

# La Educación Superior como problema público en Chile: perspectivas de estudiantes de administración pública\*

RODRIGO TORRES\*\*

## RESUMEN

Durante el año 2011, la educación superior se presentó como el principal tema de debate público en Chile. Una serie de reivindicaciones manifestadas por estudiantes universitarios y secundarios declaraban su desacuerdo con el actual modelo educativo. Este artículo tiene por objetivo identificar cuáles son las perspectivas expresadas por los estudiantes al momento de identificar el estado de la educación superior chilena como un problema público. Para ello, realizamos una serie de once entrevistas semi-dirigidas a estudiantes movilizados de las carreras de administración pública de la Universidad de Chile y de la Universidad de Santiago. El análisis de los resultados manifestó que la concepción de la educación superior como problema público implica una serie de dificultades en términos personales, sociales e institucionales.

**Palabras clave:** Educación superior / Problema público / Chile / Estudiantes universitarios.

## ABSTRACT

During 2011 higher education was the main topic of public debate in Chile. Secondary and under graduate students made a series of claims which showed their criticism towards the current education system. This article identifies the perspectives expressed by the students movement, considering the state of higher education as a policy problem. In order to identify students perspectives we carried out eleven semi-structured interviews with public administration students from the Universidad de Chile and Universidad de Santiago. The results of interviews analysis showed that the idea of thinking about higher education as a policy problem involves a number of personal, social and institutional problems.

**Keywords:** Higher education / Policy problems / Chile / Under graduate students.

## INTRODUCCIÓN

Durante la última década, la educación ha sido el principal foco de conflicto de la acción pública en Chile. A pesar de las reformas educativas realizadas desde el retorno a la democracia, diferentes movilizaciones han demostrado el descontento de los estudiantes con respecto a las políticas educativas implementadas a nivel universitario y secundario. El problema educativo ya se había presentado en las agendas académicas y políticas, lo cual ha sido registrado en diversos estudios que advierten sobre una participación atípicamente baja del sector público en el modelo educativo chileno (Brunner y Ferrada 2011), y la existencia de una marcada segmentación de los establecimientos educativos por clases socioeconómicas (OCDE, 2004). Sin embargo, a partir de 2006 –momento en que un movimiento masivo de estudiantes de educación secundaria manifiesta su molestia con la desigualdad presente en el modelo educativo–, la educación emerge como un problema público, construido a partir de que los estudiantes se organizan como un actor social representante de la ciudadanía (Torres, 2010).

---

\* El presente artículo presenta un avance de la investigación "Desigualdad socioeducativa y malestar social: régimen de acumulación, clases sociales y recomposición del Estado educador en el Chile post-Pinochet" financiada por el programa "Jóvenes Investigadores" Clacso-Asdi.

\*\* Centro de Investigaciones Políticas de la Sorbona (CRPS), Universidad París 1 Panthéon-Sorbonne. Correo electrónico: torresrodrigo@gmail.com

La conformación de un “Consejo Asesor Presidencial por la Educación”, cuya finalidad era presentar una serie de propuestas de cambios al sistema educativo y la publicación de una nueva “Ley General de Educación” en el 2009, fue parte de las iniciativas puestas en marcha por la clase política para responder a las reivindicaciones estudiantiles y ciudadanas. No obstante, para los estudiantes las principales críticas realizadas al modelo educativo no fueron consideradas en esas medidas. Durante el año 2011, una nueva movilización de estudiantes universitarios y secundarios exigía una mayor participación del Estado en el sistema de educación, así como el fin de las instituciones que lucran con el modelo educativo. Dada su duración y convocatoria, este movimiento se ha convertido en la movilización social de mayor importancia desde el retorno de la democracia en Chile, abriendo las puertas a una nueva etapa en el debate sobre la construcción de políticas de educación superior en Chile; debate en que tanto las evidencias técnicas como las visiones ideológicas de los diferentes actores del campo educativo han sido develadas a la sociedad en su conjunto.

En este contexto, el análisis de las políticas públicas de educación superior debe considerar la compleja trama de actores y dinámicas que se presentan en su impulso, diseño e implementación. Y si bien una gran parte de los estudios educativos otorgan un rol predominante al Estado en la definición e implementación de los modelos de educación superior, otra serie de actores deben ser considerados: los organismos internacionales, los organismos no gubernamentales, las autoridades locales, los sindicatos de profesores, entre otros. El estudio de este proceso tiene como propósito promover un diálogo entre los actores “globales” y los actores “locales” al momento de construir las políticas educativas (Torres, 2012); como advierte Michel (2010), es necesario integrar a los grupos de interés y a los movimientos sociales en el cuadro de análisis de las políticas públicas. Es principalmente en el proceso de construcción de problemas públicos, que los actores sociales en educación logran una mayor visibilidad y capacidad de participación en la toma de decisiones. Como señalan Lascoumes y Le Galès (2007), un problema se vuelve público a partir del momento en que actores sociales estiman que algo debe ser hecho para cambiar una situación. El problema deviene político a partir del momento en que la solución implica la participación de las autoridades públicas.

En este sentido, a pesar de su capacidad de movilización y de su significativo rol al momento de la implementación de las políticas educativas, los

estudiantes son uno de los actores sociales menos tomados en cuenta en el proceso de definición de las políticas de educación superior. Si consideramos que un problema público es una construcción social (Sheppard, 2012), nuestro objetivo ha sido identificar cuáles son las perspectivas personales, sociales e institucionales expresadas por los estudiantes cuando reconocen el estado de la educación superior chilena como un problema público, que requiere una respuesta por parte de las autoridades políticas. Siguiendo la propuesta de Müller (1995), pensamos que las políticas de educación superior deben ser interpretadas como un proceso de construcción de una relación con el mundo, un marco referencial en el que los estudiantes presentan y construyen su visión sobre el modelo educativo, el Estado y la sociedad.

#### **MATERIAL Y MÉTODOS**

Entre noviembre de 2011 y marzo de 2012 se llevó a cabo el trabajo de campo en las carreras de administración pública de la Universidad de Chile y de la Universidad de Santiago (USACH).<sup>1</sup> Se realizaron once entrevistas semidirigidas a estudiantes participantes de las movilizaciones; la selección de caso se basó en una muestra no probabilística y en casos tipo dirigidos a elegir representantes de las diferentes colectividades políticas presentes en el estudiantado, cuya edad varió entre los 19 y los 24 años.

Las preguntas realizadas a los estudiantes entrevistados correspondieron a la operacionalización de una guía abierta de temas sobre los marcos de interpretación del problema público educativo en Chile durante las movilizaciones estudiantiles del año 2011. La guía estuvo compuesta por los siguientes ejes temáticos: a) los problemas identificados en el sistema educativo chileno; b) las políticas o programas que representan estos problemas; c) el proyecto educativo que los estudiantes desean, y d) las respuestas que los estudiantes esperan de las autoridades político-administrativas.

Como señala Yanow (2007), el uso de metodologías de interpretación cualitativas en el análisis de políticas públicas es de gran utilidad al desarrollar el análisis de las experiencias reales vividas por los actores relevantes en las políticas que involucran y

1. Para la realización de nuestro trabajo de campo agradecemos la ayudada brindada por el profesor Carlos Castro Gil, Vivian Atton y Fiorenntina Muñoz Rossi. De igual forma, agradecemos a Paula Pérez por los comentarios realizados a este manuscrito.

afectan sus vidas. La aplicación de esta metodología en nuestro estudio buscó profundizar el rol que desempeñaron los estudiantes universitarios como actores participantes de los procesos de construcción de las políticas de educación superior.

## RESULTADOS

En los resultados que se presentan desde la perspectiva de los estudiantes, se analizan tres aspectos particulares en torno al proceso de construcción de la educación superior como problema público en Chile. En primer lugar, la emergencia y definición del problema educativo por parte los estudiantes universitarios movilizados durante el año 2011. En segundo lugar, las reivindicaciones de los estudiantes como un discurso que busca construir un proyecto de sociedad, en el cual la educación también debe ser entendida en su dimensión social y política. En tercer lugar, se analiza el paso de un problema público educativo a un problema político, resaltando los conflictos ideológicos presentes en la relación entre los estudiantes y las autoridades de gobierno.

### LA EMERGENCIA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR COMO PROBLEMA PÚBLICO

Al momento de profundizar en los contenidos de las entrevistas, apreciamos como en las perspectivas de los estudiantes se hace evidente la identificación y denuncia de problemáticas socioeducativas que requirieron de su intervención, mediante la movilización colectiva, para que adquirieran el estatus de problemas públicos. En este proceso podemos apreciar la articulación de su discurso en categorías de problemas,<sup>2</sup> que se volvieron las principales reivindicaciones de los estudiantes movilizados. La construcción de estas categorías estuvo asociada a un proceso de debate y discusión desarrollado en los establecimientos, donde el asambleísmo transversal tuvo un importante papel. En sus relatos, podemos reconocer la categoría “mayor participación del Estado” en el sistema educativo, así como el financiamiento de la educación pública y el aseguramiento de ciertos niveles de calidad.

---

2. Siguiendo a Lascoumes et Le Galès (2007), un hecho social se vuelve un problema público solamente a través de la categorización que le es aplicada. En este sentido, categorizar implica dar sentido a una situación considerada problemática.

Lo más que se debatía y la conclusión mayoritaria, no digo que sea la mía, era que había que avanzar en un modelo de educación estatal pública y gratuita, y desmunicipalizado en lo que es la enseñanza media o básica, pero claramente el foco estaba puesto en la educación superior. Como te digo, la crítica era que las universidades públicas, me refiero a las estatales, están muy dejadas de lado (Estudiante movilizado, 22 años).

...al principio de la movilización, nosotros identificamos al estudiante endeudado, [...], entonces ¿qué identificamos nosotros primero? Que el sistema lo único que hace es endeudarte, entonces eso derivó en la consigna de la educación gratuita... (Estudiante movilizado, 24 años).

Una segunda categorización del problema educativo tiene que ver con la falta de control estatal sobre las grandes ganancias obtenidas por las instituciones de educación superior. El denominado problema del “lucro” en la educación se transformó en una de las principales reivindicaciones educativas, generando un amplio debate político y educativo sobre la necesidad de transparentar las utilidades generadas por los establecimientos universitarios y educativos.

Yo creo que el tema del lucro en la educación y el endeudamiento son principalmente las demandas que más hacen eco en los estudiantes y en la población de todo el espectro político. Después ya vienen otros temas como la gratuidad o el cómo llegar a eso... (Estudiante movilizado, 19 años).

Al principio, siento que habían dos conceptos que eran fundamentales, así para de una u otra manera garantizar el tema de la educación en Chile, que era uno la asimilación de recursos, que después derivó en el lucro en el no lucro, y el otro era el tema de la calidad y cómo entendíamos la calidad... (Estudiante movilizado, 21 años).

Ambas problemáticas fueron claramente ubicadas por todos los entrevistados, lo que significa que hubo una transmisión eficiente de éstas entre el estudiante movilizado. De igual forma, en los relatos se manifiesta una dimensión temporal del problema educativo. Esta temporalidad de la problematización nos permite ver en los estudiantes una interpretación de los periodos históricos que ha vivido el modelo de educación chileno y como se han articulado dichas interpretaciones en torno a las reivindicaciones señaladas.

Los entrevistados indicaron que ya se habían planteado varias críticas a las políticas educativas

durante los gobiernos de la Concertación,<sup>3</sup> sin una respuesta satisfactoria por parte de las autoridades. Estas críticas apuntaban a la continuidad del modelo educativo puesto en marcha por la dictadura, así como al énfasis en una visión educativa de mercado efectuada por el gobierno militar. Por otro lado, los relatos advierten que las reivindicaciones educativas son el resultado de un trabajo de base realizado en las universidades durante los años anteriores y que la llegada de un gobierno de derecha al poder se presentó como un factor de gran importancia para el desencadenamiento de las movilizaciones.<sup>4</sup>

La crítica era que las políticas del gobierno se han heredado desde muchos años que la Concertación no se hizo cargo que este gobierno iba avanzando en la privatización según la perspectiva de los grupos como que llevan la batuta en esto, entonces claro, los problemas eran en eso, en el financiamiento, mayor gasto público en educación, eso democratización de la educación que la gente de los quintiles más bajo pudiera acceder... (Estudiante movilizado, 22 años).

Yo creo el tema del lucro ya había salido en movilizaciones anteriores, incluso me acuerdo que los estudiantes secundarios ya hablaban de eso en el 2008, pero en realidad yo creo que se vio influenciado por el gobierno de derecha que está actualmente. La gente lo ve como el gobierno de los empresarios. Al final te das cuenta que los mismos que están ahora en el gobierno son parte de los mismos grupos que son dueños de las universidades... (Estudiante movilizado, 19 años).

### **EL PROBLEMA PÚBLICO EDUCATIVO: UNA REIVINDICACIÓN DESDE LA SOCIEDAD CIVIL**

El análisis de las entrevistas nos permitió comprender que las problematizaciones del modelo educativo realizadas por los estudiantes representan también una visión con respecto al modelo de sociedad que

3. La "Concertación de Partidos por la Democracia" es una coalición de centro-izquierda que gobernó en Chile desde el retorno de la democracia (1990-2010). Esta compuesta principalmente por el Partido Demócrata Cristiano (DC), el Partido Socialista (PS), el Partido por la Democracia (PPD) y el Partido Radical Social Demócrata (PRSD). La Concertación ha contado con cuatro periodos de gobiernos continuos, siendo Michel Bachelet la última presidenta electa de la coalición.

4. Sebastián Piñera ha sido el primer presidente de derecha electo desde el retorno de la democracia en Chile. Durante su periodo de gobierno (2010-2014) se han producido las principales movilizaciones de estudiantes. Dadas las estrechas relaciones con el sector empresarial, el gobierno de Sebastián Piñera ha sido continuamente criticado por presentar conflictos de intereses en distintas áreas como educación, salud, minería, etc.

desean se construya en respuesta a sus reivindicaciones. Los relatos nos develan un cuadro de percepción, donde los estudiantes definen su identidad y su accionar como una propuesta inicial para la construcción de un modelo de sociedad determinado por el antagonismo hacia el modelo de mercado implementado en el Chile contemporáneo. En este sentido, según los estudiantes, la reivindicación de una educación pública y de calidad se vuelve una reivindicación de un modelo de sociedad más justo e igualitario.

...siento que en la esencia del movimiento estudiantil está ese interés social. Al fortalecer la educación pública, no se dice que se está fortaleciendo solamente un sector, sino que se fortalece la educación pública entendiendo que es de un país, que es de todos los chilenos, que todos deberían sentirse parte de eso, que todos deberían ser beneficiados con los logros que tiene esa educación pública. De una u otra manera, eso también quizás confronta los paradigmas o ideas que hoy día la sociedad de mercado pueda tener... (Estudiante movilizado, 23 años).

...la educación que nosotros planteamos, desde este punto de vista, es una oposición que fractura el sistema actual imperante en el mundo. En Chile tiene su desarrollo más extremo, entonces ¿cómo lo vamos a plantear? Parece casi ilógico... (Estudiante movilizado, 21 años).

El análisis de los relatos también permitió observar que los estudiantes conciben que sus demandas como movimiento comenzaron a sobrepasar el ámbito educativo, al tomar conciencia del amplio respaldo ciudadano con el que contaban. Se distingue así la adopción de una serie de reivindicaciones sociales y políticas más allá del sector propiamente educativo. Según los relatos estudiados, a lo largo de los meses de movilización, se puede ver el paso de una demanda sectorial educativa a una de transformación social, mediante un discurso que evidencia las reivindicaciones políticas. De modo que el discurso educativo implica también un discurso propiamente político.

...avanzando el movimiento han aparecido otros temas. ¿Cómo financiar la educación gratuita? ¿De dónde sacamos los recursos? De una reforma tributaria. Después apareció todo el tema de cambiar el modelo para poder hacer esta reforma tributaria, asamblea constituyente, cambio en la Constitución, entonces ahí han salido todo esos temas que ya en muchas asambleas se han tocado, pero muchos son temas más políticos que universitarios... (Estudiante movilizado, 24 años).

...por ejemplo, cuando se interrumpió la discusión en la comisión mixta de educación, en la cual entraron personas pidiendo plebiscito, pidiendo un cambio a nivel constitucional con respecto a la participación, eso también plasma que de una u otra manera acá el conflicto educacional es uno más de los conflictos que se derivaron luego de los acuerdos o pactos entre las cúpulas para llegar a la democracia... (Estudiante movilizado, 21 años).

#### **LA RELACIÓN ENTRE ESTUDIANTES Y AUTORIDADES: EL PROBLEMA EDUCATIVO COMO CONFLICTO IDEOLÓGICO**

El análisis de las entrevistas nos muestra que el actual debate en torno al Estado y su rol educativo está permeado por una serie de valores, ideas e intereses que representan a diferentes actores sociales. Los relatos nos permiten de ver las concepciones de sociedad implícitas en las propuestas dadas en el debate. No estamos solo ante factores técnicos como han argumentado las autoridades político-administrativas, se está planteando el modelo de país al que se aspira. En este sentido, las últimas manifestaciones estudiantiles han demostrado el debate ideológico que existe en Chile sobre la educación. Durante los más de nueve meses que los estudiantes estuvieron movilizados, las negociaciones entre los dirigentes y las autoridades se vieron detenidas por el choque de las posturas políticas.

Yo creo que más que nada era la forma y la concepción que ellos entienden de la educación. No creen por ejemplo que todos deberían llegar a la educación superior. Yo creo que eso fue el principal problema, un tema más que nada ideológico. Muchas veces se nos decía que estábamos sobre-ideologizados, a los dirigentes, pero era el mismo caso para ellos, sin duda están sobre ideologizados, tanto como nosotros, pero en el sentido contrario (Estudiante movilizado, 19 años).

Si bien yo creo que este movimiento ha gestado ese tipo de solidaridad, de fraternidad, de integración, el desarrollo del conocimiento más allá de su adquisición para ganar plata, si bien se han desarrollado todas estas ideas, yo quiero poner un sentido de realidad para que entendamos que este gobierno está muy lejos de esa lógica, por lo que es imposible llevarlas a cabo... (Estudiante movilizado, 21 años).

El mismo presidente Piñera señaló que “la educación es un bien de consumo” y que las negociaciones con los estudiantes no llevarían a ningún proceso de transformación del modelo educativo. De

igual forma, el movimiento estudiantil manifestaba públicamente su desconfianza hacia las instituciones, por lo cual no había canales de diálogo válidos para discutir sobre las reivindicaciones y propuestas del movimiento. Podemos plantear, en el caso chileno, que los diálogos técnico-liberales que justificaban el modelo educativo se vieron rebasados por la evidencia empírica y la movilización social, lo cual explicitó los marcos ideológicos con los que las autoridades político-administrativas gestionan las políticas.

Siento que igual han sido bastante intransigentes en ese sentido. Aunque por otro lado, también pudo haber sido posibilidad política de ellos para salir bien posicionados, por ejemplo con aumento de los aportes basales o algo así, y no lo quisieron básicamente por su ideología, por lo que ellos creen del sistema económico o social, pero lo pudieron haber hecho (Estudiante movilizado, 19 años).

...esas personas no quieren perder su poder e incluso ahora actúan de una manera antidemocrática en el sentido de que no apelan a la voluntad popular, sino que apelan a sus intereses, por lo tanto jamás van a votar por una educación gratuita y de calidad, por lo tanto nunca vamos a tener una salida... (Estudiante movilizado, 21 años).

#### **CONCLUSIÓN**

Cada política educativa es portadora de una idea de problema. El problema educativo en Chile es el resultado de la representación que los estudiantes, como grupo social, han realizado de sus experiencias de movilización. El análisis de las entrevistas presentadas en este artículo, nos permitió identificar que la construcción de estas problemáticas fue el resultado de un diálogo a lo largo de todo el proceso de movilizaciones. Las reivindicaciones de los estudiantes se fueron transformando como resultado de continuos debates en el seno del movimiento, viéndose en un proceso de construcción que fue desde las reivindicaciones sectoriales, o las problemáticas socioeconómicas de los estudiantes, hasta las reivindicaciones políticas y sociales. Esta dinámica es el resultado de las interpretaciones que los estudiantes realizan sobre el tema educativo, las reacciones que suscitan por sus movilizaciones y los efectos del retorno de esa dinámica sobre su propia identidad colectiva.

Las movilizaciones estudiantiles de 2011 también permitieron visibilizar a los estudiantes hasta lograr

un diálogo directo con la clase política. El problema educativo, apoyado por la ciudadanía, logró un amplio nivel de convocatoria, volviéndose una problemática abordada por los medios de comunicación y las autoridades políticas. La colocación de la educación pública como tema de la agenda política desencadenó las negociaciones entre estudiantes y autoridades de gobierno y el análisis de las entrevistas permitió comprender las distintas visiones de los estudiantes sobre las reivindicaciones exigidas a las autoridades políticas. Durante el diálogo, las posturas de ambos actores sociales fueron develadas y se dejó ver la profunda distancia entre las distintas visiones sobre el modelo educativo: un choque de posturas ideológicas que ha obstaculizado el proceso de transformación de las políticas educativas.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Brunner, J. J. y Ferrada Hurtado, R. (Eds.) (2011). *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011*. Santiago: CINDA-Universia.
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Michel, H. (2010). Mouvements sociaux, groupes d'intérêts et politiques publiques. *Politiques publiques. 2, Changer la société* (191-212). Paris: Les Presses de Science Po.
- Muller, P. (1995). Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel* (153-179). Paris: L'Harmattan.
- OCDE (2004). *Revisión de políticas nacionales de educación*. París: OCDE.
- Sheppard, E. (2010). Problème public. *Dictionnaire des politiques publiques* (530-538). (3ª Ed.) Paris: Les Presses de Science Po.
- Torres, R. A. (2010). *Juventud, resistencia y cambio social: el movimiento de estudiantes secundarios como un "actor político" en la sociedad chilena post-Pinochet (1986-2006)*, VIº Congreso CEISAL, Toulouse, Francia. Recuperado el 28 de septiembre de 2012 en <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/49/88/69/PDF/RodrigoTorres.pdf>
- Torres, R. A. (2012). El análisis comparado internacional y los nuevos contextos socioeducativos: el dialogo "global-local". *Educación, cultura, política y sociedad en América Latina: un diálogo en construcción* (213-229). Carabobo: CIAECIS-Universidad de Carabobo.
- Yanow, D. (2007). Qualitative-Interpretive Methods in Policy Research. *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods* (405-415). Boca Raton: CRC Press.