pueden remover profesores y, por lo tanto, si hay bajas en la matrícula, no es posible reducir los costos.

(C. Sapelli, "Fin del lucro: la visión económica", *La Tercera*, 21.4.2007)

Esta opinión era reforzada por distintos expertos en los espacios de opinión de los periódicos, quienes además hacían extensiva la idea que más allá de los resultados académicos, la oferta privada responde mejor a lo que las familias buscan en términos generales. En ese sentido, las ofertas de educación existentes en el mercado se adecuarían mejor a las diversas demandas de las familias.<sup>88</sup> Plantearán la idea que el mercado y la competencia estimula naturalmente la diversidad de tipos de escuelas, algo que a nivel de sentido común es incontrovertible, pero que la evidencia del funcionamiento de mercados educativos no avala (Lubienski, 2006). Así, por ejemplo, tres investigadoras de Libertad y Desarrollo y el economista y futuro Ministro de Educación, Joaquín Lavín, sostuvieron en sendas columnas:

---

<sup>88</sup> Dentro de este proceso de colonización del saber económico sobre otras esferas, como es el caso de la educación, se manifestó en la tendencia a asimilar los procesos pedagógicos y de gestión escolar exitosos a los de cualquier empresa o agente del campo productivo y económico. Por ende, existiría una debilidad inherente a la forma organizacional provista por el Estado. En una columna, el economista Álvaro Fischer, sostuvo: "la educación es esencialmente experimental (...) no existe un manual de procedimientos para ser exitoso y que, por lo tanto, un ambiente sanamente competitivo no sólo no es perjudicial para alcanzar sus objetivos, sino que, por el contrario, puede resultar particularmente estimulante. Descartar esa forma de pensar no sólo hace perder lo recién mencionado, sino que además reduce las opciones educativas al voluntarismo que caracteriza a la enseñanza estatal actual, la hace tender hacia un dirigismo centralista que establece programas y metodologías necesariamente rígidas y únicas, y conduce a proponer procesos de evaluación burocráticos y formales que no elevan la calidad educativa. Es como resultado de situaciones como las descritas que nuestra educación municipalizada se mantiene estancada en la penosa mediocridad que hoy exhibe. (A. Fischer, *La Tercera*, "El falaz temor al lucro", 2.5.2007)

Una mirada un poco más profunda nos muestra que la matrícula municipal está disminuyendo porque los padres están optando por escuelas particulares, que responderían mejor a sus demandas, otorgándoles mejores resultados en términos de aprendizajes, pero también formación valórica, disciplina, etcétera, que, como lo demuestran diversas encuestas, conforman el concepto de calidad que los apoderados están buscando.

(L. M. Budge, C. Velasco y P. Matte, "El verdadero problema de la educación", *El Mercurio*, 10.10.2006)

Presidenta: siento que está cometiendo un error grave. Lo primero es que está equivocando el blanco al cual apuntar. El problema es la educación municipal. Ahí es donde están los malos resultados. Y justamente la noticia buena de los últimos años era que personas emprendedoras y con vocación de servicio, muchas de ellas profesores, se la jugaran por crear colegios donde más se necesitaban, otorgándoles por fin una alternativa a las familias más pobres. Y así hoy los colegios particulares subvencionados educan a tantos niños como los colegios municipales, que a su vez están quedando cada vez más vacíos.

(J. Lavín, "Estimada Presidenta", *El Mercurio*, 14.4.2007)

Si bien durante el periodo se plantearon críticas sobre ciertas escuelas privadas subvencionadas, estos casos siempre fueron presentados como excepciones a la norma. En forma de *concesión aparente*, siempre constituía un reconocimiento menor, sólo un momento de la argumentación, antes de cuestionar al conjunto de las escuelas públicas. Esta representación de sentido común que destaca la superioridad de la privada fue frecuente en las editoriales y la mayor parte de las columnas de opinión. Pese a esto, algunos expertos insistirán en que el problema de la calidad es extensivo al conjunto del sistema escolar. Como señala el economista Eduardo Engel, en *La Tercera*:

Existe amplio consenso en que el principal problema de la educación en Chile es la mala calidad. Nos va muy mal en pruebas que comparan la calidad de la educación entre países. El rendimiento promedio de los colegios municipalizados y subvencionados es pobrísimo; aun el rendimiento de los mejores colegios privados no llega siquiera a los niveles promedio de países desarrollados.

(E. Engel, "El lucro y las platas públicas", *La Tercera*, 15.4.2007).

Pese a lo anterior, la mayor parte de los columnistas coincide en que el problema de la educación en Chile es, en primer término, un problema de la educación pública. Para fundamentar esto se suele mencionar la existencia de evidencia empírica que sostiene el juicio sobre la superioridad de la privada, aunque en la mayoría de los casos no identifican la fuente referenciada, ni mencionan el carácter controvertido del tema y la existencia de innumerables trabajos que afirman lo contrario. Se sostiene además que los padres escogen escuelas privadas y que, merced a esto, la matrícula de la educación pública no deja de descender debido a su deficiente calidad académica.<sup>89</sup> Para esto se utiliza lo que Wodak (2003) menciona como *topos de realidad*, que se caracteriza por su naturaleza tautológica: los centros privados son mejores

---

<sup>89</sup> Una muestra de las aseveraciones que le atribuyen superioridad a la educación privada, en base a estudios que no se identifican pero que su sola mención funciona como estrategia de legitimación, se encuentra en la columna de opinión de *La Tercera* firmada por Ignacio Irarrázabal, del 12 de Abril de 2007, "¿Por qué el fin del lucro?". El autor sostiene que "en casi 25 años, este modelo ha dado muestras de mayor competencia, lo que se refleja en un fuerte cambio en la participación relativa de la matrícula pública o municipal respecto de la particular subvencionada, que ha aumentado casi tres veces. Estudios de opinión muestran que los padres prefieren elegir en especial colegios particulares subvencionados. Y diversas investigaciones señalan que estos últimos obtienen mejor rendimiento, medido si se mide por nivel socioeconómico". Por su parte, una editorial de *La Tercera*, en el mismo sentido afirmaba: "De hecho, los resultados del Simce en cierta manera ratifican hasta qué punto la discusión sobre la Loce parece desencaminada, pues, casos excepcionales aparte, los colegios particulares y subvencionados reflejan mejores desempeños. Más aun, la decisión de, por primera vez, ordenar los resultados según nivel socioeconómico confirma que los colegios municipales -donde se concentra la mayoría de los alumnos de bajos recursos- tienden a obtener malos resultados. (*La Tercera*, "El errado enfoque de la Loce a la luz del SIMCE", 12.5.2007).

porque los eligen los padres y son escogidos por las familias porque son mejores (Redondo, Descouvieres y Rojas, 2004). Esto se realiza a través de *metaopiniones* y *atribuciones*, donde los medios argumentan a partir de las opiniones que ellos mismos les atribuyen a los padres:

Por ejemplo, una idea clave [del proyecto de Ley General de Educación] es terminar con el lucro como incentivo para quienes desarrollan un proyecto educacional que reciba recursos públicos. Hasta ahora no se conoce evidencia concreta de un nexo entre dicho incentivo y la calidad de educación. Si acaso, la evidencia apunta a que los establecimientos particulares subvencionados obtienen mejores resultados en la prueba Simce y que *-puestos a elegir entre ese tipo de plantel y uno municipal-* son los que prefiere una mayoría de los padres.

(*La Tercera*, "Loce y calidad educativa: ¿énfasis equivocado?", 11.4.2007)

Los medios insistirán que la libertad de elección no está operando en la dirección que la teoría supone, y esto, al menos, por dos motivos: i) por falta de información adecuada sobre los resultados de los establecimientos o por la complejidad en la forma de entregar los resultados de la prueba SIMCE, lo que disminuye la posibilidad de comparar los rendimientos de los centros y así escoger al que mejor lo hace; y, ii) por el hecho que el sistema funcionaba sobre la base de un *voucher* por alumno similar e independiente de las condiciones socioeconómicas de las familias, lo que constituía un incentivo para que los centros seleccionaran a los mejores estudiantes. Respecto de esto último, durante el periodo de este estudio se aprobó la Ley de Subvención Preferencial, lo que fue valorado por los medios al incrementarse el valor del *voucher* en el caso de alumnos de menores recursos. Por su parte, en relación con la necesidad de mayor información para una adecuada elección de centro, en las editoriales se insiste en la necesidad de mejorar los niveles de publicidad de los resultados, reclamando que los padres reciban información detallada sobre el rendimiento de su hijo y no sólo conozcan los resultados por medio de la escuela, tal como ocurre actualmente.

En términos generales, los medios de prensa sostienen explícitamente la necesidad de que los centros municipales y privados funcionen en base a dinámicas de mercado. Este mensaje tiene como destinatario principal el sistema municipal de educación, pues se dice que sus escuelas viven protegidas de los rigores de la competencia con otros centros y resultan inmunes a las consecuencias de sus malas prácticas y pobres resultados. Se les invita a que asuman formas propias de la educación privada para mejorar su gestión. Debido a la renuencia de la educación municipal a verse expuestos a la dinámica de competencia entre redes, dada la desigualdad estructural entre la educación pública y la privada, los medios los presentan como privilegiados. La educación privada subvencionada aparece como modelo a seguir, siendo considerada también de naturaleza pública, funciona haciendo caso a las señales del mercado, es responsable de sus resultados es presentada como más sensible a los deseos y expectativas de los consumidores. Este discurso es construido a partir de premisas teóricas sin mayor evidencia concreta que le avale, tiene una fuerte correspondencia con los textos clásicos de los teóricos a favor del mercado en educación.

Finalmente, para intensificar la competencia entre centros se plantea la necesidad de mejorar la información entregada por las pruebas de rendimiento y permitir que ésta llegue de forma individualizada a las escuelas y a las familias. Al igual que las teorías de la *school choice* confían en las bondades de la libre elección como el mejor indicador de la calidad de las escuelas y en un Estado subsidiario que establece un marco regulatorio basado en una rendición de cuentas de mercado. En términos generales, la hipótesis que prima es que la solución al problema de la calidad de la educación en Chile es una *salida hacia adelante*; esto es, profundizar los mecanismos de mercado y ampliar las dinámicas de competencia y los incentivos al conjunto de los actores educativos, llegando incluso a proponer que considere al conjunto de la oferta educativa como pública.

#### 9.1.4.- Captura del proveedor

La tesis de que los sistemas públicos suelen ser utilizados por ciertos grupos para asegurar sus cuotas de poder y resguardar sus intereses, fundamentalmente quienes están encargados de su provisión, está presente con fuerza en el discurso de ambos medios. Ahora bien, en general, aquellos grupos que están en oposición al discurso pro mercado de los medios suelen ser identificados como grupos de interés, con intereses corporativos y que se oponen al interés general o bien público. Los grupos de similares características, pero con los cuales los medios poseen afinidad ideológica no suelen recibir dicha denominación. Proveniente de la economía neoclásica y de la literatura sobre la nueva gestión pública (Chubb y Moe, 1988), este argumento se hace extensivo al conjunto de los sectores que gestionan bienes públicos sin arreglo a formas de responsabilización mercantil por su desempeño; en particular si cuentan con organizaciones sindicales.<sup>90</sup> En educación, esta tesis se aplica de preferencia a los profesores y su organización gremial, el Colegio de Profesores, aunque por extensión en ocasiones también es utilizada con los alcaldes, responsables políticos de las administraciones municipales de educación. Se debe tener presente lo indicado anteriormente, los medios de prensa estudiados sostienen representar simbólicamente a la nación, a la sociedad o a la opinión pública, como un cuerpo que tendría una identidad homogénea a la cual se oponen estos grupos con intereses corporativos.

El argumento de la captura del servicio por parte del proveedor suele ser utilizado para explicar la mala calidad de la educación pública, dado que se

---

<sup>90</sup> Una muestra de este argumento, se encuentra en una de las columnas de opinión escritas por el economista, Álvaro Fischer, quien afirmó la predisposición natural de las organizaciones de maximizar individualmente los beneficios al menor costo perjudicaba el bien público que se decía promover: "Los sindicatos de la salud estatal, de médicos de la salud municipalizada o de profesores dedican la mayor parte de su actividad a mejorar sus remuneraciones, a aliviar sus condiciones de trabajo o a impedir que se evalúe su desempeño" (*El Mercurio*, "El falaz temor al lucro", 2/5/2007).

asocia a la existencia de un marco de relaciones entre el Estado y el cuerpo docente que facilita el mantenimiento de privilegios por parte de los maestros. Esta situación estaría protegiendo a los malos profesionales en desmedro de los derechos de los estudiantes y familias de recibir un servicio de buena calidad.<sup>91</sup> Esta característica del sistema escolar habría sido parcialmente modificada con la introducción de la libertad de elección por parte de los padres, la descentralización, la extensión de la educación privada subvencionada y la liberalización de las relaciones laborales durante la dictadura, sometiendo a los profesores al código del trabajo e impidiendo que negociaran directamente con el Estado.

Este argumento se complementa con la idea que al promulgarse el Estatuto Docente en 1990 por parte del primer gobierno democrático la posibilidad de responsabilizar a los profesores del sector público por su desempeño se habría limitado severamente. Por este motivo, el debate en torno al Estatuto Docente, significativo flotante continuamente demonizado por los medios, volvía con relativa intensidad cada cierto periodo, tal como ocurrió en el contexto del conflicto iniciado el 2006. Al respecto, la confluencia entre discurso editorial de los medios y posición de los columnistas es evidente, en particular con los economistas:

---

<sup>91</sup> En ambos periódicos se encuentra cotidianamente voces ideológicamente extremas en su apoyo a las políticas de mercado, al lado de las cuales el discurso editorial de los propios medios parece templado. Es el caso de columnistas, muchos de ellos ex funcionarios de la dictadura, como Álvaro Bardón, Hermógenes Pérez de Arce, José Piñera, Juan Ramón Valente u otros personeros que hicieron una defensa doctrinaria del Estado mínimo, la introducción agresiva de mecanismos de mercado en educación y la reducción del poder de los sindicatos y organizaciones gremiales. En una de sus columnas, Álvaro Bardón manifestó que "el Colegio de Profesores es un grupo de interés, por lo que no debe ser el que defina la política educacional. Ellos están contentos con el Estatuto Docente, un obsequio de Lagos y la Concertación, que les garantiza un sueldo de por vida, hagan o no clases, buenas o malas. El modelo corporativista de la Concertación, de "escuchar a los grupos interesados", siempre conduce a que el ciudadano pierda." (*El Mercurio*, "Herejías educacionales", 26/10/2006)

Este episodio nos deja ver, por una parte, la capacidad de captura que tiene uno de los más poderosos lobbies en Chile: el Colegio de Profesores. El estatuto docente impide despidos y limita el manejo de personal, negocian directamente sus remuneraciones con el Gobierno y actúan al margen de la ley cuando llaman a rechazar las evaluaciones. Ahora, cuando poco faltaba para abrir un espacio en el monopolio que protege su profesión, movieron nuevamente sus hilos, doblegando al Gobierno y a la Concertación.

(L. Larraín, "¿Quién quiere mejorar la calidad de la Educación?", *El Mercurio*, 22.3.2009)

La educación pública ha sido capturada históricamente por intereses particulares, como lo son los de los profesores. Los arreglos institucionales que se han ido configurando -el Estatuto Docente es el más obvio de ellos- están totalmente alejados de los intereses ciudadanos.

(H. Beyer, "¿Desmunicipalizar la educación?", *El Mercurio*, 18.11.2007)

Así, mientras otros sectores apostaban por instalar una carrera docente, el discurso que de preferencia circulaba en *La Tercera* y *El Mercurio* insistía en la necesidad de establecer incentivos económicos que implicaran, por ejemplo, el pago por desempeño, medido en función de los resultados académicos de los alumnos. Desde esta óptica, la rigidez del Estatuto Docente sería una de las principales causas de la mala calidad de la educación. Esta opinión es ampliamente compartida por los medios, y la mayor parte de discursos que son citados o referidos en ellos.<sup>92</sup> Con el fin de sostener este tipo de juicios, se suele apelar a la estrategia de legitimación por *autoridad del experto* (Van Leeuwen, 2008):

---

<sup>92</sup> En una columna, Juan Antonio Guzmán, ingeniero de la U. Católica, empresario, militante de la UDI y ex ministro de educación de la dictadura, escribe: "Se echa de menos que no se haya planteado abierta y derechamente la imprescindible necesidad de derogar el actual Estatuto Docente, el que por aproximadamente una década y media ha impedido la adecuada y correcta gestión de los recursos humanos del profesorado, habiendo creado una casi total inamovilidad de los profesores. Ello ha sido, a nuestro juicio, una causal principal del actual deterioro de la calidad de la educación." (*La Tercera*, "Educación: consenso y necesidad país", 12/8/2007)

El diagnóstico es bastante compartido por expertos y actores políticos respecto de que las principales falencias radican en aspectos como la rigidez del Estatuto Docente, la incomprensible (e inaceptable) resistencia de muchos profesores a ser evaluados en su desempeño profesional.

(*La Tercera*, "Reforma en educación: un espacio para avanzar en el debate", 7/11/2007)

Desde esta perspectiva, el Estatuto Docente habría introducido elementos que dificultan la gestión autónoma de las escuelas y de los municipios y reafirman el poder del profesorado sobre el conjunto del sistema educativo, siendo en la práctica un grupo profesional privilegiado. Para ello se emiten juicios que son legitimados a partir de una evidencia internacional que no se precisa:

...el Estatuto Docente ha creado una rigidez extraordinaria en todo el sistema educacional, impidiendo que muchos establecimientos puedan solucionar los problemas, porque esa ley, simplemente, no lo permite. Un director con ánimo de mejorar sustancialmente sus resultados no puede seleccionar al equipo profesional de su escuela y está obligado a trabajar con quienes tienen el privilegio de un contrato inamovible. Ningún sistema educacional con buenos resultados tiene normas tan rígidas como éstas.

(*El Mercurio*, "Tareas pendientes en educación", 15.11.2007)

En este contexto, la propuesta de los medios resulta simple: trasladar el ámbito de las negociaciones laborales de los docentes a los municipios o, en lo posible, a las propias escuelas, incentivándolos a mejorar, perfeccionarse y hacer un mejor trabajo.

...[se debería tener] un financiamiento apropiado y adecuadas condiciones laborales para los profesores, que permitan a los establecimientos

diferenciar los salarios de acuerdo con su desempeño, y hacer cesar sus servicios si no se adaptan al proyecto educativo del establecimiento.

(*El Mercurio*, "¿Qué camino seguir en educación?", 5.10. 2006)

La propuesta de liberalizar las relaciones laborales es parte sustantiva de la agenda educativa de ambos medios. Sin embargo, cada vez que se mencionan este tipo de propuestas, no se alude a las difíciles condiciones en las que se encuentra una parte significativa de los docentes de la red privada (Colegio de Profesores, 2006) Esto es importante, dado que el marco de relaciones laborales que estos periódicos promueven para los docentes de la red pública es justamente aquel que predomina en los centros privados. Estos últimos suelen obtener menores salarios, tienen horarios más extensos y viven una alta inestabilidad laboral (OCDE, 2004). Por otra parte, la evidencia acerca de que la docencia mejora en la medida en que se incrementan o se aplican incentivos económicos es débil (Darling-Hammond, 2001).

#### **9.1.5.- Apuntes sobre la crisis educativa: la necesidad del cambio**

La crisis educativa iniciada en 2006, y que aún hoy no se cierra, advino sin anunciarse. Como se describió, no estaba en la agenda de ninguno de los candidatos que participaron de la elección presidencial del año anterior. Sin embargo, existían señales desde hace años que se estaba incubando una sorda molestia en muchos sectores, en especial en el estudiantado. Ellos vivían a diario la experiencia de estar escolarizados en un sistema estructuralmente organizado para repartir desigualmente las oportunidades escolares. Pese a eso, el reclamo estudiantil comenzó demandando a las autoridades políticas soluciones a problemas epidérmicos. La aparente superficialidad de sus demandas –pedían cambios en la administración del pase escolar en el transporte público- escondía una crisis que adquiriría una masividad y profundidad no vista con anterioridad, ni siquiera en plena dictadura. Frente a

la pasividad de la elite gobernante, la crisis escaló y modificó el escenario del campo educativo por completo. En adelante, los problemas a debatir mutaron, aparecieron nuevos actores en el debate político y las soluciones ofrecidas estaban en el terreno de lo que era impensable hasta hacía poco.

En este cuadro, los medios de prensa tuvieron una actuación destacada. Creció la publicación diaria sobre educación, se amplió su espacio y frecuencia, en especial, de las notas de opinión. Posiblemente, esto expresaba la necesidad de resignificar y dotar de sentido lo que estaba ocurriendo. También de responder a la creciente demanda pública por información en este campo. Estrategia comercial e interés doctrinario se hacen indiscernibles. No es casual, entonces, que en momentos donde el tono del debate más se apartaba de lo establecido, se incrementaba este esfuerzo por parte de los medios. Su compromiso con el status quo y las políticas educativas imperantes se hizo evidente. Cualquier cambio, desde su óptica, debía ir en la línea de profundizar los ejes centrales del modelo antes que de su transformación. Las voces que cuestionaban el diseño institucional de mercado, y que asumían que lo que estaba ocurriendo era una oportunidad de cambio radical del sistema educativo, fueron desapareciendo de las páginas de los medios. La construcción de una narrativa homogénea, solo con pequeñas modulaciones, en la línea de defender el modelo educativo de mercado se hizo evidente en la misma medida que el discurso oposicional se volvía más denso y se planteaba objetivos de mayor alcance, como eran revertir o modificar el proceso de municipalización, terminar con el lucro y eliminar la selección escolar. La crisis, para estos sectores, solo podía ser resuelta si se modificaban los fundamentos del modelo.

Sin embargo, la crisis educativa de la cual hablaron los medios poco se parecía a la que se escuchaba en las calles. Como se ha expuesto en esta primera parte, el diagnóstico hecho circular por los medios de prensa identificó como el principal problema de la educación chilena su baja calidad, en especial, la que era provista por el sector municipal. Más adelante, algunos harán extensiva esta crítica también al sector subvencionado, aun cuando los

propósitos no serán limitar su acción, sino que aumentar el compromiso del Estado con estos agentes privados. En ese sentido, las editoriales de los medios y la mayor parte de los columnistas no identificaban en la desigualdad estructural, la segregación o la privatización del sistema un problema central del sistema educativo en Chile.

En términos generales, desde su perspectiva, la crisis de calidad provenía de un deficiente despliegue del modelo educativo de mercado, antes que de las características, profundidad e intensidad de su implementación. Eran la debilidad y las inconsistencias al momento de ser aplicado lo que explicaba, desde esta óptica, la mala percepción subjetiva y el estancamiento en los resultados en pruebas estandarizadas. Las razones de ello se encontrarían en: i) *descentralización incompleta*, sin autonomía de los agentes educativos, con escasas competencias y atribuciones por parte de los niveles inferiores, y una elevada concentración de roles y funciones en el Estado; ii) *debilidad de los mecanismos de competencia*, existiendo pocos incentivos individuales e institucionales para la mejora, además, de poca información e inadecuada para la comparación de escuelas por parte de los consumidores de educación (léase familias); iii) *escasa responsabilización de los agentes educativos*, individuales y colectivos por el desempeño, en particular por los resultados de aprendizaje en las pruebas, permitiendo que no se internalicen los costos por hacerlo mal; y, iv) *captura del proveedor*, por el excesivo peso que tendrían los docentes y las organizaciones sindicales de docentes, por un régimen legal de estabilidad que incentivaría a la no mejora de las performances de los docentes.

El diagnóstico que se puede delinear del análisis de editoriales y de columnas de opinión no concordaba con la mirada que tenían muchos de los investigadores sobre el sistema educativo en Chile (Cavieres, 2009; Donoso, 2004; Falabella, 2008; García-Huidobro, 2004; García-Huidobro y Bellei, 2003; Hsieh y Urquiola, 2003; McEwan, 2002; Navarro, 2002; OCDE, 2004; Redondo, 2005; Redondo et al., 2007; Serván, 2005). Si cabe, este apuntaba justamente en sentido contrario.

## 9.2.- Construyendo políticas educativas: 'consenso de las elites'

En cuanto la educación, lo que pensemos y hagamos respecto a ella es algo que nos compete a todos, estamos todos llamados a intervenir de manera legítima o, dicho de otra forma, a ser considerados interlocutores válidos en la discusión de sus orientaciones (...) [y] que se involucre la palabra de todos los afectados en igualdad de condiciones, y no sólo la de aquellos que saben o se fungen como expertos

(Salvat, 2005, p. 19)

La cobertura dada a la tramitación de la Ley General de Educación permite conocer las representaciones de los medios sobre cómo deben ser construidas las políticas educativas. Es un tema relevante en una sociedad democrática, puesto que de esta definición dependen los espacios y canales de deliberación, los actores que participan de los mismos y el tipo de saber que se moviliza en la construcción de la política. Es así como de la lectura de editoriales, columnas de opinión y otros textos periodísticos del periodo, se pueden extraer nociones sobre cómo los medios representan normativa y empíricamente el proceso de construcción, diseño e implementación de las políticas educativas. El siguiente extracto de una editorial de *El Mercurio*, identifica varias de las cualidades que debiera tener una 'buena reforma educativa':

Diversas personalidades han planteado reformas que merecen ser abordadas o estudiadas. Sin embargo, algunas propuestas se formulan sin un análisis cuidadoso. En este ámbito -como en otros- ha habido demasiada improvisación en el diseño de las políticas públicas, pero avanzar en él requeriría ensayar diversas opciones antes de proponer

transformaciones que afectarían a todo el sistema educacional. Toda propuesta de reforma importante debe tener un sustento sólido e, idealmente, basarse en una evaluación de impacto técnicamente confiable. Por eso, en diversos países se procede de modo gradual en la aplicación de políticas nuevas, muy especialmente en educación.

(*El Mercurio*, "Otras propuestas en educación", 23.11.2007)

En la cita anterior son mencionadas algunas de las características fundamentales que, para los medios, deben tener las políticas públicas, en particular las de educación. La mención específica a la necesidad de contar con evaluaciones de impacto o de evidencia empírica manifiesta el privilegio que tienen en este campo ciertos tipos de saber basados en un acercamiento cuantitativo a la realidad. En ese sentido, la deliberación política como base de construcción normativa se vuelve sospechosa si no cuenta con una fuerte guía de saber especializado. El experto Juan Enrique Froemel, fue incluso más lejos en esta perspectiva:

Lo más preocupante es que no existe evidencia respecto de las fuentes que puedan hacer que esta iniciativa de ley sea el camino acertado para resolver el problema de la educación municipal. En un tema como la educación, que aspira a tener visos de ciencia, la verdad no se alcanza por la negociación, sino que por la comparación de alternativas basadas en datos lo más duros posibles.

(J. E. Froemel, "Una reforma contra la evidencia", *La Tercera*, 11.12.2008).

Como será reiteradamente expresado, en ambos medios se promoverá la gradualidad en la implementación de las políticas y la exigencia que estas cuenten con evidencia empíricamente contrastable. Por eso se insistirá en la virtud de las reformas construidas por equipos –o comisiones– técnicamente sólidos. Esta posición será refrendada por la mayor parte de los columnistas, quienes apoyaron el argumento que las políticas educativas debían ser

definidas y diseñadas por profesionales altamente capacitados y con gran experiencia en políticas públicas. No extrañar esta opinión dada la posición estructural de la mayor parte de los columnistas de los periódicos.<sup>93</sup> En muchas ocasiones, ellos mismos han sido ungidos en el papel de expertos y han formado parte de distintas comisiones técnicas, en educación y otros campos. Pese a esta orientación monocorde de los columnistas sobre este punto, existieron algunas voces divergentes.<sup>94</sup>

Coherente con el supuesto discursivo de ambos medios, de que las bases del modelo educativo son correctas, se sostiene que las reformas no deben apuntar a modificar los ejes del sistema educativo de mercado, sino que deben perfeccionarlo o modificar aspectos no sustantivos del mismo, pero que afecten aspectos de la vida cotidiana de los sujetos:

---

<sup>93</sup> En las siguientes comisiones participaron algunos de los columnistas que encontramos en los medios: i) *Comisión Nacional para la Modernización de la Educación* (1993): José J. Brunner y Cristian Larroulet ii) *Comisión SIMCE* (2003): Juan E. Froemel, Pablo González, Juan E. García Huidobro y Mariana Aylwin; iii) *Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación* (2006): Juan E. García Huidobro, José J. Brunner, Pablo González Alejandra Mizala, Harald Beyer, Carolina Velasco, Loreto Fontaine, Cristian Bellei, Carlos Peña, Luz M. Budge, Dante Contreras, Patricia Matte iv) *Comisión Asesora Presidencial Educ. Superior* (2007): Carlos Peña y Pedro P. Rosso; v) Comisión Educación Técnico Profesional (2008): Francisco Gallego y Gonzalo Vargas.

<sup>94</sup> En este punto en concreto, una de las voces divergentes corresponde a Carlos Peña, quien señaló: "Uno de los rasgos más acentuados de la administración del Estado en Chile en los últimos años, ha sido el imperio del *policy making*, de los procesos de diseño y ejecución de las políticas públicas. Como si por alguna extraña razón hubiera un tipo de profesionales que, con su saber, son capaces de definir los límites de lo posible, en las últimas décadas en Chile hemos asistido a la hegemonía del *policy maker*, del experto en políticas públicas que, esgrimiendo certificados y títulos, reclama su derecho a manejar el Estado, rebajando a los políticos a la categoría de saltimbanquis y a los ciudadanos a la de simples consumidores" (C. Peña, "El deseo vacío", *El Mercurio*, 10.12.2006). Por su parte, el Presidente de la Federación de Estudiantes de Chile, Nicolás Grau, escribió una columna donde señalaba: "La democracia restringida y menoscabada de los tecnócratas de la educación, carente de buenos resultados, parece ser una inmejorable oportunidad para demostrar las virtudes de un sistema democrático, profundo y participativo, en el cual el diálogo social, apoyado por las ciencias que estudian las políticas educativas, permita construir propuestas que, sin compromisos con la defensa irreflexiva de los gobiernos pasados, ponga el acento en el futuro de los niños y niñas del país." (N. Grau, "Cierta melancolía de los "sabios", *El Mercurio*, 5.10.2006). Pese a esto, estas voces fueron minoritarias en el discurso mediático.

Las buenas reformas mejoran la labor cotidiana sin estridencias y realzan la creatividad de las personas. La intervención en las grandes estructuras no mejora nada, y suele llevar fracasos insospechados.

*(El Mercurio, "Educación", 22.12.2008)*

Una tercera característica ideal de las reformas para los medios, y en general de las políticas educativas, es que estas deben ser construidas como políticas de Estado y no de gobiernos. Se insistirá en que el sistema educativo para su progreso requiere estabilidad y no quedar sujetos a los vaivenes propios de mayorías ocasionales.

La ministra ha dicho, con razón, que cualquier cambio que se pretenda hacer al acuerdo debe ser consensuado, tal como lo fue su contenido. Más aun, es bueno que ningún sector pueda definir por sí solo el curso de una política pública que incide en aspectos tan fundamentales para la vida de las personas y el futuro del país.

*(La Tercera, "Retrasos en la reforma a la educación", 24.5.2008)*

Esta noción incorpora como rasgo normativo de una buena política algo que en el caso de Chile es una condición propia del marco constitucional instalado en dictadura. En otras palabras, debido a la Constitución del '80 existe una imposibilidad legal de cambiar los aspectos estructurales de la educación, aquellos que están regulados por la Constitución o las leyes con rango orgánico, si no se cuenta con mayorías calificadas que permitan aprobar las normas que exigen quorum supramayoritarios. En ese sentido, el acuerdo con las minorías surge como una necesidad impuesta por la sobrerrepresentación de estas últimas, en concreto, con los sectores de la derecha política. De ese modo, lo que para estos medios es valorado como la necesidad de alcanzar consensos en las políticas fundamentales, para otros es la expresión más prístina del poder de veto de ciertos grupos sociales y políticos, volviendo en

inalcanzable cualquier cambio estructural sin la aprobación de la minoría (Garretón, 2013).

Esta posición respecto a la búsqueda de los consensos en la tramitación de las leyes educativas fundamentales en democracia, como fue el caso de la Ley General de Educación, no solo fue expresada en el cuerpo editorial, sino que también distintos columnistas se manifestaron en el mismo sentido. Entre ellos, un conocido lobbyista de la Concertación, Eugenio Tironi, y el Arzobispo de Santiago, Francisco Javier Errázuriz, quien refrendo esta visión sobre las reformas:

...la educación es tan importante que las políticas públicas que la inspiran deben diseñarse con el mayor consenso social posible, y que las normas legales que regulan su marco general deben ser aprobadas o modificadas con un quórum alto que refleje efectivamente dicho consenso, porque se trata de un asunto de Estado. Con el proceder legal que ahora se propone se perdería además la gran ventaja de la estabilidad que distingue a una ley constitucional (...) La regulación educacional debe ser fruto de un gran consenso y tiene que establecerse o modificarse con un alto quórum que lo exprese.

(F. J. Errázuriz, Arzobispo de Santiago, "A nadie puede serle indiferente", *El Mercurio*, 6.5.2007)

[La Ley General de Educación] *O nace de un consenso amplio, o nacerá muerta desde el punto de vista de su legitimidad y eficacia. Los políticos han de saber que la educación bien merece una tregua.*

(E. Tironi, "Tregua", *El Mercurio*, 24.7.2007)

En este contexto, el proceso iniciado con el Consejo Asesor para la Presidencia no podía ser bien visto desde los medios. En la práctica, su composición, el modo de proceder y al alcance de sus propuestas generaron, casi desde un comienzo, resquemores en la prensa. Los principales cuestionamientos apuntaron a la incorporación en la deliberación a representantes del mundo

estudiantil, secundarios y universitarios. Ambos medios los describieron como bien intencionados, pero enfatizaron que actuaban movidos por intereses corporativos y que carecían de las capacidades y competencias mínimas para llevar adelante una reflexión y debate en profundidad sobre las políticas educativas.

Si bien los alumnos son los más afectados por la calidad de la educación y tienen una experiencia y un conocimiento insustituibles acerca del verdadero funcionamiento del sistema educacional chileno, para elaborar políticas públicas se requieren una formación más completa y una capacidad de dominar instrumentos analíticos que sería absurdo exigirles a quienes cursan enseñanza media.

*(El Mercurio, "Retiros de la comisión", 7.12.2006)*

La diversidad de intereses, así como las profundas discrepancias respecto de temas de fondo, como el lucro o el sistema de gestión de los establecimientos, de por sí difíciles de manejar, lo fueron aún más en un grupo que se empeñó en incluir, en una discusión de alta complejidad técnica y de profundos alcances para el futuro del país, a adolescentes en plena formación de quienes no se puede legítimamente esperar -a pesar de la sinceridad de sus propósitos y la seriedad de su compromiso- criterios y conocimientos lo suficientemente maduros en un tema de esta envergadura.

*(La Tercera, "Deserciones del Consejo Asesor de Educación", 8.12.2006)*

Luego que el primer proyecto de Ley General de Educación no reuniera el apoyo mínimo para ser aprobado, el gobierno buscó generar acuerdos con la derecha. Este paso fue valorado en los medios de prensa:

Un paso que parece haberse dado ayer con La firma en La Moneda entre gobierno y oposición, de un compromiso para impulsar la nueva ley de educación. El acuerdo alcanzado entre las distintas fuerzas políticas con representación en el Congreso es positivo, porque reconoce la necesidad

de que un cambio como el que debe llevarse a cabo en la educación del país sólo puede concretarse si responde a una política de Estado y no a visiones partidistas.

(*La Tercera*, "Las señales positivas del acuerdo sobre educación", 14.11.2007)

El acuerdo, aunque está lejos de ser perfecto y satisfacer a todos los sectores, es valioso y representa un gran paso en un sector que ha demostrado serias dificultades para ponerse a la altura de las exigencias de una sociedad compleja, y que ha tenido pocas oportunidades para introducir políticas que efectivamente contribuyan a una educación de calidad para todos los niños y jóvenes del país.

(*El Mercurio*, "¿Naufragará el acuerdo educacional?", 5.6.2008)

El acuerdo entre el gobierno y la oposición de derecha fue cuestionado por algunos parlamentarios de la coalición gobernante y por estudiantes y docentes, quienes se movilizaron activamente durante el año 2008.<sup>95</sup> Por el contrario, para un columnista como José J. Brunner, este acuerdo reflejaba la capacidad de liderazgo de los grupos dirigentes de una sociedad:

Finalmente tenemos un acuerdo educacional. El amplio consenso allí expresado para modernizar el sistema escolar es un hecho trascendental.

---

<sup>95</sup> La idea que el acuerdo intralite coloca a Chile en el plano de las democracias responsables, lo expresó Cristian Larroulet, de Libertad y Desarrollo y uno de los redactores de la Ley General de Educación, en su columna de *La Tercera* "Las señales del acuerdo educacional", del 21 de Noviembre de 2007. Para ello, compara la actuación política de la clase política chilena con la observada en otros países de América Latina, utilizando una difusa referencia al populismo chavista: "...el acuerdo ha mostrado que la clase política del país es capaz de superar las batallas diarias para proyectar políticas que van a afectar a la sociedad en el muy largo plazo. En una materia especialmente sensible producto de las diferencias doctrinarias, se pudo alcanzar un acuerdo, colocando así a los jóvenes y a los niños en la primera prioridad. En un momento en que las encuestas muestran una ciudadanía que critica a los partidos políticos y a los parlamentarios, se valoriza su rol y con ello se fortalecen nuestra democracia y sus actores. Esto es muy importante en un momento en donde el populismo chavista se extiende en América Latina."

Representa, en su mejor momento, la capacidad de los grupos dirigentes para conciliar posiciones e intereses divergentes, subordinándolos a un objetivo común: mejorar la calidad de nuestra educación. Significa recuperar el valor de las políticas de Estado y reconocer que la colaboración es más productiva que la confrontación y que la imposición de puntos de vista excluyentes.

(J. J. Brunner, "Educación: del acuerdo a la práctica", *La Tercera*, 14.11.2007)

En los periódicos se valoró especialmente que la negociación se circunscribiera a los partidos con representación parlamentaria. La exclusión progresiva de los actores sociales de este debate, algo que se manifestó discursivamente a través de la *desacreditación del oponente* (Van Dijk, 2005b), buscó limitar la deliberación al ámbito de aquellas reformas que fuesen posibles de ser aprobadas en el congreso. En ese sentido, el proceso histórico se fue acercando al ideal elitista de deliberación política que promovían los medios.<sup>96</sup> Pese a esto, la prensa no dejó pasar la oportunidad de integrar a los movimientos sociales y el Consejo Asesor en su relato del proceso de construcción de la nueva ley. Si bien, en un inicio las editoriales habían manifestado una férrea oposición hacia dicho espacio de confluencia de actores sociales, académicos y representantes institucionales, hacia el final valoraron dicho espacio como un eslabón más en el proceso que condujo a la Ley General de Educación, esperando incrementar su débil legitimidad social.

...producto de un largo y trabajoso proceso de discusión que se inició tras la llamada "revuelta de los pingüinos" de 2006, a la que siguió la conformación de una comisión de expertos que, tras meses de

---

<sup>96</sup> De acuerdo con Castillo (2015, p. s/d), la democracia elitista, de acuerdo a la tradición schumpeteriana, posee las siguientes características: "(a) pluralista, la sociedad en la que debe funcionar contiene a sujetos de diversos intereses (consumidores y empresarios); (b) elitista, el papel principal en el proceso político es asignado a los grupos dirigentes que se escogen a sí mismos; y (c) es un modelo de equilibrio, esto es, el proceso democrático es entendido en tanto un sistema que mantiene el equilibrio entre la oferta y la demanda de las mercaderías políticas".

deliberaciones, hizo una propuesta al Ejecutivo. Este negoció con todos los partidos y alcanzó con ellos un acuerdo transversal que fue solemnizado en La Moneda, donde los líderes de distintos sectores políticos y la Presidenta alzaron juntos las manos en señal de consenso.

(*La Tercera*, "El debate en torno al proyecto de Ley General de Educación", 8.6.2008)

Esta editorial traza una línea de continuidad entre la movilización y la resolución del conflicto operado por la elite política y sus expertos, desconociendo la distancia insalvable que existe entre ambos procesos. Con este fin, en la prensa se destacó la participación de los actores sociales en el rol de agentes al denunciar y poner en evidencia una situación, pero vieron con sospecha su presencia en la fase de deliberación política. Este modo de tratar mediáticamente la forma de construir una reforma educativa no corresponde solamente a la descripción de una política en concreto, sino que los medios lo presentan como un modelo a seguir. El acuerdo entre elites en la definición de los problemas y en las soluciones a adoptar es el camino en el cual concuerdan los medios y los principales columnistas, quienes cuentan con un capital simbólico diferenciado producto del reconocimiento como expertos por el hecho de ser reconocidos como tales en los propios medios de comunicación.

### **9.3.- Discurso del mercado: la necesidad de su profundización**

Este discurso, instalado en los años '80 en Chile, entiende el sistema educativo como un mercado que produce determinados bienes que son apropiados privadamente. En este mercado, los agentes compiten por obtener la preferencia de los consumidores –estudiantes y familias-. En Chile esto se ha dado con una importante autonomía de los proveedores –públicos y/o privados-, con financiamiento a la demanda la competencia, con información pública respecto de la performance de los establecimientos y con una total

libertad de elección por parte de los 'consumidores-familias' para escoger escuelas. Junto con eso, se desarrolló un proceso de descentralización de la educación pública y se le obligó a competir por los recursos con el resto de proveedores de cualquier titularidad jurídica. Estas políticas han convivido, sin embargo, con un proceso de recentralización creciente y un fuerte proceso de estandarización y control por parte del Estado central en el curriculum, masivas políticas de examinación y de responsabilización por los desempeños. Este sistema descansa sobre los supuestos que la competencia dinamiza el mercado, que los consumidores eligen racional y libremente el mejor servicio con la información disponible (Acuña et al., 2014) y que los agentes en un contexto de incentivos adecuadamente diseñados se comportarán de un modo que maximice la calidad del servicio educativo prestado.

Durante el debate sobre la Ley General de Educación, el discurso mediático insistió en profundizar el sistema educativo de mercado. A partir de las principales propuestas de reforma educativa del periodo, los medios desplegaron un discurso de fortalecimiento del mercado educativo en torno a: i) proteger y mejorar los incentivos de los proveedores privados de los servicios educativos (debate sobre el lucro); ii) autonomía, elección y libertad de enseñanza (debate sobre la selección escolar); y, iii) neutralidad del estado y profundización de la descentralización escolar (debate sobre desmunicipalizar la educación pública).

El análisis de cada uno de estos ámbitos estará centrado en el discurso que ponen en circulación los medios, los supuestos sobre los cuales se asientan, las estrategias discursivas, los silencios que es posible encontrar y el modo en el cual legitiman lo que se sostiene. En ese sentido, antes que la verosimilitud del contenido, interesa el discurso como un dispositivo constructor de significaciones, relaciones y representaciones.

### 9.3.1.- Debate sobre el afán de lucro

Cuando Michelle Bachelet presentó el borrador del proyecto de Ley General de Educación, en el cual se prohibía el afán de lucro para los proveedores educativos privados con y sin subvención estatal, se generó una reacción sin precedentes en los diarios *La Tercera* y *El Mercurio*. Durante las semanas siguientes a este anuncio creció exponencialmente la cobertura dada a lo educativo, y en particular a este tema.<sup>97</sup> Esto se expresó en una ampliación de los espacios interpretativos y de opinión, con numerosas columnas y editoriales, cuestionando el anuncio. La tonalidad de las publicaciones se hizo aún más reducida, aun cuando se buscasen voces de distintas posiciones políticas. Todas criticaban el fondo y la forma de la medida. Si bien este tema había estado en debate desde la Comisión Asesora, pocos esperaban este anuncio. Tal como lo refleja una editorial de *La Tercera*:

Ahora, al propiciar respecto de la reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) un innecesario y distractor debate sobre el rol del lucro en la educación, una vez más el gobierno tropieza solo. Este era un tema reconocidamente polémico que no había sido zanjado por el Consejo Asesor Presidencial de la Educación en cuyo informe debía basarse el gobierno para proponer cambios a la ley. Nadie esperaba que formara parte del proyecto de ley que firmó la Presidenta el lunes.

(*La Tercera*, "Cambio a la Loce: el enfoque equivocado", 15.4.2007)

---

<sup>97</sup> En *La Tercera*, por ejemplo, se publicaron noticias, reportajes o crónicas con los siguientes encabezados: "Eliminar el lucro no tendría efectos enormes sobre el rendimiento escolar" (23.4.2007), y "Experimento concluye que escuelas con fines de lucro logran mejores resultados" (11.11.2007). Titulares similares se observaron en *El Mercurio*: "Objeción al lucro se incluyó a última hora" (12.4.2007), "Lucro y calidad de educación no tienen relación", (13.4.2007), "DC le plantea a Provoste sus dudas por el fin del lucro" (14.4.2007), "En el lucro no está el problema educacional" (14.4.2007), "Alvear cuestiona fin del lucro en educación" (16.4.2007), "Frei cuestiona el fin del lucro" (17.4.2007), "Provoste aclarará hoy lío del lucro en Cámara de Diputados" (17.4.2007), "La subvención y el lucro se llevan bien con la calidad en Maipú" (23.4.2007) y "Hipocresía ante el dinero" (30.4.2007).

La propuesta del gobierno de prohibir el lucro obligó al posicionamiento de la prensa. El debate estaba llegando a la médula del modelo, y el discurso de los medios apuntó en, al menos, tres direcciones: definir qué se entendía por lucro; comprender las motivaciones, la significación y las consecuencias de dicha medida; y, por último, propuestas de solución que conducirán a fortalecer la agenda de la rendición de cuentas. En cada uno de estos ámbitos se establecerán vínculos interdiscursivos fuertes con los espacios de opinión de los periódicos.

La definición teórica de lucro propuesta por los medios indicaba que este correspondía a la 'justa retribución' económica por cualquier tipo de actividad. Esta extensión del concepto no correspondía a lo que estaba señalado en el ordenamiento legal y a lo que el propio proyecto buscaba normar. Las autoridades manifestaron en distintas oportunidades que lucro correspondía al retiro de utilidades de una empresa determinada, algo que hasta ese momento estaba permitido en educación obligatoria por la ley educativa de 1990. Pese a esto, editoriales y columnas de opinión insistirán en resignificar el concepto de un modo amplio, homologándolo a la retribución obtenida por el factor trabajo:

...es útil clarificar que el lucro no es algo pecaminoso ni virtuoso per se, sino, simplemente, el provecho o ganancia que se obtiene al arriesgar un capital físico, una máquina, un dinero o un trabajo -capital humano- en alguna actividad apreciada por las personas.

(*El Mercurio*, "Lucro en educación", 19.11.2007)

Nótese el uso del término "lucro", que es la forma más peyorativa en el idioma chileno para definir la legítima ganancia, aunque, en la práctica, "lucran", vale decir, obtienen una retribución monetaria por su aporte a la educación, la ministra, los profesores, los directores y todo el personal del Ministerio de Educación, entre otros.

(L. Santa Cruz, "Ni calidad ni equidad", *El Mercurio*, 15.4.2007)

La retórica que afirma que "no se debe obtener ganancias del sufrimiento de otros" o que "no se debe educar si se hace para ganar dinero" está permanentemente siendo cuestionada en el propio sistema estatal -donde el lucro está supuestamente vedado- por la compleja red de intercambio comercial, de pago de servicios y remuneraciones, de actividades de la más diversa índole que sustentan la educación y salud estatales. Sólo escapan a ello quienes voluntariamente, y sin pago de por medio, ayudan en hospitales o escuelas, en una labor encomiable, pero sobre la cual no es posible sustentar la totalidad del sistema de salud y educación de un país.

(A. Fischer, "El falaz temor al lucro", *El Mercurio*, 2.5.2007)

De ese modo, el lucro aparece como un mecanismo moralmente neutro, como recompensa a cualquier individuo independiente de su posición en la escala social, y que incluso, como algunos sostendrán, no es privativo de la esfera privada. En lo que todos concuerdan, sin embargo, es que es una medida que no abordaría el problema central de la educación chilena: la calidad. En este contexto, innumerables editoriales y columnas utilizaron la estrategia discursiva del *topos de la inutilidad o desventaja* (Wodak, 2003b), cuyo esquema argumentativo causal indica que si una decisión no tendrá las consecuencias pronosticadas es mejor no llevar adelante dicha medida<sup>98</sup>:

---

<sup>98</sup> Como parte de las estrategias mediáticas fue común utilizar referencias que fuesen lo más amplias posibles en términos de ubicación en el escenario político. Así, la defensa del lucro se hace, casi desde un comienzo, articulando las estrategias argumentativas de las editoriales, de académicos y expertos de derecha, con académicos o dirigentes políticos tradicionalmente identificados con la centroizquierda, pero liberales en su concepción de las relaciones entre el mercado y el Estado. Al respecto, como muestra se puede citar una columna de Sergio Bitar, ex ministro de Allende y ministro de Educación de Ricardo Lagos, quien sostuvo a los pocos días de presentada la propuesta de Bachelet que: "En cuanto al lucro, se trata de un artículo que requiere un quórum de aprobación de cuatro séptimos, mayoría que la Concertación no posee. Por lo tanto, su redacción final necesitará un acuerdo amplio. ¿Cuál es el tema de fondo? ¿Es el lucro esencial para la calidad? No lo es. Más lucro no significa más calidad. Tampoco es un factor antagónico a la calidad. ¿De qué se trata, entonces? Debemos ser capaces de distinguir los aspectos valóricos, básicos en un proyecto de sociedad, de los aspectos operacionales". (S. Bitar, "De la cobertura a la calidad", *El Mercurio*, 23.4.2007).

Especialistas como José Joaquín Brunner y Patricia Matte, los ex ministros de Educación Sergio Bitar, Mariana Aylwin y otros han sido categóricos en afirmar que no hay relación alguna entre los fines de lucro y la calidad de la educación. El ex ministro Bitar, que ha considerado perfectamente legítimo el planteamiento del Gobierno, ha hecho ver también que "no existe ningún antecedente cuantitativo serio que señale una relación entre lucro y calidad".

(*El Mercurio*, "Fines de lucro en educación", 19.4.2007)

...la discusión se ha focalizado en el motivo de lucro, esto es, el derecho de los sostenedores constituidos en sociedades comerciales a existir, o la obligación de transformarse en fundaciones o corporaciones. Cabe, pues, preguntarse: ¿cuánto contribuye al doble fin del Plege [Proyecto de Ley General de Educación] -igualdad y calidad- la eliminación de este tipo de sostenedores? Muy poco, probablemente, si acaso algo.

(J. J. Brunner, "Ley, lucro y educación", *La Tercera*, 12.4.2007)

En las editoriales, el discurso sobre la irrelevancia de debatir sobre el lucro suele solía ir acompañado de la idea de que el problema de la calidad de la educación es un rasgo más presente en la educación pública y no de la red privada, con o sin fines de lucro. Como se expresó con anterioridad, el discurso mediático insistirá en que la escuela pública suele ser capturada por los proveedores (profesores, directores, administradores municipales, etc.), no internaliza los costos de la competencia y con frecuencia es poco sensible a las exigencias de la demanda. Esto explicaría que la educación privada reciba las preferencias de los padres y obtengan mejores resultados en los test estandarizados. Ambos elementos constituirán el centro de aquello que en los medios se entiende por calidad educativa.

Para sostener la crítica sobre la irrelevancia de prohibir el lucro, los medios recurren a otras dos estrategias argumentales complementarias: por un lado, se sostiene que si el lucro es una práctica común en la provisión de otros bienes públicos y está presente en diferentes contextos, no tiene sentido

rechazarlo en educación. Por otro, se argumenta en base a la costumbre, mediante el *topos de la historia*, el que indicaría que si durante la historia el Estado ha financiado a instituciones educativas de distinta naturaleza jurídica, entre ellas las con fines de lucro, no se justifica su exclusión en el presente.

Las autoridades han esgrimido un segundo argumento, puramente formal: nadie debe lucrar con subvenciones que provienen del Estado. Pero ello ocurre en todos los campos en que hay subvenciones estatales, y las más notorias en estos precisos días son las que se discuten para el Transantiago, que nadie ha puesto en duda que van a empresas con fines de lucro.

(*El Mercurio*, "Fines de lucro en educación", 19.4.2007)

El Estado chileno buscó tempranamente seguir esta línea. La Ley de Instrucción Primaria Obligatoria (1920) establece una subvención por alumno en favor de escuelas sostenidas por todo tipo de agentes privados: propietarios, industriales, instituciones de beneficencia y sociedades de cualquiera clase, incluso comerciales, bajo la condición de cumplir con una serie de requisitos legales. Tal ha sido la tradición nacional, no siempre bien lograda por el lado de las regulaciones. La LOCE es sólo un botón de muestra. En suma, Chile hace rato optó por la colaboración público-privada en su sistema escolar.

(J. J. Brunner, "Lucro y educación", *El Mercurio*, 22.4.2007)

Otro elemento que explicaría la existencia del lucro, y que legitima el discurso de los medios a este respecto, es que el afán de lucro sería un rasgo inherente

a la naturaleza humana.<sup>99</sup> Esta concepción, tributaria de la idea del *homo economicus* y de la teoría de la acción racional, los lleva a sostener que las disposiciones de los agentes, que no son sino las de los agentes económicos, son materializaciones ahistóricas y universales (Bourdieu, 2001a). Esta pulsión natural, que movilizaría a los individuos en cualquier condición y actividad, sería la misma que afecta el comportamiento colectivo de las instituciones. Lo social surge, entonces, como agregación de las conductas, disposiciones y manifestaciones individuales, que proceden de forma espontánea, aun cuando independientes de toda intención humana. Esta noción neoliberal de orden social subyace al conjunto de editoriales y se encuentra en muchas de las columnas de opinión, en particular las escritas por economistas. Una de ellas es particularmente explícita al respecto:

...los seres humanos responden a incentivos, el ánimo de lucro ocupa un lugar central, y éste no puede eliminarse por decreto. Disponemos, sin embargo, de un marco de análisis con ya más de doscientos años de antigüedad, que otorga un consuelo a quienes les preocupa la ubicuidad del ánimo de lucro en la actividad humana. Me refiero, por cierto, a Adam Smith y "la mano invisible" del mercado. Es el ánimo de lucro, y no la buena voluntad de los vendedores ambulantes, lo que hace "aparecer", como de la nada, a una nutrida oferta de paraguas en la calle en días de lluvias imprevistas. Si dependiera de la buena voluntad de algunos parroquianos que nos prestaran gentilmente paraguas en un día de lluvia cualquiera, nos mojaríamos como pollos y pasaríamos resfriados.

(J. Quiroz, "El lucro', 'la mano invisible', y todo eso" *El Mercurio*, 15.4.2007)

---

<sup>99</sup> Este concepto de los incentivos como motor de la conducta humana y la necesidad de adaptar las instituciones y estructuras sociales a los mismos, aparece en una columna de Joaquín Lavín, escrita en forma epistolar a la Presidenta Bachelet: "Todos nos movemos por incentivos, Presidenta. Para algunos el incentivo es plata, para otros -quizás como usted o como yo- es votos, o popularidad, o fama. Está en la naturaleza humana. Lo importante no es suprimir los incentivos, sino diseñar un sistema para que esos incentivos muevan a las personas a lograr el objetivo final que usted y todos queremos: mejorar la calidad de la educación." (J. Lavín, "Estimada Presidenta", *El Mercurio*, 14.4.2007)

Lo anterior conduce a la pregunta sobre qué explicaría el anuncio de esta medida hecho por el gobierno. Al respecto, en *La Tercera* y *El Mercurio* la respuesta es coincidente. Aquello que lo explicaría sería una motivación 'ideológica' que ve en el lucro un anatema, que se enfrenta a la naturaleza humana y a la evidencia existente sobre la necesidad de los incentivos correctos en las sociedades 'libres y democráticas'.<sup>100</sup> Las críticas a la norma también apuntaron a su inconstitucionalidad -*topos de ilegalidad*, según Wodak (2003b)-.

...el proyecto trasunta ideologismo: el lenguaje del mensaje, que ve en el lucro una situación rayana en la inmoralidad, y las declaraciones de la ministra en cuanto a que el rechazo a su término es porque "les duele el bolsillo" parecían felizmente extirpados del lenguaje político.

(*El Mercurio*, "¿Y la calidad de la educación?", 11.4.2007)

...la idea parece tener una carga ideológica negativa importante: que la verdadera calidad supone ausencia de afán de lucro, como si éste per se de alguna manera "contaminara" la eficacia de un proyecto educativo determinado. Un concepto que sería con seguridad fuertemente resistido si se sugiriera aplicarlo a otras actividades, como la salud o la vivienda.

(*La Tercera*, "Loce y calidad educativa: ¿énfasis equivocado?", 11.4.2007)

---

<sup>100</sup> Es interesante que en el debate público, el significante 'ideológico' adquirió una relevancia central, convirtiéndose en un calificativo cuya sola mención bastaba para desacreditar al oponente. Una muestra de este juego de acusaciones se puede ver en la siguiente editorial de *La Tercera*: "La Presidenta se equivoca al acusar a sus críticos de "ideologizar" la discusión: es la idea de apuntar al lucro como un incentivo de alguna manera incompatible con la calidad educativa lo que delata un prisma ideológico en el enfoque de los problemas de la educación. Lo mismo hacen las palabras de la titular de Educación en cuanto a que a los sostenedores "les duele el bolsillo". ¿No es acaso una visión ideológica asociar el lucro con la avaricia, como parece sugerir la ministra en el caso de los colegios privados?" (*La Tercera*, "Cambio a la Loce: el enfoque equivocado", 15.4.2007)

Desde un comienzo se sostuvo que de eliminarse el lucro del sistema escolar las consecuencias serían negativas y en varios niveles. En ese sentido, construir discursivamente *futuros hipotéticos* (Reyes, 2011) operó como un *topos del peligro* (Wodak, 2003b) o estrategia de deslegitimación de la política que se estaba buscando implementar. En las páginas editoriales se mencionaron los efectos perniciosos sobre los 'emprendedores' y el capital.<sup>101</sup> Entre los columnistas, por su parte, se señaló que de implementarse esta medida produciría desmotivación "a las personas que quieren emprender" (C. Larroulet, "La defensa de las ideas en la educación", *La Tercera*, 25.11.2007), generaría inestabilidad, crearía incentivos para eludir y sólo favorecería "a los sostenedores en condiciones de movilizar redes de apoyo económico, social o eclesiástico" (J. J. Brunner, "Educación: ¿Son posibles los acuerdos?", *El Mercurio*, 19.4.2007). El Arzobispo de Santiago, en su columna "A nadie puede serle indiferente", del 6 de mayo de 2007, sostuvo que este "proyecto de ley, sin embargo, no incentiva ni apoya a los particulares para que tomen iniciativas en el campo de la educación en los sectores de mayor pobreza, ya que suprime la obtención de una ganancia; por mínima que ella sea".

En la misma dirección, distintas columnas señalaron que el proyecto ponía en riesgo la diversidad educativa en Chile, donde existía una amplia gama de sostenedores y de proyectos educacionales, afectando la libertad de elegir (G. Elacqua, "El debate político sobre selección y lucro", *La Tercera*, 12.11.2007). Frente a esto, solo poder escolarizarse en la educación pública es presentado como una condena para quien la sufre (J. Quiroz, "'El lucro', 'la mano invisible', y todo eso", *El Mercurio*, 15.4.2007). Sin embargo, para otros columnistas la disyuntiva entre el Estado y la oferta religiosa, que en muchos

---

<sup>101</sup> En términos de modelo antropológico del neoliberalismo, influido particularmente por la corriente austriaca de Von Mises y Hayek, la figura del *emprendedor* es, al mismo tiempo, innovador y explotador de las oportunidades, es un sujeto formado en y para la competencia, actor real de la vida económica, está "animado por un espíritu empresarial que está presente en todo sujeto en grados diferentes y que encuentra ante sí, como único freno, al Estado cuando éste dificulta la libre competencia o la suprime (...) llama a una política que va mucho más allá de los mercados y los servicios y que concierne a la totalidad de la acción humana". (Laval y Dardot, 2013, p. 136).

países son la gran mayoría de las instituciones privadas pero en Chile no, es también presentado como una limitación de la libertad de elección:

Esa norma (cuya efectividad es dudosa a juzgar por la experiencia de las universidades privadas) reducirá la oferta educativa a las agencias públicas y a las organizaciones religiosas, condenando a la gente más pobre a elegir entre el Estado y la Iglesia! Vaya elección. Si yo tuviera que escoger, preferiría agregar al menú a un grupo de comerciantes.

(C. Peña, "La educación sentimental", *El Mercurio*, 15.4.2007)

En la medida que fue quedando claro que el gobierno no contaba con los votos necesarios para aprobar la normativa, surgieron ciertas voces que buscaron generar una posición intermedia. Es así como el eje del debate se desplazó hacia ofrecer lo que se llamó 'lucro regulado' y demandar con mucha fuerza la implementación de una agenda de rendición de cuentas y de altas exigencias para todos los establecimientos, públicos y privados, con y sin fines de lucro.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Un actor relevante en la defensa del afán de lucro en la educación escolar fue la Iglesia Católica, en especial en la idea del lucro justo. El Arzobispo de Santiago, Francisco Errázuriz, en un escrito publicado íntegro en *El Mercurio*, afirmaba: "Es cierto, casi todos quieren obtener mayores ganancias, mejores remuneraciones, aumento de utilidades. Pero la ganancia no tiene por qué ser desorbitada o escandalosa; puede ser justa. La obtienen en el campo educacional las firmas constructoras que edifican escuelas, los fabricantes de escritorios, sillas y mesas, los que producen instrumentos para los laboratorios, quienes escriben textos escolares y quienes los editan o los venden, los que fabrican implementos deportivos o instrumentos musicales, los profesores que quieren vivir con menos estrechez y se unen para abrir un establecimiento educacional que les permita recibir mejores remuneraciones y ganar algo más, como copropietarios del inmueble, etc." (F. J. Errázuriz, "A nadie puede serle indiferente", *El Mercurio*, 6.5.2007)

Así, respecto del lucro, parecen razonables las medidas que apuntan a un "lucro controlado", esto es, con requisitos para los sostenedores como un giro único, acreditación de patrimonio y mayor rendición de cuentas (como la reinversión de las utilidades), entre otras cosas.

(*La Tercera*, "Reforma en educación: un espacio para avanzar en el debate", 7.11.2007)

Esta *concesión aparente* encontró respaldo en los medios y se convirtió en el discurso dominante hacia el final del periodo, cuando decayó el debate sobre el lucro y ascendió con fuerza el discurso de la rendición de cuentas. Se generó un consenso importante entre la mayor parte de los actores –de derecha y de centroizquierda- que habían manifestado con claridad que lo relevante eran los dispositivos de control de los que dispone el Estado para asegurarse que los agentes hacen lo que se les pide que hagan. Una columna de Alejandra Mizala, aunque escrita el 2007, expresó que es irrelevante quién presta el servicio educativo, pues el carácter del bien educativo no se modificaría por dicha situación. Para ella, la decisión debe basarse en determinar qué proveedor es más eficiente en alcanzar los fines socialmente definidos, pues los medios utilizados son inocuos respecto al servicio prestado. Ciertamente, esto abre el camino a creciente procesos de privatización endógena y exógena (Ball y Youdell, 2007; Hatcher, 2006):

La pregunta es si la obtención de lucro está o no relacionada con calidad. Para eso, es más importante el marco regulatorio al que están sometidas las instituciones que su carácter jurídico. Si existe un sistema adecuado de aseguramiento de la calidad y si la calidad de la educación es exigible, no es relevante si hay o no lucro. Al prohibir el lucro se les dice a los empresarios que se aparten de la educación o que disfracen sus utilidades, como ocurre con algunas universidades privadas. Es preferible que quien tenga fin de lucro lo pueda declarar y sea sometido a controles que permitan asegurar el cumplimiento de las leyes y alcanzar resultados de calidad educativa. Lo que realmente importa es que los actores con mayor capacidad para alcanzar eficientemente los objetivos sociales

prosperen, para que las esperanzas que las familias tienen depositadas en el sistema educacional no sigan siendo defraudadas.

(A. Mizala, "La Loce y la calidad de la educación", *La Tercera*, 15.4.2007)

Finalmente, ante la imposibilidad de aprobar la prohibición sobre el lucro y la falta de acuerdo en la coalición de gobierno, este debate fue virtualmente abandonado por parte del Ejecutivo. En la medida que las posiciones entre gobierno y oposición se fueron acercando, los medios fueron valorando y promoviendo el nuevo consenso que estaba por surgir. En la nueva Ley General de Educación, donde se adoptaron algunas normas regulatorias –giro único en educación para cualquier proveedor privado-, pero que no significaron la modificación sustantiva en la posibilidad de lucrar para los sostenedores privados que recibían fondos públicos. El acuerdo entre las fuerzas con representación parlamentaria fue celebrado ampliamente en los medios, quienes destacaron que con esto se dejaba atrás un debate anacrónico. En la práctica, la discusión sobre el lucro permitió que alrededor de los sectores liberales de oposición y gobierno, flanqueados por un coro de expertos, sedimentara un nuevo consenso en torno a la agenda de la rendición de cuentas, en vistas a darle sustentabilidad y legitimidad al modelo educativo de mercado. Debido a la masividad en la cobertura de prensa, es posible identificar un discurso sobre este tema que es denso y con muchas aristas distintas. Sin embargo, esta diversidad se pierde cuando se analiza la orientación del material publicado. En la práctica, la mayor parte de lo publicado solo estuvo orientado a cuestionar la medida.

Entre los aspectos relevantes en el campo de las representaciones y significaciones en torno a este ámbito se encuentran la resignificación del concepto de lucro, no atendiendo a lo que se estaba proponiendo, sino que imputándole intenciones, prácticas y dimensiones que no estaban contempladas en la reforma. En ese sentido, los discursos se construyeron sobre la base de legitimaciones teóricas (definición sobre qué es el lucro y una simplista teoría de la acción humana), por costumbre y mediante el uso

discrecional de la evidencia comparada como *legitimación de autoridad* (Van Leeuwen, 2008), a la existencia de topos y estrategias retóricas tendientes a derivar causalmente conclusiones de axiomas no justificados (de la historia, de la inutilidad y del peligro) (Wodak, 2003b), y a la presencia de importantes silencios y simplificaciones en el discurso.

Respecto de esto último, se puede mencionar la reducción de la noción de aprendizaje a los resultados en test estandarizados, y la afirmación que esto es lo único relevante en educación. Pero también la difundida creencia que la transformación en la propiedad no afecta la naturaleza del bien provisto –como base discursiva del argumento sobre la irrelevancia del lucro en educación–, puesto que, como recuerda Lubienski (2006), las elecciones en un medio competitivo cambian la naturaleza del bien, dándole cualidades de bien rival y exclusivo. Tendrá que venir el proceso de movilización del 2011 para que este debate se desborde y se cuele, incluso, en los propios medios estudiados.

### **9.3.2.- Selección escolar, libertad de enseñanza y diversidad de proyectos educativos**

La discusión en torno a la selección escolar comenzó una vez que la Comisión Asesora de la Presidencia para la Calidad de la Educación entregó el borrador de su informe. Sin embargo, sería con el proyecto de Ley General de Educación cuando este debate alcanzó ribetes importantes, al anunciarse que se prohibiría la selección de los estudiantes por los establecimientos escolares. Las principales razones para proponer dicha medida fueron reducir la segregación escolar, facilitar la libertad de elección de las familias e igualar las condiciones para los proveedores privados y públicos, dado que estos últimos no podían rechazar la escolarización de ningún estudiante.

En este contexto, el discurso mediático no presenta la misma uniformidad que se observa al analizar el debate sobre el lucro. Es posible delinear tres discursos, que si bien pivotaron sobre similares principios (libertad de

enseñanza y de elección), cristalizaron en narrativas encontradas o con énfasis distintos. Estas diferencias no se hicieron necesariamente extensivas al resto de los temas educativos, donde vuelven las similitudes y acuerdos.

El primero de estos discursos aparece en las editoriales y en gran parte de las columnas. En términos esquemáticos, este discurso sostuvo la necesidad de mantener la selección en los establecimientos escolares financiados con fondos públicos. Esto se puede analizar a partir de tres estrategias discursivas utilizadas en los diferentes textos: negación de la existencia o relevancia del problema; reconocerlo, pero convertirlo en un epifenómeno de otros procesos escolares; y, por último, construir *futuros hipotéticos* con las consecuencias negativas que acarrearía su prohibición.

La primera de estas estrategias, más presente al comienzo del periodo, señalaba que el fenómeno de la exclusión de estudiantes por las prácticas de selección no existía o no era relevante. Para ellos, la evidencia indicaba que la mayor parte de los estudiantes eran escolarizados en los centros de su preferencia. Al cuestionar la existencia del problema se incurría en un par de silencios relevantes. No se mencionaba el proceso de autoselección de las familias ni la poderosa barrera que para muchos significaba la existencia de copago en la mayor parte de los establecimientos particulares subvencionados. En cualquier caso, fue común usar un esquema argumentativo que negaba la existencia del problema, o lo minimizaba a tal grado, que afrontarlo normativamente era muy costoso. Por eso mismo, algunos sostuvieron que esto escondía otras motivaciones, de preferencia ideológicas. Tal como aparece en una editorial de *El Mercurio* y una columna de opinión del director de Libertad y Desarrollo, Cristian Larroulet.

Asunto previo sería saber si la selección de estudiantes es o no un fenómeno habitual en establecimientos subvencionados en el país. La evidencia en un par de estudios es muy indirecta y, por ello, poco sólida. En contraste, gran número de establecimientos tienen serias dificultades para completar sus vacantes, y una reciente encuesta nacional del CEP

constata que el 94 por ciento de los padres afirma tener a sus hijos en el establecimiento de su preferencia. Todo indica, pues, que la selección de estudiantes en establecimientos subvencionados no es un fenómeno extendido.

(*El Mercurio*, "Selección en colegios y escuelas", 21.3.2007)

...a la luz de una encuesta CEP, en la cual se pregunta a los padres de familia respecto de si su hijo fue aceptado y pudo matricularlo en la escuela que quería, el 93% señala que quedó matriculado en el establecimiento que querría como primera prioridad y otros antecedentes disponibles muestran que las escuelas y colegios que seleccionan a sus alumnos son muy pocos. Además, hay que agregar que el problema hoy es que muchos establecimientos tienen una merma importante de la matrícula, producto de la baja tasa de natalidad.

(C. Larroulet, "Educación: Una vez más pierden los pobres", *El Mercurio*, 11.4.2007)

La intertextualidad entre la editorial y la columna de opinión es evidente, usan las mismas cifras y estructuran sus argumentaciones de modo similar.<sup>103</sup> Sin sostener que existe actuación concertada entre los autores y el periódico, lo cierto es que en la práctica la reiteración de información sencilla, gráfica y fácilmente recordable, orientada en una misma dirección, dicha por distintos actores y en canales diferentes, contribuye a la consolidación de un sentido común en torno a un tópico específico.

---

<sup>103</sup> En el mismo periodo, la historiadora del CEP, Lucía Santa Cruz, citó la misma encuesta del CEP en una columna de *El Mercurio*: "Partamos por lo esencial: el problema de la selección no es el problema de la educación chilena, porque en la práctica es sólo una minoría de los padres (7% según una encuesta del CEP) que no logran matricular a sus hijos en el colegio que quieren, entre otras razones, porque en la mayoría de los colegios hay más plazas ofrecidas que niños disponibles para llenarlas. El proyecto tampoco termina con la selección, porque obviamente donde haya más demanda que oferta habrá que elegir. Lo que cambia son los criterios permitidos para seleccionar." (L. Santa Cruz, "Ni calidad ni equidad", *El Mercurio*, 15.4.2007)

Una estrategia complementaria a la anterior es aquella que indica que el problema de la selección existe, pero que este es un epifenómeno de otra situación que, de solucionarse, eliminaría aquello que la norma busca cambiar. En otras palabras, lo que corresponde no es regular la selección, sino que modificar lo que la vuelve una práctica necesaria para las escuelas. Al respecto, en el discurso se identifican dos causalidades: el erróneo diseño en el sistema de financiamiento, que entrega un *voucher* similar sin importar la condición socioeconómica del estudiante, con lo cual se induce a las escuelas a preferir a aquellos que son más fáciles y baratos de educar; y, por otro, la mala calidad de la educación en muchos establecimientos, genera situaciones de sobredemanda en unos pocos colegios.

Si bien éste puede ser un avance en el sentido de dar mayor equidad a la enseñanza, no se debe olvidar que la selección de alumnos no es el problema de fondo. La selección se produce porque hay muy pocos establecimientos de calidad que se ven sobredemandados y, por tanto, deben discriminar. Pero si se mejora la calidad de las escuelas, la selección sería innecesaria. A eso, entonces, habría que apuntar.

(*La Tercera*, "Anuncios en educación: avances pendientes", 19.3.2007)

Algunas de las voces que se levantan para cuestionar este traspaso de estudiantes plantean que los establecimientos particulares subvencionados seleccionan a sus alumnos por habilidad o por condición social de las familias. Sin embargo, la evidencia disponible -por ejemplo, la de informes internacionales como PISA- no permite concluir que Chile sea particularmente segregado en esas dimensiones. Con todo, el sistema de financiamiento escolar se podría revisar para lograr mayor integración, sobre todo de los sectores de menores ingresos.

(*El Mercurio*, "Búsqueda de una educación de calidad", 13.9.2006)

Una tercera línea de argumentación consiste en identificar *futuros hipotéticos*, de carácter negativo, de aprobarse la ley que prohíbe la selección escolar. A

partir de esto, se concluiría que es prudente y 'óptimo' no continuar con la reforma. Es una estrategia que, al mismo tiempo, cuenta con un destinatario discursivo claro: la elite y el gobierno, tal como se vio en un capítulo anterior. El primero de estos futuros, constituye el potencial perjuicio sobre la libertad de enseñanza, argumentación que se reitera en editoriales y columnas, que puede ser vista desde la perspectiva de los estudiantes como de los dueños de colegios y que se relaciona con el supuesto, propio del pensamiento conservador, que es deseable la construcción de la institución escolar en torno a una comunidad de valores que sea un espejo al hogar de cada una de las familias. Desde esta perspectiva, la escuela es vista como una extensión del hogar, y no como una institución social distinta del espacio privado de la familia. De modo inverso, la casa será vista como un *segundo lugar de escolarización* (Ball, 2003; Olmedo, 2007), en un proceso de reproducción deliberado de las concepciones de mundo y la agregación de iguales entre sí como parte de decisiones deliberadas que no solo son válidas, sino que deben ser respetadas y promovidas.<sup>104</sup> Bajo esta óptica, que corresponde a la línea editorial de ambos periódicos, las dinámicas de cierre social (Parkin, 1984) estarían moralmente justificadas si son resultado del comportamiento espontáneo de los sujetos libres e informados.

Así, se postula con ligereza que los establecimientos no puedan elegir a sus estudiantes, agregándose que la posibilidad de elegir es sólo un derecho de las familias. Pero, ¿cómo podrían ellas hacer respetar su

---

<sup>104</sup> La posición de Harald Beyer, economista responsable de educación del CEP, sobre que la elección de la comunidad de valores normativamente no reprochable, sino que responde a la naturaleza misma del acto de educar: "Sin embargo, velar por la comunidad de valores que los padres han preferido al elegir un colegio difícilmente puede catalogarse como discriminación arbitraria. Es ampliamente reconocido que entre los objetivos de la educación también se encuentra reflejar o reproducir los valores que comparte una familia. Si a los padres se les impide la oportunidad de velar, a través de los establecimientos educativos, por esos valores la libertad de enseñanza se diluye, y la discusión, como ocurre en muchos países, comienza a centrarse, por ejemplo, en los símbolos que se pueden expresar públicamente en los establecimientos educativos. (H. Beyer, "Selección de estudiantes", *El Mercurio*, 19.4.2007)

decisión si la comunidad escolar no puede asegurarse de que los nuevos postulantes compartan su proyecto educativo?

(*El Mercurio*, "Debate en educación, ¿confundido?", 3.6.2008)

[El acuerdo oposición-gobierno] permite que los establecimientos puedan seguir educando en base a un proyecto educativo, respondiendo así a las diversas necesidades y formas de educar que cada familia busca. Ello se traduce en que las escuelas podrán tener procesos de admisión -objetivos y transparentes- para verificar que exista una real comunión entre los valores de la familia y del establecimiento, asegurando a todos los demás miembros de la comunidad que el proyecto respectivo perdurará. El Gobierno y la Concertación promovían el sorteo como forma de selección de alumnos, generando comunidades educativas sin un proyecto común y terminando así con la existencia de proyectos educativos diversos y con la libertad de enseñanza y, por tanto, con la posibilidad de elegir de los padres.

(C. Larroulet, "La defensa de las ideas en la educación", 25.11.2007)

Asociado a lo anterior, en el discurso se identifica a los liceos públicos 'de excelencia' como potenciales víctimas de esta política. Esta argumentación se complementa con la idea que estos establecimientos constituyen el canal privilegiado, quizás el único, de movilidad social al interior de la red pública. Por ende, al no poder seleccionar estudiantes los resultados de estos establecimientos se verían reducidos, y con ello se verían afectados los más pobres. Es interesante que habiendo sido la selección escolar una práctica común en los centros particular subvencionados y, especialmente, los privados sin financiamiento estatal (CIDE, 2013), la mayor parte de los ejemplos en los periódicos hagan mención a los efectos negativos sobre los centros públicos de 'excelencia' y los más pobres. Esta forma de argumentar es propia de la *legitimación por altruismo* (Reyes, 2011).

La única interpretación para impulsar estas reformas que van a dañar la calidad de la educación, especialmente en los sectores más pobres de la población, es que detrás de ellas hay sólo mitos e ideología. Se busca

limitar la libertad de las personas, tanto para emprender o innovar en educación como para seleccionar libremente el establecimiento en que cada familia quiera enviar a sus hijos.

(C. Larroulet, "Educación: Una vez más pierden los pobres", *El Mercurio*, 11.4.2007)

¡No, señor! ¡Eso sí que es burdo! Algunos de los que estudiamos en colegios "top ten" queremos que los pobres reciban educación de calidad, y no que, so pretexto de mejorársela, en realidad los igualen a todos en una masa amorfa de mediocres, de donde a ninguno se le pueda distinguir ni seleccionar (el proyecto prohíbe incluso las pruebas de rendimiento académico pasado o potencial).

(C. Orrego, "El embrujo de lo burdo", *El Mercurio*, 15.4.2007)

El efecto práctico es obligar a estudiantes talentosos de sectores medios y bajos a permanecer demasiado tiempo en una educación mediocre, alejándolos aún más de los estudiantes de familias de altos ingresos que tienen la posibilidad de "escapar" a la educación privada.

(H. Beyer, "La Ley General de Educación", *El Mercurio*, 10.4.2007)

Al interior de este primer discurso, un tercer *futuro hipotético* corresponde a los efectos negativos sobre la equidad y la movilidad social, en especial de los más pobres. Es, entonces, una derivación del anterior, pero visto ahora en su impacto sobre el cuerpo social y no solo en cada uno de los estudiantes. El uso de este *topos de la desventaja* (Wodak, 2003b), le permite al autor argüir que sería deseable no proseguir con esta política e intentar modificar los incentivos económicos para que los actores, en este caso institucionales, modifiquen sus conductas.

Pues bien, aunque la evidencia es controvertida, varios estudios empíricos utilizando esta información sugieren que la inclusión forzada generada por el término de esos establecimientos ha reducido los rendimientos de los

mejores estudiantes de ingresos medios y bajos sin haber afectado los logros de aquellos de menores rendimientos. Muchos ven detrás de este hecho, y alguna evidencia también los respalda, la causa principal de la reducción en la movilidad social que se habría observado en esa isla europea. (...) Así, la eliminación o atenuación de la selección por mérito dista de ser una política óptima. Un asunto de prudencia hace poco recomendable su incorporación en una ley marco. Si aún después de constatar la evidencia se quiere insistir en ella, las políticas públicas permiten una gama de opciones, entre las cuales están los incentivos económicos o los premios, para ensayar esa inclusión, pero no parece correcto imponérsela a todos los establecimientos.

(H. Beyer, "Selección de estudiantes", *El Mercurio*, 19.4.2007)

El segundo discurso sobre la selección escolar giró en torno a establecer la distinción entre discriminación arbitraria de prácticas de selección del alumnado que estaban moralmente aceptadas y que, incluso debían ser consideradas positivas. Es frecuente el uso de significantes como meritocracia y justicia, y las referencias a ejemplos de quienes logran acceder a establecimientos mejor valorados dentro de los mercados educativos locales. Aquellos que no logran ascender o los establecimientos que no son preferidos suelen no ser mencionados. Las voces que suscriben esta posición suele provenir de la centroizquierda, aunque son liberales en relación con su concepción del mercado educativo, insistirán en la necesidad de aumentar las regulaciones a distancia y mejorar los esquemas de incentivos. Este discurso se encuentra alineado con la narrativa global de la rendición de cuentas.

No se entiende, en este contexto, el tratamiento dado a la selección académica. La ley debe prohibir cualquier discriminación arbitraria; esto es, basada en consideraciones de clase social, etnia, nivel de escolaridad de los padres, sus creencias o estatuto familiar. Así lo hace el proyecto, junto con prever la aceptación, por los padres y alumnos, del proyecto educativo y reglamento del colegio al momento de inscribirse en él. En cambio, ¿qué justifica incluir la selección académica entre los motivos de

discriminación arbitraria? Con razón reclaman los mejores establecimientos municipales. Esta medida no conduce a mejorar la calidad y sólo crea un espejismo de mayor equidad.

(J. J. Brunner, "Educación: ¿Son posibles los acuerdos?", *El Mercurio*, 18.4.2007)

Un supuesto fuerte de este discurso es que la selección académica dentro de la educación obligatoria es capaz de reflejar el esfuerzo individual y no solo es evidencia de las desiguales condiciones de entrada. Desde esta perspectiva, surge la necesidad de una mayor inversión en el caso de los estudiantes más pobres, algo que se lograría con la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP). De ese modo, la competencia por los cupos escolares deseados y la idea que existen triunfadores que, merced a su esfuerzo personal, tienen derecho a disfrutar de ellos no se problematiza. Se debe recordar que la existencia de establecimientos *buenos* y *malos* no solo es un resultado de la competencia, sino que es la condición de ella. Y esta última sería, al mismo tiempo, lo que moviliza al sistema hacia la mejora. Por eso en este discurso se establece una distinción radical entre los requisitos arbitrarios y los mecanismos de selección que son individualmente justos y sistémicamente apropiados. Para ellos no solo cabe proteger dicha forma de escoger a los mejores, sino que se le debe promover en aras de la justicia y la movilidad social. Tal como lo refleja la columna de Alejandra Mizala y Pablo González, economistas de la U. de Chile e influyentes *policy makers* de los gobiernos de la Concertación:

El consenso social parece aceptar la selección por mérito en una cancha emparejada por la subvención preferencial. En este sentido, es muy discutible prohibir la selección en los liceos, ya que esto es y ha sido históricamente un importante vehículo de movilidad social. Más aún, la selección en razón del desempeño académico puede apoyar la experiencia educativa, dado que el aprendizaje depende en gran medida de la disposición al esfuerzo, la capacidad para competir y del talento de cada

estudiante. Por esto, la prohibición de seleccionar debiera estar limitada hasta sexto año básico.

(A. Mizala y P. González, "La Loce y la calidad de la educación", *La Tercera*, 15.4.2007)

El tercer discurso sobre la selección escolar se manifiesta contrario a su existencia durante la educación obligatoria. Es un discurso que cuenta con pocas voces en los medios estudiados, aun cuando el capital simbólico de sus principales referentes es importante, en particular el caso del abogado Carlos Peña, columnista habitual de *El Mercurio*. En su argumentación, sostiene que la selección escolar no se puede permitir, tanto por razones morales como instrumentales. En relación con la *legitimación moral* (Van Leeuwen, 2008) para proponer la prohibición, el columnista sostiene:

Impedir la selección (es decir, prohibir que las escuelas que reciben financiamiento público asignen cupos escasos considerando el origen, la orientación religiosa o las aptitudes) es moralmente correcto. Los bienes escasos -como los cupos escolares- deben ser distribuidos con imparcialidad y sin atender a características adscritas o marcadores socioculturales.

(C. Peña, "La educación sentimental", *El Mercurio*, 15.4.2007)

En este discurso, se insiste que al ser la educación un *bien posicional* (Brown, 2000), la selección por rendimiento debe hacerse lo "más lejos posible de la cuna" (C. Peña, "De la cuna a la escuela", *El Mercurio*, 22.4.2007); es decir, la distribución de oportunidades no puede depender de rasgos adscritos o marcadores de clase. Como sostiene en otra columna el mismo autor, "no es razonable recibir recursos públicos para castigar simbólicamente la historia familiar de nadie". (C. Peña, "Elegir la escuela", *El Mercurio*, 8.4.2007). Sin embargo, también sostiene que existen razones de cohesión social (construcción de lazos sociales entre diferentes) que hacen pertinente impedir

la selección escolar, y volver más difícil las dinámicas de agregación y cierre social:

En fin, prohibir la selección ayuda a las funciones de cohesión social que el sistema escolar de masas (desde que lo creó Federico en el siglo XVIII) está llamado a cumplir. Una regla de selección por preferencias religiosas o por origen estimula eso que la literatura llama el "capital social exclusivo" (la tendencia de los iguales a juntarse entre sí y a rechazar a los diferentes) y perjudica el "capital social inclusivo" (ese que tiende puentes entre personas de origen y creencias diversas).

(C. Peña, "La educación sentimental", *El Mercurio*, 15.4.2007)

Por último, también existiría una *legitimidad racional* para impedir la selección, puesto que permitir la introduce incentivos inadecuados a los proveedores para competir eligiendo a los estudiantes antes que mejorando la calidad del servicio educativo.

Pero no sólo es moralmente correcto impedir la selección. Todavía es eficiente. La elección de los padres estimula la competencia entre los proveedores (lo sugirió Friedmann e insistió Thatcher) y la integración favorece el efecto pares (los niños más deprivados se benefician del contacto con los de mayor capital cultural y éstos, por su parte, aprenden a vivir en un mundo plural sin perjudicar su aprendizaje). En otras palabras, prohibir la selección es una medida, como diría un economista, perfectamente paretiana: algunos se benefician y no se perjudica a nadie.

(C. Peña, "La educación sentimental", *El Mercurio*, 15.4.2007)

En ese sentido, este discurso no se ubica en un paradigma distinto al de los otros discursos sobre la selección que se han presentado con anterioridad. La elección de las familias es presentada como el elemento central de la competencia, y esta dinámica propia de los sistemas educativos de (cuasi)mercado como el motor de la mejora escolar.

Esa regla que permite a los padres decidir tiene justificaciones evidentes. Para que exista competencia, el poder de elegir debe estar del lado de quienes demandan el bien y no del lado de quienes lo proveen. Y para que exista libertad de enseñanza, los padres deben tener la posibilidad de elegir el colegio donde estudiarán sus hijos.

(C. Peña, "Elegir la escuela", *El Mercurio*, 8.4.2007)

Prohibir la selección no limita la libertad de enseñanza. Los establecimientos pueden elegir su proyecto educativo. Sin embargo, nuestro diseño institucional se define a través de un subsidio a la demanda, donde son las familias quienes eligen una escuela. Con ello, los padres dispondrán de una mayor oferta educativa. No parece razonable que se discrimine a familias, a quienes, optando por un proyecto educativo, se les niega el acceso a determinadas escuelas.

(D. Contreras y G. Elacqua, "Debate educacional: ¿Evidencia o dogma?", *El Mercurio*, 22.4.2007)

En suma, sobre la selección escolar los medios ponen a circular tres discursos, los que en la superficie problematizan uno de los ámbitos centrales de debate durante el periodo. Sin embargo, a otro nivel, los repertorios argumentativos se sostienen sobre un mar de fondo que es la aceptación de los mecanismos de mercado en educación: la competencia entre proveedores y la libertad de elección de las familias.

### **9.3.3.- Descentralización, autonomía y nueva concepción de lo público**

Cuando la mayoría de la Comisión Asesora sugirió la necesidad de revisar el diseño institucional de la educación municipalizada, señalando que una buena educación estatal era la mejor garantía de una educación de calidad para todos, estaban dando cuenta de la necesidad de recuperar el prestigio y valoración social perdido por la educación pública luego de un cuarto de siglo

de municipalización. Con la excepción de un periodo de la década del '90, la educación pública no había dejado de perder estudiantes desde comienzos de 1980, y se había convertido cada vez más en un espacio educativo solo para los más pobres. En ese contexto, la Comisión propuso –como se señaló antes– cuatro modelos alternativos de organizar la red pública, que iban desde mantener la administración municipal hasta la vuelta de los colegios al Ministerio de Educación.

El proyecto de Ley General de Educación enviado el año 2007 por el gobierno no recogió ninguna de las alternativas, posponiendo el debate. El año 2008, finalmente, el ejecutivo debió enviar una propuesta de reforma de la administración municipal, con el fin de conseguir los votos del Partido Radical para la aprobación de la Ley General de Educación. Este proyecto de ley, que solo se ingresaría pero nunca se tramitaría en el parlamento, establecía el traspaso de los establecimientos hacia Corporaciones Locales de Educación Pública, independientes de la autoridad municipal y que podían incluir una o más comunas (Donoso et al., 2014).

Por su parte, el discurso de los medios sobre la educación pública fue particularmente crítico respecto a la forma de organización y la calidad del servicio prestado. De hecho, se señaló con frecuencia que la crisis educativa era principalmente un problema que aquejaba a la educación provista por el Estado. Algunas de las causas que la explicarían eran: i) municipalización inconclusa, con proveedores y establecimientos sin la suficiente autonomía; ii) falta de capacidades para competir adecuadamente y un marco competitivo que no los obligaba a internalizar las pérdidas; iii) captura del proveedor y de los grupos de interés. Si bien las afirmaciones reiteradas sobre la mala calidad de la educación pública hechas en los periódicos cuenta con evidencia que la desmienten (Donoso, 2013) y otras que la sostienen (Larroulet y Gorosabel, 2015), en esta ocasión interesa mirar las representaciones que estos juicios vehiculizan o portan, más allá de su verosimilitud o acierto empírico. Estas imágenes se pueden agrupar en torno a dos ámbitos centrales: una, en relación con la definición teórica sobre qué es educación pública y cuál debe

ser el rol del Estado; segundo, cómo se debe organizar la red estatal de educación y cuáles deben ser las competencias que deben tener los distintos actores.

Durante el debate se produjo una importante discusión sobre qué se entendía por educación pública. En la coalición gobernante de centroizquierda, en muchas ocasiones desde los '90 en adelante, se dijo que educación pública era aquella prestada por sostenedores subsidiados con fondos estatales; es decir, abarcaba establecimientos municipales y particulares subvencionados (Fallabella, 2015). Sin embargo, el movimiento del 2006 reinstaló el tema. De la definición que se adoptara sobre la educación pública se derivaba la relación y las obligaciones que el Estado establecía con ella. Respecto de este punto, la posición de los medios fue clara<sup>105</sup>:

El Gobierno, por su parte, ha tratado de confundir al país refiriéndose a la educación pública como sinónimo de estatal, en circunstancias de que todos los establecimientos son públicos. La diferencia radica en que algunos son municipalizados y otros gestionados por privados, que son los que concentran la mayoría de los alumnos.

(*El Mercurio*, "Educación", 22.12.2008)

---

<sup>105</sup> Esta posición de las editoriales de los medios fue refrendada por varios de los columnistas de oposición y de gobierno. Con particular insistencia lo hizo José J. Brunner, ex ministro Secretario General de la Presidencia durante el gobierno de Eduardo Frei (1994-2000) y presidió la Comisión Nacional para la modernización de la Educación (1994), que concluyó en la necesidad de profundizar los mecanismos de mercado pero fortaleciendo la equidad. Como muestra, el siguiente extracto de una de sus columnas: "En Chile se llama educación pública a aquella ofrecida por los colegios municipales, sin reparar en que también la provista por establecimientos privados subvencionados es pública en todos los aspectos fundamentales (currículo, profesores, jornada escolar, textos, exámenes, medición de resultados, certificados otorgados, financiamiento), con excepción de la propiedad de las escuelas. (...) ¿Cómo entender, entonces, que algunos pretendan introducir, al mismo tiempo, una mayor diferenciación entre sostenedores municipales y privados subvencionados? Tal pretensión choca con la orientación básica y el sentido de la ley que se discute y se funda, además, en una serie de malentendidos. Por lo pronto, el supuesto de que la naturaleza jurídica del sostenedor es determinante para la calidad de la educación y el aprendizaje de los alumnos. No hay ninguna evidencia, sin embargo, que respalde tal supuesto." (J. J. Brunner, "Educación pública: múltiples malentendidos", *El Mercurio*, 13.7.2008)

Ambos periódicos sugirieron explícitamente que lo público debía ser definido exclusivamente a partir de su función, sin importar la propiedad, el tipo de gestión y la forma de financiamiento. Esto permitió que en el discurso de los medios se exigiera la igualdad de trato financiero por parte del Estado a las privadas subvencionadas en relación con los establecimientos municipales. La estrategia discursiva, en este caso, es similar a la observada en Estados Unidos para buscar extender las charter schools (Lubienski, 2001a).

En el proyecto [sobre Educación Pública] existe una visión sobre la educación pública que resulta contradictoria con un rol subsidiario del Estado, lo que se manifiesta en que identifica a la educación pública sólo con la estatal, esto es la que hoy depende de las municipalidades, negando tal carácter a la particular subvencionada. (...) Esta noción va en contra de uno de los avances que le ha permitido a Chile mejorar la cobertura y calidad de los servicios a la población: considerar que bienes como la educación o salud públicas pueden ser entregados por los particulares cumpliendo con niveles de calidad establecidos por el Estado. Por eso, el proyecto yerra al tratar de dar preferencia a la educación estatal, en circunstancias que debería otorgar igualdad de condiciones con la particular subvencionada

(*La Tercera*, "Propuesta de nuevas corporaciones para regir la educación municipal", 9.12.2008)

En esta concepción de educación pública, el Estado no debería estar vinculado con la provisión de servicios educativos, siendo su función la de diseñar políticas, establecer regulaciones y supervisar a quienes prestan el servicio. Como un axioma, en las editoriales de ambos periódicos se repetirá que el Estado no puede ser *juez y parte*, porque de hacerlo se "diluyen las responsabilidades por los resultados (*El Mercurio*, "Nueva institucionalidad en educación estatal", 3.12.2008). Como se muestra en la siguiente frase, con el

fin de legitimar este tipo de aseveraciones será frecuente la referencia a la experiencia internacional:

La experiencia internacional tiende, en general, a encomendar la educación pública a los actores locales: municipios, corporaciones locales y consejos de padres, entre otros modelos. Casi nunca está en niveles gubernamentales intermedios, y tanto menos cuando, como en el caso de nuestro país, ellos son muy poco independientes de la autoridad central. Esto se explica porque el Estado central debería tener la responsabilidad de diseñar las políticas y supervisar el desempeño de los establecimientos, pero no la de gestionarlos. Si se mezclan ambas tareas, difícilmente se producirá la indispensable y sana distancia que requiere el control de la gestión. Si se quieren probar alternativas a la municipalización de la educación, sería razonable evaluar, mediante estudios bien diseñados, la eficacia relativa de cada una antes de tomar una decisión.

(*El Mercurio*, "Otras propuestas en educación", 23.11.2007)

En ese sentido, la propuesta de aumentar la autonomía de las escuelas es el complemento de la idea de que el Estado se debía concentrar en la elaboración de estándares educativos y en el establecimiento de un marco general que velara por la calidad de los resultados educativos. Estas medidas podrían asegurar que las escuelas públicas se comportaran en el mercado como cualquier otra empresa educativa y respondieran por sus resultados, los actores escolares funcionase como productores preocupados y las familias actuasen como consumidores informados ante productos diferentes (Elacqua, 2004). Por eso, si el problema lo constituye el exceso de regulaciones burocráticas, la solución obvia, técnica y apolítica que se destila de las editoriales de ambos periódicos es la ampliación del espacio para el sector privado o su emulación por parte del sector público. Como se desarrollará más adelante, esta creencia en lo privado refuerza la idea de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas basadas en los rendimientos de los estudiantes y en la competencia entre centros por el alumnado.

En este escenario será común el uso de jerga económica y de administración. Es así como se señalará que el modo más eficiente será que el Estado se encuentre lo más lejos de la provisión y establezca con los proveedores la relación agente-principal que le permita soslayar los problemas de agencia. Esto conduce a concebir la relación entre el Estado y los establecimientos de un modo necesariamente neutral, algo que ya la constitución de 1980 había reconocido. Esta impedía que el Estado favoreciera a los proveedores municipales en desmedro de los privados subvencionados. De acuerdo con Laval (2004), esta concepción de neutralidad, tributaria de la nueva gestión pública y del pensamiento económico neoclásico, constituye una impugnación radical de la intervención misma del Estado en la oferta educativa, y es parte del proceso de reconstrucción de la educación bajo el imperio de una sociedad de mercado.

Al reivindicar el trato similar por parte del Estado hacia proveedores públicos y privados los medios suelen acudir a significantes que inducen a pensar que no hacerlo implicaría un menoscabo, una discriminación y una situación de injusticia que afectaría, principalmente, a las familias. Esta forma de legitimación que Reyes (2011) identifica como *legitimación por altruismo* (el interés de las familias como justificación), da fuerza simbólica al argumento de la neutralidad y el trato igualitario, y le resta racionalidad, que no sea el supuesto autointerés o la ideología, a quienes demandan una relación privilegiada del Estado con los establecimientos estatales.

El proyecto (...) introduce un financiamiento especial para las nuevas corporaciones del que carecían los municipios y que no se extiende a los establecimientos particulares subvencionados. *Ninguno de los argumentos que se ofrecen para validar este tratamiento desigual se sostiene.*

(*El Mercurio*, "Cambios en educación estatal", 12.12.2008)

En definitiva, tal indicación puede poner a la educación del Estado en una situación de preeminencia que no corresponde en un modelo que

reconoce la libertad de enseñanza y que valora la posibilidad de elección de las familias. *Lo que procede es que ambos tipos de educación sean considerados de manera adecuada*, porque si no ocurriese así, se estaría tratando a las familias de modo diferente, según la opción educativa que eligiesen, y ése no es un camino que Chile deba seguir.

(*El Mercurio*, "¿Naufragará el acuerdo educacional?", 5.6.2008)

En este contexto de neutralidad, se argumenta que los establecimientos educativos deben competir por el financiamiento público. Esto que sería parte del cumplimiento del principio de igualdad ante el Estado, también es visto como el mejor modo de promover procesos de mejora en los oferentes, al tener estos que granjearse la aceptación de las familias-consumidores. Como sostiene Laval, "esta concepción conduce a ver en toda escuela, ya sea pública o privada, una empresa en situación competitiva que intenta ganarse una clientela mediante una oferta atractiva" (Laval, 2004, pp. 140-141). Esto aparece en una de las columnas, donde nuevamente se usa como argumento la *legitimación por altruismo* ("familias más pobres"):

La solución no pasa por coartar la capacidad de elección de las familias más pobres, sino por el fortalecimiento de la educación pública, por hacerla realmente competitiva flexibilizando el estatuto docente, creando una agencia que mida la calidad educacional y definiendo las responsabilidades de cada uno de los actores educacionales. Cualquier otra solución sólo subvencionará ineficiencias y no se traducirá en mejoras en los aprendizajes de los alumnos.

(C. Abogacir, "Eliminar el lucro vs. fortalecer la educación pública", *El Mercurio*, 12.7.2008)

Con el objeto de ofrecer una escuela pública 'competitiva', en ambos medios se insistirá en la necesidad de profundizar el proceso de descentralización, llevando las decisiones administrativas y pedagógicas lo más cerca posible del establecimiento y el aula. Este constituye otro axioma que se repite

reiteradamente en editoriales y columnas. La descentralización es presentada como un proceso inacabado, y que su profundización es *per se* positiva. Esto supondría transferirles a las escuelas un conjunto de competencias que hoy en día están alojadas en su mayoría en el ministerio y algunos en el sostenedor municipal.

Respetando la carrera profesional de los docentes, se requieren reformas que faciliten a los establecimientos estatales organizar sus equipos pedagógicos con profesionalismo y que, simultáneamente, tengan más libertad para definir las condiciones salariales de sus profesores. Los directores no pueden seguir con las manos atadas, como hoy. Si se insiste en esto, no podrán ejercer su liderazgo y sentirán que no les corresponde hacerse responsables de los desempeños de sus establecimientos.

*(El Mercurio, "Descentralización en educación", 5.12.2008)*

Se requiere también un Ministerio de Educación que no ahogue a los establecimientos educativos en una maraña burocrática, que intenta moldear los procesos educativos mediante diversos programas y múltiples circulares que consumen parte importante del tiempo de los directivos de aquéllos, sin un propósito claro, o que suponen millonarias inversiones, sin resultados perceptibles.

*(El Mercurio, "Hora de cambios en educación", 10.5.2007)*

De acuerdo a la necesidad que los medios observaban de profundizar la descentralización no fue extraño que se expresaran críticamente frente al proyecto de ley de educación pública. Por su parte, en relación con las propuestas de reforma a la forma de organizar la red pública, en distintas editoriales sostuvieron que estas tendían a recentralizar:

Así, en varios casos absorberá los establecimientos de varias comunas. Los alcaldes se integrarían al consejo directivo -el órgano superior- de las corporaciones. La gestión estaría en manos de un director ejecutivo,

nombrado a través de la Alta Dirección Pública. A ese consejo se incorporarían dos representantes del Ministerio de Educación. Éstos no serían funcionarios públicos, pero *se rompe el concepto de una educación estatal descentralizada*, lo cual preocupa, porque es necesaria una separación clara entre las labores estatales. (...) también es cuestionable la creación del Servicio Nacional de Apoyo Técnico (pedagógico y en gestión) a los distintos establecimientos. Esta labor, dependiendo del tipo de colegio, debe recaer en cada uno de los establecimientos y en las corporaciones. Además, al no permitir que municipios de buen desempeño puedan seguir desarrollando normalmente su labor, el proyecto hace que se pierdan todos los esfuerzos hasta ahora desarrollados.

(*El Mercurio*, "Nueva institucionalidad en educación estatal", 3.12.2008)

La posición de ambos medios coincidió en sostener la necesidad de abrirse a una diversidad de diseños organizacionales para la educación pública. Esto como opción frente a la presión por retirar de los municipios la propiedad de las escuelas públicas. Sin embargo, dado que desde su perspectiva lo relevante es aquello *que funciona*, sostuvieron que debía permitírsele a los sostenedores municipales que tuviesen buenos resultados mantener la propiedad de sus establecimientos. Del mismo modo, aquellos municipios que quisiesen agruparse entre sí lo podrían hacer. Lo central, en cada uno de los casos, era alejar en la medida de lo posible, la administración del nivel central y de las autoridades políticas.<sup>106</sup> En una columna publicada el 2007, Harald Beyer, es

---

<sup>106</sup> Cristian Larroulet, director de Libertad y Desarrollo, escribió: "El problema es que sólo descentralizamos aparentemente, ya que concentramos en el Ministerio de Educación todo lo relacionado con gestión de recursos humanos y aspectos curriculares, el corazón del proceso educativo. Así, hay que darles más autonomía a los establecimientos escolares y exigirles resultados e información. ¡Pero no retroceder entregándoselos a los intendentes!" (C. Larroulet, "No retrocedamos en educación", *El Mercurio*, 15.10.2006). En esta cita, el autor reitera la idea de que la descentralización fue un proceso incompleto, de ahí su déficit, y que las soluciones al problema de la crisis se encuentran en el corazón del discurso neoliberal: diversificación de los productos, competencia entre oferentes, publicidad respecto de su calidad y libertad de elección del mejor producto por parte del consumidor.

claro respecto a la crítica a la desmunicipalización en el nivel regional, pues su legitimidad no emanaría de las poblaciones locales. Sugiere abiertamente la posibilidad de entregar las escuelas públicas a las comunidades, algo que había hecho de forma paradigmática el ex candidato presidencial Joaquín Lavín, cuando fue alcalde de Las Condes<sup>107</sup>:

Por ello, no es casual que en la inmensa mayoría de los países industrializados la gestión de la educación pública se realice descentralizadamente. Incluso, en algunos pequeños -donde hasta hace no muchos años los establecimientos públicos estaban en manos del gobierno central-, *ellos se han traspasado a las comunidades locales.*

(H. Beyer, "¿Desmunicipalizar la educación?", *El Mercurio*, 18.11.2008)

La opción de la privatización no aparece con frecuencia en los medios, aunque ciertas columnas lo señalan explícitamente y algunos editoriales lo sugieren implícitamente. Lo que es común, sin embargo, es la idea que la educación estatal -para los medios, educación pública sería casi una tautología-, debe estar alojada lo más cerca posible de donde se provee el servicio. Al mismo tiempo, se acepta la posibilidad de múltiples formas organizacionales. También se insistirá que cualquiera sea el modelo escogido, no se debe romper el principio de neutralidad del Estado y que los sostenedores deben estar sujetos a exigentes procesos de rendición de cuentas. Esto último también se aplica para los establecimientos particulares subvencionados. En suma, los medios no le atribuyen ningún valor diferencial a la educación pública que la haga

---

<sup>107</sup> En su columna-epístola, Joaquín Lavín ofrece una narración del proceso de privatización de la gestión municipal de algunos establecimientos públicos de su comuna: "Durante mi gestión como alcalde de Las Condes entregué en concesión los colegios municipales a sociedades anónimas formadas por los mismos profesores de esos colegios. La experiencia lleva ya diez años. Hoy los colegios concesionados tienen resultados muy superiores a los otros colegios municipales. Y todo con la misma subvención, los mismos profesores y el mismo tipo de alumnos. A fines de cada año los profesores generan un excedente y reparten dividendos entre ellos. ¿Cuál es el "milagro"? Simplemente que los profesores ahora tienen más incentivos para hacerlo mejor y así recibir más alumnos que buscan calidad." (J. Lavín, "Estimada Presidenta", *El Mercurio*, 14.4.2007)

merecedora de especial protección por parte del Estado. Por el contrario, se señaló con frecuencia la necesidad de que la educación municipal se debía someter a la competencia como cualquier proveedor. Es así como rechazan con vehemencia el establecimiento de financiamiento diferenciado, tanto en monto como en mecanismo, entre las escuelas públicas y particulares subvencionadas. No habría nada distintivo o superior en los establecimientos públicos en comparación con cualquier colegio de la red privada. El bien provisto sería exactamente el mismo para ambos tipos de establecimientos, y este no se vería modificado o afectado por la titularidad jurídica del establecimiento.

#### **9.4.- *Discurso de la rendición de cuentas: el desafío del aseguramiento de la calidad***

La masa de información no engendra ninguna verdad. Cuanta más información se pone en marcha, tanto más intrincado se hace el mundo. La hiperinformación y la hipercomunicación no inyectan ninguna luz en la oscuridad.

(Han, 2013, p. 80)

El diseño de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad, propuesto por la Comisión Asesora el año 2006 y refrendado en una Ley de Aseguramiento de la Calidad pocos años después, simbolizó el paso de un estado transicional – *compensatorio* (Falabella, 2015), *híbrido* (Bellei, 2015) o *promotor* (Cox, 2003)- al Estado evaluador. Como se indicó con anterioridad, ya existían en Chile distintas políticas inspiradas en el *discurso de la rendición de cuentas* (Assaél et al., 2015), implementándose algunas de ellas desde fines de la

década del '90 (SNED, como la más relevante), y otras, como el SIMCE, desde la dictadura. Pese a esto, este conjunto de políticas no habían logrado cristalizar en una narrativa clara, que las diferenciara con claridad de las políticas existentes en el período anterior. Existían, si se quiere, elementos dispersos a la espera de una nueva discursividad.

Durante el comienzo de la década anterior, se enfatizó la necesidad de *entrar al aula* y conocer los establecimientos que habían logrado obtener resultados en contextos adversos (Bellei, Pérez, Raczynski y Muñoz, 2004). Personeros de gobierno y del Ministerio de Educación comenzaron a señalar que la mayor inversión en educación debía tener contraprestaciones verificables en mejoramiento del rendimiento de los estudiantes en test estandarizados (Falabella, 2015). Sin embargo, aún no se desarrollaba la narrativa que aunara el discurso de la eficacia con la responsabilización de los actores. Esta amalgama se logró a partir de la crisis del año 2006, cuando la demanda por una educación de calidad del movimiento estudiantil es *recontextualizada* por los sectores liberales, utilizando la terminología de Ball et al. (2012), en clave de la Nueva Gestión Pública. Esto servirá de base para erigir la nueva arquitectura del aseguramiento de la calidad. Como se evidenció en apartados anteriores, las restantes demandas centrales del periodo, y que potencialmente podía transformarse en una reforma sustantiva del modelo de cuasimercado (fin del lucro, desmunicipalización y prohibición del lucro), fueron desactivadas por el bloqueo político en el parlamento y la alianza de la derecha con sectores liberales de la centroizquierda.

En el contexto del debate político de los años estudiados, el discurso de los medios se posicionó a favor de la existencia de un nuevo marco regulatorio, más *exigente* se dirá, que obligase al conjunto de los actores del sistema a entregar un servicio educativo de 'calidad'. Pese a la coherencia discursiva entre las distintas voces que circulaban en ambos periódicos, es posible detectar ciertas diferencias de énfasis entre quienes pertenecen a la Concertación y aquéllos que provienen de una sensibilidad política de

derecha.<sup>108</sup> Serán los primeros los que impulsarán con más fuerza esta agenda de reforma, mientras que los segundos mantendrán una colaboración crítica durante un primer momento, para luego promoverla activamente. El discurso editorial de los medios se acercó, como fue la tónica en todos los temas, a la posición que manifestaron los principales personeros de los *think tanks* de derecha (CEP y Libertad y Desarrollo). Voces críticas sobre la forma en que se estaba construyendo el sistema de aseguramiento de la calidad son casi inexistentes en los espacios de opinión de los medios.<sup>109</sup>

Para los medios, la mala calidad era el principal problema de la educación chilena, situación que afectaba de preferencia a la educación pública. Ante los cuestionamientos de distintos sectores por la desigualdad, el rol del Estado y la privatización, en sus espacios de opinión se sostendrá que lo relevante es si los establecimientos logran alcanzar los objetivos educativos propuestos. En ese sentido, sin modificar las reglas básicas del cuasimercado educativo en Chile (neutralidad del Estado, financiamiento a la demanda y libertad de elección),

---

<sup>108</sup> En una columna de opinión, escrita por el entonces senador de la UDI Andrés Chadwick, este valoró el grado de influencia de la derecha en el diseño del sistema de aseguramiento. Para esta labor, habría sido crucial el apoyo de los expertos de sus *think tanks*, varios de los cuales son habituales columnistas en *La Tercera* y *El Mercurio*: "En esta oportunidad, los expertos del CEP Públicos, el Instituto Libertad y Desarrollo, el Instituto Libertad y la Fundación Guzmán, inclinaron la balanza a la hora de los debates especializados que tuvieron lugar, durante meses, en el ámbito de la comisión Gobierno-Alianza. Sin ir más lejos, uno de los grandes aportes de esos equipos es toda la innovadora arquitectura institucional para el aseguramiento de la calidad de la educación que paradójicamente los proyectos originales del gobierno no contemplaban" (A. Chadwick, "Acuerdo educacional: la señal política", *El Mercurio*, 18.11.2007).

<sup>109</sup> Respecto de este tema, solo cabe mencionar la columna de opinión "La nueva LOCE y la calidad de la educación", publicada el 29.4.2007 en *La Tercera*, por C. Bellei y J. P. Valenzuela de la U. de Chile. En esta, los autores sostienen que dadas las condiciones contextuales y sistémicas en las cuales iba a operar el Sistema de Aseguramiento de la Calidad podía resultar incluso contraproducente su implementación: "Para que un sistema de sanciones orientado a la calidad funcione, se requieren, al menos, tres condiciones: que las escuelas hayan contado con los recursos, las oportunidades y el tiempo necesario para mejorar; que el sistema en su conjunto sea justo y no exista "competencia desleal" entre las escuelas (por ejemplo, que algunos pueden seleccionar, expulsar y cobrar a los alumnos, mientras otros no); y que se cuente con herramientas efectivas de reingeniería o con alternativas de mejor calidad para esos alumnos. De lo contrario el remedio podría resultar peor que la enfermedad"

se señaló que era necesario contar con un marco regulatorio que fuera capaz de controlar la calidad de los productos educativos que se ofrecían en el mercado.

El discurso que enfatizaba la importancia de regular el mercado se encuentra presente, en especial, entre los columnistas que pertenecen al sector liberal de centroizquierda. Uno de los columnistas dirá que no se ha “definido un marco de regulaciones que sea legítimo y suficiente” (J. J. Brunner, “Estado y educación”, *El Mercurio*, 24.9.2006), mientras que otro sostendrá que “en educación hoy no existen las herramientas para que alguien ‘haga algo’ cuando el proveedor ‘no cumple’. Ni siquiera está definido qué significa “no cumplir” (P. González, “Estado, mercado y rendición de cuentas en educación”, *La Tercera*, 30.4.2007). En ambas opiniones, se parte de la aceptación del supuesto de la subsidiariedad del Estado y de su relación neutral frente a proveedores públicos y privados. Es decir, las exigencias que el Estado establece para establecimientos municipales y particular subvencionados deben ser equivalentes.

En términos generales, ambos medios sostienen que el mercado es el mejor asignador de recursos en educación y que, con un buen sistema de incentivos, puede producir mejoras continuas en la educación en general. El supuesto que hay detrás es que la competencia hará desaparecer algunos establecimientos, producto de la baja demanda, y que se mantendrán aquellos que hubiesen logrado atraer el favor de los clientes-familias. Esto, desde su óptica, es un proxy adecuado de lo que se puede entender por calidad. Sin embargo, como se planteó anteriormente, se sostendrá que la acción del Estado (deliberado o por errores de diseño en los incentivos) protegía en exceso a muchos establecimientos públicos de la competencia. Esto impedía que internalizaran los costos de la competencia y, por ende, se vieran incentivados a mejorar su calidad. En este sentido, sin mencionarla explícitamente, una editorial de *El Mercurio* sugiere que el sistema de aseguramiento era necesario para eliminar la barrera que protegía,

principalmente, a la educación municipal. En la misma línea se expresa un columnista habitual de dicho medio:

...la falta de un sistema de aseguramiento de calidad fue una de las carencias que hizo notar el Consejo Asesor para la Calidad de la Educación. (...) como lo ha señalado la ministra Provoste, no puede dar lo mismo que una escuela obtenga buenos o malos resultados: éstos deberían tener consecuencias. Más allá de la forma legal en que se constituya un establecimiento, o de los fines de lucro que puedan perseguir sus propietarios, son los logros educacionales los que deben definir si puede seguir ofreciendo sus servicios y recibiendo subsidios estatales.

(*El Mercurio*, "Cierre de escuelas", 23.4.2007)

Al régimen curricular le faltan estándares que permitan exigir más a las escuelas. El régimen laboral docente es rígido y entraba la autonomía de los establecimientos municipales, imponiéndole a sus sostenedores gastos que no están en condiciones de cubrir. No existe un régimen que permita acreditar a los establecimientos y supervisar su desempeño pedagógico. Y los programas de apoyo para establecimientos rezagados son débiles y limitados.

(J. J. Brunner, "Estado y educación", *El Mercurio*, 24.9.2006)

Un aspecto central del nuevo modelo de aseguramiento consiste en mantener la autonomía de los proveedores de educación. Desde el discurso mediático, se insistirá reiteradamente que esa es una condición irrenunciable si se quiere exigir la responsabilización de las escuelas por su desempeño. Sin embargo, esta autonomía convive con el despliegue de un conjunto de dispositivos –en términos de indicadores de rendimiento medidos en forma creciente– que indica externamente si determinadas unidades están cumpliendo con los objetivos de rendimiento previstos centralmente. Es decir, como se señala a continuación, el sistema de aseguramiento debe ser capaz de detectar los

problemas de calidad y realizar recomendaciones, pero se debe permitir que las propias escuelas determinen las soluciones para sus dificultades.

...como base para el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, se definen los roles de cada uno de los integrantes de la comunidad escolar y autoridades educativas. A diferencia de la propuesta gubernamental, se propone otorgar a los sostenedores las herramientas para que puedan gestionar sus escuelas -a través de mayor autonomía-, de manera que se hagan responsables por lo que ocurre con los aprendizajes de los alumnos de sus escuelas. Esta medida es de vital relevancia para fortalecer y mejorar la calidad de la educación municipal. De lo contrario, si el Mineduc [Ministerio de Educación] sigue tomando decisiones en forma centralizada respecto de cómo debe funcionar cada escuela, los sostenedores no se harán cargo de sus resultados.

(P. Matte, "Educación: oportunidad histórica", *La Tercera*, 4.7.2008)

...crean una Agencia de Calidad que evaluará exhaustivamente a los colegios y formulará recomendaciones orientadas al logro de una educación de calidad, pero dejando -con acierto- el diseño de las estrategias específicas para mejorar en manos de los establecimientos. Se contemplan, además, fondos concursables para que puedan acceder a asesorías elegidas por los mismos establecimientos para desarrollar dichas estrategias. Éste es un esquema más razonable que el actual y que el de la nueva propuesta gubernamental.

(*El Mercurio*, "Descentralización en educación", 5.12.2008)

Se produce una tensión entre apoyo y presión desde el nivel central a las escuelas. A partir de las herramientas provistas en el sistema de aseguramiento, el nivel central indicará la existencia de un problema, pero se prevé que los centros escolares sean autónomos para determinar el tipo de soluciones que deben adoptar para su 'enfermedad' (bajos logros en test estandarizados). El discurso oficial, pero también el mediático, indicará la necesidad de que las escuelas sean "proactivas en la formulación de sus

diagnósticos, tratamientos y seguimientos” (Acuña et al., 2014, p. 53). Por ende, el dispositivo de la rendición de cuentas exige la participación activa de los actores escolares bajo parámetros y directrices muy distintos al modo de regulación burocrático. La decisión sobre el tipo de apoyo que la escuela necesita, entonces, deviene en resorte de cada establecimiento, el que será responsable por los resultados. La demanda por mayor autonomía para los establecimientos convive con la desconfianza profunda en las capacidades y la voluntad de los actores escolares para mejorar. Tal como sostiene un columnista: “La única forma de avanzar en este plano es con más control y mejores reglas” (P. González, “Estado, mercado y rendición de cuentas en educación”, *La Tercera*, 30.4.2008). Esto también se expresa, para el caso de los docentes, en la demanda recurrente por introducir evaluaciones y negociaciones descentralizadas y en ligar las remuneraciones a desempeño de los estudiantes en las pruebas estandarizadas.

Si los medios manifiestan su confianza en la competencia como espacio y mecanismo para una mayor eficacia y eficiencia de los agentes escolares, también la propia acción pública parece intervenida por la misma lógica (Laval y Dardot, 2013). En este contexto, los medios sugieren apoyar a las escuelas públicas y privadas, pero hacerlo bajo un esquema descentralizado y de competencia entre las también privadas Agencias Técnicas Educativas (ATE). Por ende, la confianza en la competencia como generador de mejores performances escolares también se extiende a los agentes privados de este nuevo mercado educativo (Contreras, 2012; Santa Cruz G., 2007), algo que también ha sido estudiado para otros contextos (Ball y Youdell, 2007; Burch, 2009; Nichols y Berliner, 2010).

Por otra parte, se torna crítica la elaboración de estándares, que debiesen reflejar lo que se espera lograr en cada etapa y dimensión de la experiencia educativa. La construcción de dichos estándares sería la materialización del saber experto, por ende, son estos actores quienes se vuelven gravitantes en su elaboración y no, ciertamente, las comunidades escolares, los profesores, los estudiantes y/o las familias. Los estándares de educación escolar se

sostiene en los medios debiesen permitir garantizar un conjunto de prestaciones, mensurables, verificables y exigibles (P. González, "Estado, mercado y rendición de cuentas en educación", *La Tercera*, 30.4.2008). Es decir, la experiencia educativa debe poder ser comprendida e inscrita en un conjunto de indicadores numéricos, a partir de los cuales el Estado *evaluador* puede ejercer su "poder a la distancia" (Rose y Miller, 1992). Aquello que no puede ser representado en dichos indicadores y no puede ser utilizado para comparar con otros establecimientos, no es incorporado al juicio que se elabora de la escuela y de sus profesionales. Esta pretensión de convertir todo en datos e información, expresión del *totalitarismo digital* propio del Big Data, implica la pérdida del sentido, si es que consideramos que este habitaría en la narración y no en la adición de datos (Han, 2014).

El discurso mediático, entonces, se construye signado por la desconfianza en los actores y una profunda confianza en que la competencia, la presión, la información y los incentivos producirán la mejora escolar. En este cuadro, el Estado se vuelve un actor relevante, ya no en la provisión del servicio educativo, sino en la figura de un árbitro que busca proteger y cautelar al consumidor en su acceso a una red de proveedores públicos y privados (Falabella, 2015). Como señala Harald Beyer, donde "al Estado no le corresponde ser neutral es en velar por la calidad de los establecimientos. Su deber es exigir el cumplimiento de los estándares de desempeño que se han definido para velar por el derecho a una educación de calidad" (H. Beyer, "Selección de estudiantes", *El Mercurio*, 19.4.2007). Incluso, se plantea la posibilidad de avanzar hacia un esquema de financiamiento a la demanda que esté fuertemente ligado al desempeño de los estudiantes, pues de acuerdo a los siguientes columnistas "el objetivo final es la calidad de aprendizaje de los niños". En la siguiente cita, si bien se reconoce la necesidad de equiparar las condiciones de operación de las distintas escuelas (eliminando la selección y compensando el mayor costo de educar a los más pobres), se defiende la idea que es beneficioso estimular la competencia entre centros e incentivar económicamente a las escuelas en base a los resultados de los alumnos en test estandarizados.

Por eso, una mayor exigencia a sostenedores (municipales y subvencionados), como lo estipula el proyecto, parece urgente y razonable. Hasta ahora nuestro esquema de subvención a la demanda paga a los sostenedores por niño matriculado y no por su aprendizaje. Una medida de este tipo requeriría de un mayor esfuerzo de los sostenedores, y generar un sistema nacional de evaluación y de logros de aprendizaje, que sea exigente y se ajuste de manera paulatina hacia mayores requerimientos.

(G. Elacqua y D. Contreras, "Debate educacional: ¿Evidencia o dogma?",  
*La Tercera*, 22.4.2007)

La noción de altas consecuencias y responsabilización<sup>110</sup> por el desempeño para las escuelas y para cada uno de los actores se instaló con fuerza en el discurso mediático. En términos concretos, la exigencia por una mayor responsabilización se expresará en la demanda permanente por sancionar y/o cerrar a los establecimientos que no cumplen los estándares. Se espera que puestos ante dicha posibilidad, las escuelas y el conjunto de los actores escolares busquen mejorar el servicio educativo prestado. Esto llega incluso hasta sostener que la estabilidad laboral de los docentes se contrapone con la voluntad de mejorar. Por tanto, el propósito de la responsabilización de los establecimientos y de cada uno de los actores que componen la escuela, es lograr que esto modifiquen sus conductas a partir de las señales e incentivos que envía el sistema de aseguramiento de la calidad. El objetivo final es un cambio en la subjetividad.

---

<sup>110</sup> Se usa el término de *responsabilización*, y no otro similar como podría ser responsabilidad, porque este concepto es de uso corriente en el debate político educativo en Chile. Aparece en la discusión con el ascenso de las políticas de rendición de cuentas. Refiere a hacerse responsable, no de forma retórica sino asociado a incentivos y castigos, por la obtención de metas, logros o cumplimiento de acciones comprometidas.

[El proyecto] impulsa un evidente reforzamiento de la institucionalidad destinada a velar porque se respete un nivel mínimo de calidad de la educación que se entrega en los distintos establecimientos. Se realizarían así mediciones periódicas que podrían llevar a las escuelas a perder la subvención escolar o incluso a ser intervenidas.

(*La Tercera*, "Las señales positivas del acuerdo sobre educación",  
14.11.2007)

Así, por ejemplo, se contempla la pérdida de reconocimiento para las escuelas particulares subvencionadas y el cierre de los establecimientos municipales, todo lo cual coloca un incentivo muy potente a los padres para exigir calidad, a los sostenedores para cumplir con la responsabilidad de dar educación de calidad y a los docentes para flexibilizar sus exigencias laborales y mejorar su rol educador.

(C. Larroulet, "La defensa de las ideas en la educación", *La Tercera*,  
25.11.2007)

El discurso de la rendición de cuentas, materializado en el sistema de aseguramiento de la calidad, recibe un fuerte apoyo por parte de ambos medios. En sus editoriales y columnas se aportan argumentos y se promueven activamente dichas políticas, en la medida en que estas prometen intensificar la competencia entre agentes del mercado educativo –incluidos entre las recién creadas agencias privadas destinadas a apoyar a las escuelas–, y se asegura la neutralidad del Estado frente a los proveedores públicos y privados. La significación atribuida por los medios a esta política no es controlar los fallos de mercado, sino que perfeccionarlo, exponiendo a las escuelas públicas y a sus profesionales a una lógica de accountability que amplifica, si cabe aún más, la rendición de cuentas que ya significaba estar arrojado a las dinámicas de elección de centro. En este esquema, la información cuantificable y su exposición pública, que debe ser presentada de forma cada vez más sencilla y autoevidente, se convierten en una parte medular del dispositivo. Sin embargo, pese a la pretensión de transparencia que subyace al discurso

mediático, y a la acumulación incesante de nuevos y más sofisticados datos, la escuela no se ha vuelto más inteligible.

Estas políticas se basan en la casi nula consideración de los contextos en que operan los distintos tipos de escuelas, tal como otros autores han señalado es un rasgo de las políticas neoliberales en educación (Ball et al., 2012; Thrupp y Lupton, 2006). Estas políticas son parte de un proyecto de reconstrucción cultural y de reforma moral (Ambrosio, 2013), parte nuclear de la *nueva razón del mundo* (Laval y Dardot, 2013) y cuyo objetivo es la transferencia de dicha razón al conjunto de las esferas sociales. La medida del éxito y legitimidad de este proceso de construcción de un nuevo orden educativo y social es la fabricación del sujeto neoliberal, quien ha introyectado la racionalidad de la rendición de cuentas como nueva tecnología de gobierno de sí mismo y de los demás.

## **9.5.- Apuntes finales**

En este capítulo se han mostrado varias de las trazas discursivas que constituyen el discurso mediático sobre educación. En un contexto donde la legitimación del orden comenzó a ser necesaria si se pretendía sostener el modelo de educación de mercado, los medios de prensa estudiados construyeron un arco polifónico de voces con un alto grado de coherencia interna. Sin entrar a considerar la eficacia de dicha operación, *La Tercera* y *El Mercurio* ofrecieron una mirada que era consistente con la racionalidad de mercado. Esto se advierte tanto en aquello que está manifiesto en el texto como en aquello implícito y latente, pero también en las voces y narrativas que se excluyeron sistemáticamente de sus espacios de opinión.

Lo anterior tuvo implicancias significativas para la comprensión de la disputa sobre los sentidos de las políticas educativas, en particular en momentos de reforma profunda del modelo. Por un lado, el discurso mediático

se agrega en el espacio social al debate y la disputa hegemónica en torno a la orientación del cambio. Y, por otro, se produce una amalgama de voces al interior del propio dispositivo de prensa, donde cohabitan voces con distintas procedencia y capital simbólico. Sin embargo, esto no convierte al periódico en un lugar neutral de disputa por la significación, donde el acceso a dicho espacio es independiente de la orientación ideológica de cada medio. La articulación de dichas voces se produce en un orden y magnitud que está predefinido por la política editorial, y el acceso se encuentra debidamente controlado.

La coherencia doctrinaria observada entre editoriales y columnistas en cada uno de los puntos no es casual. El cierre a otras voces es casi total en *El Mercurio*, algo menos en *La Tercera*. Pese a esto, la simulación de ser un espacio de debate político transparente es parte de la operación hegemónica por clausurar lo decible a aquellos argumentos que se derivan de la aceptación de los mecanismos de mercado en educación. Posee una potencia performativa importante, significando el ejercicio de cierre del debate público a las voces presentadas en ambos medios. En ese sentido, la invitación permanente como columnistas a expertos y personeros de la centroizquierda, pero de una orientación marcadamente liberal, refuerza el tono monocromático de la prensa estudiada antes que ofrecer diversidad de miradas al interior de la misma.

## CAPÍTULO DIEZ

### Representaciones de los actores educativos, o la polarización del campo educativo

---

En capítulos anteriores se evidenció la constante dicotomización discursiva del campo educativo, a partir de la cual los medios favorecen y se identifican uno de los polos discursivos.<sup>111</sup> La producción de representaciones sociales polarizadas del campo educativo por parte de los medios de prensa se realiza a través de la selección de los temas y lo que se dice sobre ellos, como también a través de los modos de nombrar a los sujetos y a los discursos. La polarización en los textos también contribuye a formar un modelo sesgado y polarizado de los acontecimientos, en el “que los actores se encuentran nítidamente diferenciados en buenos y malos” (Van Dijk, 2003, p. 156). Como sostiene Wodak (2003b) a partir del análisis de los discursos racistas, esta lógica de construcción discursiva es el principal fundamento de los discursos de identidad y diferencia.

En este capítulo, se analiza cómo los medios construyen identidades sociales de modo dicotómico, adscribiéndose características y motivaciones específicas a los distintos actores, generando, de modo intencionado o no, una polarización del campo educativo. Para el análisis de los actores sociales se

---

<sup>111</sup> Esto se abordó, de forma más acotada, en el capítulo 8 al tratar los colectivos de identificación de los medios y los contradestinatarios. Aunque profundamente relacionadas, en esta ocasión, el tema se ampliará centrándose en las estrategias de representación antes que en las estrategias enunciativas de los medios.

utilizarán varias de las herramientas provistas por Van Leeuwen (2008), Wodak (2003b) y Van Dijk (2005b). El corpus de prensa está formado por las columnas de opinión y editoriales analizadas en capítulos anteriores.

### **10.1.- Los actores del polo de la “libertad y el mercado”**

En este apartado se describe el modo en que son representados los actores afines al discurso educativo de ambos medios. Los diarios ubican a distintos actores educativos y sus discursos dentro de una formación discursiva mayor, donde se compartirían los valores de la libertad y la supremacía de lo privado en detrimento de lo público-estatal. En concreto, se hablará de sostenedores privados de educación, de expertos educativos y de padres y familias. Para esto se analizan las motivaciones y cualidades que *La Tercera* y *El Mercurio* les adscriben. Huelga decir que ello no significa que la identidad construida desde los medios corresponda a las características reales de dichos sujetos o a las autodescripciones que ellos hacen.

#### **10.1.1.- Sostenedores privados de educación**

En un sistema educativo altamente privatizado como el chileno, los sostenedores de educación privada poseen una particular importancia (Almonacid, 2005; Corvalán, Elacqua y Salazar, 2010). A sus establecimientos asiste más de la mitad del estudiantado (Redondo, 2015) y sus organizaciones gremiales cuentan con una importante presencia pública y mediática. Para *El Mercurio* y *La Tercera* este grupo constituye un actor de singular importancia en el campo educativo chileno y los medios los identifican como principales responsables del significativo incremento en la cobertura educativa de los últimos 25 años. De hecho, desde su óptica, los problemas educativos que derivaron en la crisis institucional difícilmente pueden ser atribuidos a su

presencia, más bien se relacionan con las trabas que desde el Estado se habría puesto a su acción.

Pese a la heterogeneidad interna que empíricamente muestra el sector de sostenedores privados (Almonacid, 2005), los medios suelen describirlos como un grupo relativamente homogéneo. Esta *colectivización*, que implica que los actores sociales son tratados como grupos consensuados y homogéneos, es un rasgo recurrente en la forma de nombrarlos. En concreto, se les suele denominar como: “sostenedores de colegios”, “inversionistas del sector educación”, “empresarios ligados a la propiedad de colegios”, “sostenedores privados”, “proveedores”, etc. Las referencias al campo de la economía – asimilándolos incluso explícitamente a la figura del empresario- no suponen una mirada negativa o estigmatizante sobre estos sujetos. Por el contrario, se les destaca en el marco de un discurso global donde las actividades empresariales adquieren estatus de actividades positivas en sí mismas (Laval y Dardot, 2013).

Sin embargo, estos sujetos no son descritos como empresarios corrientes, sino que pertenecerían al colectivo específico de los emprendedores. Su principal capital no sería el económico, sino que ellos mismos, su espíritu empresarial, es señalado como el principal activo con el que cuentan. De las editoriales y columnas se desprende que estos sujetos “toman riesgos”, que “ofrecen proyectos educacionales propios”, que hacen “aportes adicionales y cuantiosos a la educación de los más pobres”, que se “la juegan por crear colegios donde más se necesitan”, que dan “alternativas a los más pobres”, que realizan “cuantiosas inversiones”, que han entregado una “mejor enseñanza que la estatal” y que la mayoría “está a favor de hacer cambios para que la calidad mejore”. En términos de la asignación de roles, los sostenedores aparecen casi siempre en el rol de agentes en acciones que son, de suyo, positivas.

En este sentido, como se expuso, para los medios en cuestión el lucro es considerado un incentivo legítimo, e incluso beneficioso, para los actores

educacionales. A través de un proceso de resignificación se le describe como la retribución normal “a cambio de su trabajo”. Es decir, la rentabilidad por el capital invertido –sostenido por ingentes subvenciones estatales- queda convertido simbólicamente en salario percibido por el factor trabajo. Al hacer compartir al conjunto de los actores escolares una misma condición –recibir un salario-, se forma con ellos un solo colectivo homogéneo y consensual, dentro del cual discursivamente se ubica a los sostenedores. Esta operación discursiva de *asimilarlos* a otros actores escolares, e incluso a cualquier trabajador que recibe salario por su función, dentro del discurso es inestable y solo se realiza cuando se les quiere proteger de alguna crítica derivada del hecho de tener afán de lucro. Cuando se busca destacarlos, la asimilación a este colectivo desaparece y se identifica a los sostenedores a partir de su individualidad como emprendedores que adoptan riesgos y ponen en juego su capital. Esto aparece en una columna de Cristian Larroulet, director de Libertad y Desarrollo, donde además implícitamente se señala que el proyecto educacional es algo que el propio emprendedor define y que lo ofrece en el mercado educativo, poniéndolo a disposición de las familias, quienes en tanto consumidores decidirán si comprarlo o no. Se asume, que en ese contexto, el Estado debe premiar el espíritu y la labor de dichos empresarios, quienes estarían enfrentando el problema de la mala calidad de la enseñanza, algo que no tiene relación con ellos.

A la luz de estos antecedentes resulta paradójico que el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet esté impulsando una reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) que elimina la posibilidad de que existan establecimientos escolares que *permitan a los emprendedores educacionales retribuirse por el riesgo de ofrecer sus servicios* y que a su vez se impida a los establecimientos de la educación básica ofrecer un proyecto educacional propio y seleccionar a los alumnos en función de ese proyecto. (... ) Existe consenso en el país de que el principal problema de educación es su mala calidad. Por ello, resulta incomprensible que dos elementos centrales para mejorarla, como son el

*premiar a los emprendedores y permitir que definan su propio proyecto educacional, sean eliminados.*

(C. Larroulet, "Educación: Una vez más pierden los pobres", *El Mercurio*, 11.4.2007)

Sin embargo, a los sostenedores privados no siempre se les inscribe dentro del mundo de la economía. Ello fue particularmente notorio a partir del debate sobre el derecho al lucro de las escuelas privadas que reciben subvención del Estado. Durante ese tiempo, los sostenedores comenzaron a ser descritos como no patrimonialmente poderosos y se enfatizó que "el grueso de ellos [son] educadores y profesores, a menudo ligados a ciertos partidos o a organizaciones humanistas de variadas doctrinas" (*El Mercurio*, "Posible acuerdo en educación", 10 de Noviembre de 2007). Sin embargo, en el plano de las exclusiones y silencios en el discurso, en el texto no se hacen referencias a la creciente concentración en la propiedad de las escuelas particular subvencionada.<sup>112</sup> Tampoco se menciona que es una minoría los que pertenecen a estas últimas tipologías –dueños de colegios vinculados a partidos políticos o a organizaciones humanistas-, aseveración que no se justifica y sobre la cual se estructura el argumento de la diversidad ideológica, se busca restar legitimidad a las críticas a los sostenedores provenientes de posiciones de centro izquierda señalando implícitamente que ellos también forman parte de este colectivo.

Otro rasgo relevante de esta descripción global altamente positiva y que los ubica en el polo del bien público, es que cumplen una labor fundamental al entregarle educación a "quienes más lo necesitan". En ese sentido, se produce

---

<sup>112</sup> La concentración de la propiedad de establecimientos particular subvencionados es un tema de difícil estudio, dada la dificultad de acceder al registro comercial y a la participación de muchos sostenedores en sociedades con distintos nombres comerciales. En el estudio de Corvalán et al. (2010) se determinó que en el caso de la Región Metropolitana, un 63% de los establecimientos pertenecía a sostenedores con un solo establecimiento, casi un 30% pertenecía a sostenedores con más de uno y un 6% sin información.

una *legitimación altruista* de su función. De hecho, para ambos medios, las señales de mejoramiento del sistema educativo se explican por la acción de estos actores y por las políticas educativas que la promueven; mientras que los rasgos de estancamiento son fruto de políticas educativas que son vistas como erradas, en especial por no establecer los incentivos correctos, por la excesiva presencia de los grupos de interés o por, sencillamente, no confiar en el sector privado.

Este forma de describir a los sostenedores privados de educación calza perfectamente con la lógica ideológica señalada por Van Dijk (2003) de amplificar lo positivo y de eclipsar o mitigar aquellas características negativas del *nosotros*. Esta última forma fue el modo habitual de reaccionar desde las editoriales columnas ante denuncias de abusos financieros o mal servicio por parte de establecimientos particulares subvencionados. En estos casos, lo común fue individualizar y enfatizar el carácter excepcional de las conductas negativas. Del mismo modo, con frecuencia la responsabilidad por la emergencia de ciertas prácticas negativas en el colectivo de sostenedores fue adjudicada al Estado o al diseño institucional, minimizando la responsabilidad de los sujetos. Por el contrario, las características positivas de los sostenedores eran enfatizadas, asociadas a cualidades propias del colectivo y, por ende, se tendía a *generalizar*.

El "verdadero espíritu de labor educativa" a que alude un acuerdo de la DC abundaría más entre los sostenedores -y multiplicaría su número- si éstos tan sólo percibieran un modesto apoyo fiscal.

(*El Mercurio*, "Lucro en educación", 19.11.2007)

Pero, ¡por favor! ello, que está mal, *no es más que una excepción frente a una inmensa mayoría de empresarios educacionales ejemplares*, cuyas empresas cumplen una función social eficaz. ¡Su trabajo y su beneficio que, entre otros motivos, los inspiran son legítimos, tanto como ocurre con quienes lo hacen en la salud, en la previsión o en las empresas de servicios públicos. También organizan, crean, afrontan riesgos y perciben

legítimos beneficios por su esfuerzo. ¿Por qué, entonces, no los sostenedores? Si existen abusos, lejos de suprimir el sistema, sería lógico dejar atrás la rémora del sectarismo, fijar estándares objetivos de calidad y, cuando corresponda, sancionar.

(M. L. Amunátegui, "Reaparece el ataque al fin de lucro", *El Mercurio*, 12.8.2007)

Por otra parte, en la descripción de los sostenedores es común no destacar el afán de lucro como su motivación central. Se les presentaba persiguiendo, fundamentalmente, el bien común a través de su contribución a la mejora de la educación. Como sostiene el Arzobispo de Santiago, en su mencionada columna: "Prefieren desestimar otras oportunidades porque quieren contribuir a una mejor educación en sectores de menores recursos económicos". (F. J. Errázuriz, "A nadie puede serle indiferente", *El Mercurio*, 6.5.2007). La estrategia de los medios no implica negar que los sostenedores buscan ganancias pecuniarias -cuestión que es valorada-, sólo se busca enfatizar que ello siempre está supeditado a la voluntad de servicio público, en particular de darles una oportunidad a los más pobres. Como se mencionó, los sostenedores son presentados como un colectivo homogéneo donde estaría contenida la diversidad propia de sociedades democráticas y modernas.

Negarse a esa opción habría equivalido, de hecho, a que la autoridad política desincentivara el desarrollo de la tradicional buena educación que entregan los privados -organizaciones religiosas, de beneficencia, empresas comerciales, humanistas y toda la diversidad propia de las sociedades libres, modernas y tolerantes.

(*El Mercurio*, "Lucro en educación", 19.11.2007)

El modo en que son descritos refuerza la idea, central para el discurso a favor del mercado, de que la naturaleza jurídica de los administradores de educación es irrelevante. Esto se ve fortalecido, además, por el argumento que afirma a priori la mejor disposición que tendrían los privados para satisfacer los

intereses y las expectativas de los padres. Esta forma de argumentar les lleva a concluir que la educación privada es una mejor opción que lo estatal.

Las familias prefirieron a los colegios particulares subvencionados, incluso pagando algo, porque encontraron en ellos mejor calidad de educación, más orden y disciplina, y mejor infraestructura. Los resultados del Simce y la PSU lo señalan categóricamente. Entonces, ¿por qué cargarles la mano a estos colegios? ¿Porque algunos sostenedores ganan plata? Pero, ¿no es verdad que entregan mejor educación y los padres voluntariamente los prefieren?

(J. Lavín, "Estimada Presidenta", *El Mercurio*, 14.4.2007)

En ocasiones, los sostenedores privados también aparecen representados en lugares pasivos. Durante el tiempo analizado, la mayor parte de las veces esto ocurrió cuando eran objeto de acciones ejercidas desde el Estado o del campo político, las cuales eran vistas como contrarias al interés de los sostenedores. Esto se intensificó a partir del ingreso al Parlamento del proyecto de ley que proponía terminar con el lucro y ponía trabas importantes a la selección escolar. Ello fue considerado por los sostenedores privados, y también por los diarios, como una traba importante para su funcionamiento y para la libertad de enseñanza. Sus argumentos fueron recogidos en los medios y se puso especial preocupación por los efectos negativos que estas medidas tendrían en este sector educativo. En otras palabras, cuando ocupan un lugar pasivo lo hacen desde el lugar de la víctima. Algunas de estas menciones fueron las siguientes: "desaparecerán sus inversiones", el Estado "les pone trabas", se "desincentiva el ingreso de nuevos inversionistas", "les cambian las reglas del juego", no se les toma en cuenta y "sufrirán incertidumbre".

En suma, la alta valoración que ambos medios manifiestan sobre la educación privada se expresa también en una percepción favorable sobre sus actores principales: los sostenedores de educación privada. De ahí, que, en general, los describan motivados por la búsqueda del bien común y

preocupados por la educación de los más pobres. Son agentes centrales en la transformación educativa de Chile, son presentados como innovadores y emprendedores. Su existencia sería la prueba de la libertad de enseñanza, de la diversidad educativa y de la competencia como base de la mejora escolar. De ahí, por ende, la casi absoluta identificación con este actor social y su permanente defensa. Esto se expresa, de forma cotidiana, enfatizando sus cualidades positivas, generalizándolas y se minimizan rasgos o prácticas negativas, circunscribiéndolas a casos puntuales.

### **10.1.2.- Expertos: voces y saberes privilegiados en la construcción de políticas educativas**

La consolidación de la tecnocracia como grupo de poder, con una relativa autonomía y transversalidad, al interior del Estado y del campo político es una de las características del periodo transicional en Chile (Joignant y Guell, 2011). Con el abandono de la figura del intelectual y el paso al tecnócrata, se simboliza la ruptura con los paradigmas que gobernaban el campo de la cultura y el saber décadas atrás. Destacan en este proceso, el peso específico del saber económico, mayoritariamente neoclásico, que se extiende desde la derecha política hasta abarcar a un conjunto amplio de economistas posicionados en la centroizquierda del arco político (Markoff y Montecinos, 1994). Durante la década del '90, aumentó la confianza en que los conflictos pueden ser solucionados técnicamente, con una creciente independencia de la deliberación política y democrática (J. Ossandon, 2011). Esto será relevante para el análisis del tipo de saber que se privilegia en la esfera pública y también en los soportes mediáticos. Se trata, entonces, de una pugna epistémica por determinar qué relatos, pruebas, objetivos y métodos serán definidos como legítimos (Tironi, 2012). En términos concretos, en el campo educativo, el resultado de este debate, que no solo se da entre voces expertas sino también entre ellos y los legos, se comienza a decantar a favor de formas de argumentar propias de las teorías económicas y de la elección racional.

En la prensa, la voz del saber técnico contó con un espacio relevante, tanto como fuentes o columnistas, como también como colectivo de identificación del discurso mediático (véase capítulos 7 y 8). Esto se relaciona con las características de este grupo, las que calzarían –de acuerdo a la descripción que hacen los medios del experto educacional- con la naturaleza deseable de la discusión pública y del proceso de construcción de políticas educativas. Tal como se vio con anterioridad, la exigencia de basar las decisiones sobre políticas en evidencia contrastable, eficientes técnicamente y liberadas de rastros ideológicos, favorece el posicionamiento de este colectivo en un lugar de privilegio en el campo educativo.

Un primer elemento a constatar de la representación que se hace de los expertos, es su tratamiento como grupo por parte del medio. En ese sentido, sin entrar a considerar si este actor posee una identidad colectiva como tal, los medios lo construyen sobre el papel –como diría Bourdieu (2001b) sobre las clases sociales-. Dicho grupo estaría compuesto por la mayor parte de los especialistas sobre educación. En las editoriales son frecuentes las *generalizaciones* en torno a este grupo y sus posiciones. Se les suele presentar *compartiendo diagnósticos y propuestas*, con una *mirada común* respecto de los problemas y las soluciones a adoptar para el mejoramiento de la educación. Esta comunión en torno a ciertas ideas de base que son compartidas también con el propio medio, se produce incluso pese a que los expertos provienen de “todas las sensibilidades políticas” (*El Mercurio*, “Un proyecto mal enfocado”, 11.6.2007), de “todos los sectores” (*El Mercurio*, “Urgencia de avanzar en educación”, 4.3.2009) y cuentan con “orientaciones filosóficas muy variadas” (*El Mercurio*, “Acuerdos en educación”, 26.7.2007). Tal como se observa, los expertos suelen aparecer en el rol de agentes. Se menciona que ellos proponen soluciones, deliberan, observan y le hacen presente a la autoridad. En ellos no caben juicios apasionados, alejados de la evidencia o fundados en intereses políticos.

En este contexto, cabe consignar el uso de constantes *hipérboles* para describir a los integrantes de este grupo, ya sea subrayando el hecho que son

especialistas de destacada trayectoria o mencionando latamente sus principales credenciales y trabajos anteriores. Esto se hace, en particular, cuando los expertos refuerzan la posición doctrinaria de los medios de prensa.

Especialistas como José Joaquín Brunner y Patricia Matte, los ex ministros de Educación Sergio Bitar, Mariana Aylwin y otros han sido categóricos en afirmar que no hay relación alguna entre los fines de lucro y la calidad de la educación.

(*El Mercurio*, "Fines de lucro en educación", 19.4.2007)

De la cita anterior surgen dos elementos relevantes para comprender el modo en que se representa a este colectivo en los medios: en primer término, solo se individualizó y señaló con nombre propio a los expertos que sostenían discursos similares a la línea editorial de los medios. En segundo lugar, en muchas ocasiones, se realza el estatus de especialistas y se oscurece otros intereses y/o posiciones que puedan tener dentro del mismo campo educativo. Es el caso, por ejemplo, de Patricia Matte, quien además de socióloga vinculada al CEP, dirige la Sociedad de Instrucción Primaria -una de las sociedades con mayor número de colegios particular subvencionados del país- y pertenece a una de las familias más ricas del país. A su vez, Mariana Aylwin, además de ex ministra de educación de la Democracia Cristiana, es directora ejecutiva de la Corporación Aprender, también dueña de colegios particular subvencionados. En ocasiones, dicha posición ambigua se convierte en un *argumento de autoridad*:

*La experiencia* le indica a la ex ministra Aylwin que, posiblemente, la supresión del fin de lucro tendría efectos negativos en Chile. Como es lógico, ella piensa que se limitará el aporte de los privados, desaparecerán inversiones y disminuirá, en consecuencia, la diversidad de opciones que hoy se ofrece a las familias.

(*El Mercurio*, "Fines de lucro en educación", 19.4.2007)

En el caso de expertos que son miembros de *think tanks* de centro derecha –la mayor parte economistas- ocurre algo similar. Ellos suelen ser nombrados exclusivamente como *investigadores, activo cuerpo técnico, especialistas o expertos en educación*, sin explicitar que su razonamiento también posee una dimensión política (Haas, 2007). Este grupo es, sin duda, el que tiene mayor presencia en los medios y con quienes los medios trazan lazos interdiscursivos más fuertes. Esto se manifiesta en la similitud de argumentos que es posible apreciar entre las columnas escritas por miembros de Libertad y Desarrollo o el CEP y las editoriales publicadas por ambos medios. Las estrategias argumentales se corresponden casi completamente.

Sin embargo, como se expresó antes, no todos los denominados expertos entraban dentro del colectivo valorado por el medio. Cuando esto no ocurría, ellos eran mencionados mediante pronombres indefinidos, sin señalarse sus atributos o cualidades, ni sus credenciales. El siguiente extracto es ilustrativo al respecto, pues las ‘voces expertas que plantean reparos’ son opuestas en el discurso al interés del país, del nosotros inclusivo. Las estrategias enunciativas –como se analizó con anterioridad- y la representación de los distintos actores se encuentran inextricablemente unidas.

Por supuesto, hay voces expertas que plantean reparos, como ocurre con toda legislación, pero ellas no parecen ser suficientes para retrasar su aprobación, sobre todo porque es un proyecto valioso, que avanza en el desarrollo de un sistema educativo más eficiente, algo apremiantemente impostergable para la marcha del país.

(*El Mercurio*, “Urgencia de avanzar en educación”, 4.3.2009)

En suma, el modo en que los medios construyen la identidad de los expertos - identificándolos como quienes conocen el campo educativo y emiten juicios neutrales- tiene por objetivo reforzar el poder simbólico del discurso del propio medio (al recurrir constantemente a ellos). Pero, al mismo tiempo, busca fortalecer la posición de este grupo de expertos dentro del conjunto de la

sociedad. Son discursos afines que comparten un proyecto político-cultural, pero que les niegan, en este mismo proceso, el carácter de especialistas a todos los investigadores que no coinciden con la matriz básica de lo que consideran saber útil en la definición de las políticas públicas.

### **10.1.3.- Padres y familias: 'motores del mercado'**

La figura de los padres y apoderados es central para la promoción y defensa del sistema educativo de mercado que ambos periódicos realizan. En un capítulo anterior, se mencionó que la voz de los padres era representada por los medios, quienes asumían la defensa de lo que consideraban sus derechos y libertades. Sin embargo, rara vez los padres aparecen hablando directamente. Su discurso es siempre referido por otros (de preferencia, columnistas y editoriales), quienes afirman representar lo que las familias creen y desean. Por tanto, la práctica de reproducir el discurso de los padres –según el particular modo en que lo entienden los medios- es constante.

Coincidente con el esquema existente en Chile de libre elección de centro, la representación social que existe de las familias en los medios se articula en torno a la figura del cliente que participa en el mercado. En ocasiones, incluso se les denomina familias-clientes o usuarios. En esta transferencia de racionalidades de un campo a otro, *La Tercera* y *El Mercurio* insistirá que el sistema escolar, las escuelas y los docentes deben trabajar para satisfacer sus requerimientos y expectativas.

Al nombrarlos, con frecuencia se utilizó la generalización, sin identificarlos personalmente, solo describiéndolos como padres o familias, Esta forma de asimilarlos a un colectivo con frecuencia supuso adscribirles voluntad, intereses y motivaciones compartidas. En otros casos son descritos por la función que cumplen –ser apoderados-. En general, fueron descritos como individuos interesados en el futuro de sus hijos y dispuestos a dedicar recursos y tiempo en su educación.

Sin embargo, no siempre fueron representados del mismo modo. Hacia la mitad del periodo estudiado, justo después que se anunciaron las medidas relacionadas con la selección escolar y el lucro, en los periódicos se empezaron a establecer ciertas distinciones al interior del colectivo que hasta ahí se presentaba homogéneo. Estas diferencias estaban referidas con la adscripción de clases de ciertos apoderados, mencionándose que determinadas medidas afectarían las familias de menos recursos, más pobres o más desvalidas. Como se señaló anteriormente, el ejercicio de formar grupos al interior del colectivo de padres respondía a una *estrategia de legitimación altruista* para oponerse a las reformas que buscaban eliminar la selección escolar o terminar con el lucro.

Esta diferenciación al interior del colectivo de padres no supuso adscribirles motivaciones distintas u opuestas a cada uno de los grupos. Pues si bien las oportunidades y posibilidades de las que gozaban los padres con y sin recursos eran diametralmente distintas, ambos colectivos respondían a un mismo modelo: el consumidor de educación. Esta reducción discursiva en la forma de representar a los padres en la prensa, presente a tal grado en el espacio social que incluso la propia literatura académica parece *capturada por el discurso* de la elección (Bowe, Gewirtz y Ball, 1994), se manifiesta, por ejemplo, en el tipo de verbos utilizados cuando ellos son mencionados. Así, se les describe prefiriendo, escogiendo, optando o eligiendo. Los padres ocupan el rol de agentes, con capacidad de acción y movimiento al interior del mercado educativo. Existiría correspondencia entre el modelo educativo y el tipo de sujetos que lo habita, al menos en el caso de las familias. De hecho, los periódicos defenderán con frecuencia la labor y la racionalidad en la elección hechas por las familias y sostendrán que ellas se encuentran satisfechos en su papel de elector. En este marco, editoriales y columnistas recordarán que los padres en su conjunto prefieren escuelas privadas subvencionadas, que ellos las escogen por tener proyectos educativos específicos, y que esto debe ser preservado y mejorado por la política pública.

Mientras el Gobierno y diversos expertos plantean fórmulas para elevar la calidad de la educación, los padres cambian a sus hijos buscando mejores oportunidades de aprendizaje. (...) desde establecimientos municipales a establecimientos particulares subvencionados.

(*El Mercurio*, "Búsqueda de una educación de calidad", 13.9.2006)

En otros casos, los padres son representados mediante voces pasivas. Por ejemplo, cuando los medios detallan algunos de los procesos de selección diciendo que a los padres *les aplican exámenes y entrevistas*, les ocurren *experiencias estresantes, enfrentan largos y exigentes procesos de selección*. A los padres también se les representa como individuos afectados por determinadas medidas o prácticas que le impedirían desarrollar activamente su rol central: escoger la mejor escuela para sus hijos y, desde el punto de vista de la política educativa, "ser un instrumento poderoso para mejorar la calidad" (*El Mercurio*, "¿Mucho mercado en educación?", 11.10.2006). Así, por ejemplo, los diarios mencionan que *no les llega la información con suficiente fuerza* y se señala que *se les debería entregar información confiable*. Así, se dice que es importante dejar establecido el "derecho de los padres, y de toda la sociedad, de contar con información periódica sobre los resultados académicos de cada escuela" (*El Mercurio*, "Propuesta educacional de la Alianza", 19.7.2007). Por ende, insistirán en la necesidad de mejorar la publicación de los resultados de la prueba SIMCE, ojalá a nivel de estudiante, con el objeto que cada padre se convierta en una herramienta del sistema de rendición de cuentas al interior de la propia escuela.

Por ejemplo, sólo desde 1999 existe información pública -y, además, comparable- respecto de la marcha de los establecimientos. Pero ella aún no llega con suficiente fuerza a los padres, o es difícil de comprender. El desempeño de los hijos en las pruebas estandarizadas es desconocido y, por tanto, se pierde una posibilidad valiosa de monitorear al establecimiento educativo.

(*El Mercurio*, "¿Mucho mercado en educación?", 11.10.2006)

Es evidente la necesidad de algún sistema de medición de la calidad de los resultados educacionales mediante pruebas estandarizadas, nacionales o internacionales, que entreguen información confiable a los padres y a las autoridades.

(*El Mercurio*, "Cierre de escuelas", 23.4.2007)

La demanda por mayor información para los padres es permanente en ambos medios. Se insiste que sin datos numéricos y comparables con otras escuelas, las familias no tienen posibilidad alguna de saber cómo es su establecimiento. Esto supone una desconfianza profunda en la capacidad de los padres para conocer y formarse una opinión sobre los procesos educativos de la escuela y la calidad de los aprendizajes. Eso, desde esta mirada, se convierte en un espacio vedado a la comprensión cabal de los padres, es pura apariencia mientras no exista un dato que lo haga objetivo.

Por lo mismo, se enfatizará en la necesidad de una mayor transparencia en la entrega de los resultados. Desde la óptica de los medios, esto permitiría superar las asimetrías de la información generadas por un sistema escolar, en particular por sus docentes, receloso de asumir sus responsabilidades. Iluminar lo que ocurre en las escuelas y como esto se expresa en los resultados en los test de los hijos se vuelve un asunto crucial para el discurso de fortalecer la posición de las familias al interior del mercado educativo. En ese sentido, mayor información significa dotar de más poder a cada uno de los padres. Al respecto, las referencias en las columnas de opinión y en las editoriales son continuas. El director de Libertad y Desarrollo, Cristian Larroulet, dirá que es necesario el "empoderamiento a las familias a través de más y mejor información" ("La defensa de las ideas en la educación", *El Mercurio*, 25.11.2007) y dos académicos de la U. de Chile señalarán que hay "fortalecer la entrega de información acerca de los resultados educativos, de manera que padres y apoderados se constituyan en un actor relevante en la educación de sus hijos." (A. Mizala, y P. González, "La Loce y la calidad de la educación", *La*

*Tercera*, 15.4.2007). En la misma línea, investigadores de Libertad y Desarrollo y del CEP, en relación con el acuerdo entre oposición y gobierno que permitió aprobar la Ley General de Educación, señalan:

...este proceso también *empodera* a los padres y apoderados, de manera que éstos puedan tomar mejores decisiones respecto de la educación de sus hijos. En efecto, durante el proceso de aseguramiento, que establece categorías para las escuelas en relación con la calidad de la educación que imparten, se entregará siempre la información respecto de los resultados educativos a los padres y apoderados.

(C. Velasco y S. Soto, "Avance para la calidad de la educación", *El Mercurio*, 14.11.2007)

La iniciativa también propone *empoderar a los padres y apoderados* para que puedan ejercer de verdad el derecho a educar a sus hijos, entregándoles mayor información sobre el desempeño de las escuelas, y hacerlos conscientes de que la subvención es un subsidio que les pertenece y que es portable, es decir, se transfiere directamente a la escuela que ellos eligen para sus hijos.

(P. Matte, "Educación: oportunidad histórica", *La Tercera*, 20.7.2007)

Por esto mismo, el debate educativo de los años analizados es presentado como un escenario amenazante para los padres. Se sostiene que las reformas propuestas en la nueva ley –hasta antes del acuerdo gobierno-oposición- no velan por *la comunidad de valores de las escuelas que los padres han escogido* y que la eliminación del lucro puede suponer reducir la oferta disponible para los padres. En ese sentido, ambas políticas impactarían en el corazón mismo de aquello que los define como padres en el contexto de un mercado educativo: elegir libremente el mejor proveedor de educación para sus hijos. De ese modo, la defensa que los medios realizarán será afirmar la existencia del derecho fundamental a elegir la educación de sus hijos y el efecto positivo que la aplicación de dicha libertad genera en el conjunto del sistema educativo.

Sin embargo, al identificar al colectivo de 'los padres' como los principales amenazados por la propuesta de nueva Ley General de Educación supone, en primer término, generalizar las características de algunos padres como si correspondiesen al conjunto de ellos, obviando con ellos los diversos contextos sociales, económicos y culturales que los distinguen entre sí. De este modo, se soslaya el hecho que las posibilidades del alumnado frente a las procesos de selección que realizan las escuelas se encuentran correlacionadas con una diversa y desigual distribución de los distintos tipos de capital en la sociedad, y que, por tanto, la heterogeneidad es el rasgo predominante en las familias chilenas. De hecho, las limitaciones a la libertad de elección, producto de la activa selección académica y socioeconómica que realizan los centros, y que suele afectar a las más pobres (Redondo et al., 2007; Valenzuela, Bellei y de los Ríos, 2007), es minimizada en el discurso mediático.

Como agente u objeto de otros procesos, los padres están completamente subsumidos en las dinámicas del mercado educativo. Ellos son definidos por, y a través de, la práctica cotidiana de elegir/consumir escuelas y determinar el proyecto educativo para sus hijos. Según ambos diarios, en el despliegue eficaz de la competencia –mecanismo privilegiado de dicho sistema- descansa parte significativa del mejoramiento de la calidad de la educación. Como señala un investigador de Libertad y Desarrollo: "Padres informados, involucrados y comprometidos generan una mejora constante del desempeño de las escuelas" (R. Castro, "¿Mejorando la calidad?", *La Tercera*, 10.4.2007). En este cuadro general, no extraña la metáfora de los padres como un motor que activa la competencia y la idea que el bien colectivo se logra a través de la agregación de buenas decisiones individuales, algo que se encuentra a la base del pensamiento neoliberal:

Este proceso recuerda que los padres pueden, mediante sus decisiones, ser un motor importante en el aumento de la calidad de la educación. Por supuesto, necesitan para ello cada vez más y mejor información. Ocasionalmente cometerán errores o se dejarán llevar por impresiones que poca relación tienen con una buena educación, pero, en general, la

mayoría de los padres, en la medida en que fluya buena información, tomarán decisiones que beneficiarán a sus hijos.

(*El Mercurio*, "Búsqueda de una educación de calidad", 13.9.2006)

Por otra parte, la representación de las familias parece estar influida por la transferencia en el discurso de las características de un segmento de ella – clase media– al colectivo, como si la parte fuese el todo (sinécdoque) y en esta se reflejase el conjunto de las familias chilenas. Otro aspecto relevante es reducir la participación de las familias a decidir sobre la elección y/o salida de la escuela. En ese sentido, se produce una supresión en el discurso mediático de dimensiones y espacios institucionales tradicionales en este ámbito. Es así como escasean las referencias a los Consejos Escolares y otros espacios de deliberación colectiva de los padres. Cuando se menciona el empoderamiento del consumidor se hace referencia exclusivamente a la necesidad de fortalecer el acceso a la información sobre los 'precios' de las escuelas (resultados en test estandarizados) y favorecer la mayor libertad posible para que este consumidor actúe en consecuencia. Incluso las voces críticas entre algunos columnistas, que no son muchas, permanecen atrapados por el discurso de la elección y no lo problematizan, tanto en su definición de derecho fundamental de las familias como en la valoración que hacen sobre el efecto beneficioso de esta práctica sobre el sistema escolar.

En resumen, los medios construyen un *tipo ideal* de padre (consumidor de educación), con características homogéneas y con similares expectativas sobre el futuro. En términos discursivos, este tipo ideal se corresponde con la imagen construida por la economía neoclásica –elección racional– y por los promotores del mercado en educación, entre estos ambos periódicos. Este modo de representar a los padres les permite ubicarlos dentro del campo discursivo propio, y de ahí que asuman con frecuencia su defensa.

## **10.2.- Los actores externos al discurso de los medios**

En la lógica de polarizar el campo discursivo, para los medios de prensa un grupo de actores educativos constituyen fuerzas que, mediante su modo de actuar e identidad, se ubican en el exterior (y como antagonistas) del discurso de los propios diarios. Como se evidenció con anterioridad, al establecerse una identidad fuerte entre el periódico y el nosotros inclusivo, la posición de ciertos actores es presentada como una relación de exterioridad con los intereses de la sociedad en su conjunto. Estos actores corresponden, en diferente grado y momento, a los profesores, las organizaciones de estudiantes y el autodenominado bloque social.

### **10.2.1.- Bloque social y el movimiento social por la educación.**

Como señalamos, el bloque social reunió a organizaciones de estudiantes, al Colegio de Profesores, a agrupaciones de padres y apoderados, y organizaciones sindicales, sociales y políticas. Si bien tuvo un bajo nivel de institucionalización, este sector se conformó al alero de la participación de varios de sus representantes en el Comité Asesor de la presidencia para la Calidad de la Educación en 2006. Gracias a su trabajo en este espacio se fueron tendiendo lazos de trabajo colectivo y que ayudaron a consolidar una propuesta educativa de abierta oposición a las políticas educativas de mercado, presionando para que se modificara el rol del Estado, el sistema de financiamiento y se asegurara el derecho a la educación.<sup>113</sup>

Entre los años 2006 a 2009, tanto *La Tercera* como *El Mercurio* expresaron constantes críticas al comportamiento, motivaciones, propuestas y formas de argumentar del bloque social. En ocasiones, se identificó a algún

---

<sup>113</sup> Véase *Resoluciones 1º Congreso Nacional de Estudiantes Secundarios* (2007). También *Colegio de Profesores* (2006).

grupo en específico –como veremos después con los profesores y organizaciones estudiantiles-, pero en otros los cuestionamientos eran juicios genéricos al sector o al tipo de discurso que estos actores encarnarían. Las críticas esgrimidas por los diarios se pueden resumir en la etiqueta de *estadistas* que ambos medios les asignaron a estos actores. Sin evaluar lo adecuado de esta identificación, es relevante considerar que para ambos medios ello resume un conjunto de premisas y juicios negativos que sirven para deslegitimar a priori a ciertos grupos.

Un primer elemento presente en la representación sobre el bloque social es el cuestionamiento constante respecto de sus motivaciones. Por ejemplo, *La Tercera* y *El Mercurio* sostuvieron que, debido a sus actuaciones, se puede dudar sobre su *compromiso con una educación de calidad* y tienen *fuertes intereses corporativos*. Tal como fue mencionado anteriormente, los medios al describirlos suelen trazar una línea de demarcación clara entre estos grupos y la ciudadanía. Se afirma, por ejemplo, que *sus intereses están alejados de los intereses de la ciudadanía* y, como sostiene *El Mercurio* en una editorial:

...algunos consejeros, aparentemente vinculados al bloque social, habrían manifestado su rechazo al cierre de establecimientos públicos -sembrando dudas respecto de su compromiso con una educación de calidad-. Indica, además, que es un error suponer que las organizaciones ciudadanas, sólo por serlo, tengan una especial capacidad para velar por el interés público.

(*El Mercurio*, "¿Qué dice el informe sobre educación?", 12.8.2006)

Sin embargo, juicios de este tipo no aparecen cuando los medios se refieren a las organizaciones de sostenedores privados o a la propia Iglesia, instituciones que también poseen profundos intereses en el campo de la educación. De este modo, se construye una relación antagónica entre las organizaciones y actores educativos, por un lado, y la ciudadanía y el país por otro. Los primeros expresaría lo particular y los intereses corporativos, mientras que lo segundo lo universal y lo desinteresado. De estos últimos, los medios asumen su

representación pública, mientras que los primeros se convierten en los contradestinatarios de su discurso (véase capítulo 8).

Es curioso que algunos sectores quieran identificar tan fácilmente las posturas de rechazo al acuerdo de educación con amplias demandas ciudadanas. La verdad es que los movimientos sociales que participan en las protestas del último tiempo tienen escasa representatividad, lo que contrasta con la votación de 90 a 95 por ciento que han obtenido los partidos que concurrieron al acuerdo.

(*El Mercurio*, "Paro de profesores y desafío educacional", 18.6.2008)

La dicotomización de los discursos sociales es recurrente en las editoriales analizadas. En una de ellas, publicada en *El Mercurio* a fines del 2006, se plantea que el 'bloque social' no comprende lo que significa un proceso de deliberación democrática y que pretende imponer su propio interés al conjunto de la sociedad.

Si dicho bloque aspiraba a que el informe recogiera sólo sus visiones, no habría comprendido bien lo que significa un ejercicio de deliberación pública como el que esta iniciativa suponía.

(*El Mercurio*, "¿Qué dice el Informe sobre Educación?", 8/12/2006)

Por cierto, hay grupos -como los que protagonizaron las manifestaciones de ayer- que no lo valoran en su total dimensión, pero ellos están lejos de representar el deseo general del país. Y sería una ingenuidad política que el Gobierno creyese que tales grupos se van a contentar con modificaciones como las introducidas el martes en la comisión de Hacienda.

(*El Mercurio*, "¿Naufragará el acuerdo educacional?", 5.6.2008)

En las descripciones de este grupo suelen ser agentes, protagonizando acciones o conductas que expresan una carga negativa, al menos si se le observa a la luz de la escala de valoraciones que se trasluce en ambos medios. Cuando se les menciona, ellos aparecen rechazando, no asistiendo, retirándose, teniendo divergencias internas o no apoyando acuerdos valiosos. Si bien se les posiciona como agentes antes que como actores pasivos, la motivación de sus acciones y la orientación de las mismas son generalmente cuestionadas por los medios.

La representación construida sobre este grupo se complementa con importantes cuestionamientos a las propuestas y juicios que ellos realizan. En distintas editoriales, ambos medios afirman que dichas propuestas *no son coherentes, ni reflexionadas, no están conformes a la evidencia empírica, ni a la experiencia internacional ni al debate nacional*. En el mismo sentido, afirman que *hacen propuestas sin análisis cuidadoso, son voluntaristas y algunos tienen insuficiente razonamiento*. Los medios destacan, por último, que en este grupo *escasean los expertos en políticas públicas sobre educación*. Pese a esto, tendrían capacidad de influencia sobre ciertos parlamentarios, cuyas motivaciones son presentadas como espurias y no genuinas.

Pero el gran riesgo está en que los cantos de sirena de los grupos minoritarios que se oponen al proyecto resulten demasiado seductores para aquellos parlamentarios que prefieren sumar votos en la próxima elección, antes que sumarse a un proyecto de largo plazo que implica pagar costos en el corto.

(*El Mercurio*, "¿Qué está en juego?", 23.6.2008)

Pese a que hay sectores que la resisten recurriendo a manifestaciones violentas como la del jueves en Santiago, no hay que olvidar que la LGE es, además, fruto de un amplio debate a nivel de expertos y de un acuerdo político que involucró a todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso. (...) La LGE puede ser un buen primer paso, pero no logrará por sí misma dirigir el proceso de mejoramiento de la calidad si no es acompañada por un fuerte liderazgo político, capaz de

enfrentar a sectores que obstaculizan los cambios sobre la base de posturas que exhiben un estatismo ideologizado que no ofrece soluciones reales.

(*La Tercera*, "Aprobación de la LGE y nuevas mediciones en educación", 8.4.2009)

Como se observa, la representación global de este grupo lo posiciona en un lugar de radical antagonismo a lo planteado por los propios medios. Al deslegitimarlos como actores del debate educativo –tanto en su palabra como en sus motivaciones- se busca dejar en claro la línea que demarca lo correcto de lo incorrecto, la razonable de lo irreflexivo y el bien público de los intereses corporativos. En suma, en ellos no debería descansar la construcción de la política educativa. Todo ello se apoya en un constante ejercicio de estigmatización de este conjunto de organizaciones y sujetos sociales.

### **10.2.1.- Organizaciones estudiantiles: 'adolescentes sin formación'**

Los estudiantes secundarios emergieron con fuerza en abril de 2006. Gracias a sus prolongadas movilizaciones y a los efectos sobre el campo político y educativo, se consolidó la representación dominante de los estudiantes como actores sociales protagónicos. Esta imagen es reafirmada constantemente en los medios, señalándose que *remecieron al país, que tuvieron éxito, lograron cambios estructurales, obligaron al gobierno a darle prioridad a la educación o quieren ser hechos partícipes de la reforma*. En suma, realizaron *una revolución emblemática*. Si bien, en términos individuales, los estudiantes son descritos como víctimas pasivas de la mala calidad de la educación, en términos colectivos, son representados como agentes activos dentro del campo educativo. Se reconoce en ellos, al menos durante un primer tiempo, *seriedad en su compromiso, sinceridad en sus propósitos* y se destaca que *actúan con espontaneidad y franqueza*. Sin embargo, esta percepción fue modificada

prontamente y, en muchas ocasiones, constituyó una *concesión aparente* para poder realizar un cuestionamiento global sobre este actor social emergente.

...los jóvenes escolares amenazaron a menudo con retirarse del consejo, pero no lo hicieron. Asimismo, amenazaron con nuevos paros, que sólo tuvieron éxito parcial, y llevaron a cabo numerosas tomas de establecimientos educacionales. Por cierto, ninguna de estas actitudes prestigia su postura y, más bien, ello ha alentado las sospechas de que los jóvenes estudiantes obedecen instrucciones ajenas a ellos mismos.

(*El Mercurio*, "Retiros de la comisión de educación", 7.12.2006)

La representación de las organizaciones de estudiantes en los medios también se compuso de una desvalorización sobre sus capacidades de propuesta y sus modos de actuar. Se les caracterizó, además, como *adolescentes en plena formación*, con *falta de madurez* y, por tanto, que no estaban preparados *para opinar de políticas*. En este contexto, estructurar su representación sobre el protagonismo y la inmadurez simultáneamente, supuso reconocer que sus demandas eran legítimas, pero que la definición de las políticas educativas es un terreno que no les resultaba propio. Los medios dedicaron amplio espacio para evaluar críticamente la participación de los dirigentes estudiantiles en la comisión asesora.

Adolescentes en plena formación, los representantes estudiantiles difícilmente podrían haber hecho contribuciones trascendentes, aunque sí habría sido un valioso aporte su testimonio de la realidad educacional de nuestro país, tal como lo hicieron con espontaneidad y franqueza durante sus manifestaciones de mayo pasado. (...) Pero haberlos puesto en una situación para la que no estaban preparados -de lo que no puede culpárseles- fue parte de una respuesta inapropiada a las protestas estudiantiles.

(*El Mercurio*, "Retiros de la Comisión de Educación", 7.12.2006)

Con fuertes reminiscencias kantianas respecto a la carencia de entendimiento para poder aportar luz sobre los asuntos públicos, en el discurso mediático se sostiene que la voz de los estudiantes corresponde idealmente al plano del testimonio. Luego, gracias al uso de los instrumentos analíticos apropiados, estas experiencias subjetivas pueden ser procesadas e incorporadas a la reflexión sobre la política pública por parte de los expertos. Su experiencia, se dirá en la misma editorial, es insustituible para conocer cómo funciona el sistema educacional, pero la elaboración de política supone un conocimiento de otro orden, “que sería absurdo exigirles a quienes cursan educación media”. Por eso, se dirá con recurrencia que los estudiantes *no son prolijos en el análisis, no esgrimen buenos argumentos, no tienen dominio de instrumentos analíticos, les falta experiencia ni presentaron propuestas coherentes*. En suma, por su falta de madurez, se insistirá que no estarían preparados para el análisis de políticas complejas. Hacia al final del periodo, cuando el debate entró en el campo parlamentario y los medios insistieron que la discusión debía ser básicamente técnica, las diferentes organizaciones de estudiantes fueron descritas como anárquicas, carentes de representatividad en el conjunto del estudiantado (algo similar a lo que se manifestó sobre otras organizaciones gremiales y sociales), con escasa preocupación por el alumnado e influenciadas por intereses políticos exógenos al campo educativo. En suma, la imagen que se construyó sobre los estudiantes tuvo como pretensión deslegitimarlos como actores del debate sobre la política educativa.

Un aspecto significativo es la reducción semántica que fue hecha de las demandas de los estudiantes en la prensa analizada, minimizando el reclamo por la equidad, reduciéndolo al significante de calidad (“*abogaban por una educación de calidad*”). Esto tuvo como consecuencia, por un lado, desestimar las propuestas más radicales realizadas por este movimiento en el tiempo, las que se centraron en desmontar los mecanismos de mercado y con la descentralización. Por otro, se les cuestionaba la articulación que establecieron con otros actores sociales, lo que implicaba, según los medios, abandonar el ámbito propio de sus demandas y ser instrumentalizados, fundamentalmente

por la organización gremial de los profesores y partidos o movimientos de izquierda. Utilizando, en muchas ocasiones, referencias indeterminadas al movimiento estudiantil y sus demandas, se invocaron futuros hipotéticos donde se debilitaba el orden social producto de la acción estudiantil. La tesis del *pánico moral*, que acuñara Cohen en 1972, tiene aplicabilidad para describir la posición de ambos medios, al invocar la amenaza a la vida en común como efecto de la acción concertada de los estudiantes y otros actores sociales indeterminados.

Se comienza a instalar así una mentalidad peligrosa: la de que algunos, asumiendo en nombre de otros la representación de un "bien superior" - mejorar la educación- pueden tomar medidas de fuerza que infringen los derechos de terceros.

(*La Tercera*, "Las tomas de colegios y el derecho a reclamar",  
15.12.2006)

En el periodo analizado, la percepción sobre las características del movimiento estudiantil fue derivando rápidamente en juicios negativos. Así se puso especial énfasis en las movilizaciones callejeras y en los efectos de ellas. En ese contexto, los medios utilizaron, con frecuencia, los siguientes verbos en relación con las acciones que protagonizan: amenazar, hacer destrozos, afectar, no ponderar, impedir, paralizar, protagonizar lamentables incidentes, reclamar, coartar, estar disconformes, retirarse, entre otros. El discurso mediático tendió a generalizar y *naturalizar* ciertas prácticas oponiéndolas al nosotros inclusivo.

Por otra parte, en el caso de ambos medios, las quejas sobre maltratos y violencia de la policía, así como de las represalias vividas en los establecimientos fueron suavizadas. De hecho, en las editoriales se justificó la represión policial, cuyos excesos habían derivado incluso en el reemplazo de algunas jefaturas policiales por parte de la Presidenta Bachelet-. Existió una clara tendencia a minimizar estos aspectos y, en el caso de las expulsiones

adoptadas por los establecimientos a dirigentes y estudiantes secundarios estas medidas fueron justificadas y apoyadas abiertamente por los medios. La voz de los estudiantes fue, con frecuencia, puesta bajo sospecha.

Los estudiantes, cuyas quejas eran legítimas, comprobaron que medidas de fuerza como la paralización de clases y la toma de colegios –que tomaron al gobierno por sorpresa- lograban resultados. (...) Resulta lamentable constatar que, en sectores del estudiantado, parece existir la idea de que sólo la presión de la fuerza es efectiva y de que su uso, en rigor, no es condenable. (...) Aun haciendo una concesión a la juventud de los involucrados es claro que las tomas de colegios, que coartan el derecho a la educación de la mayoría de los alumnos, no son tolerables (...) es entendible que un alcalde haya anunciado que pedirá la expulsión de 44 alumnos involucrados en una toma que impedía ir a clases a más de tres mil de sus compañeros.

(*La Tercera*, "Tomas de colegios y desalojos", 18.10.2006)

Esto se relaciona con la importancia que ambos medios le asignan al orden social, lo que constituía el marco de valores desde el cual juzgar este movimiento. Por lo mismo, se enfatiza que suelen protagonizar acciones de violencia, quebrantan el orden social e impiden a los demás estudiantes ejercer su derecho a estudiar. Más allá de la verosimilitud de cada una de estas descripciones, es interesante constatar que cuando son descritos en términos colectivos ellos son responsabilizados por la ruptura del orden social y la limitación de los derechos de los otros, en especial de sus propios compañeros. Esto se observa en la elevada cobertura dada a los llamados de autoridades gubernamentales y educativas a regresar a clases, abandonar las movilizaciones y actuar con seriedad y responsabilidad. Con ello se repite el tópico de la inmadurez como elemento que busca anular las críticas al modelo educativo de mercado y las propuestas de solución que ellos presentan en estos dos años.

De este modo, se va configurando una representación dual en torno a la figura de los estudiantes. Algo que queda muy bien expresado en una editorial de *La Tercera*, cuando el editorialista pregunta de forma retórica por la convocatoria conjunta a un paro nacional por parte del Colegio de Profesores y varias de las organizaciones de estudiantes secundarios: “¿Qué justifica convocar a un paro nacional que nuevamente significará que miles de estudiantes pierdan clases?” (*La Tercera*, “Paro nacional del Colegio de Profesores”, 8.7.2008). Es decir, por un lado, en términos individuales, los alumnos son presentados como víctimas de la mala calidad, pues la sufrirían cotidianamente y esto se expresará en menores oportunidades en el futuro, en especial, en el caso de los más pobres y quienes asisten a la educación pública. Por otro, en tanto organizaciones de estudiantes o movimiento social en general, ellos son representados de forma negativa, ocupando un espacio discursivo aledaño a los docentes y otros actores que defienden interés particulares opuestos al colectivo nacional.

### **10.2.3- Colegio de Profesores: defensa corporativa e ideología**

El Colegio de Profesores es la organización gremial que agrupa a la mayor parte de los docentes del sistema escolar. Desde la llegada a la democracia han demandado estabilidad en el empleo (fruto de lo cual obtuvieron un Estatuto Docente que protege a los maestros del sector público) y han emplazado –sin éxito– a los distintos gobiernos a realizar una profunda revisión del proceso de municipalización y de los mecanismos de mercado que rigen el sistema escolar. Ellos fueron interlocutores críticos del gobierno durante la reforma iniciada en los '90. Han sido, sin duda, un actor antagónico a las políticas educativas implementadas durante el conjunto de los gobiernos democráticos. Pese a esto, en el contexto latinoamericano, las relaciones entre el Colegio de Profesores y los diferentes gobiernos han sido consideradas exitosas, en particular por la negociación en torno a la evaluación docente (Assaél y Pavez, 2001; Palamidessi y Legarralde, 2006; Weinstein, 2006). Sin

embargo, en el sentido común imperante –algo que se explicita con frecuencia en los medios-, el Colegio de Profesores es considerado un actor resistente a las reformas, preocupados, fundamentalmente, por mantener su estatus y privilegios.

Tabla 31

Expresiones usadas para referirse a las acciones protagonizadas por los docentes y su organización gremial

Sección	Expresiones
Editoriales	Defensa corporativa cerrada Visión centrada en la coyuntura Cortoplacistas Intereses no exclusivamente educativos Han perdido credibilidad Opinión pública no confía en ellos Plantean demandas con inusitada fuerza Algunas demandas ilegítimas Tienen una actitud combativa Actúan con vehemencia Tienen menos prestigio que otras profesiones Son intransigentes Paran sin razones claras No se adaptan a las exigencias de la comunidad Incomprensible (e inaceptable) resistencia a ser evaluados
Columnas	Se oponen a ser evaluados Tienen actitudes pueriles Es un grupo de interés Buscan no ser evaluados Se oponen a ser remunerados por desempeño Defienden proyecto para apropiarse y controlar el sistema Poseen posturas ideológicas Poseen deficiente preparación Ya no tienen una ideología de servicio Poseen acendrados intereses corporativos

Como se ha mencionado, los medios representan al Colegio de Profesores de un modo básicamente negativo. Escasean los juicios positivos o las expresiones neutrales al referirse a ellos.

De no avanzar en esa dirección, el Colegio de Profesores perderá crecientemente legitimidad. Sus dirigentes deberían promover cambios que, defendiendo sus intereses legítimos, evolucionen hacia regulaciones menos rígidas y más descentralizadas, que logren un mejor desempeño de los estudiantes y favorezcan la calidad de la educación. Si no colaboran en este sentido, ella seguirá perdiendo estudiantes, por su incapacidad de adaptarse a las mayores expectativas de las familias.

(*El Mercurio*, "Turbulencias en el gremio docente", 29.11.2007)

En las editoriales, se les suele calificar de *cortoplacistas*, *corporativistas*, *vehementes*, *ideologizados*, *combativos*, *no creíbles ni de fiar* y *con poco prestigio social*. Lo escrito por los columnistas no difiere sustancialmente en el tono y el léxico utilizado al referirse a este actor (véase Tabla 31).<sup>114</sup>

Los sindicatos de la salud estatal, de médicos de la salud municipalizada o de profesores dedican la mayor parte de su actividad a mejorar sus remuneraciones, a aliviar sus condiciones de trabajo o a impedir que se evalúe su desempeño.

(A. Fischer, "El falaz temor al lucro", *El Mercurio*, 2.5.2007)

---

<sup>114</sup> Los juicios críticos hacia los docentes llegan incluso a denostarlos, como ocurre en algunas columnas de opinión. Es el caso de una columna de Cristóbal Orrego, quien señala: "Mi frágil memoria, nada impresionable por alaridos de mocosos [niños o jóvenes], me indica, por el contrario, que ellos pedían pase escolar [gratuito] a todas horas -o sea, también para el carrete [fiesta], el pololeo [noviazgo], la noche larga y dura-, la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, y alguna otra payasada sugerida a control remoto por profesores izquierdistas, ignorantes y resentidos (no son sinónimos; a veces se dan por separado)." (C. Orrego, "Educación de calidad: comenzar de nuevo", *El Mercurio*, 22.7.2007)

No deja de ser paradójico que aquellos que dicen ser férreos defensores de la igualdad promuevan el retiro de una iniciativa que avanza en esa dirección. Parece que la defensa de intereses corporativos -la de algunos docentes que muy eventualmente podrían ver perjudicadas sus oportunidades laborales- puede más que la preocupación por igualar aprendizajes a lo largo del país.

(H. Beyer, "El error de la Ley General de Educación", *El Mercurio*, 19.3.2008)

Como se plantea en el siguiente fragmento, el gremio de los profesores es representado como un freno para el mejoramiento de la educación:

...el contenido vago del discurso de los profesores para oponerse a la LGE -con referencias poco precisas a la defensa de la educación pública y al acceso a ella sin discriminaciones- sugiere que estos aún no están dispuestos a dar los pasos que, hoy como en el pasado, han convertido al gremio en parte del problema.

(*La Tercera*, "Paro de profesores y calidad de la educación", 17.06.2008)

Esta representación del Colegio de Profesores insiste en que son una rémora del pasado, un elemento que no se corresponde con las necesidades del presente, a menos que se adapten al contexto y "evolucionan" hacia un nuevo estado. Por eso, con frecuencia los acusarán de haber perdido legitimidad social, de percibidos por el país como una traba para una mejor calidad de la educación y ser un colectivo que se moviliza por el mejoramiento de sus condiciones salariales antes que por la condición de la educación en Chile:

Sus dirigentes deberían promover cambios que, defendiendo sus intereses legítimos, evolucionen hacia regulaciones menos rígidas y más

descentralizadas, que logren un mejor desempeño de los estudiantes y favorezcan la calidad de la educación.

(*El Mercurio*, "Turbulencias en el gremio docente", 22.10.2007)

A diferencia de lo observado en relación con los estudiantes, en el caso de los docentes no encontramos una representación dual.<sup>115</sup> La imagen que aparece en los medios busca reflejar tanto a los docentes individualmente como a la organización que los agrupa. Sin entrar en detalle, se puede señalar que la imagen del trabajo docente suele ser descontextualizada y carece de un análisis del conjunto de factores internos y externos a la escuela que lo condicionan. En ese sentido, subyace la idea que la mala calidad de la docencia es, finalmente, una cuestión de voluntad del maestro y que, por tanto, la solución al problema pasa por una adecuada gestión de los incentivos. Ello es coincidente con la discursividad macro que predomina en los medios y que posee fuertes vínculos con la literatura especializada basada en la teoría de la elección racional. Esta representación global enfatiza la idea de que el Colegio de Profesores es una organización que tiene por principal, y casi único, móvil defender los privilegios de sus asociados.

Más aun, es ilustrativo que el gremio endureciera recientemente su oposición a la LGE tras declaraciones de la ministra del ramo, en que apuntó a la responsabilidad de los maestros en los malos resultados de la prueba Simce. La defensa corporativa que generó la frase de la ministra, tal como la defensa a ultranza que el gremio de profesores hace del

---

<sup>115</sup> Pese a que la mayor parte de los columnistas reforzaron el discurso de ambos medios sobre el Colegio de Profesores, existen algunos que expresaron ciertos matices. Es el caso de Sergio Martinic, quien si bien concuerda con la idea extendida de las discutibles defensas corporativas, reconoce que las motivaciones de los docentes organizados son genuinas y les reconoce legitimidad como interlocutores: "En el caso del Colegio de Profesores, y junto a muy discutibles defensas corporativas, se manifiesta también una genuina preocupación docente. No tiene sentido descalificar el movimiento. No es pura moda o simple eslogan." (P. Zapata, "Más convicción, por favor", *El Mercurio*, 16.6.2008)

Estatuto Docente, son síntomas de que aquel no está dispuesto a ver la realidad de la educación chilena en toda su crudeza.

(*La Tercera*, "Paro nacional del Colegio de Profesores", 8.7.2008)

La continua estigmatización del cuerpo docente, fenómeno que parece ser común a un conjunto de procesos de reforma en el mundo (Greenberg, 2004; Thomas, 2002) y que, a su vez, es manifestación de esta estrategia de polarización que se advierte en los medios, puede ser leída también como el intento de reducir el poder simbólico de las formas de representación colectivas del profesorado. La prensa, en este caso específico, parece colaborar en la construcción de una representación simplificada del docente, lo que, a su vez, se complementa con una persistente presencia de imágenes afines a la noción de la captación del servicio educativo por parte del proveedor (Whitty et al., 1999, p. 95).

### **10.3.- Apuntes finales sobre los actores educativos**

Este capítulo ha mostrado el proceso de representación de los actores sociales en géneros de opinión de los periódicos en estudio. En ese sentido, corresponden a espacios periodísticos donde estas representaciones se tornan más visibles. El análisis sobre la representación de los actores ha permitido complementar lo presentado anteriormente sobre estrategias narrativas, lógicas enunciativas y voces presentes en los distintos géneros periodísticos.

En términos generales, en los medios se fabrica un escenario de disputa política, fundamentalmente, dicotómico. En este ejercicio de construcción discursiva de un espacio dual, sobre el cual se dispone simbólicamente la lucha entre sectores educativos, sociales y políticos, los medios de prensa no son neutrales. Al interior de los discursos del mercado y de la rendición de cuentas, que debieran conducir al sistema educativo hacia un horizonte deseable de libertad y calidad educativa, los medios representan discursivamente al

conjunto de actores y lo despliegan sobre este campo fuertemente polarizado. Ello se expresa en oposiciones binarias que se ha mencionado a lo largo de este capítulo, y que se reiterará en adelante: universalismo/particularismo; ciencia/ideología; interés general/intereses corporativos. Esto tiene importantes repercusiones sobre la producción de subjetividad, pues todos aquellos que aparecen como contrarios a los deseos o las concepciones de mundo que los medios le imputan a este colectivo amplio son desalojados.

En un lado, se encuentra el que hemos identificado como el polo del mercado, habitado por el *nosotros inclusivo*, cuyo principales colectivos son las familias y los 'emprendedores educacionales'. Como se mostró en el capítulo sobre la enunciación, los medios establecen con ellos la relación propia del colectivo de identificación, con quienes supuestamente comparten creencias, valores y prácticas. Sería el espacio social de la libertad, del progreso, de la ciencia y la racionalidad, del interés general conseguido a través de la agregación y el respeto por los derechos individuales. Son actores, además, que en el contexto del debate educativo aparecen amenazados, por los grupos de interés y por el Estado, quien desconfía de las capacidades y la autonomía de los sujetos. Los padres como los motores del sistema educativo y los dueños de colegios como emprendedores aparecen como tipos ideales protagonistas de la narrativa del mercado y la libertad.

Los antagonistas principales son los actores colectivos, quienes se encuentren en el polo estatizante, burocrático y contrario a los principios del mercado en educación. Así, por ejemplo, si los estudiantes en términos individuales son víctimas a salvar y proteger de las consecuencias nefastas de un sistema capturado por los grupos de interés, las organizaciones estudiantiles son presentados como actores adolescentes incapaces de razonar apropiadamente y que viven bajo el imperio de un relato mitológico de un tiempo que nunca fue. De ese modo, a todas quienes se ubican en este lado de la cancha se les acusará de estar preocupado por sus intereses particulares, de ser ideológicos, de no tener interés por la calidad de la enseñanza, ni respetar

la libertad de los individuos. En suma, de tratar de llevar al país hacia el pasado, hacia el Estado docente.

## CONCLUSIONES

### I

La conclusión primera, y más evidente, de esta tesis es que creemos haber demostrado que los medios construyen discursos sobre educación. Estos operan a través de complejo dispositivo polifónico, son puestos en circulación por medio de distintos géneros periodísticos y presentan una mirada sobre lo educativo que busca la asunción por parte del campo educacional de lógicas, prácticas y discursos propios del campo económico. Como mostraremos más adelante, esta discursividad mediática, que se compone de dos discursos concretos, busca que las instituciones sean modeladas, las creencias informadas y las subjetividades producidas a partir de dicho proceso de subsunción del campo educativo en el económico. En esto, ambos medios, verdaderas *máquinas de significación*, operan de similar manera y apuntan en una misma dirección.

Esto reafirma la idea, que sosteníamos en el capítulo de definiciones teóricas, de que la prensa escrita no corresponde a una superficie sobre la cual se reflejan un conjunto de luchas ocurridas en otros espacios de lo social. Para decirlo en términos del campo educativo, no es una extensión dispuesta donde simplemente se dan a conocer libre, equitativa y transparentemente los proyectos diversos y en contraposición que existan sobre cómo organizar de mejor modo el sistema educativo. De ese modo, los medios no fueron un escaparate ni tampoco corresponden a una materialidad donde se inscribieron asépticamente el conjunto de diferencias sociales y de poder para ser vistas y reconocidas por la opinión pública. Creemos haber mostrado que el enfoque liberal no acierta a explicar la dimensión productiva del discurso mediático y la compleja relación que establecen los medios con los distintos espacios de poder con los cuales interactúan y se relaciona. Si bien esta tesis no es sobre la profesión periodística, entrega luces en dicho sentido, siendo difícil reafirmar

el axioma de la objetividad periodística o la autolegitimación de los medios como narradores de *la realidad*. Por tanto, creemos que el enfoque liberal no aborda de manera apropiada el rol que central que le cabe a los medios –en particular, a la prensa- en el entorno de las sociedades mediatizadas. Los medios tampoco fueron, y esto confirma las críticas hechas a las lecturas críticas ingenuas, un simple espejo que reproduce las evidentes desigualdades estructurales que constituyen la sociedad chilena.

Por eso, cabe ser enfático, los medios, así como también ocurre con la escuela, producen sus propias diferencias. La primera de ellas es que, en general, los medios amplifican la resonancia de los grupos sociales con mayor poder. La dificultad que entraña para los grupos subalternos acceder a los medios, aun cuando no les resulte imposible, es muestra de aquello. La segunda tiene que ver con la contribución decisiva de los medios en la definición de los marcos de lo que socialmente se entiende como real, en educación en este caso, y de quienes habitan legítimamente (y cumpliendo que rol) dicho espacio. Evidentemente, esto no significa que lo real se circunscriba a lo que los medios digan o hagan, sino que en un entorno mediatizado, su definición de lo real posee una potencia performativa que no tiene parangón en el espacio social.

En este trabajo hemos afirmado que en sociedades mediatizadas el conjunto de las esferas sociales no pueden ser entendidas con independencia de los medios. De ese modo, los formatos, contenidos, gramáticas y ritmo de los medios son internalizados como parte normal del funcionamiento del resto de las esferas sociales (Strömbäck, 2008). Esta es la diferencia sustancial con las sociedades mediáticas (Verón, 2001). En ese sentido, no se puede pensar en los *regímenes de verdad* que gobiernan la sociedad actual por fuera de los medios, y recordemos, de acuerdo con Foucault (1999), que son estos regímenes desde nacen formas de subjetividad, dominios de objeto y tipos de saber. Esto no implica, ciertamente, que los medios sean autónomos en la definición de los límites posibles de dichos regímenes.

En relación con la política educativa y considerando las tres dimensiones del discurso que define Fairclough (1992), ambos medios –y lo veremos con detenimiento en adelante-, definieron un determinado repertorio de argumentaciones y razonamientos que son aceptados y validados como apropiados para ser incorporados al debate; construyeron dicotómicamente el campo educativo, disponiendo las relaciones sociales de modo antagónico, distribuyendo cualidades que habilitan a unos para ser considerados actores un conjunto de sujetos admisibles para la discusión públicos, mientras que otros, por sus cualidades o por sus intereses, son expulsados o puestos sistemáticamente bajo sospecha; y, por último, difundieron cotidianamente imágenes y representaciones que afirmaron un conjunto de creencias que sostienen los discursos del mercado y de la rendición de cuentas como conjuntos estructurados que permitirían hacer avanzar la racionalidad de mercado por los intersticios y sinuosidades del sistema educativo.

## **II**

En el caso de la política es particularmente evidente el proceso de colonización por parte de la lógica mediática, algo que ha sido señalado en diferentes investigaciones, en especial para el caso de la televisión (Sartori, 1998). Reconociendo aquello, en esta tesis hemos sostenido que no concordamos con la visión que enfatiza la irrelevancia de los medios de prensa escritos para el desarrollo del proceso político. Las profundas transformaciones tecnológicas y los cambios en las formas de propiedad, ampliándose los conglomerados mediáticos horizontal y verticalmente, están favoreciendo los cruces permanentes entre soportes mediáticos. Lo mismo ocurre con la integración de los lenguajes y de los contenidos. Esto quedó en evidencia en el capítulo 3, donde mostramos que la propiedad de los medios en Chile se encuentra altamente concentrada. Esto se expresa que los conglomerados mediáticos de

*La Tercera* y *El Mercurio* se componen de periódicos nacionales y regionales, radios, revistas y sitios web –con publicación de notas audiovisuales en cada una de ellas, aun cuando no lleguen todavía a ser canales de televisión-. Esto permite amplificar en una magnitud aun no dimensionada el alcance de los contenidos de la versión impresa de *La Tercera* y *El Mercurio*, pues estos son utilizados por varios de estos medios. Incluso más, los sitios de Internet de estos periódicos son altamente visitados, y muchas de sus noticias se viralizan con frecuencia por las redes sociales. Sin embargo, esto no se detiene en las fronteras de su grupo mediático. Sus noticias, entrevistas, columnas y editoriales constituyen material de base para agendas noticiosas de radios y noticieros de televisión. Los periódicos también son usados por matinales, programas misceláneos y de conversación de radio y televisión, en muchas ocasiones, en medios que no son parte del conglomerado mediático de origen. También muchas instituciones públicas y privadas envían reportes diarios de prensa a sus trabajadores, investigadores en educación, profesionales o cercanos, en general respecto a temas concretos. La ruta de diseminación y el proceso de *recontextualización* del discurso de la prensa escrita en los otros medios y formatos todavía debe ser estudiado en profundidad.

Ahora bien, en el caso chileno, las características específicas de los medios de prensa estudiados permiten sospechar la existencia de un grado de influencia muy importante por parte de ambos medios. Esto se deriva, como lo sostuvimos en la tesis, de su fortaleza como grupos económicos –en especial, *La Tercera*-, pero también por su imbricación profunda con las redes de poder e influencia de cierto sector social, económico y político –en particular, *El Mercurio*-. Como quedó en evidencia a lo largo de la tesis, poseen fuertes lazos con actores, partidos y *think tanks* de derecha, pero también con aquellos que, estando en otros sectores políticos, comparten una mirada sobre la forma de organizar la sociedad. Sin embargo, esto se limita a los vínculos interdiscursivos u ofrecerles acceso preferencial al periódico. Ambos medios participan activamente del quehacer cotidiano de un determinado sector de la sociedad. Esto ocurre, se debe recordar, en un mercado mediático como el chileno, donde los medios de prensa de signos opuestos fueron desechados, en

parte, por la inacción de los gobiernos en promover el pluralismo y por la deliberada intervención de la dictadura de salvar de la bancarrota a ambos grupos mediáticos. Ambos grupos periódicos le deben su posición dominante en el mercado más al Estado que a prácticas empresariales particularmente exitosas. Respecto a esto cabe recordar lo planteado por Bourdieu (1998), para quien un periódico deja de ser dominante dentro del campo cuando su poder de deformar el espacio a su alrededor mengua y deja de dictar la ley. En el caso de ambos periódicos, pero especialmente en *El Mercurio*, aún está lejos de que ocurra aquello. Este diario posee, desde hace mucho y según palabras de ellos mismos, *la fuerza de un partido*, ejerciendo liderazgo y dirección político-ideológica para un sector político de élite. Esto se expresó, como veremos más adelante, en sus lógicas enunciativas, en las fuentes que acceden a sus páginas y en la orientación discursiva de sus contenidos.

### III

Un rasgo central del mercado de prensa en Chile, como se sostuvo durante toda la tesis, es que los dos principales conglomerados presentan una elevada similitud en términos discursivos. *La Tercera* y *El Mercurio*, los medios principales de los grupos Edwards y Copesa, sostienen y promueven sin ambigüedades un discurso neoliberal, entendiendo por este aquel cuerpo doctrinario, conjunto de prácticas y dispositivos que buscan extender al conjunto de lo social, el principio universal de la competencia (Laval, 2013). En términos de la propuesta general, en ambos periódicos se sugiere de forma cotidiana: i) que el conjunto de las interacciones y de los espacios educativos estén informadas y se guíen por una lógica comercial, donde se permita y favorezca la creación de valor y beneficios; ii) que en aquellos espacios educativos donde esto no sea posible, y las actividades sigan siendo no comerciales, de igual modo se les inocule la lógica económica (Jessop, 2008). En el caso de *La Tercera* y *El Mercurio*, estas ideas recorren el conjunto de sus producciones periodísticas y el tratamiento que se le dio a los distintos temas

durante todo el periodo. Y, cabe reiterar, no se observan fisuras en términos discursivos entre ambos periódicos.

En el caso específico de ambos periódicos, este régimen de verdad se construye a partir de un conjunto polifónico de voces, mediante su disposición en una diversidad de géneros y dispositivos de prensa. En esta ocasión no fue posible su indagación, por ejemplo, en los espacios publicitarios o en el uso de las imágenes, algo que otros trabajos han desarrollado.

## **IV**

Uno de los objetivos planteados en esta tesis era describir la cobertura de prensa en educación, a partir del tratamiento dado a ciertos hitos críticos del ciclo de la Ley General de Educación. Al respecto, se puede afirmar que no todos los momentos claves de la discusión política –aquello que Casero (2008) denomina casos críticos- se convierten en coyunturas mediáticas con el mismo grado de disrupción. Los eventos políticos que lograron transformarse también en hitos dentro de la agenda mediática, coincidieron con aquellos donde las posiciones pro mercado se encontraban bajo mayor desafío. En esas circunstancias se hizo evidente el carácter de actor de los medios, articulando y desplegando recursos, relaciones y capitales. Este tipo de coyuntura activó un dispositivo de cobertura que se expresó en cierre respecto de las voces disidentes, ampliación de las voces defendiendo la posición del medio –la existencia del lucro y de la selección fueron los hitos más relevantes-, al saturación de los medios durante un par de semanas, con un número significativo de editoriales, columnas de opinión y cartas al director, cuestionando las medidas y mostrando distintas aristas que no habrían sido consideradas por las autoridades. Corresponde a un modus operandi que se expresó de forma similar en ambos periódicos, y donde la concepción de mundo y la discursividad neoliberal afloró con mayor nitidez.

Un segundo elemento al respecto, es que ambos periódicos mostraron una cobertura similar durante las distintas fases. Esta similitud en el volumen informativo, pero también en el tipo de fuente privilegiada –ciertamente oficial y primaria-, el tipo de géneros y la distribución temática, es una expresión clara de la tendencia a la emulación (Bourdieu, 1998) de los medios de prensa. De hecho, columnistas y autores de cartas al director escriben en ambos medios, incluso simultáneamente.

Junto a lo anterior, la cobertura mediática muestra una marcada tendencia a la ritualidad. Pese a no ser el objeto de esta investigación, se pudo registrar una relativa rutinización en la forma de abordar un conjunto de hechos rituales –entrega de resultados, pruebas de selección a la Universidad, ingreso y salida de clases-, donde se escogían el mismo ángulo y protagonistas de las noticias, las mismas fuentes noticiosas, entre otras similitudes año tras año. Algo similar se puede decir sobre el encasillamiento de las voces, quedando ciertos tópicos asociados con ciertas voces.

## V

La fuerza de los discursos mediáticos se relaciona, al menos en parte, con las estrategias enunciativas que construyen los periódicos al interior de su discurso. Como sostuvimos en la tesis, la teoría de la enunciación señala que este proceso de construcción interno al discurso no tiene relación de necesidad con la identidad empírica del medio. De hecho, en los dos periódicos es casi inexistente el uso de la primera persona para enunciar. Tampoco se posicionan ocupando un espacio discursivo que sea correspondiente con su carácter de medios principales de grandes conglomerados mediáticos. No hacen referencia explícita a sus fuertes lazos discursivos, doctrinarios, institucionales y económicos con el empresariado, la derecha chilena y con el pensamiento

neoliberal. Las huellas enunciativas que es posible advertir en ambos medios apuntan en una dirección contraria. Tanto *La Tercera* como *El Mercurio* asumen identidades discursivas que les permiten dotarse de una legitimidad social mayor que la que encontrarían si construyeran su sujeto de enunciación a partir de la posición particular que ocupan en la estructura social. Parafraseando a Laclau y Mouffe (1987), en este camino hacia la enunciación universal van borrando de la superficie textual el particularismo que los constituye.

Ahora bien, ambos periódicos establece como su lugar prioritario de enunciación el *nosotros inclusivo*. Ese sujeto enunciativo se construye a partir de pronombres en primera persona plural o a través de colectivos como la opinión pública, los chilenos, la ciudadanía o el país. En un espacio discursivo polarizado, ambos medios se presentan como voceros o representantes del interés general, sostienen analizar la realidad educativa con objetividad, neutralidad y rigurosidad técnica. El espacio del *nosotros inclusivo* se presenta como un campo donde impera el consenso, vaciado de sujetos y actores políticos, donde no existen proyectos históricos contrapuestos. La descripción que se hace es de un colectivo que tendería a tener y actuar como una misma voz. Por ende, este espacio del nosotros no aparece internamente escindido por cuestiones de clase, diferencias ideológicas, económicas o culturales. En esta línea, los medios insistirán reiteradamente en presentar el lugar del nosotros como un hábitat despolitizado.

En este cuadro general, los medios se presentan como decodificadores que saben leer correctamente los deseos, las expectativas y las aspiraciones de este colectivo mayor. Ahora, cuando asumen la defensa de los padres y las familias, lo hacen en la medida que en este subgrupo cristalizan el conjunto de cualidades que los medios le atribuyen al nosotros inclusivo. Los padres también serían un colectivo unitario, que responde a un patrón normativo y una racionalidad común. Todos aspirarían darles la mejor educación a sus hijos y se comportan como consumidores de educación cuando cuentan con las capacidades para ellos. Por eso mismo las diferencias entre aquellos que tienen

dinero y los que no –división que el discurso reconoce-, en términos sustantivos no impediría que sigan compartiendo sueños, aspiraciones y formas de ver y pensar el mundo.

Este modo de disponer el lugar de enunciación, como un espacio desalojado del debate político tiene una fuerte implicancia en relación con el modelo político que se trasunta en las editoriales. Si lo político no forma parte del espacio del nosotros inclusivo, la política corresponde a una práctica institucionalmente desarrollada que ocurre por fuera del espacio de la ciudadanía, realizada por expertos y actores políticos, que son escogidos, por los ciudadanos para hacerlas por ellos. Por eso mismo, es una ciudadanía que aparece demandando soluciones, respeto a su libertad y su proyecto individual, posibilidad de autonomía y elección. Contar con apoyo y las herramientas para realizar su sueño individual. En ese sentido, es un comportamiento que perfectamente podría describir al consumidor de un mercado cualquiera. Por lo mismo, lo que se prefigura en el discurso de los medios es un modelo elitista y agregativo de democracia –el todo como la suma de las preferencias individuales-, donde la política no es más que la elección de las elites que nos gobernarán.

También mostramos en el capítulo 8, que los medios se dirigen de forma permanente al gobierno y la elite política. Utilizando el esquema analítico desarrollado por Verón (1987), este colectivo es fruto de permanentes referencias, solicitudes, advertencias y/o sugerencias en las editoriales. Estas se hacen desde el sujeto de enunciación y en virtud de un tipo de saber que los medios autorizan como apropiado –saber técnico, desapasionado y verificable-. En cualquier caso, dada su orientación como medios que se proponen la incidencia en las elites –con mayor énfasis en *El Mercurio*-, estos destinatarios aparece con recurrencia en las editoriales y reafirman la idea elitista de la política que trasunta el discurso global en ambos periódicos.

Por último, también en el discurso se identifican colectivos que son rechazados, cuya voz no es incorporada ni se les da derecho a réplica.

Corresponden al tercero discursivo. Simbolizan lo contrario del colectivo de identificación y hacen posible el ejercicio de polarización del campo mediático. Se pudo identificar tres tipos de contradestinatarios en las editoriales de los medios: i) el *encubierto*, donde se mencionan expresiones tales como “algunos sectores sostienen” o “quienes tienen puntos de vista” y otras nominalizaciones que al tiempo que nos permite ubicarlos contextualmente, los desacreditan; ii) *indirecto*, que corresponde a voces y discursos que no son explicitados en el texto de las editoriales, pero con los cuales, los medios están discutiendo y debatiendo; iii) *directo*, que corresponde a ciertos actores, en general colectivizados, que son interpelados directamente, y corresponden en su mayoría a organizaciones estudiantiles y organizaciones de profesores. A los actores que son posicionados en el lugar del contradestinatario los medios les adscriben posiciones alejadas del sentir ciudadano mayoritario y del bien común. Se les presenta añorando lo estatal y apostando por estrategias de desarrollo educativo añejas.

## VI

Un aspecto significativo de los discursos construidos en ambos medios es la funcionalización del pasado como elemento de legitimación de los *discursos del presente*. Ante el déficit de legitimación de la educación basada en el mercado, incluso cuando se le confrontaba con sus propios mecanismos de verificación – eficacia técnica en los resultados de pruebas estandarizadas (Underleider, 2006)-, se intensificó la desacreditación del pasado pre-mercado. Como mostramos en el capítulo 9, ambos medios desplegaron sistemáticamente una lectura mitificadora del Estado Docente, que lo simplificaba y ponía un tupido velo sobre sus contradicciones, tensiones y avances. Era presentado como un cuerpo homogéneo, con una historia sin cambios ni transformaciones, y que bajo un anquilosado aparato estatal, negaba oportunidades educativas a la

mayor parte de la población. Como mostramos en dicho capítulo, esta imagen interesada no captura adecuadamente la profundidad de los cambios que el país en su conjunto, no solo el sistema educativo, estaba viviendo.

Por el contrario, implícita o explícitamente, los medios valoran el proceso de *modernización autoritaria* llevada a cabo durante la dictadura. Como sostuvimos en la tesis, este rescate del pasado autoritario en educación aparecía desvinculado del contexto sociopolítico donde aquello ocurría. Por ejemplo, en el caso del proceso de municipalización, algo valorado por ambos medios, no se mencionaba que en el contexto de: permanentes violaciones a los derechos humanos, desvinculación y represalias a los docentes, pérdida de derechos laborales, persecución, tortura e incluso asesinatos de estudiantes secundarios, restricción agresiva del gasto público, nulo debate público y sin discusión política. Frente a esto, el discurso sobre los beneficios de la educación de mercado implementada en dictadura aparece completamente desvinculado.

## VII

Otro rasgo relevante del tratamiento mediático sobre educación es el sobreacceso de las voces liberales (o de quienes defienden el mercado en educación) y la promoción de los saberes cuantificables como registros privilegiados en la disputa por la verosimilitud. Ambos elementos se complementan, aun cuando no deben ser confundidos. Respecto de lo primero, y como se sugiere a lo largo de la tesis, se pudo probar que uno de los grupos con acceso privilegiado es un colectivo de expertos liberales (o neoliberales, en muchos casos) –a medio camino entre la experticie técnica y la política, los *technopols* (Joignant y Guell, 2011)- que comparten ciertas convicciones y creencias sobre las políticas públicas, la economía y el rol del Estado, aun

cuando no se encuentren ubicados en un mismo lado del campo político. Ellos, como se estableció, comparten espacios académicos y seminarios, han publicado libros en conjunto y han participado en distintos espacios técnico-político, como es el caso de innumerables comisiones realizados para revisar alguna política pública en concreto. Varios de ellos formaron parte de la Comisión Asesora de la Presidencia para la Calidad de la Educación, hito que marca el inicio de esta tesis. Entre ellos se debe mencionar a investigadores del CEP y de Libertad y Desarrollo, con quienes los medios muestran trazos de interdiscursividad y dinámicas de colaboración evidentes. Pero también pueden ser ubicados en este mismo polo destacadas voces liberales de la Concertación, en especial de expertos y académicos. Son permanentemente citados en editoriales y notas de prensa, son usados como parte de estrategias discursivas para deslegitimar las posiciones contrarias al mercado en educación, y poseen fuertes vasos comunicantes con los sectores antes mencionados de la derecha y sus think tanks. Si bien existen diferencias con este último sector, en especial respecto de su valoración de la dictadura y aspectos de orden identitario-cultural, al hablar de política educativa existen coincidencias relevantes entre los expertos de ambos sectores políticos respecto a la necesidad de reforzar y profundizar el modelo. Muestran una marcada cercanía en su concepción sobre el rol del Estado (naturaleza subsidiaria y neutralidad), sobre los incentivos a los agentes educativos y la competencia entre proveedores. Esta confluencia surge de la convicción primaria que les asiste sobre la superioridad de los mecanismos de mercado para la provisión de servicios educativos de calidad.

Este sector liberal de expertos concentra gran parte de las columnas de opinión y las cartas al director. Son también fuentes permanentes de las noticias, confiriéndoseles una fuerte legitimidad simbólica por parte de la prensa debido a su calidad de *expertos*. En la tesis además se pudo comprobar que la participación de este grupo de expertos era más activo en los momentos en que las posiciones a favor del mercado fueron desafiadas. De este modo, en algunos eventos críticos hubo reacciones simultáneas de varios de ellos en ambos periódicos.

Al provenir de la oposición de derecha y otros del gobierno, su presencia permite crear la ficción de pluralismo, dando sentido al argumento de los medios de que en sus páginas está contenido el debate racional y reflexivo del conjunto de la nación. El sobreacceso de los liberales no puede sino hacerse a costa de la supresión, exclusión o backgrounding (Van Leeuwen, 2008) de muchas voces.

Sin embargo, la restricción discursiva no solo funcionó en relación con ciertas posiciones doctrinarias, algunas definitivamente excluidas, sino que también operó en relación con la definición de ciertos tipos de saber y registros argumentativos que eran considerados admisibles en el debate sobre política educativa. Así, por ejemplo, los razonamientos de orden testimonial quedaban al margen. Pero también ocurría algo parecido con los saberes no objetivantes, indiciales y los *saberes sujetos* (Foucault, 1993). En ese sentido, saberes cualitativos, no replicables ni experimentales, poseen un estatus secundario al momento de argumentar, pues se encontraría bajo el nivel de cientificidad requerida. La insistencia en los saberes replicables, experimentales y cuantificables se expresará en un evidente sobreacceso de los expertos que portan dichos saberes y en una recurrencia discursiva en la legitimación de dichos tipos de argumentación. Existe una fuerte seducción por los *números*, los rankings y las experiencias que funcionan.

Esto se relaciona, al mismo tiempo, con una valorización de la palabra de los expertos que en el campo de las políticas públicas, de la lógica de que hay buenas y malas políticas, que estas son neutrales. Al aplicar este criterio a las políticas públicas, algo que abordamos durante la tesis, se procede a restringir el espacio de la construcción de la política a quienes dominan apropiadamente estos registros técnicos. Al considerarse el diseño de la política educativa un asunto de Estado y de los expertos –algo que los medios señalarán con frecuencia- se la sustrae de la arena política democrática y del espacio de deliberación colectiva donde todos contamos. Este rasgo despolitiza la sociedad democrática, enfatizando el carácter elitista del modelo político que subyace al discurso de *La Tercera* y *El Mercurio*.

De acuerdo a lo que sostuvimos en los antecedentes teóricos, dentro de un contexto determinado –incluso dentro de un texto– pueden existir diversos discursos. Estos corresponden a cristalizaciones y articulaciones de elementos en torno a ciertos ejes o puntos nodales donde se fijan ciertos sentidos o formas de mirar desde una posición determinada. Considerando esto, se pudo observar que en los textos de La Tercera y El Mercurio –propios y de colaboradores– coexistían dos discursos sobre el campo educativo, perfectamente complementarios, aun cuando con ciertos énfasis distintos.

El primero de ellos, el *discurso del mercado*, puede ser entendido como el constructo discursivo donde se articula un conjunto de argumentaciones, representaciones y subjetividades que promueven la adopción de lógicas de mercado por parte del sistema educativo. En este discurso se reconoce y valora como momento fundante las modernizaciones autoritarias, donde se introdujeron varios de los mecanismos que conforman el mercado educativo en Chile. Tal como se sostuvo en la tesis, para los medios, la crisis educativa del 2006 se produjo por la débil e insuficiente implementación de dichos mecanismos, y no por su exceso o profundidad. De esto, ambos periódicos colegirán que el modelo se encuentra indemne y que la solución que cabe es avanzar en un mayor despliegue.

Se debe tener presente que al estar bajo cuestionamiento ciertos aspectos del discurso del mercado, y con una legitimidad social baja, los medios vieron la necesidad de explicitar y fundamentar ciertos aspectos o argumentos de este discurso. Durante el periodo estudiado, los medios enfatizarán la necesidad de: i) *defender el afán de lucro*, como incentivo principal para la producción de un servicio educativo de calidad. Junto con eso, se insistió en su resignificación, sosteniendo que corresponde a la retribución monetaria, como un salario, de un servicio prestado, y no la distribución de utilidades en una empresa educativa con fines de lucro; ii) *estimular y promover la competencia* entre proveedores, públicos y privados, como

mecanismo que induce a la diferenciación entre proyectos y en un esquema de libre elección, entrega una señal que conduce al sistema a la mejora de los servicios educativos; iii) *resignificar lo público*, promoviendo la idea que todo servicio educativo, por el solo hecho de atender y recibir público, debe ser entendido como un servicio público sin hacer distinción por la naturaleza jurídica del proveedor del servicio. Esto se complementa con la defensa de la neutralidad y carácter subsidiario del Estado.

Por otra parte, el *discurso de la rendición de cuentas* en el contexto del debate educativo tiene una significación más compleja. Hasta el 2006, Chile avanzaba hacia el Estado evaluador, pero carecía de una *política como discurso* (Ball, 2006), que integrara el conjunto de iniciativas dispersas en una narrativa y discurso común. Carecía de significaciones que le dieran organicidad y sentido. De ese modo, el movimiento estudiantil fue visto como una oportunidad para instalar dicha narrativa. La exigencia porque el Estado se hiciera responsable de la calidad del servicio prestado, sirvió de base de legitimación, para el despliegue del discurso de la rendición de cuentas. En coherencia con la orientación de las políticas educativas, tanto *La Tercera* como *El Mercurio* promoverán activamente la introducción de un esquema de rendición de cuentas exigente, bajo la premisa que esto favorecerá el funcionamiento del mercado.

En ese sentido, en el discurso mediático la instalación de la nueva arquitectura del aseguramiento de la calidad es perfectamente armonizable con el desarrollo y extensión de mecanismos de mercado. Por lo mismo, se asume la necesidad de construir ciertos mecanismos de regulación anexos al mercado, pero esto se hace respetando y manteniendo la lógica de competencia, el Estado subsidiario y la igualdad de trato entre proveedores públicos y privados. Esto era compatible con la exigencia de que las escuelas (en particular las públicas) debían someterse al rigor de la competencia, buscando atraer la preferencia de los usuarios e internalizar los costos de dicha competencia. Esto implicaba que, como sostuvieron editoriales y columnistas, que el Estado no debía proteger a la educación pública y que si esta red perdía

estudiantes sus establecimientos debían cerrar. En este nuevo esquema, este discurso abogará por: i) intensificación de la frecuencia y alcance de los exámenes estandarizados a las escuelas; ii) mayor información a los padres y nuevas herramientas de comparabilidad entre escuelas; y, iii) riguroso esquema de sanciones y nuevos incentivos en función de resultados académicos de las escuelas.

En términos generales, ambos discursos son compatibles. La rendición de cuentas al mantener y perfeccionar la información y la competencia, así como sostenerse en la neutralidad del estado, no iguala las condiciones de operación de las escuelas, pero las obliga a todas a satisfacer similares estándares de evaluación y competencia. Esto significa someter a las escuelas públicas a condiciones de competencia estructuralmente desiguales, y lo que no es menor, es considerar que la mejora del sistema educativo se relaciona con la extensión de dicha lógica de competencia y control al conjunto del sistema y de sus actores. De ese modo, ambos discursos son complementarios y promueven implícitamente, y en ocasiones abiertamente, la sustitución de lo público por lo privado.

## **IX**

Como hemos mostrado a lo largo de la tesis, los medios han construido un discurso que tiende a polarizar el campo educativo. En un ejercicio que opera de forma sistemática, a través de distintos dispositivos periodísticos y por medio de un coro polifónico, donde quedan fuera muchas voces, se dibuja un cuadro donde la representación dicotomizada pareciese responder a lo real.

El polo del mercado, con el que se identifican ambos periódicos, es descrito a partir de significantes como bien público, interés general, racionalidad, políticas basadas en evidencia y saber técnico. También se señala que éste es el futuro y el progreso, lo propio de las sociedades libres y

democráticas. De acuerdo con el discurso mediático, los padres son el motor que mueve el conjunto de mecanismos, dispositivos y actores del mercado educativo. Su comportamiento estratégico y racional movería al conjunto del sistema hacia la mejora. Esta creencia se sostiene en la idea que al tiempo que estos consumidores envían señales a productores dispuestos y capaces de captar el sentido de sus expectativas. Bajo este esquema, los sostenedores son descritos como sujetos en un sistema que tiende a responder adecuadamente a las señales de mercado. Sin embargo, para que ocurra esto el Estado debe ampliar los espacios de libertad y ofrecer los incentivos adecuados, Los emprendedores educacionales se encontrarían imbuidos de una racionalidad de la maximación de los beneficios, que en un esquema de competencia perfecta y los incentivos bien diseñados, buscarían naturalmente ofrecer un mejor servicio educativo.

Sin embargo, en esta construcción mitológica del mercado, el discurso mediático abunda en generalizaciones, silencios y exclusiones, legitimaciones altruistas y naturalizaciones. En el plano de las representaciones de los actores, esto opera simplificando los colectivos y sujetos sociales que los propios medios ubican en cada espacio, de modo de hacerlos funcionales al discurso que busca promover el mercado educativo. En ese sentido, las familias serán presentadas como un colectivo, con similares expectativas, motivaciones y deseos, aun cuando no todas cuenten con similares oportunidades. Este tratamiento mediático de los padres como si fuesen una entidad homogénea con diversas historias personales y experiencias individuales, pero sin discutir los mecanismos estructurales particulares que los distinguen, ha sido identificado también en otros estudios (Struyve et al., 2014). De lo que se trata, se sostiene este discurso, es abrir las puertas para el despliegue sin trabas de la competencia y la elección de todos los padres. Es preciso, entonces, convertir a cada padre sin recursos en un consumidor en acto. Sin embargo, como advierte Hang (2014), el consumidor no es responsable por la comunidad, y por ello, no puede ser homologado a la categoría del ciudadano. Por el contrario, desde la lógica del neoliberalismo, el bien común surge del libre juego de las preferencias individuales, y nunca

como el resultado de un proceso deliberativo del encuentro del colectivo en un espacio de discusión. El mercado es la mejor plaza pública, donde los ciudadanos-consumidores dan a conocer sus preferencias libremente por medio de sus elecciones. Los padres, por tanto, en el mercado educativo dan a conocer lo que les interesa, lo que aprecian, lo que quieren.

En el otro polo se encuentran aquellos que cuestionan el mercado educativo. A diferencia de lo que ocurría con padres, expertos y sostenedores educacionales, los medios dirán que profesores, estudiantes organizados y diferentes grupos son corporativistas, irracionales, poco preparados, sin interés por el bien general y sin respaldo en evidencia técnica. Estas descripciones maniqueas operan utilizando distintos recursos discursivos tales como naturalizaciones, supresiones, colectivizaciones, representaciones indeterminadas, entre otros recursos que han sido descritos por Van Leeuwen (2008).

Un rasgo saliente del modo en que son representados los actores en el conjunto del discurso mediático es la profunda desconfianza hacia las organizaciones de grupos subalternos, en particular cuando estos pugnan por modificar el diseño institucional del sistema educativo. La imagen que se construye de ellos los ubica en la exterioridad de la sociedad, como cuerpos ajenos y peligrosos, que incluso buscan disolver el orden social (Santa Cruz G., 2006). Por eso no extraña que prácticamente no existan referencias al derecho a la educación y la participación de las familias en órganos colectivos de gestión de las escuelas.

Sin embargo, cuando las expresiones colectivas correspondían a organizaciones que no proponían la modificación de dinámicas estructurales del sistema educativo estas eran legitimadas por los medios, señalándose que eran voces relevantes, no interesadas y preocupadas por el bien común. Casos paradigmáticos son las asociaciones de sostenedores e instituciones como la Iglesia. Ellos se convertirán en actores políticos, articulados con *think tanks* neoliberales y dirigentes políticos de derecha y liberales de centro izquierda,

buscando impactar en la discusión sobre el nuevo marco regulatorio y los posibles límites a la estructura de propiedad.

**X**

El trabajo desarrollado en esta tesis cierra un capítulo de investigación, y deja muchas preguntas abiertas. Algunas corresponden a los temas ya abordados, pero que es necesario continuar indagando; y otras son líneas que se comenzaron a delinear en el camino de esta investigación. Es así como convendría indagar aún más en los lazos generados entre los campos educativo, político y mediático. Hemos visto la existencia de fuertes vínculos, pero es necesario ir más allá. En las sociedades mediatizadas, estos lazos son cada vez más estrechos, pero poco se sabe cómo influyen en la construcción de discursos concretos por parte de los actores y cómo son procesados en la propia definición de las políticas educativas. Esto es especialmente cierto en países como Chile, donde el mercado de prensa se encuentra tan concentrado y, por ende, la capacidad. De la misma manera, al ser el problema del acceso un tema capital y que tiene efectos relevantes en la capacidad de actores individuales e institucionales para influir en la agenda o en el desarrollo de la misma, es de suma importancia conocer cómo los diferentes actores abordan este ámbito. Algunos son exitosos, pese a sus carencias de capital, y son capaces de tener acceso y voz en el mercado de prensa particularmente cerrado en Chile. Sin embargo, poco se conoce sobre el modo en que esto ocurre y bajo qué condiciones ciertos colectivos pueden incrementar su eficacia en romper el cerco mediático que muchas veces los sectores subalternos denuncian. Uno de los modos en que parece ocurrir esto son los espacios comunicativos alternativos, y que en ocasiones, donde estos grupos de los que hablábamos tienen un acceso medianamente estables, constituyen la antesala para los circuitos comunicativos masivos o, también, estos espacios de menor

alcance logran hacerse temporalmente masivos. La ocupación de estos soportes mediáticos, las estrategias desplegadas por los actores y el tránsito entre estos soportes y otros de propiedad de los grandes conglomerados son todavía poco explorados por la investigación educativa, en particular en Chile.

Respecto de esto último, tal como señalamos en la tesis, se ha avanzado bastante en la definición del campo mediático como un espacio de indagación científica y de producción de saber. Del mismo modo, se ha hecho más compleja la comprensión de la política educativa, en especial de su construcción, incorporando también los contextos de influencia y de práctica, donde los medios de comunicación en un contexto de sociedad mediatizada son cruciales. Ahora bien, pese a los avances, todavía resta mucho por hacer en este campo, en la comprensión de que la política *también se hace por otros medios*. Estas carencias en el campo de la investigación son especialmente notorias en el mundo latinoamericano, y ciertamente Chile no escapa a ese panorama, pese a los aportes realizados en los últimos años y que identificamos en el capítulo 2.

De la misma manera, se carece de un corpus de investigaciones comparadas, que permitan analizar los procesos de transferencia y difusión de las políticas a nivel global también desde la lógica sugerida en este estudio. La mediatización es un proceso social que solo se puede entender en el contexto del proceso de globalización, con toda la complejidad que este comporta. Como señalamos, existen pocos estudios que aborden este proceso a nivel global, y ahí surgen un conjunto de temas posibles a indagar, y que en el caso de Chile tiene plena actualidad: instalación de políticas de pago por desempeño a los docentes, difusión de sistemas educativos internacionales como experiencias a emular de buenas prácticas sistémicas, naturalización del emprendedor y el padre-electoral como modelos culturales globales, entre otros ámbitos a explorar a nivel comparado.

Finalmente, un ámbito no explorado en esta investigación, pero que sea sugerido a lo largo de la tesis, es la indagación sobre los cruces mass-

mediáticos, tanto a nivel de rutinas profesionales como de préstamos, recontextualizaciones y transferencias de contenidos y discursos entre distintos soportes mediáticos. Esto abre una posibilidad de indagación respecto a los modos en los cuales se *traducen e interpretan* –para usar la terminología de Ball et al. (2012)-, los discursos mediáticos. Esto nos conduce, al menos a dos vertientes de problemas de investigación que son sumamente relevantes: i) cómo se recontextualizan los discursos mediáticos sobre educación entre los distintos medios de un conglomerado, entendiendo que los medios de cada grupo apuntan muchas veces a públicos ubicados en distinto lugar de la estructura social; ii) cómo se producen los procesos de lectura por parte de las distintas clases sociales de los discursos mediáticos sobre educación, teniendo presente la *polisemia estructurada* de todo discurso, y al hecho que los medios proporcionan un rango de lecturas preferidas.

## XI

A modo de recapitulación creemos haber comprobado la existencia de un fuerte proceso de mediatización de la política educativa. La Tercera y El Mercurio participan del diseño, producción y circulación de discursos que buscan convertir el sistema educativo en un espacio que emule en la medida de lo posible el funcionamiento de cualquier mercado y construya subjetividades neoliberales que sean coherentes con la racionalidad instrumental dominante. Como sostuvo Castoriadis (2005), cada sociedad busca crear el tipo antropológico que sea coherente con el modelo de sociedad imperante. También creemos haber mostrado que este discurso mediático posee dos vertientes (de mercado y de rendición de cuentas), los que se complementan y refuerzan, fortaleciendo y desarrollando una discursividad neoliberal. En este ejercicio, los medios fueron partícipes activos, y sus editoriales y sus estrategias de disposición de las diferentes voces, dan cuenta del intento por instalar con fuerza este nuevo dispositivo discursivo que conjuga los mecanismos de mercado con la rendición de cuentas.

Por otra parte, este discurso mostró altos niveles de coherencia, tal como se enunció en distintas partes de la tesis, con el discurso de diferentes actores políticos, económicos y culturales –los expertos destacan en este campo-. Pero también que estos niveles de imbricación se expresaron en cruces, interconexiones y colaboraciones en la construcción del periódico y en la validación de voces e instituciones que también refuerzan las políticas de mercado en educación.

Esta discursividad también apela a una acelerada y creciente despolitización del espacio de discusión de las políticas públicas. Esto se manifestó en la desacreditación permanente de las identidades colectivas y al desalojo discursivo a ciertas formas de argumentación como habilitantes para la discusión pública. Esto busca restringir la deliberación democrática y reducir la participación de los ciudadanos a manifestar la vivencia subjetiva de un problema y a evaluar su satisfacción por la solución ofrecida por los especialistas. Esto es coherente con la valoración de la política y la democracia como un asunto de gestión propia de las elites, y no un ejercicio deliberativo de la ciudadanía. Y también con la consideración de la educación como un bien privado, y no como un derecho social.

## Referencias Bibliográficas

- Acuña, F., Assaél, J., Contreras, P. y Peralta, B. (2014). La traducción de los discursos de la política educativa en la cotidianeidad de dos escuelas municipales chilenas: La metáfora médica como vía de análisis. *Psicoperspectivas*, 13(1), 46-55.
- Aguerrondo, I. (2002). *Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red*. Buenos Aires: IPE/UNESCO.
- Aguila, E. (2013). Del Estado Docente al Estado subsidiario: de la escuela pública selectiva a la escuela segregada. *Ponencia Cátedra Foucault 2013*. Recuperado de <http://depuchile.cl/del-estado-docente-al-estado-subsidiario/>
- Alarcón, J., Frites, C. y Gajardo, C. (2015). El devenir de la utopía economicista en el sistema escolar chileno. *Educação e Pesquisa*, Ahead of print, fev, 1-13.
- Alarcón, J., Johnston, E. y Frites, C. (2014). Consenso político y pacto educativo. Pospolítica y educación en Chile (1990-2012). *Universum*, 2(29), 37-48.
- Alhamdan, B., Al-Saadi, K., Baroutsis, A., Du Plessis, A., Hamid, O. y Honan, E. (2014). Media representation of teachers across five countries. *Comparative Education*, 50(4), 490-505.
- Almonacid, C. (1997). *El empresariado chileno como actor educativo* (Tesis Doctoral). Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Almonacid, C. (2005). Un cuasimercado educacional: La escuela privada subvencionada en Chile. *Revista de Educación*, 333, 165-196.
- Almonacid, C., Luzón, A. y Torres, M. (2008). Cuasi Mercado Educacional en Chile: El Discurso de los Tomadores de Decisión. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 16(8).
- Alonso, L. E. (1998). *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid: Fundamentos.

- Alonso, L. E. y Fernández, C. (2013). *Los discursos del presente*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Alvarez, R. (2007). El movimiento estudiantil secundario bajo dictadura y las juventudes comunistas: un caso de radicalización política de masas en Chile (1983-1988). *Movimientos Sociales*, 1.
- Alvarez, V. (1997). Educación y prensa en el contexto electoral: Un estudio comparado Argentina, Brasil y México. *Educação and Sociedade*, 18(58), 84-122.
- Alvear, J. C. (2007). Think Tanks en la producción, promoción e implementación de ideas y políticas públicas neoliberales en Colombia. En D. Mato y A. Maldonado (Eds.), *Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización* (pp. 233-254). Buenos Aires: CLACSO.
- Allende, S. (1972). *Mensaje del presidente Allende ante el Congreso Pleno el 21 de Mayo*.
- Ambrosio, J. (2013). Changing the subject: Neoliberalism and accountability in Public Education. *Educational Studies*, 49(4), 316-333.
- Anderson, G. L. (2007). Media's Impact on Educational Policies and Practices: Political Spectacle and Social Control. *Peabody Journal of Education*, 82(1), 102-120.
- Arancibia, J. P. (2006). *Comunicación política. Fragmentos para una genealogía de la mediatización en Chile*. Santiago: Universidad ARCIS.
- Araya, C., Taut, S., Santelices, V. y Manzi, J. (2011). Validez consecucional del programa de asignación de excelencia pedagógica en Chile. *Estudios Pedagógicos*, XXXVII(1), 25-42.
- Ariztia, T. (2012). *Produciendo lo social. Usos de las Ciencias Sociales en el Chile reciente*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Asesorías para el Desarrollo. (2011). *Seguimiento y evaluación de la estrategia de apoyo a liceos prioritarios*. Santiago.
- Asesorías para el Desarrollo y Santiago Consultores. (2000). *Evaluación del Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de sectores pobres P-900*. Santiago.

- Assaél, J., Acuña, F. y Contreras, F. (2015). Transformaciones en la cultura escolar en el marco de la implementación de políticas de accountability en Chile. *Estudios Pedagógicos*, XL(2), 7-26.
- Assaél, J. y Pavez, J. (2001). La experiencia del sindicalismo magisterial de concertación y conflicto en el sector educativo. La experiencia del sindicalismo docente en Chile. En PREAL (Ed.), *Seminario Internacional: "Sindicalismo Magisterial, Concertación y Reforma educativa en América Latina. Condiciones, obstáculos y consecuencias"*. San Pedro, Honduras.
- Avalos, B. y Assael, J. (2006). Moving from resistance to agreement: The case of the Chilean teacher performance evaluation. *International Journal of Educational Research*, 45, 254-266.
- Aylwin, M. (2001). *Discurso de la Ministra de Educación en el Seminario Internacional "Profesionalización Docente y Calidad de la Educación"*. Santiago.
- Aylwin, P. (1990). *Discurso de asunción ante el Estadio Nacional, 11 de Marzo de 1990*. Santiago de Chile, 8 y 9 de mayo de 2001.
- Bachelet, M. (2007). Mensaje de S. E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de Ley que establece la Ley General de Educación, Mensaje Nº 55-355. Santiago.
- Ball, S. (2003). *Class strategies and the education market*. London: Routledge.
- Ball, S. (2006). What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. En S. Ball (Ed.), *Education policy and social class. The selected works of Stephen J. Ball* (pp. 43-53). London: Routledge.
- Ball, S., Maguire, M. y Braun, A. (2012). *How Schools Do Policy: Policy Enactments in Secondary Schools*. London: Routledge.
- Ball, S. J. y Youdell, D. (2007). *Privatización encubierta en la educación pública*. Bruselas: Education International.
- Barthes, R. (1987). *El susurro del lenguaje: más allá de la palabra y la escritura*. Barcelona: Paidós.
- Bauman, Z. (2002). *Modernidad Líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2008). *Los dueños de la palabra*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

- Becerra, M. (2011). La inmaculada concepción de los medios en crisis: estructura, concentración y desintermediación del sector en América Latina. En F. Campos (Ed.), *El nuevo escenario mediático*. España: Comunicación Social.
- Beech, J. (2007). La internacionalización de las políticas educativas en América Latina. *Pensamiento Educativo*, 40(1), 153-173.
- Beltrán, M. (2009). *Mediatizados: Encuentros y desencuentros entre la escuela y los medios*. Buenos Aires: Aique Grupo Editor.
- Bell, A. (1991). *The language of the news media*. Oxford: Blackwell.
- Bellei, C. (2003). Veinte años de políticas en educación media en Chile: 1980-2000. De la autoregulación del mercado al compromiso público. En M. L. Cariola, C. Bellei y I. Núñez (Eds.), *Veinte años de políticas de educación media en Chile* (pp. 173-266). Paris: IIEPE.
- Bellei, C. (2007). Expansión de la educación privada y mejoramiento de la educación en Chile. Evaluación a partir de la evidencia. *Revista Pensamiento Educativo*, 40(1).
- Bellei, C. (2015). *El gran experimento*. Santiago: LOM Ediciones.
- Bellei, C. (Ed.). (2010). *Asistencia Técnica Educativa en Chile: ¿Aporte al mejoramiento escolar?* Santiago: CIAE.
- Bellei, C., Pérez, L. M., Raczynski, D. y Muñoz, G. (2004). *¿Quién dijo que no se puede?* Santiago: UNICEF.
- Benveniste, E. (1999). *Problemas de lingüística general II*. México: Siglo XXI Editores.
- Berger, P. y Luckmann, T. (2003). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Berliner, D. (2011). Rational responses to high stakes testing: the case of curriculum narrowing and the harm that follows. *Cambridge Journal of Education*, 41(3), 287-302.
- Bernedo, P. (2004). Balance de la Historiografía de las Comunicaciones en Chile. *Comunicacao y Sociedade*, 41, 153-170.
- Bernedo, P. y Arriagada, E. (2002). Los inicios de El Mercurio de Santiago en el Epistolario de Agustín Edwards Mac Clure (1899-1905). *Historia*, 35, 13-33.

- Bertoldi, S., Bolletta, V. y Mingardi, M. (2008). Operaciones de desplazamiento del concepto reflexividad en el campo de las Ciencias Sociales. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 37, 95-106.
- Beyer, H. (2008). El Proyecto de Ley sobre Educación Pública: Un Conjunto de Equívocos. *Puntos de Referencia*, 302.
- Beyer H., Eyzaguirre B. y Fontaine, L. (1999). La reforma educacional chilena: una apreciación crítica, *Serie Documento de Trabajo*, 306.
- Biblioteca del Congreso Nacional (2010). Historia DFL N° 2, Ley General de Educación. Santiago.
- Blackmore, J. y Thomson, P. (2004). Just 'good and bad news'? Disciplinary imaginaries of head teachers in Australian and English print media. *Journal of Education Policy*, 19(3), 301-320.
- Blackmore, J. y Thorpe, S. (2003). Media/ting change: the print media's role in mediating education policy in a period of radical reform in Victoria, Australia. *Journal Education Policy*, 18(6), 577-595.
- Bonal, X. (2003). The Neoliberal Educational Agenda and the Legitimation Crisis: old and new state strategies. *British Journal of Sociology of Education*, 24(2), 159-175.
- Borrat, H. (1989). El periódico, actor del sistema político. *Análisi. Quaderns de comunicació i cultura*, 12, 67-80.
- Bourdieu, P. (1998). *Sobre la Televisión*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. (2001a). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial.
- Bourdieu, P. (2001b). *Poder, derecho y clases sociales*. España: Desclée de Brouwer.
- Bourdieu, P. (2008). *Homo academicus*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bourdieu, P., Chamboredon, J. C. y Passeron, J. C. (2002). *El oficio del sociólogo*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bourdieu, P. y Chartier, R. (2011). *El sociólogo y el historiador*. Madrid: Abada.
- Bowe, R., Ball, S. y Gold, A. (1992). *Reforming education and changing schools. Case studies in policy sociology*. London: Routledge.

- Bowe, R., Gewirtz, S. y Ball, S. J. (1994). Captured by the Discourse? Issues and Concerns in Researching 'Parental Choice'. *British Journal of Sociology of Education*, 15(1), 63-78.
- Bravo, J. (2011). SIMCE: Pasado, presente y futuro del Sistema Nacional de Evaluación. *Estudios Públicos*, 123, 189-211.
- Brown, P. (2000). The globalisation of positional competition? *Sociology*, 34(4), 633-653.
- Brunner, J. J. y Cox, C. (1993). *Dinámicas de transformación en el sistema educacional de Chile*. Santiago: Flacso.
- Brunner, J. J. y Peña, C. (Eds.). (2007). *La reforma al sistema escolar: aportes para el debate*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Burch, P. (2009). *Hidden Markets*. New York: Routledge.
- Cabalín, C. (2012). Neoliberal Education and Student Movements in Chile: Inequalities and malaise. *Policy Futures in Education*, 10(2), 219-228.
- Cabalín, C. (2013). Framing y Políticas Educativas: los medios como actores políticos en educación. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 19(2), 635-647.
- Cabalín, C. (2014a). The conservative response to the 2011 Chilean student movement: Neoliberal education and media. *Discourse: studies in the cultural politics of education*, 35(5), 1-14.
- Cabalín, C. (2014b). Mediatizing higher education policies: discourses about quality education in the media. *Critical Studies in Education*, 56(2), 224-240.
- Cabero, J. (1996). Los medios de comunicación como creadores de imagen social. La imagen del profesorado y de la enseñanza en la prensa. *Revista de Ciències de l'educació*, 4(2), 13-38.
- Cabero, J. y Loscertales, F. (1995). La imagen del profesor y la enseñanza en los medios de comunicación de masas. *Revista de Educación*, 306, 87-125.
- Cabruja, T., Iñíguez, L. y Vásquez, F. (2000). Cómo construimos el mundo: relativismo, espacios de relación y narratividad. *Análisi. Quaderns de comunicació i cultura*, 25, 61-94.
- Calsamiglia, H. y Tusón, A. (2012). *Las cosas del decir*. España: Ariel.

- Carbonell, J. y Tort, A. (2006). *La educación y su representación en los medios*. Madrid: Morata.
- Carlson, B. A. (2000). ¿Qué nos enseñan las escuelas sobre la educación de los niños pobres en Chile? *Revista de la Cepal*, 72, 165-184.
- Carnoy, M. (2005). La búsqueda de la igualdad a través de las políticas educativas: alcances y límites. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 3(2).
- Casero, A. (2004). Medios de comunicación y actores políticos en situaciones de crisis: la producción negociada de la realidad. *Zer*, 17, 143-164.
- Casero, A. (2006). La crisis política como fenómeno comunicativo: la emergencia del "caso crítico". *Sphera Publica*, 6, 179-192.
- Casero, A. (2008a). *La construcción mediática de las crisis políticas*. Madrid: Fragua.
- Casero, A. (2008b). Modelos de relación entre periodistas y políticos: la perspectiva de la negociación constante. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 14, 111-128.
- Castillo, A. (2015). Democracia elitista. *El Desconcierto*. Recuperado de: <http://eldesconcierto.cl/democracia-elitista/>
- Castoriadis, C. (2005). *Figuras de lo pensable*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castro-Gómez, S. (2010). *Historia de la gubernamentalidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar; Universidad Santo Tomás de Aquino.
- Castro, M. (2011). Descentralización educacional en Chile: itinerario sin territorio. *Innovar*, 22(43), 77-92.
- Cavallo, A., Salazar, M. y Sepúlveda, O. (1988). *La historia oculta del régimen militar*. Santiago: La Época.
- Cavieres, E. (2009). La neoliberalización de la educación chilena o la privatización del sistema educativo "por dentro". *Diálogos Educativos*, 9(17), 18-57.
- CENDA. (2002). *Remuneraciones del Magisterio*. Santiago: CENDA.

- CEPAL-UNESCO. (1992). *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago: CEPAL-UNESCO.
- CIDE. (2013). *IX Encuesta de actores del sistema educativo 2012*. Santiago: CIDE.
- Civila, A. (2005). La imagen social del profesorado en la prensa. *Teoría de la educación*, 17, 227-254.
- Clarke, J., Gewirtz, S. y McLaughlin, E. (Eds.). (2000). *New Managerialism, New Welfare?* London: Sage Publications.
- Cohen, J. (2010). Teachers in the news: a critical analysis of one US newspaper's discourse on education, 2006-2007. *Discourse*, 31(1), 105-119.
- Colegio de Profesores. (1997). *Primer Congreso Nacional de Educación*. Santiago: Colegio de Profesores..
- Colegio de Profesores. (2006). La Crisis del sistema educativo chileno. Diagnóstico y Propuestas. Recuperado de: [http://www.opech.cl/movisociales/propuestas/doc\\_colegio\\_profes.pdf](http://www.opech.cl/movisociales/propuestas/doc_colegio_profes.pdf)
- Comisión Asesora Presidencial para la Calidad de la Educación. (2006a). *Borrador de Informe*. Santiago.
- Comisión Asesora Presidencial para la Calidad de la Educación. (2006b). *Informe Final*. Santiago.
- Comisión de Educación, Cultura, Deportes y Recreación (2008). Informe de la Comisión de Educación, Cultura, Deportes y Recreación recaído en el proyecto de ley que establece la Ley General de Educación.
- Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación. (2003). *Evaluación de aprendizajes para una educación de calidad*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Conde, F. (2009). *Análisis sociológico del sistema de discursos*. Madrid: CIS.
- Congreso Nacional de Educación. (1972). Segundo aporte del Ministerio de Educación a sus Debates. *Revista de Educación*, 36, 96-98.
- Congreso Nacional de Estudiantes Secundarios. (2007). Resoluciones 1º Congreso Nacional de Estudiantes Secundarios Recuperado de: [http://www.opech.cl/movisociales/propuestas/resoluciones\\_congreso\\_nacional\\_secundarios.pdf](http://www.opech.cl/movisociales/propuestas/resoluciones_congreso_nacional_secundarios.pdf)

- Contreras, D. y Elacqua, G. (2005). El desafío de la calidad y equidad en la educación chilena. *En Foco*(43).
- Contreras, D., Larrañaga, O., Flores, L., Lobato, F. y Macías, V. (2005). *Políticas educacionales en Chile: vouchers, concentración, incentivos y rendimiento*. Santiago: PREAL.
- Contreras, P. (2012). *La relación entre escuela y ATE en el marco de la Ley SEP: Experiencias docentes de dos escuelas municipales emergentes de la Región Metropolitana*. (Tesis Magíster). Universidad de Chile, Santiago.
- Corbalán, F. (2012). *Governing education from the side: Case study of a neoliberal think tank in Chile*. (Tesis of Master of Arts in Sociology of Education), Institute of Education, University of London, London.
- Cordero, R. y Marín, C. (2005). Los Medios Masivos y las Transformaciones de la Esfera Pública en Chile. *Persona y Sociedad*, 19(3).
- Cornejo, R., González, J. y Caldichoury, J. P. (2007). *Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso chileno*  
Recuperado de:  
[http://www.opech.cl/bibliografico/Participacion\\_Cultura\\_Escolar/07Chile\\_Particip.pdf](http://www.opech.cl/bibliografico/Participacion_Cultura_Escolar/07Chile_Particip.pdf)
- Corrales, O. y Sandoval, J. (2004). Concentración del mercado de los medios, pluralismo y libertad de expresión. *Documentos de trabajo*, 1.
- Corvalán, J. (2003). El financiamiento compartido en la educación subvencionada chilena. Apuntes a partir de los resultados de una investigación. *Persona y Sociedad*, XVII(1), 213-229.
- Corvalán, J., Elacqua, G. y Salazar, F. (2010). *El sector particular subvencionado en Chile. Tipologización y perspectivas frente a las nuevas regulaciones*. En Ministerio de Educación (Ed.), *Evidencias para políticas públicas en educación*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Corvalán, J. y García Huidobro, J. E. (2015). La educación de mercado en Chile y su propuesta de superación. *Cuadernos de Educación*, 66. Recuperado de:[http://mailing.uahurtado.cl/cuaderno\\_educacion\\_66/pdf/articulo\\_4.pdf](http://mailing.uahurtado.cl/cuaderno_educacion_66/pdf/articulo_4.pdf)

- Corvalán, J. y Gaymer, M. (2003). *El financiamiento compartido en la educación subvencionada chilena*. Santiago. Recuperado de: <http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/856/txtcompleto/txt86966.pdf>
- Cottle, S. (2000). Rethinking News Access. *Journalism Studies*, 1(3), 427-448.
- Cox, C. (1989). *Sistema político y educación. Medidas propuestas y silencios*. Santiago: Cide.
- Cox, C. (2003). *Las políticas educacionales de Chile en las últimas décadas del siglo XX*. Santiago: Universitaria.
- Cox, C. (2006). Construcción política de reformas curriculares: El caso de Chile en los noventa. *Profesorado*, 10(1), 1-24.
- Cox, C. (2007). Educación en el bicentenario: dos agendas y calidad de la política. *Pensamiento Educativo*, 40(1), 175-204.
- Cox, C. (Ed.). (1985). *Hacia la elaboración de consensos en política educacional: Actas de una discusión*. Santiago: CIDE.
- Curran, J. (1997). El nuevo revisionismo en la investigación de la comunicación de masas: una nueva valoración. *Cuadernos de Información y Comunicación*, 3, 81-106.
- Curran, J. (1998). Repensar la comunicación de masas. En J. Curran, D. Morley y V. Walkerdine (Eds.), *Estudios culturales y comunicación* (pp. 187-257). Barcelona: Paidós.
- Charaudeau, P. (2003). *El discurso de la información*. Barcelona: Gedisa.
- Charaudeau, P. (2011). Los estudios del discurso: entre la pragmática y las teorías de la enunciación. En O. Londoño (Ed.), *Horizontes discursivos. Miradas a los Estudios del Discurso* (pp.75-82). Colombia: Universidad de Ibagué.
- Charaudeau, P. y Maingueneau, D. (2005). *Diccionario de análisis del discurso*. Buenos Aires: Amorrotú Editores.
- Chubb, J. E. y Moe, T. M. (1988). Politics, Markets, and the Organization of Schools. *The American Political Science Review*, 82(4), 1065-1087.
- De Castro, S. y Méndez, J. C. (Eds.). (1992). *El Ladrillo: Bases de la política económica del gobierno militar chileno*. Santiago: CEP.

- Democracia Cristiana (2007). V Congreso Ideológico y Programático de la Democracia Cristiana. Recuperado de: <http://www.idc.cl/index.php/congreso-ideologico/>
- Denzin, N. y Lincoln, Y. (2002). Introduction. En N. Denzin y Y. Lincoln (Eds.), *The qualitative inquiry reader*. Thousand Oaks: Sage.
- DESUC. (2005). *Evaluación Jornada Escolar Completa*. Santiago: Universidad Católica de Chile.
- Devés, E. (2003). *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX*. Buenos Aires: Biblos.
- Di Stefano, M. (Ed.). (2006). *Semiología: Cuadernillo I*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Domínguez, F. (2006). Gatopardismo en Chile: los intelectuales y la transición democrática. *Cifra Nueva*, 11, 92-108.
- Donoso, S. (2004). Reforma y Política Educacional en Chile 1990 -2004: El neoliberalismo en crisis. *Estudios Pedagógicos*, XXXI(1), 113-135.
- Donoso, S. (2006). Financiamiento y gestión de la educación pública de los años 90. *Cadernos de Pesquisa*, 36(127), 151-172.
- Donoso, S. (2013). *El derecho a educación en Chile*. Chile: Bravo y Allende Editores.
- Donoso, S. Frites, C. y Castro Paredes, M. (2014). Los proyectos de ley de fortalecimiento de la educación pública de los años 2008 y 2011: propuestas y silencios. *Pensamiento Educativo*, 51(2), 1-18.
- Ducrot, O. (2001). *El decir y lo dicho*. Buenos Aires: Edicial.
- Durán, C. (2000). Saber transitológico y proceso político chileno: Hacia una genealogía de la transición política. En M. Salazar y M. Valderrama (Eds.), *Dialectos en transición* (pp. 163-180). Santiago: LOM Ediciones - Universidad Arcis.
- Durán, C. (2012). Transición y consolidación democrática. Aspectos generales. En G. Caetano (Ed.), *Historia reciente de América latina. Nuevas formas de la protesta y de emergencia de sujetos sociales*. Buenos Aires: CLACSO.

- Edling, S. (2015). Between curriculum complexity and stereotypes: exploring stereotypes of teachers and education in media as a question of structural violence. *Journal Curriculum Studies*, 47(3), 399-415.
- Edwards, V., Assael, J. y López, G. (1991). *Directores y maestros en la Escuela municipalizada*. Santiago: PIIE.
- Egaña, L. (2000). *La educación primaria popular en el siglo XIX en Chile: Una práctica de política estatal*. Santiago: DIBAM.
- Egaña, L., Cerda, A. M., Magendzo, A., Santa Cruz G., E. y Varas, R. (2003). *Reforma Educativa y Objetivos Fundamentales Transversales: Los dilemas de la innovación*. Santiago: PIIE.
- Elacqua, G. (2004). *El consumidor de la educación: El actor olvidado de la libre elección de colegios en Chile*. Santiago: Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez.
- Elacqua, G. (2012). The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile. *International Journal of Educational Development*, 32, 444-453.
- Entman, R. (1993). Framing: toward a clarification of a factored paradigm. *Journal of Communication*, 43, 51-58.
- Espínola, V. (1991). *Modernización del sistema escolar en Chile. Evaluación del periodo 1974-1990*. Santiago: CIDE.
- Espínola, V. (1994). *Financiamiento privado para la educación pública*. Santiago: CIDE.
- Espínola, V. (1995). *La descentralización de la educación en Chile: Continuidad y cambio de un proceso de modernización*.
- Espínola, V. y De Moura Castro, C. (1999). *Economía Política de la reforma educacional de Chile*. (Eds.). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Espinoza, O. (2008). Solving the equity–equality conceptual dilemma: a new model for analysis of the educational process. *Educational Research*, 49(4), 343-363.
- Espinoza, O., Castillo, D., González, L. E., Loyola, J. y Santa Cruz G., E. (2012). Factores intraescolares asociados ao abandono escolar no Chile: um estudo de caso. *Revista Lusófona de Educação*, 20, 47-64.

- Espinoza, O. y González, L. E. (1993). *Descentralización educacional en Chile, 1974-1989*. Santiago: PIIE.
- Espinoza, V. (1988). *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago: SUR.
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and Social Change*. Oxford: Polity Press.
- Fairclough, N. (1995). *Media Discourse*. Londres: Edward Arnold.
- Fairclough, N. (2000). Representaciones del cambio en el discurso neoliberal. *Cuaderno de Relaciones Laborales*, 16, 13-35.
- Fairclough, N. (2003). El análisis crítico del discurso como método para la investigación en ciencias sociales. En R. Wodak y M. Meyer (Eds.), *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona: Gedisa.
- Falabella, A. (2008). "Democracia a la chilena": Un análisis del movimiento estudiantil y su desenlace. *Docencia*, 36, 5-17.
- Falabella, A. (2014). The Performing School: The Effects of Market y Accountability Policies. *Education Policy Analysis Archives*, 22(70).
- Falabella, A. (2015). El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la Nueva Gestión Pública: El tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009). *Educação y Sociedade*, 36(132). (En prensa)
- Fardella, C. (2012). Verdades sobre la docencia, efectos y consecuencias subjetivas de la evaluación docente en Chile. *Revista de Psicología*, 21(1), 209-227.
- Ferrada, D. (2003). La descentralización y la delegación de la autonomía en los centros escolares: el surgimiento de nuevas formas de legitimación estatal. *UMBRAL*, 12, 1-11. Recuperado de: <http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/reduc/pdf/pdf/9133.pdf>
- Flick, U. (2002). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Morata.
- Florez, T. (2013). *Análisis crítico de la validez del sistema de medición de la calidad de la educación (SIMCE)*. Santiago: Consejo Nacional de Educación.
- Foucault, M. (1985). *Diálogo sobre el poder y otras conversaciones*. Madrid: Alianza Editorial.

- Foucault, M. (1990). *Tecnologías del Yo*. Barcelona: Paidós.
- Foucault, M. (1993). *Genealogía del racismo*. Montevideo: Altamira.
- Foucault, M. (1999). *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.
- Foucault, M. (2006). *La arqueología del saber*. México: Siglo XXI Ediciones.
- Franklin, B. (2004). Education, education and indoctrination! Packaging politics and the three 'Rs'. *Journal of Education Policy*, 19(3), 255-270.
- Gallardo, B. (2014). *Usos políticos del lenguaje*. Barcelona: Anthropos.
- Gallego, M. L. (2007). *La sociedad gitana en la prensa andaluza*. España: Instituto Andaluz de la Juventud.
- Garcés Corra, R. (2007). La construcción simbólica de la opinión pública. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 13, 55-81.
- García-Huidobro, J. E. (2002). Una nueva gestión pública para afianzar las escuelas. En I. Aguerrondo (Ed.), *Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red* (pp. 51-60). Buenos Aires: IIEP.
- García-Huidobro, J. E. (2010). Para hacer pública la Educación pública. En S. Martinic y G. Elacqua (Eds.), *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo* (pp. 81-100). Santiago: Orealc - Pontificia Universidad Católica de Chile.
- García-Huidobro, J. E. (Ed.). (2004). *Políticas Educativas y Equidad*. Santiago: UNICEF.
- García-Huidobro, J. E. y Bellei, C. (2003). Desigualdad educativa en Chile. Santiago, Chile. Recuperado de: <http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/reduc/pdf/pdf/9272.pdf>
- García-Huidobro, J. E. y Cox, C. (1999). La reforma educacional chilena 1990-1998. Visión de conjunto. En J. E. García-Huidobro (Ed.), *La reforma educacional chilena* (pp. 7-46). Madrid: Popular.
- García Negróni, M. y Zoppi Fontana, M. (1992). *Análisis lingüístico y discurso político. El poder de enunciar*. Buenos Aires: Hachette.
- Garretón, M. A. (1999). Balance y perspectivas de la democratización política chilena. En A. Menéndez-Carrión y A. Joignant (Eds.), *La caja de*

- Pandora: el retorno de la transición chilena* (pp. 49-88). Santiago: Planeta.
- Garretón, M. A. (2007). *Del postpinochetismo a la sociedad democrática*. Santiago: Random House Mondadori.
- Garretón, M. A. (2013). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado*. Santiago: Universidad Arcis.
- Garretón, M. A. y Garretón, R. (2010). La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales. *Revista de Ciencia Política*, 30(1), 115-148.
- Garzón, M. (2009). La construcción imaginaria de los límites políticos a través de las personas gramaticales y los enunciados polifónicos: El caso del discurso de Nestor Kirschner. *Anclajes, XIII*, 91-112.
- Gee, J. P. (2005). *La ideología en los discursos*. Madrid: Morata.
- Giddens, A. (2011). *La constitución de la sociedad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Gindin, I. (2010). *La construcción de los destinatarios en los discursos de asunción de mando del kirchnerismo, desde una perspectiva comparada: Néstor Kirchner y Cristina Fernández (Tesis Licenciatura)*. Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- Ginsberg, R. y Lyche, L. F. (2008). The Culture of Fear and the Politics of Education. *Educational Policy*, 22(1), 10-27.
- Gobierno de Chile, Alianza por Chile y Concertación de Partidos por la Democracia. (2007). *Acuerdo por la calidad de la educación*. Recuperado de: <http://www.educarchile.cl/ech/pro/app/detalle?id=138856>
- Goldstein, R. (2010). Imaging the Frame: Media Representations of Teachers, their Unions, NCLB, and Education Reform. *Educational Policy*, 25(4), 543-576.
- Goldstein, R. y Chesky, N. (2011). A Twenty-First Century Education: The Marketization and Mediatization of School Reform Discourses. *Educational Change*, 1(1), 16-33.
- Goldstein, R., Macrine, S. y Chesky, N. (2011). Welcome to the "New Normal": The News Media and Neoliberal Reforming Education. *Journal of Inquiry y Action in Education*, 4(1), 112-131.
- Gomis, L. (1988). *Teoría de los géneros periodísticos*. Barcelona: UOC.

- González, C. (2006). Los sujetos participantes en los editoriales de la prensa escrita chilena. *Signos*, 39(61), 181-203.
- González, C. y Bellei, C. (2013). Sostenibilidad del mejoramiento escolar impulsado por programas de asistencia técnica educativa. *Perspectiva Educativa*, 52(1), 31-67.
- González, G. (2008). The media in Chile: the restoration of the democracy and the subsequent concentration of media ownership. En J. Lugo-Ocando (Ed.), *The Media in Latino America* (pp. 61-77). London: Open University Press.
- González, P. (2003). Estructura institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno. En C. Cox (Ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo* (pp. 597-660). Santiago: Universitaria.
- Greckhamer, T. y Koro-Ljungberg, M. (2005). The erosion of a method: examples from grounded theory. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 18(6), 729-750.
- Green, A., Wolf, A. y Leney, T. (2001). *Convergencias y divergencias en los Sistemas Europeos de Educacion y Formacion Profesional*. Barcelona: Pomares.
- Greenberg, J. (2004). Tories, teachers and the media politics of education reform: news discourse and the 1997 Ontario teachers' strike. *Journalism Studies*, 5(3), 353-371.
- Grüninger, S. (2004). *Las ONGs durante la transición chilena: Un análisis de su respuesta ideológica frente a su incorporación en políticas sociales de índole neoliberal*. (Tesis de Maestría), Universidad de Chile, Santiago.
- Guber, R. (2001). *La etnografía, método, campo y reflexividad*. Bogotá: Norma.
- Guzmán, N. (2015). *Los Agustines*. Santiago: Ceibo Ediciones.
- Gysling, J. (2007). Curriculum nacional: desafíos múltiples. *Pensamiento Educativo*, 40(1), 335-350.
- Haas, E. (2004). The news media and the Heritage Foundation: Promoting education advocacy at the expense of authority. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 2(2). Recuperado de: <http://www.iceps.com/index.php?pageID=articleID=30>

- Haas, E. (2007). False Equivalency: Think Tank References on Education in the News Media. *Peabody Journal of Education*, 82(1), 63-102.
- Hall, S. (1981). La cultura, los medios de comunicación y el 'efecto ideológico'. En J. Curran, M. Gurevitch y J. Woollacott (Eds.), *Sociedad y comunicación de masas* (pp. 357-392). México: Fondo de Cultura Económica.
- Han, B.-C. (2013). *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder.
- Han, B.-C. (2014a). *Psicopolítica*. Barcelona: Herder.
- Han, B.-C. (2014b) *En el enjambre*. Barcelona: Herder.
- Hansen, A. (2010). Researching 'teachers in the news': the portrayal of teachers in the British national and regional press. *Education 3-13*, 37(4), 335-347.
- Hatcher, R. (2006). Privatization and sponsorship: the re-agenting of the school system in England. *Journal of Education Policy*, 21(5), 599-619.
- Hattam, R., Prosser, B. y Brady, K. (2009). Revolution or backlash? The mediatization of education policy in Australia. *Critical Studies in Education*, 50(2), 159-172.
- Hepp, P. (1999). Enlaces: todo un mundo para los niños y jóvenes de Chile. En J. E. García-Huidobro (Ed.), *La Reforma educacional chilena* (pp. 289-304). Madrid: Popular.
- Herrero, V. (2014). *Agustín Edwards Eastman. Una biografía desclasificada del dueño de El Mercurio*. Santiago: Random House Mondadori.
- Hevia, R. (1982). *Cambios en la Administración Educacional: El Proceso de Municipalización*. Santiago: PIIE.
- Hsieh, C.-T. y Urquiola, M. (2003). *When schools compete, how do they compete? An assessment of Chile's Nationwide school voucher program*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Hsieh, C.-T. y Urquiola, M. (2008). The effects of generalised school choice on achievement and stratification. En R. Tesse, S. Lamb y M. Duru-Bellat (Eds.), *International studies in educational inequality, theory and policy*. Netherlands: Springer.

- Huneus, C., Cuevas, R. y Hernández, F. (2014). Los centros de investigación privados (Think Tank) y la oposición en el régimen autoritario chileno. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23(1), 73-99.
- Ibáñez, T. (2006). El giro lingüístico. En L. Iñiguez (Ed.), *Análisis del discurso. Manual para las ciencias sociales* (pp. 23-45). Barcelona: UOC.
- Iglesias, A. (2015). ¿Todo tiempo pasado fue mejor? Un análisis de la formación y el desempeño de los nuevos docentes y sus representaciones en la prensa gráfica argentina (2000-2013) *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 20(64), 129-151.
- Inzunza, A. (2013). *Alteridad y comunicación: El conflicto Perú-Chile en La Haya*. (Tesis Doctoral), Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.
- Inzunza, J. (2009). *La construcción del Derecho a la Educación y la institucionalidad educativa en Chile*. Santiago: OPECH.
- Iñiguez, L. (2006). El análisis del discurso en las ciencias sociales: variedades, tradiciones y práctica. En L. Iñiguez (Ed.), *Análisis del discurso. Manual para las ciencias sociales* (pp. 89-128). Barcelona: UOC.
- Jager, S. (2003). Discurso y conocimiento: aspectos teóricos y metodológicos de la crítica del discurso y del análisis de dispositivos. En R. Wodak y M. Meyer (Eds.), *Métodos de análisis crítico del discurso* (pp. 61-99). Barcelona: Gedisa.
- Janks, H. (1997). Critical Discourse Analysis as a Research Tool. *Discourse*, 18(3), 329-342.
- Jara, I. (2003). La organización central de los programas de mejoramiento de la calidad de la educación escolar chilena en los noventa. En C. Cox (Ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo*. Santiago: Universitaria.
- Jessop, R. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Jofre, G. (1988). El sistema de subvenciones en educación: La experiencia chilena. *Estudios Públicos*, 32, 193-237.
- Joignant, A. y Guell, P. (2011). *Notables, tecnócratas y mandarines*. Santiago: Universidad Diego Portales.

- Kenway, J. (1993). La educación y el discurso político de la Nueva Derecha. En S. J. Ball (Ed.), *Foucault y la educación* (pp. 169-205). Madrid: Morata.
- Keogh, J. y Garrick, B. (2011). Creating Catch 22: zooming in and zooming out on the discursive constructions of teachers in a news article. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 24(4), 419-434.
- Kerbrat-Orecchioni, C. (1997). *La enunciación: de la subjetividad en el lenguaje*. Buenos Aires: EDICIAL.
- Kristeva, J. (1987). El lenguaje, ese desconocido: introducción a la lingüística. Madrid: Fundamentos.
- Krotz, F. (2006). The meta-process of 'mediatization' as a conceptual frame. *Global Media and Communication*, 3, 256-260.
- Laclau, E. (2003). Estructura, historia y lo político. En J. Butler, E. Laclau y S. Zizek (Eds.), *Contingencia, hegemonía, universalidad* (pp. 185-214). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lagos, C., Dougnac, P., Harries, E., Salinas, C., Stange, H. y Vilches, M. J. (2009). *El diario de Agustín*. Santiago: LOM Ediciones.
- Larroulet, C. y Gorosabel, J. (2015). *La educación en la encrucijada. ¿Sociedad docente o Estado docente?* Santiago: Ril Editores.
- Larroulet, C. y Montt, P. (2010). Políticas educativas de largo plazo y acuerdo amplio en educación: el caso chileno. En S. Martinic y G. Elacqua (Eds.), *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo* (pp. 19-54). Santiago: UNESCO - Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Latorre, C. L. Núñez, I., González, L. E. y Hevia, R. (1991). *La Municipalización de la Educación: una mirada desde los administradores del sistema*. Santiago: PIIIE.
- Laval, C. (2004). *La escuela no es una empresa*. Barcelona: Paidós.
- Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo*. Barcelona: Gedisa.
- Lechner, N. (2002). *Las sombras del mañana*. Santiago: LOM Ediciones.

- Levin, B. (2004). Media-government relations in education. *Journal of Education Policy*, 19(3), 271-283.
- Leyton, M. (1968). Perfeccionamiento de los recursos técnicos de la Enseñanza Media en Chile. *PLANDES Boletín Informativo*, 27, 42-43.
- Leyton, M. (1970). *La experiencia chilena: La reforma educacional, 1965-1970*. Santiago: CPEIP.
- Libertad y Desarrollo. (2006a). Entendiendo el Informe de Educación. *Temas Públicos*, 801, 1-5.
- Libertad y Desarrollo. (2006b). Pre Informe del Consejo Asesor de Educación: ¿Soluciones o Ideología? *Temas Públicos*, 794, 1-6.
- Libertad y Desarrollo. (2007). Proyecto Alternativo en Educación: Una Oportunidad para el País. *Temas Públicos*, 830, 1-5.
- Libertad y Desarrollo, CEP, Instituto Libertad y Fundación Jaime Guzmán. (2007). Significado del acuerdo por la calidad de la educación. from <http://lyd.org/temaspublicos/editora/Significado%20del%20acuerdo%20por%20la%20calidad%20de%20la%20educa.pdf>
- Lingard, B. y Rawolle, S. (2004). Mediatizing educational policy: the journalistic field, science policy, and cross-field effects. *Journal of Education Policy*, 19(3), 361-380.
- Londoño, O. (Ed.). (2011). *Horizontes discursivos. Miradas a los Estudios del Discurso*. Colombia: Universidad de Ibagué.
- Lozano, J., Peña-Marín, C. y Abril, G. (1999). *Análisis del discurso*. Madrid: Catedra.
- Lubienski, C. (2001a). *Institutionalist and Instrumentalist Perspectives on "Public" Education: Strategies and Implications of the School Choice Movement in Michigan*. National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University.
- Lubienski, C. (2001b). *The Relationship of Competition and Choice to Innovation in Education Markets: A Review of Research on Four Cases*. National Center for the Study of Privatization in Education. Teachers College, Columbia University

- Lubienski, C. (2006). School Choice and Privatization in Education: An Alternative Analytical Framework. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 4(1). Recuperado de: <http://www.jceps.com/archives/511>
- Luhmann, N. (2000). *La realidad de los medios de masas*. Barcelona: Anthropos.
- MacMillan, K. (2002). Narratives of Social Disruption: education news in the British tabloid press. *Discourse: studies in the cultural politics of education*, 23(1), 27-38.
- Magendzo, A., Egaña, L. y Latorre, C. L. (1988). *La educación particular y los esquemas privatizantes en Educación bajo un Estado subsidiario (1973-1987)*. Santiago: PIIIE.
- Maldonado, M. (2003). *La privatización de la educación en Chile*. Santiago, Chile.
- Marginson, S. (1993). *Education and public policy in Australia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Markoff, J. y Montecinos, V. (1994). El irresistible ascenso de los economistas. *Desarrollo Económico*, 34(133), 1-47.
- Maroy, C. (2009). Convergences and hybridization of educational policies around 'post-bureaucratic' models of regulation. *Compare*, 39(1), 71-84.
- Martínez-Salanova, E. (1999). *El Periódico en las aulas. Análisis, producción e investigación*. Huelva: Grupo Comunicar.
- Martinic, S. (2010). Cambios en las regulaciones del sistema educativo ¿Hacia un Estado evaluador? En S. Martinic y G. Elacqua (Eds.), *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo* (pp. 55-78). Santiago: OREALC - Pontificia Universidad Católica.
- Mato, D. (2007). *Think Tanks, Fundaciones y profesionales en la promoción de ideas (neo)liberales en América Latina*. En A. Grimson (Ed.), *Cultura y neoliberalismo* (pp. 19-42). Buenos Aires: Clacso.
- Mazawi, A. E. (2009). "Qui a peur du lycée musulman?" Media representations of a Muslim school in France. *Social Semiotics*, 19(3), 235-256.
- Mazzoleni, G. (1987). Media Logic and Party Logic in campaign coverage: The Italian General election of 1983. *European Journal of Communication*, 2(1), 81-103.

- McDonald, L. (2013). In Their Own Words: U.S. Think Tank "Experts" and the Framing of Education Policy Debates. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 11(3). Recuperado de: <http://www.jceps.com/archives/435>
- McDonald, L. (2014). *Think Tanks* and the Media: How the Conservative Movement Gained Entry Into the Education Policy Arena. *Educational Policy*, 28(6), 845-880.
- McEwan, P. (2002). Public Subsidies for Private Schooling: A Comparative Analysis of Argentina and Chile. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 4, 189-216.
- Mella, M. (2011). Referentes internacionales para el giro reformista de la izquierda chilena (1975-1990). *Espacios Públicos*, 30, 155-175.
- Mills, M. (2004). The media, marketing, and single sex schooling. *Journal of Education Policy*, 19(3), 343-360.
- Ministerio de Educación (2000). *Compendio de Información Estadística*. Santiago.
- Ministerio de Educación (2006). *SIMCE: Resultados 2005* Santiago: Mineduc.
- Ministerio de Educación (2008). *Manual para la elaboración del Plan de Mejoramiento Educativo*. Santiago, Chile: Ministerio de Educación.
- Mizala, A. (2007). La economía política de la reforma educacional en Chile. *Serie Estudios Socio/Económicos*, 36, 1-48. Recuperado de: [http://cieplan.cl/media/publicaciones/archivos/153/Capitulo\\_1.pdf](http://cieplan.cl/media/publicaciones/archivos/153/Capitulo_1.pdf)
- Mizala, A. y Romaguera, P. (2000). *Sistemas de Incentivos en Educación y la experiencia del SNED en Chile*. Universidad de Chile. Santiago.
- Mockler, N. (2013). Reporting the 'education revolution': MySchool.edu.au in the print media. *Discourse: studies in the cultural politics of education*, 34(1), 1-16.
- Monckeberg, M. O. (2009). *Los magnates de la prensa*. Santiago: Random House Mondadori.
- Montecinos, V. y Markoff, J. (2012). Del poder de las ideas económicas al poder de los economistas. En T. Ariztia (Ed.), *Produciendo lo social. Usos de las ciencias sociales en el Chile reciente* (pp. 25-72). Santiago: Universidad Diego Portales.

- Montero, A. S. (2009). Puesta en escena, destinación y contradestinación en el discurso kirchnerista. *Discurso y Sociedad*, 3(2), 316-347.
- Montero, M. (2001). Del orden del número al orden del sentido: Una mirada crítica al método. En I. Piper (Ed.), *Políticas, sujetos y resistencias*. Santiago: Universidad Arcis.
- Morin, E. (2004). La epistemología de la complejidad. *Gazeta de Antropología*, 20, 1-14.
- Morley, D. (1998). Populismo, revisionismo y los 'nuevos estudios de audiencia'. En J. Curran, D. Morley y V. Walkerdine (Eds.), *Estudios culturales y comunicación* (pp. 419-437). Barcelona: Paidós.
- Mouffe, C. (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Moulian, T. (1997). *Chile Actual: Anatomía de un Mito*. Santiago: LOM Ediciones.
- Moyano, C. (2010). *El MAPU durante la dictadura : saberes y prácticas para una microhistoria de la renovación socialista en Chile : 1973-1989*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- Munizaga, G. (1984). *Políticas de comunicación bajo regímenes autoritarios: el caso de Chile*. Santiago: CENECA.
- Muñoz, G. y Vanni, X. (2008). Rol del Estado y de los agentes externos en el mejoramiento de las escuelas: Análisis en torno a la experiencia chilena. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6(4), 48-68.
- Navarro, L. (2002). *Chile: Equidad social y educación en los años 90'*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- Neave, G. (1988). On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, 23(1/2).
- Nichols, S. y Berliner, D. (2010). *Collateral Damage. How High-Stakes testing corrupts America's schools*. United States: Harvard Education Press.
- Núñez, I. (1989). *La descentralización y las reformas en Chile. 1940-1973*. Santiago: PIIE.

- Núñez, I. (1990). *Reformas educacionales e identidad de los docentes. Chile, 1960-1973*. Santiago: PIIE.
- Núñez, I. (1999). Políticas hacia el magisterio. En J. E. García-Huidobro (Ed.), *La Reforma educacional chilena*. Madrid: Popular.
- Núñez, I. (2005). *La ENU entre dos siglos. Ensayo histórico sobre la Escuela Nacional Unificada*. Santiago: LOM Ediciones.
- Núñez, I., Araya, H. y González, G. (1972). Fundamentos de la Democratización. *Revista de Educación*, 39(43-46).
- Núñez, I. y Vera, R. (1983). *Elementos para repensar el cambio del sistema educativo en un proceso de democratización*. Santiago: PIIE.
- Núñez, S. (2011). *Principio de subsidiariedad y mercado educacional*. Documento de trabajo.
- Observatorio de Medios Fucatel. (2006). Imágenes y percepciones de la Prensa Chilena. Los diarios según sus lectores. Recuperado de: [www.observatoriofucatel.cl](http://www.observatoriofucatel.cl)
- OCDE. (2004). *Chile. Revisión de las políticas Nacionales de Educación*. París: OECD.
- Odeplan. (1985). *Informe Social*. Santiago: Odeplan.
- Olavarría, J. y Palma, J. (2007). Madres y padres matriculados en el sistema escolar chileno: Factores asociados al rendimiento, retención y deserción. Informe FONIDE. Santiago: Ministerio de Educación.
- Olmedo, A. (2007). *Las estrategias de elección de centro educativo en las familias de clase media*. (Tesis Doctoral), Universidad de Granada, Granada.
- Olmedo, A. y Santa Cruz G., E. (2013). Neoliberalism, policy advocacy networks and *think tanks* in the Spanish educational arena: The case of FAES. *Education Inquiry*, 4(3), 473-496.
- OPECH. (2007). Informe de sistematización de la prensa referida a educación. Año 2006. Recuperado de: <http://www.opech.cl/prensa/analisis/informe%20de%20sistematizacion%20de%20prensa%20escrita%20referida%20a%20educacion%20-OPECH%202006.pdf>

- Ortiz, I. (2012). En torno a la validez del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación en Chile. *Estudios Pedagógicos*, XXXVIII(2), 355-373.
- Ossandon, C. y Santa Cruz A., E. (2001). *Entre las alas y el plomo. La gestación de la prensa moderna en Chile*. Santiago: LOM Ediciones.
- Ossandon, J. (2011). Economistas en la elite: entre tecnopolítica y tecnociencia. En A. Joignant y P. Guell (Eds.), *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las elites en Chile (1990-2010)* (pp. 109-126). Santiago: Universidad Diego Portales.
- Palacios, R. (2002). Concentración oligopólica de la industria cultural en Chile: escenario global y nacional. *Revista Latina de Comunicación Social*, 52, 1-10.
- Palamidessi, M. y Legarralde, M. (2006). *Sindicalismo docente, gobiernos y reformas educativas en América Latina y el Caribe: Condiciones para el diálogo*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/4022/Sindicalismo%20docente,%20gobiernos%20y%20reformas%20educativas%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf?sequence=3>
- Parkin, F. (1984). *Marxismo y teoría de clases. Una crítica burguesa*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Parret, H. (1983). L' énonciation en tant que déictisation et modalisation. *Langages*. Citado en Di Stefano (2006).
- Paz, A. M. (2011). Tensiones interpretativas en torno al fenómeno de la 'mediatización': ¿La sociedad de los medios masivos o los medios masivos de la sociedad? *Perspectivas de la comunicación*, 4(1), 106-122.
- Pellegrini, S., Puente, S., Porath, W., Mujica, C. y Grassau, D. (2011). *Valor agregado periodístico. La apuesta por la calidad de las noticias*. Santiago: Universidad Católica de Chile.
- Pettigrew, M. (1997). The press, public knowledge and the grant maintained schools policy. *British Journal of Educational Studies*, 45(4), 392-405.
- Philo, G. (2007). Can discourse analysis successfully explain the content of media and journalistic practice? *Journalism Studies*, 8(2), 175-196.

- Picazo, M. I. (2001). Del poder de las ideas a las ideas en el poder: investigación educativa y diseño de la agenda escolar del primer gobierno de transición en Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 19, 1-14.
- Picazo, M. I. (2013). *Las políticas de la Concertación durante la transición democrática*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- PIIE. (1991). *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*. Santiago: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación.
- Polanyi, K. (1989). *La gran transformación*. Madrid: La Piqueta.
- Portales, D. (1981). *Poder económico y libertad de expresión*. Santiago: Nueva Imagen.
- Prieto, A. (1983). *La modernización educacional*. Santiago: Universidad Católica de Chile.
- Raczynski, D. y Muñoz, G. (2007). Reforma educacional chilena: El difícil equilibrio entre la macro y la micropolítica. *Serie Estudios Socio / Económicos*, 31.
- Ravela, P. (2003). *¿Cómo aparecen los resultados de las evaluaciones educativas en la prensa?* Santiago, Chile: PREAL.
- Rawolle, S. (2005). Cross-field effects and temporary social fields: a case study of the mediatization of recent Australian knowledge economy policies. *Journal of Education Policy*, 20(6), 705-724.
- Rawolle, S. (2010). Understanding the mediatization of educational policy as practice. *Critical Studies in Education*, 51(1), 21-39.
- Rawolle, S. y Lingard, B. (2010). The mediatization of the knowledge based economy: An Australian field based account. *Communications*, 35(3), 269-286.
- Redondo, J. (2005). El Experimento chileno en educación: ¿Conduce a mayor equidad y calidad en la educación? *Última Década*, 22, 95-110.
- Redondo, J. (2015). *La extinción de la educación pública en Chile*. Buenos Aires: Clacso.
- Redondo, J., Almonacid, C., Inzunza, J., Mena, P. y Fuente, L. (2007). *El derecho a la educación en Chile*. Santiago: FLAPE.

- Redondo, J., Descouvieres, C. y Rojas, K. (2004). *Equidad y calidad de la educación en Chile*. Santiago: Universidad de Chile.
- Reguillo, R. (2007). Formas del saber. Narrativas y poderes diferenciales en el paisaje neoliberal. En A. Grimson (Ed.), *Cultura y neoliberalismo* (pp. 91-110). Buenos Aires: CLACSO.
- Reyes, A. (2011). Strategies of legitimization in political discourse: From words to actions. *Discourse y Society*, 22(6), 781-807.
- Reyes, L. (2005). *Movimientos de educadores y construcción de política educacional en Chile: 1921-1932 y 1977-1994*. (Tesis Doctoral), Universidad de Chile, Departamento de Ciencias Históricas, Santiago.
- Ríos, R. (1996). La Tercera se renueva. *Cuadernos de Información*, 11, 128-135.
- Rodrigo Alsina, M. (1993). *La construcción de la noticia*. Barcelona: Paidós.
- Rodríguez, M. A. (2005). *La transformación del Estado chileno: El caso de la Reforma Educacional de los 90*. Berlin: Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika e.V. (FDCL).
- Rodríguez, M. (2003). *La Metamorfosis del Cambio Educativo*. Madrid: Akal.
- Martín Rojo, L. (2006). El análisis crítico del discurso. Fronteras y exclusión social de los discursos racistas. En L. Iñiguez (Ed.), *Análisis del discurso. Manual para las ciencias sociales*. Barcelona: UOC.
- Ronnberg, L., Lindgren, J. y Segerholm, C. (2013). In the public eye: Swedish school inspection and local newspapers: exploring the audit-media relationship. *Journal of Education Policy*, 28(2), 178-197.
- Rose, N. y Miller, P. (1992). Political power beyond the state: problematics of government. *British Journal of Sociology*, 43(2), 173-205.
- Ruiz, C. (1993). *Seis Ensayos sobre Teoría de la Democracia*. Santiago: Universidad Nacional Andrés Bello.
- Ruiz, C. (2010). *De la república al mercado*. Santiago: LOM Ediciones.
- Runte-Geidel, A. (2014). Influencia del discurso mediático respecto a los resultados de PISA en las políticas educativas españolas. *Revista internacional de audición y lenguaje, logopedia, apoyo a la integración y multiculturalidad*, 3(3), 35-49.

- Sader, E. (2008). *Postneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: Clacso - CTA Ediciones.
- Salazar, G. (2012). *Dolencias históricas de la memoria ciudadana (Chile, 1810-2010)*. Santiago: Universitaria.
- Salazar, G. y Pinto, J. (Eds.). (1999). *Historia Contemporánea de Chile*. Santiago: LOM Ediciones.
- Salinas, C. (2008). *La seguridad y la administración mediática del miedo: El delito en los editoriales de El Mercurio y La Tercera*. (Tesis de Magíster), Universidad de Chile, Santiago.
- Salvat, P. (2005). ¿Vivir juntos como iguales? Notas en torno a una sociedad justa, la igualdad y su importancia para la educación y la democracia. En J. E. García Huidobro (Ed.), *Políticas educativas y Equidad*. Santiago: Cepal.
- San Miguel, J. (1999). Programa de Educación Básica Rural. En J. E. García-Huidobro (Ed.), *La reforma educacional chilena*. Madrid: Popular.
- Sanhueza, G. (2015). *Análisis de política pública acerca de la educación en Chile: Movimiento estudiantil, Gobierno y otros actores. Período 2011 - 2013* Paper presentado en 6º encuentro de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas, 15 de enero de 2015, Universidad de Desarrollo.
- Santa Cruz G., E. (2006a). Los estudiantes de los años 20: La mirada de El Mercurio. En C. Ossandon y E. Santa Cruz A. (Eds.), *El estadillo de las formas*. Santiago: LOM Ediciones.
- Santa Cruz G., E. (2006b). Sobre la LOCE y el escenario actual. *Docencia*, 30, 17-29.
- Santa Cruz G., E. (2007). Pacto Oposición y Gobierno: ¿Educación pública: fortalecimiento o un espacio en retirada? *Docencia*, 33, 21-28.
- Santa Cruz G., E. (2008). *Relaciones e influencia de los medios de comunicación en la educación: Incidencia en la reforma educativa actual en Chile*. (Trabajo de DEA), Universidad de Granada, Granada.
- Santa Cruz G., E. (2014). Destinatarios discursivos de las editoriales sobre educación del diario El Mercurio entre el 2006 y el 2008. *Akademeia*, 5(2), 35-62.

- Santa Cruz G., E. y Olmedo, A. (2012). Neoliberalismo y creación de 'sentido común': Crisis educativa y medios de comunicación en Chile. *Profesorado: Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 16(3), 145-168.
- Santa Cruz G., E. y Varas, R. (2006). Talleres de profesores en las escuelas: el caso de OFT-Prensa. En A. M. Cerda y M. Arellano (Eds.), *Formación continua de docentes: Un camino para compartir, 2000-2005*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Santander, M. (2006). *Ideas para una educación de calidad*. Santiago: Libertad y Desarrollo.ç
- Sartori, G. (1998). *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, México: Taurus.
- Schlesinger, P. (1990). Rethinking the Sociology of Journalism: Source Strategies and the Limits of Media Centrism. En M. Ferguson (Ed.), *Public Communication: the new imperatives*. London: Sage. Citado en Cottle (2000).
- Schriewer, J. (1993). El método comparativo y la necesidad de externalización: Criterios metodológicos y conceptos sociológicos. En J. Schriewer y F. Pedró (Eds.), *Manual de Educación Comparada (Vol. II)*. Barcelona: PPU.
- Serván, M. J. (2005). *La descentralización educativa: un estudio de caso en Chile*. (Tesis doctoral), Universidad de Cadiz, Cadiz.
- Shine, K. y O'Donoghue, T. (2013). Teacher representation in news reporting on standardised testing: A case study from Western Australia. *Educational Studies*, 39(4), 385-398.
- Simmonds, M. y Taylor Webb, P. (2013). Accountability synopticism: How a think tank and the media developed a quasimarket for school choice in British Columbia. *The International Education Journal: Comparative Perspectives*, 12(2), 21-41.
- Simonsen, E. (2013). *Mala educación. Historia de la revolución escolar*. Santiago: Debate.
- Sisto, V. (2008). La investigación como una aventura de producción dialógica: La relación con el Otros y los criterios de validación de la metodología cualitativa contemporánea. *Psicoperspectivas*, 7, 114-136.

- Sisto, V. y Fardella, C. (2014). El eclipse del profesionalismo en la era de la Rendición de Cuentas. Modelando Docentes en el Contexto del Nuevo Management Público. *Cadernos de Educação*, 49, 3-23.
- Soage, A. (2006). La Teoría del Discurso de la Escuela de Essex en su contexto histórico. *Círculo de Lingüística Aplicada a la Comunicación*, 25, 45-61.
- Stack, M. (2006). Testing, Testing, Read All About It: Canadian Press Coverage of the PISA Results. *Canadian Journal of Education*, 29(1), 49-69.
- Stack, M. (2007). Constructing 'common sense' policies for schools: the role of journalists. *International Journal of Leadership in Educational Policy*, 19(3), 247-264.
- Stambuk, P. (1999). El desequilibrio informativo en Chile: discriminación de la noticia regional en la prensa nacional. *Revista Latina de Comunicación Social*, 14. Recuperado de:  
<http://www.ull.es/publicaciones/latina/a1999c/133valpara.htm>
- Stecher, A. (2010). El análisis crítico del discurso como herramienta de investigación psicosocial del mundo del trabajo: discusiones desde América Latina. *Universitas Psychologica*, 9, 93-107
- Strömbäck, J. (2008). Four phases of mediatization: An analysis of the mediatization of politics. *Press/Politics*, 13(3), 228-246.
- Stromquist, N. y Sanyal, A. (2013). Student resistance to neoliberalism in Chile. *International Studies in Sociology of Education*, 23(2), 152-178.
- Struyve, C., Simons, M. y Verckens, A. (2014). Parents are not born, they are made: a critical discourse analysis of an educational magazine in Flanders (Belgium). *Journal of Education Policy*, 29(6), 785-803.
- Sung, Y.-K. y Kang, M. O. (2012). The cultural politics of national testing and test result release policy in South Korea: a critical discourse analysis. *Asia Pacific Journal of Education*, 32(1), 53-73.
- Sunkel, G. (2003). *La prensa sensacionalista y los sectores populares*. Buenos Aires: Norma.
- Sunkel, G. y Geoffroy, E. (2001). *Concentración económica de los medios de comunicación*. Santiago: LOM Ediciones.

- Tapia, W. (2010). El poder y las comunicaciones. *Diario U. de Chile*. Recuperado de: <http://radio.uchile.cl/2010/05/13/el-poder-y-las-comunicaciones>
- Tedesco, J. C. y Morduchowicz, R. (2003). *El papel de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública en educación*. Buenos Aires: IIPE.
- Tenti Fanfani, E. (Ed.). (2008). *Nuevos temas en la agenda de política educativa*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Thomas, S. (1999). Who Speaks for Education? One newspaper reporting of a review of the Queensland school curriculum. *Discourse: studies in cultural politics of Education*, 20(1), 41-56.
- Thomas, S. (2002). Contesting education policy in the public sphere: media debates over policies for the Queensland school curriculum. *Journal of Educational Policy*, 17(2), 187-198.
- Thomas, S. (2003). 'The Trouble with Our Schools': a media construction of public discourses on Queensland schools. *Discourse: studies in the cultural politics of education*, 24(1), 19-33.
- Thomas, S. (2004). Reading Through the Basics: Towards a Visual Analysis of a Newspaper Advertisement on Education. *Lenguaje and Education*, 18(1), 53-68.
- Thomas, S. (2011). Teachers and public engagement: an argument for rethinking teacher professionalism to challenge deficit discourses in the public sphere. *Discourse: studies in the cultural politics of education*, 32(3), 371-382.
- Thompson, J. B. (1993). *Ideología y cultura moderna*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Thrupp, M. y Lupton, R. (2006). Taking school contexts more seriously: The social justice challenge. *British Journal of Educational Studies*, 54(3), 308-328.
- Tironi, M. (2012). Pastelero a tus pasteles: experticias, modalidades de tecnificación y controversias urbanas en Santiago de Chile. En T. Ariztia (Ed.), *Produciendo lo social. Usos de las Ciencias Sociales en el Chile reciente* (pp. 255-284). Santiago: Universidad Diego Portales.

- Torres, C. A. (2002). The State, Privatisation and Educational Policy: A Critique of Neo-Liberalism in Latin America and Some Ethical and Political Implications. *Comparative Education*, 38(4), 365-385.
- UNESCO. (2009). *Mapping media education policies in the world*. New York: UNESCO.
- Ungerleider, C. (2006). Government, Neo-liberal Media, and Education in Canada. *Canadian Journal of Education*, 29(1), 70-90.
- Uribe, H. (1997). Prensa y periodismo político en los años 1960/1970. En E. Carmona (Ed.), *Morir es la noticia*. Santiago.
- Valdivia, V. (2003). *El golpe después del golpe*. Santiago: LOM Ediciones.
- Valenzuela, J. P. (2005). *Partial Evaluation of a Big Reform in the Chilean Education System: From a Half Day to a Full Day Schooling*. (Tesis Doctoral) University of Michigan, Michigan.
- Valenzuela, J. P., Bellei, C. y de los Ríos, D. (2007). *Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido*. Informe Final Proyecto FONIDE. U. de Chile. Santiago.
- Valenzuela, J. P., Bellei, C. y de los Ríos, D. (2010). Segregación escolar en Chile. En G. Elacqua y S. Martinic (Eds.), *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo* (pp. 209-232). Santiago: OREALC-Universidad Católica.
- Valverde, G. (2004). Curriculum Convergence in Chile: The Global and Local Context of Reforms in Curriculum Policy. *Comparative Education Review*, 48(2), 174-201.
- Van Dijk, T. A. (1986). *Racism in the Press*. London: Arnold.
- Van Dijk, T. A. (1995). *Racismo y análisis crítico de los medios*. Barcelona: Paidós.
- Van Dijk, T. A. (2003). La multidisciplinariedad del análisis crítico de discurso: un alegato en favor de la diversidad. En R. Wodak y M. Meyer (Eds.), *Métodos de análisis crítico del discurso* (pp. 143-177). Barcelona: Gedisa.

- Van Dijk, T. A. (2005a). Nuevo racismo y noticias. Un enfoque discursivo. En M. Nash, R. Tello y N. Benach (Eds.), *Inmigración, género y espacios urbanos. Los retos de la diversidad* (pp. 33-55). Barcelona: Bellaterra.
- Van Dijk, T. A. (2005b). Política, ideología y discurso. *Quórum Académico*, 2(2), 15-47.
- Van Leeuwen, T. (2005). Three models of interdisciplinarity. En R. Wodak y P. Chilton (Eds.), *New agenda in (Critical) Discourse Analysis: Theory, Methodology and interdisciplinarity*. Philadelphia, USA: John Benjamins Publishing Company.
- Van Leeuwen, T. (2008). *Discourse and Practice*. New York: Oxford University Press.
- Vergara, E. (2002). *El desarrollo de la prensa y de los diarios gratuitos en Chile y su impacto en la inversión publicitaria, contexto general y principales indicadores*. Santiago: Universidad Diego Portales. Citado en González, C. (2006).
- Vergara, J. (2000). La crítica neoliberal a la planificación. *Revista de Ciencias Sociales*(10), 101-124.
- Vergara, J. (2015). *Mercado y sociedad: La utopía política de Friedrich Hayek*. Bogotá: Corporación Universitaria Minuto de Dios.
- Verger, A. y Curran, M. (2014). New public management as a global education policy: its adoption and re-contextualization in a Southern European setting. *Critical Studies in Education*, 55(3), 253-271.
- Verón, E. (1987). La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política. En E. Verón (Ed.), *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos* (pp. 13-26). Buenos Aires: Hachette.
- Verón, E. (1997). Esquema para el análisis de la mediatización. *Diálogos de la Comunicación*, 48, 9-17.
- Verón, E. (2001). *El cuerpo de las imágenes*. Colombia: Norma.
- Villalobos, C. y Quaresma, M. L. (2015). Sistema escolar chileno: características y consecuencias de un modelo orientado al mercado. *Convergencia*, 69, 63-84.
- Wallace, M. (1993). Discourse of derision: the role of the mass media within the education policy process. *Journal Education Policy*, 8(4), 321-337.

- Wallace, M. (2007). Educational Myth-Making With "Due Accuracy and Impartiality"? A Current Affairs TV Episode in the United Kingdom. *Peabody Journal of Education*, 82(1), 10-31.
- Warmington, P. y Murphy, R. (2004). Could do better? Media depictions of UK educational assessment results. *Journal of Education Policy*, 19(3), 285-299.
- Weber, M. (1972). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.
- Weinstein, J. (2006). *La negociación Mineduc-Colegio de Profesores: Chile 2000. Una visión personal*. Diálogo Regional de Política.
- Whitty, G. (2000). *Teoría social y política educativa*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- Whitty, G., Power, S. y Halpin, D. (1999). *La escuela, el estado y el mercado*. Madrid: Morata.
- Wodak, R. (2003a). De qué trata el análisis crítico del discurso (ACD). Resumen de su historia, sus conceptos fundamentales y sus desarrollos. En R. Wodak y M. Meyer (Eds.), *Métodos de análisis crítico del discurso* (pp. 17-34). Barcelona: Gedisa.
- Wodak, R. (2003b). El enfoque histórico del discurso. En R. Wodak y M. Meyer (Eds.), *Métodos de análisis crítico del discurso* (pp. 101-142). Barcelona: Gedisa.
- Wodak, R. y Meyer, M. (2003). *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona: Gedisa.
- Wolf, M. (1987). *La investigación de la comunicación de masas*. Barcelona: Paidós.
- Zadja, J. (Ed.). (2006). *Decentralisation and Privatisation in Education: The Role of the State*. Netherlands: Springer.