

**DEBATES, ACCION COLECTIVA Y ACCION PUBLICA ENTORNO AL
MODELO NEOLIBERAL CHILENO. Un análisis desde la reforma educacional
del gobierno M. Bachelet**

M. Inés Picazo Verdejo
mpicazo @udec.cl
Universidad de Concepción, Chile.

Christelle Pierre
krystelpier@gmail.com
Universidad de Concepción, Chile.

Work really in progress. Por favor no citar ni difundir sin permiso de las autoras.

Introducción

Durante los años 2006 y 2011 se despliegan en Chile dos extraordinarios movimientos de descontento ciudadano liderados por los estudiantes secundarios y universitarios respectivamente. Las manifestaciones configuran sendos fenómenos de protesta colectiva como no se había conocido desde que el país recuperó la democracia. El origen de los movimientos no es una crisis abierta, política o económica, sino el fruto de efectos acumulados e inesperados de un modelo de desarrollo basado en la economía social de mercado. Miles de personas salieron a las calles de todo el país denunciando aquello que el modelo neoliberal de los Chicago boys y las políticas focalizadas de los cuatro gobiernos de centro-izquierda de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2010) habían legado a la sociedad: deficiente calidad de servicios públicos, crecimiento de la brecha de desigualdad social, segregación educacional, desfinanciamiento del sistema público, endeudamiento familiar, insuficiente regulación pública, privatización de sus destinos sociales, miedo al futuro.

Antes de la explosión estudiantil existieron descontentos sectoriales con grados dispares de adhesión social –portuarios, zonas extremas, mapuches-. Sin embargo ninguno derribó el modelo dominante en el sentido que no lograron instalar una manera diferente de ver los problemas, ni tampoco generaron más adhesión social que la sectorial, ni formularon hipótesis que hicieran sentido sobre las que fundar soluciones a los problemas que presentaba el modelo.

Sin embargo, el descontento estudiantil y ciudadano se extiende más allá del campo educacional y comparte la crítica al “milagro chileno” proveniente de voces disidentes nacionales (Moulián, 1997, Mayol y Azocar, 2011, Mayol, 2012, Ruiz, 2013, Garretón, 2013) como de instituciones internacionales (PNUD, 1998, OCDE, 2004) que habían alertado desde hacía tiempo de las paradojas de un modelo que alinea el crecimiento con el mercado y deja la equidad social a la acción de políticas focalizadas.

En su dimensión empírica, el objetivo de este trabajo es analizar el proceso que condujo a la reforma educacional de la Presidenta Bachelet el año 2014, reforma que constituye una de las demandas de sendos movimientos estudiantiles. El inicio del proceso lo situamos el año 2006 con la Revolución Pinguina de los estudiantes secundarios pues es cuando aparece el primer gran cuestionamiento social al modelo. Nuestro análisis se centra en la acción pública, en la acción en tanto que cambio, pues nos interesa no sólo la reforma del sector educacional como *issues* de la decisión del poder político sino como parte del estado en acción e interacción con otros actores del sistema político.

En su dimensión teórica, nuestro objetivo es proponer una relación entre debates, representaciones y cambio de políticas públicas. El fenómeno es interesante pues muestra que la existencia de problemas sociales no conduce automáticamente a cambios en la acción pública. El análisis de este fenómeno lo realizaremos desde la literatura que postula la capacidad de las representaciones cognoscitivas en el diseño de las políticas públicas. La perspectiva cognoscitiva de la corriente francesa y particularmente la noción de referencial es pertinente para analizar la génesis de problemas públicos como resultado de un proceso en el que participan actores no situados en posiciones estratégicas de poder, como es el caso de los estudiantes. Veremos como las anomalías del “modelo chileno” se convierten en problema público tras un proceso de reinterpretación cognoscitivo realizado en diferentes foros que se articula con un

proceso de movilización social liderado por estudiantes hasta transformar las relaciones de poder al interior de las arenas de decisión de políticas públicas.

Es la nuestra una *demarche* hipotético-deductiva

Cabe preguntarse entonces ¿Cómo emergió un nuevo referencial o visión de los problemas sociales?, y ¿Cómo explicar la instalación de ese nuevo referencial en la agenda educacional de Michelle Bachelet?

Nuestro trabajo está estructurado sobre el supuesto teórico de la influencia de las representaciones sobre las relaciones de poder, es decir, sobre la existencia de una dialéctica entre los foros de producción de ideas y las arenas de su institucionalización (Parte I). Esta influencia la situamos en dos niveles en nuestro estudio: el de la movilización y el de la reconfiguración de los clivajes y actores de diversas arenas políticas. Veremos cómo el referencial interviene sobre el proceso de producción de políticas públicas modificando: i) Las capacidades de los actores a movilizar recursos. En efecto, las representaciones tienen un efecto sobre la capacidad de los líderes y de los grupos a impulsar movilizaciones sociales particularmente aumentando la adhesión de los militantes morales. ii) La redefinición de los campos y de los actores de la arena política. La producción y promoción de un nuevo referencial puede implicar una diferente demarcación de las arenas y de los actores implicados en esas problemáticas.

La hipótesis general es que el poder de los estudiantes, tras una etapa de aprendizaje, residió en su capacidad a construir una imagen del modelo chileno como injusto y abusivo y a generar un marco de interpretación del orden futuro basado en derechos (Parte II).

Pero la producción de ideas no es suficiente para conquistar el poder. En la esfera política la fuerza de las ideas se mide por el nivel de voluntades que logra movilizar. Particularmente el movimiento estudiantil buscó movilizar en la calle a ese “concertacionismo desilusionado”, que identificamos como de clase media, económicamente más cerca de las clases populares e ideológicamente confiados en un país más progresista, justo y democrático. La hipótesis es que la amplia y sostenida movilización social se explica por la conjunción entre el marco de interpretación que hacen los individuos de su propio malestar y el referencial propuesto por los estudiantes (Parte III).

En el segundo gobierno de Bachelet (2014-2018) el giro post-neoliberal hacia una sociedad de derechos ilustra la institucionalización del referencial, como veremos a partir del análisis de la reforma educacional propuesta. La hipótesis es que la recomposición de las políticas educacionales no puede entenderse fuera de la influencia del movimiento estudiantil (Parte IV). Es la nuestra una mirada de la reforma como el resultado de una lucha simbólica entre dos mundos: el que lucha por su conservación, defendiendo con cifras y estadísticas las bondades del orden vigente; y el que se quiere instalar, fundado en el reconocimiento del derecho a la educación gratuita y de calidad para todos. En el fondo, es una lucha por el poder, desde la batalla de las ideas, con las armas de las palabras, los argumentos y las evidencias. En ello residió el mérito del movimiento estudiantil. Frente a un gobierno y una clase política cuyo referente era un modelo económico y social deslegitimados, los estudiantes crean su propio “sentido de orden” logrando, como diría Norbert Lechner (2006: 215) “trascender la *facticidad* mostrando la factibilidad de lo posible”.

Políticas públicas: de la producción a la institucionalización de ideas

Afirmar que la formulación de una política pública se explica porque sus autores son portadores de un marco cognitivo particular, no es novedoso. De todas maneras, ¿qué acción humana no responde a una forma particular de entender, de pensar, de aprehender, que orienta las causas que defendemos, las estrategias que emprendemos, los objetivos que perseguimos o las decisiones que adoptamos? Sin embargo, las ideas como variable explicativa, son escasamente interpeladas en Chile por los analistas de políticas públicas, entregados a factores institucionales o de satisfacción de intereses.

Empleamos el término ideas aquí como una construcción mental que guía la acción del individuo y que es susceptible de transformar la realidad social, tras un proceso de redefinición cognitiva. Al mismo tiempo un efecto de *feed back* se produce puesto que las ideas surgen en un espacio social y en un tiempo particular que las puede condicionar. Consideradas así las ideas como fuentes de “poder”, estas pueden ser utilizadas por un actor para imponer su visión sobre el mundo o sobre un problema particular.

En el análisis de las políticas públicas, la dimensión cognoscitiva y normativa de la acción de los actores ha guiado numerosos trabajos sobre los procesos previos a la adopción de una política pública (Jobert y Muller (1987), Hall (1993), Sabatier y Jenkins-Smith (1999), Schön y Rein (1994),). Estos trabajos han contribuido a la conceptualización y análisis de las políticas públicas en tanto que producción intelectual a partir de nociones como el referencial, paradigma, sistema de creencias o marco.

En este trabajo seguiremos la perspectiva cognoscitiva francesa teorizada por Bruno Jobert y Pierre Muller. Adoptamos una mirada particular que relaciona las ideas con la conducción de la acción gubernamental. Consideraremos que en el proceso de elaboración de políticas públicas las ideas son indisociables de la identidad colectiva de los actores y de la definición de sus intereses individuales o colectivos. Desde esta perspectiva, las políticas públicas no serán simplemente la respuesta a problemas sectoriales o globales concretos. Son también momentos y espacios o foros, en cuyo seno se van a confrontar las diferentes visiones del mundo que portan los actores involucrados.

Foros y arenas de políticas públicas

Desde el punto de vista de la relación de las ideas a la formulación de políticas públicas, la noción de foro resulta muy útil al permitirnos decorticar y hacer inteligible la heterogeneidad de alternativas susceptibles de orientar una acción pública determinada.

La noción de foro como lugar de discusión, de argumentación, de confrontación de visiones sobre un problema público particular o sobre principios básicos de la acción política, supone reconocer que no sólo en las fronteras reservadas de ciertas elites o grupos de interés se puede discutir legítimamente y con consecuencias políticas sobre problemas públicos. La noción de foro implica que la discusión se extienda a la escena pública, a la *polis*, que no existe una escena pública unificada que reunirá a la diversidad de actores de una política pública. La diversidad de foros ilustra por tanto, la

diversidad de ideas que pueden existir alrededor de un mismo problema público y de las acciones para solucionarlo.

La definición de foro dada por Bruno Jobert nos servirá de punto de partida en la conceptualización de los foros chilenos. Para Jobert, son espacios de debates de políticas públicas “desarrollados alrededor de *enjeux* y de reglas de argumentación específicas” (1994:12). Los foros serían entonces espacios más o menos institucionalizados, de discusión y de renovación de ideas y de producción y de socialización -deliberada o no- de una concepción de los problemas públicos y de su salida.

Adoptaremos una distinción básica que caracteriza la adopción de una política pública desde la perspectiva de las ideas como un proceso que marca la división del trabajo intelectual en dos momentos: a) el proceso de discusión, de interpretación, de definición de la realidad social que ocurre en los foros públicos y b) el proceso de negociación, de selección entre las alternativas propuestas, que tiene lugar en la arena política.

La distinción neta entre espacios de argumentación y de negociación, no siempre es evidente e incluso en ciertos casos como el foro de la comunidad de políticas públicas de la educación constituido en 2006, es a la vez una arena de negociación. Sin embargo, las reglas de entrada y de argumentación en el foro-arena que hemos analizado en este trabajo, difieren de aquellas de los foros de discusión y de exploración de alternativas.

Siguiendo la taxonomía propuesta por Bruno Jobert (1995), distinguiremos cuatro ideales-tipo de foros que agrupamos en dos: los productores de ideas, representaciones, de sentido sobre las políticas públicas en cuestión (de expertos, de economistas y de la retórica política). Y el foro-arena de la comunidad de políticas públicas donde tiene lugar la reutilización o institucionalización de las ideas.

Los foros como espacios de debates de políticas públicas

El foro de expertos no constituye un espacio de discusión más o menos institucionalizado que les sea propio pues los expertos participan a la vez de la controversia científica, de la retórica política, o de la comunidad de políticas públicas (1995). Definidos indistintamente como “círculos de expertos” o “comunidades epistémicas” su objetivo es el mismo: elaborar un diagnóstico sobre un problema emergente y proposiciones que permitan actuar en su resolución.

En el caso chileno existen varios foros de expertos que adoptan la configuración de fundaciones. Sus integrantes comparten el status de *intelligentsia* disidente de la visión mayoritaria de la Concertación de Partidos por la Democracia. Sus análisis, aunque sobre problemáticas diversas, comparten el interés por las transformaciones modernizantes neoliberales y sus consecuencias. En particular, los foros de expertos se caracterizarán además por su apertura a ideas foráneas, gracias a la participación de algunos de sus miembros en congresos internacionales u otros espacios de naturaleza similar.

El foro científico de economistas, está presidido por la búsqueda de la excelencia al interior del paradigma dominante y por el rigor científico de sus controversias y análisis. Dentro de este foro Jobert distingue el grupo de los economistas científicos,

más sensibles a las variaciones paradigmáticas que los asesores gubernamentales. En el caso chileno, consideraremos el foro científico como una comunidad homogénea de actores con el mismo estatus de científicos. Se trata de foros de carácter internacional como la UNESCO o la CEPAL.

En el foro de la retórica política, o forum político, la batalla de ideas está definida por la conquista o la conservación del poder político mediante la construcción de coaliciones socio-políticas que buscarán deslegitimar al adversario sobre el escenario de la comunicación política. Con frecuencia está habitado por intelectuales encargados de renovar la retórica política de los políticos profesionales, actuando desde posiciones privilegiadas de la comunicación política. Pero la naturaleza científica o pertinente del conocimiento es menos relevante que en los dos foros anteriores. El foro de la retórica política se descompone en diferentes escenarios cuyo denominador común es el rechazo de posiciones excluyentes o de suma cero y el aprecio de las estrategias de consenso. Coincidimos con Boussaguet y Muller (2005) en que el impacto del forum político dependerá del proceso de inclusión en la agenda. En nuestro trabajo el forum político ocupa un rol relevante en el contexto de alternancia política que lleva a M. Bachelet a su segundo mandato. Antes de ello los partidos políticos de derecha mantenían posiciones de status quo mientras que los de la oposición se movían en una retórica desarticulada y reactiva a los movimientos de estudiantes y gobierno.

La configuración institucional de los foros los distingue de cualquier aproximación a un grupo social o político. Los actores que los integran responden a criterios sociales o políticos comunes que permiten o no la entrada al foro de nuevos miembros o la exclusión de otros y que definen su legitimidad en los debates: el conocimiento y la experticia sobre educación para algunos, la excelencia científica para otros o una afinidad ideológico-política en otros casos.

El foro-arena de la comunidad de políticas públicas como espacio de selección e institucionalización de ideas

El foro-arena de la comunidad de políticas públicas es una construcción social fundada sobre compromisos entre un misceláneo grupo de actores que pueden proceder o no de otros foros, como por ejemplo elites políticas, elites administrativas, expertos, representantes de la sociedad civil, del mundo sindical o de la Iglesia, entre otros. Siempre y cuando los intereses de unos y otros actores y las representaciones cognitivas en las que se inscriben no sean incompatibles, la unidad de la coalición permanecerá estable.

El objetivo es lograr una definición compartida de la realidad social sobre la que se sustente un compromiso entre todas las partes que permita definir acciones políticas concretas. En este escenario negociador, se produce la selección entre diferentes alternativas provenientes de los demás foros e importadas hasta éste por los miembros que lo componen. Como señala Bruno Jobert, no es sino “la culminación de un proceso, a veces largo, de construcción de la realidad social, de filtración y de estilización de las diferentes interpretaciones posibles que implica, a menudo, a un conjunto de actores y de instituciones específicas”(1995).

Desde la perspectiva que hemos adoptado, el foro-arena de la comunidad de políticas públicas no es sólo el escenario donde los debates están orientados por la búsqueda de un compromiso que permita pasar a la acción política. Es también un espacio de selección de ideas antes de su institucionalización en políticas públicas. Esto significa que no todas las ideas importadas desde los foros de discusión a la arena de negociación serán finalmente traducidas en programas educativos, es decir, no todas serán institucionalizadas, sino que algunas otras pueden ser desechadas.

Es en este foro donde el análisis empírico muestra la importancia de la dimensión política en la definición de las ideas que serán seleccionadas y de las reglas que hacen posible el compromiso. En primer lugar, las ideas que integran el foro-arena no lo hacen solamente dando cuenta del referencial particular al actor que las porta, sino que son instrumentalizadas en las estrategias de los actores por la conquista del poder político. En segundo lugar, la necesidad de un compromiso sobre un orden político y social alternativo filtrará el acceso de los actores al foro-arena. Estos serán admitidos fundamentalmente por identificarse con una misma corriente política y por suscribir el mismo proyecto político de país. En nuestro estudio hemos considerado dos diferentes configuraciones de foro-arena de la comunidad de políticas públicas. El primero se genera como salida a la crisis que vive el sector educacional el año 2006: Consejo asesor presidencial para la calidad de la educación. El segundo, vive y se desarrolla en contexto de competición electoral, de lucha por el poder político y está configurado por la coalición de centro-izquierda Nueva Mayoría. Al interior de éste, las posiciones críticas o las disidencias al interior de él serán raras, a pesar de la heterogeneidad de actores que lo integran y de la distribución desigual de los recursos políticos entre ellos (Democratacristianos, socialistas, “pepedés”, comunistas, radicales, entre otros). En el contexto de competición electoral que señalamos, constatamos el peso muy importante de individuos procedentes del foro de la retórica política, es decir, de los actores políticos, entre los que existe a su vez una repartición desigual del poder al interior del foro, según el mayor o menor poder electoral del partido político al que representen. No obstante, el *enjeux* del foro-arena sigue siendo la búsqueda de un compromiso, y las reglas de juego, el intercambio y el consenso.

El proceso de definición de una representación común, o referencial, es lo que pone término a las relaciones de fuerza, a la confrontación de intereses que caracteriza la fase de negociación.

Las políticas públicas como institucionalización del referencial

En los análisis de Jobert y Muller (1987), las nociones de referencial y de mediador son fundamentales en la relación entre la dimensión cognoscitiva y la acción concreta del Estado a través de políticas públicas. El “referencial global”, es la imagen social de toda la sociedad, es decir, es una representación global alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales (educación, salud, pobreza, reforma del Estado...).

Jobert y Muller (1987) señalan que, las normas del referencial global están ligadas a los valores dominantes de la sociedad, es decir, a la percepción que se tiene de la vida, de la sociedad, etc. La utilidad importante en nuestro análisis, de la noción de referencial

global, es que no presupone un consenso entre los individuos, sino que permite delimitar el campo intelectual al interior del cual van a organizarse los conflictos. Los mismos valores que lo componen pueden ser motivo de confrontación, por ejemplo, el papel que el Estado debería tener en educación.

El referencial “sectorial”, sería “la imagen dominante del sector, de la disciplina, de la profesión”. Al igual que el referencial global, no es considerado completamente racional, pues corresponde a la percepción que tienen los grupos dominantes en el sector; pero tampoco es completamente arbitrario, pues da cuenta de los intereses de los actores que participan en su construcción social. Al interior del sector, la confrontación entre concepciones distintas, incluso opuestas, sobre la naturaleza y los límites del sector no está excluida. La confrontación puede producirse al interior de un mismo foro o entre los distintos foros. Lo destacable es que, el referencial que dominará sobre los otros será aquel que se ajuste a las normas del referencial global. La antesala de la decisión pública sobre una política pública, está precedida por la definición de esa relación entre la sociedad global y el sector, entre el referencial global y el sectorial (RGS).

La diversidad de referenciales explica la diversidad de visiones diferentes sobre un problema público. Desde el punto de vista teórico, es posible encontrar diferentes referenciales presentes en un mismo foro funcionando en competición entre ellos, o pueden darse discrepancias sobre alguno de los valores que lo componen o sobre las estrategias para materializarlo. Esto quiere decir que la emergencia de un referencial particular que abalice las discusiones o establezca los términos de la negociación, no impide la aparición de posiciones diferentes al interior de los foros. Es esta una de las diferencias esenciales entre la noción de referencial y la noción de paradigma que propone Peter Hall (1993). Para Hall un paradigma es “un marco de ideas y de normas que especifica no sólo los objetivos de la política y el tipo de instrumentos que pueden ser usados para alcanzarla sino la naturaleza de los problemas que afrontarán” (1993: 279). Pierre Muller señala que lo que los distingue son las condiciones de su invalidación pues “mientras que un paradigma será invalidado *in fine* a través de la prueba de la verificación experimental el referencial pasa por una transformación de las creencias de los actores concernidos” (2000: 193-194). Es decir, el referencial no elimina las visiones divergentes sino que se convierte en aquella que logra imponerse en un momento dado de la mano de un actor cuya visión sobre la génesis del problema, los valores y la salida permearán la acción pública.

Nuestro análisis muestra además, que no es una supuesta disonancia entre el referencial del sector y el global lo que funda el cambio de políticas públicas, como señalan los autores franceses sino la interpretación de los efectos no esperados del referencial dominante. El movimiento estudiantil en un rol más próximo al de emprendedores u *outsiders* de Becker que a los mediadores franceses será actor clave en la construcción del malestar ciudadano como problema público.

Siguiendo a Jobert y Muller, el referencial comprende tres dimensiones: cognoscitiva, normativa e instrumental. El referencial realiza una interpretación de la realidad social a partir de ciertas hipótesis causales asegurando así una mayor inteligibilidad de la realidad social, a menudo compleja. Define los principios de justicia que orientarán y

legitimarán la acción pública. El referencial combina estos conocimientos y esta normas en programas e instrumentos de políticas públicas.

Lógicamente desde posiciones estratégicas, la visibilidad de la que gozan las elites profesionales, políticas e intelectuales les confiere un rol mucho más importante en el proceso de producción de representación del mundo que es un referencial. Sin embargo, la noción de referencial no postula una teoría únicamente elitista de la producción del referencial y del cambio de la acción pública. Aunque la mayor parte de la literatura desde las perspectivas cognoscitivas atribuyen el cambio de políticas públicas a actores estratégicos, en los últimos años masivas y sostenidas manifestaciones sociales se han dado en diferentes contextos políticos (Brasil (2014) España (2011), Canadá (2012)) mostrando cambios en las políticas públicas tras la intrusión de actores colectivos al margen de espacios de poder.

Su poder ha residido además, en su capacidad a representar objetivos más amplios que los de su propio sector. En el caso de Chile, esta “desectorización” de los fundamentos de las crisis cuestiona al mismo tiempo los pilares del neoliberalismo que el sistema de representación de intereses. Después de haber enterrado al Estado y en el marco de una crisis financiera global, los referenciales portados por actores situados en posiciones no estratégicas, como los estudiantes, reivindican las capacidades del Estado para asegurar cohesión social al mismo tiempo que se le critica la conducción unilateral de los asuntos públicos. Este doble sentido de la relación Estado-sociedad, más allá de su carácter paradójico, está caracterizado por un retorno de lo político como bien lo ha recogido el informe 2015 del PNUD para Chile.

Es justamente en la dimensión política, donde reside una de las mayores propiedades de la noción de referencial en relación a las otras tres perspectivas cognoscitivas de políticas públicas. El referencial es una noción que pone en relación las representaciones, los actores y el poder.

El referencial como producción de sentido

La problematización de la cuestión estudiantil

Entendemos por problematización aquella fase en el transcurso de la cual un cierto número de actores va a percibir una situación como anormal y la van a calificar de una manera particular hasta instalarla en el centro de las demandas sociales dirigidas a la autoridad pública. La problematización exige tanto la redefinición de las reglas y principios que fundan esa realidad vista como anormal, la propuesta de una salida a ella como del planteamiento de la acción (Muller y Surel, 1998).

Antes de la Revolución Pingüina de los secundarios en 2006 el referencial dominante de una economía social de mercado no había generado oposiciones políticas contrarias salvo en la corriente crítica interna a la Concertación, “los autoflagelantes” o el Partido Comunista. La legitimidad del modelo tampoco estaba cuestionada en la mayoría de los *think tanks* del país. No era menos cierto el aumento importante de fondos públicos para la educación; la creación de numerosos programas; y las cifras que avalaban un orden orientado hacia las estadísticas y los rankings: tasa de cobertura escolar del 100%, rondando ese porcentaje en el secundario; y en educación superior cerca del 70% de los estudiantes universitarios representan la primera generación familiar en la universidad.

Aunque el exhaustivo Informe de la OCDE (2004) hecho público poco tiempo antes diagnostica las debilidades y fortalezas del sistema educacional chileno en todos sus niveles y afirma que sigue una estructura de clases sociales con conocimiento de causa. Será gracias a las protestas de los secundarios cuando se comience a cuestionar socialmente la legitimidad de un sistema educacional que parecía haber naturalizado aquel proverbio de “cada oveja con su pareja”. Antes de las grandes protestas del 2006 y 2011 los estudiantes junto a otras voces sociales y a una comunidad epistémica de izquierda abiertamente crítica, coinciden en distintos espacios de trabajo y de discusión sobre el carácter injusto y abusivo del sistema educacional chileno. El malestar social se expresó en diferentes foros integrando a actores sociales de campos distintos pero manifestando una preocupación común por la educación pública y el derecho a la educación de todos.

Fue particularmente importante el Congreso Nacional de Educación celebrado en la Universidad de Santiago, en septiembre 2009, en la antesala de nuevas elecciones presidenciales. Fue éste el corolario de un proceso de discusión a lo largo del país cuyas conclusiones fueron importadas poco después a las demandas que los estudiantes levantaron el 2011¹⁸.

Las paradojas del modelo modernizador chileno

El año 2011, el malestar social con el modelo económico y el orden político (PNUD, 1998; Brunner, 1998; Mayol, 2011, 2012) era real, objetivo, aunque aún no generaba movilizaciones colectivas capaces de proponer un orden distinto.

En 1998 el informe anual del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo será la primera voz de alarma pública de la paradoja de la modernización chilena. Esta reside

¹⁸ En el Congreso participaron asociaciones de alumnos secundarios, universitarios, padres, funcionarios, profesores, académicos e intelectuales.

en la distancia entre los datos macroeconómicos objetivos del éxito del modelo chileno y los datos subjetivos que indican un malestar, una profunda insatisfacción social.

“Avances importantes en el desarrollo chileno, junto a grados más o menos significativos de desconfianza, tanto en las relaciones interpersonales como en las relaciones de los sujetos con los sistemas de salud, previsión, educación y trabajo. El malestar que se observa hace pensar que los mecanismos de seguridad que ofrece el actual "modelo de modernización" resultan insuficientes o ineficientes”. (PNUD 1998 : 9).

El mantenimiento del modelo modernizador de los Chicago *boys*, no se debe a una supuesta socialización de sus valores fundadores entre una mayoría social. Al contrario, importantes sectores de la opinión pública y estudios critican la calidad de los servicios privatizados y sus consecuencias en el aumento de la desigualdad. (Social Watch 2003, 2005; PNUD 2004; Senado de Chile, 2012). ¿Cómo explicar que esta visión pesimista del modelo de modernización no haya producido durante veinte años movilizaciones sociales de envergadura transformadora?

A pesar de la frustración de expectativas, los chilenos se habían adaptado a las reglas y costos que les imponía el modelo sosteniendo un doble discurso, el de malestar y el de resignación. Esto ha sido posible gracias a lo que Mayol y Azócar (2011) denominan “adaptación subjetiva rebelde”. Este término se refiere a la configuración progresiva de una adaptación del comportamiento de los ciudadanos capaces de criticar el orden existente desde una actitud de resignación. El malestar se sufre individualmente pero no existe capacidad para generar un repertorio de acciones colectivas ni de construir discursos que produzcan transformaciones de los disfuncionamientos del modelo, menos aún en una sociedad altamente despolitizada.

Según Mayol (2011), los sectores medios-bajos tienen percepciones contrastadas de la movilidad social. Pesimistas si se considera la sociedad globalmente, dan cuenta al mismo tiempo de expectativas personales positivas muy por encima de su capital social, cultural y económico. Como si el esfuerzo personal fuera suficiente para sortear las inclemencias del trabajo o de la vida. “Dos ideas han sostenido esta promesa –señala el líder estudiantil Figueroa-: que tanto el ingreso como la salida del sistema se inspiran en el premio al mérito sin distinguir condición social y que el paso por la educación, en especial la superior, es garantía de movilidad social” (2013:83). La denuncia de la meritocracia será aprehendida por los estudiantes como una de las razones del malestar social. Pronto será interpretada, y es aquí donde reside su fuerza social movilizadora, como la privación de un derecho. El mito meritocrático se convierte en una fábrica de fantasías y de frustraciones al mismo tiempo. Como bien lo ilustra Jackson (2013: 29): “Nunca se les dijo qué pasaría si, pese al esfuerzo, fracasarían igualmente. ¿Acaso el 50% de personas que trabajan –y malviven junto a sus familias con menos de 250.000 pesos al mes- son unos vagos? Esa es la cara no contada de la moneda”.

Las paradojas del modelo modernizador chileno se convierten en uno de los mayores desafíos de la movilización estudiantil: revolucionar a una mayoría social bajo la promesa de un proyecto de sociedad mejor para todos mañana en lugar de destinos individuales y posibles hoy.

El malestar social con el modelo educacional

La separación entre la experiencia cotidiana de las personas y el exitoso modelo chileno se sentía especialmente grave en el campo de la educación por la esperanza depositada por los chilenos en su función social.

Desde 1990 a pesar del importante gasto público y de los programas focalizados el acceso a la educación de mejor calidad ha está condicionado por la herencia social. Por estas razones, para los estudiantes el sistema educacional está en crisis. Una de las causas radica en la consolidación de las transformaciones sociales privatizadoras del gobierno militar (1973-1990) y prolongadas bajo un “capitalismo de servicio público” en democracia. La noción capitalismo de servicio público ha sido tratada por los historiadores Salazar y Pinto (1999), y ampliamente difundida entre los estudiantes. “El principal rasgo de este capitalismo consolidado en nuestras tierras, señala el líder estudiantil Figueroa-, tiene que ver con la privatización de ámbitos que en pocos lugares del mundo llevan el signo del dinero: la educación, la salud, las pensiones, la vivienda social, entre otras. De allí la incertidumbre que inunda nuestras vidas” (2013:40). En este capitalismo de servicio público la educación adquiere el valor de “bien de consumo” como aseguró el Presidente Piñera; el Estado subsidiario vela por asegurar la libertad de enseñanza, la libre competencia entre establecimientos y las condiciones para que los padres puedan elegir la escuela a la que llevar a sus hijos.

Aunque los cuatro gobiernos de la Concertación (1990-2010) no pretendían profundizar la privatización del sistema educativo iniciado por los militares (Picazo, 2013), la iniciativa de subvencionar con fondos públicos las escuelas privadas y de permitir que éstas pidieran a los padres co-financiar mensualmente la educación de sus hijos, tuvo un efecto contrario. Los problemas de desigualdad social y los niveles de inequidad trataron de superarse a través de programas sociales de discriminación positiva y de mecanismos de financiamiento públicos y privados. Estas medidas individualizaron la responsabilidad social, no mejoraron sustantivamente la calidad de la educación ofrecida, generaron la bancarización de la educación y un fuerte endeudamiento (Atria, 2012; Picazo, Montero, Muñoz, 2013; OCDE, 2011; Monckeberg, 2009) y aumentaron la segregación socioeconómica (Valenzuela et al. 2009).

En consecuencia, el Estado aparece despojado de su histórica función directora de la política educativa, generando una segregación educativa en detrimento de los colegios públicos que, reservados a los pobres, no podían ser sino pobres colegios (Bellei et al, 2008)

Este diagnóstico fue hecho público varios años antes por la OCDE en el informe 2004 sobre la educación en Chile. Los datos entregados por una institución de clara simpatía por el mercado van a alimentar las críticas de las federaciones estudiantiles y de cierta *intelligentsia* disidente¹⁹. Hay una educación muy cara para los que pueden pagarla. Menos cara (subvencionada) para una gran parte de la clase media y gratuita para los que no pueden pagar nada. Una segmentación institucional que representa una fuente de tensión entre el objetivo del movimiento del “voice” colectivo y las tentaciones individuales de tomar el camino propio o “exit”.

¹⁹ Algunos funcionarios de la SEREMI Metropolitana, economistas, OPECH, Fundación SOL.

El referencial de derechos como principio movilizador

En objetivo de este capítulo es mostrar que la batalla de las ideas no busca tan solo modificar las creencias y los marcos normativos como lo postulan las perspectivas cognitivas de políticas públicas. Como demostraremos en este capítulo, lo que importa sino su capacidad a generar compromisos en su defensa por parte de actores más o menos relevantes. Esta capacidad de generar movilización tendrá un efecto directo sobre las relaciones de poder en la definición de las políticas públicas, como veremos en el capítulo siguiente.

El movimiento secundario 2006, cambio en las representaciones y aprendizaje

El movimiento secundario de 2006 corresponde a la irrupción en la esfera pública de una nueva visión del modelo chileno oponiendo su celebrado éxito a la persistencia de profundas desigualdades sociales. El nuevo referencial que cobró vida en los foros científicos como hemos visto en capítulo II, es portado a la esfera pública por los secundarios aunque no logran instalar una problematización que lleve a transformar ni el “modelo chileno” ni las políticas públicas educacionales. No obstante el movimiento es crucial en el proceso de deslegitimación estudiantil y social del modelo de economía social de mercado y en la reconfiguración de los actores de la arena pública.

Consideramos que el movimiento secundario de 2006 constituye sobre todo una fase de aprendizaje de los estudiantes a partir de la cual han reorganizado sus propios marcos de pensamiento y sus estrategias de acción. Las fuentes de aprendizaje se encuentran en la interacción formadora con expertos disidentes por un lado, y en las decisiones de políticas del pasado, por otro.

En abril y mayo de 2006 masivas manifestaciones de secundarios ocuparon las calles y los establecimientos escolares del país configurando la primera expresión de descontento social masivo social y políticamente transversal desde la recuperación democrática. Las protestas se inician con las imágenes televisadas de un liceo público inundado por las lluvias del invierno en una de las localidades más pobres del país. El mediatizado episodio no es nada más que una expresión del malestar estudiantil acumulado por demandas insatisfechas desde el final de los años 1990, con momentos más visibles en 2001 y 2005. Las protestas se fundan a la vez sobre problemas sectoriales concretos como otros de naturaleza política. Mejora de infraestructura, gratuidad transporte, eliminación de los gastos de realización de la prueba de acceso a la universidad, derogación de la regulación heredada de la dictadura, desmunicipalización y rechazo del lucro en la educación. Particularmente la demanda de una educación de calidad para todos convoca a los establecimientos escolares y universitarios privados y públicos así como a una sociedad silenciosa, afectada por una “decepción escéptica” frente a las esquivas “alegrías” sociales prometidas por los cuatro gobiernos de centro-izquierda de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2010). Más de 300 liceos públicos y privados y más de 600.000 personas solidarizan en las calles; cientos de estudiantes arrestado; cambio de ministro. Los medios de comunicación y la literatura (Bellei, 2010) coinciden en definir el fenómeno como de “revolución pingüina”.

Sin embargo, no consideramos que el movimiento sea una “revolución” y ello por dos razones. En primer lugar porque a pesar de la fuerza de la idea de crisis de la educación difundida por los estudiantes sobre argumentos técnicamente fundados y de la masiva paralización social del sector, un cambio estructural del modelo educativo no se produjo. Además, si bien el gobierno no anticipó la crisis, la Presidenta Bachelet supo gobernarla, supo conducirla a través de dos tipos de respuestas políticas y un cambio de ministro. En el corto plazo los estudiantes obtuvieron cambios en la conducción de ciertos programas públicos y en la asignación de fondos especiales a los estudiantes de familias de menos recursos. Paralelamente la Presidenta se compromete a implementar una agenda a medio plazo, conformada por algunas innovaciones institucionales como la creación de una Superintendencia que vele por la calidad de la educación o la reforma de la Constitución. Pero sobre todo la Presidenta anuncia la creación de una Comisión para la modernización de la educación. En realidad, se trata del mismo patrón directivo de cambios sociales empleados desde 1990 por todos los gobiernos de la Concertación. Se trata de foros técnicos y de representación política y social más o menos amplia, fuertemente institucionalizados, son espacios de intercambio de visiones, de reducción de divergencias, de búsqueda de diagnóstico común y de consenso, encargados de evacuar recomendaciones de políticas públicas. Este estilo tecnocrático sustenta el comportamiento refractario de la Concertación a las esporádicas presiones sociales y formas políticas de pensar el cambio fuera de las arenas institucionalizadas.

El movimiento estudiantil hace parte de una continuidad histórica de movilización y de deslegitimación del modelo chileno sobre un diagnóstico compartido de injusticia social y de denegación de derechos sociales. Este proceso de problematización de la cuestión educativa se sitúa entre dos polos de acción colectiva. El mochilazo, del cual es heredero y la crisis social liderada por el movimiento universitario el 2011 al cual alimenta. El movimiento secundario es crucial en la cristalización de un diagnóstico amplio sobre los problemas educacionales, en la problematización pública y en la constitución de una estructura de movilización colectiva. Estas tres dimensiones son fundamentales en las protestas ulteriores. En este sentido interpretamos al movimiento secundario: como una suerte de fase de aprendizaje de la que el movimiento de 2011 ha sido su mejor aprendiz. Ello lo explicaremos a partir de tres dimensiones: la inserción en la agenda de asuntos velados en el modelo precedente; la movilización social amplia; y la confrontación a instituciones políticas y a la práctica del consenso en los cambios de políticas públicas.

En primer lugar, las protestas de secundarios se construyeron sobre una temática muy concreta y transversal: gratuidad del transporte público. Más allá de una agenda estudiantil que calificaríamos de “corta e instrumental”, se da un trabajo estratégico por convertir las reivindicaciones puntuales en contestación generalizada de políticas de educación. Así, critican la fuerte segmentación educativa, la deficiente calidad de la educación según colegios, el mantenimiento de la LOCE, considerada ley bastión de la dictadura. Las demandas interpretan a la mayoría de chilenos (Huidobro, Falabella, Bellei, Mayol, Garcés) quienes adhieren masivamente haciéndolas así legítimas.

Este giro estratégico fue posible por los intercambios que los líderes secundarios tuvieron con expertos disidentes portadores de una visión crítica del modelo educativo. Es el aprendizaje de un corpus de saberes específicos en el seno de reuniones de

expertos lo que hizo a estos líderes técnicamente más competentes en la lucha estudiantil por el modelo educativo. Los estudiantes intercambiaron con economistas de izquierda como Roberto Pizarro o Marco Kremerman, o centros de investigación como OPET, y la Fundación Sol de los que obtenían datos empíricos sobre los que fundar sus análisis y demandas. Particularmente el año 2005 dirigentes se reunieron con un equipo especial del Departamento de educación de la SEREMI de Educación de Santiago a cargo de Alejandro Traverso. Los intercambios concluyen con un documento que fue ignorado por las autoridades ministeriales del recientemente elegido gobierno de la Presidenta Bachelet. A partir de aquí, el movimiento se rearticula de manera inédita sobre la base de esta gran decepción del mundo político.

La segunda característica del movimiento 2006 fue su capacidad a movilizar un público fragmentado entre colegios privados, subvencionados y públicos. Aunque sin duda la amplia adhesión social es uno de los aspectos centrales de su impacto en la arena política, como hemos sostenido en la hipótesis. La explicación de la adhesión por la naturaleza de las demandas no es suficiente para comprender la envergadura y la oportunidad de la reacción social pues prácticamente todos los años los secundarios se manifestaban frente al MINEDUC y participaban de instancias de negociación.

Sostenemos que la construcción y promoción de un referencial de derecho universal de educación gratuita se encuentra en la base de esta capacidad movilizadora. En efecto, una de las características de la cultura nacional chilena reside en las esperanzas puestas por los chilenos en la función social de la educación. Entre el pensamiento progresista de centro-izquierda estaba extendido el “mito” que hace de la educación una palanca de movilidad social, de desarrollo económico y de democratización política.

En Chile la educación ha sido idealizada como una oportunidad de lograr ascensión social y una sociedad más igualitaria. En especial las familias más humildes, concebían la educación como el vehículo que llevaría a sus hijos a un futuro socio-económico mejor que el de sus padres. La clase media por su lado, ampliamente beneficiaria de las políticas de expansión y de gratuidad anteriores a 1973, no sólo valoraba la función social de la educación, sino que sufrió el impacto de las reestructuraciones sociales y económicas de los militares.

Sin embargo, en 1990 año en el que Patricio Aylwin asume su cargo, la ecuación Desigualdad-Educación-Igualdad ($D + E = I$) refleja un cierto agotamiento como consecuencia de las transformaciones modernizantes neoliberales de los años ochenta. Esta ecuación resulta profundamente poderosa por el peso histórico de la educación en un país en el que ésta deviene un asunto de Estado y no sólo de gobiernos, o en el que para muchos "gobernar es educar"²⁰. Una gran mayoría de chilenos está convencido de que faltos de herencia social les queda la educación para contornar eso que Maquiavelo llamó “la fortuna”.

En tercer lugar, la interacción entre los secundarios y las instituciones políticas será también una ocasión de un importante aprendizaje para los estudiantes.

La Presidenta responde a las masivas manifestaciones con la constitución del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación el que al cabo de seis meses deberá proponer reformas estructurales.

²⁰ Discurso a la nación del Presidente radical Pedro Aguirre, 21 mayo 1939.

«El Consejo Asesor Presidencial (...) deberá esmerarse por mostrar caminos para llegar a la educación justa y de calidad que Chile necesita... sugerir propuestas capaces de hacer realidad la gran transformación en la que todos estamos empeñados.» (Bachelet discours annonce création du Conseil)

La oferta inclusiva será el principio del fin del movimiento pingüino. Aunque desconfiaban de la capacidad de representación de las instituciones, aceptaron participar.

Pensamos que es imprescindible que la voz de los estudiantes secundarios se haga escuchar a través de nosotros mismos y no a través de intermediarios ajenos al movimiento de los secundarios. Queremos que los demás escuchen en vivo y en directo lo que pensamos. Esta es la principal razón del por qué participamos en el Consejo Asesor para la Calidad de la Educación (M. Huerta, leader étudiante. Texte Huidobro, 2007, p. 5).

El Consejo se configura como un foro que acoge 81 representantes de la comunidad de políticas públicas: estudiantes de establecimientos públicos y privados, think tanks, padres, de órdenes religiosas, propietarios de colegios, rectores, de pueblos originarios, partidos políticos.

La dinámica general de este foro es el intercambio y la llegada a un compromiso amplio y se encuentra bastante estabilizada por las demandas del movimiento y por el marco normativo y temporal definido por la Presidenta. El intercambio entre las partes parece bastante deudor de las ideas y posiciones producidas al exterior del foro e importadas por expertos e intereses presentes. Para el Presidente del Consejo, Juan Eduardo García-Huidobro, (2008:31), al interior se pueden encontrar dos posiciones sobre la naturaleza y la envergadura de las demandas estudiantiles: la visión técnica portada por expertos y la “visión ética”, es decir, “lo que se considera bueno, aportada por los actores y por todos en cuanto ciudadanos”. La primera se sitúa alrededor de un régimen de provisión mixta en educación, corregido por regulaciones que evitarían los problemas del pasado sobre la calidad y la equidad ya demostrados por los estudios del PNUD (2002) y OCDE (2004). La visión es defendida particularmente por José Joaquín Brunner y Carlos Peña –si bien éste parecía compartir en mayor medida las demandas estudiantiles en el Informe preliminar entregado a la Presidenta-. En la segunda se encuentran todos los actores alrededor de tres “convicciones”: la educación es una prioridad para el país y para las personas, para asegurar crecimiento y movilidad social; la educación necesita cambios a pesar de los progresos; mejoras son posibles pero de manera gradual y fundadas en acuerdos.

Serán finalmente las visiones más conservadoras y la fuerza de la inercia de la política de los consensos entre la Concertación y la derecha, los que marcarán el informe final del Consejo. Su argumento principal sostiene que la calidad de la educación no depende de variables institucionales como la naturaleza jurídica del establecimiento público v/s privado. Las tensiones por instalar una u otra visión del Consejo se dieron desde su constitución anunciando las dificultades de un consenso que terminó siendo precario como lo prueba el abandono del fórum por los estudiantes pocas semanas después de su constitución o la misma explosión estudiantil del 2011.

El Consejo es una ocasión de reestructuración en favor de la tendencia “cambiamos para que todo quede igual” que perdurará durante la presidencia Piñera. Los estudiantes vivirán una segunda decepción. Después del Consejo, la Presidenta Bachelet envía el proyecto de la nueva ley en educación y la ley de creación de la agencia de supervisión de la educación. Dos iniciativas inclusivas de algunas reivindicaciones estudiantiles como el fin de la LOCE y la prohibición del lucro. No obstante, como lo señala el mismo presidente del Consejo, el proyecto de ley “no aborda suficientemente los temas relativos a la justicia y a la igualdad en educación, que han estado en el centro de la reivindicación de los jóvenes” (García-Huidobro 2008 : 33).

El Consejo como la aprobación de la LGE se convierte en sendos momentos de ruptura de confianzas entre el mundo estudiantil y las instituciones representativas del mundo político. Constituyen dos momentos de reconstrucción del referencial de políticas públicas que será movilizado por los universitarios el año 2011.

El movimiento universitario de 2011

Producir ideas desde diferentes foros y cautivar espíritus no es siempre suficiente para conquistar el poder. En las democracias parlamentarias el poder depende de la movilización de un número importante de voluntades. Particularmente el movimiento estudiantil buscó movilizar en la calle a ese “concertacionismo desilusionado”, que identificamos como de clase media, económicamente más cerca de las clases populares e ideológicamente confiados en un país más progresista, justo y democrático.

Uno de los indicadores del éxito de una acción colectiva es el número de personas en la calle. Frente a la resistencia política a transformar el modelo (Bellei et al. 2010; Simonsen, 2012) el camino de la calle parecía evidente para los estudiantes. Aún más cuando el Presidente Piñera, bautiza el año 2011 como “año de la educación superior”, aunque al tiempo declara que “la educación es un bien de consumo”. Los estudiantes fueron pronto conscientes de la necesidad de conquistar a la opinión pública, de generar compromisos de una amplia mayoría social. Asumieron una lógica de agregación de ciudadanos, de organizaciones de la que su retórica y la movilización de recursos dan cuenta. “No queríamos marcha de 7.000 personas (...) sino que queríamos una marcha de 20.000 personas o más, conscientes de nuestras demandas”. (Jackson 2013: 62). Las expectativas fueron desbordadas.

A partir de los datos, el análisis del “ciclo de protesta” (Tarrow, 1994) prolongado durante seis meses nos permite proponer dos dimensiones fundamentales en la base de la generación y movilización del compromiso de miles de ciudadanos. Primero, se dio una conjunción entre el marco de interpretación que hacen los individuos de su propio malestar y el referencial propuesto por los estudiantes. Segundo, el liderazgo de los voceros del movimiento estudiantil fue decisivo en la construcción del referencial.

Una interpretación convergente del malestar

Al igual que durante las protestas del 2006, la primera dimensión que explica el compromiso de los ciudadanos con el movimiento universitario de 2011 es la afinidad

existente entre los fuertes símbolos de la cultura chilena y las temáticas centrales de las demandas estudiantiles. “No hay futuro sin educación pública y de calidad” señalan algunas pancartas estudiantiles. Las familias más humildes y la clase media participaban de esa tradición del Estado Docente, profundamente enraizada en la cultura política chilena, un Estado que provee, regula y financia la educación. Particularmente la denuncia del negocio del lucro en la educación permeará los discursos estudiantiles y las percepciones ciudadanas. “Lucran con nuestras vidas, nuestros sueños, nuestra salud y con los recursos de todos los habitantes de Chile” señala una dirigente estudiantil (González, 2012: 15). “La crítica que estaba puesta sobre la mesa era una crítica esencial que es el tema del lucro en la educación. O sea, si eso no hacía un quiebre social en algún minuto en realidad era que estábamos súper perdidos, ya no habría nada que hacer. Y no fue así”, señala un ciudadano²¹. Las pancartas critican el negocio del lucro: “Se vende educación pública”; “o “La educación es un derecho y no un privilegio”.

Una segunda dimensión explica la conjunción de interpretación del malestar por la habilidad de los estudiantes al interpelar a los ciudadanos a través de construcciones discursivas con un alto valor simbólico asociado a la experiencia traumática de la historia política reciente: “Y va a caer, y va a caer la educación de Pinochet”, coreaban los estudiantes. El sentido era compartido por los ciudadanos: “Me llamó la atención, (...) una lucidez que a nosotros se nos había perdido. Yo recuerdo cuando escuché la primera vez “va a caer la dictadura... la educación de Pinochet” y yo dije “oye, ¡es impresionante!” porque efectivamente es la educación de Pinochet”²². Otros relatos de “militantes morales” en los *focus group* muestran esas razones intangibles de la acción colectiva: “por identificación personal por haber sido estudiante en dictadura”; “por convicciones”; “me sentí llamado por una cuestión histórica personal”; “por un tema de solidaridad uno adhiere inmediatamente a la causa”.

Liderazgo estudiantil 2011

Los líderes universitarios del movimiento 2011 no son militantes sociales que se hayan politizado durante su experiencia movilizadora sino que son líderes políticos que impulsan y canalizan el movimiento social. Esta propiedad nos parece fundamental para entender su trascendencia al interior como al exterior del campo estudiantil.

El movimiento estudiantil está liderado por la Confederación de Estudiantes de Chile, (Confech) que agrupa a las federaciones estudiantiles de universidades públicas y privadas “tradicionales” electas democráticamente. Al interior, el poder se distribuye entre los comunistas como Camila Vallejo, Carol Cariola y Camilo Ballesteros, los cercanos a la Concertación como Giorgio Jackson y los afines a una izquierda más autónoma como Francisco Figueroa o Gabriel Boric. Su capacidad de conducción se mantuvo también frente a los estudiantes de las “universidades privadas no tradicionales”, un sector incapaz de hacer surgir liderazgos nacionales a pesar de que sus problemas habían alimentado el movimiento estudiantil.

Lo interesante es comprender cómo estos líderes, conectados con una izquierda o el centro-izquierda, portadores de exigencias de transformación radical, y hostiles a la

²¹ Focus group con “militantes morales”. Santiago, 16 mayo 2014.

²² Focus group con “militantes morales”. Santiago, 16 mayo 2014

representación tradicional, han generado y canalizado, por un lado, el compromiso de una ciudadanía pasiva y poco politizada y, por otro, la unión de un universo de federaciones estudiantiles. La clave se encuentra en dos elementos: la posesión de competencias intelectuales y técnicas y en la preservación del monopolio del liderazgo al interior del movimiento.

El perfil de los líderes se aproxima al de los emprendedores intelectuales gramscianos capaces de producir una visión particular de la educación, del mundo y del papel de la educación en la construcción de ese mundo. De clase media-alta, procedentes de universidades tradicionales, con importante capital cultural y social. Su retórica es elaborada, directa, técnicamente no compleja, recurriendo al storytelling, poco ideológica pues “hay palabras que generan rechazo” (Boric, 2012: 34). Cómodos antes los medios de comunicación, de experticia suficiente para saber estar tanto como “tribuno” frente al público o como experto orador frente a los “profesionales” del campo político.

Estas competencias fueron socialmente cautivadoras: “A mí me impactó la claridad con la que hablaban. Escuchar al Jackson, a la Camila, era como realmente emocionante que vinieran a remecernos, no pasaba con dirigentes sociales desde hace mucho rato, entonces obvio que uno los seguía, eran como líderes naturales”²³.

El liderazgo era puesto a prueba en ocasiones por las diferentes declinaciones ideológicas de izquierda que amenazan la cohesión interna a la Confech o cuando cuestionan las relaciones con el exterior. En algunos casos, la fisión interna se resolvió por una fuerza contraria: por la existencia de puentes entre líderes estudiantiles y partidos políticos. Por ejemplo, cuando se cuestionó la continuidad de Jackson en la mesa ejecutiva de la Confech, los estudiantes decidieron “mantenerlo por la unidad del movimiento” pues representaba a un sector al que debíamos sumar y no aislar (...) una parte importante del apoyo social al movimiento provenía en efecto del ‘concertacionismo desilusionado’ que él representaba” (Figuroa, 2013: 107). Esta tensión entre la aversión estudiantil hacia los partidos políticos y la decisión interna de no romper con ellos se resuelve desde una racionalidad más estratégica que ideológica. Según Bourdieu la superación de las luchas internas depende también, “de la fuerza que sus agentes y las instituciones comprometidas en la lucha puedan movilizar fuera del campo” (1981: 12).

²³²³ Focus group con “militantes morales”. Santiago, 16 mayo 2014

La reforma educacional como ideas institucionalizadas²⁴

De acuerdo a la hipótesis planteada, la batalla de las ideas no busca tan solo la transformación de las representaciones como la literatura del análisis de políticas públicas establece. El análisis a partir de la noción del referencial nos permite sostener que las representaciones tienen implicancias en las relaciones de poder en la arena política. En efecto la entrada de cuatro líderes del movimiento 2011 al campo de la política como diputados de la nueva coalición gobernante muestra una ruptura en la democracia de los consensos y una diferente distribución del poder político. Pero en términos de políticas públicas la pertinencia de una representación social de la realidad, que constituye el referencial, se mide por su capacidad a instituirse en la agenda gubernamental y en acciones concretas: programas, medidas, instrumentos o valores. Esto significa que el cambio solo será posible si su definición es compatible con los modos de mediación social que caracterizan a la sociedad. Los cambios en el régimen de políticas públicas a partir del segundo gobierno de M. Bachelet muestran el aprendizaje del Estado en ese doble sentido. En la reconfiguración de nuevos actores y nuevos campos de acción y ello como efecto fundamentalmente de la acción del movimiento estudiantil.

Movilización y clivajes en las arenas políticas

La construcción de una coalición alternativa en el campo de la educación.

Entre el año 2006 y 2011 se constituye una fuerza social poliédrica que reúne a diferentes actores del campo de la educación: estudiantes del mundo público, privado, universitario, secundarios, expertos, gremio de profesores, políticos, ciudadanos, organizaciones sociales, convergieron en diferentes plataformas lideradas generalmente por estudiantes. Más allá de los intereses particulares y de las posiciones ideológicas, desde diferentes espacios se va progresivamente constituyendo una coalición discursiva que demanda el reconocimiento del derecho a una educación pública, gratuita y de calidad y la eliminación del lucro.

Luego de la deposición de las tomas y paros ocurrida en Junio del 2006, dirigentes de la ACES (Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios), la CONFECH, el Colegio de Profesores, la Confesup (Confederación de Estudiantes de la Educación Superior Privada) y la Asociación de Apoderados forman el Bloque Social por la Educación, mesa paralela al Consejo Asesor Presidencial creado como respuesta a la crisis suscitada por el movimiento pingüino de 2006. Este Bloque Social elaboró un documento técnico que plantea un nuevo sistema de educación, lo que permitió generar una nueva carta de navegación.

Al calor de la lucha contra la Ley General de Educación propuesta en el Consejo Asesor presidencial para la Modernización de la Educación (2006), el año 2008, nace ANDE (Asamblea Nacional por la Defensa de la Educación pública), antecesora de la Mesa Social por la Educación Pública del año 2011, compuesta por el Colegio de Profesores, la Conchech, la Central Unica de Trabajadores y la ANEF y la Federación Metropolitana de Funcionarios Municipales. La asamblea nacional realizó el llamado a

²⁴ Esta parte del trabajo y, particularmente su última sección, están en curso de desarrollo.

formar ARDE (Asamblea Regional por la Defensa de la Educación) en todo Chile, con éxitos dispares de norte a sur. Estas instancias fueron las organizaciones coordinadoras de las movilizaciones que se sucedieron durante el año en rechazo a la LGE y sirvieron de plataforma para la organización del primer Congreso Nacional por la Educación de organizaciones sociales, realizado en septiembre del 2009.

Este Congreso es una experiencia significativa de recomposición de una coalición promotora del cambio de modelo. Al interior, los términos de la discusión y del intercambio dan buena cuenta de la preeminencia del referencial de derechos a una educación gratuita y universal. Más allá de la educación, las reivindicaciones portaban sobre la reforma de la Constitución y la renacionalización del cobre, sentida ésta como una oportunidad de recobrar la soberanía perdida. Más allá de nostalgias de otra época, para la líder estudiante Vallejo, era claro que “para financiar nuestros derechos necesitamos nuestros recursos”²⁵

Superar las diferencias internas

La ampliación del movimiento a las universidades privadas era otra difícil y revolucionaria estrategia de unión estudiantil. Lo paradójico es que las movilizaciones habían comenzado en la Universidad Central, una universidad privada movilizadas en contra de la venta de sus activos y en contra del lucro en la educación. La denuncia del lucro se configuró como “una bisagra mental” que facilitó la difícil articulación entre los intereses de los estudiantes del sector privado y los representados en la Confech “Creíamos que ampliar la base del movimiento pasaba por incluir y proyectar algunas demandas del estudiantado del sector privado, particularmente lo que tenía que ver con la prohibición del lucro; A su vez discrepábamos con la propuesta de solicitar que el aumento del gasto público se destinara al financiamiento de la demanda” (Figueroa, 2013:60). Tras algunos debates, “Al petitorio le agregamos tres demandas que ganarían protagonismo en cosa de semanas: el aumento del financiamiento público a las instituciones públicas y del CRUCH quebrando así la lógica de concentrar los recursos en subsidio a la demanda, el fin del endeudamiento de las familias y la prohibición efectiva del lucro” (Figueroa 2013: 62).

Podemos establecer dos razones fundamentales en la superación de los límites a la movilización conjunta de los dos mundos universitarios. En primer lugar, se construyó un diagnóstico común sobre los problemas que aquejaban a los estudiantes y que eran, a la postre, problemas que afectaban especialmente a los de universidades privadas. El lucro, el endeudamiento, los problemas de acceso, la mala calidad de la educación unieron al mundo universitario. En segundo lugar, se diseñó una campaña comunicacional que federó las esperanzas de los dos mundos universitarios alrededor del derecho a la educación. Se buscaba generar una indignación colectiva a partir de experiencias opuestas. Para Jackson (2013:62), en los “privilegiados” buscaron despertar un “sentido de la responsabilidad” y desde ahí de solidaridad. Mientras, en los

²⁵Vallejo (C.), <http://prensagraficaenlacalle.blogspot.ca/2012/07/marcha-por-la-nacionalizacion-del-cobre.html>. Page consultée le 30/05/15

que debían endeudarse para estudiar o no podían hacerlo por falta de medios “quisimos despertar el sentido colectivo de la acción e incluso la resistencia”.

La constitución movilizadora de un adversario, el gobierno del Presidente Piñera

El gobierno de centro-derecha del Presidente Piñera, muchos de cuyos miembros habían participado durante los años 1980 en la edificación del modelo de los Chicago boys, no realiza un giro neoliberal de las instituciones existentes a pesar de la provocación retórica “la educación es un bien de consumo”. La fuerza organizada de los estudiantes actuó como muro de contención social a las tentaciones reformadoras que fueron aprehendidas por los estudiantes como ocasiones para deslegitimar al gobierno y al modelo. En este contexto el gobierno se muestra abierto a realizar arreglos dentro del marco del modelo en una clara lógica de *path dependency*: más recursos y más regulación en el marco de las instituciones y reglas de juego existentes.

Al inicio del “ciclo de protesta” el gobierno del Presidente Piñera reacciona desconociendo la situación de crisis e intenta desmovilizar y terminar con el movimiento, acusándolo de ideologizado y reprimiéndolo duramente. Como la adhesión al movimiento fue exponencial, el gobierno termina por reconocer el problema y apuesta a liderar el proceso mediante la oferta de tres conjuntos de medidas. Primero: un Fondo especial para la Educación (EFE), la posibilidad de efectuar un Gran Acuerdo Nacional por la Educación (GANE) y la creación de la Subsecretaría de Educación y la Superintendencia de Educación Superior. Segundo: a través del documento “Políticas y propuestas de acción para el desarrollo de la educación chilena” que contenía 21 medidas como la desmunicipalización de la educación pública y la reformulación del sistema de becas y créditos para la educación superior; sistema mixto de becas y créditos universitarios para los primeros quintiles de la población; reprogramación de los créditos existentes; y reducción de la tasa de interés del crédito con aval de Estado del 5,6 al 2%. Sobre el lucro y la gratuidad el Gobierno rechaza siquiera hablar de ello.

El GANE produjo un unánime y masivo rechazo de las organizaciones estudiantiles. Fue resentido como una “maniobra comunicacional” que “pretendía revertir el alto rechazo social que venía recibiendo su gestión y la presión política en que eso se traducía”, según declara Figueroa (2012), uno de los líderes estudiantiles. Las intervenciones presidenciales ponen el énfasis en el objetivo de excelencia en educación, en el financiamiento de la demanda, apenas se refiere a la educación pública y nada al problema del lucro.

Las demandas estudiantiles se coreaban en todo el país: “educación pública, gratuita y de calidad”. Estas prefiguran una concepción universal de la educación asegurado por un Estado regulador. El gobierno Piñera responde aumentando el gasto público, ampliando las becas en centros de formación técnica e institutos profesionales, mejorando el diseño de créditos y reduciendo su tasa de interés, impulsando convenios de desempeño y fondos competitivos de apoyo a la investigación. Todo esto apoyado por una reforma tributaria que produciría un mayor equilibrio entre el gasto público y el aporte de las familias.

En educación superior la demanda de garantías de acceso se respondieron con el mismo recetario. Se creó una bonificación en la prueba de acceso, PSU, destinada a los

estudiantes según mérito académico. La gratuidad demandada era reinterpretada públicamente por el gobierno como una voluntad de estatizar la educación (Jackson 2013). Por otro lado, era evidente el gran interés de parte de los dueños de universidades privadas y empresarios ligados a éstas por quitarle el “privilegio” a las universidades del Cruch. La idea era establecer un nuevo trato a las universidades públicas, tradicionales públicas y las privadas con o sin fin de lucro asegurándoles proveer educación en un marco de competencia equilibrada por los “demandantes” de la educación y por el financiamiento público vía subsidio a la demanda. La propuesta política es tender a la “Sociedad Docente” por oposición al Estado Docente que tuvo Chile hasta 1973. En éste, el Estado participará en una mínima expresión, sin “monopolizar”, como declaró el Presidente sin “monopolizar”²⁶.

Respecto a la demanda de mayor participación en instancias de decisión a través del diseño de una estructura de gobernanza universitaria democrática se tradujo en una oferta de creación de agencias reguladoras y fiscalizadoras.

En octubre, una resolución desde el Ministerio de Educación contribuye al cierre del “ciclo de protesta”. El Gobierno creyó encontrar el punto de quiebre de la fuerza del movimiento en el anuncio de la retirada de becas y créditos si los estudiantes no retornaban a clase y cerraban los semestres académicos.

Amplificación social del movimiento

El año 2011 los líderes universitarios tenían el convencimiento de que su poder de generación de cambios de políticas públicas dependía de su capacidad de movilizar una gran cantidad de ciudadanos. Las expectativas fueron desbordadas. El “ciclo de protesta” en el sentido de Sidney Tarrow, comienza con la primera marcha importante del 12 de mayo de 2011 que convocó a 15.000 personas. El 1 de junio la columna de manifestantes fue calculada en 20.000, y a mediados ya había entre 80.000 y 100.000 en las protestas²⁷.

Al inicio de las movilizaciones, la adhesión ciudadana a las demandas y acciones de los estudiantes fue modesta aunque permanecía vigilante a sus acciones y a otras movilizaciones simultáneas (agricultores, comuneros mapuches, ecologistas). En junio, según un sondeo de Imaginación, Radio Cooperativa y Univesidad Técnico Federico Santa María, el 37,1 % de los consultados adhería a la movilización estudiantil (Radio Cooperativa, 2011). Con posterioridad y luego de la polémica medida adoptada por el gobierno de adelantar las vacaciones de invierno de los estudiantes en toma, según la Encuesta de Opinión Pública de Imaginacion, un 81,9 % de los chilenos estaba de acuerdo con las demandas de los estudiantes y un 63,5 % simpatizaba con las protestas realizadas (La Tercera, 2014).

Los ciudadanos interpelados por el movimiento pertenecen a grupos socioeconómicos medios de la población, educadas, estudiantes, profesores, obreros, empleados públicos, jubilados. Aquéllos sobre quienes había caído el mayor peso de las privatizaciones modernizantes de los Chicago boys. Como señala Jackson: “No teníamos nada nuevo

²⁶ <http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/04/22/594795/pinera-se-define-ante-el-lucro-el-estado-no-tiene-derecho-a-monopolizar-la-educacion.html>

²⁷ Las cifras varían según las fuentes. En el trabajo se han utilizado aquéllas provenientes de fuentes con reconocimiento público (radios, diarios).

que contarles a las familias de los estudiantes, no teníamos que contarles lo que pasaba en sus casas, que había deudas o que un hijo no pudo entrar a la Universidad. (...) El punto para nosotros era que dejaran de aceptarlo como algo normal (...) e instalar la idea de que la educación es un derecho, no un privilegio” (Jackson 2013: 80).

Las condiciones sociales y políticas estaban dadas para buscar sumar no solo a ciudadanos sino a organizaciones sociales, otras que las del campo educacional. Los estudiantes se desplegaron asistiendo a diferentes asambleas de las organizaciones o prestándoles apoyo logístico. Ello facilitó la construcción de un marco común de interpretación del orden vigente y de generación de expectativas. Probablemente sea más relevante en la configuración de su base identitaria las creencias sobre lo que es educacionalmente justo y, sobre todo, sus experiencias cotidianas de vida... La dialéctica de los estudiantes era cautivadora para las organizaciones por los mismos propósitos estudiantiles. Especialmente porque no exigían privilegios para los estudiantes sino la remoción de los que socialmente existían. Planteaban un nuevo orden basado en un sistema de distribución de riqueza más justo y solidario y sancionado en derechos para todos. Como producto de esta estrategia se adhirieron al movimiento estudiantil un sinnúmero de organizaciones sociales, gremiales y sindicales (Le monde diplomatique, 2011) .

Una puerta abierta al cambio de políticas públicas: gobierno de la Presidenta M. Bachelet

De acuerdo a nuestra hipótesis, la reforma educacional no puede entenderse fuera de la influencia del movimiento estudiantil.

El referencial centrado en derechos que postulan los estudiantes aparece recogido en el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet en una sencilla frase estampada en el programa que la lleva a la Moneda: “Chile de todos”, en otras palabras, garantizar los derechos a todos. Como todo derecho, el derecho a la educación comprende dos dimensiones: material y simbólica. El derecho a la educación se había dotado de legitimidad social en las calles, en los cacerolazos, había logrado sensibilidad social y visibilidad mediática dentro y fuera del país. El derecho a la educación de calidad y gratuita era socialmente un hecho, estaba realizado. Había un consenso social sobre el orden social que se quería. Ello hacía mucho más previsible el comportamiento de los actores de la arena política, incluso en las ofertas electorales, empujándolos a un juego de suma positiva.

El cambio a un gobierno de centro-izquierda constituía una oportunidad política para la instalación de nuevos problemas sociales. La elección como diputados de cuatro líderes estudiantiles que se suman a la Nueva Mayoría de Bachelet facilita la materialización del derecho a la educación cuya estabilidad se supone garantizada, además, por el consenso social que sancionó la amplia movilización social.

El enfoque de derechos movilizadopor los estudiantes está presente en los discursos de Bachelet y claramente en su programa de campaña a un segundo mandato presidencial en el que la palabra “derechos” aparece casi doscientas veces. En materia educacional, el nuevo gobierno emprende una “reforma estructural” que garantice calidad, gratuidad, integridad y fin al lucro (Bellei y Caballin, 2013).

“Integración, universalidad, calidad. Estamos diciendo aquello que tanto repitieron nuestros estudiantes y con ellos, toda una sociedad: la educación es un derecho y no un privilegio”, declara la Presidenta en el lanzamiento de la reforma. Tres son las medidas primeras, significativas y no exentas de oposición y de controversia social, política y de expertos las que inician el camino de la reforma: la eliminación de la selección escolar; del co-financiamiento de las familias y el fin del lucro. La reforma, que comenzó en el sistema escolar, continuó con la regulación de la carrera de los docentes, una medida que actualmente ha abierto las controversias, esta vez con posiciones más corporativas que aquel referencial de derechos universales portado por los estudiantes.

Bibliografía

Atria, F. 2012. *La mala educación. Ideas que inspiran al movimiento estudiantil en Chile*. Santiago: Catalonia.

Bellei, C. et al. (ed.). 2008. *La agenda pendiente en educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena*. Santiago: UNICEF Bellei, C. et al. 2010. *Ecos de la Revolución Pingüina. Avances, debates y silencios en la reforma educacional*. Santiago: UNICEF

Boric, G. 2012. “Los horizontes del movimiento estudiantil”. En *Transformar la sociedad haciendo camino*. Santiago: Editorial Aún creemos en los sueños, 31-36.

Boussaguet, L., Muller, P. 2005. « L’impact du forum politique sur la formulation des politiques publiques », *Politiques et management public*, vol. 23, 3, p. 41-59.

Brunner, J. J. 1998. Malestar en la sociedad chilena. ¿De qué exactamente estamos hablando? *Estudios Públicos*, 72: 173-198.

Figueroa, F. 2013. *Llegamos para quedarnos. Crónicas de la revuelta estudiantil*. Santiago LOM.

García-Huidobro, J.E. 2008. “El Consejo Asesor para la Modernización de la Educación: Reseña de una experiencia”. *Centro de Investigación Social Un Techo para Chile*.

Garretón, M. A. 2013. *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. Santiago: Arcis-CLACSO-PROSPAL

Hall P. 1993. « Policy Paradigm, Social Learning and the State », *Comparative Politics*, 25 (3), p-275-296.

Jackson, G. 2013. *El país que soñamos*. Santiago: Debate.

Jobert, B. 1994. « Introduction. Le retour du politique », en Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'harmattan.

Jobert, B. 1995. « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche », dans Alain Faure, Gille Pollet y Philippe Warin (dir.). *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris, l'Harmattan, coll. « Logiques politiques » : 13-24.

Jobert, B., Muller, P., 1987. *L'Etat en action: politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France.

Le Monde Diplomatique. 2011. Llamamiento de Democracia para Chile: Plebiscito Ahora!. Disponible en <http://www.lemondediplomatique.cl/Llamamiento-de-Democracia-para.html>. Recuperado el 7 de septiembre de 2013.

Lechner, N. 2006. *Obras escogidas 1*. Santiago: LOM.

Mayol, A. 2012. *Derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*. Santiago:LOM.

Mayol, A. y Azocar, C.. 2011. "Politización del malestar, movilización social y transformación ideológica: el caso Chile" 2011. *Polis* 10(30): 163-184

Monckeberg, M. O. *El negocio de las universidades en Chile*. Santiago: Debate.

Moulián, T. 1997. *Chile actual: Anatomía de un mito*. Santiago, LOM,

Muller, P., Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien.

OCDE. 2004. *Revisión de políticas nacionales de educación: Chile*. Paris: Ediciones OCDE.

OCDE. 2011. *Education at a Glance*. OCDE Publishing.

Picazo, M. I. 2013. *Las políticas escolares de la Concertación durante la transición democrática*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.

Picazo, M.I., et al. (ed). 2013. *Los nudos críticos de la educación en Chile*. Concepción: Sello Editorial UdeC.

PNUD Desarrollo Humano en Chile. 1998. *Las paradojas de la Modernización*. Santiago: PNUD.

Ruiz, C. 2013. *Conflicto social en el neoliberalismo avanzado: análisis de clase de la revuelta estudiantil en Chile*. Buenos Aires: CLACSO

Sabatier, P., Jenkins-Smith, H. 1999. « The Advocay Coalitions Framework : An Assessment », en P.Sabatier (dir.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Eestview Press., p. 117-166.

Salazar, G. y Pinto, J. 1999. *Historia Contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad y ciudadanía*. Santiago: LOM

Schön, D., Rein, M., *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York, Basic Books, 1994.

Senado de Chile. 2012. Retrato de la Desigualdad. Santiago: Común y K Producciones Ltda.

Simonsen, E. 2012. La mala educación. Historia de la revolución escolar. Santiago: Debate.

Social Watch 2003. La lógica Brutal de la privatización.
<http://www.socialwatch.org/es/node/10272>

Social Watch. 2005. Menos pobreza más desigualdad.
<http://www.socialwatch.org/es/node/10378>