

## ***Los medios de prensa como lugar de articulación de redes discursivas: el caso de la Ley de Inclusión en Chile***

### ***The Press Media as a Place for the Articulation of Discursive Networks: the Case of the Inclusion Law in Chile***

**Eduardo Santa Cruz Grau<sup>1</sup>**

e-mail: [esantacruz1974@gmail.com](mailto:esantacruz1974@gmail.com)

*Universidad Bernardo O' Higgins / Universidad de Chile. Chile*

**Gabriel Rojas Roa**

e-mail: [gedroro@gmail.com](mailto:gedroro@gmail.com)

*Universidad de Chile. Chile*

**Resumen:** El sistema educativo chileno, considerado un caso emblemático en la aplicación de políticas neoliberales, vivió una profunda reforma educativa en 2014. El gobierno de centroizquierda aprobó la Ley de Inclusión, la que buscaba evitar la selección del alumnado, el cobro de copago a las familias en establecimientos con financiamiento público y terminar con el afán de lucro en colegios privados que reciben subsidios estatales. Durante la tramitación de la ley, un conjunto de actores educativos, políticos y sociales se articularon y movilizaron para frenar su aprobación. El propósito de este trabajo fue identificar y describir los giros argumentativos presentes en la comunidad discursiva asociada en torno a la oposición a la Ley de Inclusión. El corpus utilizado fueron 139 columnas publicadas sobre la Ley de Inclusión o temas anexos, publicadas entre marzo de 2014 y enero de 2015 en *El Mercurio* y *La Tercera*, los dos principales diarios políticos de Chile. A partir del análisis de los principales giros argumentativos identificamos una comunidad discursiva articulada en torno a la defensa de la libertad de enseñanza. Las creencias y representaciones de la comunidad discursiva se condensan en: la necesidad de una política gradualista y basada en evidencia, la libre elección de escuela como racionalidad y herramienta dominante del cuasimercado educativo y la defensa de la educación privada como forma de asegurar la existencia de ofertas educativas diferenciadas y plurales en el sistema escolar.

**Palabras clave:** política educativa; mediatización; Chile; políticas de mercado.

---

<sup>1</sup> Esta publicación es parte del Proyecto Postdoctoral N° 3170630 de la ANID. Se agradece el financiamiento otorgado por ANID/PIA/Fondos Basales para Centros de Excelencia FB0003

**Abstract:** The Chilean educational system, which is considered an emblem of neoliberal public policies, was subjected to a profound legal reform in 2014. The moderate left-wing government passed the «Ley de Inclusión» bill, which sought avoiding the selection of students, the charging of copay upon families in publicly financed schools, and ending the possibility that private schools, which received public financing, could seek profit. During the discussion of this bill, a set of educative, political and social actors articulated and mobilized looking to stop this. The purpose of this paper is to identify and describe the argumentative twists present in the discursive community that opposed the «Ley de Inclusión» bill. The corpus used consists of 139 opinion columns, published in «El Mercurio» and «La Tercera», the two main political media papers between March of 2014 and January of 2015. From an analysis of these argumentative twists, a discursive coalition was built. The beliefs and representations of the educational community condense on: the need for a gradualist and evidence-based public policy; the free choice of schools as the dominant rationality and tool in the educational quasi-market; and the defense of private education as a means to ensure the existence of differentiated and plural educational offers in the educational system.

**Keywords:** education policy; mediatization; Chile; market policies.

Recibido / Received: 25/10/2020

Aceptado / Accepted: 21/12/2020

## 1. Introducción

La «Ley de Inclusión» («Ley 20.845, de 29 de mayo, de inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado», 2015) fue una de las principales políticas públicas en el área educativa impulsadas durante el gobierno de centroizquierda de Michelle Bachelet que se inició el año 2014. El gobierno entrante, de la coalición de la Nueva Mayoría, recogió en su programa reformista parte de las demandas impulsadas por los movimientos sociales, particularmente el movimiento estudiantil, desde el año 2006 y con especial ahínco el año 2011 (Bellei, Cabalín y Orellana, 2014; Santa Cruz, 2016), caracterizadas por el cuestionamiento a las políticas neoliberales en el área educativa.

El propósito perseguido por el gobierno era incorporar importantes regulaciones a las lógicas de mercado que regían en el sistema educativo chileno desde la dictadura, considerado un caso emblemático de aplicación de políticas neoliberales (Bellei, 2015; Santa Cruz, 2016). En sus aspectos medulares, el gobierno propuso terminar con el copago, la selección del alumnado por parte de los establecimientos y la posibilidad de lucrar con fondos públicos en la educación escolar. Durante su tramitación en el Congreso, la Ley de Inclusión encontró fuertes resistencias entre los dueños de colegios privados, partidos políticos y centro de pensamiento de derecha, organizaciones de apoderados y la Iglesia Católica, quienes desplegaron distintas estrategias, articularon redes y acciones con actores y utilizaron activamente la prensa para oponerse a las medidas, todo esto en un contexto de fuerte mediatización política.

El debate en torno a la reforma encontró como espacio privilegiado los medios de comunicación. Especialmente en los periódicos, se desplegaron una serie de discusiones en torno al modo de regulación del mercado en educación, abordando tópicos como el rol del Estado, la libertad de elección de las familias, la autonomía escolar o la inclusión, entre otros. Ahora bien, el papel de los medios no se redujo a ser escenario de la discusión, pues jugaron un rol activo frente a una política que prometía hacer retroceder el mercado en educación. Por lo mismo, tal como han señalado investigaciones anteriores (Cabalín, 2015; Santa Cruz, 2016), parte

importante de las políticas educativas en Chile han sido debatidas en, y construidas por, los medios de comunicación, de forma que comprender los procesos de construcción de políticas educativas exige atender su representación en los medios.

En este marco, el presente trabajo busca contribuir al análisis de las dificultades para introducir regulaciones en el mercado educativo, en el contexto de políticas neoliberales avanzadas y consolidadas, a partir del caso de la Ley de Inclusión. Para ello, revisando los principales medios escritos de discusión política durante la tramitación de la ley, se describe y caracteriza los actores articulados en red para resistir las regulaciones. Luego se describe la participación de estos actores en los medios. Finalmente, se examina el núcleo de creencias a partir de las cuales se despliega el conjunto de posiciones y representaciones de los actores que conforman esta red sobre la ley de inclusión.

## **2. Antecedentes de la reforma: Ley de Inclusión**

La educación chilena ha estado a la vanguardia en la aplicación de los mecanismos de mercado, mostrando una de las trayectorias más puras de privatización en la política educativa global (Verger, Zancajo y Fontdevila, 2016). Durante la década de 1980, en Chile se implementó una profunda reforma dirigida a descentralizar el sistema público de enseñanza, favorecer la entrada de proveedores privados y crear un sistema de financiamiento que permitiese la competencia entre sostenedores de distinta titularidad. Se esperaba que esto trajera una educación más eficiente y de mayor calidad (Donoso, 2013). Sin embargo, hacia el final de la dictadura, el sistema educacional había transitado hacia un sistema educativo altamente privatizado, crecientemente segmentado y de baja calidad. En los años 90, el gobierno democrático impulsó un conjunto de políticas y programas de mejoramiento de las condiciones básicas del sistema educativo, aun cuando tomó la decisión estratégica de no revertir las reformas estructurales del gobierno anterior. Si bien hubo avances en equidad y en calidad, estas políticas tocaron un techo estructural (OECD, 2004). A partir del año 2000, esto se expresó en el aumento de la brecha educativa y en la creciente segmentación escolar. La respuesta fue la progresiva incorporación de mecanismos de rendición de cuentas, avanzando hacia lo que se conoce como Estado Evaluador (Parciresa y Falabella, 2017) o Estado Competitivo (Maroy, 2009). La crisis de legitimidad del sistema educativo que se inicia en 2006, producto de las movilizaciones estudiantiles, fue utilizada para la instalación de distintas políticas de rendición de cuentas (Santa Cruz y Olmedo, 2012). Sin embargo, esta agenda de reforma no logró detener la fuerte impugnación social hacia el modelo de mercado en educación, proceso que se retomaría el año 2011.

El segundo gobierno de Michele Bachelet, iniciado el año 2014, acogió la demanda del movimiento social y se planteó modificar de raíz la lógica de mercado que regía el sistema escolar (Bellei, 2016). Para esto propuso un conjunto de reformas de hondo calado, como la desmunicipalización del sistema escolar, la gratuidad universal de la educación superior, reforma a la carrera docente y la Ley de Inclusión. Esta última, dirigida al nivel escolar, buscaba dejar de financiar con recursos públicos escuelas privadas con fines de lucro; hacer gratuitas las escuelas que el estado financia, eliminando progresivamente el financiamiento compartido que aportaban las familias; y, por último, terminar con la selección escolar en toda la enseñanza obligatoria.

En sus aspectos centrales, la Ley de Inclusión apuntaba a reducir la desregulación de las instituciones privadas en la provisión educacional (Carrasco, 2015). En el contexto de un sistema fuertemente privatizado, era una norma que se proponía igualar las oportunidades educacionales de las redes pública y privada, incrementando las capacidades regulatorias del Estado y reduciendo el espacio del mercado. En último término, era una lucha por el control del campo educacional, buscando restituir el interés común en el contexto de un nuevo diseño organizacional del sistema escolar (Bellei, 2016). Las controversias que se suscitaron durante la tramitación mostraron el fuerte desacuerdo existente en nuestra sociedad sobre la organización del sistema escolar (Carrasco, 2015).

Pese a sus propósitos iniciales, el proyecto de reforma no modificaba un conjunto de mecanismos de mercado, en particular el financiamiento a la demanda y la competencia por recursos entre oferentes públicos y privados (Bellei y Vanni, 2015), lo que podía amenazar la viabilidad de las mismas reformas que el gobierno estaba intentando implementar. Así, debido a la fuerte oposición, el ejecutivo debió hacer modificaciones relevantes a su idea original, lo que hizo ver las dificultades políticas e ideológicas de transitar desde un modelo de mercado hacia uno donde se asegure el derecho social a la educación y el Estado cumpla un rol central (Bellei, 2016). Sectores políticos de la oposición de derecha y también algunos del oficialismo, sostenedores privados de educación, de la Iglesia Católica –uno de los principales dueños de establecimientos privados de educación en Chile–, de think tanks y expertos universitarios, de algunas de las agrupaciones de apoderados de colegios, por nombrar algunos sectores, se articularon y expresaron abiertamente su oposición a la reforma educativa propuesta por el gobierno a poco de asumir su mandato. En esta campaña, varios de estos actores, tanto individual como coordinadamente, desplegaron un variado repertorio de acciones, incluyendo manifestaciones callejeras, asambleas y reuniones colegios por todo el país, participación como exponentes en el congreso nacional e intervenciones en prensa, especialmente mediante cartas al director y columnas. Su propósito explícito era detener una reforma definida como una amenaza a la libertad de elección de las familias y a la diversidad del sistema educativo.

Pese a las dificultades en su tramitación, el parlamento aprobó con relativa rapidez la reforma, no sin antes modificar aspectos importantes de la misma con el fin de conseguir los votos que le faltaban. Según Bellei (2016), en lo referido al término del lucro, dado que uno de los principales mecanismos para la obtención de utilidades era la figura del auto arriendo, se estableció que los dueños de escuelas debían ser dueños de la infraestructura del establecimiento, aunque la posibilidad del arriendo persiste bajo ciertas condiciones. Además, se prohibió el contrato de bienes o servicios distintos de los educacionales, de forma que se limitarían las posibilidades de lucro. Para terminar con el copago, se buscó compensar con un mayor aporte estatal el aporte monetario de los padres que las escuelas dejarían de cobrar. Sin embargo, el gobierno debió ceder señalando que el copago solo terminará cuando el Estado pueda financiar completamente los ingresos de las escuelas con copago, para lo que no se establece una fecha límite. Finalmente, en lo referido a la selección, el nuevo proceso de admisión se realizará en una plataforma administrada por el Ministerio de Educación, donde los padres establecen sus preferencias de escuela. En caso de que algún establecimiento tenga más demanda que oferta, se

aplicará un procedimiento aleatorio, entregando preferencia a aquellos estudiantes con hermanos en la opción demandada, que sean de bajos ingresos o hijos de funcionarios de la institución (Sillard, Garay y Troncoso, 2018).

Pese a que las regulaciones introducidas por la Ley de Inclusión, en particular al sector privado financiado con fondos públicos, fueron presentadas como un paso hacia el fin del modelo educativo heredado de la dictadura, la continuidad de herramientas de políticas de cuasimercado y de rendición de cuentas con altas consecuencias podría desactivar la potencia transformadora de reforma (Sisto, 2019). Así, en un esquema centrado en la libre elección de las familias, la ley mantiene como mecanismo central de financiamiento el subsidio a la demanda mediante vouchers, tanto para prestadores públicos como privados, haciéndolos competir por la matrícula en contextos todavía de desiguales atribuciones y regulaciones.

### **3. Mediatización y redes políticas en educación**

La mediatización de la sociedad implica 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» (Casero, 2008, p. 113). Ahora bien, existen gradaciones diversas en el proceso de mediatización que dependen, entre otras cosas, del modo en que cada cuerpo social resuelve la tensión existente entre la lógica mediática y la lógica específica de los campos en cuestión. Strömbäck (2008) propone un modelo procesual de mediatización, que, en su última fase, supone que los medios y su lógica han ido colonizando progresivamente otras esferas de la sociedad, entre ellas la educativa y la política.

En las últimas décadas, hemos asistido a profundos cambios en los medios de comunicación, en la gobernanza en el campo educativo y en las relaciones entre ambos. El auge de las redes sociales, la integración vertical de los medios de comunicaciones y una economía de producción y distribución de noticias más competitiva han cambiado el panorama del periodismo. Junto a eso, la propia industria mediática ha fortalecido la tendencia a la personalización, la dramatización y la fragmentación en el tratamiento de las noticias (Bennett, 2009). Además, la práctica del periodismo ha enfatizado cada vez más el escrutinio crítico y la imposición de un formato mediatizado en la política (Esser y Stromback, 2014).

En el contexto de sociedades mediatizadas han aparecido nuevos actores en la discusión de política educativa y se han consolidado nuevos espacios y oportunidades para influir en el proceso político (Ball y Junemann, 2012). Así, actualmente intervienen actores sociales y políticos diversos, quienes se despliegan en espacios estatales y no estatales, en aras de ejercer influencia y dirección a los cambios que se proponen. Representantes del Estado, actores sociales, organismos supranacionales, políticos y grupos de interés utilizan los medios como un escenario para discutir públicamente los temas educativos, pero también los propios medios funcionan como actores en la producción de la política educacional (Cabalín, 2015). En ese sentido, las representaciones mediáticas sobre política educativa también deben ser vistas como textos políticos (Lingard y Rawolle, 2004). En Chile, los medios parecen haber contribuido a configurar un escenario propicio para las reformas educativas promercado

desarrolladas a partir de la década de los '80 (Cabalín, 2013; Cabalín y Antezana, 2016; Cabalín, Montero, y Cárdenas, 2019; Santa Cruz, 2016; Santa Cruz y Olmedo, 2012). En otros contextos, este trabajo de legitimación de los medios a las reformas pro-mercado puede operar mediante la promoción de políticas específicas, pero también a través de la difusión de modelos culturales determinados (Goldstein y Chesky, 2011).

El estudio de comunidades discursivas que impulsan procesos de transformación en la política educativa ha sido crecientemente abordado en la literatura. Para Ball (2008) la producción y la administración de las políticas educacionales ha cambiado, pasando de una burocracia estatal centralizada a redes de comunidades políticas, produciéndose en múltiples agencias y sitios de producción de discursos (Ball y Exley, 2010). Estas nuevas comunidades están formadas por políticos, grupos de expertos, empresas educacionales, instituciones educativas, organismos supranacionales y medios de comunicación (Ball y Junemann, 2012). En contextos anglosajones, se ha desarrollado una prolífica producción a partir del análisis de la transformación de la naturaleza del Estado (Jessop, 2008), de la gobernanza educativa (Rizvi y Lingard, 2013; Wilkins y Olmedo, 2019), de las *policy networks* (Adhikary y Lingard, 2017; Avelar y Ball, 2017; Olmedo, 2013) y sobre el rol de think tanks en la promoción de agendas neoliberales en educación (Corbalán y Corbalán, 2012; Fontdevila, Verger, y Avelar, 2019; Olmedo y Santa Cruz, 2013; Saura, 2015).

En suma, en el marco de las sociedades mediatizadas, actores estatales, think tanks, grupos de presión y las comunidades discursivas en general, han considerado los medios de comunicación como espacios privilegiados de despliegue de argumentos y narrativas que consoliden sus agendas en el debate público (Haas, 2007; Malin y Lubienski, 2015; McDonald, 2014). Por ello, el análisis del campo de los medios de comunicación y su relación con las comunidades discursivas es relevante para la comprensión sobre las nuevas dinámicas de gobernanza educativa (Olmedo y Santa Cruz, 2018).

#### 4. Metodología

El estudio de los procesos de elaboración de políticas públicas ha incorporado de manera creciente el análisis del discurso, aportando mayor complejidad en torno al proceso, sus sentidos y el modo en que los actores interactúan en ese contexto, especialmente en las sociedades democráticas. Para Hajer y Versteeg, el «discurso es un ensamble de ideas, conceptos y categorías mediante las cuales adquieren sentido los fenómenos físicos y sociales, que se produce y reproduce a través de un conjunto identificable de prácticas» (2005, pp. 1-2). Una forma particular de análisis del discurso es el denominado «Análisis del discurso argumentativo» (ADA), que combina el análisis de la producción discursiva de la realidad con las prácticas sociopolíticas de donde emergen las construcciones sociales, analizando la interacción entre discurso, prácticas y sentidos (Hajer, 2002). Para analizar la formación de coaliciones discursivas, el ADA es una herramienta particularmente útil, en la medida que permite identificar los núcleos de la política, las formas en que se expone dicho núcleo y las prácticas que se movilizan a partir de ellos (Gómez, 2012).

En las comunidades discursivas, el conjunto de actores se vincula entre sí en torno a guiones argumentativos y núcleos de creencias, pero también buscan producir

cambios y/o resistir determinadas políticas a través de prácticas socio-políticas que producen nuevos discursos o transforman los ya existentes (Hajer, 2006). De ese modo, la agregación de diferentes actores públicos y privados se produce en torno a un núcleo o un conjunto de ideas en común, mostrando algún tipo de actividad coordinada en el tiempo (Sabatier, 2007), aunque eso no implica necesariamente adoptar formal y públicamente el papel de coalición o comunidad (Gómez, 2012).

En esta oportunidad se identificaron los principales argumentos presentes en las columnas de opinión publicadas sobre la Ley de Inclusión o temas anexos, entre marzo de 2014 y enero de 2015 en *El Mercurio* y *La Tercera*, los dos principales diarios políticos de Chile. Para el análisis se utilizó el software *Atlas.ti*, con el cuál se logró reconstruir la red. Además, se revisaron páginas webs institucionales para ratificar las relaciones entre los distintos actores, buscando actividades e iniciativas sostenidas en conjunto. A partir del análisis de los principales giros argumentativos se identificó la comunidad discursiva, describiéndose además de modo indiciario e inicial las formas en que interactúan sus componentes. Para la construcción del corpus se seleccionaron 139 columnas de opinión publicadas en ambos medios, por actores institucionales o a título individual que expresaban su oposición a la Ley de Inclusión. Este corpus representa el 74% del total de columnas de opinión publicadas en el periodo sobre este tema, lo que muestra la definición editorial por parte de ambos consorcios mediáticos de dar un espacio preferente a la exposición de las posiciones opuestas a dicha ley. A partir de eso, se fueron seleccionando unidades de sentido, dando lugar a tres ejes discursivos centrales que caracterizan esta comunidad discursiva.

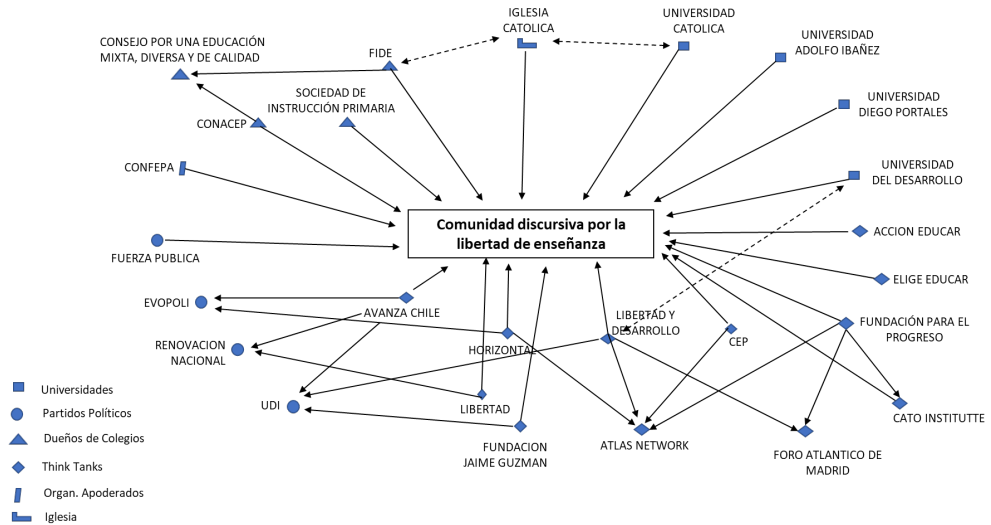
## **5. Comunidad discursiva por la libertad de enseñanza: actores y prácticas**

En la comunidad discursiva que defiende la libertad de enseñanza se articula un conjunto diverso de actores, con relaciones entre sí de distinta intensidad y cuya conformación ha sido gradual en el tiempo. La identificación como comunidad discursiva deriva de que corresponden a un conjunto de actores que comparte un sistema de creencias y que operan en el campo político empujando una misma agenda educativa. Junto a eso, varios de los actores muestran grados no triviales de coordinación entre sí con el objetivo de frenar la propuesta de Ley de Inclusión. En ese sentido, el conflicto político contribuyó a coordinar esfuerzos y agregar dispositivos argumentativos, empujando una determinada agenda.

Esta comunidad discursiva reúne actores que pueden ser agrupados en tres colectivos distintos: políticos, expertos y académicos y grupos de interés. El primer grupo lo componen miembros de partidos políticos de oposición de derecha al gobierno de Michelle Bachelet (Renovación Nacional, Unión Demócrata Independiente y Evopolí), organizaciones que contaban con el 40% de los diputados nacionales. Este sector político tenía un acceso preferente a los medios de comunicación y con fuertes lazos con el gran empresariado, lo que les significó contar con un capital relevante para operar en un campo político aun enmarcado en las lógicas de representación política derivadas del periodo de transición a la democracia (Durán, 2020). Durante el gobierno de Michele Bachelet, un sector conservador de la Democracia Cristiana –partido de gobierno–, se ubicó en abierta

oposición a las reformas impulsadas por el oficialismo, lo que redundó hacia fines del año 2014 en la formación de una nueva organización política, llamada Fuerza Pública.

**Figura 1: Comunidad discursiva por la libertad de enseñanza.** (Fuente: Elaboración propia)



Un segundo grupo de actores corresponde a expertos, académicos e investigadores de think tanks y centros de pensamiento. Destaca una nueva generación de centros de pensamiento de derecha, nacidos en su mayoría luego de la crisis social del 2011, cuya diversidad expresaba las tensiones doctrinarias que se vivían entre, y al interior de, los partidos del sector (Alenda, Gartenlaub y Fischer, 2020). Así, se encuentran think tanks vinculados al pensamiento neoliberal, como Libertad y Desarrollo, Fundación Jaime Guzmán y Fundación para el Progreso, mientras que otros asumen una perspectiva más liberal, como Horizontal, centro de pensamiento vinculado al partido Evopoli. Asimismo, mientras algunas instituciones muestran una fisonomía más académica (Centro de Estudios Públicos), otras pueden ser calificadas como centros de apoyo/advocacy (Libertad y Desarrollo) o, derechamente, maquinarias de propaganda libertaria, como la Fundación para el Progreso (Alenda, Gartenlaub y Fischer, 2020). Varios de estos centros de pensamiento participan de foros o actividades de carácter global de promoción del pensamiento neoliberal, como es Atlas Network, el Foro Atlántico de Madrid, Red Liberal de América Latina, Institute of Economic Affairs y la Fundación Internacional para la Libertad. Durante esta última década, han aparecido think tanks como Elige Educar y Acción Educar, quienes promueven soluciones de mercado pero privilegiando una mayor focalización en el análisis educativo.

Un rasgo relevante de estos centros de pensamiento, como muestra la evidencia comparada, es su marcada orientación a la intervención pública, privilegiando la presencia de sus investigadores y académicos como columnistas, fuentes de noticias o escribiendo regularmente cartas al director sobre variados tópicos (Bruce, 2020; Lingard, 2016; Olmedo y Santa Cruz, 2013; Saura, 2015).



Un colectivo relevante en esta comunidad discursiva son los profesores universitarios y expertos, en su mayoría abogados, economistas o sociólogos, registrándose solo ocasionalmente en esta comunidad discursiva académicos provenientes de la pedagogía o que laboren en facultades de educación. Junto a esto, el registro de las instituciones de procedencia muestra una elevada concentración en pocas instituciones, en su casi totalidad, de instituciones de educación superior de carácter privado, algunas de ellas de carácter confesional o abiertamente identificadas con la derecha política. Varios de los académicos registrados corresponden a columnistas habituales y concentran parte significativa de las columnas de opinión publicadas en el periodo.

**Tabla 1: Presencia en prensa de actores en notas de prensa sobre la Ley de Inclusión en periodo de marzo del 2014 a enero de 2015.** (Fuente: Elaboración propia)

	Columnas	Notas informativas	Cartas al Director	Entrevistas
<b>Partidos Políticos</b>				
Renovación Nacional	6	140		9
Unión Demócrata Independiente	5	189	5	6
Evópoli	2	54		3
Fuerza Pública		34		4
Otros actores políticos	1	5	4	
<b>Think Tanks o centros de pensamiento</b>				
Libertad y Desarrollo	7	18	5	1
Centro de Estudios Públicos	11	37	15	
Avanza Chile	4	3	6	
Horizontal	2	2	1	
Libertad		2	1	
Fundación para el Progreso	1	2	2	
Acción Educar		29	8	
Fundación Jaime Guzmán	1	3	2	
Otros Think tanks o centros de pensamiento	5	7	4	
<b>Académicos Universitarios y otros expertos</b>				
Universidad Católica	27	27	21	
U. Adolfo Ibáñez	4			
U. de los Andes	6	2	5	
U. Diego Portales	23	48	14	
U. del Desarrollo	1	2	3	
Otros académicos	16		14	
<b>Dueños de Colegios Privados</b>				
FIDE	7	55	7	
CONACEP	5	101	21	
Sociedad de Instrucción Primaria	1	7	3	4
Otros dueños de colegios privados	4	15	15	6
<b>Apoderados</b>				
CONFEP		55	4	2
Otras organizaciones de apoderados		9		

Un último grupo de esta comunidad discursiva corresponde a grupos de interés: dueños de establecimientos escolares, la Iglesia Católica y organizaciones de padres. En el caso de los dueños de colegios se encuentra, en primer término, la Federación de Instituciones de Educación Particular (FIDE), la que tuvo una activa participación en medios (Tabla 1). Algo similar ocurre en el caso de la Corporación Nacional de Colegios Particulares (CONACEP), cuya directiva tenía mayor cercanía con los partidos del oficialismo pero no así con la propuesta de ley, respecto de la cual fueron abiertos opositores. Ambas organizaciones (FIDE y CONACEP), que reúnen a los principales dueños de establecimientos privados del país, conformaron el año 2014 el Consejo por una Educación Mixta, Diversa y de Calidad, aun cuando esta articulación no parece haber tenido una actuación relevante en el periodo. También cabe mencionar a la Sociedad de Instrucción Primaria, institución educativa que posee una vasta red de establecimientos y es de propiedad de una de las familias con mayor capital económico del país. A su vez, la Iglesia Católica, propietaria de un número relevante de colegios en el país, tuvo una activa participación en el debate público, principalmente a través del Área Educacional de la Conferencia Episcopal.

Durante el periodo es significativa la participación de la Confederación de Padres y Apoderados de Colegios Particulares Subvencionados (Confepa). Esta organización creada el año 2011 en respuesta al proyecto de ley presentado por iniciativa parlamentaria para terminar con el financiamiento público a colegios con fines de lucro, agrupa a organizaciones de apoderados de establecimientos privados con subsidio estatal. El 2014 esta organización reaparece con mucha fuerza en el campo público y mediático. Convocaron a protestas y movilizaciones en distintas regiones del país, le hicieron llegar cartas a la presidenta de la República solicitando la suspensión del proyecto y, por último, fueron invitados a exponer en varias ocasiones al Congreso Nacional. Desde un inicio, parlamentarios de los partidos de derecha tuvieron estrechas relaciones con la Confepa, asistiendo varios de ellos en las marchas convocadas por las organizaciones de apoderados y se registra la asistencia de distintos líderes políticos a reuniones regionales de la organización de apoderados o en los propios establecimientos. A su vez, los líderes de la Confepa participaron de encuentros regionales organizados por la CONACEP y en el Congreso Nacional de la FIDE.

La existencia de niveles de coordinación también puede ser rastreado en el caso de otros actores de esta comunidad discursiva, tanto a nivel individual como institucional. Una de estas iniciativas de actuación conjunta se expresó en la publicación el 26 de mayo de 2014, en el diario *El Mercurio*, la columna «Reforma educacional de Bachelet: Menos Libertad, menos justicia», firmada por los representantes institucionales de los principales centros de pensamiento de la derecha. Además de eso, los mismos think tanks fueron convocados a dialogar a la bancada de parlamentarios de la derecha y distintos investigadores de algunos de estos mismos centros expusieron en diversas ocasiones en las comisiones de Educación del Senado y del Parlamento. Una coordinación de larga data se puede observar entre académicos e integrantes de Universidades y de algunos centros de pensamiento de la derecha política, destacándose seminarios académicos conjuntos

y la publicación de varios libros desde el 2006 en adelante entre investigadores think thanks y Universidades privadas<sup>2</sup>.

## 6. Núcleo de creencias de la comunidad discursiva por la libertad de enseñanza

Hay tres elementos principales posibles de identificar como parte del núcleo de creencias (Sabatier, 2007) o ejes argumentativos en torno a las que se estructura la comunidad discursiva por la libertad de enseñanza. Estos elementos son la noción de política educativa, el papel de las familias en la educación y la diversidad como concepto fundamental del sistema educativo.

### 6.1. *Concepción normativa sobre la construcción/producción de políticas educativas: centralidad de la evidencia, gradualidad y consensualismo*

En el despliegue mediático de esta comunidad discursiva de resistencia a la Ley de Inclusión, junto con abordar las consecuencias negativas sobre la libre elección y la oferta privada en educación, también se van instalando un conjunto de elementos normativos que definen cómo debe ser una buena política educativa. En el núcleo argumentativo de esta comunidad discursiva se puede rastrear la continua reivindicación por «desideologizar» la discusión sobre la Ley de Inclusión, asumiendo como lugar de enunciación el saber empírico, el bien común y la necesidad de construir políticas educativas de consenso. Esto se encuentra asociado a la valoración de formas de gobernabilidad de la gramática política post-dictatorial chilena, donde el consenso pasó a ser entendido como la expresión misma de la «buena política» (Durán, 2019), en un periodo caracterizado por el fuerte poder de veto de los sectores de derecha gracias a los fuertes enclaves autoritarios en el sistema político chileno (Garretón, 2013; Siavelis, 2010).

En el marco de esta narrativa, el papel de la evidencia deviene capital en una doble vertiente: por un lado, se establece como condición mínima a cumplir que cualquier política pública debe estar basada en evidencia *cuantificable, verificable y objetiva*, lo que interdiscursivamente se vincula con la *política basada en evidencia* (Oancea y Pring, 2009). Se establece además una relación de tensión entre el

---

<sup>2</sup>Desde el año 2000, Libertad y Desarrollo y la Universidad del Desarrollo desarrollan anualmente el Seminario Calidad y Gestión en Educación. En los años de esta investigación, expusieron en esta actividad, Mariana Aylwin, ex ministra de los gobiernos de centroizquierda y fundadora de Fuerza Pública, Luz María Budge de Libertad y Harald Beyer del Centro de Estudios Públicos, José J. Brunner de la U. Diego Portales y James Tooley, académico inglés y promotor de las políticas de privatización global. Una forma más habitual de convergencia entre académicos de esta comunidad discursiva, fue la participación en esfuerzos editoriales conjuntos, abordando temas de contingencia sobre política educativa. Es el caso del libro «Ideas para una educación de calidad», publicado el 2006, donde escriben B. Eyzaguirre del Centro de Estudios Públicos, C. Larroulet de Libertad y Desarrollo y la UDI, J. J. Brunner de la U. Diego Portales y Patricia Matte del Centro de Estudios Públicos y la Sociedad de Instrucción Primaria. En los siguientes años, se publican títulos similares —«La reforma al sistema escolar: aportes para el debate», del 2007 y «Un siete para Siete: Grandes resultados educando en condición de pobreza», del 2011—, agregándose en esta ocasión autores como Marian Aylwin, y el rector de la Universidad Diego Portales e intelectual liberal Carlos Peña.

conocimiento medible y las definiciones políticas, recordando que «es muy válido acudir a lineamientos normativos para definir la legislación, pero no hay que descuidar la evidencia empírica» (Harald Beyer, CEP).

...resultaría deseable que la probable modificación de las políticas educacionales vigentes no sólo se ajustara a derecho, sino que, además, *se fundamentaran en sólidas evidencias que justificaran su cambio* (Jesús Triguero, FIDE, «¿Hasta dónde llegaremos?», LT, 7/9/2014).

¿Qué hacer a estas alturas, cuando se ha presentado un proyecto tan extremo, ácido y polarizante? Sugiero algo que podría inaugurar una nueva era en formulación de políticas públicas en Chile: el *diseño de políticas por evidencia experimental y no por criterios teóricos o ideológicos* (Ernesto Tironi, Economista, «Salida para el proyecto de educación escolar», EM, 23/06/2014).

...nos preocupa que la eliminación del lucro termine restando diversidad al sistema, lo cual limitará las posibilidades de elección, especialmente de las familias de clase media y de sectores más vulnerables. *No existe evidencia que permita concluir que esta medida reportará beneficios a la calidad educacional* (Andrés Santa Cruz, Confederación de la Producción y el Comercio, «Una mirada sobre los desafíos educacionales», EM, 6/9/2014).

La exigencia de contar con evidencia también señala las reglas de entrada que implícitamente se establecen para participar del debate público. En la práctica, esta operación busca legitimar ciertos discursos expertos y obturar la entrada a actores que son calificados como parte de grupos de interés y movidos por ideologías o intereses. Este elemento discursivo se encuentra principalmente en las intervenciones mediáticas de los cuadros de carácter técnico en la comunidad discursiva que resiste las políticas en cuestión, mediante el uso de las *estrategias de legitimación de racionalización científica* (Van Leeuwen, 2008). Es frecuente, por lo mismo, la presencia de registros escriturales propios del mundo académico en las columnas de opinión, tales como el uso ocasional de referencias bibliográficas, de léxico y terminología científica, además de trazar vínculos interdiscursivos directos con debates que se encuentran alojados en la comunidad científica. Del mismo modo, es frecuente el ejercicio de comparabilidad con *unidades de referencia* de otros contextos nacionales con fines analíticos y normativos (Schriewer, 1993).

El efecto que pueda tener el lucro sobre la calidad de la educación no es un asunto que pueda zanjarse a priori, sino *que es un asunto empírico* y como tal exige buscar la respuesta en la experiencia empírica. (...) En suma, la evidencia disponible no permite establecer que lucro y calidad sean incompatibles. *Afirmar lo contrario exige presentar evidencia que lo avale*, algo que hasta ahora no se ha hecho (Silvia Eyzaguirre, CEP, «Un respaldo en la evidencia», LT, 18/10/2014).

*La evidencia nos dice* que los establecimientos subvencionados con fines de lucro no tienen peores resultados que los municipales. En materia de desigualdad, Elacqua (2009) establece que los establecimientos municipales *tienen menor segregación basados en la Curva de Lorenz, pero usando el*

*índice de inclusión de la OCDE* (Arzola y Troncoso, 2013) la conclusión se invierte, encontrando más diversidad en los colegios subvencionados (Rossana Costa, Libertad y Desarrollo, «Big Bang en educación», LT, 2/11/de 2014).

Un segundo aspecto de relación con la exigencia normativa sostiene que las buenas políticas son aquellas que se hacen con gradualidad, sin pretensiones refundacionales y que son consecuencias de grandes acuerdos sociales y políticos. En el marco de un progresivo resquebrajamiento de los canales de representación social y político que vivía Chile desde el 2011 (Durán, 2020), esta discursividad que valora el consenso y la moderación se opone plantea en oposición al intento del gobierno de establecer cambios profundos en educación y a la demanda de transformaciones radicales por parte de nuevos actores sociales y políticos (Bellei, 2016).

La historia del Chile contemporáneo nos muestra que se logra avanzar más cuando los cambios estructurales se implementan *sin tanta estridencia, pero con gradualidad y acuerdos*. Siempre se requieren nuevos cambios, las reformas de hoy son necesarias. Pero hay una suerte de despotismo ilustrado en querer reescribir las reglas del juego en una hoja en blanco (Mariana Aylwin, Fuerza Pública, «Cambios estructurales», EM, 15/9/2014).

Elo hace poco aconsejable el camino que se ha elegido ahora, de un cambio radical. *Vamos a intentar dar un «salto largo» en lugar de ir «paso a paso»* (...) probablemente no caeremos donde pensamos (Claudio Sapelli, Universidad Católica, «Educación: del paso a paso al salto largo», LT, 4/05/2014).

En la Comisión de Educación de la Cámara Baja se inició el proceso de destrucción de la educación particular subvencionada. La iniciativa representa el triunfo de las posturas más radicales al interior del Congreso, como son la bancada estudiantil, el Partido Comunista y Revolución Democrática, y aquellos que *aspiran a imponer las mayorías circunstanciales por sobre los grandes consensos*, situación inaceptable cuando nos enfrentamos a la construcción de una política pública (...) el día de mañana el gobierno de turno podría decidir concientizar a los niños chilenos, al más puro estilo de los regímenes marxistas (Hernán Herrera, CONACEP, «Máxima segregación», LT, 30/9/2014).

En esta dirección se insiste que la Ley de Inclusión, se inspiraría en la fuerza de determinados grupos de interés o en ideologismos, los cuales se apartarían del interés general, obrando de forma egoísta o por el mero capricho de sus ideologías. La crítica al carácter ideologizado de la reforma es un elemento constante en el discurso que da forma a la comunidad, abogando por un cambio de foco que responda a la realidad del país y ponga la calidad como objetivo central de cualquier política pública. Coherente con esto, en distintos momentos se describe al oponente mediante significantes asociadas a la metáfora de la guerra, y contra la voluntad de la mayoría de la población, usando con frecuencia como lugar de enunciación la representación y defensa del *nosotros inclusivo* (Santa Cruz, 2014), en particular de los colectivos «familias chilenas» o padres y el de dueños de colegios y

emprendedores, ante las consecuencias negativas de la implementación de esta ley, mediante el despliegue constante del *topoi de la amenaza* (Wodak, 2003).

El problema con la reforma educacional es que parece diseñada *no para elevar la calidad de enseñanza* sino para asegurar el monopolio del Estado (...) (el proyecto está) *inspirado en una verdadera «yihad»* contra el lucro (Juan Andrés Fontaine, Economista, «No al monopolio», EM, 2/11/2014).

El ala extrema de la Nueva Mayoría *ha llegado a pedir cárcel* para el que se atreva a ganarse unos pesos con un colegio subvencionado. ¿Prohibirán mañana el lucro en las panaderías, que ganan con el hambre del pueblo? (Joaquín García Huidobro, «El cuento del mal menor», EM, 7/9/2014).

Transformar la política *en una guerra* es siempre un error. Declarar una guerra contra la mayoría de los padres de familia es una gigantesca insensatez. Además, es una guerra que el gobierno solo puede perder (Andrés Allamand, Senador RN, «La guerra contra las familias», LT, 14/12/2014).

Por eso no podemos conformarnos con que los emprendedores de la educación no vayan presos. Es un logro demasiado modesto, solo explicable en quien está atrapado por el *verdadero secuestro de nuestras voluntades* que la Nueva Mayoría pretende consumir. Por eso debemos oponernos con fuerza a este proyecto (Luis Larraín, Libertad y Desarrollo, «Síndrome de Estocolmo en Educación», EM, 25/10/2014).

Durante la tramitación de la ley, el uso de recursos discursivos metafóricos fue habitual por parte de esta comunidad discursiva. En el campo del discurso político, las metáforas son habituales por su poder persuasivo, pues logran condensar gran cantidad de sentido en torno a una palabra o enunciado, utilizando marcos preexistentes con el objeto de sustentar una idea de significación débil (Lakoff, 2007). La metáfora del Transantiago, reforma al sistema de transporte implementada el año 2007, resume adecuadamente la noción que subyace sobre las políticas públicas en general y sobre la Ley de Inclusión en particular.

Un «Transantiago» es una política pública fallida, pero no cualquiera, sino una consistente en un cambio súbito y radical, que por no considerar la realidad devino en un desastre (...) muy probablemente, a poco andar veremos en los noticieros las colas de miles de padres tratando de matricular a sus hijos donde puedan. Y que el ministro asegure que el Estado proveerá la oferta faltante, es la garantía final que el transantiago educacional se nos viene (Alex Buschteir, Libertad y Desarrollo, «Transantiago Educacional», LT, 14/8/2014).

El proyecto de reformas a la educación escolar parece encallado antes de salir del puerto. Aunque una mayoría circunstancial intentara imponerlo, quedarían tantos heridos, problemas de implementación y protestantes activos, que dudo que la Presidenta deje de usar ahora su intuición para suspender este *nuevo Transantiago* (Ernesto Tironi, Economista y sostenedor de colegios privados, «Salida para el proyecto de educación escolar», EM, 23/6/2014).

La referencia al Transantiago busca recordar el efecto traumático generado en la *memoria social* (Van Dijk, 2009) por la implementación fallida de una política pública con graves problemas de diseño y sin atención a la gradualidad en su puesta en práctica (Ureta, 2017). El uso de este recurso metafórico opera como una *estrategia de legitimación por futuro hipotético* (Reyes, 2011), en la medida de persuadir contra la aprobación de una política pública, asegurando que sobrevendrá un escenario similar al vivido con la experiencia traumática del Transantiago. La comparación con la implementación de esta política es recurrente en varias de las columnas analizadas, señalándose que la Ley de Inclusión al poseer un diseño «inspirado en la utopía» y no conducirse con gradualidad, constituye una amenaza para las familias y una muestra de lo que constituye una mala política pública.

De este modo, la crítica a la falta de evidencia se articula con la exigencia permanente de cambiar el foco de las reformas y con la defensa de una visión específica sobre lo que es un correcto diseño de políticas públicas. Así se dirá con frecuencia en las columnas que de ser necesaria una reforma, esta debe estar basada en grandes acuerdos, ser pragmática en sus medios y gradualista en su implementación, descartando como opción la transformación profunda del sistema educativo.

## 6.2. Elección escolar como elemento fundante del cuasimercado educativo en Chile

Para esta comunidad discursiva las familias juegan un rol central en el sistema educativo. Las familias, específicamente los apoderados, constituyen la unidad de la demanda al interior del mercado. La posibilidad de elegir entre opciones diferenciadas es la traducción concreta de una visión normativa que entiende el ámbito del mercado como espacio de despliegue de la libertad. Desde esta perspectiva, se imputa a las familias contar con una racionalidad estructurada en base a un doble criterio: por un lado, por la búsqueda por maximizar la calidad de la educación de sus hijos, reconocida como la posibilidad de acceder a una mejor oferta educativa, la que en principio se encontraría diferencialmente jerarquizada por el costo del servicio; y, por otro, por la satisfacción de las orientaciones normativas definidas en el proyecto educativo familiar, lo que solo podría ser asegurado por la existencia de proyectos educativos diversos.

A partir de esta doble característica, se construye una visión donde los padres tienen el derecho preferencial sobre la educación de sus hijos, determinándola mediante sus decisiones de mercado. Esto lleva a afirmar la existencia de un derecho a «aportar» en términos monetarios, algo que la propia Ley de Inclusión buscaba dejar atrás, consolidando así tres elementos claves que constituyen el núcleo de la creencia sobre la figura de los padres: el derecho a decidir entre proyectos educativos diversos, su rol preferencial en la orientación de la educación de sus hijos y el derecho a pagar por una educación de mejor calidad.

Una reforma educacional que no apunta a la calidad, que no favorece la equidad, *que prohíbe a los padres aportar a la educación de sus hijos (...)* no

es solo una mala reforma: es una reforma absurda (Andrés Allamand, Senador RN, «La reforma del absurdo», LT, 30/10/2014).

En este marco, donde el ámbito de libertad de las familias no puede ser restringido, los aspectos centrales de la Ley de Inclusión son presentados como una permanente amenaza para el futuro ejercicio de dicho derecho. Sobre este punto, se construyen escenarios hipotéticos de pérdida de libertad, llegando a afirmar explícitamente que «más Estado en educación implica necesariamente menos espacios de libertad y autonomía en el quehacer educacional» (Jesús Triguero, FIDE).

En suma, los columnistas analizados enuncian la libertad de elección de las familias como un principio que no puede ser modulado y que su pervivencia como fundamento del funcionamiento del sistema escolar debe ser perfeccionado, reforzando la idea que la responsabilidad del Estado es extender dicho derecho a las familias de sectores populares. Por lo mismo, la Ley de Inclusión aparece en las antípodas de la visión educativa de los actores de esta comunidad discursiva.

Valoramos una reforma educacional que en el contexto de una sociedad democrática asegure la variedad de proyectos educativos, defina las concepciones del tipo de personas que se quieren formar y *salvaguarde el derecho de los padres a elegir la educación que quieren para sus hijos (...)* No solo los más ricos deben tener la posibilidad de ejercer el derecho de elegir entre varias escuelas de calidad; los más pobres deben gozar también de este derecho, y el Estado debe proporcionárselo (Jesús Triguero, FIDE, «Si a la reforma, pero no a cualquier reforma», EM, 30/11/2014).

En este contexto, el problema de la desigualdad en el sistema educativo es redefinido como el déficit en la capacidad de pago de algunas familias, de forma que la solución pasa por mejorar dichas capacidades, entregando nuevos subsidios a la demanda, en un esquema que profundiza las formas de gobernabilidad neoliberal mediante el fortalecimiento del carácter subsidiario del Estado (Ruiz y Boccardo, 2014). En ese sentido, sostienen que el desafío del estado es lograr que las familias y estudiantes operen de un modo similar al momento de escoger colegios. Si eso no ocurre, no se debe al hecho que estas familias operen con racionalidades distintas y persigan otros objetivos, sino que es consecuencia del déficit en las capacidades de acceso al mercado de los sectores populares. Al final, como muchos afirman, dado que todos los padres «aman a sus hijos» y quieren lo mejor para ellos, la decisión sobre qué escuela escoger, cuántos recursos aportar y qué tipo de proyecto educativo no puede ser sustraída de la soberanía de las familias.

Con el fin de superar déficits de implementación del cuasimercado de la educación, la reforma del gobierno se plantea explícitamente equilibrar el desigual ejercicio de la libertad de elección de escuela por parte de las familias, evitando que los establecimientos puedan seleccionar a su alumnado y/o expulsar a aquellos a quienes el colegio no quiere seguir educando. Sin embargo, a diferencia de lo que sostiene el discurso oficial, estas medidas son consideradas una amenaza a



la libertad de las familias, al impedir que tengan la certeza que el establecimiento elegido por ellos pueda seleccionar y/o expulsar a cierto tipo de alumnos.

Particularmente nítida es esta interpretación en la significación que entregan a la metáfora de «los patines», una expresión del ministro de Educación de la época que afirmaba la existencia de una carrera donde unos estudiantes iban sobre patines y otros caminaban a pies descalzos, por lo que había que bajar a los primeros de sus patines para que los segundos pudieran alcanzarlos, atacando así la concepción de justicia educativa que articula esta comunidad discursiva. Esta metáfora fue utilizada para cuestionar la reforma educativa, señalando que el gobierno buscaba «nivelar hacia abajo» la calidad de la educación, afectando a la educación privada con subvención estatal.

Los proyectos de ley presentados buscan hacer la vida más difícil sino imposible a los actores distintos al Fisco y que hoy cuentan con la confianza de la mayoría de las familias. *¡Probablemente bajen a muchos niños de sus patines!* (Hernán Büchi, «Bueno, porque primero tengo que bajar al otro de los patines», EM, 06/07/2014).

El ideal al que debemos aspirar no es a frenar a algunos para hacer avanzar a otros. Quizás hay que bajar a la reforma educacional *de los patines de la urgencia política*, para que realmente reflexionemos cómo hacemos correr de la mejor manera que podamos a todos los niños de Chile (Diego Schalper, Movimiento Construye Sociedad, «Educación en patines», LT, 24/06/2014).

¡Qué ingenuidad y falta de conexión con la realidad el pensar que un padre o una madre chilenos se mantendrían impávidos y de brazos cruzados si alguien los *amenaza con arrebatarle los patines a su hijo!* (Hernán Herrera, CONACEP, «Cierre masivo de Escuelas», EM, 6/7/2014).

Además de la visión normativa que se les asigna a las familias como principales responsables de la educación de niños y niñas, en tanto representantes de intereses genuinos y superiores, es relevante analizar sus decisiones y reconocer lo que realmente quieren:

¿Es eso lo que quieren los padres? Bueno, las cifras demuestran lo contrario. Durante los últimos 10 años, más de un millón de alumnos han abandonado el sistema de educación pública, pasando a colegios particulares. Con esto, la participación del sistema público bajó de 52% a 39%. Todo esto con lucro, copago y selección (Andrés Benítez, U. Adolfo Ibáñez, «Campaña del terror», LT, 25/10/2014).

Las decisiones de los padres son consideradas como marcadores de mercado, comunicando además determinadas preferencias desde el sistema educativo hacia el sistema político. Dicho de otra forma, la elección de escuela es la expresión sería prístina de la voz de los padres hacia el sistema político, por sobre las elecciones que toman en su calidad de ciudadanos. Los padres de clase media «han “votado” por escuelas particulares (privadas)», afirmaba Juan Andrés Fontaine en la columna «No al Monopolio», publicada el 2 de noviembre de 2014 en El Mercurio. Como

contrapartida a esto, en las columnas revisadas, no existe ninguna referencia a la necesidad de aumentar la participación efectiva de los apoderados en la construcción de sus comunidades educativas, quedando siempre reducida este ejercicio a la elección del colegio para sus hijos, o en su defecto, a dejar dicho establecimiento.

...en la decisión de los padres de trasladar a sus hijos desde la escuela municipal a la particular subvencionada, hay implícitos determinados mensajes, aspiraciones y expectativas. Considero que es necesario que quienes están diseñando la reforma pongan atención a lo que los padres están demandando, cuando en forma tan masiva han adoptado una decisión, en determinada dirección (Rodrigo Ketterer, CONACEP, «Reflexiones sobre la reforma educacional», EM, 22/7/2014).

Esta formulación tiene efectos relevantes para el diseño de políticas públicas, convirtiéndose en un indicador válido para ellas, tal como lo expresa Ignacio Briones al argumentar la existencia de preferencias reveladas que sugieren que terminar con el lucro no sería una opción privilegiada por las familias. En sus propias palabras:

Por de pronto hay un *argumento de preferencias reveladas*. Teniendo la opción de matricular a sus hijos en colegios con lucro, sin lucro o municipales, una fracción no menor de padres escogió los primeros (Ignacio Briones, UAI, Evópoli, «Lucro con recursos públicos», 07/11/2014).

Esta visión plantea, de manera implícita, que las decisiones tomadas en el ámbito del mercado tienen una jerarquía mayor que aquellas que se desarrollan en la esfera política, de forma que dentro de los argumentos de preferencias reveladas es posible identificar una visión normativa articulada con los núcleos centrales que dan forma a esta comunidad discursiva, especialmente con la definición del mercado como ámbito privilegiado para el despliegue de la libertad y la autonomía de los individuos.

### 6.3. *Comunidades educativas homogéneas como resguardo para la efectiva libre elección de las familias*

En esta discursividad, si la familia constituye el núcleo de la política por el lado de la demanda, la diversidad de proyectos educativos, garantizada por la selección y subsidiariamente por el copago, ocupa ese lugar desde el lado de la oferta. La existencia de distintos proveedores privados de educación es presentada como garantía de pluralismo y diversidad, construyéndose la representación de la educación pública como un espacio educativo homogéneo. En ese sentido, el ejercicio de la elección por parte de las familias solo puede ser efectivo si se resguarda la coexistencia de proyectos educativos diferenciados. En este razonamiento, lo relevante es la diversidad entre establecimientos que compiten en el mercado y no la diversidad al interior de las instituciones educativas. Así, se construye una asociación que tiende a homologar la educación particular subvencionada con fines

de lucro con significantes como pluralidad, democracia, libertad de enseñanza o diversidad.

Los planteles educativos con fines de lucro son la mayor fuente no estatal de educación laica, aportando de manera decisiva a la pluralidad de proyectos educativos existentes (Directores de Res Pública, Avanza Chile, Instituto Libertad, Fund. Jaime Guzmán, Fund. Para el Progreso, Libertad y Desarrollo y Horizontal, «Reforma educacional de Bachelet: Menos Libertad, menos justicia», EM, 26/5/2014).

Apuntar a mejorar la calidad significa garantizar la libertad de enseñanza y el derecho a la educación, principios ineludibles para todo sistema escolar moderno y democrático porque asegura la existencia de pluralidad de proyectos educativos y permite a los padres escoger donde educar a sus hijos e hijas entre una variedad de opciones (Jesús Triguero, FIDE, «Si a la reforma, pero no a cualquier reforma», EM, 20/11/2014).

Desde esta posición, para la existencia de proyectos educativos nítidamente diferenciados que puedan competir entre sí por el alumnado, se necesitaría asegurar una relativa homogeneidad interna en los establecimientos. Tal como afirma el senador de RN Andrés Allamand, en su columna Jaque a la educación, publicada el 30 de mayo de 2014 en La Tercera, la «médula de un colegio particular subvencionado es su proyecto educativo, y éste es imposible de cautelar si se les niega a los sostenedores la posibilidad siquiera de conversar con los padres y apoderados que postulan al mismo». Por este motivo, el fin de la selección, del financiamiento compartido y el término del lucro, objetivos de la Ley de Inclusión, son presentados como amenazas que dejan a los establecimientos sin herramientas para poder construir la «comunidad de valores» homogéneas que debiera primar en cada institución educativa. De esta forma, el énfasis de esta comunidad discursiva es la elección de proyectos educativos ya constituidos por parte de las familias, mas no la evaluación o redefinición de estos. De allí que permitir la selección del alumnado es considerado un seguro para definir desde el oferente las características de quienes componen la comunidad educativa, algo que dicen sería altamente valorado por las familias.

Un problema adicional del mecanismo elegido para guiar en el futuro el proceso de admisiones es que pone en riesgo la libertad de enseñanza. En la práctica, les niega a los colegios la posibilidad de verificar el compromiso efectivo de las familias con la comunidad de valores que ellos aspiran a promover (Harald Beyer, CEP, «Aciertos, errores y riesgos en educación», LT, 25/05/2014).

Terminar con la selección es atentar contra la diversidad de proyectos educativos (...) Para un sostenedor, no poder resguardar esa comunidad de valores, es un fuerte desincentivo para realizar su tarea educadora (Sebastián Figueroa, Fund. Jaime Guzmán, «Una medida que no mejora la calidad», LT, 20/09/2014).

Mediante el *topoi de amenaza*, en esta comunidad discursiva se sostiene con frecuencia que, de insistirse en los aspectos nucleares de la Ley de Inclusión, se pone en riesgo la diversidad educativa, pues «muchos colegios cerrarán y pocos abrirán». Con ello la posibilidad de una oferta educativa plural que sea accesible para todas las familias se vuelve una quimera. A partir de este razonamiento, se sostiene que el rol preferente del Estado en educación debe ser resguardar la libertad de enseñanza y facilitar la libertad de elegir, mejorando las condiciones para que las ofertas educativas respondan a las preferencias reveladas de las familias. Por lo mismo, se fortalece discursivamente el carácter subsidiario del Estado respecto de la iniciativa privada, como forma de asegurar la diversidad y pluralidad del sistema educativo. Ahora bien, si el Estado aspira a transformar dicho rol, interviniendo de otras formas, ya sea limitando la posibilidad de selección, aumentando su participación en la provisión de educación o estableciendo límites al mercado, este es percibido como una amenaza. Discursivamente se construye un escenario hipotético, mediante el uso de significantes que transmiten la sensación de amenaza, buscando dar sustento al argumento de que persistir en las reformas contenidas en la Ley de Inclusión es un camino que no se debe recorrer. Se menciona que gracias a las reformas impulsadas por la Nueva Mayoría podemos derivar en el totalitarismo, en menos libertad y autonomía, en la formación de una gran burocracia central, con una educación ideologizada y con ello en una mayor corrupción o en el aumento de la discrecionalidad política en educación.

La reforma educacional está en un callejón sin salida, porque *su trasfondo es equivocado y ultraideologizado*. Y seguirá igual mientras el gobierno se resista a admitir que para mejorar la educación pública no hay que perjudicar a la educación particular subvencionada (Andrés Allamand, Senador RN, «Falso relato de la Nueva Mayoría», LT, 27/07/2014).

Una cosa es reformar y mejorar, para lo que siempre hemos estado disponibles, pero *otra distinta es destruir lo construido durante siglos*, mediante la estatización de la educación privada (Hernán Herrera, CONACEP, «Reforma educacional», LT, 20/05/2014).

Más Estado en educación implica necesariamente menos espacios de libertad y autonomía en el quehacer educacional. Se confirma así una tendencia de clara inspiración ideológica, anclada en la concepción de «Estado docente», que se viene acentuando con fuerza (Jesús Triguero, FIDE, «Un proyecto que genera incertidumbre», LT, 26/05/2014).

Redundará irremediabilmente en una gran burocracia central, en una educación de menor calidad por cada peso gastado y, con el correr del tiempo, posiblemente en una fuente de corrupción de proporciones insospechadas (Rolf Lüders, Economista UC, «Lucro, el falso demonio», LT, 26/09/2014).

De este modo, el Estado es concebido como un espacio contrario al despliegue de la libertad y la diversidad, fuente de totalitarismo y burocracias que inherentemente tienden a la corrupción. Esta noción muestra al Estado al margen de cualquier control democrático que asegure la pluralidad y la probidad. Asimismo, redundante en una visión de la libertad que la circunscribe al ámbito personal y, fundamentalmente,

a la toma de decisiones al interior de un espacio que debe emular el funcionamiento del mercado.

## 7. Conclusiones

La introducción de regulaciones al cuasimercado educativo movilizó un conjunto de actores educativos, políticos y sociales en oposición a la Ley de Inclusión. Es posible identificar la convergencia argumentativa en torno al discurso de la defensa de la «libertad de enseñanza», mediante un activo despliegue en los medios de comunicación empujando un discurso promercado, tal como se ha evidenciado en otros trabajos similares (Cabalín, 2015; Santa Cruz, 2016). Estas creencias y representaciones se condensan en defender: la necesidad de una política gradualista, de consenso y basada en evidencia; la libre elección de escuela como racionalidad y herramienta dominante del cuasimercado educativo; y, por último, la defensa de la educación privada como forma de asegurar la existencia de ofertas educativas diferenciadas y plurales en el sistema escolar.

La comunidad discursiva articulada en torno a la libertad de enseñanza se compone de actores diversos, como los partidos de la oposición de derecha, las organizaciones de proveedores privados de educación, think tanks, organismos internacionales, la iglesia católica, los propios medios de comunicación, especialmente El Mercurio y La Tercera, y organizaciones de apoderados. Utilizando distintos recursos discursivos, la red constituye una narrativa donde la ley de inclusión es presentada como una amenaza frente a actores indefensos. La política y el Estado aparecen como los principales riesgos con potencial destructivo de la diversidad, en tanto ellos representarían la captura por intereses ideológicos y corporativos o una fuerza homogeneizadora.

A tono con las pautas mediatizadas de la acción política, este discurso moviliza recursos emocionales, como es el uso de metáforas aludiendo a experiencias socialmente traumáticas o mediante el anuncio de consecuencias negativas, por medio de los clásicos recursos discursivos de estrategia de legitimación por futuro hipotético (Van Leeuwen, 2008) o mediante el *topoi de la amenaza* (Wodak, 2003) si se aprobaban las reformas contenidas en la Ley de Inclusión. Para ello, abundan las referencias al sacrificio en la construcción de la actual educación, el derecho arrebatado a las familias o los relatos individualizados, generalmente de actores cuya posición simbólica se construye a partir del discurso del esfuerzo y la meritocracia. De este modo, se constituye una red que logra hilvanar distintos recursos materiales y simbólicos con capacidad de intervenir en el espacio mediático a través de una narrativa a favor de la educación privada y las reformas de mercado.

Esta comunidad discursiva promotora de la defensa de la libertad de enseñanza posee fuertes grados de articulación entre los actores, y mostró una eficiente capacidad para intervenir en el debate político y mediático. Si bien no fue el foco de este trabajo, se puede destacar que esta comunidad discursiva mostró eficacia en generar transformaciones a la propuesta original del gobierno de Bachelet, obligando al oficialismo a hacer concesiones relevantes para su aprobación. Por lo mismo, la revisión de su discurso muestra la necesidad de incorporar al análisis de la gobernanza educativa, tanto para Chile como para América Latina, la comprensión

de los nuevos actores y de los nuevos escenarios donde los procesos políticos hoy se desarrollan.

## 8. Referencias

- Adhikary, R. W., & Lingard, B. (2017). A critical policy analysis of «Teach for Bangladesh»: a travelling policy touches down. *Comparative Education*, 54(2), 1-22. doi: <https://doi.org/10.1080/03050068.2017.1360567>
- Alenda, S., Gartenlaub, A., & Fischer, K. (2020). «Ganar la Batalla de las ideas»: El rol de los think tanks en la configuración de la nueva centro-derecha chilena. In Alenda S. (Ed.), *Anatomía de la derecha chilena: Estado, mercado y valores en tiempos de cambio*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Avelar, M., & Ball, S. J. (2017). Mapping new philanthropy and the heterarchical state: The Mobilization for the National Learning Standards in Brazil. *International Journal of Educational Development*, 64, 65-73. doi: <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2017.09.007>
- Ball, S. J. (2008). New philanthropy, new networks and new governance in education. *Political Studies*, 56(4), 747-765. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2008.00722.x>
- Ball, S. J., & Exley, S. (2010). Making policy with «good ideas»: policy networks and the «intellectuals» of New Labour. *Journal of Education Policy*, 25(2), 151-169. doi: <https://doi.org/10.1080/02680930903486125>
- Ball, S. J., & Junemann, C. (2012). *Networks, new governance and education*. Bristol, UK: The Policy Press.
- Bellei, C. (2016). Dificultades y resistencias de una reforma para des-mercantilizar la educación. *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 9(2), 232-247.
- Bellei, C. (2016). *El gran experimento*. Santiago: LOM Ediciones.
- Bellei, C., & Vanni, X. (2015). The evolution of educational policy in Chile. In Schwartzman, S. (Ed.), *Education in South America*. London: Bloomsbury Publishing.
- Bellei, C., Cabalín, C., & Orellana, V. (2014). The 2011 Chilean student movement against neoliberal educational policies. *Studies in Higher Education*, 39(3), 426-440. doi: <https://doi.org/10.1080/03075079.2014.896179>
- Bennett, W. L. (2009). Power and the News Media: The Press and Democratic Accountability. In Marcinkowski, F., & Pfetsch, B. (Eds.), *Politik in der Mediendemokratie* (pp. 84-102). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Bruce, I. (2020). Influencing education in New Zealand through business think tank advocacy: Creating discourses of deficit. *Discourse & Communication*. doi: <https://doi.org/10.1177/1750481320961635>
- Cabalín, C. (2013). Framing y Políticas Educativas: los medios como actores políticos en educación. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 19(2), 635-647. doi: [https://doi.org/10.5209/rev\\_ESMP.2013.v19.n2.43463](https://doi.org/10.5209/rev_ESMP.2013.v19.n2.43463)
- Cabalín, C. (2015). *The mediatization of educational policies in Chile: Discourses and governance in a neoliberal education field*. (Tesis inédita de doctorado). University of Illinois at Urbana-Champaign, Urbana, Illinois. Recuperado de <https://www.ideals.illinois.edu/bitstream/handle/2142/88144/CABALINQUIJADA-DISSERTATION-2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Cabalín, C., & Antezana, L. (2016). La educación en portada: La visualización de la política educacional en la prensa. *Cuadernos.info*, 39, 195-207. doi:10.7764/cdi.39.914
- Cabalín, C., Montero, L., & Cárdenas, C. (2019). Discursos mediáticos sobre la educación: el caso de las pruebas estandarizadas en Chile. *Cuadernos.info*, 44, 135-154. doi:10.7764/cdi.44.1429
- Carrasco, A. (2015). Revisitando el Debate sobre la Ley de Inclusión. In Sánchez, I. (Ed.), *Ideas en Educación: reflexiones y propuestas desde la UC*. Santiago: UC.
- Casero, A. (2008). *La construcción mediática de las crisis políticas*. Madrid: Fragua.
- Corbalán, F., & Corbalán, P. (2012). El rol del Think-Tank Libertad y desarrollo en la consolidación de la educación neoliberal en Chile. *Profesorado*, 16(3), 169-190.
- Donoso, S. (2013). *El derecho a educación en Chile*. Santiago: Bravo y Allende Editores.
- Durán, C. (2019). Metáfora y discurso político. El caso de «la retroexcavadora» (Chile, 2014-2017). *Logos: Revista de Lingüística, Filosofía y Literatura*, 29(1), 17-36. doi: <https://doi.org/10.15443/RL2902>
- Durán, C. (2020). La derecha y el abordaje discursivo del malestar social durante el primer gobierno de Sebastián Piñera, 2010-2014. *Revista de Historia y Geografía*, 42, 69-99. doi: <https://doi.org/10.29344/07194145.42.2328>
- Esser, F., & Stromback, J. (2014). *Mediatization of Politics. Understanding the Transformation of Western Democracies*. New York: Palgrave Mac Millan.
- Fontdevila, C., Verger, A., & Avelar, M. (2019). The business of policy: a review of the corporate sector's emerging strategies in the promotion of education reform. *Critical Studies in Education*, 1-16. doi: <https://doi.org/10.1080/17508487.2019.1573749>
- Garretón, M. A. (2013). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado*. Santiago: Arcis.

- Goldstein, R., & Chesky, N. (2011). A Twenty-First Century Education: The Marketization and Mediatization of School Reform Discourses. *Educational Change*, 16-33.
- Gómez, M. (2012). El marco de las Coaliciones de Causa. *Opera*, 12, 11-30.
- Haas, E. (2007). False Equivalency: Think Tank References on Education in the News Media. *Peabody Journal of Education*, 82(1), 63-102. doi: <https://doi.org/10.1080/01619560709336537>
- Hajer, M. (2002). Discourse analysis and the study of policy making. *European Political Science*, 2, 61-55.
- Hajer, M. (2006). Doing discourse analysis: coalitions, practices, meanings. In Brinck, M. V. D., & Metzke, T. (Eds.), *Words matter in policy and planning. Discourse theory and method in the social sciences*. Utrecht, Netherland: Netherland Geographical Studies.
- Hajer, M., & Versteeg, W. (2005). A Decade of Discourse Analysis of Environmental Politics: Achievements, challenges, perspectives. *Journal of environmental policy & planning*, 7(3), 175-184. doi: <https://doi.org/10.1080/15239080500339646>
- Jessop, R. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Lakoff, G. (2007). *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Madrid: Editorial Complutense.
- Ley 20.845, de 29 de mayo, de inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado, (2015). Recuperado de <http://bcn.cl/2aom5>
- Lingard, B. (2016). Think Tanks, «policy experts» and «ideas for» education policy making in Australia. *Australian Educational Researcher*, 43, 15-33. doi: <https://doi.org/10.1007/s13384-015-0193-0>
- Lingard, B., & Rawolle, S. (2004). Mediatizing educational policy: the journalistic field, science policy, and cross-field effects. *Journal of Education Policy*, 19(3), 361-380. doi: <https://doi.org/10.1080/0268093042000207665>
- Malin, J. R., & Lubienski, C. (2015). Educational Expertise, Advocacy, and Media Influence. *Education Policy Analysis Archives*, 23(6), 1-32. doi: <https://doi.org/10.14507/epaa.v23.1706>
- Maroy, C. (2009). Convergences and hybridization of educational policies around «post-bureaucratic» models of regulation. *Compare*, 39(1), 71-84. doi: <https://doi.org/10.1080/03057920801903472>
- 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. doi: <https://doi.org/10.1177/0895904813492372>



- Oancea, A., & Pring, R. (2009). The importance of being thorough: On systematic accumulations of «What Works» in education research. In Bridges, D., Smeyers, P., & Smith, R. (Eds.), *Evidence-Based Education Policy: What Evidence? What basis? Whose Policy?* United Kingdom: Wiley-Blackwell.
- OECD. (2004). *Chile. Revisión de las políticas Nacionales de Educación*. París: OECD.
- Olmedo, A. (2013). Heterarchies and «philanthropic governance» global: Controversies and implications for social control of social policies. *Educação e Políticas em Debate*, 2(2), 443-469.
- Olmedo, A., & Santa Cruz, E. (2018). Investigando redes de política educativa. Un desafío epistemológico. *Con-Ciencia Social*, 1(1), 41-58.
- Olmedo, A., & 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. doi: <https://doi.org/10.3402/edui.v4i3.22618>
- Parcerisa, L., & Falabella, A. (2017). La consolidación del Estado evaluador a través de políticas de rendición de cuentas: Trayectoria, producción y tensiones en el sistema educativo. *Education Policy Analysis Archives*, 25(89), 1-27. doi: <https://doi.org/10.14507/epaa.25.3177>
- Reyes, A. (2011). Strategies of legitimization in political discourse: From words to actions. *Discourse & Society*, 22(6), 781-807. doi: <https://doi.org/10.1177/0957926511419927>
- Rizvi, F., & Lingard, B. (2013). *Políticas educativas en un mundo globalizado*. Madrid: Morata.
- Ruiz, C., & Boccardo, G. (2014). *Los chilenos bajo el neoliberalismo: Clases y conflicto social*. Santiago: Ediciones El Desconcierto.
- Sabatier, P. (Ed.). (2007). *Theories of de the policy process*. USA: Westview Press.
- 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. (2016). *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)*. (Tesis inédita de doctorado). Universidad de Granada, Granada.
- Santa Cruz, G. E., & Olmedo, A. (2012). Neoliberalismo y creación de «sentido común»: Crisis educativa y medios de comunicación en Chile. *Profesorado: Revista de Curriculum y Formación del Profesorado*, 16(3), 145-168.
- Saura, G. (2015). Think tanks y educación. Neoliberalismo de FAES en la LOMCE. *Education Policy Analysis Archives*, 23(107), 1-19. doi: <https://doi.org/10.14507/epaa.v23.2106>

- Schriewer, J. (1993). El método comparativo y la necesidad de externalización: Criterios metodológicos y conceptos sociológicos. In Schriewer, J., & Pedró, F. (Eds.), *Manual de Educación Comparada* [Vol. II]. Barcelona: PPU.
- Siavelis, P. (2010). *President and congress in postauthoritarian Chile: Institutional constraints to democratic consolidation*. UA: Penn State Press.
- Sillard, M., Garay, M., & Troncoso, I. (2018). Análisis al Nuevo Sistema de Admisión escolar en Chile: la Región de Magallanes como experiencia piloto. *Calidad de la Educación*, 49, 112-136.
- Sisto, V. (2019). Inclusión «a la Chilena»: La inclusión escolar en un contexto de políticas neoliberales avanzadas. *Education Policy Analysis Archives*, 27(23), 1-26. doi: <https://doi.org/10.14507/epaa.27.3044>
- Ureta, S. (2017). *Transantiago: o el fallido ensamblaje de una sociedad de clase mundial*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Van Dijk, T. A. (2009). *Discurso y poder*. Madrid: Gedisa.
- Van Leeuwen, T. (2008). *Discourse and Practice*. New York: Oxford University Press.
- Verger, A., Zancajo, A., & Fontdevila, C. (2016). La economía política de la privatización educativa: Políticas, tendencias y trayectorias desde una perspectiva comparada. *Revista Colombiana de Educación*, 70, 47-78.
- Wilkins, A., & Olmedo, A. (Eds.). (2019). *Education governance and Social Theory*. London: Bloomsbury.
- Wodak, R. (2003). The discourse-historical approach. In Wodak, R., & Meyer, M. (Eds.), *Methods of Critical Discourse Analysis* (pp. 64-94). London: SAGE.