

LEY AULA SEGURA Y SU IMPACTO EN LA VIOLENCIA SECUNDARIA EN LA COMUNA DE SANTIAGO ¿POLÍTICA PÚBLICA DEL FRACASO?

ALEX OCAMPO BAHAMONDE

Magíster en Gerencia y Políticas Públicas en Universidad Santiago de Chile.

Magíster en Historia Militar y Pensamiento Estratégico, Academia de Guerra.

ocampobahamonde@gmail.com

ID-ORCID: 0000-0001-9465-2728.

Resumen

En 2018, se instauró en la discusión política la necesidad de disminuir los hechos de violencia que ocurrían en los centros de educación en la comuna de Santiago, naciendo así la denominada Ley «Aula Segura». El problema surge cuando una política de seguridad pública no genera los resultados esperados, aumentando los hechos de radicalidad mediante la perpetración de eventos de violencia física y simbólica. El propósito del ensayo se centrará en verificar si una política punitiva de persecución penal puede solucionar un problema que va más allá de la seguridad pública. Finalmente, se buscará explicar los problemas del contexto político social previo a la normativa y los impactos de la implementación de Ley «Aula Segura».

Palabras clave: violencia estudiantil, aula segura, estudiantes secundarios, política punitiva.

Abstract

Safe Classroom Law and Its Impact in Secondary Violence in Commune of Santiago Public Policy of Failure?

In 2018, it set out in political discussion the necessity of diminishing the violent acts occurring in the educational centers in the commune of Santiago, creating the intitled “Safe Classroom” Law. The problem emerges when a public security policy does not generate the expected outputs, increasing the radicalism facts through perpetration of physical and symbolic violence events. The aim of essay will focus on to verify if a punitive policy of penal persecution can solute a problem that goes beyond the public security. Finally, it will look for

explaining the problems of political-social context prior to the rule and the impacts of "Safe Classroom" Law implementation.

Keywords: student violence, safe classroom, secondary student, punitive policy.

Violencia Estudiantil Secundaria como «Problema Público»

Para una comprensión de la Ley N°21.128 «Aula Segura» como un problema de seguridad pública enfrentado a una política pública, primeramente, se realizará una revisión de los planteamientos teóricos que podían surgir desde un análisis sociológico desde el Estado visto desde el poder ejecutivo, siendo la figura que genera dichas políticas, siguiendo la percepción de poder y dominación que posee. En este sentido, Foucault plantea que los gobiernos imponen sus ideales con base en la necesidad de generar mecanismos de control social en la población. En este caso, se tratará sobre los estudiantes secundarios en los cuales se impondrán los principios de vigilar y castigar.

Probablemente, con aquellas formas de ver las políticas públicas, es que nace la Ley «Aula Segura». Esta pretendía fortalecer las potestades de los directivos de los centros de educación de país, principalmente en aquellos que eran objeto de hechos de violencia, aumentando sus facultades en temas ligados a la expulsión y cancelación de matrícula de estudiantes. Los motivos que se esgrimieron desde el poder ejecutivo y la cartera de educación fueron, en primer lugar, la necesidad de enfrentar los eventos contenciosos ocurridos en algunos establecimientos educacionales de la comuna de Santiago, principalmente en aquellos considerados como emblemáticos. En segundo lugar, corregir una supuesta debilidad desde el marco jurídico para enfrentar dichos problemas, a saber: la lentitud administrativa a la que se ven enfrentados los docentes miembros de los equipos directivos para concretar las medidas de expulsión y cancelación de matrícula de los estudiantes que participan en actos de violencia (Ministerio de Educación, 2018). La justificación de lo expuesto, según el Presidente de la República Sebastián Piñera, fue que la normativa vigente «se ha tornado insuficiente para alcanzar sus propios objetivos, ya que no considera las situaciones de violencia y de destrozos que han ocurrido en algunos establecimientos educacionales» (Biblioteca del Congreso Nacional, 2019, p. 4).

Si vemos la persecución penal ante acciones delictivas que cometen los estudiantes dentro de los establecimientos educacionales, y cómo Aula Segura pretendía hacer frente, es necesario considerar los principios que los Derechos Humanos consideran en materias de educación. Los Derechos Humanos respecto a las situaciones o hechos que le afecten a los estudiantes también tienen jurisdicción universal, generando que, independiente del pueblo, nación, cultura y religión, todos los Estados están obligados a protegerlos, al ser inalienables, innegables, indivisibles e interdependientes a cualquier individuo, fundados en el precepto de la dignidad e igualdad humana (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 2013). En esta línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) establece que los Estados deben velar por «prevenir situaciones que pudieran conducir, por acción u omisión, a la afectación de los NNA»¹, junto con realizar una identificación activa «a los niños y grupos de niños cuando el reconocimiento y la efectividad de sus derechos pueda exigir la adopción de medidas especiales» (CIDH, 2017, p. 120). Por su parte, respecto de la relación de responsabilidad entre el Estado y los estudiantes, estos últimos están bajo la tutela del primero:

Los y las estudiantes permanecen dentro la jornada escolar, se ven sometidos al poder disciplinario que emana de los estatutos y reglamentos del establecimiento, y al mismo tiempo reciben las condiciones de cuidado necesarias para mantenerse un tercio del día en la escuela (...) cumpliendo órdenes e instrucciones del personal directivo y académico, y al mismo tiempo reciben alimentación (Díaz y Spencer, 2021, p. 22).

Es decir, el Estado impone las normativas técnicas y profesionales para que los menores reciban las condiciones mínimas necesarias para que sus necesidades académicas y sociales sean resueltas. Se tiene, pues, el deber de resguardar el bienestar y derechos humanos de los estudiantes, a lo menos al interior de los recintos educacionales que reciban financiamiento y administración pública. Esto también lo afirma la Defensoría de la Niñez (2019) según el capítulo 5 de su Informe Anual.

¹ CIDH, *Masacre de Mapiripán vs Colombia*, 2005.

Desde la administración pública, como se mencionó brevemente antes, Parsons (2007) señala que una política pública considera la existencia de un contexto de la que no cae únicamente dentro de lo privado o exclusivamente individual. Más bien, conjuga ambas, siendo colectivo, debido a que la actividad humana en cuestión requeriría regulación o intervención gubernamental, siendo necesario que se adopten medidas comunes principalmente porque podría generar condiciones de crisis al encontrarse fuera de control desde el Estado (Parsons, 2007). Es, entonces, necesaria su intervención para resolver la tensión entre los «intereses» públicos y los privados. En este caso, son las tensiones entre escuelas vs. estudiantes vs. la ciudad vs. el Estado. Este último también se debe ocupar de aquellos problemas que el mercado no es capaz de resolver, tomando decisiones dentro del desarrollo del proceso de las políticas públicas y la toma de decisiones con mayor erudición que en tiempos pasados (Parsons, 2007).

Ahora bien, en cambio, Sabatier en su trabajo «Teorías del Proceso de las Políticas Públicas, en uno de sus puntos se centra en responder la problemática al diseño. Si bien el diseño de políticas públicas puede tener un efecto positivo en la sociedad, algunas veces fracasa en sus propósitos: aquellas logran resolver problemas públicos importantes, generando injusticia o percepción de esta, perdiendo el respaldo de la ciudadanía por alejarse de la democracia. En efecto, se produciría una ciudadanía (en esta caso, estudiantes o establecimientos educacionales) con trato desigual (Sabatier, 2010).

Por su parte, Shepsle (2007), en su publicación «Estudiando las Instituciones», entrega un punto interesante respecto a cómo mantener las instituciones. En este caso, la interpretación se realizará desde la escuela como institución pública, ya que cuando una institución se transforma, sea endógena, o sea exógenamente por algún *shock* no anticipado al sistema, cambia profundamente. Dejando de ser la misma, nacen incertidumbres respecto a si la escuela seguiría siendo un lugar seguro. Esto constituiría la motivación para instaurar la Ley Aula Segura.

En el caso de Charles Polinado (2001), donde se plantea «Por Qué Fracasan las Reformas del Servicio Civil», la Ley Aula Segura presentaría un caso singular puesto que, a pesar

de seguir todo el trámite administrativo, es decir, una vez implementada, se bloqueó directamente o se puso en práctica solo de manera simbólica y desganada.

La Política Pública

Antes de adentrarnos a responder los resultados que tuvo la instauración de una política pública de persecución penal en solucionar la violencia en los establecimientos secundarios, principalmente en la comuna de Santiago, es necesario entender primeramente qué es una política pública. Las definiciones de política pública son variadas y cada autor entrega realces que le parecen fundamentales. Ejemplo de ello es B. G. Peters (1992), quien la define como una suma de las actividades de gobierno las cuales son realizadas a través o directamente por un agente, influenciado diariamente en la vida de los ciudadanos. Por otro lado, y de forma más escueta, Müller (1990) lo expresa como el Estado en acción, siendo un modo de gobierno de las sociedades actuales complejas. En ambos casos se distingue que las políticas públicas se refieren a aquellas situaciones operativas por parte de los gobiernos, es decir, aquello que estos deciden realizar, o bien dejar de lado. Así, los gobiernos generan la resolución de los conflictos o necesidades latentes y, en un caso contrario el potenciamiento de estos, principalmente porque la ciudadanía siempre espera algo positivo de aquellos que ostentan autoridad y poder político.

Por ende, toda política pública debe tener la capacidad de identificar aquellos problemas públicos que son relevantes para la ciudadanía, seleccionando los instrumentos necesarios y óptimos para poder dar solución más eficiente y eficaz a quienes los necesitan, sobre todo basados en el principio de la oportunidad. Utilizando y desarrollando las instituciones que sean necesarias para que la intervención que se realice sea la idónea para atenuar las conflictividades, generan así los cambios necesarios para dar respuesta a las reclamaciones sociales latentes. Es fundamental que la intervención a realizar sea pertinente respecto a los que se solicitó como también a lo que se propuso, principalmente porque la ciudadanía considera válido el poder que tienen las autoridades investidas de poder político que intervienen en dar respuesta a las reclamaciones, legitimándolos como gobierno sobre un territorio físico y social. Cabe destacar, por cierto, que la política pública no siempre es capaz de

dar respuesta a los conflictos que comienzan a surgir. Muchas veces de forma inesperada y otras predecibles surgen problemas públicos desde diferentes sectores sociales, no necesariamente por la falta de capacidad o voluntad de dar respuesta, sino, además, porque las instancias de confianza entre la política y los actores sociales se han agotado o no existen, o bien son influenciados por externalidades negativas.

El problema público surge cuando grupos u otros miembros de la sociedad civil requieren de la presencia del sistema político y administrativo, debido a que éstos —los ciudadanos o, en el caso de estudio, los actores de la educación— no tendrían las potestades y capacidades necesarias para dar respuestas a aquello que los afectaría (a saber, la violencia secundaria). Es necesario, entonces, que los órganos e instituciones, investidos de la autoridad que se carece y requiere, realicen las intervenciones para determinar o emitir juicios respecto a las causas, efectos y soluciones sobre aquello que está generando la tensión social.

Retomando respecto a que muchas veces los problemas surgen por externalidades, las cuales pueden ser tanto positivas como negativas, Stiglitz (2000) se refiere a las negativas como aquellos casos en que los actos de una persona imponen costes a otras. Por ejemplo, la violencia estudiantil afecta por añadidura a los comerciantes que se desempeñan en los sectores aledaños o inmediatos a los establecimientos educacionales. Por su parte, aquellas positivas son los actos que realiza una persona, pero, en vez de perjudicar, benefician a otras. Por ejemplo, la instalación de arboladas en el interior o frontis de un establecimiento educacional entregará sombra y un espacio grato a todo aquel que estime utilizarla. Torres y Melo (2007) tratan la externalidad como todo efecto indirecto sobre el bienestar de otra persona ajena a la acción de política pública. Pueden ser negativas cuando la acción de política perjudica el bienestar de la persona de forma indirecta; en cambio, positivas cuando hay un beneficio no intencional sobre la persona debido a la ejecución de la política.

Laura Sour (2008), en una línea similar a Stiglitz, plantea que la economía de bienestar permite la intervención gubernamental por medio de políticas públicas cuando existen imperfecciones en el mercado, generándose dificultades para que los recursos asignados den la respuesta requerida por los consumidores o, en este caso, a los diferentes actores de la

educación que mantenían diversas demandas estudiantiles y sociales. En el sistema educacional chileno existen importantes reclamaciones respecto a la privatización de la educación o administración de ella por medio de la banca, por ilustrar. Así, cabe señalar que no sólo la economía de mercado puede generar externalidades, sino también una política pública, puesto que éstas surgen como consecuencia de la aplicación e implementación de los acuerdos que logran los grupos en el poder —sean estos actores del sector público o privado—. Esto presupone la existencia de fallas en el proceso político de toma de decisiones provocando ineficiencias. Sour (2008) propone, desde una determinada visión económica, que la mejor política pública es la no intervención gubernamental, al existir la posibilidad de generar conflictos irresolubles con resultados contrarios al bienestar.

Torres y Melo (2013) exponen que las externalidades hacen que costos y beneficios sociales difieran de los costos y beneficios privados. Esto genera, o más bien demuestra, la existencia de fallas del mercado, justificando entonces la intervención del Estado, el cual no siempre tiene la capacidad para asumir los costos de externalidades, principalmente por los recursos que necesita para implementarla (Torres y Melo, 2013). Es decir, el Estado debe intervenir activamente no sólo para resolver las deficiencias de los mercados sino también para mitigar el costo de las imperfecciones que estos presentan y que pueden afectar —o afectan— a la población (Stiglitz, 2000).

A su vez, los problemas sociales o públicos en oportunidades son consecuencias del crecimiento económico, generando, contrariamente a lo que se puede esperar, que la capacidad de la política pública para menguar sus impactos sea limitada. Así, es fundamental que el tratamiento del Estado sea oportuno para evitar que estos se potencien llegando a estados de crisis (Parsons, 2007). Es decir, la política pública es el medio de control que deben tener las externalidades. Ahora bien, por cierto, es probable que no sea posible salir de las externalidades de un problema público, ya que algunos bienes y servicios impactan en parte importante de la población (Parsons, 2007).

Si no existieran fallas en el mercado que afecten a los ciudadanos, o bien, en este caso, a los actores de la educación, el único rol que debería realizar el Estado sería preocuparse de la distribución de los recursos sea de la forma más equitativa posible, puesto que el

sector económico privado estaría garantizando que los recursos se utilicen de forma eficiente. De lo contrario, es decir, si existen fallas (como, por ejemplo, educación pública a cargo de los mercados), el Estado debe intervenir oportunamente, demostrando que existe una forma de influir en el mercado que mejora el bienestar de los estudiantes, sin que ninguno de los diferentes actores sociales se vea perjudicado, corrigiendo la falla del mercado, logrando una mejora. Con mayor precisión, aquí donde hay un problema de violencia en los establecimientos educacionales, la política pública debe intervenir como paternalista para guiar el sentido de bien común que debe existir en las escuelas, sobre todo si el mercado no satisface las necesidades según lo requerido por el gobierno y la ciudadanía. Es necesaria que la política pública, ante problemas públicos, se mantenga alerta ante posibles necesidades de intervención.

Aula Segura

Para el proceso de generar políticas públicas en el acontecer nacional ha sido un factor importante las movilizaciones que se han generado desde el movimiento estudiantil secundario. Estas han instaurado agenda no solamente en temas relativos a la educación, sino que también han sido quienes han presionado —con o sin intención— a las autoridades competentes mediante la protesta colectiva a generar algunos de los diversos cambios que ha experimentado nuestra sociedad.

En 2005, se iniciaron movilizaciones estudiantiles (universitarios y secundarios) generando nuevas demandas relativas a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), última legislación instalada por Augusto Pinochet. Esto no trascendió en la agenda política debido a las elecciones presidenciales de ese año (Díaz y Spencer, 2021, p. 34). Al año siguiente, acontece la denominada «Revolución Pingüina». Se trata de un movimiento que influye hasta la actualidad donde el Estado utilizó la fuerza pública para detener las reclamaciones de los estudiantes como los hechos de violencia que acontecían, dejando las instancias de diálogo en segundo plano. Se derogó la LOCE remplazándose por la Ley General de Educación (LGE).

En 2011, el movimiento estudiantil fue símil al 2006, incorporando a demandas precedentes el fin del lucro en entidad educativas, gratuidad, aumento del financiamiento del Estado a establecimientos educacionales públicos y entidades privadas tradicionales, eliminación de las restricciones de acceso a la educación superior, entre otras (Díaz y Spencer, 2021, p. 34). Símil al 2006, se generó la unión entre secundarios y universitarios. En dichos eventos, la visión de la política pública fue enfocarse en los hechos de violencia que ocurrían, dejando de lados las reclamaciones existentes que evidenciaban un problema público. Ejemplo de ello es que el Ministro del Interior a la sazón, Rodrigo Hinzpeter, expresó que

El nivel de delincuencia ha tenido dos *peaks* en dos momentos específicos (...). Esos dos peaks coinciden con el período de los pingüinos del año 2006 y los pingüinos, por llamarlos del mismo modo, del año 2011. En ambos casos hemos tenido una compleja situación de orden público con los estudiantes (Cooperativa.cl, 2011).

Es decir, asemeja un problema de educación público con un problema criminal.

Tras la débil respuesta de política de educación pública y la fuerte presencia de una política de seguridad pública, se generó que los años posteriores al 2011 se reorganizara el movimiento estudiantil, principalmente el secundario, basándose o justificándose en problemas de infraestructura y mayor financiamiento a los establecimientos. Se generaron tomas de liceos, desórdenes públicos y manifestaciones, destacando el 2018 por las masivas protestas feministas contra de la violencia de machista en los centros de educación, generando el denominado «Mayo Feminista».

Dicho año 2018, dentro del segmento secundario principalmente, se comenzaron a generar los mayores hechos de violencia estudiantil de los que últimamente se tengan registros. A esto se agregaban las abundantes tomas en los diferentes liceos y facultades del país. Así, los estudiantes secundarios, principalmente aquellos denominados como de liceos «emblemáticos» de la comuna de Santiago, generaban prácticamente de forma diaria alteraciones al orden público con altos niveles de violencia.

Hasta la primera semana de octubre del 2018, los diferentes centros de educación del país habían generado las siguientes manifestaciones con presencias de barricadas y lanzamientos de bombas molotov:

- Internado Nacional Barros Arana: 18 eventos;
- Liceo Manuel Barros Borgoño: 10 eventos;
- Instituto Nacional José Miguel Carrera: 7 eventos;
- Liceo Darío Salas: 17 eventos;
- Liceo de Aplicación: 32 eventos; y,
- Centros de educación superior: 13 eventos.

De entre todos ellos, hay que considerar el último hecho ocurrido en 22 de octubre aproximadamente a las 14:00 horas. Unos 50 alumnos encapuchados vestidos con overoles se reunieron en el frontis del Internado Nacional Barros Arana y procedieron a romper el candado del portón de ingreso. Posteriormente, salieron hasta la calzada de calle Santo Domingo, donde instalaron una barricada incendiaria, manteniéndose en el frontis del establecimiento, con la finalidad de, una vez que arribara el personal de Fuerzas Especiales, atacarles con todo tipo de elementos contundentes. Mientras se realizaban los desórdenes, llegaron los parlamentarios representantes de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputado (compuesta por Sra. Cristina Girardi Lavín, Presidente de Comisión, Srta. Camila Vallejo Dowling y Sr. Gonzalo Winter Etcheberry), quienes presenciaron los desórdenes públicos.

En este contexto, se inicia el proyecto de Ley «Aula Segura», mediante el Mensaje Presidencial N°199/366 del 20 de septiembre de 2018. En un acto público, el Presidente Sebastián Piñera expresó que:

[El] Gobierno está comprometido con la calidad de la educación de todos y cada uno de nuestros niños y jóvenes, con la dignidad e integridad que merece toda la comunidad escolar, pero va a perseguir con toda la fuerza de la ley a aquellos delincuentes y violentistas que, disfrazados de estudiantes, sin respetar a nada ni a nadie, pretenden causar un clima de terror

al interior de nuestros establecimientos educacionales (Ministerio de Educación, 2018).

Con ello como puntapié inicial, se plantearon los objetivos del proyecto, basados en: asegurar la integridad física y psíquica de los miembros de la comunidad educativa; continuidad del servicio educativo frente a hechos que conflictivos que requieran expedita solución. Debía para esto «armonizar tres derechos fundamentales: el derecho a la integridad física y psíquica de los miembros de la comunidad educativa, el derecho al debido proceso, y el derecho a la educación del estudiante sancionado» (Biblioteca del Congreso Nacional, 2019, p. 4).

Dentro de la discusión, surgió el problema respecto al cumplimiento del debido proceso en normas sancionatorias (Díaz y Spencer, 2021). Se detectaron dos regímenes castigatorios, principalmente debido a que el proyecto contemplaba una reforma a la ley de subvenciones, la cual rige a los establecimientos que reciben financiamiento del Estado, pero sin afectar a los establecimientos estrictamente privados. Así, podía contemplar una acción discriminatoria hacia los estudiantes de establecimientos municipales o subvencionados.

En síntesis, lo que buscaba el proyecto era separar al alumno del centro educacional, pero ello sólo procedía cuando la sanción había sido impuesta (Díaz y Spencer, 2021). Además, el Ministro del Interior a la sazón, Andrés Chadwick, reconoció que los hechos de violencia a los que se refiere el Mensaje Presidencial son en relación únicamente a los hechos ocurridos en Santiago, sin ser reflejo de la realidad nacional. Afirmaba que:

Se trata de un problema acotado y que no se trata de violencia general y extendida a lo largo del país, pero sí de hechos de extrema gravedad que están ocurriendo en siete colegios de la comuna de Santiago. Afirmó, en el mismo sentido, que no existe una gran movilización estudiantil, tampoco una ideología que persiga un objetivo concreto ni una causa social que motive este tipo de violencia (Biblioteca del Congreso Nacional, 2019, p. 47).

Tras avanzar en la Comisión de Educación y Hacienda, el trámite llegó a la Cámara de Diputados. Se aprobó en los mismos términos en que los recibió del Senado, la cual fue aprobada el 12 de noviembre de 2018, siendo promulgada por el Presidente de la República el 19 de diciembre de 2018 y publicada en el Diario Oficial el 27 de diciembre del mismo año.

Aula Segura ¿Problema de Política Pública?

Tal como se mencionó anteriormente, la violencia que ocurría en los establecimientos secundarios se pretendió solucionar mediante la instalación de una política pública de persecución penal. Esta aislaría a los sujetos, ya sean alumnos, docentes o apoderados que generen o validen acciones contenciosas que impidan la sana convivencia escolar entre los diferentes actores de la educación. La normativa en cuestión, tras la discusión de las diferentes comisiones, estableció los siguientes puntos que contribuirían a hacer frente a quienes impedían la entrega de educación a los alumnos. Se consideraron los siguientes aspectos (Díaz y Spencer, 2011):

- Se agregan como actos que afectan gravemente la convivencia escolar las agresiones sexuales;
- Los actos de carácter grave son «uso, porte, posesión y tenencia de armas o artefactos incendiarios»;
- Obligación del director de iniciar un procedimiento sancionatorio contra quien cometa actos graves o superiores por cualquier miembro de la comunidad escolar;
- Suspensión del o la estudiante es una facultad, no una obligación, lo cual será resuelto previa consulta al Consejo de Profesores; y,
- Existirá un plazo de 5 a 10 días para ejercer los descargos.

Pero los resultados no fueron los esperados. La iniciativa del Ejecutivo pretendió instalar la idea que no existían las herramientas adecuadas en el ordenamiento jurídico para que miembros de las comunidades educativas, principalmente docentes, puedan enfrentar de manera eficaz las situaciones de violencia extrema. Entonces, se estimó como necesario

entregar mayores potestades a los directivos en materias de expulsión, alineando la integridad física y psíquica de cada miembro de la comunidad educativa, el debido proceso y el derecho a la educación del o la estudiante sancionada (Díaz y Spencer, 2021).

El año 2019, tras la vigencia de la Ley, la Superintendencia de Educación reportó 722 estudiantes en proceso sancionatorio. De entre ellos, sólo 50 son casos de expulsión por motivos expuestos en Ley Aula Segura, siendo 8 por agresiones de carácter sexual, 18 por daños a infraestructura y 24 por uso, porte, posesión y tenencia de armas o artefactos incendiarios (Díaz y Spencer, 2021).

Si consideramos los hechos de violencia que ocurrieron tras la publicación de la Ley Aula Segura, como instauración de una política pública, la lógica indica que los eventos contenciosos o manifestaciones con presencia de altos niveles de radicalidad debieron haber disminuido. Pero, los datos presentan otra realidad. Si consideramos sólo la Región Metropolitana, según informa el diario El Mercurio al 15 de octubre (Cruzat, 2019), se habían registrado 367 hechos de violencia por parte de estudiantes, concretados principalmente por el Internado Nacional Barros Arana, Instituto Nacional José Miguel Carrera, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación y la Facultad de Filosofía de la Universidad de Chile. Asimismo, se registraron casi 95 eventos en los cuales secundarios lanzaron artefactos incendiarios denominados bombas molotov. En el periodo en estudio, se registraron 314 detenidos, desagregados en 217 secundarios y 97 universitarios. Además, se informaron casi 2.500 lanzamientos de bombas molotov (Cruzat, 2019).

Dentro de los hechos que pueden dar cuenta de los resultados no esperados en la implementación de la política pública Aula Segura, destacan los siguientes hechos:

- a) 06 de marzo 2020, alrededor de las 09:00 horas. Estudiantes del Instituto Nacional, encapuchados y vistiendo overoles blancos, salieron del establecimiento educacional instalando barricadas en la calle Arturo Prat entre la Alameda y Tarapacá. Al llegar Fuerzas Especiales de Carabineros, les lanzaron bombas molotov (Delgado, 2020);
- b) 19 de junio del 2019, alrededor de las 09:30 horas. Encapuchados lanzaron bombas molotov en las afueras del Instituto Nacional, resultando uno de los participantes

con el rostro quemado por la manipulación de uno de los artefactos incendiarios. Se encontraba vestido con un overol rojo (Baeza, 2019). Tras los hechos, el alcalde de Santiago, Felipe Alessandri, señaló:

Tenemos un hecho que lamentar, pero aquí vamos a tomar una medida drástica que es adelantar las vacaciones. Porque mañana quizás podemos poner en riesgo la integridad física de los otros cuatro mil alumnos (...) y en estas dos semanas vamos a trabajar con la comunidad escolar para ver otras medidas alternativas de reforzar los ingresos, de instalar cámaras (Baeza, 2019).

- c) 20 de agosto del 2019, debido a los persistentes hechos de violencia que ocurrían en el Instituto Nacional, Fuerzas Especiales de Carabineros subieron hasta uno de los techos del establecimiento para evitar que encapuchados lanzaran nuevamente bombas molotov y se produjeran nuevos incidentes. Felipe Alessandri afirmó: «lo que nosotros queremos es asegurar la continuidad del servicio educativo y asegurar a cada uno de los que asisten al Instituto, ya sea para educarse o como profesor, su integridad física que estaba en riesgo» (Cooperativa.cl, 2019); y,
- d) 15 de octubre del 2019, alrededor de las 10:00 horas. Incendio al interior del Instituto Nacional, iniciado en la oficina de la Inspectoría General. Al mismo tiempo, diez sujetos vestidos con overol prendieron fuego a unos contenedores de basura en el frontis de acceso y lanzaron artefactos a Fuerzas Especiales de Carabineros (CNN Chile, 2019).

Si bien los casos que se exhiben anteriormente reflejan sólo una pequeña parte de los eventos contenciosos que ocurrieron en algunos establecimientos denominados como «emblemáticos» de la comuna de Santiago, aquellos sirven para mostrar cómo la instauración de Ley Aula Segura contribuyó fallidamente como política pública para resolver un problema público (la violencia en las escuelas), puesto que aquella aumentó los hechos de violencia estudiantil a los cuales pretendía menguar y castigar. Además, respecto a los detenidos por los hechos descritos (722 estudiantes en proceso sancionatorio, de los cuales sólo 50 son

casos de expulsión por motivos expuestos en Ley Aula Segura), a pesar de haberse iniciado el procedimiento sancionatorio, una gran parte de estos casos han terminado sin sanción — o bien, los y las apoderados/as se ven obligados/as a retirar a sus pupilos, debiendo sufrir igualmente las consecuencias de su aplicación como herramienta de intimidación (Díaz y Spencer, 2021).

Por tanto, la instauración de una política de persecución penal para poder solucionar un problema público no generó los resultados esperados. Si bien entregó más potestades a los directivos en su capacidad sancionadora, reduciendo los plazos para poder ejecutar medidas contra los acusados de concretar hechos de alto nivel de violencia que afectaban la convivencia escolar, esta política no disminuyó la violencia, sino que generó un resultado contrario, la aumentó. Incluso, se puede pensar que constituye uno de los antecedentes inmediatos del Estallido Social chileno.

Los probables malos resultados obtenidos se pueden encontrar con base en que no se habría considerado lo más importante para una implementación de política pública ante un problema público. Esto es, la implementación de decisiones estratégicas y tácticas tomadas durante el proceso de implementación de las reformas (Polidano, 2001). No es claramente observable respecto a los hechos de violencia estudiantil que llevaron a impulsar la Ley Aula Segura, debido a que el contenido de la reforma tiene poca importancia para medir si los resultados son o no positivos. Los cambios producidos no pueden ser contrarios a los beneficios que se esperan: pero, el caso en estudio da la demostración de lo contrario, ya que la violencia habría aumentado. Lo que generó la instauración de esta política pública fue instaurar de manera forzosa una política, generando resultados fuera de lo esperado. Cuando se necesita implementar una política ante un problema público se debe avanzar lentamente, con pasos cautelosos, lo cual no significa renunciar a realizar los cambios necesarios que generen una transformación radical (Polidano, 2001), a pesar de las presiones desde diferentes sectores. Además, los líderes políticos pueden tomar en serio la reforma, pero en oportunidades carecen de una base política para conseguirlo.

La utilización no efectiva de la política en el caso de la instauración de la Ley Aula Segura se puede evidenciar conforme a lo que plantea Parsons: las políticas públicas

presuponen la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada, sino colectiva; es la actividad humana que requiere la regulación o intervención gubernamental, adoptando medidas comunes (Parsons, 2007). Así, respecto al caso en estudio, si bien pudo existir, aunque evidenciado tenuemente, la adopción de medidas en común entre los diferentes actores que se ven involucrados cuando surge un problema público no cubrió de la forma en que se esperaba la disminución de la violencia estudiantil en ninguno de los establecimientos. Incluso más, probablemente antecedió al estallido social chileno, pudiendo ser una causa directa que desencadenó la conflictividad que pudo derrocar a la política tradicional.

Cabe insistir en que, tal como plantea Parsons (2007), es el Estado la entidad que debe administrar lo público y sus problemas. Así, mediante el desarrollo de políticas públicas que vayan en la misma línea de aquello que generó el conflicto, por ejemplo, ante casos de violencia estudiantil, se deben instalar, como prioridad, políticas educativas y, en menor grado o posteriormente, políticas de contención mediante la persecución penal. Aunque si se llega a lo último, queda evidenciado que la política pública ha fracasado.

Probablemente, los resultados no esperados de esta política pública se deban a que, desde el gobierno, mantuvieron una visión «positivista» de los problemas públicos. Fueron vistos como hechos capaces de ser medidos y tratados científicamente lo cual, como resultado, traería la resolución de los mismos, ya que ellos eran hechos objetivos con base en la disfuncionalidad del funcionamiento de la sociedad, quedando el análisis del problema en el estudio de sus orígenes y con base en ello, se generaba la respuesta. De esta manera, los diseñadores de las políticas públicas podrían hacer frente al problema latente de la violencia estudiantil (Parsons, 2007, p. 127).

Junto con lo anterior, cuando se trata de establecer una solución a un problema público, los medios de comunicación masiva cumplen un rol importante en la construcción de problemas (Parsons, 2007). Estos son los que establecen las etiquetas al sensibilizar y/o amplificar los conflictos que se encuentren en la agenda política noticiosa. Más aún, en muchas oportunidades, son los fabricantes o condicionadores de los contextos de crisis hasta convertirlos en problemas sociales, generando temor en las audiencias. Mediante entrevistas o paneles de conversación generan el establecimiento de demandas de políticas públicas para

enfrentar la supuesta amenaza al orden social, distorsionando los temas, creando el «demonio popular» a partir de hechos de violencia y alteraciones al orden público que no reflejaban la realidad nacional (Parsons, 2007). Al distorsionar los asuntos y crear amenazas, los medios de comunicación pueden crear contextos en el que se exponga la necesidad reactiva de crear políticas públicas por un medio no idóneo. Así, logran influir en la opinión pública al establecer la agenda pública a partir de un incidente o suceso inesperado, haciéndose parte del negocio de la fabricación de noticias y, por qué no, del problema, al tener en su potestad aquello que deciden digno de convertirse en noticia, influyendo en los programas de televisión que abordan los problemas sociales.

De esta manera, se genera un control de la agenda política, condicionando la influencia en los asuntos que se incluyen o excluyen de la agenda de las políticas públicas. Es recurrente evidenciar que la formulación de políticas públicas es vista como una acción abierta a la libertad de expresión y debate público, argumentando la existencia de una sociedad libre, generando ahí el foco inicial del problema público (Parsons, 2007) debido a que se integran al debate actores que carecen de los elementos necesarios suficientes para dar respuesta de forma consistentes a las diversas problemáticas que vayan surgiendo. Esto último, sobre todo, en problemáticas más complejas que relaciona una de las preocupaciones base de toda administración del Estado, a saber, la educación y la seguridad pública. Al intervenir de una forma cacofónica, se generan discordancias entre el problema de origen y la estrategia de solución que se presenta, llevando el inconveniente a un estado de crisis política y social.

Conclusiones

Cuando, desde la política y el gobierno central, surge la necesidad de dar respuesta a un problema público, debido a los permanentes hechos de violencia que ocurrían en establecimientos educacionales, principalmente en aquellos de la comuna de Santiago, prevaleció la idea de enfrentar dicha situación mediante la persecución penal. Es decir, se generó un triángulo de conflictividad dentro de la política, indicando los escenarios a seguir, conjugando el problema público con la política pública y la persecución penal, generando una

incongruencia entre los elementos utilizados por el Gobierno para dar pronta solución a la crisis educacional relativa a los desórdenes públicos que generaban los estudiantes, principalmente del Instituto Nacional y el Internado Nacional Barros Arana. Un problema de política pública se debe hacer frente mediante una política pública, ya que cuando interviene otro poder del Estado, en este caso el Poder Judicial, se evidencia que la política ha fracasado en su intento no establecer su voluntad o programa político.

En este contexto nació la Ley Aula Segura, como proyecto de ley necesario para otorgar certeza jurídica en casos graves de violencia que afecten a los diversos actores de la educación. Establece de forma explícita las causales de expulsión de un alumno, definiendo qué se entiende por actos graves contra la convivencia escolar.

No se trata en ningún caso de criminalizar la protesta, sino de perseguir mediante una política punitiva una conducta delictiva de características típica, antijurídica y culpable, puesto que los eventos contenciosos concretados por estudiantes evidentemente existieron, pero la respuesta que se entrega desde las políticas públicas no fue acorde al meollo de la crisis. La normativa impuesta que castiga a quienes ejecutan, incentivan o validan los hechos de violencia no responde la pregunta ¿Qué llevó a que los estudiantes de ciertos establecimientos de la comuna de Santiago concreten hechos de violencia? Probablemente, la respuesta se encuentra dentro de las falencias que presentan las políticas de educación, lo que se solucionaría mediante políticas públicas que debieran ir en tal línea. Sin embargo, el Estado habría renunciado a ello, decidiendo combatir la violencia mediante la utilización de herramientas similares, pero desde la vía institucional y legal.

Probablemente también, la violencia en los establecimientos fue una consecuencia de la intervención del mundo privado en la educación. Es evidente en los centros de educación superior donde, a consecuencia de la doctrina política imperante, se debe desregularizar dicha materia para que el mercado pueda dar respuesta y prestar el servicio educativo, reemplazando al Estado —quizá con base en los altos costos económicos que la educación genera para los gobiernos, generando así una externalidad. Por ello, surge la necesidad de que, a través de una política pública, se realicen intervenciones ante las externalidades negativas o positivas que no tuvieron los resultados esperados, como lo pudo ser la violencia

en los establecimientos secundarios. En varias ocasiones, en las áreas donde el Estado no tiene presencia activa —las escuelas—, es el mercado quien interviene y da respuesta a las necesidades que demanda la ciudadanía, pero, contrariamente a lo que se puede esperar, dichos mercados no administran siempre de manera adecuada los bienes y servicios que prestan. Por ende, debe ser el Estado, a través de la implementación de políticas públicas, quien da respuesta a los vacíos dejados por el mercado de capitales, no por querer ocupar una labor de economía privada, sino para mantener de forma ininterrumpida su foco de velar por el bienestar de lo público. Esto es dinámico, presenta siempre nuevos flancos a cubrir. Ejemplo de ello, como lo plantea Stiglitz (2000), sería la creación de fondos de protección a los depósitos para impedir una posible pérdida de los ahorros individuales provocada por la insolvencia de los bancos; otro ejemplo, la creación de seguros agrícolas en caso de inundaciones o largos periodos de sequía en beneficios del sector rural, lo cual generalmente es dejado de lado por el mercado de capitales.

Las fallas que generan los mercados ameritan entonces la intervención de políticas públicas desde el Estado. Mediante dicha acción se impediría o disminuiría que la economía de mercado se muestre ineficiente, debido a que no actuaría sola sino acompañada por políticas públicas que la regulen. Todavía más, la necesidad de la intervención de los gobiernos en la economía se puede fundamentar desde un sentido de acompañamiento al ciudadano; los ciudadanos en ocasiones no actúan en su propio beneficio, principalmente al tener cada uno de ellos una percepción de bienestar distinta. Es complejo establecer un concepto o valor transversal de aquello que correspondería al bien común, tomando como consumidores de un producto ofrecido por el mercado que le genera resultados negativos, aun cuando tenga pleno conocimiento de ellos.

Es en los casos como el expuesto donde el Estado debe intervenir ante dichas externalidades positivas o negativas, principalmente porque es él quien tendría la mayor cantidad de elementos técnicos para saber que es —o sería— lo mejor para sus ciudadanos. A dicha intervención en las decisiones individuales que hace una política pública sobre las personas suele llamarse como paternalismo, ya que busca que exista la menor cantidad de impactos negativos desde las externalidades positivas o negativas (Stiglitz, 2000).

Resulta interesante que la Ministra de Educación de aquel entonces, Marcela Cubillos, expuso en una entrevista radial, señalando que:

Nos hemos preocupado de corregir una falencia que existe en materia de facultades de los directores, no estamos hablando de problemas de convivencia escolar, de faltas de respeto o de malas conductas, sino de dos hechos que son los que tipifica el proyecto de ley: uno es uso, posesión, tenencia y almacenaje de armas definidas en la ley de control de armas y artefactos incendiarios, como por ejemplo las bombas molotov; y lo segundo agresiones físicas que produzcan lesiones a docentes, asistentes de la educación y manipuladoras de alimentos (Radio Duna, 2018).

Pero, en verdad, la pregunta que surge es ¿Qué llevó a generar que en los establecimientos educacionales se den dichos casos? ¿En qué momento el respeto mutuo que existía en las escuelas falló?

Quizás la respuesta se encuentre en el papel que debe desempeñar el Estado. Es importante para el proceso político, además, los mecanismos institucionales por los que se toman las decisiones públicas podrían contribuir en mejorar o empeorar la probabilidad de que las decisiones públicas reflejen los intereses reales de la ciudadanía y no sólo los intereses especiales (Stiglitz, 2000).

Respecto a la posible visión que el gobierno utilizó como estrategia para resolver el problema de la violencia en las escuelas, principalmente en los establecimientos emblemáticos, probablemente estos vieron el problema como un elemento funcional dentro del sistema social. Los problemas sociales son inevitables y necesarios debido a que exclusivamente con ellos se puede definir lo aceptable y lo inaceptable, lo bueno y lo malo, sirviendo esas desviaciones para fomentar un cambio al igual que para reforzar las nociones dominantes del comportamiento aceptable (Parsons, 2007). El problema surge cuando, al *intencionar* dichas desviaciones, no se asegura la contención de los conflictos, asegurando que estos alcancen niveles de crisis. Así, tal como ocurrió en Chile con la violencia estudiantil y el

estallido social, puesto que no necesariamente se concretaría el principio de que los problemas son soluciones sociales.

En síntesis, conforme a lo anteriormente expuesto, la estrategia política de disminuir la violencia en los centros de educación, principalmente en la comuna de Santiago, no obtuvo los resultados esperados de disminuir y erradicarlos del sistema educativos. A consecuencia principalmente de la discordancia entre las problemáticas que surgieron con las políticas instauradas, centradas principalmente en la persecución penal, condicionada al tratamiento mediático que los medios de comunicación le dieron, generaron un aumento en las alteraciones al orden público y daños a la propiedad conforme a los ejecutados durante el período previo a la implementación de la Ley Aula Segura.

Aula Segura fue una política reaccionaria, en tanto reactiva, que llegó tarde a la posible crisis en la educación. Por lo tanto, no se solucionarán los problemas. La respuesta esperable era un aula ciudadana de profesores y directores capaces de educar en la no-violencia (Retamal, 2018). Es necesaria, más bien, la comprensión de un Aula Ciudadana para el fortalecimiento de la democracia, el respeto mutuo y el enriquecimiento de nuestra vida cultural.

Referencias

- Baeza, A.** (19 de junio, 2019). Joven Resulta con Rostro Quemado con Molotov en medio de Desórdenes en Instituto Nacional. *LT – La Tercera*. www.latercera.com/nacional/noticia/joven-resulta-rostro-quemado-molotov-medio-desordenes-instituto-nacional/706179/
- Biblioteca del Congreso Nacional.** (2019). *Historia de la Ley N°21.128. Aula Segura*. https://www.bcn.cl/historiadelaley/finlead-min/file_ley/7604/HLD_7604_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf
- CIDH.** (2017). *Garantía Interamericana de Derechos Humanos. Hacia la Garantía Efectiva de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CNN Chile.** (15 de octubre, 2019). Así Quedó la Oficina de Inspectoría del

Instituto Nacional que Fue Quemada. *CNN Chile*. https://www.cnnchile.com/pais/fotos-oficina-instituto-nacional-quemada_20191015/

Conferencia Mundial de Derechos Humanos. (2013). *Declaración y Programa de Acción de Viena. 20 Años Trabajando por tus Derechos. 1993–Conferencia Mundial de Derechos Humanos*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Docu-ments/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf

Cooperativa.cl. (3 de agosto, 2011). Hinzpeter Vinculó Peaks de Victimización a Manifestaciones Estudiantiles. *Cooperativa*. <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/seguridad-ciudadana/hinzpeter-vinculo-peaks-de-victimizacion-a-manifestaciones-estudiantiles/2011-08-03/085807.html>

Cooperativa.cl. (20 de agosto, 2019). Carabineros Se Instalieron en el Techo del Instituto Nacional para Evitar Incidentes. *Cooperativa.cl*. <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/educacion/cole-gios/carabineros-se-instalaron-en-el->

[techo-del-instituto-nacional-para-evitar/2019-08-20/085834.html](https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/educacion/cole-gios/carabineros-se-instalaron-en-el-techo-del-instituto-nacional-para-evitar/2019-08-20/085834.html)

Cruzat, L. (15 de octubre, 2019). Tres Colegios Concentran los Lanzamientos de Bombas Molotov, Detenciones e Ingresos de FF.EE. *El Mercurio — Cuerpo C*. <https://digital.elmercurio.com/2019/07/11/C/2B3KIJ2H?fromSearch=1&q=instituto+nacional&GotoArticle=4B3L06NJ>

Defensoría de los Derechos de la Niñez. (2019). *Informe Anual 2019. Derechos Humanos de Niñas, Niños y Adolescentes en Chile*. Equipo Defensoría de la Niñez. https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2019/docs/Cuenta_Publica_e_Informe_Anual_2019.pdf

Delgado, F. (6 de marzo, 2020). Incidentes en el Exterior del Instituto Nacional: Encapuchados Lanzan Molotov contra Carabineros. *Biobiochile.cl*. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-metropolitana/2020/03/06/incidentes-en-el-exterior-del-instituto-nacional-encapuchados-lanzan-molotov-contra-carabineros.shtml>

Foucault, M. (2018). *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la Prisión*. Siglo XXI Editores.

- Ministerio de Educación.** (19 de diciembre, 2018). Presidente Sebastián Piñera Promulga Ley Aula Segura. *Ministerio de Educación*. <https://www.mineduc.cl/presidente-ley-aula-segura-promulgacion/>
- Müller, P.** (2010). *Las Políticas Públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Parsons, W.** (2007). *Políticas Públicas. Una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas*. FLACSO.
- Peters, B. G.** (1992). Public Policy and Public Bureaucracy. In D. Ashford (ed.), *History and Context in Comparative Public Policy*, 283-316. University of Pittsburgh Press.
- Polidano, Ch.** (2001). Why Civil Service Reforms Fail? *Public Management Review*, 3 (3), 345-361. <https://doi.org/10.1080/14616670110050039>
- Retamal, J.** (2018) ¿Aula Segura o Aula Ciudadana? *Revista Saberes Educativos*, (2), 162-177. <https://doi.org/10.5354/2452-5014.2019.52121>
- Sabatier, P.** (2010). *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas*. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina.
- Shepsle, K.** (2007). Estudiando las Instituciones: Algunas Lecciones del Enfoque de la Elección Racional. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16 (1), 15-34.
- Sour, L.** (2008). *El Enfoque Económico en el Estudio de las Políticas Públicas*. Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Stiglitz, J.** (2000). *La Economía del Sector Público*. Antoni Bosch Editor.
- Torres, J., y Santander, J.** (2012). *Introducción a las Políticas Públicas*. Instituto de Estudios del Ministerio Público.