

<http://dx.doi.org/10.5354/0719-6296.2023.69350>

Rev. Est. de Políticas Públicas, 9(1)

[diciembre 2022 - junio 2023], 4-24

ISSN edición web: 0719-6296

©Copyright 2023: Universidad de Chile



REVISTA ESTUDIOS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

Universalismo en educación. Una propuesta para el análisis del diseño de las políticas educativas

Máximo Quiero-Bastias 

Pontificia Universidad Católica de Chile

Resumen | En América Latina el interés por los regímenes de política social ha sido creciente durante las últimas dos décadas. Las investigaciones que han utilizado el universalismo para estudiar reformas son las que han abordado el proceso de manera más integral, sin embargo, la problematización ha sido mayormente conceptual. De las áreas investigadas, Educación es la que ha demostrado mayor incidencia en la disminución de la desigualdad y la pobreza, no obstante, es una de la menos investigada. Este artículo propone una conceptualización y medición para el universalismo en educación para países de ingreso medio de la Región, considerando cuatro dimensiones constitutivas, acceso, calidad, equidad y financiamiento, cada una con sus respectivos indicadores. Para demostrar su utilización, a partir de fuentes legislativas se analiza las tres principales políticas educativas chilenas del segundo gobierno de Bachelet que por primera vez en 30 años intentan modificar aspectos estructurales del sistema educativo. El artículo concluye que dicha reforma alcanzó un universalismo emergente, siendo calidad la dimensión con menor puntaje, seguida de financiamiento. En contraste, equidad es la dimensión con más alto puntaje, uno de los ejes principales de la reforma.

Palabras clave: Universalismo en educación, América Latina, Reformas, Políticas educativas, Conceptualización y medición.

Universalism in Education. A proposal for the analysis of the educational policies design

Abstract | In Latin America, interest in social policy regimes has been growing during the last two decades. Researchers using universalism to study reforms have approached the process more comprehensively; however, problematization has been primarily conceptual. Of the areas researched, Education is the one that has shown the most significant incidence in reducing inequality and poverty; nevertheless, it is one of the least investigated. This article proposes a conceptualization and measurement for universalism in education for middle-income countries in the Region. It defines four constitutive dimensions, access, quality, equity, and financing, each with its respective indicators. To demonstrate its use, based on legislative sources, it analyzes the three main Chilean educational policies of the Bachelet second government, which for the first time in 30 years, attempt to modify structural aspects of the educational system. The article concludes that this reform reached an emerging universalism, with quality being the dimension with the lowest score, followed by financing. In contrast, equity is the dimension with the highest score, one of the principal focus of the reform.

Keywords: Universalism in education, Latin America, Reforms, Educational policies, Conceptualization and measurement.

Fecha recepción: 2022-12-28

Fecha aceptación: 2023-05-26

Dirección de correspondencia [*Correspondence address*]: Máximo Quiero-Bastias, Pontificia Universidad Católica de Chile. E-mail: mfquiero@uc.cl



1. Introducción

El estudio sobre el desarrollo de los regímenes de bienestar en la región comenzó a fines de los '70 y se desarrolló con mayor intensidad durante los últimos 20 años (Mesa-Lago, 1978; Huber, 1996; Castiglioni, 2005; Haggard y Kaufman, 2008; Huber y Stephens, 2012; Pribble, 2013; Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016; Garay, 2016; Holland y Schneider, 2017; Niedzwiecki, 2018). Estudiar Latinoamérica ha exigido una reformulación al analizar el desarrollo de los regímenes de política social dadas las características propias de la región que la distinguen de los países industrializados.

En dicha adaptación, los estudios que han utilizado el universalismo para estudiar los procesos de reformas son los que han abordado el análisis de manera más integral. En su concepción original implica que las personas tienen acceso a servicios sociales de una determinada calidad y reciben transferencias del Estado financiadas a partir del sistema impositivo (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016). Esto hace que considere distintas dimensiones de análisis, como acceso, calidad de los servicios y financiamiento, lo cual genera un campo más amplio de análisis.

En contraste, aquellos que utilizan la expansión o contracción de la política social se han enfocado principalmente en el aumento del gasto público en las distintas áreas y el nivel de cobertura (Castiglioni, 2005; Garay, 2016) sin considerar dimensiones relevantes para la región, tales como la equidad y la calidad de los servicios. Filgueira et al. (2006) han sido referentes para relevar el universalismo en la Región, no obstante, la problematización ha sido mayormente a un nivel conceptual.

Pribble (2013) definió dimensiones para el universalismo en distintas áreas, sin embargo, no aborda su medición a través de indicadores explícitos. Martínez y Sánchez-Ancochea (2016) avanzan en la operacionalización, pero solo para el área Salud.

Esto plantea dos desafíos, uno conceptual y otro metodológico. En lo conceptual, analizar regímenes de política social en su conjunto puede implicar simplificaciones importantes dado que

las distintas áreas tienen comportamientos diferentes (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016; Jensen y Wenzelburger, 2020). En lo metodológico, es necesario avanzar en la medición del universalismo en las distintas áreas.

Junto con salud, educación es el área más relevante en la redistribución y disminución de la pobreza (Huber y Stephens, 2012; Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016) pero es una de las que ha sido menos investigada. Dentro de los motivos, están el tipo de instrumentos utilizados que dificultan la homologación y comparación con otras áreas, dado que son “menos visibles”, sus efectos no son inmediatos y no existe una distinción clara entre ciudadanos formales e informales y su acceso al sistema educativo (Garay, 2016; Jensen y Wenzelburger, 2020).

Así, al momento de realizar un análisis comparado, Educación queda tensionada, dado que no necesariamente las mismas dimensiones e indicadores de salud o pensiones son los más pertinentes para esta área.

Por lo tanto, este artículo propone una manera de conceptualizar y medir el universalismo en educación para países de ingreso medio en la Región. Considera un enfoque ontológico-realista de tres niveles, con un nivel base cognitivamente central, un nivel secundario que establece las dimensiones constitutivas del concepto y un tercer nivel de indicadores que permite medir cada dimensión.

Se analizará las tres principales políticas educativas diseñadas en el segundo gobierno de Bachelet para demostrar la utilización del esquema propuesto y explicar el método. Dicha reforma es la primera que aborda aspectos estructurales del sistema educativo (Treviño, 2018; Bellei et al., 2018), por lo que es relevante analizar si se tradujo en un avance en los niveles de universalismo rompiendo la tendencia de los gobiernos anteriores, que mantuvieron los principios de la reforma de 1980 desarrollada en dictadura —en algunos casos profundizándolos— y que solo avanzó a un *universalismo débil* durante el primer gobierno de Bachelet (Castiglioni, 2005; Pribble, 2013).

A continuación, se discute la literatura en torno al universalismo desde su formulación original

hasta su aplicación a Latinoamérica, se explica el esquema utilizado para la propuesta conceptual y se presenta el universalismo en educación junto a sus dimensiones e indicadores y el método de estimación, seguido del análisis, resultados y la discusión junto a las conclusiones.

2. Universalismo en América Latina

El universalismo es un concepto asociado al desarrollo de los estados de bienestar de países industrializados en la postguerra. Considera un sistema donde todos los ciudadanos tienen acceso a servicios sociales de una similar calidad y reciben generosas transferencias del Estado financiadas por impuestos generales (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016).

Utilizarlo directamente en Latinoamérica no es adecuado, dadas sus propias características que la diferencian de los países desarrollados, tales como, la alta tasa de informalidad en el mercado laboral, la debilidad de las instituciones y de los sistemas de partidos políticos, transiciones desde regímenes autoritarios a procesos democráticos, rol del mercado y de instituciones financieras internacionales, alta desigualdad y pobreza y una variación importante del rol de estas variables entre los distintos países (Filgueira et al., 2006; Haggard y Kaufman, 2008; Huber y Stephens, 2012; Pribble, 2013; Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016; Garay, 2016).

En ese contexto, Filgueira et al. (2006) propusieron una nueva orientación de las políticas sociales para Latinoamérica, lo que denominaron universalismo básico. Señalan que debe existir una cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, que asegure el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad homogéneos otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía.

Esto implica que el universalismo sea para un conjunto limitado de prestaciones básicas, que incluye las esenciales de derecho universal, tales como educación, salud, pensiones e ingreso básico, y que variará de acuerdo con las posibilidades y definiciones de cada país. Así, sobre las prestaciones

iniciales se va construyendo una protección social de mayor alcance a medida que se fortalezca la atención y el respaldo social a servicios de mayor calidad (Huber y Stephens, 2012; Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016).

Para que sea factible, se requiere fortalecer el manejo eficiente y transparente de los recursos públicos y el uso de mecanismos que permitan ir resolviendo virtuosamente las tensiones entre demandas sociales y restricciones fiscales (Filgueira et al., 2006; Pribble, 2013; Holland y Schneider, 2017). Huber y Stephens (2012) demuestran como al aplicar impuestos proporcionales a cada quintil de ingreso y luego distribuirlos a los cuatro quintiles inferiores permite generar una mayor redistribución. Por lo tanto, esta opción es un camino viable para avanzar hacia el universalismo considerando las características de los países latinoamericanos de ingreso medio.

Un elemento distintivo del universalismo básico es que acepta la necesidad de focalizar transferencias directas a los grupos de bajos ingresos, no obstante, el objetivo es diferente a como concibe una focalización un estado neoliberal, que en síntesis busca austeridad, reducir el gasto público e incrementar el rol del sector privado (Huber y Stephens, 2012).

En ese sentido, la focalización de ingresos no se plantea en oposición al universalismo, sino más bien como categorías distintas que pueden operar como un complemento de la política social, tal como sucede en países industrializados (Brady y Bostic, 2015; Jacques y Noël, 2018).

Por consiguiente, lo que distingue a la focalización en el universalismo de la focalización neoliberal es la amplitud de la población objetivo (Filgueira et al., 2006; Huber y Stephens, 2012). Esto implica una renuncia a enfocarse solo en los grupos más necesitados y se opta por ampliar la cobertura a grandes grupos de población —al menos a un 60%—, como parte de un esfuerzo por perseguir un modelo inclusivo y solidario de política social.

Es decir, consiste en pasar de la determinación de la elegibilidad para los beneficios con base en la disponibilidad de recursos a concebir los

beneficios como derechos sociales, lo que implica una inversión de recursos públicos más generosa (Huber y Stephens, 2012; Pribble, 2013).

3. Esquema para la construcción conceptual del universalismo

Para la construcción conceptual utilizo el esquema planteado por Goertz (2006, 2020). Propone un abordaje ontológico-realista, el cual es pertinente cuando se tiene una visión sustantiva y funcionalista del fenómeno como es el caso del universalismo.

Por ejemplo, si se señala que no es suficiente con solo asegurar el acceso en educación, sino que debe estar acompañado de calidad se está indicando que las dos dimensiones deben estar presentes lo cual es una definición sustantiva. En efecto, para desarrollar un concepto el autor plantea un modelo de tres niveles. El primer nivel es el cognitivamente central y se utiliza para proposiciones teóricas. Se le adicionan adjetivos con el fin de definir el continuo entre el polo positivo y el polo negativo del concepto, en este caso, definiendo una escala de universalismo.

El segundo nivel es el que contiene las dimensiones constitutivas del nivel base y juegan un rol central en los mecanismos causales que podrían explicar las diferencias en los niveles de universalismo en un análisis comparado. Finalmente, está el nivel de indicadores que corresponde a la operacionalización del concepto y permite su medición.

Para ejemplificar este modelo de tres niveles, Goertz (2020) utiliza —entre otros— el concepto de “calidad de vida”. Este corresponde al primer nivel y, por lo tanto, es el cognitivamente central. Sus dimensiones constitutivas (segundo nivel) son tres, a saber, i) salud; ii) seguridad personal y; iii) balance vida-trabajo. Luego, en el tercer nivel menciona dos indicadores para cada dimensión.

La primera dimensión considera la expectativa de vida al nacer y la salud percibida, la segunda dimensión considera muertes que ocurren por asaltos y los asaltos autorreportados, y la tercera dimensión horas de trabajo y tiempo de ocio,

teniendo así conceptualizado y operacionalizado el concepto utilizado.

Por otra parte, Goertz (2020) plantea tres¹ clases de agregación para la formación de conceptos, a saber, la condición de necesidad y suficiencia que el autor denomina como *weakest link* o “eslabón más débil”, la semejanza familiar denominada *best shot* o “mejor tiro” y la agregación a través de la media. Antes de desarrollar estos tipos de agregación es pertinente develar que el continuo central subyacente de la estructura de un concepto —que conecta ambos polos— es la sustituibilidad. Lo relevante es hasta qué punto los valores altos en una dimensión sustituyen a los valores bajos en la otra. Goertz (2020) señala que el continuo de sustituibilidad tiene tres regiones centrales. En la parte inferior están las estructuras de “eslabón más débil”, donde el valor predeterminado es el mínimo. En el extremo opuesto se encuentran las estructuras de “mejor tiro”, para las cuales el máximo es el valor predeterminado. Esto permite la máxima sustituibilidad dado que la dimensión con el mayor valor determinará el valor del concepto reemplazando las dimensiones con menores valores. En la zona intermedia se encuentra la “agregación media”, que permite una sustituibilidad parcial entre dimensiones. El promedio es el procedimiento más común en este caso.

El “eslabón más débil”, sigue una lógica multiplicativa y utiliza el operador lógico “Y”. Por lo general, se utiliza en el nivel 2, donde se encuentran las dimensiones constitutivas de un concepto. El sostener que dichas dimensiones están agregadas por una condición de necesidad y suficiencia implica que no existe opción de que una dimensión reemplace a otra. En el caso de educación, si asumo que no basta con la cobertura para señalar que un gobierno impulsó políticas universalistas, sino que se requiere que vaya acompañado de calidad, estoy señalando que ambas dimensiones son necesarias para que exista el universalismo. En contraste, la estructura de “mejor tiro” utiliza la condición de

¹ Hay más formas de agregación que se pueden utilizar, como las categorías radiales propuesta por (Collier y Mahon Jr, 1993), no obstante, se consideró pertinente abordar las tres utilizadas en el artículo.

suficiencia, sigue una lógica aditiva (+) y usa el operador lógico “O” (Goertz, 2020). Si sostengo ahora que la calidad y el acceso en educación están asociados por “semejanza familiar”, equivale a decir que, si tengo presente cualquiera de estas dos dimensiones con un valor alto, podría tenerse una reforma universalista, lo cual representa una sustituibilidad completa entre dimensiones. La tercera alternativa es la agregación media, la cual es un intermedio entre las dos anteriores y se simboliza con el operador μ . Así, la sustituibilidad en este caso es parcial. La media tiene sentido cuando se tiene indicadores redundantes, es decir, que miden variables que se encuentran correlacionadas.

En el nivel secundario, es deseable que no haya redundancia entre las dimensiones. Sin embargo, para el nivel de indicadores, a menudo se requiere indicadores múltiples y redundantes por lo cual la agregación media es muy utilizada (Goertz, 2020).

4. Hacia una conceptualización y medición del universalismo en educación

Pribble (2013) propone cuatro dimensiones en torno al universalismo para un análisis comparado entre Chile y Uruguay que aborda pensiones, salud, asistencia social y educación, a saber, i) logros en cobertura universal; ii) calidad de la educación pública; iii) carácter de la implementación y; iv) financiamiento sostenible y equitativo. Luego, a partir de esas dimensiones establece una escala que va desde *universalismo puro* hasta *reforma fallida*.²

Al analizar dicha conceptualización en el esquema de Goertz (2020) se observan varios elementos importantes de desarrollar. Primero, el concepto solo cuenta con dos niveles, faltando explicitar el nivel de indicadores. Segundo, no hay referencia a cómo se relacionan las dimensiones constitutivas del segundo nivel, aunque tácitamente se infiere una condición de necesidad y suficiencia. Sin embargo, si fuera el caso, el cómo se determina el avance en la escala de universalismo presentaría

una inconsistencia dado que no se sigue una lógica multiplicativa propia de dicha condición.

Tampoco tiene una lógica aditiva propia de la semejanza familiar, sino más bien algo intermedio más homologable a una agregación media. En tercer lugar, las dimensiones utilizadas hacen sentido al analizar cuatro áreas de política social, sin embargo, al tener como foco Educación, el carácter de la implementación pierde pertinencia toda vez que los instrumentos de política son menos visibles y sus efectos no inmediatos. Esto difumina el análisis de si por ejemplo se utilizó criterios objetivos o discrecionales en las políticas educativas diseñadas (Jensen y Wenzelburger, 2020) y tensiona o fuerza innecesariamente el concepto.

Por otra parte, diversos autores señalan a la equidad como una dimensión relevante en educación (Operti, 2006; Adams et al., 2012; OECD, 2012; Prieto y Manso, 2018). Asimismo, al hablar de universalismo, Martínez y Sánchez-Ancochea (2016) consideran la generosidad de los beneficios tanto en nivel como en calidad como otra dimensión relevante.

Operti (2006) agrega la necesidad de que exista sostenibilidad en las políticas que se emprendan con tal de poder proyectar los cambios a mediano y largo plazo; la importancia de considerar en las ofertas curriculares, una formación de ciudadanía democrática, amplia, plural y abarcadora de los desafíos y de las oportunidades propias de la vida cultural, política, social y productiva de la sociedad; la cobertura, que ha tenido avances importantes en la región, pero aún existen países que requieren consolidar una democratización de la educación secundaria haciendo frente al retraso y la deserción (Bellei et al., 2013; Peticara et al., 2013) y; finalmente, la relevancia de mejorar la formación docente —en línea con los cambios curriculares— y de establecer una carrera docente para el desarrollo de los profesores/as.

Sobre la base de lo anterior, mi propuesta de conceptualización considera cuatro dimensiones: acceso, calidad, equidad y financiamiento (Figura 1). La justificación de cada dimensión se desarrolla con más profundidad en la sección siguiente.

²Las categorías intermedias son *universalismo avanzado*; *universalismo moderado*; *universalismo débil*; *neutral*; *reforma regresiva*.

Sostengo que las dimensiones se agregan a partir de la condición de necesidad y suficiencia. Esto quiere decir que todas las dimensiones deben tener valores altos para que un gobierno sea categorizado como que diseñó políticas universalistas. Dicho de otra manera, un gobierno deberá diseñar políticas que avancen en acceso, calidad, equidad y financiamiento donde ninguna dimensión puede sustituir o compensar el bajo puntaje de otra.

En el caso de haber considerado que las dimensiones se agregan bajo la condición de semejanza familiar, bastaría con que una de las dimensiones tenga un alto puntaje, para señalar que un gobierno diseñó políticas universalistas. Aquí estaríamos afirmando, por ejemplo, que un alto puntaje en acceso sustituye los bajos puntajes de las otras dimensiones. Esta opción no es plausible, porque sustantivamente no es sostenible solo avanzar en acceso o en equidad para afirmar que un gobierno impulsó políticas universalistas prescindiendo de la calidad o de un financiamiento sostenible.

Otra opción habría sido utilizar la agregación media, donde la sustituibilidad es parcial, sin embargo, las dimensiones constitutivas representan distintos elementos que son necesarios para definir el universalismo en educación. Vale decir, son excluyentes, una mejora en la calidad no compensa problemas de acceso o de financiamiento. Por lo tanto, no hay correlación entre ellas y un alto puntaje en una no es suficiente para compensar el bajo puntaje en otra dimensión.

Ahora, en cuanto a la escala, se define que para que un conjunto de políticas sea *universalista*, el puntaje mínimo obtenido en las cuatro dimensiones debe ser al menos 0,86 (Tabla 1). Se tendrá una reforma con *universalismo avanzado* si dicho puntaje está entre 0,71 y 0,85; *universalismo emergente* en el rango 0,56 – 0,70; *universalismo moderado* si está en el rango 0,41 – 0,55; *universalismo débil* si puntúa entre 0,26 y 0,40; *universalismo pobre* si obtiene entre 0,11 y 0,25 y será considerada neutral si el puntaje está entre 0,10 y 0. Valores negativos dan cuenta de una política regresiva.

Para definir los niveles de la escala se utilizó como referencia la propuesta de Pribble (2013). En el caso de los puntajes de corte de cada nivel

Tabla 1: Escala de universalismo en educación

Grado de universalismo	Escala de medición
<i>Reforma universalista</i>	0,86 – 1,0
<i>Universalismo avanzado</i>	0,71 – 0,85
<i>Universalismo emergente</i>	0,56 – 0,70
<i>Universalismo moderado</i>	0,41 – 0,55
<i>Universalismo débil</i>	0,26 – 0,40
<i>Universalismo pobre</i>	0,11 – 0,25
<i>Reforma neutral</i>	0 – 0,10
<i>Reforma regresiva</i>	< 0

Fuente: Elaboración propia.

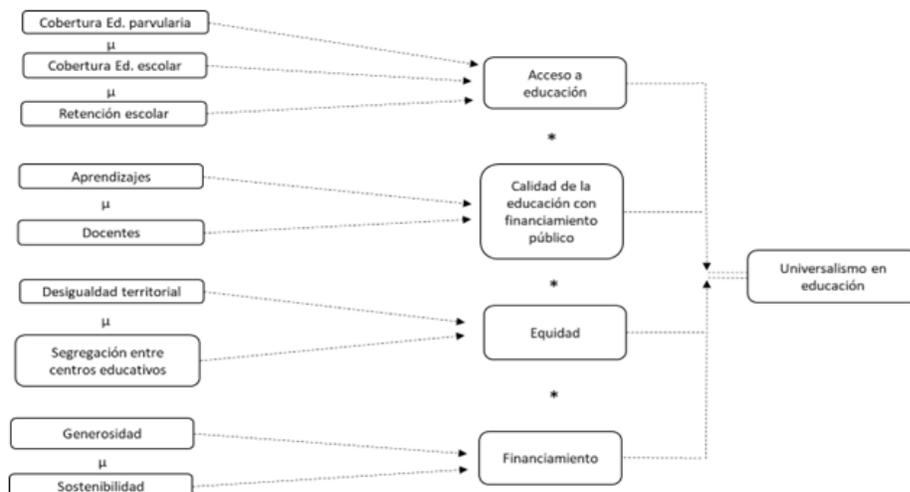
se consideró que la distancia entre niveles fuera la misma.³ Para esto fue necesario crear un nivel adicional a la propuesta de Pribble (2013) que es *universalismo emergente*.

En cuanto al nivel de indicadores utilizo una agregación media (Figura 1), es decir, los indicadores siguen una lógica de reemplazo parcial, donde no es necesario que estén todos presentes con valores altos para lograr un valor aceptable en la respectiva dimensión. Esto se sostiene en que se cumple el principio de la redundancia, donde todos los indicadores de las respectivas dimensiones se encuentran correlacionados y la media es adecuada como agregación unidimensional (Goertz, 2020).

En este caso utilizar una agregación por necesidad y suficiencia no es plausible, toda vez que, si se avanzó en cobertura en educación primaria y secundaria, pero no en educación parvularia no es adecuado decir que no hubo avances en acceso a educación en el sistema. Tampoco es adecuado utilizar la agregación por semejanza familiar dado que si se logra avanzar de manera importante en cobertura en educación escolar, pero no en los otros indicadores, no se puede justificar que la dimensión acceso tenga el máximo puntaje solo por uno de los indicadores.

³La excepción es el nivel “reforma neutral” cuya amplitud del rango es 0,10 y donde se busca que sean los valores más cercanos a 0 como sinónimo de neutralidad y el de “reforma regresiva” que corresponde a los valores negativos, es decir, entre 0 y -1.

Figura 1: Modelo conceptual



Fuente: Elaboración propia.

5. Método

El criterio de evaluación de los indicadores es cualitativo y están contruidos para evaluar el diseño o contenido de las políticas educativas. Analizar el contenido y no los resultados, permite capturar directamente si lo que busca un gobierno es más o menos universalista, controlando factores exógenos propios de la implementación que pueden incidir en los resultados y que no dependen del diseño o las intenciones de un gobierno (Jacques y Noël, 2018). Esto hace que el análisis se centre en los instrumentos normativos utilizados por los distintos gobiernos para dar curso a las políticas educativas, a saber, leyes y decretos presidenciales principalmente.

Para llevar a cabo la medición se debe analizar cada política de interés y evaluar cualitativamente si están presentes las distintas categorías que componen los indicadores (Tabla 2) de acuerdo a ciertos umbrales definidos.

Para dicho análisis se define una escala de medición (Tabla 3) con sus respectivos criterios o umbrales. En el caso de las tres primeras dimensiones, considero cuatro alternativas de asignación de puntaje, 1 en el caso de que se cumpla, es decir, si la política avanza en la categoría analizada y lo hace

en al menos un 60 % de la población objetivo⁴, 0 en el caso de que no haya avances o no sea el foco de la política y -1 si la política representa un retroceso en dicha categoría. Asimismo, se considera un puntaje 0,5 si el avance es parcial.

Esto puede ser debido al alcance de la política —por ejemplo, si se enfoca en un porcentaje menor al 60 % en la población objetivo— o si la política representa un avance, pero no decidido en la categoría de interés, lo cual debe ser justificado en cada caso.

Respecto al financiamiento para medir la generosidad se definieron tramos con puntajes entre 0 y 1 (Tabla 3), de acuerdo a la evolución histórica de los distintos niveles de gasto público en educación tanto en países industrializados como de América Latina —de acuerdo a datos disponibles en el Banco Mundial— lo cual releva la importancia dada por cada gobierno a la educación, independiente del presupuesto que disponga.

Así, se obtiene el puntaje máximo (1) si el gasto público en educación como porcentaje del PIB es mayor o igual al 6%, umbral que tienen los países con sistemas educativos más universalistas. Este

⁴ Este umbral se define a partir de la propuesta de Filgueira et al. (2006) para universalismo en América Latina. En el caso de la cobertura, este umbral puede ser más alto debido a que es un desafío que se encuentra más avanzado en los países de ingreso medio de América Latina.

Tabla 2: Operacionalización de dimensiones

Dimensión	Indicadores	Categorías/Índices
Acceso a educación	Cobertura educación parvularia	Nivel medio mayor Nivel de transición I Nivel de transición II
	Cobertura educación escolar	Educación primaria Educación secundaria
Calidad de la educación con financiamiento público	Retención	Educación primaria Educación secundaria
	Aprendizajes	Curriculum/gestión pedagógica Recursos para los aprendizajes
	Docentes	Infraestructura Formación inicial Condiciones laborales Formación continua
	Equidad	Desigualdad territorial
Segregación entre centros educativos		Segregación académica Segregación socioeconómica
Financiamiento	Generosidad	Porcentaje de gasto público en educación como porcentaje del PIB para el año siguiente a la promulgación de la política Mecanismo de asignación: - Basal - Demanda
	Sostenibilidad	Tipo de gasto: - Permanente - Contingente

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3: Escala de medición categorías/índices

Categorías/índices	Descripción	Escala de medición
Categorías/índices de dimensiones 1, 2 y 3	Cumple	1
	Parcialmente cumplido	0,5
	No cumple o no se aborda	0
	Retrocede en el índice o categoría	-1
Indicador Generosidad de la dimensión 4	igual o mayor 6%	1
	igual o mayor a 5% y menor a 6%	0,75
	igual o mayor a 4% y menor a 5%	0,5
	igual o mayor a 3% y menor a 4%	0,25
	menos del 3%	0
Indicador Sostenibilidad de la dimensión 4	Financiamiento basal y permanente	1
	Financiamiento a la demanda y permanente	0,66
	Financiamiento basal y contingente	0,33
	Financiamiento a la demanda y contingente	0

Fuente: Elaboración propia.

valor va disminuyendo si el porcentaje es menor, hasta llegar a (0) cuando la inversión pública en educación como porcentaje del PIB es menor a 3%.

Para el caso de la sostenibilidad se construyó una escala combinando los mecanismos de asignación y el tipo de gasto considerado en la política, siendo el máximo puntaje (1) cuando la política tiene un financiamiento basal y permanente lo cual demuestra la mayor sostenibilidad en el tiempo. Luego si el financiamiento es a la demanda y permanente se alcanza un puntaje de 0,66. En el caso de un financiamiento basal y contingente se asigna un puntaje de 0,33 y finalmente si es a la demanda y contingente se obtiene un valor de (0), por ser poco sostenible.

En cuanto al detalle y justificación de cada dimensión y sus indicadores, la primera es el acceso a la educación que es parcialmente equivalente a la considerada por Pribble (2013). Junto con considerar cobertura en educación parvularia y escolar, incluye la retención escolar, una variable clave en países de América Latina - más aún en el contexto de pandemia (Tabla 2).

En cuanto a cobertura, se considerará que la política cumple (puntaje 1) si apunta a aumentar los niveles más allá de un 60% en educación parvularia y sobre el 90% en educación escolar.⁵ En cuanto a la retención, según datos del Banco Interamericano de Desarrollo aproximadamente un 37% de los jóvenes entre 15 y 19 años dejan la escuela en el ciclo escolar, y casi la mitad de ellos lo hace antes de completar la educación primaria.

Un sistema educativo que avanza en disminuir la deserción —aumentando con ello la retención— está avanzando a tener una mayor cantidad de niños/as en el sistema escolar y por consiguiente se garantiza mejor acceso. La medición no considera el porcentaje de cobertura o retención como resultado, sino si las políticas contienen medidas para avanzar en ello.

⁵En caso de que avance, pero que no se cumplan los umbrales establecidos en cada una de las categorías de las dimensiones 1, 2 y 3 el avance será solo parcial (0,5). Esto no se repetirá en el texto para facilitar la lectura.

La cobertura en educación parvularia aborda desde los tres a los cinco años de edad, que en el caso chileno corresponde a los niveles medio mayor y los niveles de transición 1 y 2. En el caso de la educación escolar, se considera educación primaria y secundaria.

Finalmente, la retención escolar se evalúa tanto en educación primaria como secundaria poniendo especial atención en la transición educativa entre ambos niveles, dado que es el momento donde la deserción es mayor (Lyche, 2010; Peticara et al., 2013).⁶ Así, la política cumplirá si aborda medidas para asegurar la continuidad en las trayectorias educativas enfocándose en al menos el 60% de los estudiantes.

La segunda dimensión es la calidad de la educación con financiamiento público (Tabla 2). Pribble (2013) denomina a esta dimensión “calidad de la educación pública”, sin embargo, dadas las características de los sistemas educativos en la Región —mayoritariamente de provisión mixta— es recomendable hablar de la educación que recibe financiamiento público considerando tanto la provisión pública como privada cuando se habla de universalismo.

Esta es la dimensión más compleja, dado que, si bien es muy utilizada desde los '90 en la literatura académica, la agenda política y la opinión pública, proviene desde el mundo empresarial y existe ambigüedad en torno a su definición. Asimismo, tiene múltiples usos dependiendo de lo que se quiera sostener o impulsar en un determinado país (Aguerrondo, 1993; Bondarenko, 2007; Adams et al., 2012; Téllez et al., 2012; Monarca, 2018; Prieto y Manso, 2018; Vaillant y Rodríguez, 2018).

Con todo, existe cierto consenso en que calidad no es solo resultados de aprendizajes, sino también los insumos y/o procesos que median o generan condiciones para el desarrollo de dichos aprendizajes (Prieto y Manso, 2018; Vaillant y Rodríguez, 2018). Operti (2006) agrega la relevancia de la formación docente y del currículum en un sistema

⁶En caso de que una política educativa apunte a la retención educativa entre educación primaria y secundaria, se considerará para efectos de codificación como parte de la educación secundaria, dado que busca evitar la deserción en ese nivel

universalista, lo cual incide directamente en la calidad de los aprendizajes.

Por lo tanto, para operacionalizar esta dimensión considero dos indicadores, a saber, los aprendizajes y los docentes. En cuanto a los aprendizajes, sostengo que debe considerar el currículum, es decir, si las políticas educativas consideran aspectos curriculares y de gestión pedagógica que contribuyan a mejorar los aprendizajes.

En efecto, se considerará que la política cumple (1) con estos indicadores en la medida que aborde aspectos curriculares y pedagógicos que busquen mejorar de manera decidida los aprendizajes de al menos el 60% de los estudiantes. Además, están las medidas que apuntan a mejorar los insumos necesarios para el proceso educativo, tales como, los recursos para los aprendizajes y la infraestructura.

Así, si se mejoran los recursos pedagógicos o el equipamiento mobiliario de al menos el 60% de los estudiantes se considerará que cumple, situación análoga en cuanto a la infraestructura educativa. En cuanto a los docentes, el indicador dice relación con la formación inicial, el desarrollo a lo largo de su carrera profesional y las condiciones laborales docentes. No se considera en los indicadores el logro educativo ni los resultados de evaluaciones estandarizadas, dado que se está midiendo el contenido de las políticas educativas.

Por lo tanto, si una política diseñada por un gobierno aborda el mejoramiento de la formación inicial para más de un 60% de los estudiantes de pedagogía se considerará que cumple (1). Misma situación, se dará en el caso de la formación continua y las condiciones laborales de los docentes.

La tercera dimensión es la equidad (Tabla 2). Dada la desigualdad de los países de América Latina esta dimensión es un elemento central de los sistemas educativos. No basta con acceso y calidad, sino que también se requiere una educación equitativa (Opertti, 2006; Adams et al., 2012; OECD, 2012; Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016; Prieto y Manso, 2018). Para la medición, existen dos indicadores que abordan aspectos importantes.

Primero, está la desigualdad territorial, la cual es necesaria para analizar el universalismo en

Latinoamérica, considerando que los estudios en general utilizan variables a nivel nacional omitiendo las diferencias según regiones, departamentos o provincias (Otero-Bahamon, 2016; Giraudy y Pribble, 2019). Dicha desigualdad atenta contra la equidad del sistema educativo distribuyendo las oportunidades de manera asimétrica y se puede analizar en torno al acceso a la educación principalmente distinguiendo entre zonas urbanas y rurales, la gestión por los niveles de descentralización y gobernanza, y el financiamiento.

Por lo tanto, si la política educativa analizada busca hacer más equitativo el sistema corrigiendo desigualdades territoriales en acceso a educación, gestión del sistema o financiamiento, apuntando al menos al 60% de la población objetivo se considerará que cumple (1). En segundo lugar, está la segregación entre centros educativos que caracteriza a los países de la región y que incide negativamente en la equidad y en las oportunidades de aprendizaje (Murillo et al., 2018). Así, si la política analizada tiene acciones que busquen disminuir la segregación académica o socioeconómica apuntando al menos el 60% de los estudiantes, se considerará que cumple en el respectivo indicador.

Finalmente, la cuarta dimensión es el financiamiento (Tabla 2). Para su medición se consideran dos indicadores. Primero, el porcentaje de gasto público en educación como porcentaje del PIB como una medida de la generosidad del presupuesto en relación a los recursos disponibles por el país, aspecto relevante en el análisis del universalismo (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016). Se considera el año siguiente al de entrada en vigencia de la política, considerando su incorporación en el presupuesto público para su ejecución como un proxy del financiamiento asociado a dicha política.

Segundo, se tiene la sostenibilidad del financiamiento, lo cual dice relación con el mecanismo de asignación, es decir, si es organizado por el Estado y por ende basal o si es organizado por el mercado y por consiguiente según la demanda. Asimismo, se considera si es contingente o permanente y se evalúa de acuerdo a las cuatro configuraciones

posibles asignando los puntajes de acuerdo a lo indicado en la Tabla 3.

Si la política considera, por ejemplo, procesos de concursos donde los distintos establecimientos deben competir por financiamiento, o bien el financiamiento es vía subsidio o *voucher*, se considera que el mecanismo de asignación sigue una lógica de mercado y, por lo tanto, es a la demanda. Asimismo, si el financiamiento es para un período acotado, se considera contingente y en caso de que esté garantizado por un período que exceda a la duración de un período de gobierno se considerará que es de carácter permanente.

Una vez asignados los puntajes en cada categoría para una política determinada corresponde agregar el análisis para determinar el universalismo de un conjunto de políticas o de un gobierno. Para dicho proceso, en el caso de las dimensiones 1, 2 y 3 que comparten la misma escala de medición, considero el operador lógico “O”, es decir, una agregación por semejanza familiar donde es suficiente que una de las políticas tenga el máximo puntaje en una categoría para que al realizar la agregación dicha categoría agregada asuma ese puntaje. Esto se justifica dado que no es necesario que todas las políticas aborden las cuatro dimensiones del universalismo para tener un gobierno con políticas universalistas.

Es decir, un gobierno puede diseñar una política que avance en acceso y calidad y otra que avance en equidad y financiamiento y obtener un nivel avanzado de universalismo. No se requiere que ambas políticas aborden las cuatro dimensiones simultáneamente, lo cual sería compatible con una agregación por necesidad y suficiencia. Esta decisión es consistente también con el principio de economía política de dividir proyectos de ley según temáticas, dado que tramitar legislativamente una política que aborde muchos ámbitos o temas hace que sea más compleja su aprobación.

Otra alternativa habría sido utilizar la agregación media, pero tampoco es pertinente en este caso, por las mismas razones ya señaladas. Si una política apunta a mejorar acceso, no se le puede castigar por no abordar otras dimensiones que pueden estar siendo abordadas por otras políticas

del mismo gobierno. Ahora bien, la agregación por semejanza familiar tiene una excepción. En el caso de que una de las políticas tenga puntaje negativo (-1) debido a que retrocede en ese indicador, se deberá estimar el promedio de la categoría en el conjunto de políticas analizadas.

Si solo se considera el máximo, se invisibiliza el retroceso que representa dicha política, que va en un sentido contrario. Luego, una vez que se tiene el puntaje de cada categoría se promedian sus valores y se obtiene el puntaje del indicador. En el caso de la dimensión financiamiento, por cómo está construida la escala, se considera el promedio del conjunto de políticas analizadas para determinar el puntaje del indicador.

Una vez que se determinan los valores de los indicadores se obtienen los valores de cada dimensión. Cada dimensión podrá tener un puntaje máximo de 1 y un puntaje mínimo de (-1) que resultará de la media de sus respectivos indicadores.⁷ Por otra parte, dado que la agregación en el nivel 2 está basada en la condición de necesidad y suficiencia el valor del concepto corresponderá al mínimo valor de las cuatro dimensiones.

6. Resultados: Midiendo el universalismo de la reforma de Bachelet

Para medir el universalismo considero tres políticas del segundo gobierno de Bachelet que abordan aspectos estructurales del sistema educativo chileno, a saber, Inclusión Escolar, el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y el Nuevo Sistema de Educación Pública (Bellei et al., 2018; Carrasco, 2018; Treviño, 2018). Se analizó cada una de las tres leyes y sus instrumentos separadamente y se codificó cualitativamente las categorías consideradas en cada indicador (Tabla 4). La justificación de la codificación se presenta para cada política en esta sección.

⁷La dimensión financiamiento, tiene un mínimo de 0 por las características de los indicadores considerados.

Tabla 4: Codificación de políticas educativas analizadas y puntajes según indicador y dimensión

Dimensiones	Indicadores	Categorías	IE	SDPD	NEP	Puntaje 1	Puntaje 2
Acceso a educación	Cobertura ed. parvularia	Medio Mayor	0	0	1	1	0,83
		NT1	0	0	1		
		NT2	0	0	1		
	Cobertura ed. escolar	Primaria	0	0	1	1	
		Secundaria	0	0	1		
	Retención	Transición 1	0	0	0,5	0,5	
Transición 2		0	0	0,5			
Calidad de la educación con financiamiento público	Aprendizajes	Currículum/ pedagógica	0,5	0,5	0	0,5	0,67
		Recursos para aprendizajes	0,5	0	0,5		
		Infraestructura	0	0	0,5		
	Docentes	Formación inicial	0	0,5	0	0,83	
		Condiciones laborales	0	1	0		
		Formación continua	0	1	0,5		
Equidad educativa	Desigualdad territorial	Acceso	1	0	0,5	0,83	0,92
		Gestión/Administración	0	0	0,5		
		Financiamiento	1	0	0,5		
	Segregación entre centros educativos	Académica	1	0	0	1	
Socioeconómica		1	0	0			
Financiamiento	Generosidad	Porcentaje	0,75	0,75	0,75	0,75	0,71
	Sostenibilidad	Mecanismo de asignación y tipo de gasto	0,66	0,66	0,66	0,66	

Nota 1: IE: Inclusión Escolar; SDPD: Sistema de Desarrollo Profesional Docente; NEP: Nueva Educación Pública.

Nota 2: Puntaje 1: corresponde al puntaje del indicador; Puntaje 2: corresponde al puntaje de la dimensión.

Fuente: Elaboración propia.

6.1. Inclusión escolar

Dentro de las dimensiones del universalismo en educación, esta política se centra en la equidad y específicamente en tratar de disminuir la segregación entre centros educativos, corrigiendo el mecanismo de mercado de elección de escuelas por parte de los apoderados (Ley 20.845, 2015). En primer lugar, crea el Sistema de Admisión Escolar que busca que los estudiantes puedan acceder sin criterios de discriminación arbitraria a cualquier establecimiento que reciba financiamiento público en el país, lo que incluye a más del 90% de las escuelas del país.

En segundo lugar, incorpora la gratuidad y la consiguiente eliminación progresiva del copago en dichos centros educativos. Ambas medidas apuntan a disminuir la segregación académica—eliminando como criterio de admisión el rendimiento previo o potencial del estudiante—⁸ y la segregación socioeconómica, a través de la gratuidad y la prohibición de cualquier discriminación arbitraria, tales como entrevistas a apoderados, requerimiento de información sobre su situación económica o patrimonial, nivel educativo, entre otros (Ley 20.845, 2015). Por lo tanto, para la codificación de esta política considero que cumple (1) con los indicadores de segregación entre centros educativos dado que contiene dispositivos que buscan disminuir tanto la segregación académica y la socioeconómica en los establecimientos educacionales donde asiste más del 90% de la matrícula.

Además, esta política prohíbe el lucro en los establecimientos privados que reciben financiamiento público. Esto es un elemento—junto con la gratuidad— que por primera vez desde 1990 afecta a uno de los pilares del mercado educativo chileno. Para que no exista lucro, regula la propiedad de los establecimientos educacionales fomentando que sean adquiridos por sus dueños, entregando como opción utilizar parte de la subvención regular. En casos específicos, fija regulaciones a los contratos de arriendo para evitar mecanismos alternativos

⁸Con excepción de los establecimientos que tengan un proyecto educativo de alta exigencia quienes podrán seguir seleccionando un porcentaje de su matrícula.

de lucrar⁹, tales como, contratos de arriendo con valores fuera de mercado (Ley 20.845, 2015).

La prohibición del lucro permite que dichos recursos puedan ser utilizados solos para fines educativos lo que debiera verse reflejado en una mayor disponibilidad presupuestaria para la gestión educativa en las áreas permitidas por cada subvención. Asimismo, aumenta la subvención escolar preferencial (SEP) en un 20% y crea una nueva categoría denominada estudiantes preferentes, con lo cual se pasa a cubrir al 80% de los estudiantes de acuerdo a sus condiciones de socioeconómicas que asisten a establecimientos con financiamiento público. Así, a los estudiantes prioritarios que corresponden a los dos primeros quintiles se incorporan los preferentes de los quintiles tres y cuatro. Para los estudiantes preferentes el monto de la subvención es un 50% de la de los estudiantes prioritarios (Ley 20.845, 2015).

Por lo tanto, solo el quinto quintil no recibe esta subvención. La SEP junto con su foco en la equidad es una subvención que puede ser utilizada en determinadas áreas de la gestión educativa, específicamente, gestión pedagógica, liderazgo, convivencia escolar y gestión de recursos (Ley 20.248, 2008). En ese sentido, esta política contribuye a que los sostenedores y sus establecimientos educacionales cuenten con mayores recursos en dichas áreas lo que debiera incidir tanto en la calidad y la equidad.

Ahora bien, estas medidas se considera que tienen un avance parcial (0,5) en gestión pedagógica y en recursos para el aprendizaje, dado que la disponibilidad de recursos no asegura por sí solo una mejora en dichas categorías. Esto debido a que una de las vías principales que tienen los sostenedores para implementar mejoras en sus establecimientos con dichos fondos es a través de instituciones de asistencia técnica educativa (ATE)—que sin bien se encuentran más reguladas a partir de esta misma ley— no existe evidencia robusta sobre su calidad y efectividad en Chile (Peticara et al., 2013).

⁹También se puede utilizar el comodato o el contrato de uso de infraestructura

Dado que infraestructura no se contempla en las áreas que cuentan con mayor financiamiento no hay avances (0) en esta categoría. Respecto al indicador Docentes, esta política no incluye mejoras ni en formación inicial ni continua, ni en condiciones laborales por lo cual también se codifica con 0 puntos.

Respecto al indicador desigualdad territorial obtiene el máximo puntaje (1) tanto en desigualdad en acceso y de financiamiento. Acceso se cumple por la posibilidad que tienen los estudiantes de postular a establecimientos de todo el país que reciben financiamiento público (sobre el 90%) sin criterios de exclusión arbitraria y garantizando gratuidad, lo cual aumenta las opciones de elección de los apoderados. Financiamiento se cumple dado el aumento de recursos para estudiantes preferentes vía SEP busca disminuir la desigualdad entre establecimientos (y comunas), donde los establecimientos con mayor cantidad de estudiantes en condición de vulnerabilidad recibirán más recursos. Respecto a la gestión/administración esta política no considera medidas con 0 puntos.

En cuanto al financiamiento continúa utilizando un mecanismo de asignación regulado por el mercado (subsidio a la demanda) y es de carácter permanente por lo que obtiene 0,66 puntos. La generosidad es alta estando sobre un 5% el gasto público en educación como porcentaje del PIB el año siguiente a su promulgación y obtiene 0,75 puntos. Finalmente, esta política no incide en ningún indicador de acceso a la educación y obtiene 0 puntos.

6.2. Sistema de Desarrollo Profesional Docente

Esta política crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente (SDPD) que tiene como objetivo reconocer y promover el avance de los docentes hasta un nivel esperado de desarrollo profesional, así como ofrecer una trayectoria profesional que sea atractiva para el trabajo en aula.

Dicho Sistema se compone de un proceso evaluativo que reconoce tanto la experiencia como las competencias y saberes disciplinarios y pedagógicos de los docentes durante las distintas etapas del

ejercicio profesional y un procedimiento de progresión por tramos que permite acceder a distintos niveles de remuneración (Ley 20.903, 2016). Por otra parte, se crea un proceso de acompañamiento profesional local que consta de dos partes. El primero aborda el desarrollo profesional continuo de los docentes, que busca fomentar el trabajo colaborativo y la retroalimentación pedagógica y el segundo consiste en la inducción al ejercicio profesional docente (Ley 20.903, 2016).

Por consiguiente, esta política está centrada en los profesores, por lo cual la dimensión en que incide directamente es calidad de la educación, específicamente en el indicador Docentes. Se observa que busca mejorar las condiciones laborales y la formación continua de las educadoras de párvulos y los docentes de educación primaria y secundaria que se desempeñan en establecimientos educacionales con financiamiento público, lo cual afecta progresivamente más del 90% de los docentes del sistema escolar.

Respecto a las condiciones laborales está el incremento en sus remuneraciones según el tramo en que se encuentren,¹⁰ así como también el aumento de las horas no lectivas, que permite destinar tiempo semanal para preparación de clases, evaluaciones y trabajo pedagógico entre docentes. La política además actualiza lo que se entenderá por horas no lectivas:

(...) aquellas labores educativas complementarias a la función docente de aula, relativa a los procesos de enseñanza-aprendizaje considerando, prioritariamente, la preparación y seguimiento de las actividades de aula, la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes, y las gestiones derivadas directamente de la función de aula. Asimismo, se considerarán también las labores de desarrollo profesional y trabajo colaborativo entre docentes, en el marco del Proyecto Educativo Institucional y del Plan de Mejoramiento Educativo del establecimiento, cuando corresponda (Ley 20.903, 2016: 2).

En ese sentido, se establece que serán los directores quienes deberán velar por su cumplimiento

¹⁰Un docente que ingresa al tramo inicial ve un incremento promedio del 30% en sus remuneraciones. Existen cinco tramos, los tres primeros obligatorios y los dos finales optativos.

junto con resguardar un horario para actividades con foco en los aprendizajes de los estudiantes. Basándose en lo anterior esta categoría se considera cumplida (1). En cuanto a la formación continua, es uno de los requisitos para avanzar en los distintos tramos del SDPD.

En ese aspecto la política crea un sistema de inducción para los docentes recién egresados que comienzan a trabajar en centros educativos, quienes durante 10 meses trabajarán directamente con un docente mentor. Asimismo, garantiza una oferta gratuita de cursos de perfeccionamiento que será gestionado por el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) del Ministerio de Educación.

Además, la política establece requisitos que deben cumplir tanto los cursos como las instituciones que los imparten con el fin de resguardar pertinencia y calidad adecuada, lo cual será evaluado por el CPEIP. Por lo tanto, esta categoría también se considera cumplida (1).

Respecto a la formación inicial, la política establece requisitos para el acceso a estudiar pedagogía que deben cumplir los postulantes. También señala que solo universidades podrán dictar las distintas carreras de pedagogía —lo que antes podían realizar Institutos Profesionales que imparten carreras técnicas— y que deberán estar acreditadas al igual que los programas, junto con establecer nuevas regulaciones. Ahora bien, el avance en este indicador se considera parcial (0,5) dado que las medidas siguen la lógica de un Estado evaluador, que plantea regulaciones sin realizar cambios sustantivos al proceso formativo.

Finalmente, no considera medidas que apunten al acceso y equidad, y tampoco en el indicador “aprendizajes” de calidad (0). Respecto al financiamiento, se tiene que ser permanente y su mecanismo de asignación es principalmente organizado por el mercado (0,66), dado que las remuneraciones se obtienen principalmente vía subvenciones. La generosidad es alta, estando sobre un 5% el gasto público en educación como porcentaje del PIB el año siguiente a su promulgación (0,75).

6.3. Nueva Educación Pública

Esta política cambia la institucionalidad de la educación pública, pasando de estar gestionada por las municipalidades o corporaciones a ser administrada por Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) junto con la creación de la Dirección de Educación Pública (DEP) que es parte del Ministerio de Educación (Ley 21.040, 2017). De las políticas educativas diseñadas en el segundo gobierno de Bachelet, esta es la más amplia (Bellei et al., 2018) y, por consiguiente, aborda una mayor cantidad de dimensiones del universalismo en educación.

Entre sus principios se encuentran la calidad integral de la educación pública, gratuita y laica, la cual define como multidimensional y respetuosa de toda expresión religiosa, y pluralista, que promueva la inclusión social y cultural, la equidad, la tolerancia, el respeto; la mejora continua de los procesos educativos; la cobertura nacional y la garantía de acceso para resguardar el derecho a la educación; el desarrollo equitativo y la igualdad de oportunidades; y la colaboración entre instituciones y la generación de redes de aprendizaje entre establecimientos educativos con el apoyo de sus respectivos sostenedores y directivos (Ley 21.040, 2017).

En primer lugar, muestra un avance en el indicador de desigualdad territorial correspondiente a la dimensión Equidad. En desigualdad de acceso, la nueva institucionalidad tiene como objetivo mejorar la oferta pública educativa en sectores que no dispongan de suficientes alternativas, buscando expandirla desde educación parvularia hasta secundaria. Esto debiera contribuir a disminuir la desigualdad en el sistema educativo propia de sectores rurales o donde no hay oferta pública suficiente.

Los mecanismos para que esto se concrete son la Estrategia Nacional de Educación Pública (ENEP) elaborada por la DEP y que debe ser aprobada por el Consejo Nacional de Educación (CNED); los respectivos planes locales de educación que rigen el accionar de los distintos sostenedores públicos a nivel nacional y; los convenios de gestión que

debe firmar cada director de un SLEP. La ENEP contiene objetivos, metas y acciones asociadas a cobertura y retención de estudiantes en el Sistema, convivencia escolar, apoyos para el aprendizaje, inclusión y atención diferenciada a los estudiantes, implementación curricular, colaboración y articulación de los sectores y niveles educacionales entre sí, condicionada al presupuesto disponible.

Por otra parte, tanto de los planes locales como de los convenios de gestión, los directores de los SLEP deben rendir cuentas periódicamente a través de una cuenta pública como directamente a la DEP. Se considera un avance parcial (0,5) dado que un aumento de la oferta pública en educación parvularia contribuiría a una reducción en la desigualdad de acceso dada su mayor brecha principalmente en los niveles iniciales y sectores rurales (OECD, 2015), pero dependen de la elaboración de los instrumentos de gestión y del presupuesto disponible que esto se concrete.

Un aumento de oferta pública en educación escolar no se visualiza como un avance en la desigualdad de acceso, toda vez, que es cercano a lo universal y no es claro que se apunte en esta política al reingreso de estudiantes fuera del sistema educativo. Respecto a la gestión, se contará con mayores recursos y con al menos tres unidades dedicadas a estos fines, a saber, unidad técnico-pedagógica, de administración y finanzas y de planificación y control de gestión (Ley 21.040, 2017).

Los SLEP tienen dentro de sus principales objetivos mejorar la calidad integral, para lo cual se considera diseñar y prestar apoyo técnico pedagógico a los establecimientos educacionales considerando las características territoriales, niveles educativos, ruralidad, educación especial, entre otros, a través de la creación de una unidad técnico-pedagógica en cada SLEP.

Esto debiera contribuir a disminuir la desigualdad entre los distintos sostenedores públicos. La heterogeneidad existente en recursos disponibles y la voluntad política de los alcaldes se tradujo en que una mayoría de sostenedores públicos no disponían de apoyo técnico pedagógico y otros

—los menos— tenían equipos bien conformados (Bellei et al., 2018).

Además, los SLEP tienen giro único en educación, lo cual establece una diferencia importante con las corporaciones municipales que administran salud y educación. Ahora bien, esta política solo aborda la desigualdad entre establecimientos públicos por lo cual se considera esta categoría cumplida parcialmente (0,5) no alcanzando el umbral del 60% de la matrícula.

En cuanto a la desigualdad en el financiamiento, los SLEP contarán con financiamiento basal para su propio funcionamiento, lo cual contribuye a disminuir la brecha existente entre los sostenedores públicos y con los privados. Por lo tanto, los recursos que se utilizaban para la gestión local en educación quedan disponibles para otros usos; sin embargo, este presupuesto sigue siendo reducido en comparación al presupuesto total destinado a la gestión educativa a nivel nacional por lo cual se considera un avance parcial (0,5). En el indicador de segregación entre centros educativos se codifica con 0 puntos, dado que no es abordado por esta política.

Otra dimensión considerada es el acceso a educación. Lo garantiza para educación parvularia y escolar aumentando la oferta pública en los lugares de expansión poblacional, por lo cual estas categorías se consideran cumplidas (1). Asimismo, los distintos instrumentos de gestión de la DEP, los SLEP y las escuelas que deben firmar sus directivos deben velar por la continuidad de las trayectorias educativas y generar opciones para el reingreso de estudiantes. Para esto se considera la creación de un sistema de monitoreo y seguimiento de estudiantes.

Ahora bien, respecto a este último indicador, el sistema de monitoreo es solo para establecimientos públicos por lo cual se considera solo un avance parcial (0,5) dado que representan un 37% de la matrícula.

En cuanto a calidad, se observan algunos avances parciales (0,5) principalmente en los índices asociados a aprendizajes. Son parciales porque solo afectan a los estudiantes de la educación pública y no existen nuevos requisitos en torno

a la calidad para los privados con financiamiento público.

Así, en la gestión pedagógica los SLEP deben diseñar y prestar apoyo técnico tanto a directivos, docentes y asistentes de la educación y proveer una oferta curricular pertinente. La política promueve además redes de colaboración de manera de aprender de las mejores prácticas desarrolladas por los establecimientos de los SLEP que contribuyan a una mejor implementación curricular.

En cuanto a recursos para los aprendizajes y la infraestructura, la política considera acciones para el mejoramiento a las instalaciones de los establecimientos públicos que deben ser incluidas dentro de los instrumentos de gestión de la DEP y los SLEP.

En efecto, la primera ENEP considera prioritario mejorar la condiciones y equipamiento de las escuelas. En el indicador Docentes se observa un avance parcial (0,5) en formación continua dado que solo considera a los profesores de establecimientos públicos. Los directores tienen dentro de sus funciones proponer a los directores ejecutivos de los SLEP programas o instrumentos de desarrollo profesional que sean pertinentes para el establecimiento, proceso del cual también deberá participar el consejo de profesores.

Asimismo, deben fomentar la integración del establecimiento en las redes de trabajo del SLEP con miras a mejorar la calidad y el trabajo pedagógico. En formación inicial y condiciones laborales no se observan avances (0).

Finalmente, en cuanto a la dimensión financiamiento se tiene que el mecanismo de asignación sigue siendo principalmente vía subsidio a la demanda y de carácter permanente (0,66). En cuanto a la generosidad, es alta estando sobre un 5% el gasto público en educación como porcentaje del PIB el año siguiente a su promulgación (0,75).

6.4. Universalismo de la reforma del segundo gobierno de Bachelet

Una vez que se dispone de la codificación para cada política, se puede obtener el grado de universalismo para el conjunto de ellas. En efecto, es

necesario agregar el análisis a nivel de categorías según lo explicado en la sección anterior.

Por ejemplo, para el indicador “cobertura en educación parvularia” se tiene que Nueva Educación Pública puntúa 1 en las tres categorías, por lo tanto, el puntaje del indicador será 1 (Tabla 6). Luego, se continúa la puntuación mediante la agregación media a nivel de indicadores y con el operador lógico “Y” en las dimensiones.

Al analizar las distintas dimensiones (Tabla 6), se observa que las políticas tienen su punto más fuerte en equidad (0,92) y en acceso a la educación (0,83). Tanto financiamiento (0,71) como calidad (0,67) obtienen puntajes menores y son las áreas más débiles de la reforma. En efecto, es “calidad de la educación con financiamiento público” la dimensión que determina el grado de universalismo de estas tres políticas educativas, obteniéndose un *universalismo emergente* de acuerdo a la escala de universalismo (Tabla 1).

A nivel individual, es *Nueva Educación Pública* la política más universalista, en el sentido de que muestra avances en todas las dimensiones. Por su parte, *Inclusión Escolar* se centra en equidad y el SDPD en calidad de la educación, específicamente en docentes. El análisis también revela, que para haber alcanzado mayores niveles de universalismo faltaron acciones en calidad de la educación, especialmente en aprendizajes de los estudiantes y en cambiar el sistema de financiamiento que aún mantiene una lógica de mercado, utilizando como mecanismos de asignación principal subsidios a la demanda.

7. Discusión y conclusiones

Este artículo propone una conceptualización y medición del universalismo en educación para los países de ingreso medio en América Latina. Para demostrar su uso, se analizó tres de las principales políticas del segundo gobierno de Bachelet. Investigaciones anteriores habían mostrado que, durante los gobiernos de los presidentes Aylwin, Frei y Lagos, las reformas fueron de carácter neutro en educación y durante el primer gobierno de

Bachelet se observó un avance débil hacia el universalismo (Castiglioni, 2005; Pribble, 2013).

Los resultados del análisis realizado muestran que por primera vez desde el retorno a la democracia Chile logra un *universalismo emergente* en el segundo gobierno de Bachelet. Considerando que dichas políticas por primera vez intentan modificar mecanismos de mercado del sistema chileno, si bien no se logra niveles avanzados de universalismo, este avance podría representar un punto de inflexión hacia políticas educativas más universalistas considerando los procesos políticos que está viviendo el país que incluyen la redacción de una nueva Constitución.

Disponer de un esquema de medición con dimensiones, indicadores, umbrales y criterios definidos, permite que el proceso de análisis del diseño de las políticas educativas sea más transparente y auditable. Por otra parte, se releva la importancia de analizar las áreas de los regímenes de política social por separado, dados los distintos tipos de instrumentos de política que se utilizan para llevar a cabo las reformas y las propias características de cada una de las áreas.

Esto puede hacer que dimensiones e indicadores que son pertinentes para pensiones, no lo sean tanto para educación, con lo cual se cae en simplificaciones que pueden limitar los resultados obtenidos y sus interpretaciones. Así, se evita el “estiramiento” de los conceptos para que calcen con distintas áreas de la administración del Estado.

A partir de este trabajo, es posible desarrollar análisis comparados entre países que indaguen en el universalismo en educación o bien al interior de cada país comparando distintos gobiernos. Ahora bien, es necesario tener ciertas consideraciones para aplicar este esquema a una escala mayor de políticas. En primer lugar, es necesario definir qué se entenderá por política educativa como unidad de observación.

Una primera aproximación sería codificar cada instrumento normativo —leyes y/o decretos según corresponda— y ponderar por uno o más factores dependiendo de las poblaciones objetivo, el presupuesto considerado o la relevancia ante la opinión pública. Sin embargo, dado cómo se

conceptualiza y operacionaliza el universalismo en este artículo, no se requiere necesariamente para la comparación de políticas que las poblaciones sean equiparables o que tengan un presupuesto similar.

¿Qué pasaría, por ejemplo, si se compara una política docente implementada en Chile con otra de Paraguay?, ¿deberían ser ponderadas distinto porque las poblaciones de docentes son distintas? ¿o por qué su presupuesto no es similar?

Lo que es relevante, desde un punto de vista sustantivo, es el porcentaje de personas a la que apunta la política dentro del público objetivo (estudiantes o docentes principalmente) y su contenido. Por lo tanto, una mejor aproximación es considerar como una política educativa a un conjunto de instrumentos normativos que pueden tener un objetivo común con el fin de tener unidades de observación equivalentes.

Así, se evita comparar linealmente un programa o plan acotado con una política de mayor envergadura. En consecuencia, un conjunto de programas que apuntan a aspectos pedagógicos puede constituir en su conjunto una política educativa, que es comparable con una política que se basa principalmente en una ley.

Un artículo en desarrollo utiliza este mismo modelo y sus consideraciones para analizar los seis períodos de gobierno chileno desde 1990 al 2018 midiendo el avance hacia el universalismo en educación con la misma estructura conceptual obteniendo distintos niveles para cada gobierno. El esquema propuesto también puede ser de utilidad para medir resultados de la implementación de políticas, teniendo que modificarse los indicadores para que midan resultados.

Finalmente, este artículo ilumina el cómo construir esquemas de conceptualización y medición para otras áreas de los regímenes de política social, como salud, pensiones o asistencia social, considerando tanto la conceptualización como la operacionalización como aspectos relevantes.

8. Agradecimientos

Agradezco a la académica Dra. Jennifer Pribble y al Dr. Luis Maldonado por supervisar mi investigación y proporcionar ideas y puntos de vista para la redacción de este paper. Además, agradezco a la académica Dra. Evelyne Huber, al Dr. Ernesto Treviño y a mis colegas Matías Tarillo y Ayelén Vanegas por sus valiosos comentarios sobre versiones iniciales de este artículo. También, me gustaría agradecer a los dos revisores/as anónimos por sus comentarios rigurosos sobre la primera versión del artículo que sin duda contribuyeron a mejorarlo. Finalmente, agradezco el financiamiento desde la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) a través de la Beca Doctorado Nacional 2019/21191237 para el desarrollo de esta investigación.

Referencias

- Adams, D., Acedo, C., y Popa, S. (2012). In search of quality education. *Quality and Qualities: Tensions in Education Reforms*, 16:1–22. DOI: [10.1007/978-94-6091-951-0_1](https://doi.org/10.1007/978-94-6091-951-0_1).
- Aguerrondo, I. (1993). La calidad de la educación: Ejes para su definición y evaluación. *Revista interamericana de desarrollo educativo*, 37 (116):561 – 578.
- Bellei, C., Poblete, X., Sepúlveda, P., Orellana, V., y Abarca, G. (2013). *Situación educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. UNESCO. En línea: [enlace](#).
- Bellei, C., Muñoz, G., Rubio, X., Alcaino, M., Donoso, M., Martínez, J., Fuente, L., Del Pozo, E., y Díaz, R. (2018). *La nueva educación pública: contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*. LOM Ediciones.
- Bondarenko, N. (2007). Acerca de las definiciones de la calidad de la educación. *Educere*, 11(39): 613 – 621. En línea: [enlace](#).
- Brady, D. y Bostic, A. (2015). Paradoxes of social policy: Welfare transfers, relative poverty, and redistribution preferences. *American Sociological Review*, 80(2):268 – 298. DOI: [10.1177/0003122415573049](https://doi.org/10.1177/0003122415573049).
- Carrasco, A. (2018). Nuevo sistema de admisión escolar y elección de escuela: ¿aseguran calidad? En Sánchez, I. (ed.), *Ideas en educación: reflexiones y propuestas desde la UC*, pp. 165 – 195. Ediciones UC.
- Castiglioni, R. (2005). *The Politics of Social Policy Change in Chile y Uruguay: Retrenchment versus Maintenance, 1973-1998*. Routledge.
- Collier, D. y Mahon Jr, J. J. (1993). conceptual stretching revisited: Adapting categories in comparative analysis. *American Political Science Review*, 87(4):845 – 855. DOI: [10.2307/2938818](https://doi.org/10.2307/2938818).
- Filgueira, F., Molina, C., Papadópolos, J., y Tobar, F. (2006). Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. En Molina, C. (ed.), *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*, pp. 19 – 55. Banco Interamericano del Desarrollo y Editorial Planeta.
- Garay, C. (2016). *Social Policy Expansion in Latin America*. Cambridge University Press. DOI: [10.1017/9781316585405](https://doi.org/10.1017/9781316585405).
- Giraudy, A. y Pribble, J. (2019). Rethinking measures of democracy and welfare state universalism: Lessons from subnational research. *Regional & Federal Studies*, 29(2):135 – 163. DOI: [10.1080/13597566.2018.1473250](https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1473250).
- Goertz, G. (2006). *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton University Press. [10.2307/j.ctvcm4gmg](https://doi.org/10.2307/j.ctvcm4gmg).
- Goertz, G. (2020). *Social Science Concepts and Measurement: New and Completely*. Princeton University Press.
- Haggard, S. y Kaufman, R. (2008). *Development, Democracy, and Welfare States. Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton University Press. DOI: [10.2307/j.ctv10crf4b](https://doi.org/10.2307/j.ctv10crf4b).

- Holland, A. y Schneider, B. (2017). Easy and hard redistribution: The political economy of welfare states in latin america. *Perspectives on Politics*, 15(4):988 – 1006. DOI: [10.1017/S1537592717002122](https://doi.org/10.1017/S1537592717002122).
- Huber, E. (1996). Options for social policy in latin america: Neoliberal versus social democratic models. En Esping-Andersen, G. (ed.), *Welfare States in Transition*, pp. 141 – 191. Sage Publications. DOI: [10.4135/9781446216941](https://doi.org/10.4135/9781446216941).
- Huber, E. y Stephens, J. (2012). *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. University of Chicago Press.
- Jacques, O. y Noël, A. (2018). The case for welfare state universalism, or the lasting relevance of the paradox of redistribution. *Journal of European Social Policy*, 28(1):70 – 85. DOI: [10.1177/0958928717700564](https://doi.org/10.1177/0958928717700564).
- Jensen, C. y Wenzelburger, G. (2020). *Reforming the Welfare State*. Routledge.
- Ley 20.248 (2008). Ley de subvención escolar preferencial. *Diario Oficial*. En línea: [enlace](#).
- Ley 20.845 (2015). De inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del estado. *Diario Oficial*. En línea: [enlace](#).
- Ley 20.903 (2016). Crea el sistema de desarrollo profesional docente y modifica otras normas. *Diario Oficial*. En línea: [enlace](#).
- Ley 21.040 (2017). Crea el sistema de educación pública. *Diario Oficial*. En línea: [enlace](#).
- Lyche, C. S. (2010). Taking on the completion challenge: A literature review on policies to prevent dropout and early school leaving. *OECD Education Working Papers*, 53. DOI: [10.1787/5km4m2t59cmr-en](https://doi.org/10.1787/5km4m2t59cmr-en).
- Martínez Franzoni, J. y Sánchez-Ancochea, D. (2016). *The Quest for Universal Social Policy in the South. Actors, Ideas, and Architectures*. Cambridge University Press.
- Mesa-Lago, C. (1978). *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality*. University of Pittsburgh Press.
- Monarca, H. *Presentación: sobre calidad y sentidos de la educación*, pp. 5–11. Dykinson, 2018.
- Murillo, F, Duk, C., y Martínez-Garrido, C. (2018). Evolución de la segregación socioeconómica de las escuelas de américa latina. *Estudios pedagógicos*, 44(1):157 – 179. DOI: [10.4067/S0718-07052018000100157](https://doi.org/10.4067/S0718-07052018000100157).
- Niedzwiecki, S. (2018). *Uneven Social Policies: The Politics of Subnational Variation in Latin America*. Cambridge University Press.
- OECD (2012). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. OECD Publishing. DOI: [10.1787/9789264130852-en](https://doi.org/10.1787/9789264130852-en).
- OECD (2015). *OECD Economic Surveys: Chile 2015*. OECD Publishing. DOI: [10.1787/eco_surveys-chl-2015-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2015-en).
- Operti, R. (2006). Una nueva agenda de cambios educativos. En Molina, C. (ed.), *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*, pp. 215–241. Banco Interamericano del Desarrollo y Editorial Planeta.
- Otero-Bahamon, S. (2016). When the state minds the gap the politics of subnational inequality in latin america. Northwestern University, Tesis de doctorado.
- Perticara, M., Román, M., y Selman, J. (2013). Rendimiento escolar y uso de los recursos de la ley SEP. *Documentos de investigación*. En línea: [enlace](#).
- Pribble, J. (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge University Press. DOI: [10.1017/CBO9781139343299](https://doi.org/10.1017/CBO9781139343299).

- Prieto, M. y Manso, J. (2018). La calidad de la educación en los discursos de la OCDE y el banco mundial: usos y desusos. En Monarca, H. (ed.), *Calidad de la Educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas*, pp. 114–135. Dykinson. En línea: [enlace](#).
- Treviño, E. (2018). Diagnóstico del sistema escolar: las reformas educativas 2014-2017. En Sánchez, I. (ed.), *Ideas en educación: reflexiones y propuestas desde la UC*, pp. 133 – 165. Ediciones UC.
- Téllez, F, Ramírez, M., Adams, D., Acedo, C., y Popa, S. (2012). Education quality. its meanings in chile. En *Quality and Qualities: Tensions in Education Reforms*, volume 16, pp. 183–196. Sense Publishers. DOI: [10.1007/978-94-6091-951-0_10](https://doi.org/10.1007/978-94-6091-951-0_10).
- Vaillant, D. y Rodríguez, E. (2018). Perspectivas de la UNESCO y la OEI sobre calidad de la educación. En Monarca, H. (ed.), *Calidad de la Educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas*, pp. 136 – 154.