

LA EDUCACIÓN COMO DERECHO SOCIAL: LA CONSTRUCCIÓN DEL REFERENCIAL DE ACCIÓN PÚBLICA DEL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL CHILENO*

Education as a social right: The construction of a policyframe by the Chilean student movement.

María Inés Picazo**
Christelle Pierre***

Resumen: Este artículo busca explicar los factores que dan cuenta de las mayores manifestaciones de protesta que Chile ha conocido luego de recuperada la democracia: el movimiento de los secundarios de 2006 y el universitario de 2011. Ambos forman parte de un mismo proceso de irrupción en la esfera pública de una nueva visión del modelo chileno que opone su celebrado éxito a la persistencia de profundas desigualdades sociales, especialmente en educación. El trabajo interpela el concepto de referencial como una construcción cognitiva y normativa que los estudiantes producen y movilizan para articular la visión de un modelo de desarrollo como injusto y la propuesta de un orden futuro basado en derechos. El giro del segundo gobierno de Bachelet ilustra el impacto del referencial movilizado por los estudiantes.

Palabras clave: movimiento estudiantil, políticas educacionales, derecho social, Chile.

Abstract: This article discusses the factors that explain the 2006 high schools and 2011 university student protests, which were the largest in Chile since the end of military dictatorship. Both were part of the same process of public demand that originated a new vision of a Chilean social economic model particularly in education. The high school students protest was the first social expression against neoliberalism. The university student strategy was to gain the support of civil society after the disappointment produced by the loss of trust between government and student. The analysis performed by the authors is based on the referencial concept, which is a cognitive and normative policyframe, that was used by the students to produce a vision of an unfair development model. The Bachelet's second government illustrates the impact of this policyframe mobilized by the students.

Keywords: student movement, educational policy, social right, Chile.

* Artículo recibido el 23/05/2015, aceptado el 28/09/2016. Este artículo ha sido desarrollado en el marco del proyecto FONDECYT 1131132. "Acción colectiva y políticas públicas en perspectiva: Lecciones a partir del movimiento educacional chileno".

** Depto. Administración Pública y Ciencia Política. Universidad de Concepción, mpicazo@udec.cl

*** Depto. Administración Pública y Ciencia Política. Universidad de Concepción, chpierre@udec.cl

1. 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 de un modelo de modernización basado en la economía social de mercado. Miles de personas salieron a las calles y comenzaron a nombrar lo perdido durante los últimos veinte años: calidad de servicios públicos, crecimiento de la brecha de desigualdad social, desfinanciamiento del sistema público, segregación educacional, endeudamiento familiar, escasa regulación pública, privatización de sus destinos sociales, miedo al futuro.

Antes de las protestas estudiantiles existieron descontentos sectoriales con grados dispares de adhesión social¹. Sin embargo, ninguno de ellos deslegitimó el modelo dominante en el sentido de que no logró instalar una manera diferente de ver los problemas; tampoco generaron más adhesión social que la sectorial; ni formularon hipótesis que hicieran sentido en la cultura política de los chilenos, sobre las que fundar soluciones a los problemas que presentaba el modelo de desarrollo que criticaban. Al contrario, ambas explosiones estudiantiles se extendieron más allá del campo educacional, compartieron la crítica al “milagro chileno” con voces disidentes nacionales (Moulián, 1997, Mayol y Azocar, 2011, Mayol, 2012, Ruiz, 2013, Garretón, 2013;) como con instituciones internacionales (PNUD, 1998; OCDE, 2004). Estas habían alertado desde hacía tiempo de las paradojas de un modelo que alinea el crecimiento con el mercado y deja la equidad social a las políticas de discriminación positiva.

Los estudiantes denunciaron la incoherencia existente en los últimos 20 años entre un orden sectorial abusivo e injusto en que se había convertido el sistema educacional, y un orden global, el de la modernización liberal, sostenida sobre una estrategia de crecimiento con equidad. Pero los estudiantes no son solo mediadores sectoriales pues otorgan igualmente importancia a otras fuentes de desigualdad social como la privatización del sistema de salud, de pensiones o los bajos salarios. Mostraron una genuina capacidad a construir una representación, o referencial, del modelo global chileno como injusto y abusivo generando, particularmente entre el año 2006 y 2011, una interpretación del orden futuro basado en derechos, como el derecho a la educación pública, gratuita y de calidad. No por casualidad el término “derecho” aparece cerca de trescientas veces en el programa de la Presidenta Michelle Bachelet que asumió poco después (2014-2018).

El impacto del movimiento estudiantil no puede medirse solo observando los cambios legislativos, asunto ya relevado por otros estudios (Bellei et al., 2014; Espinoza y González, 2013; Mayol et al. 2011). Igualmente importante es analizar cómo sus acciones condujeron a reinterpretar la sociedad chilena. En efecto, como

1 Según Segovia y Gamboa (2012), citando fuentes del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, se estima que el año 2011 hubo 6.000 manifestaciones y 2.000.000 de participantes.

demostraremos en este trabajo, los estudiantes lograron cuestionar la retórica del milagro chileno de la economía social de mercado denunciando los impactos que había producido en la vida cotidiana de los chilenos.

Proponemos analizar el movimiento estudiantil como productor de un referencial de acción pública que hace de la educación un derecho social. Situaremos la construcción de esta visión de la educación entre dos hitos sociales mayores, el movimiento de los secundarios de 2006 y el universitario de 2011. Ambos hacen parte de una continuidad histórica de movilización y de deslegitimación de la modernización liberal chilena sobre un diagnóstico compartido de injusticia social y de negación de derechos sociales. Aunque, la construcción de esa imagen crítica no fue un proceso planificado e inequívoco liderado por un actor omnisciente capaz de definir con antelación todas sus acciones. Al contrario, fue un proceso social incierto que mezcló aprendizajes y capacidad de adaptación a un entorno político adverso el que, a la postre, se transformó en una oportunidad de afirmación de posiciones estudiantiles. Pero la producción de un referencial 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.

Para analizar la relación entre la evolución de las representaciones de los actores y de sus prácticas hemos recurrido a la metodología cualitativa. Hemos analizado trabajos sobre el referencial global y sectorial de la Concertación de Partidos por la Democracia, la coalición de centro-izquierda que gobernó entre 1990-2010². Las críticas al referencial global de la Concertación han sido descritas a través del análisis de textos e informes que han suscitado un eco en el espacio público y en los foros de expertos. Para el referencial educacional, los trabajos de una de las autoras han permitido situar la génesis y trazar la evolución. El análisis de la movilización de 2006 se ha nutrido fundamentalmente de fuentes secundarias. El análisis de la movilización de 2011 se ha fundado en valiosos libros escritos en primera persona por líderes estudiantiles; en textos producidos por altos funcionarios del Ministerio de Educación de Chile; en un análisis de la prensa escrita, particularmente *El Mercurio*; se han realizado 7 *focus group* con líderes estudiantiles, “militantes morales” y un conversatorio con expertos de diferentes universidades; se han analizado, con la ayuda del software NVivo, entrevistas televisadas de líderes estudiantiles, expertos y miembros del gobierno de Sebastián Piñera.

El trabajo está dividido en cinco secciones. La primera desarrolla la perspectiva teórica del referencial que hemos movilizado en el análisis. La segunda describe las paradojas de la modernización liberal que funda el descontento estudiantil. La tercera aborda la explosión de los estudiantes secundarios de 2006 como primera experiencia de un proceso de construcción de una visión crítica del modelo chileno. En la cuarta se analiza la transformación del descontento en un movimiento social liderado por los universitarios en 2011 y la cristalización de un referencial de la educación como derecho social. La quinta da cuenta del giro que representa la acción de la actual Presidenta Bachelet hacia un sistema educativo basado en derechos.

2 Está integrada por el Partido Socialista, el Partido por la Democracia, el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Radical Socialdemócrata.

2. El referencial como marco de análisis de la acción pública

En el análisis de políticas públicas diferentes perspectivas han analizado la dimensión cognitiva de éstas a través de nociones como paradigma (Hall, 1993), sistemas de creencia (Sabatier y Jenkins-Smith 1999), discursos (Fisher 2003; Smith 2008) o historias causales (Stone 1989). Sin embargo, ninguna de ellas permite aprehender las acciones sociales que tratan de hacer coherente un determinado orden sectorial y un orden global. Respecto a la sociología de las organizaciones que analiza la acción colectiva y los marcos de acción (Benford y Snow 2000) o los recursos y estrategias de movilización (McCarthy y Mayer 2002), la ventaja de la perspectiva francesa del referencial (Jobert y Muller 1987) es que no solo nos ofrece una grilla cognitiva de la acción pública sino una teoría del cambio de políticas públicas. Muller señala que la sociología de las organizaciones “no busca mecanismos de causalidad más allá de las interacciones complejas y, en definitiva, imprevisibles de los actores” (Muller 2005: 166). Excluye, por tanto, la posibilidad de “causas más globales” que sí considera la perspectiva francesa del referencial.

El referencial de acción pública es “un marco cognitivo y normativo a partir del cual un problema social (la contaminación, la delincuencia, el desempleo, la jubilación, etc.) es formulado” (Muller 2005:174) y movilizado en la coordinación y la legitimación de la acción del Estado. Siguiendo a Jobert (2004:46) “el referencial es una representación estructurada que organiza la transacción entre los protagonistas de una política pública a través de tres tipos de operación”. Primero, define unas relaciones causales. Por ejemplo, vincular la segregación escolar con “el efecto de los compañeros” (*peer effects*), o entenderla como producto de una segregación socio-económica generará acciones públicas distintas. Segundo, se legitima sobre valores propios de la cultura política. La interpretación de la justicia social y cómo alcanzarla, por ejemplo, ha variado a lo largo del tiempo. Por último, el referencial se institucionaliza en un conjunto de recetas, de instrumentos y de orientaciones estratégicas de acción pública. Por ejemplo, la autorización en 1993 del co-pago de la educación escolar por parte de las familias ha profundizado la segregación escolar a pesar de los importantes programas destinados al mejoramiento de la equidad educativa.

En definitiva, 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. Por último, combina estos conocimientos y estas normas en programas e instrumentos de políticas públicas. Jobert y Muller (1987), definen el “referencial global” como la imagen 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...). Las normas del referencial global están ligadas a los valores dominantes de la sociedad. Jobert (2004: 48) compara el referencial global con el *master discourse* de Viviane Smith, “que establece un conjunto amplio y a veces vago de principios que son objeto de una elaboración sectorial”.

El uso del referencial global para comprender la acción pública no ha estado exento de críticas por las “dificultades de método” para definir precisamente sus contornos. En consecuencia, su aprehensión es más difícil que la de la noción compañera en el análisis, el referencial sectorial (Papadopoulos, 2015). Muller sale al paso de la controversia afirmando que “sin embargo, lo global existe”. Considera el referencial global como “un conjunto de valores, normas, algoritmos e imágenes que definen un marco general de interpretación del mundo (y de las reglas para la acción pública) más allá de los límites de un sector o del campo de una política” (Muller 2005:177).

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.

En el *Estado en acción*, Jobert y Muller muestran que la variable fundamental en el cambio de políticas públicas viene dada por esa relación entre la evolución de la sociedad global y el sector, entre el referencial global y el sectorial (RGS). Este proceso de ajuste, por ejemplo, del sector educacional, a la evolución del contexto global, no es algo mecánico ni espontáneo. “No basta con la existencia de un diagnóstico sobre los disfuncionamientos graves para que un referencial sea reemplazado por otro. Es necesario que el referencial precedente sea deslegitimado por actores influyentes capaces de formar una coalición discursiva alternativa alrededor de una nueva visión de las relaciones entre el sector y la sociedad global” (Jobert 2004: 51).

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 su producción y del cambio de la acción pública, a diferencia de otras perspectivas cognitivas.

En efecto, en los últimos años masivas y sostenidas manifestaciones sociales se han dado en diferentes contextos políticos, mostrando cambios en las políticas públicas tras la intrusión de actores colectivos situados al margen de espacios de poder³ —Bolivia (2000)⁴, España (2011)⁵, Canadá (2012)⁶ Brasil (2013)⁷—. Los líderes del movimiento estudiantil, en un rol más próximo al de emprendedores u *outsiders* (Banaszak 2005) que a los mediadores franceses de Jobert y Muller, serán un actor clave en la interpretación de las contradicciones del modelo modernizador chileno y en la traducción del malestar ciudadano en un problema público.

3 Un análisis de protestas anti-neoliberales en otros países de América Latina se encuentra en Silva (2009) y Andersson y Christensen (2012).

4 Guerra del agua en Cochabamba.

5 Movimiento de los indignados.

6 Primavera *erable*, o protesta de los estudiantes.

7 Protestas por aumento transporte público.

3. Crecimiento con equidad: un referencial paradójico

En 1998, el informe anual del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo será la primera voz de alarma pública de la paradoja del modelo de modernización chileno. Esta reside en la distancia entre los datos macroeconómicos objetivos del éxito del modelo y los datos subjetivos que indican un malestar, una profunda insatisfacción social. 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.

Los análisis críticos provienen también desde finales de 1990 de un grupo de parlamentarios disidentes de la Concertación. El manifiesto «La gente tiene razón» es firmado por 146 figuras políticas, sociales e intelectuales de la Concertación quienes denuncian los déficits sociales de un modelo que sigue desarrollándose bajo los cánones de la economía de mercado y un rol subsidiario del Estado.

El modelo implementado durante 20 años por la Concertación de Partidos por la Democracia produjo un crecimiento sostenido y una sustancial reducción de la pobreza. Esto no se tradujo, sin embargo, en una socialización de sus principios fundadores entre una mayoría social. Importantes sectores de la opinión pública y estudios críticos la calidad de los servicios privatizados, la mercantilización de la protección social y sus consecuencias en el endeudamiento familiar y el aumento de la desigualdad social (Social Watch 2003, 2005; PNUD 2004; Senado de Chile 2012, OCDE 2011).

La relevancia de este orden global basado en la fórmula “crecimiento con equidad” funda algunas de las tesis más sustanciales sobre la ausencia de *contentius politics* en Chile durante los gobiernos de la Concertación. Silva (2009) lo explica por el efecto combinado del mantenimiento de una economía de mercado balanceada con políticas sociales dirigidas a promover la inclusión socio-económica y política de los sectores vulnerables. Mayol y Azócar (2011) sostienen que, 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 del malestar y el de resignación. Es decir, son capaces de criticar el orden existente desde una actitud de resignación gracias a lo que ellos denominan “adaptación subjetiva rebelde”. El malestar se sufre individualmente pero no existe capacidad para generar un repertorio de acciones colectivas ni de construir discursos que produzcan transformaciones, menos aún en una sociedad altamente despolitizada.

La meritocracia será aprehendida por los estudiantes como otra de las razones del malestar social. El mito de la meritocracia, es denunciado como una de las promesas incumplidas del neoliberalismo que profundizó la desigualdad social. “Dos ideas han sostenido esta promesa –señala el líder estudiantil Figueroa (2013:83)-: 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”. Pronto será interpretada, y es aquí donde reside su fuerza social movilizadora, como un mecanismo que enmascara la injusticia social. Como bien lo ilustra Jackson (2013:29): “Nunca se les dijo qué pasaría si, pese al esfuerzo, fracasarían igualmente”.

Pero los horizontes del movimiento estudiantil, no eran tan solo gremiales ni se reducían a combatir los *excesos* de la modernización liberal. Se trata de “cambiar la esencia del modelo” sobre la base de una “agenda de demandas (que) debe prefigurar la nueva sociedad por la cual luchamos”, señala Gabriel Boric (2012: 34), uno de los líderes del movimiento universitario.

La Concertación articula el diseño de las políticas educacionales, con la visión del orden global para hacer de la educación la llave del crecimiento con equidad. “Cualquiera que analiza a los países más avanzados del mundo (...) no tiene sino que concluir que detrás de ese milagro hay un esfuerzo sostenido y decidido en el ámbito educacional. La educación es fundamental para el desarrollo de la persona, para consolidar la democracia generando iguales oportunidades a todos y para convertirla en una palanca fundamental del progreso”, señala el ministro de educación Ricardo Lagos en la inauguración del año escolar (1992). La arquitectura del sistema educativo es diseñada sobre la base de las transformaciones estructurales neoliberales llevadas a cabo bajo la dictadura (1973-1990). Desde una lógica de privatización los militares restringieron la responsabilidad del Estado a la educación escolar e impulsaron al sector privado a asumir un rol mayor, abriendo colegios, universidades e institutos de formación técnica. Dos de los legados mantenidos por la Concertación fueron el financiamiento de la demanda vía subvención escolar del niño que efectivamente asiste a clase, y la municipalización o transferencia de la gestión de colegios y liceos a los municipios. Aunque todo no fue continuidad (Picazo 2013). A partir de 1990, innovaciones en las instituciones, un mayor financiamiento y la prioridad en los objetivos de calidad y equidad educacional en el sistema escolar fueron implementados por un Estado más activo que corrige la herencia neoliberal dentro de ciertos límites, sin llegar por tanto a superar el modelo de los de Chicago (Garretón, 2013).

La iniciativa de subvencionar con fondos públicos las escuelas privadas y de permitir que éstas pidieran a los padres co-financiar la educación de sus hijos, tuvo un efecto contrario. Esto impulsó un éxodo de matrícula de los colegios públicos hacia los privados-subsuencionados y un deterioro de la educación pública sometida a la regla del financiamiento de la demanda. La matrícula municipal pasó de un 59% del total en 1990 a 42% en 2010 (Cox, 2012: 33). 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 de las familias, no mejoraron sustantivamente la calidad de la educación ofrecida, generaron la bancarización de la educación, un fuerte endeudamiento (Atria, 2012; OCDE, 2011; Monckeberg, 2009) y aumentaron la segregación socioeconómica (Valenzuela et al. 2010). Estos problemas movilizaron 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”⁸ sociales prometidas por la Concertación.

La educación terciaria no ocupó un espacio relevante en la agenda de gobierno hasta la explosión estudiantil de 2011. En consecuencia, se mantuvo la es-

8 El lema “Chile la alegría ya viene” identificó a la Concertación de partidos que derrocó a Pinochet en el plebiscito de 1988 y abrió la puerta a la elección parlamentaria y presidencial de 1989.

estructura en dos subsistemas: las universidades “tradicionales”, compuestas por públicas y privadas, financiadas en buena parte por el Estado; y las nuevas privadas, la mayoría creadas con la reforma militar de 1981, cuyo desarrollo se aceleró con la aprobación de un sistema de créditos bancarios con garantía del Estado que encontró en los sectores medios y populares su mayor clientela. Durante los gobiernos de la Concertación, el financiamiento público creció a un ritmo menor que la matrícula. Considerada toda la educación superior, Arellano (2012:48) establece que, en 2009, el aporte del Estado por alumno es inferior al de principios de los noventa. En consecuencia, el esfuerzo familiar y personal de los futuros egresados creció exponencialmente. En 2011 la proporción del gasto privado es de aproximadamente tres cuartas partes (76%), frente a la media de la OCDE situada en menos de un tercio (31%) (OCDE, 2014).

Las consecuencias de las políticas educacionales contrastan con una de las características principales de la cultura nacional: las esperanzas puestas por los chilenos en la función social de la educación. En Chile, la educación ha sido idealizada como una oportunidad para 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.

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. Así, por ejemplo, según el estudio de Mizala y Torche (2010), las escuelas y liceos municipales concentran mayoritariamente a niños procedentes de familias pobres ubicadas en los deciles 1 y 2, mientras que en la educación privada-subsuencionada la mayor parte del alumnado procede de familias del decil 5 hacia adelante. Esta representación del rol del Estado permanecerá en ciertas arenas discursivas como el Partido Comunista, el Colegio de Profesores y las Federaciones de Estudiantes. Tal representación constituirá una de las demandas centrales de los estudiantiles que será clave en la promoción de una nueva visión de la educación como un derecho social garantizado por el Estado.

4. El movimiento secundario de 2006: reorganizando marcos de pensamiento y estrategias de acción

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 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 momen-

tos 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 Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza heredada de la dictadura, desmunicipalización y rechazo del lucro⁹ en la educación. La inserción en la agenda pública de asuntos velados en el modelo precedente se tradujo en la adhesión a la movilización de más de 300 liceos públicos y privados y de más de 600.000 personas movilizadas en las calles. La legitimación social de las demandas estudiantiles era un hecho.

El movimiento secundario de 2006¹⁰, 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. Sin embargo, y a pesar de la amplitud del movimiento, los secundarios no logran instalar una problematización que produzca transformaciones sustanciales del “modelo chileno” o de las políticas públicas educacionales. No obstante, el movimiento es crucial en el proceso de deslegitimación social de la modernización liberal y en la reconfiguración de los actores de la arena pública. En efecto, en nuestro análisis, el movimiento de 2006 constituye una fase de aprendizaje a partir de la cual los estudiantes reorganizaron sus propios marcos de pensamiento y sus estrategias de acción, de la que el movimiento de 2011 sería su mejor aprendiz. Nos basaremos en la concepción clásica de Hugh Heclo utilizada en su trabajo sobre las políticas sociales de Gran Bretaña y Suecia: “el aprendizaje puede ser definido como el cambio de comportamientos que resulta de la experiencia (Heclo, 1974:306). En nuestro caso, las fuentes de aprendizaje se encuentran en la interacción formadora con expertos disidentes, por un lado, y en la confrontación a instituciones políticas y prácticas de consenso, por otro.

En primer lugar, las protestas de secundarios se construyeron sobre una temática muy concreta y transversal: la 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. Este giro estratégico fue posibilitado por los intercambios que los líderes secundarios tuvieron con expertos disidentes portadores de una visión crítica del modelo educativo. Aunque una buena parte de los líderes del movimiento beneficiaban de un importante capital cultural y social, la persuasión necesita no solo de buenas razones sino igualmente del dominio del lenguaje como de competencias técnicas. Como lo señala Bourdieu (1981: 5), « No hay nada menos natural que el modo de pensamiento y de acción que exige la participación en el campo político”. La influencia de foros de expertos y de profesionales contribuye entonces a la definición de un nuevo referencial pues se “modifica el clima, los términos de referencia en el que son planteados orientaciones generales y legítimas” (Jobert, 1992: 223) que fundamentan la demanda de cambio.

9 Aunque el lucro está prohibido algunas universidades usaron subterfugios para generar beneficios. El mercado de la educación privada creció al tiempo que las utilidades financieras de los bancos, gracias los créditos estudiantiles y a subsidios del Estado.

10 Fue conocido también como la revolución de los pingüinos por los colores de su uniforme escolar.

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 cambio de 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 electo gobierno de la Presidenta Bachelet. A partir de aquí, el movimiento se rearticula de manera inédita apuntalado por la frustración de expectativas frente al mundo político.

En segundo lugar, la interacción entre los secundarios y las instituciones políticas será también ocasión de un importante aprendizaje para los estudiantes. Aunque el gobierno no anticipó la crisis, la Presidenta Bachelet supo gobernarla y 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 velase por la calidad de la educación o la reforma de la Constitución.

Pero protestas de tal envergadura no podían apaciguarse con meras medidas puntuales. La Presidenta anunció la creación de una Comisión para la modernización de la educación. Como analiza Donoso (2013:21), esta instancia se convertirá en una oportunidad social para “escrutar si el gobierno guardaría su promesa de hacer de éste «un gobierno ciudadano»”. Para los estudiantes la experiencia fue decepcionante. En realidad, se trata del mismo patrón directivo de cambios sociales empleados desde 1990 por todos los gobiernos de la Concertación. Se configuran como foros técnicos y de representación política y social más o menos amplia, fuertemente institucionalizados. El estilo tecnocrático que los caracterizó, explica el comportamiento refractario de la Concertación a las presiones sociales y formas políticas de pensar el cambio fuera de las arenas institucionalizadas.

El Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, se configura como un foro que acoge 82 representantes de la comunidad de políticas públicas: estudiantes de establecimientos públicos y privados, *think tanks*, padres, de órdenes religiosas, propietarios de colegios, rectores, miembros de pueblos originarios, partidos políticos.

La dinámica general del Consejo era el intercambio y la llegada a un compromiso amplio y estuvo muy estabilizada por las demandas del movimiento y por el marco normativo y temporal definido por la Presidenta. El intercambio entre las partes se muestra 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 po-

siciones 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 internacionales. 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; las 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. 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 foro por parte de los estudiantes pocas semanas después de su constitución o la misma explosión estudiantil del 2011.

Las tensiones son un índice de esta dialéctica de continuidad-cambio que ha caracterizado las políticas educacionales de la Concertación respecto al neoliberalismo de los militares. Los programas de discriminación positiva marcarán la dimensión social de la Concertación, poniéndole *rostro humano* al neoliberalismo sin cambios sustanciales sobre el sentido de lo público y el rol del Estado en asegurarlo (Atria, 2013). La revuelta estudiantil de 2006 y el movimiento social de 2011 movilizan a los beneficiarios/víctimas de esos efectos inesperados de la modernización liberal.

Cristián Cox (2012: 35), experto reconocido en educación e integrante del Consejo asesor creado por la Presidenta, considera que el movimiento 2006 empujó a una posición común entre la Concertación y la oposición de centro-derecha hacia un rol regulador y pro-activo del Estado, que se vio reflejado en la aprobación de la Ley General de Educación. Sin embargo, esta “nueva” concepción del rol del Estado dista de la visión de educación pública que portaron los estudiantes. Al contrario, estos vieron al Consejo y a la LGE —apodada por los estudiantes “ley maquillaje”—, como una expresión más del consenso entre las dos fuerzas que habían dominado la política desde 1990 en favor de la tendencia “cambiamos para que todo quede igual”.

Los estudiantes vivirán una segunda decepción. Después del Consejo, la Presidenta Bachelet envía el proyecto de la nueva ley de educación, así como 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 fracaso en la arena de las políticas públicas no significó un repliegue de posiciones estudiantiles, sino que impulsó la formación de una fuerza social poliédrica que reunió a actores del campo de la educación. Más allá de los intereses particulares y de las posiciones ideológicas, desde diferentes espacios se va progresivamente constituyendo una coalición discursiva, liderada generalmente por estudiantes, que

demanda el reconocimiento del derecho a una educación pública, gratuita y de calidad y la eliminación del lucro. El Bloque Social por la Educación surge en 2006 paralelamente a la creación de Consejo Asesor Presidencial. En 2008 se crea la Asamblea Nacional por la Defensa de la Educación Pública. Estas instancias sirvieron de plataforma para la organización social del primer Congreso Nacional por la Educación realizado en 2009, el mismo año que la Concertación perdió las elecciones frente al gobierno de centro-derecha de Sebastián Piñera (2010-2014). El 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 se fundan en la crítica de la lógica y medidas que han privatizado la educación, al tiempo que dan buena cuenta de la preeminencia del referencial de derecho a una educación pública, gratuita y de calidad y de rechazo al lucro.

El Consejo y la aprobación de la LGE se convierten en sendas experiencias de ruptura de confianzas entre el mundo estudiantil y el mundo político. Constituyen dos momentos de reconstrucción del referencial de derecho a la educación que será movilizado por los universitarios en las protestas de 2011.

5. El movimiento universitario de 2011: la deslegitimación social del modelo de modernización

Frente a la resistencia política de gobierno y partidos de oposición a transformar el modelo (Bellei et al. 2010; Simonsen, 2012) el camino de la calle parecía evidente. Aún más cuando el gobierno de centro-derecha del Presidente Piñera bautiza el año 2011 como “el año de la educación superior”. “La movilización como única forma para ser escuchados”, afirma la dirigente de los secundarios, Eloísa González (2012:14). Los estudiantes fueron pronto conscientes de dos objetivos: conquistar a la opinión pública y generar alianzas movilizadoras con organizaciones sociales más allá de los defensores de la educación pública. A partir de entonces los universitarios emprendieron una estrategia de conversión de actores sociales y de la sociedad civil a sus tesis. “Teníamos claro que no queríamos marchas de siete mil personas, sino que queríamos una marcha de veinte mil personas o más, conscientes de nuestras demandas. Para eso, debíamos lograr que la gente acumulara información, rabia, vergüenza sobre lo que ocurría, y también experiencia”, señala el líder universitario Jackson (2013:62).

Por otro lado, diversos descontentos sociales fuera del campo educacional habían surgido a lo largo del país. De modo que las condiciones sociales y políticas parecían dadas para buscar sumar no solo a ciudadanos sino a organizaciones sociales. Era ésta una decisión estratégica compleja, pues suponía aceptar la posibilidad de incorporar las demandas o visiones de aquéllos grupos cuyas fuerzas se están convocando.

Al igual que durante las protestas del 2006, una importante 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. 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 política¹¹. El eslogan «Educación para todos» de los movimientos reivindicacionistas europeos de mediados y finales del siglo XIX encuentra terreno abonado en Chile, donde la educación era idealizada como una oportunidad igualitaria para todos los chilenos (Navarro, 1987). Las familias más humildes y la clase media participaban de esa tradición del Estado Docente. Un Estado que provee, regula y financia una educación que llevaría a sus hijos a un futuro socio-económico mejor que el de sus padres. La clase media 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.

Particularmente la denuncia del negocio del lucro en la educación permeará los discursos estudiantiles y las percepciones ciudadanas: “La crítica que estaba puesta sobre la mesa era una crítica que es 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”¹². “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). Las pancartas critican el negocio del lucro: “Se vende educación pública”, que ya denunciaron los secundarios en 2006.

Los universitarios buscaron 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. Como señala un líder estudiantil: “había una lógica de sacar el conflicto a la calle, sacar el conflicto y ponerlo de cara a la ciudadanía, además porque se sabía que el conflicto educacional era un conflicto que era de la mitad del país, si todos quieren que la educación sea buena. Entonces el conflicto se instaló directamente en los sillones, en la mesa de centro, en el almuerzo familiar, entonces como decíamos nosotros el conflicto entró en la casa, y eso claro fue intencionado”¹³. Se trataba de movilizar a aquellos sobre quienes había caído el mayor peso de las privatizaciones modernizantes de los “Chicago boys”¹⁴. Como señala Jackson: “No teníamos nada nuevo 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).

11 Sobre los “mitos” existentes en algunos sectores de la sociedad chilena sobre la educación ver Núñez y Vera (1983).

12 *Focus group* realizado con “ciudadanos no militantes”. Santiago, Mayo 2014.

13 Dirigente estudiantil. *Focus group* realizado con líderes de federaciones de universidades Viña del Mar. Viña del Mar, mayo 2014.

14 Economistas chilenos, formados en Chicago en las tesis de Milton Friedman. Ocuparon puestos decisivos durante la dictadura del general Pinochet desde donde liberalizaron la economía y privatizaron los servicios sociales.

La ampliación del movimiento a las universidades privadas era una difícil y revolucionaria estrategia de unión estudiantil. Los líderes estudiantes eran conscientes que el poder de movilización dependía en gran parte de la adhesión de los estudiantes del sector privado. Pero al mismo tiempo no estaban dispuestos a defender reivindicaciones que pudieran suponer un reconocimiento y legitimación del modelo que estaban condenando. “Queríamos la participación de las universidades privadas, pero no compartimos el financiamiento del Estado vía *voucher* pues eso incentivaba el lucro y no beneficiaba a los estudiantes”, señala un líder estudiantil¹⁵. La iniciativa vendría, después de todo, de la crisis de la Universidad Central, una universidad privada cuyos estudiantes se oponían a la venta de sus activos. Pero, ¿cómo ayudar a los compañeros sin legitimar los mecanismos de financiamiento de la educación privada? 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). La denuncia del lucro y del mercado en educación integró las demandas, a condición de que la promoción de la educación pública y gratuita fuese el horizonte último de las demandas. De modo que, la movilización de los dos mundos estudiantiles se realizó alrededor de la promoción de la educación como un derecho social. Un referencial que desgranaban en las calles, al grito de tres demandas fundamentales: educación pública, gratuita y de calidad.

El “ciclo de protesta” en el sentido de Tarrow (2004), 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 protestas. Al inicio de las movilizaciones, la adhesión ciudadana a las demandas y acciones de los estudiantes fue modesta, aunque fue aumentando al calor de la movilización. En junio, 37,1% de los chilenos muestra simpatía con la protesta estudiantil, subiendo a 67,8% en septiembre de ese año (Radio Cooperativa, Imaginación, Universidad Técnico Federico Santa María, 2011). Las movilizaciones mostraron hasta qué punto era precaria la adhesión social al modelo de mercado.

Bellei y Caballin (2013:115) señalan que, tras siete meses de protesta, los estudiantes se convirtieron en actores políticos y “los líderes del movimiento fueron reconocidos por los *policymakers* como jugadores relevantes en el debate sobre las políticas educacionales. Por ejemplo, el Ministro de Educación negoció directamente con estos líderes la creación de un primer paquete de políticas para responder a las demandas; después, el Congreso los invitó a discutir sobre la ley de presupuesto para 2012”. Desde nuestro análisis, estos espacios institucionales de negociación no modificaron realmente las relaciones de fuerza y de negociación en la arena de políticas

15 Entrevista a Recaredo Gálvez. Presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Concepción. Concepción, Junio de 2014.

públicas del gobierno del Presidente Piñera. Esto porque en términos de cambios, el Presidente se mostró 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 de mercado existentes. Más que una decepción, el gobierno de centro-derecha se convertiría en una anunciada oportunidad de reafirmación de diagnósticos, valores y estrategias en la lucha contra el referencial de modernización liberal y por el reconocimiento de la educación como un derecho social.

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

Al movimiento universitario no le fue difícil construir la figura de un adversario común alrededor del recién electo gobierno de centro-derecha (2010-2014). El Presidente Piñera no disponía de las relaciones históricas que existían entre los partidos de la Concertación y las federaciones de estudiantes. Tampoco podía fundar su legitimidad en la lucha contra la dictadura. Y varios de los miembros del gobierno habían participado en la edificación del modelo de los Chicago *boys*, caballo de batalla de la lucha estudiantil. “Entonces había como un contexto desde la derecha que, por decirlo de alguna manera, generaba condiciones para que pasara algo”, por lo que “Piñera era alguien de fácil *bulling*”, declara un líder estudiante¹⁶.

En términos globales, el Presidente no realiza un giro neoliberal de las instituciones existentes a pesar de la provocación retórica “la educación es un bien de consumo” (Cooperativa, 2015). “El hecho de que el nuevo Gobierno de derecha fuese favorable a profundizar ese proceso de privatización, señala Jackson, generó una unidad pocas veces vista en la Confech¹⁷” (2013:62). 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 de modernización liberal.

Al inicio del “ciclo de protesta” el gobierno reacciona desconociendo la situación de crisis e intenta desmovilizar, 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 un conjunto de medidas: un Fondo especial para la Educación, un Gran Acuerdo Nacional por la Educación, la creación de la Subsecretaría de Educación y la Superintendencia de Educación Superior, y “Políticas y propuestas de acción para el desarrollo de la educación chilena”. Las intervenciones presidenciales se focalizaban en la excelencia en educación, y el financiamiento de la demanda —justamente uno de los temas que rechazaba el movimiento estudiantil—. Pero apenas se refiere a la educación pública y nada al problema del lucro, que se encuentran, sin embargo, en el corazón de las reivindicaciones estudiantiles.

16 Dirigente estudiantil. *Focus group* realizado con líderes estudiantiles de federaciones de universidades Viña del Mar. Viña del Mar, mayo 2014.

17 Confederación de estudiantes que reagrupa a federaciones de estudiantes de las universidades tradicionales reagrupadas en el Consejo de Rectores de las Universidades de Chile. Una buena parte de las universidades privadas no integran la Confederación.

En reacción, las demandas estudiantiles coreaban en todo el país: “educación pública, gratuita y de calidad”. El gobierno Piñera responde aumentando el gasto público vía becas y reduciendo la tasa de interés de los créditos a la educación y la promesa de una reforma tributaria que produciría un mayor equilibrio entre el gasto público y el aporte de las familias. “La gratuidad es un tema que nosotros íbamos a decir 100 veces que no creemos en la gratuidad universal de la educación superior por muchas razones [...] la postura nuestra siempre fue alcanzar la gratuidad a los sectores de más bajos ingresos” señala Alejandro San Francisco, asesor del Ministro Lavín¹⁸. Las soluciones de factura tecnocrática y racionalidad financiera del gobierno chocaban con las demandas más globales y estructurales de los estudiantes. No eran cambios al interior del modelo sino la transformación del modelo fundado en el Estado subsidiario lo que estaba en juego. Como señala un líder estudiantil: “El gobierno siempre nos enfrentó desde una perspectiva administrativa, para el gobierno el problema se reducía a cambios en la institucionalidad administrativa y en los mecanismos de financiamiento. No nos enfrentó con posición política”¹⁹.

La demanda de gratuidad fue reinterpretada públicamente por el gobierno como una voluntad de estatizar la educación (Jackson 2013). La propuesta política, en palabras del Presidente Piñera, es tender a la “Sociedad Docente” por oposición al Estado Docente que tuvo Chile hasta 1973. En ésta, el Estado participará en una mínima expresión, sin “monopolizar” (Vargas Morales, 2013).

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.

Hasta octubre de 2011 el movimiento estudiantil había realizado más de 250 protestas. Las encuestas de opinión muestran una adhesión ciudadana al movimiento estudiantil, mientras que baja el apoyo al gobierno. La reputada encuesta del Centro de Estudios Públicos del mes de agosto muestra que el 80% de la población se opone al lucro en la educación, mientras que solo un 26% de chilenos aprueban la gestión del Presidente (Emol 2011).

6. El giro hacia una educación como derecho social

El retorno a la calma no implicó, sin embargo, una vuelta al statu quo o una suerte de victoria del gobierno de centro-derecha. El movimiento universitario se había transformado en un movimiento social que contribuyó a la transformación del discurso político, a la modificación de alianzas y de relaciones de fuerza en la arena de la política, de las políticas públicas y a la emergencia de un nuevo referencial.

El referencial centrado en el derecho a la educación que postulan los estudiantes aparece recogido en el programa del segundo gobierno de la Presidenta

18 Entrevista a Alejandro San Francisco, Santiago, Junio de 2014.

19 Entrevista a Recaredo Gálvez. Presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Concepción. Concepción, Junio de 2014.

Bachelet en una sencilla frase: “Chile de todos”. Como todo derecho, el derecho a la educación comprende dos dimensiones: simbólica y material. 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. La educación como derecho social era socialmente un hecho y el rechazo a la desigualdad socio-económica profundizada por el modelo de modernización liberal también. Ello hacía mucho más previsible el comportamiento de los actores de la arena política, empujándolos a un juego de suma positiva. Es decir, la adhesión social creciente al referencial de educación como derecho social se configuró como una suerte de marco que ordenó las propuestas de los actores del campo de la política. Sin embargo, ello no redujo la distancia entre estudiantes y partidos políticos (Von Bülow y Bidegain, 2015). Hasta la cita electoral de 2013, los cambios en la política educacional se estaban haciendo prácticamente sin políticos. “Cada vez que nos juntábamos —señala Jackson— parecían más preocupados de cómo comunicar su cercanía con el movimiento estudiantil, que de conseguir resultados en políticas públicas” (Jackson, 2013:102). El conflicto estudiantil “representó una oportunidad” para que la coalición de oposición, la Concertación, rearticulase su discurso y acción política (Segovia y Gamboa, 2012: 70).

En 2014, el cambio a un gobierno de centro-izquierda constituía una oportunidad política para la cristalización del referencial de derecho a una educación pública, gratuita y de calidad. Además, la elección como diputados de cuatro líderes estudiantiles del movimiento 2011, facilita la instalación del nuevo referencial en la agenda de gobierno²⁰. Ello no impidió la aparición de controversias internas en el momento de operacionalizar los problemas educacionales inscritos en la agenda de gobierno de Bachelet. El nuevo gobierno emprende precipitadamente una “reforma estructural”, que busca garantizar calidad, gratuidad, fin al lucro, mayor regulación pública, y participación ciudadana.

Aunque el proceso de cambio de referencial de políticas públicas no concierne únicamente los instrumentos de implementación, sino también las modalidades de extracción de recursos que garanticen la acción pública. Ravinet y Palier, (2015) señalan que la definición del referencial global, como categoría analítica, no puede hacerse sin considerar el peso de la economía en su constitución. Fernando Atria, uno de los intelectuales más influyentes del movimiento estudiantil y cercano al gobierno Bachelet abunda en esta tesis a partir de la postura de Höffe: “Los derechos sociales dependen de la cultura y de los recursos” (Atria 2014:38). En este sentido, la estrategia de los estudiantes fue la de articular explícitamente las demandas con la necesidad de una reforma tributaria. Así lo ilustra la líder estudiantil Vallejo: “Nos dijeron que cambiar todo esto no solo era imposible, sino indeseable, que no existían los recursos y que la educación gratuita era una demanda regresiva en lo económico. Así, levantamos la necesidad de una urgente reforma tributaria que se encamine a resolver la grave desigualdad que nos aqueja” (2012:10). La reforma tributaria fue aprobada, a pesar de las resistencias y del contexto de desaceleración económica, el

20 Georgio Jackson, (Independiente), Gabriel Boric (Independiente), Karol Cariola y Camila Vallejo (Partido Comunista).

primer año de gobierno Bachelet, lo que transformó el referencial de derechos movi-
lizado en derechos positivos. “Los cambios impositivos van a permitir que el Estado
cuenta con los recursos para ampliar y mejorar los derechos sociales, principalmente
la educación y la salud”, señala la Presidenta (La Tercera, 2014).

La Presidenta Bachelet anuncia en su programa de gobierno (2014-2018)
un nuevo ciclo histórico para Chile que implica un *cambio de modelo de desarrollo*. De-
clara, “tenemos razones éticas para llevar adelante esta reforma, la certeza de que las
oportunidades de una persona no deben depender de su origen social ni del monto
que pueda pagar. La conciencia de que tenemos un sistema que reproduce y ahonda
las desigualdades, segrega a las personas y trata a la educación como un bien de con-
sumo en lugar de un derecho básico (...) Integración, universalidad, calidad. Esta-
mos diciendo aquello que tanto repitieron nuestros estudiantes y con ellos, toda una
sociedad: la educación es un derecho y no un privilegio” (Prensa Presidencia, 2015).

El movimiento estudiantil había promovido un referencial que consagra la
educación pública, gratuita y de calidad como un derecho social. Las transforma-
ciones de la reforma educacional dan cuenta de ello, entre ellas: la Ley de Inclusión
Escolar —que prohíbe el lucro, elimina el co-pago de la familia, y la selección a la
entrada del colegio—; la Ley del Sistema Nacional Docente; educación superior
gratuita comenzando por estudiantes de familias de bajos recursos; el proyecto sobre
el Sistema de Educación Pública que busca transferir los colegios municipales a Ser-
vicios Locales de Educación; o la ley que reconoce el derecho a voto de estudiantes
y personal administrativo de instituciones de educación superior. Estas transforma-
ciones se articulan con una visión global de la igualdad social como horizonte de las
políticas del nuevo gobierno. “Chile tiene un solo gran adversario y se llama des-
igualdad” dijo la Presidenta desde el balcón presidencial al poco de asumir.

7. Reflexiones finales. Un referencial controvertido

Este trabajo realiza tres contribuciones al análisis del movimiento estudiantil chileno.
En primer lugar, el trabajo muestra que no es la existencia del malestar social lo que
permite explicar la explosión de descontento social sino la interpretación que hace
de ella el movimiento estudiantil, primero en 2006 y más tarde en 2011. Los estu-
diantes ligan el malestar social con las condiciones abusivas del modelo de economía
social de mercado cuya superación se propone a través de la exigencia de derechos
sociales para todos y no solo en el campo de la educación. La empresa era compleja,
sobre todo porque una mayoría social solo es posible reuniendo actores diversos e
intereses a menudo contradictorios. Esto planteó un desafío mayor a los estudiantes
obligados a definir los términos de interpretación del malestar social lejos de cual-
quier interpretación gremial o ideológica. En este sentido el movimiento de 2006
y 2011 constituyen dos momentos de un mismo proceso de cambio de referencial.

La segunda contribución apunta a la naturaleza compleja y dinámica del
referencial, sometido a tensiones y fuerzas deslegitimadoras por parte de los referen-

ciales “desbancados”. De hecho, el triunfo de la Nueva Mayoría²¹ no ha sido suficiente para disipar las divisiones corporativas, sociales e ideológicas en cuanto a las *issues* o recetas de políticas públicas que traduzcan el referencial en acciones concretas. Tampoco las numerosas iniciativas de debate y consulta ciudadana y estudiantil han “civilizado la protesta”. En efecto, la articulación entre el referencial de acción pública y las decisiones de políticas públicas ha estado caracterizada por revisiones programáticas, negociaciones y desmentidos públicos sobre disidencias internas a la coalición gobernante. Las críticas se centran en el alcance, sentido y oportunidad de los cambios. Parte de los estudiantes se han echado a las calles impacientes ante la ausencia de transformaciones rápidas y revolucionarias; mientras que intelectuales de derecha, como de izquierda, desde trincheras ideológicas, se siguen enfrentando sobre el papel del Estado y del mercado en la educación²².

En todo caso estas críticas no cuestionan las dimensiones del referencial de derechos promovido por los estudiantes: la modernización liberal ha mercantilizado la educación (dimensión cognitiva); la desigualdad social es intolerable y la educación es clave para reducirla (dimensión normativa); se necesita transformar los mecanismos de regulación a favor del Estado (dimensión instrumental). Además, observar las críticas nos permite reafirmar el valor heurístico de la noción del referencial. En efecto, la perspectiva del cambio de referencial no postula hacer tabula rasa o que se eliminen todos los aspectos de las políticas precedentes por *encantamiento*, como advierte Muller (2005:175). De hecho, en tanto que emprendedores de cambios de políticas públicas, los líderes estudiantes universitarios, no se han politizado en la contienda. En efecto, cuatro de ellos, con trayectorias políticas anteriores al conflicto serán, al poco, electos diputados. Como relevan Jobert y Muller en diferentes trabajos, a diferencia de la noción de paradigma, el referencial no elimina las demás interpretaciones, sino que es aquélla que logra imponerse. Pero esta hegemonía es transitoria hasta que, como diría Kuhn, el paradigma dominante ya no resuelva los problemas sociales y se abra entonces la puerta a otro diferente.

La tercera contribución es de naturaleza teórica. La perspectiva del referencial complementa los análisis de movimientos sociales realizados desde enfoques que contornan la mirada a la interacción estratégica entre estudiantes y actores sociales y gremiales o a las relaciones micro-sociológicas. Estas perspectivas resultan insuficientes para comprender la amplia adhesión social. Nuestro análisis destaca la necesidad de hacer dialogar la sociología de las movilizaciones colectivas y el análisis de las políticas públicas, es decir, la relación entre la sociedad y el Estado, que se encuentra en los fundamentos de la mayoría de los nuevos movimientos sociales. Desde luego que este trabajo no permite aprehender la amplitud y complejidad del movimiento estudiantil, pero tiene como objetivo establecer una relación entre las representaciones de un problema social y la dinámica de la movilización.

21 Coalición de centro-izquierda surgida de la Concertación de Partidos por la Democracia. Incluye al Partido Socialista, Partido por la Democracia, Partido Demócrata Cristiano, Partido Radical Socialdemócrata, Partido Comunista, Izquierda Ciudadana, Movimiento Amplio Social e independientes.

22 Un análisis de algunas de esas críticas se encuentra en Atria (2014: 251-256).

Referencias

- Andersson, Vibeke, Steen Fryba Christensen (eds.) (2012). *Latin American Responses to Neo-Liberalism: Strategies and Struggles*. Dinamarca: Aalborg University Press.
- Arellano, Juan Pablo (2012). *Veinte años de políticas sociales. Chile 1990-2009*, Santiago: CIEPLAN.
- Atria, Fernando. (2014). *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*. Santiago: LOM Ediciones.
- Atria, Fernando (2012). *La mala educación. Ideas que inspiran al movimiento estudiantil en Chile*. Santiago: Catalonia.
- Atria, Fernando (2013). *Veinte años después: neoliberalismo con rostro humano*. Santiago: Catalonia.
- Banaszak, Lee Ann (2005). "Inside and Outside the State : Movement Insider Status, Tactics and Public Policy Achievements". En David Meyer, Valerie Jenness y Helen Ingram (eds.) *Routing the Opposition : Social Movements, Public Policy, and Democracy*, Minneapolis: University of Minnesota Press, pp. 149-176.
- Bellei, Cristián, Cristian Cabalin, Víctor Orellana (2014). "The 2011 Chilean student movement against neoliberal". *Studies in Higher Education* 39(3): 426-440.
- Bellei, Cristián, Cristian, Cabalin (2013). "Chilean Student Movements: Sustained Struggle to Transform a Market-oriented Educational System". *Current Issues in Comparative Education* 15(2): 108-123.
- Bellei, Cristián, Daniel Contreras y Juan Pablo Valenzuela (eds.). (2010). *Ecos de la Revolución Pingüina. Avances, debates y silencios en la reforma educacional*. Santiago: UNICEF.
- Benford, Robert, David Snow (2000). "Framing Processes and Social Movements". *Annual Review of Sociology*, 26: 611-639.
- Boric, Gabriel. (2012). "Los horizontes del movimiento estudiantil". En *Transformar la sociedad haciendo camino*. Santiago: Editorial Aun creemos en los sueños, pp. 31-36.
- Bourdieu, Pierre (1981). "La représentation politique. (Éléments pour une théorie du champ politique)". *Actes de la recherche en sciences sociales* 36-37: 1-24.
- Cooperativa, <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/educacion/proyectos/presidente-pinera-la-educacion-es-un-bien-de-consumo/2011-07-19/134829.html>, consultado el 12/3/15.
- Cox, Cristián (2012). "Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 21(1): 13-39.
- Discurso del Ministro de Educación, Señor Ricardo Lagos Escobar, en la inauguración del año escolar. Antofagasta, 9 de Marzo, 1992. Disponible en [http://archivo.fdd.cl:8080/cgi-bin/wwwi32.exe/\[in=genesis2.in\]/](http://archivo.fdd.cl:8080/cgi-bin/wwwi32.exe/[in=genesis2.in]/) [Consultado 21/04/2015].
- Donoso, Sofía (2013). "Dynamics of Change in Chile: Explaining the Emergence of the 2006 Pingüino Movement". *Journal of Latin American Studies* 45(1): 1-29.
- Emol (2011). "Piñera obtiene la aprobación más baja en la historia de la encuesta cep" [online] EMOL. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2011/08/04/496178/pinera-obtiene-la-aprobacion-mas-baja-en-la-historia-de-la-encuesta-cep.html>[Consultado 11/11/2014].
- Espinoza, Oscar, Luis González (2013). "Causes and Consequences of the Student Protests in Chile." En Heinz-Dieter Meyer, Edward St. John, Maia Chankseliani, Lina Uribe (eds.) *Fairness in Access to Higher Education in a Global Perspective. Reconciling Excellence, Efficiency and Justice*. Boston: Sense Publishers, pp. 239-57.
- Figueroa, Francisco (2013). *Llegamos para quedarnos. Crónicas de la revuelta estudiantil*. Santiago: LOM.
- Fischer, Frank (2003). *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford: Oxford University Press.
- García-Huidobro, Juan Eduardo (2008). "El Consejo Asesor para la Modernización de la Educación: Reseña de una experiencia". Centro de Investigación Social Un Techo para Chile. Primer semestre, 11, pp.29-33.
- Garretón, Manuel Antonio (2013). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. Santiago: Arcis-CLACSO-PROSPAL

- González, Eloísa (2012). "Un paso desde la demanda sectorial a la solidaridad en la acción". En *Transformar la sociedad haciendo camino*. Santiago: Editorial Aún creemos en los sueños, pp. 13-16.
- Hajer, Maarten (1993). "Discourse Coalitions and the Institutionalisation of Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain". En Frank Fischer, John Forester (eds.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham/London: Duke University Press, pp: 43-67.
- Hall, Peter (1993). "Policy Paradigm, Social Learning and the State", *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.
- Hecló, Hugh (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- Jackson, Giorgio. (2013). *El país que soñamos*. Santiago: Debate.
- Jobert, Bruno (1992). "Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques". *Revue française de science politique*, 42(2): 219-234.
- Jobert, Bruno, Muller, Pierre (1987). *L'Etat en action: politiques publiques et corporatisme*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Jobert, Bruno (2004). "Une approche dialectique des politiques publiques: l'héritage de l'État en Action". *Pôle Sud*, 21: 43-54.
- La Tercera. 2014. <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2014/09/655-597394-9-bachelet-y-promulgacion-de-reforma-tributaria-este-es-un-dia-historico.shtml>. Consultado el 03/01/2015.
- Mayol, Alberto (2012). *Derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*. Santiago: LOM.
- Mayol, Alberto, Carla Azocar (2011). "Politicización del malestar, movilización social y transformación ideológica: el caso Chile 2011". *Polis* 10(30): 163-184.
- Mayol, Alberto, Carla Azócar, Carla Brega (2011). "El clivaje público/privado: Horizonte último del impacto del movimiento estudiantil 2011 en Chile". *Kiutral* 3. Disponible en: <http://www.albertomayol.cl/?cat=8>
- McCarthy, John, Mayer N. Zald (2002). "The Enduring Vitality of the Resource Mobilization Theory of Social Movements". En Jonathan H. Turner (ed.) *Handbook of Sociological Theory*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, pp. 533-565.
- Mizala, Alejandra, Florencia Torche (2012). "Bringing the schools back in: the stratification of educational achievement in the Chilean voucher system". *International Journal of Educational Development* 32: 132-144.
- Monckeberg, Maria Olivia (2007). *El negocio de las universidades en Chile*. Santiago: Debate.
- Moulián, Tomás (1997). *Chile actual: Anatomía de un mito*. Santiago: LOM.
- Muller, Pierre (2005). "Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs". *Revue française de science politique*, 55(1) : 155-187.
- Navarro, Iván (1987). *Diagnóstico de la realidad educacional chilena, entre la crisis, la ruptura y la superación*. Santiago: CPU.
- Núñez, Iván, Rodrigo Vera (1983). "Elementos para repensar el cambio del sistema educativo en un proceso de democratización", PIIE, Documento de trabajo nº 1.
- OCDE (2004). *Revisión de políticas nacionales de educación: Chile*. Paris: OCDE Publishing
- OCDE (2011). *Education at a Glance*. Paris: OCDE Publishing.
- OCDE (2014). *Education at a Glance*. Paris: OCDE Publishing
- Papadopoulos, Ioannis (2015). "Référentiel, médiateurs et démocratie". En Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (eds.) *Une "French touch" dans l'analyse des politiques publiques*. Paris : Sciences Po. Les Presses, pp. 103-123.
- Picazo, María Inés (2013). *Las políticas escolares de la Concertación durante la transición democrática*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. New York: PNUD.
- PNUD Desarrollo Humano en Chile (1998). *Las paradojas de la Modernización*. Santiago: PNUD.
- Prensa Presidencia. 2015. <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=3930>. Consultado el 04/03/2016.

- Radio Cooperativa, Imaginación, Universidad Técnico Federico Santa María (2011). http://www.cooperativa.cl/noticias/site/artic/201111213/asocfile/201111213142654/encuesta_evaluacion_2011_1.pdf Consultado el 22/04/2015
- Ravinet, Pauline, Bruno Palier (2015). "Global, es-tu là? Réflexions sur une catégorie fantomatique". En Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (eds.) Une "French touch" dans l'analyse des politiques publiques. Paris : Sciences Po. Les Presses, pp. 27-55.
- Ruiz, Carlos. (2013). *Conflicto social en el neoliberalismo avanzado: análisis de clase de la revuelta estudiantil en Chile*. Buenos Aires: CLACSO.
- Sabatier, Paul, Hank Jenkins-Smith (1999). "The Advocacy Coalitions Framework : An Assessment". En Paul Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process*, Boulder CO: Westview Press, pp. 117-166.
- Schmidt, Vivien (2008). "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse". *Annual Review of Political Science* 11: 303-326.
- Segovia, Carolina, Ricardo Gamboa (2012). "El año que salimos a la calle". *Revista Chilena de Ciencia Política* 32(1): 65-85.
- Senado de Chile (2012). *Retrato de la Desigualdad*. Santiago: Común y K Producciones Ltda.
- Silva, Eduardo (2009). *Challenging Neoliberalism in Latin America*. Cambridge: University Press.
- Simonsen, Elizabeth (2012). *La mala educación. Historia de la revolución escolar*. Santiago: Debate.
- Social Watch (2003). *La lógica Brutal de la privatización*. Disponible en <http://www.socialwatch.org/es/node/10272>
- Social Watch (2005). *Menos pobreza más desigualdad*. Disponible en <http://www.socialwatch.org/es/node/10378>
- Stone, Deborah (1989). "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas". *Political Science Quarterly*, 104(2): 281-300.
- Tarrow, Sidney (2004). *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid, Alianza Editorial.
- Valenzuela, Juan Pablo, Cristián Bellei, Danae De los Rios (2010). "Segregación escolar en Chile". En Sergio Martinic y Gregory Elacqua (eds.) *¿Fin de Ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema Educativo*. Santiago: UNESCO, Universidad Católica.
- Vallejo, Camila (2012). "Chile no debe ser el mismo: los desafíos del movimiento social". En *Transformar la sociedad haciendo camino*. Santiago: Editorial Aún creemos en los sueños, pp. 9-12.
- Vargas Morales, Felipe. (2013). Piñera: "El Estado no tiene derecho a monopolizar la educación". [online] EMOL. Disponible en: <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> [Consultado 21/04/2015].
- Von Bülow, Marisa, Germán Bidegain (2015). "It takes two to tango: students, political parties and protest in Chile (2005-2013)". En Paul Almeida, Allen, Cordero (eds.) *Handbook of Social Movements Across Latin America*. New York: A. Springer, pp. 179-194.