

Política, reformas educativas y educación de calidad para todos

Policy, educational reforms and quality education for all

Raúl Zamorano Farías

Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, México.

Elia Gutiérrez Martínez

Investigadora Independiente. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, México.

<p>RESUMEN: Desde la arquitectura teórico-conceptual de la Teoría General de los Sistemas Sociales (TGSS), en este trabajo se observan y analizan reflexivamente la operatividad de las reformas educativas encauzadas hacia la calidad, igualdad e inclusión para todos, orientadas sobre la base de las políticas educativas propuestas por la UNESCO. Con ese objetivo, se problematizan los supuestos iniciales declarados en estos programas, así como los procesos resultantes de inclusión/exclusión, igualdad/desigualdad, y se concluye que los resultados 'no exitosos' de las políticas y reformas educativas, lejos de anularse se transforman en fórmulas de contingencia para seguir implementando las reformas.</p>	<p>ABSTRACT: From the theoretical-conceptual architecture of the General Theory of Social Systems (TGSS), in this work, the operability of educational reforms aimed at quality, equality and, inclusion for all, oriented based on policies, are observed and analyzed reflexively. educational proposals proposed by UNESCO. With this objective, the initial assumptions declared in these programs are problematized, as well as the processes resulting from inclusion/exclusion, equality/inequality, and it is concluded that the 'unsuccessful' results of educational policies and reforms, far from being annulled, are transformed in contingency formulas to continue implementing the reforms.</p>
<p>PALABRAS CLAVE: Política educativa; Reforma educativa; Calidad; Igualdad; Inclusión/exclusión</p>	<p>KEYWORDS: Educational policy; Educational reform; Quality; Equality; Inclusion/exclusion</p>

INTRODUCCIÓN

Cuando hablamos de diferenciación funcional de la sociedad moderna asumimos el presupuesto de que cada sistema parcial de la sociedad es autónomo y ejerce una función específica a través de su propio código de operación, por tanto, lo que no le es propio le es entorno. Cada sistema parcial organiza sus operaciones de forma cerrada (clausura operativa), y sobre la base de la unidad de su diferencia, en tanto código operativo, cada sistema decide finalmente sobre su función específica, legal/no legal, gobierno/oposición, aprender/no aprender, etcétera. Además, la diferenciación presupone la eliminación prescriptiva de la inclusión/exclusión o de la igualdad/desigualdad social (Luhmann y Schorr, 1993; Luhmann, 2007), y también que esto lleva a significativos grados

de independencia funcional, así como a reducidos grados de libertad de los sistemas funcionales, pues depende de que cada uno se realice en su operatividad asegurando su autonomía y también el funcionamiento de la diferenciación social y de la sociedad.¹

El sistema educativo es un sistema más de la sociedad, diferenciado funcional y operativamente, y no su vértice. Un sistema clausurado en sus operaciones que está acoplado estructuralmente a su entorno, haciendo plausible tanto sus irritaciones cuanto sus decisiones frente a otros sistemas, y también su eventual indiferencia, toda vez que el sistema será siempre quien tematizará o dejará de tematizar la contingencia o el 'ruido' según sea el caso.

En tal sentido, si el sistema educativo opera como catalizador de un proceso de diferenciación que afecta a toda la sociedad, lógicamente este

¹ Por ejemplo, que el sistema del derecho, cuyo código legal/ilegal funciona y es universal en todo Estado moderno, no significa que el sistema posea en sí una legibus solute orbe, sino que la unidad

de su diferencia y función está definida por la forma en cómo se hace operativo y por los programas condicionales para dicha función.

proceso de diferenciación modifica las expectativas respecto a la enseñanza (Luhmann y Schorr, 1993: 135). Es decir, presupone que evolutivamente se modifican o cambian las premisas decisionales y las estructuras organizativas que permiten, limitan y estimulan la producción de decisiones políticas, así como de las reformas educativas en función del proceso de aprendizaje/no aprendizaje.

Las condiciones que delimitan el ámbito de relación de las operaciones, autopoiesis del sistema, son las estructuras. Hablar de estructuras es hablar, por tanto, de selección de relaciones entre elementos al interior del sistema. Para el sistema (psíquico o social) las selecciones que obtienen una importancia estructural son aquellas que delimitan las posibilidades de combinar los elementos (pensamientos o comunicaciones). Como es evidente, sistema y estructura no coinciden y si bien no puede existir sistema sin estructura y toda estructura es siempre estructura de un sistema, los conceptos indican estados de hecho absolutamente distintos: los elementos de un sistema son operaciones que son producidos continuamente (pensamientos o comunicaciones), mientras que las estructuras se condensan –estabilizan– sólo mediante la repetición de identidad en contextos distintos (Luhmann, 1991: 283; Corsi et al., 1996: 73-74).

Entonces, si operativamente las políticas y reformas educativas tienen por objetivo modificar las estructuras del sistema educativo, esto significa que las decisiones y planificaciones solo pueden ser llevadas al interior de sus estructuras: organización escolar (escuelas, universidades), programas de enseñanza, proceso pedagógico y, tangencialmente, del personal docente (jubilaciones, nuevas contrataciones). Significa que incluso se puede programar la calidad o la igualdad (como se programan los criterios de ingreso y de selección: calificación), pero esto obliga especificar y problematizar en el sistema educativo la igualdad y viceversa, porque y precisamente la base que establece el criterio de aprender/no aprender (o mejor/peor) es el límite estructural de la reforma para reformar las estructuras organizacionales del sistema educativo (Corsi, 2002; Luhmann y Schorr, 1993).

Lo anterior implica, por último, reconocer que la educación solo es posible ahí donde se puede presuponer la capacidad de aprender (Luhmann y Schorr, 1993: 105) o, dicho en otras palabras, que históricamente educar no es lo mismo que socializar y más aún, que para poder educarse se presupone el estar socializado. Exactamente porque el sistema educativo tiene que proporcionar un saber que de otra forma no obtendríamos. Proporcionar lo que la persona no puede aprender de otra manera; y también los riesgos que eso entraña, incluido el aprender a no aprender.

Reformar las estructuras del sistema educativo deviene entonces una proyección a futuro que

(re)produce expectativas y con su intervención se avanza. Sin embargo, los procesos resultantes de inclusión/exclusión, igualdad/desigualdad social no son definidos por reforma educativa alguna, sino resultado de los distintos sistemas particulares de la sociedad al operar sus funciones. Desde esta perspectiva las reformas, como cristalización de las políticas educativas, sirven entonces para que el sistema evolucione, pero no para planificar moral o ideológicamente al sistema (Corsi, 2002: 108-109), o la calidad e igualdad educativa (Gutiérrez Martínez y Zamorano Farías, 2018), sino tan solo para tomar decisiones e implementar los programas condicionales de su operar.

Construir programas condicionales significa indicar el cómo. Los programas condicionales son concebidos como modelo de operación, lo cual constituye una de las premisas organizacionales más importantes del orden social diferenciado, aun cuando puedan ser establecidos con carácter general sin comunicar ninguna predicción precisa de la cantidad de detalles en las situaciones en las cuales se aplicará. Precisamente, los programas funcionan como mecanismos para evaluar la adecuación situacional de las decisiones (qué), en donde la regulación alcanzada indica aquello que debe y no debe de hacerse ante determinadas situaciones (cómo). De modo general se pueden distinguir dos tipos de programas: de fines y condicionales. Los programas de fines están orientados hacia el futuro. Se trata de proyecciones que deben seleccionar las metas que buscan ser alcanzadas y los medios con base en los cuales se espera llegar a ellas (visión, misión en la terminología de la *management*). Los programas condicionales especifican las condiciones estructurales y operativas que deben satisfacerse para que se desencadene un determinado procedimiento. En este sentido se delinear por la forma “solo si-entonces” (Luhmann, 2010: 307).

¿Cómo operan entonces las reformas educativas y sobre qué condiciones estructurales?

1. EL PROBLEMA OPERATIVO DE LA REFORMA EDUCATIVA

Cuando se observa al sistema educativo desde la sociología, llama la atención la absoluta normalidad y recurrencia de las reformas educativas. Recordemos que ya en año de 1919, y de cara al extremo medievalismo de la Universidad Alemana, Max Weber (1979: 185) instalaba como contrapunto en su texto *La ciencia como profesión*, el otro polo comparativo, la Universidad americana. Para el teórico de Erfurt, Europa estaba reformando el sistema educativo y americanizando la Universidad. En los años noventa del siglo pasado, desde el periodismo sociológico Ulrich Beck (1998: 71-98, 191) denotó este proceso como la *medo-naldización* de la cultura, acorde la cual se articula toda

la flexibilidad de los cargos determinada y controlada por las leyes de la oferta y demanda de mercado, ahí la enseñanza viene concebida como otra mercancía que se ofrece a la empresa (Ritzer, 1996: 145-146), en este caso la Escuela o Universidad y sus consumidores/usuarios, que son los estudiantes.

En la región de América Latina, ya desde el siglo XIX también la disputa por la reforma educativa fue una de las características que orientaron la articulación del Estado en su 'combate' por modernizar a la nación (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú). Este proceso se acentúa y refuerza en la década de los años 30 del siglo XX, determinado por la jerarquización estructural que diferenció definitivamente al sistema educativo como un sistema especializado al interior de la organización estatal, y estabilizó el control político centralizado del sistema educativo, cuyo eje sería el Estado (Mascareño, 2000; Zamorano Farías, 2001).

La educación siguió así en rumbo decimonónico trazado por el Estado, el cual entendió la integración social como una reducción de diferencias, como homogeneización de la variedad, como nivelación mas no como coordinación. En adelante y orientados por esta fórmula de sentido común generalizado (ideología) (Eagleton, 1997: 19), los recurrentes procesos de reformas educativas emprendidas por los Estados latinoamericanos apuntaron más al problema administrativo que al contenido semántico de planes y programas educativos.

En las postrimerías del siglo XX la fórmula de sentido común estabilizada para enfrentar el problema educativo (homogeneización, nivelación) cambia y se traduce en el fascinante –pero no menos problemático– término 'calidad', el cual viene asociado –de forma ambigua–, con pretensiones de igualdad (Corsi, 2002; Mascareño, 2000). En ese contexto de cambio, los proyectos de reforma plantearon genéricamente dos objetivos: producir igualdad y calidad educativa, y hacer que tuviese una pretensión de inclusión plena: educación para todos.

Se trataba de calidad e igualdad sin discriminaciones y, como era de esperar, para alcanzar la calidad, igualdad e inclusión total, lógicamente se debía nuevamente reformar el sistema educativo (Luhmann y Schorr, 1993: IX). Sin embargo, y como era también de esperar, más allá de la retórica, la buena voluntad y el apelo a valores e ideología –en favor de los educandos–, nunca se definió claramente qué era esa tan ansiada calidad e igualdad. Lo único claro que propusieron las políticas reformistas fue que se debía mejorar la educación de forma sensible e importante. Es decir, determinar los costes para alcanzar la calidad e igualdad y todo lo que la coyuntura política brindase, en pos de transformar la sociedad.

En el continente, esa fue y ha sido la gramática (*script*) que opera para sustentar la tan anhelada

modernidad y el desarrollo. Tal que los objetivos a los que apelan hoy las reformas educativas –en general– suponen automáticamente que una de las funciones de la reforma es propiciar la integración, la inclusión total, la igualdad, la excelencia y la calidad, sobre todo cuando la enseñanza deviene representada en la sociedad –por sus críticos– como una evaluación negativa de las diferencias, las cuales a través de la selección y la certificación educativa la sociedad ha ido incrementando (Corsi, 2002: 19, 102, 107).

Pero cuál es la compatibilidad de este conjunto de pretensiones u objetivos, en qué nivel y cuáles son las condiciones o estructuras sociales disponibles a tales fines. Qué papel asume la diferenciación entre el sistema global de la educación y las estructuras organizacionales en su interior (proceso pedagógico, por ejemplo), y cuáles son esos presupuestos estructurales que están detrás de las tendencias reformistas para reclamar y sustentar ideologías políticas o fundamentos morales como base de justificación de la reforma. No menos importante, qué es lo que se quiere reformar, el sistema educativo, la organización escolar, el sistema pedagógico, a los educandos o a la sociedad (Corsi, 2002: 17, 91).

2. CALIDAD E IGUALDAD EDUCATIVA COMO SINÓNIMO DE INCLUSIÓN

Si las políticas de reforma tienen por objetivo –genéricamente– reformar las estructuras del sistema educativo, cómo programar la calidad y la igualdad educativa, así sea el hecho de que 'calidad' e 'igualdad' son de suyo términos operativamente incompatibles toda vez que si se quiere lograr la calidad, se debe discriminar y seleccionar lo cual 'atenta' contra el principio de igualdad o, peor aún, cuando de suyo el término calidad no indica nada, nada que pueda ser empíricamente observado, y si bien orienta a un tipo de horizonte lejano, no aclara nunca cómo hacer para conseguirlo (Corsi, 2002). Por otro lado, el esquema igual/desigual genera una demanda de criterios, pero él mismo no determina los criterios necesarios, porque la igualdad por sí misma no es ningún criterio de igualdad –como la verdad no es ningún criterio de la verdad (Luhmann, 2005).

Como recurso, queda entonces la inclusión.

Como se indicó, en el análisis sociológico educativo de la fórmula de sentido común generalizado (calidad–igualdad) viene inscrito u homologado el supuesto de la inclusión, en el cual se articula implícitamente inclusión y exclusión como dos fenómenos contrapuestos, como lo justo e injusto, y en donde habría que eliminar el lado 'negativo' de la forma (Connell, 1997). Sin embargo, en esta lógica no se tiene en cuenta que en su devenir, el proceso inclusión/exclusión opera independientemente del significado moral que se le atribuya, porque incluso quien

logra definir un lado de la forma inclusión no toma en consideración las condiciones y estructuras sociales que operativamente limitan la inclusión total, ya que todo proceso de inclusión presupone en su operar la exclusión factual por el solo hecho que no se puede incluir el todo y tampoco es posible (Gutiérrez Martínez y Zamorano Farías, 2018).

Además, si las diferencias que se generan en la sociedad son propias de un tipo específico de orden social, es decir, que cada sociedad produce sus propias diferencias (inclusiones, exclusiones, igualdades y desigualdades), es relevante señalar que, en un contexto de creciente complejidad y diferenciación funcional, en la sociedad moderna tales diferencias se observan también de modo distinto. Si bien en la modernidad esas diferencias provocan ‘ruido’, ‘resonancia’, la sociedad (a través de los diferentes sistemas parciales) actúa para controlar sus propios efectos, pero no de modo definitivo, pues si bien la sociedad construye su propio futuro, no puede determinarlo (¿quién puede controlar el futuro?).

Así, en el proceso de autorreflexión de la sociedad moderna, la exclusión es un fenómeno que ella misma genera y regenera contemporáneamente con la tentativa de limitarlo. Evidentemente esto trae consecuencias: conflictos, demandas, nuevas exigencias y expectativas que no siempre se cumplen, pero que producen reivindicaciones y expectativas en función de esas nuevas prácticas de inclusión y exclusión (Luhmann, 1991: 228; Luhmann, 2007). Precisamente, los programas y reformas que surgen de la política educativa son un ejemplo concreto de la construcción de expectativas en torno al futuro de la educación; expectativas sobre la base de la experiencia para proyectar metas de acción que posteriormente serán evaluadas, reformadas y nuevamente aplicadas a otros contextos de modo recurrente.

Al respecto, pensemos en los procesos para ingresar a las universidades en el cual todos los participantes son incluidos como parte de una dirección comunicativa que crea expectativas, pero al mismo tiempo se producirá selección y consecuente exclusión de aquellos que no logren ingresar. Aun así, los que no ingresan, estimulan nuevas comunicaciones en el sistema educativo que generará otras posibilidades.²

Bajo esta premisa, operativamente en la sociedad moderna no puede existir ni la inclusión plena, ni la exclusión total, más bien y de forma contingente se generan paradójicas relaciones de inclusión en la exclusión o de desigualdad en la igualdad que deben ser analizadas, pero no cimentadas *a priori* de manera determinista o prescriptiva.

Si en los hechos no es posible la inclusión plena, existen por lo tanto las políticas inclusivas como una proyección, una ‘expectativa’ que generará nuevas expectativas. En ese contexto, al señalar aquello que queda incluido se observa también aquello que no lo está, inclusive cuando se niegue o se intente ‘excluir a la exclusión’ desde demandas y expectativas políticas totalizantes, puesto que y más allá de la ‘buena’ disposición que se tenga se desconoce que aislar a la exclusión no es posible sólo por el simple hecho de diseñar estrategias políticas para evitarlo. Más bien, al demandar la inclusión ‘total’, y excluir la exclusión, la política se enfrenta con sus propios límites y posibilidades. Lo anterior queda gráficamente de manifiesto cuando se afirma que “si existe exclusión en un sistema educativo, éste no puede ser considerado un sistema educativo de calidad” (UNESCO, 2012: 1).

3. POLÍTICA PÚBLICA E INCLUSIÓN

En general se entiende por política pública (Osztak y O’Donnell, 1995; Kraft y Furlong, 2006), a un conjunto de estrategias de acción colectiva, deliberadamente diseñadas y calculadas, en función de determinados objetivos. Su fin es proyectar una serie de decisiones y acciones que se consideran contundentes y eficientes para producir la configuración social deseada que puede ser de varios tipos: fiscal, industrial, habitacional, social, de salud o educativa (Aguilar, 1993: 25-26).

La política pública identifica entonces el/los problemas(s) y busca solucionarlos, diagnostica las causas y realiza una síntesis de todas las perspectivas que pueden existir sobre el tema. Este procedimiento permite producir información relevante acerca de las condiciones que dan origen al problema a través de un balance –diagnóstico– general.

En el caso concreto de la *política educativa*, su papel es elaborar planes de acción o reformas para orientar el desarrollo de proyectos educativos con mira a distintos objetivos: “mejorar la calidad de la educación”, “generar inclusión de los grupos minoritarios de la sociedad”, “lograr la equidad de género”, entre muchos otros.

En esta lógica, la política educativa contiene implícita o explícitamente tres elementos capitales: 1) la *justificación* del problema por abordarse, 2) el *propósito* a ser logrado por el sistema educativo y 3) un *marco teórico-metodológico* que dé cuenta cómo serán logrados tales objetivos (Espinoza, 2009: 5).

En general la política pública, y la educativa en particular, operan sobre la base de programas de fines/metás que están orientados hacia el futuro. En

² Ante la imposibilidad de incluir a todos de modo pre-sencial se han creado otras formas de inclusión. Por ejemplo, la formación a distancia o semipresencial que utilizan las tecnologías (TIC) como

medio de inclusión, aunque también la mercantilización de la educación superior, en donde el caso de Chile sigue siendo paradigmático (Gutiérrez Martínez, 2017).

estos programas se busca seleccionar medios y fines para alcanzar ciertas metas. Es decir, se expresan en una relación causal que apela a un *debe ser* y que se enuncian, además, necesariamente desde una semántica ‘positiva’, porque presentan ‘la solución’ a partir de diversas propuestas a las numerosas problemáticas que irremediablemente surgen en la sociedad. Así, fenómenos sociales como la desigualdad o la exclusión, son vistos como áreas de “oportunidad”, “retos”, “desafíos por vencer”, todos ellos posibles de “erradicar” o al límite, “prohibir”.

La política, sin embargo, tiene su razón de ser precisamente porque en la sociedad no es posible decretar la inclusión plena o la igualdad total. Los procesos excluyentes y de desigualdad que se producen en la sociedad moderna son inevitables, no pueden eliminarse bajo principios político-axiológicos, aun cuando la exclusión y la inequidad sean áreas paradójicamente problemáticas y conflictivas que orienten las acciones en la toma de decisiones políticas.

A respecto, Espinoza (2009: 3) siguiendo a Ball argumenta que “las políticas representan la declaración operacional de los valores de una sociedad que busca definir y prescribir determinadas líneas de acción”. El problema es que no hay un consenso respecto a cuáles son los valores ‘necesarios’ o ‘deseables’ en una determinada sociedad, de ahí que el campo de la política sea evidentemente una zona de conflicto y, por ende, sus declaraciones operativas no definitivas, pues las valoraciones morales no pueden generalizarse. Piénsese, por ejemplo, en el concepto ‘calidad educativa’, calidad que puede ser entendida desde una visión gerencialista de la educación, o bien desde una lógica integral que apele a elementos como la relevancia del conocimiento, su pertinencia, la equidad, la eficiencia y eficacia (UNESCO, 2007).

Es claro entonces que no hay un consenso general del término calidad educativa, éste, al igual que otros conceptos es una noción que no puede expresarse consensualmente de una vez y para siempre (y menos programarse), tal que el concepto calidad (cualidad) se enuncia necesariamente desde las expectativas que en determinado contexto social e histórico se consideran relevantes.

Si el papel de la política educativa es entonces trazar metas de acción para la resolución de problemas y generar decisiones colectivamente vinculantes, sus límites se presentan justamente en cuanto ésta intenta ‘eliminar’ o ‘prohibir’ los efectos excluyentes o de desigualdad que acontecen, en este caso, al interior del sistema educativo. Su plausibilidad en cambio está en crear programas y estructuras operativas para disminuir sus efectos, lo cual tendrá también otros efectos no contemplados y contingentes.

Ejemplar resulta en este sentido el programa “Educación de calidad para todos: 2000–2015 (ECT)”, el cual, apelando a la educación como un

derecho social, expresa una idea de inclusión total (UNESCO, 2007: 5). Esta apelación considera que con la intervención de la política se lograrán solucionar o eliminar los problemas que subsisten en la educación y en caso de no conseguirlo, será necesario hacer un ‘reajuste’ (“síndrome de la reforma” como señala Corsi, 2002) al diseño de la política en cuestión para lograr un determinado objetivo el cual pueda eliminar los efectos excluyentes.

Así, al construir una semántica ‘positiva’, la política observa a la inclusión plena como deseable y posible —siempre con miras al futuro—, lo cual abrirá nuevas expectativas y también consecuencias sobre ese futuro. En esa tesitura, la UNESCO incluso reconoce que la calidad educativa va más allá del *acceso* y la observa como un conjunto de elementos *cualitativos*: equidad, pertinencia, eficacia, que evidentemente introducen soluciones para alcanzar la inclusión social ‘total’, sin embargo, oblitera el hecho que esas ‘soluciones’ generarán en el futuro nuevos problemas de acceso, equidad, pertinencia y eficacia, los cuales paradójicamente generan nuevas expectativas y otras formas en las estructuras del sistema educativo toda vez que “la educación produce las propias diferencias como contribución a la selección social y no como reproducción de las injusticias de la sociedad” (Corsi, 2002: 172). Tal que incluso se puede estar dentro de la escuela, pero no aprender lo necesario para continuar en la carrera educativa, reproduciendo el proceso de inclusión en la exclusión o exclusión en la inclusión (Gutiérrez Martínez, 2017); incluso en la actualidad cuando el educando puede aprender a no aprender aquello que se supone se debe aprender

El logro académico de los alumnos de la región [latinoamericana] es preocupante en la mayoría de los países para los que se cuenta con información. Aproximadamente un tercio de los alumnos en primaria y casi la mitad en secundaria no parecen haber adquirido los aprendizajes básicos en lectura, y en matemáticas los resultados son incluso menos satisfactorios. (Bellei et al., 2013: 25; UNESCO 2015a)

En los hechos, el ideal del desafío reformista propuesto por la UNESCO se ha visto mermado en la región latinoamericana por los elevados niveles de inequidad, pobreza, marginalidad social y la diferenciada inversión en la educación (Bellei et al., 2013: 36–37), toda vez que confronta una lógica incluyente en un entorno en donde existe una significativa carencia de condiciones y estructuras sociales disponibles que las potencien, no obstante, aún así se deposita la responsabilidad última al sistema educativo el cual sobrecargado de expectativas se autobloquea (De Giorgi, 1998: 20), toda vez que la pretensión no es solo reformar el sistema educativo sino también la sociedad en su conjunto.

En consecuencia, el concebir a la calidad educativa a partir de la política equitativa e incluyente desde una lógica integral, al mismo tiempo se introducen elementos que generan otras formas de desigualdad y de exclusión.

A la demanda permanente de escolarización se agrega la demanda por el aprendizaje. [Pero] la exclusión del conocimiento es un fenómeno más complejo que la exclusión escolar. En ambos casos el problema no se resuelve únicamente expandiendo la oferta escolar, como lo hacía la política educativa tradicional (Tenti-Fanfani, 2009: 45).

Si bien al introducir nuevos elementos incluyentes (derechos), el sistema de la política eleva las expectativas también aumenta las probabilidades de que sus objetivos no logren cumplirse plenamente. Problema que se agudiza cuando no existen ni las condiciones ni las estructuras sociales disponibles para que un determinado derecho pueda o no ser ejercido en un contexto social específico toda vez que:

Los derechos sociales son sensibles al desarrollo económico y de la cultura de cada país, [y esto] no niega que exista la escasez, de hecho, la supone, justamente sólo porque hay escasez los derechos sociales tienen sentido, en tanto forma de enfrentarla y administrarla, si no hubiese escasez no se requeriría hablar de derechos sociales. (Atria, 2014: 787)

Por lo tanto, afirmar que algo es un derecho, no implica que su potencialidad inherente al portador de ese derecho sea realmente efectiva –operativa– en la práctica, más aún cuando la operatividad de los derechos sociales no está sujeta a las reglas constitucionales, y a las estructuras sociales disponibles, sino a la discrecionalidad y el personalismo.

De forma que, en tanto expectativa cognitiva, si *todos* potencialmente gozamos del derecho a la educación (cualidad inmaterial e intrínseca: artículo 3 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos), lo cierto es que en la práctica no todos lo ejercen en su sentido fáctico. Esto no exime la cualidad del derecho a la educación (expectativa normativa). En ese tenor, incluso con las diferencias que subyacen en las estructuras del sistema educativo, éste puede seguir operando, pues se generan posibilidades de inclusión al observar los procesos excluyentes en algún área de la sociedad, y ése es justamente el papel y la posibilidad de la política educativa, de las reformas y de los programas condicionales en pos de definir la probabilidad de aquello que es implausible mas no imposible.

Con ese objetivo, los programas condicionales son concebidos como modelo de operación –factual– de las políticas educativas, cuya tarea será observar y evaluar cómo operan esas estructuras y formular estrategias y medidas destinadas a enfrentar los problemas de exclusión educativa. Recordemos que los sistemas parciales de la sociedad (derecho,

política, educativo, salud, religioso, científico, etcétera) son por definición incluyentes, no excluyen *a priori* (tal procedimiento sería anacrónico y base de un tipo de diferenciación y orden social estratificado), pero esa característica no evita que la exclusión y la desigualdad se produzcan de modo recurrente.

Esto es que el sistema educativo es autoconstitutivo y no una red abierta de determinaciones fundadas u orientadas por el entorno. Es decir, como sistema funciona con sus propios elementos y código. Sin embargo, el sistema educativo requiere del entorno para poder evolucionar. Por lo tanto, los fines de la política y sus productos (agendas, programas, planes, reformas) representan el entorno del sistema educativo.

Esto significa que los sistemas, que en este caso observan como entorno al sistema educativo, no pueden percibir la dinámica específica del sistema educativo y tampoco pueden operar con su código: aprender/no aprender. Para ellos son las ‘urgencias’ de ese entorno y no el tiempo propio de lo educativo lo que tiene relevancia. Sin embargo, desde la política educativa se demanda que todos estén incluidos, pero finalmente son las organizaciones educativas (escuelas, universidades en tanto organizaciones formales con sus respectivas estructuras), las que incluyen/excluyen de modo condicional y selectivo. Es decir, son éstas quienes toman sus decisiones con base en su propia organización y en sus programas condicionales; pues resulta evidente que no pueden hacer miembros a todos (seleccionan). Como se ha señalado, esta distinción entre el sistema parcial y una organización formal es uno de los rasgos característicos de la sociedad moderna, donde es posible la unidad de la diferencia (Luhmann y Schorr, 1993).

La relación que se establece entre sistema educativo y sistema político es posible entonces mediante el acoplamiento estructural. El ‘entorno’ produce ‘ruido’ y ‘estímulos’ sobre el sistema en cuestión, pero no lo determina, porque los sistemas son operacionalmente clausurados en la producción de sus componentes, y estos se determinan así mismos, lo cual no niega la apertura e incorporación temática del ruido que genera el entorno. En otras palabras, el sistema de la política estimula al sistema educativo, pero es éste el que finalmente se autodetermina. El sistema educativo (como cualquier otro sistema parcial), reflexiona sobre sí mismo, se autoobserva, y al hacerlo distingue los fenómenos que se producen en su interior: inclusión/exclusión; igualdad/desigualdad.

La estructura organizacional del sistema educativo funciona entonces con sus propias reglas de operación. Éstas, al operar sus programas condicionales, definen y seleccionan. Por lo tanto, las estructuras organizacionales son selectivas por definición, incluso cuando la selección quiere evitarse por motivos y

acciones ajenas a la propia organización escolar,³ apelando para ello una carga de juicios morales que son ajenos a los códigos de operación del sistema educativo. Evidentemente es aquí cuando los fines abstractos de la política se enfrentan con límites concretos de las organizaciones formales, de forma que la implementación de una determinada reforma educativa lejos de cambiar a las escuelas puede ser resistida, ignorada o incluso transformada por los propios actores sociales (Fullan, 2002; Tyack y Cuban, 2001). Por esta razón, en los hechos, los efectos de exclusión y desigualdad no pueden evitarse, más bien requieren justificarse, tematizarse y en consecuencia actuar en favor de su disminución mas no de su erradicación. Mientras que, del lado positivo de la forma, la inclusión o la igualdad no requieren justificación, sólo su organización (Luhmann, 1998; Corsi, 2002).

No obstante, el sistema de la política considera que los problemas subyacentes en la sociedad, tales como la exclusión social, se solucionarán a partir de apelar a políticas de ‘inclusión total’, negando y desconociendo que los procesos de diferenciación social subsisten pese a cualquier intento de control total.

4. POLÍTICA EDUCATIVA Y EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS

El problema de las políticas educativas y de la educación de calidad para todos deviene empíricamente interesante al observar el Programa “Educación de calidad para todos: 2000–2015 (ECT)”.

El Programa ETC surge en el marco de acción política en Dakar, Senegal. En él se establecieron dos metas, una cualitativa y otra cuantitativa: lograr la inclusión plena en la educación con calidad e igualdad. En el programa también se reconoce que no basta estar dentro del sistema educativo para obtener los conocimientos pertinentes y necesarios a lo largo de la vida, de modo que el acceso es un primer paso para ejercer el derecho a la educación, pero su pleno ejercicio exige que “ésta sea de calidad”. Es decir, que promueva el pleno desarrollo de las múltiples potencialidades de cada persona, con aprendizajes socialmente relevantes y experiencias educativas pertinentes a las necesidades y características de los individuos y de los contextos en los que se desenvuelven (UNESCO, 2007: 27-28).

Para lograr esta meta se establecieron seis objetivos de acción, los cuales de modo sintético se orientan a

- 1) Ampliar la atención integral a la primera infancia para los niños más vulnerables y desfavorecidos; 2) Velar por que

todos los niños pertenecientes a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen; 3) Ampliar las oportunidades educativas de jóvenes y adultos, en particular mujeres; 4) Reducir a 50% el analfabetismo adulto; 5) Asegurar la equidad entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, garantizando a las niñas un acceso pleno; 6) mejorar la calidad de la educación de aprendizajes reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales. (Bellei, et al., 2013: 19-20)

Estos objetivos incluyen un amplio universo de organizaciones sociales y se orientan principalmente a lograr la equidad, poniendo mayor énfasis en el género, la etnia y el nivel socioeconómico de la población objetivo. La equidad en la educación es entonces el medio para lograr la igualdad. Se trata de ofrecer a todos los alumnos las mejores oportunidades de alcanzar todo su potencial y de tomar medidas para abordar las situaciones de desventaja que limitan los logros en materia de educación (UNESCO, 2017). Con lo anterior se reconocen las diferencias sociales preexistentes, y en consecuencia se actúa desigualmente para lograr la igualdad por medio de la discriminación positiva o bien desde la ‘justicia distributiva’: “La educación debe tratar de forma diferenciada lo que es desigual en el origen para llegar a resultados de aprendizaje equiparables y no reproducir las desigualdades presentes en la sociedad” (UNESCO, 2007: 9).

Sin embargo, pese a operar con base en estas orientaciones y objetivos, la desigualdad se produce al interior del sistema educativo, de modo inevitable, y aun cuando la política educativa reformista sea por definición inclusiva y actúe en favor de quienes ella observa como excluidos, justamente al ofrecer un trato diferencial, más allá de la orientación valórica, genera otro tipo de desigualdad.

La cuestión incluso se complica más, si se pregunta cómo se van a establecer los criterios de selección o quién está mejorando, y quién está aprendiendo y quién está empeorando, ya que lo único que podemos comparar son datos (Corsi, 2002). Por ejemplo, uno de los ejes de acción del Programa ECT, tuvo como objetivo lograr la paridad entre los sexos, en consecuencia y siguiendo esta lógica diferencial se brindó más apoyo a las mujeres que a los hombres, apelando a que históricamente éstas han tenido menos oportunidades para ingresar a las escuelas. En términos simples, los resultados dan cuenta que ésta fue una política exitosa al lograr mayor inclusión femenina en la educación, sin embargo, la exclusión se presentó en el caso de los varones.

³ La selección es por lo tanto un proceso inherente al sistema escolar que –más allá o acá del plano valórico–, produce diferencias y también posibles exclusiones. Ahora, no evaluar atentaría contra el propio sistema educativo, por lo tanto, esta no

es una solución ante la selección escolar. Tal y como señala Corsi, “selección y educación son las dos caras de una misma moneda y justo la intención de educar (...), implica inevitable y necesariamente que se seleccione” (Corsi, 2002: 164).

Al respecto y como señalan Bellei y colaboradores,

La región [latinoamericana] ha alcanzado índices comparativos muy satisfactorios de acceso de las niñas y jóvenes mujeres a la educación primaria y secundaria; [empero] en la enseñanza secundaria muchos países presentan tasas de paridad de género que muestran una mayor exclusión de los hombres, quienes son mayormente afectados por el trabajo infanto-juvenil, y problemas de disciplina y rendimiento que desembocan en deserción escolar. (Bellei, et al., 2013: 28)

En este sentido deviene interesante advertir que toda decisión política introduce posibilidades, pero también riesgos (posibles daños), tales como los efectos no esperados y contingencias que no están ni pueden ser contempladas *a priori*. Lo anterior no significa en caso alguno que si se ‘aumenta’ de un lado va necesariamente a ‘disminuir’ del otro’, porque este no es un proceso mecánico ni causal (sino más bien casual). De ahí también las expectativas frustradas en los diferentes ámbitos de la política en su intento de eliminar la exclusión y desigualdad devienen problemas que antes no estaban previstos.

Asimismo, Tenti-Fanfani (2009: 48) da cuenta de cómo las *políticas compensatorias* en Argentina que buscaban la equidad para los más desfavorecidos derivaron en nuevas formas de discriminación, estigmatización y polarización por clase social, y de cómo en ese marco surgen paradójicamente las “escuelas marginales” o “escuelas para pobres”, las cuales remarcan justamente aquello que se quería disminuir o eliminar.

Como indica Tenti-Fanfani, si bien se produjo por un lado más inclusión y equidad social, a su vez se derivó en procesos de mayor diferenciación mediante mixturas paradójicas de inclusión en la exclusión o de igualdad en la desigualdad. O, como señala Raczynski (et al., 2013: 166), situación ‘similar’ a la que se produjo en Chile con el modelo de educación estatal, subvencionada y privada, que introdujo un

esquema diferencial de educación, el cual generó el incremento de la polarización, estratificación, segregación y *ghetización* social, cuyo resultado es un modelo de educación que estabilizó el esquema de “clase social” (Bellei, 2013; Gutiérrez Martínez, 2017). Más aún, pese a los esfuerzos por eliminar estos efectos, “las políticas compensatorias de subsidio diferencial derivaron en desafíos más grandes que sus primeros resultados”. Esta política educativa, en el caso de Chile, dio cuenta que “educar niños y niñas en contextos de mayor vulnerabilidad socioeconómica es más complejo y caro y se asume entonces que el Estado debe poner más recursos ahí donde más se necesita”.

Precisamente porque, en los hechos, la aplicación de políticas educativas orientadas sobre la base del *programa de calidad para todos* de la UNESCO, suponen un principio de igualdad, dentro de una sociedad heterogénea, en donde los resultados evidencian como las diferencias persisten, más allá de las buenas intenciones de la política. Tal como señala Bellei et al., cuando se toman en cuenta las diferencias de contexto de los países, los logros no se replican:

Las diferencias al interior de la región son marcadas y varios de ellos están muy lejos incluso de las metas básicas de Dakar (...), las desigualdades internas son muy agudas en prácticamente todos los países de la región, siendo la clase social, la condición indígena y la zona de residencia los vectores principales por donde pasan dichas inequidades. (Bellei et al., 2013: 17, 22)

Lo anterior permite observar cómo un principio unitario y totalizador de la política no puede ‘erradicar’ las diferencias intrínsecas, al contrario, solo evidencia como se establecen diferencias comparativas entre los países: es decir, de quienes estuvieron más cercanos a las metas establecidas por el programa ECT y quienes están aún lejos de ellas, tal y como se puede observar en el siguiente cuadro (1).

CUADRO 1. Metas y resultados del Programa ECP en América Latina y el Caribe (2000-2015)

Metas	Resultados
Objetivo 1. Atención y educación de la primera infancia	Chile, Ecuador, México y Perú, lograron un índice del 80% o más. Mientras Paraguay y la República Dominicana cuentan con menos de un 40% de escolarizados en este nivel de enseñanza (UNESCO, 2015).
Objetivo 2. Universalización de la enseñanza primaria	La universalización educación primaria alcanzó el 93%. Sin embargo, para el año 2012 casi 58 millones de niños no estaban escolarizados. Algunos países han alcanzado la universalización, mientras en otros este nivel está restringido a una minoría de la población (Bellei et al., 2013: 24).
Objetivo 3. Igualdad de oportunidades de aprendizaje y la adquisición de competencias para la vida diaria.	La desigualdad persiste en los grupos sociales más necesitados y en las zonas rurales. Hay desigualdad en la transición de la enseñanza primaria a la secundaria.
Objetivo 4. Lograr reducción del 50% de los niveles de analfabetismo de la población adulta.	En el conjunto de la región hay todavía unos 33 millones de personas adultas que carecen de conocimientos básicos de lectura y escritura. El 55% de ellas son mujeres.
Objetivo 5. Suprimir la disparidad entre los sexos y lograr la igualdad entre ellos en la educación	Respecto a la matriculación en secundaria, ALyC es la única región del mundo donde los varones se hallan en una situación de desventaja muy acusada con respecto a las mujeres.
Objetivo 6. Mejorar la calidad de la educación para todos.	Un tercio de los alumnos en primaria y casi la mitad en secundaria no parecen haber adquirido los aprendizajes básicos en lectura, y en matemáticas los resultados son incluso menos satisfactorios (Bellei et al., 2013: 25).

FUENTE: Elaboración propia, basada en Bellei et al. (2013); UNESCO (2015a).

No está demás señalar que quizás un caso particularmente paradigmático fue el de Cuba, único país de la región que hizo un notable aporte a la educación, mayor que cualquier otro país latinoamericano. Este pequeño país caribeño invirtió un 12% de su PIB para la educación básica, situación que lo llevó a ser el único país (de un total de 140) que logró cumplir los objetivos de Dakar para el año 2015 (UNESCO, 2015b: 1). En contraste hubo países que no lograron superar un gasto en educación más allá del 3% de su PIB, tales fueron los casos de Ecuador y República Dominicana (Bellei et al., 2013).

Este trasfondo empírico permite advertir las diferencias que se producen tanto al interior como al exterior de los países, y observar que, aunque la política apele a la inclusión y a la igualdad plena, en el proceso de su implementación se generan inevitablemente nuevas diferencias y formas tanto de exclusión cuanto de inclusión.

Si bien, por un lado, América Latina y el Caribe lograron aumentar la matrícula escolar e incluir a más niños en la educación primaria, con un total de 93% de alumnos matriculados, por otro, la meta de *universalizar* este nivel educativo, no se cumplió pues como se observó casi 58 millones de niños no estaban escolarizados (Bellei et al., 2013: 24). Esto generó a su vez otros procesos excluyentes, incluso en algunos países de la región la educación primaria está aún restringida a una minoría de la población, derivando además en procesos de desigualdad en la transición de la enseñanza primaria a la secundaria, como sostiene Bellei (et al., 2013)

Sobre la base del resumen de los principales resultados del Programa ECT, se puede observar además que si bien los objetivos se cumplen parcialmente, las diferencias sociales inherentes en la región representan condiciones estructurales de peso para el logro total de las metas propuestas, tal y como reconoce Irina Bokova, directora general de la UNESCO:

A pesar de que no se hayan alcanzado todos sus objetivos en el año límite establecido, 2015, sí se ha logrado que ingresen en la escuela primaria muchos más millones de niños que los que se habrían escolarizado si hubieran persistido las tendencias predominantes en el decenio de 1990. [Sin embargo,] el programa de la ECT dista mucho de haberse alcanzado. Para que la universalización de la educación llegue a ser una realidad, es necesario adoptar estrategias específicas y financiarlas adecuadamente para dar prioridad a los niños más pobres, y más concretamente a las niñas, mejorar la calidad de la enseñanza y reducir las diferencias en el grado de alfabetización. (UNESCO, 2015b: 1)⁴

Si la política transforma las contingencias en posibilidades (con nuevos y ‘mejores’ programas), es precisamente porque la política, en tanto sistema

diferenciado de la sociedad, requiere de problemas para generar soluciones, pero no puede solucionar en su totalidad aquello que se propone, pues están implícitas múltiples variables y sobre todo la función propia de los demás sistemas sociales, así como sus respectivas estructuras organizacionales. Más aún, cuando se exponen metas que consideran a la *inclusión total* como algo posible, haciendo a un lado su correlato (la exclusión), se simplifica lo contingente a un asunto supuestamente ‘controlable’ y determinable (como si el futuro se pudiese condicionar y controlar). Al contrario, al considerar únicamente el lado positivo de la forma inclusión/exclusión; de la Igualdad/desigualdad, la política se confronta con sus propios límites, de ahí que aun cuando sea ‘políticamente correcto’ devine irónico observar que políticamente, para el Programa ECT, *la educación de calidad sea sólo aquella en la que no cabe la exclusión.*

CONCLUSIÓN

En la sociedad moderna las reformas educativas son recurrentes en tanto cristalización de las políticas educativas, y tienen por función implementar las decisiones y los programas condicionales específicos para su operatividad, en las estructuras del sistema educativo.

Precisamente, las reformas y los programas que resultan de la política educativa son un ejemplo concreto de la construcción de expectativas en torno al futuro de la educación; expectativas sobre la base de la experiencia para proyectar metas de acción que posteriormente serán evaluadas, reformadas y nuevamente aplicadas a otros contextos de modo recurrente.

Si bien la implementación de una determinada política educativa (reforma) siempre se orientará en sentido positivo –resolución de problemas–, no puede evitarlos, mucho menos eliminarlos, si acaso controlarlos o minimizar sus efectos, porque en su operar al mismo tiempo generará también nuevos problemas, y no porque exista un mundo de ‘incluidos’ y otro mundo de ‘excluidos’ *a priori*, ambas son siempre posibilidades por las cuales se transita irremediamente.

De ahí la necesidad de problematizar dicho proceso para observar *cómo* la sociedad produce formas de igualdad/desigualdad de inclusión/exclusión, en donde lo relevante es analizar *cómo se lleva a cabo dicho proceso en lo concreto de cada contexto social* y cuáles son allí las condiciones de posibilidad y las estructuras sociales disponibles para su operatividad.

Sin embargo, devine problemático cuando implícitamente los discursos de la política educativa y de

⁴ Saldos ‘pendientes’, y/o metas no logradas, que no anulan la política educativa, por el contrario, la estimulan para seguir

generando de modo recurrente nuevas metas o proyecciones a futuro, es decir, nuevas reformas.

la reforma atribuyen –históricamente– de forma *cuasi* mecánica que las desigualdades sociales puedan ser eliminadas solo por medio de más –y mejor– educación; obliterando el hecho que la igualdad social no depende únicamente de ‘más escolarización’, pues si bien la educación posibilita la inclusión en otros espacios de la vida social, no los asegura, menos aún puede resolver problemas tan genéricos como el ‘cambio social’ o la ‘transformación de la sociedad’.

Al respecto, el caso específico del Programa ECT, se orientó a la toma de decisiones en pos de solucionar algunos de los principales problemas educativos a nivel mundial, implementando metas y programas ya sea a nivel “local” o “universal” para absorber las desigualdades sociales, las mismas que en su operar generaron irremediamente nuevos problemas e incertidumbres, por que:

A pesar de los avances logrados por la región de América Latina y el Caribe, especialmente en lo referente a la escolarización de los niños más pobres, el programa de la educación para todos sigue sin cumplirse en gran medida, lo cual constituye un serio problema que la región debe abordar si desea establecer cimientos sólidos para la educación con vistas a alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible que se fijan para el periodo posterior a 2015. (Benavot, citado por la UNESCO 2015b: 1)

Lo anterior ejemplifica cómo la política educativa de la UNESCO toma los resultados “no exitosos” como desafíos por vencer y los transforma en una fórmula de contingencia para seguir operando, mientras que los saldos pendientes (desafíos por cumplirse) generan nuevas expectativas para ‘mejorar’ y estimular al sistema educativo e implementar nuevas reformas.

Aceptando que los programas de fines que orientan las reformas son proyecciones que seleccionan objetivos que deben ser alcanzados, es claro también que la aplicación de políticas homogéneas en realidades heterogéneas deriva en paradójicas y recurrentes relaciones de igualdad en la desigualdad o de inclusión en la exclusión. No obstante, estos programas son relevantes en tanto disponen el desarrollo de programas condicionales, así como también nuevas expectativas y políticas de inclusión, pero sobre las que se articulan también nuevas formas de exclusión parcial.

En este sentido aun cuando la política educativa se presenta ante la sociedad como ‘políticamente correcta’, no es necesariamente posible porque la sola intervención de ésta no puede controlar ni determinar a partir de la buena intención un principio unitario o externo (en este caso al sistema educativo), para desde ahí ‘erradicar’ las desigualdades y exclusiones que en él se producen, y si bien es posible que estos efectos disminuyan sus consecuencias, no es posible

evitar otros efectos contingentes que siempre se derivan del proceso de la reforma.

El papel y la posibilidad de la política educativa, de las reformas y de los programas condicionales va entonces en pos de disponer (o crear) las condiciones y estructuras sociales y definir permanentemente la probabilidad de aquello que es implausible mas no imposible.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (1993). *La implementación de las políticas*. México DF: Miguel Ángel Porrúa.
- Atria, F. (2014). *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*. Santiago: LOM.
- Beck, U. (1998). *Qué es la globalización. Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Bellei, C. (2013). El estudio de la segregación socioeconómica y académica de la educación chilena. *Estudios Pedagógicos* 39(1), 325-345.
- Bellei, C., Poblete, X., Sepúlveda, P. Orellana, V. y Abarca, G. (2013). *Santiago de Chile, Situación educativa de América Latina y el Caribe. Hacia una educación de calidad para todos*, ORELAC-UNESCO. Consultado, 12 diciembre 2018 Disponible: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/images/SITIED-espanol.pdf>
- Connell, R. W. (1997). *Escuelas y justicia social*. Madrid: Morata.
- Corsi, G. (2002). *Sistemas que aprenden. Estudio sobre la idea de reforma en el sistema de educación*. México DF: Universidad Iberoamericana.
- Corsi G., Expósito E. y Baraldi C. (1996). *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. México DF: Universidad Iberoamericana, Instituto Tecnológico de Estudios Sociales (ITESO), Antropos.
- De Giorgi, R. (1998). *Introducción*. In: F. Castañeda y A. Cuellar (eds.), *Redes de inclusión: La construcción social de la autoridad* (pp. 9-28). México DF: Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel A. Porrúa.
- Eagleton, T. (1997). *Ideología. Una introducción*. Barcelona: Paidós.
- Espinoza, O. (2009). Reflexiones sobre los conceptos de política, políticas públicas y política educativa. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas* 17, 1-13.
- Fullan, M. (2002). *Los nuevos significados del cambio en la educación*. Barcelona: Octaedro.
- Gutiérrez Martínez, E. (2017). *El movimiento estudiantil secundario en Chile, 2006-2011. Continuidades y cambios*. Tesis doctoral. México DF: Facultad de Filosofía y Letras, UNAM.

- Gutiérrez Martínez, E. y R. Zamorano Farías (2018). Formas de inclusión–exclusión en el sistema educativo chileno. El movimiento estudiantil secundario 2006 – 2011, *Revista Brasileira de Educação*, 23, 1-24.
- Kraft, M. y Furlong S. (2006). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*. Washington: CQ Press.
- Luhmann, N. (1991). *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*. México DF: Universidad Iberoamericana, Alianza.
- Luhmann, N. (1998). *Complejidad y modernidad: De la unidad a la diferencia*. Madrid: Trotta.
- Luhmann, N. (2005). *El derecho de la sociedad*. México DF: Herder, Universidad Iberoamericana.
- Luhmann, N. (2007). *La sociedad de la sociedad*. México DF: Herder, Universidad Iberoamericana.
- Luhmann, N. (2010). Organización y decisión. México DF: Herder, Universidad Iberoamericana.
- Luhmann N. y K. E. Schorr (1993). *El sistema educativo. Problemas de reflexión*. México DF: Universidad Iberoamericana, Instituto de Estudios Superiores de Occidente.
- Mascareño, A. (2000). La ironía de la educación en América Latina. *Nueva Sociedad* 165, 109-120.
- Oszlak, O. y G. O'Donnell (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes* 2(4), 99-128.
- Raczynski, D., G. Muñoz, J. Weinstein y J. Pascual (2013). Subvención escolar preferencial (SEP) en Chile: un intento por equilibrar la macro y micro-política escolar. *REICE* 11(2), 165-193.
- Ritzer, G. (1996). *La McDonalización de la sociedad. Un análisis de la racionalización en la vida cotidiana*. Barcelona: Ariel.
- Tenti-Fanfani, E. (2009). Dimensiones de la exclusión educativa y políticas de inclusión. *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario* 1507, 44-49.
- Tyack D. y L. Cuban (2001). *En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas públicas*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- UNESCO. (2007). *Educación de calidad para todos, un asunto de derechos humanos*. Consultado 18 enero, 2019. Disponible: <http://unesdoc.unesco.org/imagenes/0015/001502/150272s.pdf>
- UNESCO. (2012). *Lucha contra la exclusión en la educación. Guía de evaluación de los sistemas educativos rumbo a sociedades más inclusivas y justas*. Consultado, 23 marzo 2019. Disponible: <http://unesdoc.unesco.org/imagenes/0021/002170/217073s.pdf>
- UNESCO. (2015a). *La educación para todos. Logros y desafíos (2000-2015)*. Consultado 20 diciembre 2018. (Resumen ejecutivo). Disponible: <http://unesdoc.unesco.org/imagenes/0023/002325/232565s.pdf>
- UNESCO. (2015b). *En América Latina y el Caribe sólo Cuba alcanzó los objetivos globales de la Educación para Todos en el periodo 2000-2015*. Consultado, 12 diciembre 2018. Disponible: <https://es.unesco.org/news/americ-latina-y-caribe-solo-cuba-alcanzo-objetivos-globales-educacion-todos-periodo-2000-2015>
- UNESCO. (2017). *A Guide for ensuring inclusion and equity in education*. Consultado 14 enero 2018. Disponible: <http://unesdoc.unesco.org/imagenes/0025/002595/259592s.pdf>
- Weber, M. (1979). *El político y el científico*. Madrid: Alianza.
- Zamorano Farías, R. (2001). *Entre la teoría y la acción. Dilemas sobre la acción colectiva popular Santiago de Chile: 1988-1992*. México DF: Juan Pablos.

CONTACTO

rzamorano61@gmail.com

Recibido: octubre 2019

Aceptado: enero 2020

MAD | ISSN 0718-0527

Departamento de Antropología | Facultad de Ciencias Sociales | Universidad de Chile

Avenida Capitán Ignacio Carrera Pinto 1045 Ñuñoa 7800284 | Santiago | Chile

+56 2 29787760 | revistamad.uchile@facso.cl | www.revistamad.uchile.cl

Twitter y Facebook: [@RevMadUChile](https://twitter.com/RevMadUChile)