

WORKSHOP DE INVESTIGACIÓN EL EFECTO DE LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES EN CHILE Y AMÉRICA LATINA CONCEPCIÓN, 21 Y 22 DE AGOSTO 2019

IMPACTO POLÍTICO INSTITUCIONAL DE LA PROTESTA ESTUDIANTIL. EL CASO DE LA REFORMA A LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

Violeta Montero Barriga violetamontero@udec.cl Concepción, Agosto 2019

Problema

- 1. Ciudadanos escépticos de su régimen político, separados de partidos políticos, menos confiados en espacios y política institucional.
- 2. Emergencia de conflicto y protesta social (protestas estudiantiles)
- 3. Tensión Democracia y Tecnocracia. Tensión en modalidades tradicionales de toma de decisión y de procesamiento político del conflicto.
- 4. Interesa promover análisis interrelacionado de protesta social y proceso político decisional.
- 5. Estudia el campo de la Educación Superior en Chile.
- 6. Foco en dinámicas discursivas y relaciones entre actores de políticas públicas.

Hipótesis de Investigación

A partir de las movilizaciones sociales del año 2011 se resquebrajaron las tradicionales modalidades de procesamiento político institucional del conflicto. Esta nueva dinámica implicó la inclusión de los actores movilizados en la toma de decisiones, cuestionando la tecnocracia, a pesar de su larga tradición y arraigo nacional.



Reconstruye un momento histórico de tensión en que se **logra abrir** —aunque sea por un momento y con resultados no necesariamente sostenidos— el **modo tecnocrático** del cambio institucional, a un influjo democrático.

Variables: Movilización Estudiantil / Procesamiento político del conflicto / Políticas Públicas en Educación Superior (decisión política).

Método

Determinar la recepción del sistema político institucional a las protestas y actores estudiantiles, estableciendo ideas principales y actores interpelados del debate público que provocaron procesos políticos.

Se caracteriza el **proceso**, las **ideas** que lo impulsaron, las **dinámicas de cambio político** y las **tensiones** provocadas en las **modalidades tecnocráticas de decisión.**

- Estudio Cualitativo. Análisis en perspectiva histórica.
- **Técnicas**: Análisis de discurso (Ibáñez, 1979; Flores, 2009). Process Tracing.
- Fuentes: Corpus del discurso representativos de actores políticos. Focus group a estudiantes movilizados (5) y registros de confech; registro de prensa de actores claves (actores "universitarios y político-institucionales), actas de comisiones parlamentarias (2011-2013 / 2018), entrevistas semiestructuradas a expertos de ES.
- Categorías principales de análisis: Ideas del movimiento estudiantil y su proyección a sistema político institucional: Lucro, Gratuidad, Democratización, Acceso, Rol del Estado.

SOPORTE CONCEPTUAL

MOVIMIENTOS SOCIALES

Mirada relacional (Agencia-Estructura)

1.- Enfoque de interacción estratégica:

- William Gamson (1975) The strategy of social protest (propuesta de investigación al framing y a las dinámicas y relaciones entre grupos desafiantes y autoridades políticas)
- Doug Mc Adam (1982) Political Process at the development of black insurgency 1930-1970.
- Charles Tilly (1987) From Mobilization to Revolution.
- Doug Mc Adam, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2001) en *Dinámica de la* Contienda Política.
- 2.- Mirada **al impacto político- institucional** de Movimientos Sociales !!

IMPACTOS DE MOVIMIENTOS SOCIALES

Impactos pueden ser de tipo **POLÍTICO**, cultural o biográfico (Giugni & Bosi, 2012; Mc Adam, 1999; Earl, 2003).

Directos e indirectos (Amenta, 2010).

Incluyen diversas áreas (Kolb, 2007)

- a) Composición de la agenda política
- b) Contenido de los propósitos políticos,
- c) Adopción de leyes u otras formas de enmarcar decisiones políticas
- d) Implementación de la política
- e) Provisión, a largo plazo, de bienes públicos.

Impacto o incidencia en políticas públicas (Roth, 2006; Jobert, 2004)

Cambio Político Institucional. Tres perspectivas.

- Los cambios se generan de manera **gradual** y no radical. La presión que grupos movilizados provocan rupturas en los consensos existentes generándose las siguientes dinámicas: **Remoción, superposición, atrofia o reinterpretación de reglas.** (Mahoney y Thelen, 2009)
- La incorporación de nuevos enfoques en política es producto de "marcos de coyuntura crítica". Cambio político no sólo como proceso incremental, sino por reorientación dramática (Collier y Collier, 2015).
- Los cambios se expresarían en ciertos ámbitos de las políticas: instrumentos, en estrategias, en objetivos y/o en paradigmas (Peter Hall, 1993).

Rol de la tecnocracia en cambio político institucional.

- Nivel global: Estévez, 2005; Fisher, 2002. Nivel nacional: Dávila, 2010; Silva, 2006, 2010; Joignant, 2012. Estudio comparado Chile-Uruguay (Garcé et al., 2018)
- "La teoría de tecnocracia se refiere a un proceso de gobernanza dominado por élites técnicamente entrenadas del conocimiento. Reemplaza o controla la deliberación democrática y los procesos de toma de decisiones (basados en intereses conflictivos) con un discurso tecnócratamente informado (basado en la toma de decisiones científicas técnicas). (Fisher, 2002).

Olavarría, 2018; Bellolio, 2018; Garcé, 2017

Tecnocracia y construcción de Políticas Públicas

- Régimen de elaboración de políticas públicas: abierto o cerrado / centralizado o descentralizado.
- Status o valoración que se brinda a la ciencia: Iluminista racionalista o antiintelectualista - pragmatista

Chile se caracterizaría por ser un régimen de "elitismo tecnocrático" (Garcé, 2018).

Las políticas públicas *racional*es podría entenderse como producto de una elite tecnocrática que habría conducido un proceso de toma de decisiones basado en el discurso científico y que, en alguna medida por lo mismo, habría evitado la conflictividad social sobre la base de un estilo decisional técnico-racional (Fischer & Forester, 2002)

Tensión tecnocracia, democracia

Si las decisiones políticas han estado históricamente basadas en las elites tecnocráticas ¿puede generarse influencia e impacto de movimientos sociales en la toma de decisiones? ¿de qué forma? ¿con qué tipo de técnicos?

Naturaleza de la decisión y construcción de Políticas Públicas en Chile.

■ Basada en el saber técnico: economía, ingeniería, cs. jurídicas. Altos directivos públicos, burocracia, meritocracia (Servicio Civil, 2003-), Participación ciudadana con límites (De la Maza, 2017 en Informe Final Consejo Participación Ciudadana). Protagonismo de partidos políticos tensionado por expertos, por burocracias estatales y por sistemas de asesoramiento especializado. Cooptación (Moyano) *Think Tank* (Montero)

Se postula que no estamos ante una transformación permanente del modelo decisional tecnocrático. Pero el cuestionamiento de movimientos sociales y las exigencias de participación -ampliación democrática- tensionan, en coyunturas determinadas, el modelo centralista y Estado-céntrico de construcción política y de formulación de políticas públicas.

¿Qué explica y qué produce el cambio político institucional?

Foco a las ideas como recursos de acción colectiva (Mark Blyth, 2002).

Institucionalismo discursivo

Propuesta de un cuarto institucionalismo (Vivianne Schmidt, 2010)

Experiencia Latinoamericana (Alacip, grupo Ideas, discursos y políticas; Garcé, 2015)

Impacto político institucional de la protesta estudiantil ...

De la calle a la reforma a la educación superior en Chile.

Algunas características generales

- Tránsito de un sistema de élite a otro masivo. Ampliación de la cobertura.
- Modelo de provisión mixta. Creación de universidades, principio de autonomía/ libertad.
- Rol del Estado: orientación, supervisión, aseguramiento de calidad.
- Instituciones: flexibilidad y autonomía para determinar sus propias formas internas de gobierno, organización y administración.

INFORMES Y ORIENTACIONES DE POLÍTICAS

- Comisión nacional para la modernización de la educación superior, 1990.
- Consejo asesor presidencial para la educación, 2006
- Consejo asesor presidencial para la educación superior, 2008

	Patricio Aylwin	Eduardo Frei	Ricardo Lagos	Michelle Bachelet		
Gobierno	1990-1994 "Justicia Social"	1994-2000 "Un gobierno para nuevos tiempos"	2000-2006 "Para crecer con igualdad"	2006-2010 "Estoy contigo"		
Políticas	Eliminar enclaves autoritarios	Eliminar enclaves autoritarios	Asegurar calidad	Asume educación como base de oportunidades		
	LOCE	Refoma LOCE	Acreditación	Acceso		
	Mayor regulación del	Modernización de la Gestión	Información Pública			
	Estado	Asegurar Calidad	Financiamiento: Créditos y becas	Financiamiento: más créditos y becas		
	Asegurar Calidad	Fortalecimiento de autoridad pública	Convenios de desempeño de Universidades	Universidades Estatales		
	Promover Equidad	·				
		Competencia	Promoción de desarrollo tecnológico e innovación			
		Equidad	Limitar Aporte Fiscal Indirecto			
Balance	BÚSQUEDA DE CAMBIO E IMPOSIBILIDAD DE CONSENSOS CON LA OPOSICIÓN		PRAGMATISMO SIN BÚSQUEDA DE	CAMBIOS ESTRUCTURALES		
	F + D + 10'					

Fuente: Programas políticos presidenciales y propuestas de Educación Superior 1990-2010

Programa Político y propuesta Educación Superior Sebastián Piñera 2010-2014

Gobierno	Políticas	Balance
Sebastián Piñera	Acceso: BecasExcelencia	
2010-2014	 Fortalecimiento 	PRAGMATISMO SIN
"Cambio, futuro, esperanza"	 institucionalidad (sin diferencias entre instituciones de ES) Consejo innovación para la productividad. GANE 	BÚSQUEDA DE CAMBIOS ESTRUCTURALES

Fuente: Programas políticos presidenciales y propuestas de Educación Superior

SE PRODUCE CUESTIONAMIENTO AL SISTEMA EDUCATIVO Y TRANSFORMACIONES POLÍTICAS POR MOVIMIENTO UNIVERSITARIO

Precedente: REVOLUCIÓN PINGÜINA

Escenario político: "Ejercicio político restringido a gobierno eficaz, partidos políticos sin presencia en las bases. Democracia de baja intensidad". (Luna, 2017:40). Provoca ampliación de crítica y malestar.

Movimiento Universitario 2011: Resultado de una interacción previa de actores y debates ideológicos que fueron conformando un horizonte normativo compartido sobre la educación en Chile.

Construyeron "marcos de representación" sobre el "agravio" que implicaba para la ciudadanía tener un modelo donde se privilegiaba la lógica de mercado, más que la ciudadanía.

Demandas universitarias

- Demandas globales... Transformación
- Demandas **puntuales**. Financiamiento, democratización, prohibición de lucro, eliminar exclusión, fortalecimiento universidades públicas

Ampliar el **rol y la responsabilidad del Estado** en educación, vía cambio constitucional. El propósito es fortalecer las **universidades "públicas"** y ejercer mayor control sobre las universidades "privadas" **evitando abusos y lucro**.

Proveer y asegurar mayor **financiamiento público** en educación vía nacionalización del cobre y reforma tributaria.

"Frenar la reforma privatizadora del gobierno en materia educativa y posicionar las demandas transversales de educación gratuita, fin al lucro, democratización, fin al endeudamiento y al autofinanciamiento, y acceso equitativo" (Petitorio Confech, 2011)

La reacción del sistema político institucional: del rechazo a la inclusión de las demandas sociales

Interacción política estudiantes y sistema político institucional, 2011

Mayo 2011 - Agosto 2011

- Recepción de protesta Gabinete de ministros "Gobierno de los mejores"
- Reconocimiento a movilizados y respuesta técnica del gobierno
- Búsqueda de orden y control de movilización
- Rechazo de los estudiantes a las propuestas y nula interacción con el gobierno.
- Debate parlamentario
- FASE I Estudiantes protagonistas del conflicto político.

Septiembre-Noviembre 2011

- Cambio de ministros con ingreso de experiencia política
- Conformación mesas de diálogo
- Estudiantes protagonistas en disposición al diálogo y posterior quiebre deliberativo.
- Discusión en el Parlamento (modificación al CAE y Presupuesto)
- Reacciones de partidos políticos
- FASE II Estudiantes observadores con participación limitada.

Noviembre-Diciembre 2011

- Cambio de ministro.
- Actores políticos involucrados.
- Amplio debate público y parlamentario en torno al tema del LUCRO.
- Judicialización de la protesta e interpelación ministerial.
- Estudiantes observadores del debate legislativo e investigativo.

 FASE III Estudiantes observadores en arena de la opinión pública.

Arenas y eventos del debate público sobre educación superior 2011-2013

<u> </u>	Ţ
2011	2012
1.Calle	1.Parlamento
Acciones colectivas estudiantiles masivas y	Conflicto político en el parlamento.
sistemáticas.	Gobierno en discusión parlamentaria
	Comisión investigadora sobre lucro
2.Gobierno	Prepara interpelación a Ministro de Educación
Propuestas técnicas de expertos en ES.	
Reacción a demandas puntuales, medidas de	2.Ministerio Público y TC
corto plazo. Mesas de diálogo. Solución	Judicialización del conflicto político
pragmática y racional cierre año escolar	
	3.Calle
3. Respuestas y reacciones de partidos políticos.	Acciones colectivas estudiantiles esporádicas.
4.Parlamento	4. Calle -Mov. Estudiantil
Debate sobre modificación del CAE.	Conformación de fuerza política formal.
Comisión investigadora del CAE	Revolución Democrática
Debate sobre presupuesto 2012 para educación	*Primeros vínculos Bachelet-Partido Comunista.

Arenas y eventos del debate público sobre educación superior 2011-2013

2013

1. Partidos Políticos

Contienda electoral elección presidencial y parlamentarias.

Conformación de nuevas alianzas políticas: Nueva Mayoría.

Elaboración de programas políticos.

Gobierno en contienda electoral.

Ex dirigentes estudiantiles apoyando candidatura de Michelle Bachelet.

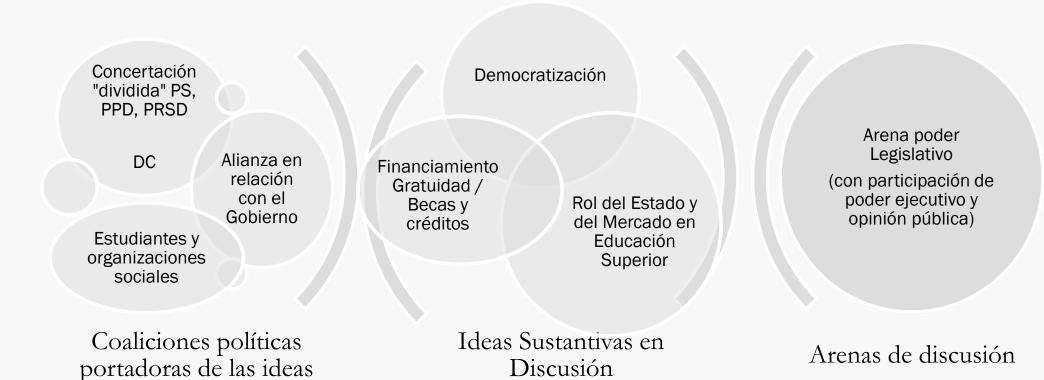
2.Calle -Mov. Estudiantil

Decisión de "POLITIZACIÓN HACIA ARRIBA"

Disputa electoral líderes estudiantiles en el parlamento. Camila Vallejo, Giorgio Jackson, Gabriel Boric, Francisco Figueroa, Camilo Ballesteros.

Inclusión de ex estudiantes en Gobierno Michelle Bachelet.

Actores y procesos de deliberación política sobre Educación Superior, 2011-2012-2013



Fuente: Elaboración propia.

Ideas sustantivas en disputa

Discusión Parlamentaria en torno a DEMOCRATIZACIÓN. Bajo nivel de disenso.

Controversias: Autonomía universitaria y gestión eficiente v/s cogobierno. Participación estudiantil v/s cogobierno.

Impacto político del Debate: promulgación de la Ley 20843, 2015. Derogación de DFL que prohíbe la participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior.

Discusión Parlamentaria en torno a GRATUIDAD. Nulo nivel de disenso.

Inexistencia de debate parlamentario por inclusión de gratuidad como GLOSA PRESUPUESTARIA, no como ley de la república. Desacuerdos en la discusión sobre el mecanismo. Ley 20.890 de Presupuesto en el Sector Público incorpora como glosa presupuestaria la gratuidad en la educación superior de pregrado. (diciembre 2015), Debate se mantiene hasta la Ley 21.091, 2018.

Ideas sustantivas en disputa

Discusión Parlamentaria en torno a FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR. Alto nivel de disenso, con intervención del Tribunal Constitucional.

Controversias: Financiamiento a estudiantes v/s financiamiento a instituciones. Rol del Estado v/s familias en el financiamiento a la educación superior

Impacto político del debate: Modificación a la ley 20.027 para otorgar beneficios a los deudores del crédito con garantía estatal, CAE. Disminuye tasa de interés a 2%, 2012. Modificación a ley 20.882 de presupuestos del sector público para el 2016. Se incorpora gratuidad como glosa presupuestaria, 2015.

Discusión Parlamentaria en torno a ROL DEL ESTADO EDUCACIÓN SUPERIOR

Consensos. Creación de Universidades Estatales, Ley de fortalecimiento de Universidades Estatales, Creación de Superintendencia de Educación Superior

Controversias: No resueltas, pues se mantiene provisión mixta en educación superior.

Michelle Bachelet y las ideas estudiantiles 2005, 2013 v/s ideas estudiantiles.

N°	Propuesta Gobierno Michelle Bachelet	Demandas estudiantiles	Propuesta Gobierno Michelle
	2005	2011	Bachelet 2013
1	Estado apoya instituciones, estatales.	Cambiar el modelo ES.	Cambio constitucional
	Controla y promueve calidad:	Fortalecer rol del Estado	Reforma educacional mayor rol y
	acreditación		responsabilidad al Estado
2	Mejorar equidad de acceso, con más	Financiamiento a instituciones públicas.	Fortalecimiento de universidades
	becas y crédito universitario	Financiamiento a estudiantes sin	estatales.
		focalización: Gratuidad Universal	Educación como DERECHO SOCIAL
			FUNDAMENTAL-gratuidad
4	No hay referencias	Regulación del sistema. Fin al lucro	Legislar lucro como delito
5	Acceso y apoyo a jóvenes talentosos	Acceso equitativo	Acceso igualitario, integración,
			eliminar selección al ingreso

Fuente: Programas de Gobierno Michelle Bachelet 2005, 2013. Demandas estudiantiles 2011.

Conclusiones y preguntas futuras

Enfoque teórico con resultados obtenidos

- Marcos de interpretación (framing). Alineamiento del movimiento estudiantes con otros actores académicos, sociales y político institucionales.
- Oportunidades políticas. Crisis económica, social y de representación política.
 Paradigma de Gobierno Abierto.
- Cambio político institucional. Coyuntura crítica y transformación incremental.
- Institucionalismo discursivo. Peso de las ideas y su instalación en el debate.

CAMBIOS EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Modalidad bottom up. Desde la calle hasta la primera fase de deliberación públicapolítica en el parlamento y con intermediación de actores político institucionales.

- En Chile post transición representa una experiencia novedosa de presión social, que desencadena un cambio político institucional.
- Hay influencia evidente de las ideas (que son previas al 2011), en las transformaciones de políticas públicas en ES.
- A través de la presión social se logró la inclusión de actores estudiantiles en espacios de deliberación política, y en el gobierno y parlamento.
- La movilización aprovechó una ventana de oportunidad creada por: a) discurso de gobierno abierto en el Estado de Chile, b) contienda electoral del año 2013 y, c) en el segundo gobierno de la Michelle Bachelet (2014-2018), por su voluntad y disposición a generar cambios refundacionales en el sistema educativo nacional.
- Dinamizó la democracia en Chile y rompió la inercia de un sector que no había experimentado cambios estructurales.
- Posterior a la instalación de temas, el procesamiento público del debate mantuvo dinámicas deliberativas propias del hemiciclo. Reglas institucionales, despliegue de intereses y estrategias de actores.
- Límites. No se modificó de manera profunda y permanente el modelo relacional y decisional elitista tecnocrático existente en nuestro país.

Preguntas y proyectos futuros

- Seguimiento de los consensos y discrepancias existentes en el debate público nacional sobre Educación Superior.
- Análisis sobre implementación de la reforma en educación superior, desde el punto de vista de las resistencias ideológicas y de la mantención de los debates persistentes en educación superior.
- Análisis y atención al rol que los movimientos estudiantiles seguirán jugando en el sector y a la interacción política que establezcan con los representantes de gobierno y otros actores políticos.
- Desde un punto de vista conceptual y aplicado, profundizar en la tensión entre democracia y tecnocracia a la luz de los cambios sociales y culturales que el país está experimentando.