



ISBN: 978-607-02-9163-0

Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones
sobre la Universidad y la Educación

www.iisue.unam.mx/libros

Miguel Alejandro González Ledesma (2017)
“Movimientos estudiantiles y reforma a la educación
superior. México (1999) y Chile (2011)”
en *Movimientos estudiantiles en la historia de América
Latina V*,
Renate Marsiske (coord.),
IISUE-UNAM, México, pp. 371-434.

Esta obra se encuentra bajo una licencia Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional
(CC BY-NC-ND 4.0)

Movimientos estudiantiles y reforma a la educación superior. México (1999) y Chile (2011)

Miguel Alejandro González Ledesma

Nos dijeron cuando chicos, ‘jueguen a estudiar, los hombres son hermanos y juntos deben trabajar’. Oían los consejos, los ojos en el profesor; había tanto sol sobre las cabezas. Y no fue tan verdad, porque esos juegos al final terminaron para otros con laureles y futuros y dejaron a mis amigos pateando piedras

Los prisioneros, *El baile de los que sobran*

INTRODUCCIÓN

En la introducción del célebre libro, *The Higher Education Systems. Academic Organization in Cross-National Perspective*, Burton R. Clark¹ se preguntaba cómo es que el tema de la educación superior (ES) atraía tan poco la atención de la comunidad científica, a pesar de la importancia de las universidades y otras instituciones de educación terciaria en la preservación del patrimonio intelectual de la humanidad. Hasta entonces la universidad, con sus formas de organización, sus actores y sus problemas, suscitaba el esporádico interés de investigadores provenientes de las más diversas disciplinas, quienes abordaban principalmente asuntos de coyuntura, casi siempre desde una perspectiva nacional. Sin embargo, a poco más de treinta años de distancia, este orden de cosas ha cambiado radicalmente, ya que el interés en su estudio ha aumentado a tal grado que hoy en día existen diversas agencias, instituciones, consorcios y asociaciones, tanto públicos como privados, que se dedican a investigar los múl-

1 Los Ángeles, University of California Press, 1983.

tiples aspectos que constituyen la *cuestión* de la educación superior desde una perspectiva comparativa.

Este auge aparentemente repentino en los estudios de la ES surge precisamente a partir de la década de los ochenta, cuando los sistemas de educación superior (SES) inician un ambicioso proceso de reforma que continúa hasta nuestros días. Este proceso, fuertemente influido por la consolidación del paradigma de libre mercado en el nivel mundial, ha suscitado grandes debates (y no pocos conflictos) en los que se definen cuestiones fundamentales, como quién o quiénes deberían financiar a las instituciones de educación superior (IES); cómo deben ser administradas; con qué criterios se debe valorar la calidad y la relevancia de las instituciones, sus alumnos, profesores, etc. Al respecto, varios autores han dedicado sus esfuerzos a la creación de modelos que nos permitan explicar el desplazamiento de la ES desde el ámbito del Estado al del mercado;² al estudio de los cambios en materia de financiamiento y la emergencia y consolidación de proveedores privados de servicios educativos;³ a la influencia de nuevos actores –nacionales e internacionales– en la elaboración de políticas educativas,⁴ o a temas

2 Cfr. Pablo Gentili, "El Consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina", *Revista Archipiélago*, núm. 29, 1999, pp. 56-65; Guy Neave, *Educación superior: historia política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*, Barcelona, Gedisa, 2001, p. 366; Joroen Huisman (coord.), *International Perspectives on the Governance of Higher Education*, Nueva York, Routledge, 2009, p. 278; José Joaquín Brunner, "Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias", *Revista de Educación*, núm. 335, mayo-agosto de 2011, pp. 137-159.

3 Cfr. G. Philip Altbach, *Private Prometheus. Private Higher Education and Development in the 21st Century*, EUA, Greenwood Press, 1999; S. Richard Ruch, *Higher Ed, Inc. The Rise of the For-Profit University*, EUA, The Johns Hopkins University Press, 2003; Hugo Aboites, "Actores y políticas en la educación superior mexicana: las contradicciones del pacto de modernización empresarial", en Marcela Mollis (coord.), *Las universidades en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2003; Rollin Kent, "The changing role of the State in Mexican higher education: From the crisis of ineffectual populism to new forms of system coordination", en Ase Gornitzka, Maurice Kogan y Alberto Amaral, *Reform and Change in Higher Education. Analysing Policy Implementation*, Nueva York, Springer, 2005; Germán Álvarez Mendiola, "El fin de la bonanza. La educación superior privada en México en la primera década del siglo XXI", *Reencuentro*, núm. 60, México, UAM-Xochimilco, abril de 2011, pp. 10-29.

4 Cfr. Roberta Malee y Alma Maldonado, *International Organization and Higher Education Policy. Thinking Globally, Acting Locally?*, Nueva York, Routledge, 2009, p. 311; Barbara Kehm, *La gobernanza en la enseñanza superior*, Barcelona, Octaedro/ICE-UB, 2011; Riyad A. Shahjahan,

relacionados con la investigación científica en el contexto de una economía globalizada,⁵ por mencionar algunos.

Y, sin embargo, en proporción con la nutrida producción académica sobre la reforma de la ES, llama la atención el escaso interés que suscitan los movimientos estudiantiles surgidos precisamente a partir de ella. Encontramos, en efecto, que mucho de lo que actualmente se escribe sobre este tema está directamente relacionado con un interés más general en los movimientos sociales, en donde la atención se concentra en las formas de representación social del conflicto político, así como en las características de la acción colectiva por parte de actores ubicados fuera de los espacios de la política “tradicional”.⁶ Otros autores, por su parte, se ocupan de movimientos estudiantiles específicos desde diversos enfoques (históricos, sociológicos, antropológicos, psicológicos, etc.), enriqueciendo sin duda alguna los debates que se dan en el seno de sus respectivas subdisciplinas, pero que nos siguen dejando muchas dudas sobre la forma en que la acción estudiantil ha influido (e influye) en las políticas educativas llevadas a cabo por los gobiernos y los administradores de las IES en los últimos treinta años.⁷

“The roles of international organizations (I/Os) in globalizing higher education policy”, en J. C. Smart y M. B. Paulsen (eds.), *Higher Education: Handbook of Theory and Research*, núm. 27, EUA, Springer Science-Business Media, 2012, pp. 389-407.

- 5 David Dill y Frans van Vught, *National Innovation and the Academic Research Enterprise*, EUA, The John Hopkins University Press, 2010, p. 577; Jorge Balán, “Research universities in Latin America: The challenges of growth and institutional diversity”, *The Future of Higher Education*, vol. 79, núm. 3, otoño de 2012, pp. 741-770.
- 6 Cfr. D. Della Porta y Sidney Tarrow, “Transnational protest and global activism: People, passions”, en Alan F. Blackwell y David MacKay (eds.), *Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005; Raúl Zibechi, *Autonomías y emancipaciones: América Latina en movimiento*, México, Bajo Tierra/Sísifo, 2008, p. 342; Sidney Tarrow y Charles Tilly, *La política del conflicto*, Torino, Bruno Mondadori, 2008, p. 303; Sidney Tarrow, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza Editorial, 2012, p. 519.
- 7 Cfr. M. K. Jennings, “Generation units and the student protest movement in the United States: An intra- and intergenerational analysis”, *Political Psychology*, núm. 23, 2002, pp. 303-324; Paulo Cesar León, “La violencia simbólica en la revuelta estudiantil. El movimiento estudiantil de antropología y sociología en la Universidad de Caldas”, *Revista Colombiana de Sociología*, núm. 24, 2005, pp. 185-213; Roberto Fernández, “Manifestaciones estudiantiles en Chile. Un relato autoetnográfico de la indignación”, *Revista de Antropología Experimental*, núm. 12, 2013, pp. 101-112; Fernando Atria, *La mala educación. Ideas que inspiran al movimiento estudiantil en Chile*, Catalonia, Santiago de Chile, 2012, p. 184.

Durante las últimas décadas, hemos sido testigos del surgimiento de una serie de movimientos estudiantiles que, independientemente de sus dinámicas y características propias, responden a aquellos elementos de la reforma más directamente identificados con la mercantilización de la educación superior. En particular, nos referimos a la disminución del presupuesto público destinado a este sector educativo, con la consecuente implementación de políticas de autofinanciamiento por parte de las IES (aumento o implementación de aranceles, venta de servicios, etc.), pero también a la supeditación del quehacer de la ES a las necesidades del mercado. Desde nuestro punto de vista, es precisamente esta centralidad del tema económico en la agenda de los nuevos movimientos estudiantiles lo que nos ofrece una clave de lectura para entender su importancia en la (re)formulación e implementación de muchas de las políticas públicas destinadas a transformar este ámbito educativo.

Pero si, como sabemos, la reforma a la ES no se reduce a cuestiones de índole financiera, ¿qué factores explican su relevancia en cuanto potencial detonador de conflictos?, ¿por qué la implementación o el aumento de aranceles desata mayores reacciones que, por ejemplo, la restricción del crecimiento de la matrícula en las IES públicas o la participación directa de la iniciativa privada en la creación de programas de investigación científica? Si analizamos la dinámica de la reforma tanto en el nivel sistémico como en el institucional, veremos que el tema del financiamiento representa una especie de centro de gravedad en torno al cual se articulan los demás elementos del cambio, constituyendo así un terreno de disputa en donde los actores involucrados identifican y definen un horizonte normativo basado en los fines que debería perseguir la ES, así como los medios para alcanzarlo.

Curiosamente, desde el triángulo de coordinación de Clark,⁸ hasta la más reciente teoría de las redes de políticas públicas (*policy networks*), vemos que la literatura ha negado sistemáticamente a los estudiantes el estatus de *actores* dentro de la arena decisional que nos ocupa. Esta omisión, desde nuestro punto de vista, se debe a dos

8 Burton R. Clark, *op. cit.*, p. 143.

motivos principalmente, uno de carácter conceptual/metodológico y otro abiertamente político. En cuanto al primero, se advierte que los estudiantes no son concebidos propiamente como actores, porque su participación se limita aparentemente al evento “movimiento estudiantil”, de manera que, en el mejor de los casos, constituyen una variable ambiental que los decisores políticos deben tener en cuenta a la hora de hacer sus cálculos. Por otro lado, incluso reconociendo su importancia en un contexto institucional determinado, las formas y los métodos de organización estudiantiles –a diferencia de otros actores–, son predominantemente informales, así que para el investigador no es sencillo rastrear, más allá de la movilización y el discurso público, la forma en que los estudiantes construyen cotidianamente las percepciones políticas que posteriormente se traducirán (o no) en un movimiento.

Con respecto al segundo aspecto, por muy obvio que parezca, no se debe olvidar que el estudio de la reforma a la educación superior es, en última instancia, la forma en que “la educación superior se estudia a sí misma”. Por lo tanto, no es extraño que el contexto institucional determine la forma en que se trata un conflicto estudiantil, y con mayor razón si involucra a la institución desde la que se le analiza. En ese sentido, debemos reconocer que los movimientos actuales responden a una dinámica de transformación que está lejos de haber concluido, y que su conflictividad permea necesariamente las reflexiones académicas sobre la reforma en sí. Huelga decir que este orden de cosas comprende tanto a aquellos que desde la reflexión académica critican el modelo educativo actual como a sus defensores y promotores.

Tomando en cuenta lo dicho hasta aquí, a lo largo del presente ensayo nos ocuparemos de dos cuestiones, fundamentalmente: 1) el papel de los estudiantes como actores relevantes en el proceso de elaboración de políticas de ES, y 2) la preponderancia de la dimensión financiera de la reforma en los nuevos conflictos estudiantiles. Dos experiencias concretas de movilización estudiantil nos ayudarán a abordar estos aspectos y a poner de relieve nuevas cuestiones: la lucha por la gratuidad en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), encabezada por el Consejo General de Huelga (CGH)

entre 1999 y el año 2000; y las movilizaciones en contra del lucro en la educación, dirigidas desde 2011 por la Confederación de Estudiantes de Chile (Confech). Ambos casos son significativos por su relación más general con la reforma a la ES, pero también por la manera particular en que se manifiesta la cuestión del financiamiento en cada uno.

En cuanto al primer punto, si nos restringimos a la dimensión educativa, veremos que las características de los actores estudiantiles, su grado de eficacia a la hora de construir oposición y el nivel de confrontación derivado de sus acciones han estado determinados históricamente tanto por el grado de acceso a los ámbitos decisoriales de las propias IES como la manera más general con la que el Estado define la política educativa.⁹ Sin embargo, cuando se hace de la intermitencia del evento “movimiento estudiantil” un absoluto, el análisis se limita a factores externos, y el estudiante se convierte en un mero agente reactivo, por lo que se pierden de vista tanto las crecientes restricciones en el acceso a la arena decisional en cuestión como la aparente incapacidad del Estado de llegar a compromisos para neutralizar posibles descontentos.

¿Qué elementos saldrían a la luz si trabajamos con el cuadro completo? Podríamos, por un lado, integrar ambos conflictos estudiantiles en el contexto más general de la reforma en acto, resignificando en última instancia la naturaleza de la confrontación y su relevancia para el futuro de la educación superior. Por otro lado, se sentarían las bases para integrar a los estudiantes en el estudio de esta área clave de las políticas públicas, llenando así un grave vacío en la literatura de esta subdisciplina.

9 Los movimientos estudiantiles, como es bien sabido, no se limitan a cuestiones educativas. De hecho, en la mayoría de los casos, las fronteras entre la acción reivindicativa de naturaleza institucional y otras de carácter más amplio suelen ser borrosas. El movimiento estudiantil del CGH, por ejemplo, acompañó las protestas del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) en contra de la privatización del sector energético, lo mismo que la consulta organizada durante la huelga por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en marzo de 1999. En el caso de Chile, las movilizaciones estudiantiles de 2011 coincidieron con la resistencia nacional contra el mega proyecto en Hydroaysén, que consistía en la construcción de cinco centrales hidroeléctricas en la región sureña de Aysén, con el fin de solventar las necesidades energéticas de la minería en el norte del país.

En cuanto al segundo punto, considerando las condiciones creadas por la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1989), el pasaje del SES chileno desde el ámbito del Estado al del mercado ha sido rápido, ordenado y, sobre todo radical, comparado con la transición más lenta y no pocas veces contradictoria del SES mexicano. Esta diferencia es fundamental para ubicar con precisión la manera en que ambos movimientos estudiantiles se definen en torno al tema del financiamiento y el carácter público de la ES, pero también con respecto al resto de la reforma. Mientras que para los estudiantes del CGH la aplicación de aranceles en la UNAM representaba una amenaza al carácter público de la ES (*defensa de un derecho*), los estudiantes chilenos ven en el fin del lucro una condición necesaria para terminar con un sistema que cuenta con los niveles de privatismo más altos del mundo (*conquista de un derecho*). En el mismo sentido, a pesar de las similitudes aparentes en el horizonte normativo de ambos movimientos, existen diferencias sustanciales respecto a la percepción de la relación orgánica entre la dimensión financiera de la reforma y otros cambios instrumentados en nombre de la eficiencia institucional o la calidad educativa. Estas diferencias en el punto de partida, creemos, son fundamentales para entender cómo el grado de conciencia sobre las implicaciones de la reforma determina la calidad, la duración y la naturaleza del desafío estudiantil.

A través del presente ensayo, el autor se propone como objetivo generar una discusión en torno a la relevancia de la participación estudiantil en el ámbito particular de la reforma a la educación superior, un tema que, sin duda alguna, a partir de la insurgencia de los estudiantes chilenos, ha despertado el interés y la atención entre todos los interesados en el futuro de la educación superior pública en América Latina.

LOS ESTUDIANTES COMO ACTORES RELEVANTES EN EL PROCESO DE REFORMA A LA ES

En términos generales, los actores pueden ser definidos como individuos, colectivos o corporaciones que participan en el proceso de

elaboración de políticas públicas, con la intención de convertir sus preferencias en políticas concretas.¹⁰ Para entender cómo es que los actores llegan a influir en los resultados del proceso decisional, se consideran tres factores, a saber: *capacidades* (recursos, influencia, etc.); *percepciones* (interpretación sobre un problema determinado), y, por último, sus *preferencias* (que pueden ser relativamente estables o cambiantes). Durante la mayor parte del siglo xx, los actores públicos (el Poder Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial y las legislaturas; las burocracias y los partidos políticos) fueron más relevantes que los privados o colectivos (grupos de interés, empresas, sindicatos, comunidades de expertos, movimientos sociales, etc.), en la medida en que debían interpretar y conciliar los intereses de estos últimos a la hora de instrumentar una política determinada. Sin embargo, este orden de cosas comienza a cambiar a partir de la década de los setenta, como consecuencia del agotamiento del modelo keynesiano de economía planificada, y el paulatino viraje mundial hacia la economía de libre mercado, tras la caída del “socialismo real”, dos décadas más tarde.

Comprender las consecuencias que ha traído consigo la ruptura de los equilibrios tradicionales en la arena decisional se ha convertido en una tarea fundamental para los estudiosos de las políticas públicas. Interesa particularmente la forma en que el Estado ha cedido muchas de sus atribuciones en ámbitos que anteriormente eran de su exclusiva competencia (economía, educación, salud, etc.), y cómo esta situación ha creado nuevas dinámicas de coordinación/exclusión entre los actores. Grosso modo, estamos hablando de un pasaje cuya característica esencial sería un incremento en la influencia de aquellos grupos que promueven y representan los intereses del mercado, con el consecuente debilitamiento de actores colectivos cuyas preferencias se orientaban hacia una profundización del antiguo pacto, formalmente basado en el bienestar de la población y el pleno empleo. Al respecto, uno de los efectos más visibles de la desproporción en el acceso a la arena decisional por parte de estos

10 Christoph Knill y Jale Tosun, *Public Policy. A New Introduction*, Londres, Palgrave Macmillan, 2012, p. 55.

últimos ha sido la creciente obsolescencia de las formas que daban cauce institucional a los conflictos sociales a través de rituales peticionarios de naturaleza estadocéntrica (emplazamiento a huelga, demanda de apoyos para la producción en el campo, aumento del presupuesto para la educación, etcétera).

Se trata de un cambio no menor, teniendo en cuenta que si el orden creado por el pacto keynesiano (o desarrollista) logró penetrar en las capas más profundas de la sociedad, fue solamente porque en ella se creó el dinamismo necesario para que los actores colectivos retomaran el horizonte normativo del discurso político dominante, lo fortalecieran y lo llevaran incluso más allá de las fronteras imaginadas por sus promotores oficiales. Así –tal como señala Hugo Aboites– a pesar del carácter social del Estado surgido de la Revolución mexicana, fueron las luchas del magisterio y los estudiantes los que, a partir de la década de los veinte, lograron que la educación alcanzara rasgos mucho más amplios y populares que los establecidos en su dimensión formal, contribuyendo de esta manera a la conformación de un imaginario colectivo que la concibe como una conquista social y un derecho público.¹¹ Por su parte, el movimiento por la reforma universitaria en Chile, entre 1967 y 1973, coadyuvó a la creación de un consenso entre los actores sociales en torno a la necesidad de ampliar la cobertura del SES (equidad en el acceso) y dotar a las IES de una verdadera autonomía universitaria (democratización); proceso que fue abruptamente interrumpido por el golpe militar de 1973, y que hoy en día ha sido retomado por el movimiento estudiantil encabezado por la Confech.

Cabría preguntarse entonces si en el largo plazo las características del nuevo pacto “empresarial-neoliberal” (Aboites *dixit*) lograrán tener el mismo efecto de convergencia en las sociedades latinoamericanas. Hasta el momento, lo que tenemos es una visible correlación entre el creciente grado de exclusión en la arena decisional y el nivel de conflictividad de los actores colectivos, sobre todo los

11 Hugo Aboites, “Los movimientos estudiantiles en México y la transformación de la educación. De la lucha por las libertades y derechos civiles a la defensa y renovación de la educación pública”, *CISMA, Revista del Centro Telúrico de Investigaciones Teóricas*, núm. 1, 2º semestre, 2011, p. 9.

nuevos movimientos sociales. Este hecho sugiere, por un lado, que el dinamismo social, en vez de generar dinámicas que consoliden de alguna manera el consenso político en torno al nuevo orden, confluje cada vez más en acciones colectivas de naturaleza *contenciosa*,¹² tendientes precisamente a la conquista de vías de acceso para las preferencias de actores cada vez más marginados de los procesos decisionales. Por otro lado, a diferencia de lo que sucedía en el pasado, se observa que los costos de oportunidad para los protagonistas de estas acciones son cada vez más elevados, en relación con los resultados concretos que se obtienen en una arena decisional así configurada.

La reestructuración en el ámbito de la educación superior, en este caso, parte de una evolución en los roles del Estado y el mercado, en la que –tal como sostiene la UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)– la “disminución de fondos públicos y las opiniones económicas imperantes, tienden a asignar un cometido menor al Estado y a los gobiernos [...], mientras que la función y la aportación del sector privado se han ampliado considerablemente”.¹³ El proyecto de reforma de la ES constituye un programa amplio, ambicioso y de largo aliento que es ya parte del discurso y la racionalidad administrativa de los decisores políticos, las autoridades de las IES públicas y una creciente comunidad de estudiosos y analistas. La toma de decisiones, además, involucra en mayor medida a representantes de intereses privados, que promueven tanto la creación de un mercado de la educación terciaria como la reorientación del quehacer de las IES existentes hacia la satisfacción de las necesidades productivas y expansivas del capital. Todo ello ante la declinación progresiva de la influencia que solían tener los actores tradicionales de la ES (profesores, estudiantes, trabajadores).

12 La acción colectiva, a decir de Sidney Tarrow, “se convierte en contenciosa cuando es utilizada por gente que carece de acceso regular a las instituciones, que actúa en nombre de reivindicaciones nuevas o aceptadas y que conduce de un modo que constituye una amenaza fundamental para otros o para las autoridades”, Sidney Tarrow, *op. cit.*, p. 34.

13 UNESCO, *Educación superior en una sociedad mundializada. Documento de orientación*, 2004, p. 10, en <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001.362/136247s.pdf>>, consultado el 9 de agosto de 2016.

En efecto, los profesores e investigadores, cuyo poder e influencia inspiraron a Burton R. Clark el término *oligarquía académica*, no han tenido la capacidad de resistir a una lógica administrativa que –en nombre de la eficiencia– se ha valido de la diferenciación salarial y los incentivos selectivos para fragmentarlos como gremio. Los trabajadores, por su parte, se encuentran cada vez más limitados a la defensa de las modalidades contractuales hasta hace poco garantizadas por sus representaciones sindicales. Los estudiantes, independientemente de que las nuevas reglas del juego los conciban como consumidores de servicios educativos, han demostrado una mayor capacidad a la hora de enfrentar (o promover) cambios, ya sea dentro de las propias IES como en el sistema educativo en su totalidad. En el caso de México, por ejemplo, el Consejo General de Huelga consiguió la suspensión de una reforma que imponía aranceles en la UNAM, en el año 2000; más recientemente, el movimiento de estudiantes en Chile ha logrado poner en tela de juicio la validez y la justicia del modelo educativo diseñado por la dictadura, provocando significativas modificaciones a las leyes que gobiernan el sistema educativo de ese país, y un debate que está lejos de haber concluido.

Se trata de dos movimientos estudiantiles que, si bien constituyen una respuesta al proceso de mercantilización de la educación superior, difieren considerablemente en cuanto a su grado de organización, su interpretación del conflicto y las perspectivas de transformación propuestas; en otras palabras, sus capacidades, percepciones y preferencias como actores colectivos. Estas divergencias se pueden explicar, tal como sugiere Manja Klemenčič,¹⁴ en el hecho de que la acción estudiantil está fuertemente influida tanto por el sentido de *autoridad* en un contexto institucional o sistémico dado como por las interpretaciones de lo que el conjunto de los actores considera *legítimo*. Desde nuestro punto de vista, tal como lo demuestra el caso chileno, ambos factores están a su vez determinados por el estado y el sentido de la reforma en acto. Así, para el caso de México, estaríamos hablando de una dinámica en la que el gobierno, junto

14 "Student power in a global perspective and contemporary trends in student organization", en *Studies in Higher Education*, Londres, Routledge, 2014, p. 401.

con otros actores, persigue una convergencia del SES hacia formas de funcionamiento más orientadas al mercado, en donde la transformación de la UNAM se consideraba estratégica, dada su importancia en el nivel nacional. En el SES chileno, por su parte, autoridad y legitimidad confluyen en la necesidad de gobernar la estabilidad de un mercado educativo consolidado, en el que el Estado se desenvuelve como garante de los fines que debería perseguir el sistema.¹⁵

Más allá de lo obvio, es necesario aclarar que al comparar los movimientos estudiantiles en México y Chile se deben utilizar distintos puntos de partida. En lo que respecta al CGH, estaríamos hablando de un movimiento circunscrito a un ámbito institucional y temporal específico (la UNAM, entre 1999 y el año 2000); el movimiento chileno, por su parte, es mucho más complejo, no sólo porque es de alcance nacional y sus implicaciones afectan al sistema educativo en su conjunto, sino porque además, independientemente de que es posible identificar momentos precisos de su desarrollo (aquí nos avocaremos a 2011), el debate que ha suscitado y la continuación misma de las movilizaciones nos dejan claro que su ciclo está lejos de haber concluido.¹⁶

México: el Consejo General de Huelga y la defensa de la gratuidad en la UNAM

A finales de 1998, el entonces rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, Francisco Barnés de Castro, expresó su voluntad de reformar el Reglamento General de Pagos (RGP) para aumentar los aranceles por concepto de matriculación, e implementar una serie de cobros por exámenes y otros servicios hasta entonces gratuitos o de costo simbólico. Haciendo un balance de la situación de la uni-

15 Cfr. Miguel Alejandro González Ledesma, "New modes of governance of Latin American higher education: Chile, Argentina and Mexico", *Bordón*, vol. 66, núm. 1, 2014, pp. 137-150.

16 Estas diferencias, además de los factores mencionados, tienen que ver sobre todo con el tipo de administración o modalidad de gobernanza sistémica que impera en cada país (procedural, jerárquica, autogobierno o gobierno a la distancia), un tema del que nos hemos ocupado más ampliamente en otro lugar (Cfr. *idem.*).

versidad insignia del país, el rector presentaba la reforma como una medida necesaria ante el reciente recorte de 37 por ciento al gasto educativo, llevado a cabo por el gobierno federal para sortear la crisis económica que se arrastraba desde finales de 1995, y la caída de los precios del petróleo en 1998.¹⁷ No era la primera vez que se presentaba una propuesta de este tipo en la institución: en 1986 y 1992, dos rectores, Jorge Carpizo y José Sarukán, intentaron medidas similares con magros resultados, pues en ambos casos enfrentaron la férrea oposición de los alumnos, en ese entonces organizados en el Consejo Estudiantil Universitario (CEU).¹⁸

Fue sobre todo el plan de Carpizo el que provocó grandes reacciones en la comunidad universitaria, ya que la propuesta de aranceles era parte de un paquete más ambicioso de reformas que, entre otras cosas, incluía nuevas modalidades de evaluación para profesores y alumnos; vinculación con el sector productivo; revisión y cambios en los planes de estudio; eliminación del pase automático a la universidad (un derecho del que se benefician los alumnos del bachillerato de la UNAM), etc. Y si bien es cierto que durante el periodo de Sarukán se dieron algunos pasos importantes en el proyecto de reforma, tanto el RGP como el Reglamento General de Inscripciones (RGI, que norma el pase automático y los límites de permanencia en la institución) parecían asuntos imposibles de abordar. Pero en 1999, Barnés de Castro podía jactarse de haber tenido más éxito que sus predecesores: el nuevo rector le había apostado al gradualismo en la implementación de las medidas más polémicas, convencido de que la capacidad de respuesta de los directamente afectados se veía mermada cuando se encontraban aislados del resto de la comunidad universitaria, tal como quedó demostrado en 1995, tras el cambio del plan de estudios del Colegio de Ciencias y Humanidades, y en 1997, ante la escasa respuesta estudiantil luego de las reformas al RGI.

17 Ivonne Melgar, "Cae 37 por ciento el gasto educativo: cero pesos a universidades", *Reforma*, año 6, núm. 1811, secc. A, 25 de noviembre de 1998.

18 Para una historia más detallada del Consejo Estudiantil Universitario, véase Gilberto Guevara Niebla, *La democracia en la calle. Crónica del movimiento estudiantil mexicano*, México, Siglo XXI, 2009, pp. 103-220.

Sin embargo, a pocas semanas de presentado el proyecto de reforma al RGP, un movimiento estudiantil emergente se manifestaba masivamente en las calles en contra del aumento de cuotas en la UNAM, al tiempo que exigía un diálogo público con el rector. Pero ni Barnés de Castro ni el resto de las autoridades universitarias estaban dispuestos a llegar a compromisos: el 15 de marzo de 1999, y rodeado por un fuerte dispositivo de seguridad, el Consejo Universitario aprobó las reformas. Un mes después, y tras haber ocupado la mayoría de las instalaciones de la UNAM, la Asamblea Estudiantil Universitaria (AEU) –hasta entonces la instancia de coordinación estudiantil–, se constituyó como Consejo General de Huelga. Ese mismo día, el CGH presentó un pliego de seis demandas:

- Abrogación del Reglamento General de Pagos y anulación de todo tipo de cobros por inscripción, trámites, servicios, equipo y materiales.
- Derogación de las reformas al RGI aprobadas por el Consejo Universitario el 9 de junio de 1997. Esto significa recuperar el pase automático, eliminar los nuevos límites de permanencia a los estudiantes de la UNAM y respetar la elección de carrera dando prioridad al bachillerato de la UNAM.
- Realización de un Congreso Democrático y Resolutivo en el que toda la comunidad discuta y decida sobre los problemas que enfrenta la universidad, y cuyas decisiones tengan carácter de mandato para la totalidad de la comunidad universitaria y sean acatadas por las autoridades.
- Rompimiento total y definitivo de los vínculos de la UNAM con el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval) y, en consecuencia, anulación del examen único de ingreso al bachillerato de la UNAM, así como del Examen Único de Egreso.
- Desmantelamiento del aparato represivo y de espionaje montado por las autoridades, así como anulación de todo tipo de actas y sanciones en contra de maestros estudiantes y trabajadores que participaron en el movimiento.

- Corrimiento del calendario escolar tantos días como los días efectivos de clase suspendidos por el actual conflicto, con la correspondiente anulación de las clases extramuros.

La huelga estudiantil, que se prolongó por poco más de nueve meses, le costó el cargo a Barnés de Castro. Y si bien el nuevo rector, Juan Ramón de la Fuente, concedió la suspensión parcial de las iniciativas que provocaron la huelga y se manifestó a favor de un congreso, el CGH mantuvo la ocupación de las instalaciones universitarias y continuó manifestándose en las calles. Para el movimiento estudiantil, las garantías ofrecidas por De la Fuente no eran suficientes, ya que se dejaba la puerta abierta a nuevas intentonas reformistas; además, la propuesta del congreso no aseguraba una representación proporcional de los actores universitarios y sus conclusiones no se verían reflejadas en políticas institucionales concretas. Sin embargo, a esas alturas el movimiento estudiantil había perdido la iniciativa política y se encontraba desgastado y dividido. El 6 de febrero del 2000, con la ayuda del gobierno federal y luego de meses de una campaña mediática sin precedentes, las autoridades universitarias autorizaron la intervención de la recientemente creada Policía Federal Preventiva (PFP) para poner fin a la huelga, lo que resultó en el encarcelamiento de más de mil estudiantes, acusados entre otras cosas de daños a la nación y terrorismo.¹⁹

La relevancia del movimiento encabezado por el CGH no se restringe a su inusitada duración o a las particularidades de su desenlace, se debe tener en cuenta sobre todo la influencia que tuvo en la reforma por la que atraviesa la UNAM, cosa que en parte no ha sido posible porque, como ya se ha mencionado, la participación de los estudiantes en dicho proceso sigue siendo identificada en términos de espontaneidad y emergencia. Con el fin de dar algunos pasos en esa dirección, y siguiendo el enfoque de Klemenčič, en este caso sería necesario poner atención a la forma en que se configura el sentido de autoridad, en términos de: a) las dinámicas de exclusión en la arena decisional universitaria (desde sus formas de *convergencia formal*

19 Hugo Aboites, "Los movimientos estudiantiles...", p. 14.

hasta las actuales de *divergencia abierta*), y b) sus efectos en la evolución de la organización estudiantil (*calidad del desafío estudiantil y alargamiento artificial del conflicto*). La segunda dimensión, de legitimidad, la veremos más adelante, cuando se aborde la preponderancia del tema del financiamiento como detonante de conflictos.

De la convergencia formal a la divergencia abierta

La UNAM ha mantenido prácticamente inalterada su estructura de gobierno desde la promulgación de la Ley Orgánica, en 1945,²⁰ de manera que si nos concentráramos solamente en la normativa vigente resultaría difícil –si no imposible–, entender cómo es que aun así, en años recientes se han venido ensayando cambios inspirados en una visión más mercantilista de la ES, sin que ello se traduzca, como en algunas universidades de otros países, en nuevas formas de gobierno institucional de inspiración gerencial. La clave, desde nuestro punto de vista, radica en la evolución de las “reglas informales del juego”; es decir, la manera en que el vértice institucional pasa de practicar una mediación discrecional entre los intereses de la comunidad universitaria hacia un ejercicio de la autoridad que prescinde cada vez más de dicha mediación para modelar el perfil de la UNAM.

En efecto, si bien es cierto que la estructura de gobierno de la universidad no contempla una participación relevante de estudiantes, profesores y trabajadores en las decisiones que conciernen a la institución,²¹ tradicionalmente la gestión de los conflictos se basaba

20 “La plena autonomía [*conquistada por un movimiento estudiantil en 1929*], sólo duró una década, pues una alianza entre los conservadores de la institución y del Estado cambió la ley y excluyó a estudiantes y profesores del nombramiento de autoridades universitarias (1945)”. *Ibid.*, p. 10.

21 Tras la reforma del 26 de agosto de 2011 se amplió el número de consejeros universitarios, sin que ello cambiara las reglas del juego. Actualmente, el Consejo Universitario está integrado por el rector y el secretario general (presidente y secretario, respectivamente), por los directores de facultades, escuelas e institutos (57 consejeros ex officio), y por los representantes propietarios y suplentes de profesores y alumnos de facultades y escuelas (140); los investigadores de institutos (62) y centros (4); los alumnos de los programas de posgrado (12); los técnicos académicos (10); los académicos de los centros de extensión (2) y de las dependencias administrativas que cuentan con personal académico (4), así como del personal administrativo

en la apertura de canales extraordinarios de interlocución con los grupos opositores. En la mayoría de los casos, la desmovilización de dichos grupos pasaba por la satisfacción parcial de sus demandas, sin que ello se tradujera necesariamente en un reconocimiento formal de su legitimidad como actores. Este orden de cosas, que garantizó por largo tiempo una forma de gobierno institucional relativamente estable, dependía del hecho de que la función social asignada a la universidad constituía un terreno de convergencia, en donde el ejercicio de la autoridad significaba precisamente contener y administrar el dinamismo de los actores que pretendían profundizar o simplemente hacer cumplir dicha función.

A la luz de lo que sucedería en 1999-2000 con el Consejo General de Huelga, se advierte que a partir del movimiento estudiantil del CEU, la vieja dinámica de convergencia formal entre los actores comenzaba a mostrar síntomas de agotamiento. Y es que si bien para entonces existía una percepción aparentemente común de los problemas que enfrentaba la institución (déficit presupuestal, calidad deficiente, etc.) no se podía decir lo mismo en cuanto a la interpretación de sus causas ni mucho menos respecto a sus posibles soluciones; los numerosos encuentros entre las autoridades universitarias y los líderes del movimiento estudiantil antes y después de que el CEU se declarara en huelga evidenciaron hasta qué punto estas divergencias eran irreconciliables. En todo caso, el conflicto de 1986-1987 se resolvió rápidamente cuando Carpizo dio marcha atrás a algunas de sus reformas, aceptando la realización de un congreso en el que se pudiera concertar un proyecto de reforma universitaria con una orientación distinta.²²

El congreso universitario, que se llevó a cabo en 1990, luego de largas y difíciles negociaciones sobre su composición y resolutivi-

de la universidad (7). En total, son 299 consejeros; aparentemente, los profesores y alumnos son la mayoría, pero en los hechos la mayor parte de los académicos, la totalidad de los directores, el personal administrativo e incluso muchos alumnos votan bloque las decisiones del rector. Para más información véase <<https://consejo.unam.mx>>.

22 A decir de Hugo Aboites, "temerosas las autoridades institucionales y gubernamentales de que la huelga se prolongara en un contexto preelectoral [con Cuauhtémoc Cárdenas como un fuerte candidato de unidad en la izquierda] y de profunda inquietud social, cedieron rápida y totalmente a las demandas estudiantiles". *Ibid.*, p. 12.

dad, pudo haber sido un verdadero parteaguas en la historia de la institución, ya que en él se pusieron sobre la mesa temas fundamentales como el financiamiento, el gobierno institucional o la calidad académica. Sin embargo, la mayoría de los debates que se llevaron a cabo alrededor de estos y otros asuntos no se reflejaron en resultados concretos, y los acuerdos que sí se tomaron (como, por ejemplo, la eliminación del Tribunal Universitario), fueron desacatados sin mayor justificación por las autoridades universitarias. Por otro lado, buena parte de los líderes y militantes del CEU relegaron a un segundo plano la organización del congreso para dedicarse a trabajar en la campaña presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas en las elecciones de 1988; y, un año más tarde, a la creación del Partido de la Revolución Democrática (PRD).²³ Las nuevas prioridades del vértice ceuista tuvieron como consecuencia que tanto la organización como el desenvolvimiento del congreso estuvieran muy por debajo de las aspiraciones que le dieron origen.²⁴

La administración de José Sarukhán (1989-1997), y los primeros años de la encabezada por Barnés de Castro (1997-1999) hasta antes del conflicto, se caracterizaron por una aparente falta de interés por parte de los estudiantes en los asuntos institucionales. Luego del congreso, Sarukhán dedicó sus esfuerzos a reformas de índole académica, desatando algunos conflictos de mediano alcance en 1992 y 1995.²⁵ Barnés de Castro, por su parte, inició el proceso de descentralización institucional y reformó el RGI, como ya se

23 Es muy probable que los líderes ceuistas consideraran como una prioridad su participación en dicha campaña, pues existían condiciones suficientes para pensar que Cárdenas tenía posibilidades de ganar las elecciones (como de hecho sucedió), de manera que los cambios necesarios en la UNAM (y en la educación en general) podrían impulsarse desde un gobierno diferente.

24 Para una profundización sobre el Congreso de 1990, véase Raúl Trejo Delarbre, "La accidentada ruta hacia el Congreso Universitario de 1990", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLIV, núm. 178, septiembre-abril de 2000, pp. 221-253.

25 José Sarukhán intentó una versión propia de reformas al RGP a finales de 1991, considerando que el movimiento estudiantil se encontraba desgastado luego de los resultados del congreso. Sin embargo, el CEU logró aglutinar de nueva cuenta a miles de estudiantes listos para la movilización, por lo que Sarukhán se vio obligado a recular. En 1995, por otra parte, el Consejo Universitario aprueba una reforma radical en el plan de estudios del Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH), eliminando dos turnos de los cuatro que existían entonces. Como respuesta, los estudiantes de los CCH llevaron a cabo una huelga de 45 días, que fracasó ante la

mencionó, sin generar una oposición significativa. A lo largo de este periodo, el activismo en la UNAM comenzó a aglutinarse en torno a corrientes estudiantiles políticamente diferenciadas, muchas de ellas anteriormente contenidas en el Consejo Estudiantil Universitario. Este proceso configuró varias interpretaciones políticas sobre el ciclo de movilizaciones concluido en 1990, y sentó las bases de lo que sería el Consejo General de Huelga.

Lo que aquí denominamos *divergencia abierta*, o bien la ruptura definitiva de los equilibrios tradicionales en la política universitaria, termina por consolidarse de igual manera durante este periodo, como efecto del proceso más amplio de reestructuración y reforma del sistema educativo nacional. Sin embargo, esto no es del todo evidente en la UNAM si no hasta el conflicto de 1999 cuando la agitación despertada por el tema de las cuotas termina movilizand una marea de opiniones a favor y en contra de dicha medida, sin que este clima se tradujera en espacios de discusión y diálogo en donde la comunidad universitaria pudiera incidir en el rumbo de los acontecimientos.²⁶ De hecho, desde el anuncio del incremento de aranceles hasta la ocupación de la universidad por parte de la PFP, el conflicto puede leerse políticamente a partir de la evolución de dos constantes: a) el no reconocimiento de los estudiantes/movimiento estudiantil como actores por parte de las autoridades, y b) la demanda de diálogo público y reconocimiento del CGH como interlocutor para la resolución del conflicto.

En el Cuadro 1 se presenta una cronología analítica que ilustra esta dinámica a partir de la división del conflicto en dos momentos: del 18 de diciembre de 1998 al 12 de noviembre de 1999, bajo la

falta de apoyo de las facultades y escuelas de la UNAM, y ante la aparente indiferencia de la comunidad del CCH.

26 El contexto educativo de entonces abundaba en señales de los cambios en curso en el nivel nacional. Obviamente, su análisis escapa a los objetivos de este ensayo, aunque es posible señalar las reformas al artículo 3º de la *Constitución* y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en 1993; el surgimiento del Centro Nacional de Evaluación (Ceneval) en 1994, y la primera edición del Examen Único de Acceso al Bachillerato, en 1996; el notable crecimiento de la oferta privada de educación superior, así como la participación cada vez más determinante de algunos organismos financieros internacionales tanto en la elaboración de recomendaciones de políticas públicas destinadas a transformar el sistema educativo como en el financiamiento de proyectos específicos.

administración de Barnés de Castro, en donde predomina el *no reconocimiento* al movimiento estudiantil; y del 17 de noviembre al 6 de febrero del año 2000, ya con Juan Ramón de la Fuente en la Rectoría, y en donde se dan visos de un *reconocimiento parcial*. Con base en los eventos seleccionados, se pretende mostrar –de manera sumaria– cómo la iniciativa política (representada con un asterisco), pasa de la Rectoría (tras el anuncio de reformas al RGP, en 1998), al movimiento estudiantil, para finalmente volver a la Rectoría gracias al cambio de rumbo en la administración del conflicto por parte del nuevo rector y, sobre todo, al desgaste político del CGH debido al alargamiento artificial del conflicto.

CUADRO 1

México: reconocimiento del movimiento estudiantil e iniciativa política de los actores 1998–2000

18 de diciembre 1998–12 de noviembre 1999 (No reconocimiento)		17 de noviembre 1999–6 de febrero 2000 (Reconocimiento parcial)	
Rectoría	AU/CGH	Rectoría	CGH
Anuncio RGP (18 de diciembre de 1998)*	1ª Asamblea Universitaria Petición debate público (19 de febrero de 1999)	De la Fuente nombrado rector Ejes: consenso y participación de todos (17 de noviembre)	CGH emplaza a De la Fuente al diálogo (18 de noviembre)*
Aprobación RGP mayoría de Consejos Técnicos (26 de febrero)*	1º Paro de labores Petición diálogo público (11 de marzo)	Encuentro representantes rector en Auditorio Filosofía y Letras presentan formato diálogo* (22 de noviembre)	Encuentro representantes rector en Auditorio Filosofía y Letras para formato diálogo (22 de noviembre)
Aprobación RGP (15 de marzo)*	2º paro de labores Derogación RGP/Diálogo público (24 de marzo)	De la Fuente reconoce interlocución CGH y acepta discutir demandas estudiantiles* (29 de noviembre)	CGH acepta llevar propuesta del rector a las asambleas (29 de noviembre)
Barnés de Castro: “Estoy listo para una huelga larga”	Consulta Universitaria gratuidad–otras demandas/ Diálogo/Posible huelga (15 de abril)*	Rectoría dice ofrecer todas las condiciones para que el diálogo se lleve a cabo* (5 de diciembre)	CGH otorga resolutividad a sus 120 delegados (5 de diciembre)*
Modificaciones al RGP Cuotas voluntarias Servicios no (7 de junio)*	Estallamiento huelga Creación del CGH Pliego petitorio/Demanda diálogo público (19–20 de abril)*	De la Fuente: necesidad de “consenso amplio” entre todos los universitarios (7 de diciembre)*	

CUADRO 1 (continuación)

18 de diciembre 1998-12 de noviembre 1999 (No reconocimiento)		17 de noviembre 1999-6 de febrero 2000 (Reconocimiento parcial)	
Rectoría	AU/CGH	Rectoría	CGH
	Consulta metropolitana estudiantil* (27 de mayo)	Acuerdos del 10 de diciembre Se acepta discutir todo el pliego "Diálogo única vía de solución al conflicto"*	Acuerdos del 10 de diciembre Se acepta discutir todo el pliego "Diálogo única vía de solución al conflicto"*
1ª reunión Rectoría-CGH Comisión de Encuentro Propone presenta nuevo RGP (5 de julio)*	1ª reunión Rectoría-CGH Comisión 120 delegados Rechaza nuevo RGP (5 de julio)*	De la Fuente reitera disposición al diálogo* (12 de diciembre)	Manifestación en la embajada estadunidense es reprimida y 98 estudiantes son detenidos (11 de diciembre)
Profesores eméritos presentan propuesta de salida (27 de julio)**	Debate con eméritos/ Rechazo propuesta (10 de agosto)	De la Fuente presenta su propuesta de solución institucional al conflicto (31 de diciembre)*	CGH suspende diálogo como protesta por la represión (12 de diciembre)
	Replanteamiento pliego petitorio* (30 de agosto)	Consejo Universitario decide realizar plebiscito sobre propuesta del rector (6 de enero de 2000)*	Los 120 delegados se presentan al diálogo según lo acordado, pero Rectoría no asiste (12 y 13 de enero)
Renuncia Barnés de Castro (12 de noviembre)	Nueva consulta CGH (26 de octubre)*		CGH realiza nueva consulta metropolitana sobre sus demandas y el diálogo (18-19 de enero)
		Se realiza plebiscito Resultados favorables a Rectoría* (20 de enero)	CGH declara contar con mejores resultados (20 de enero)
		Provación en la Preparatoria 3 termina con la intervención de la PFP y la detención de 86 estudiantes* (1 de febrero)	
		PFP ocupa y desaloja las instalaciones de la UNAM Más de mil estudiantes detenidos (6 de febrero)*	
		Fin de la huelga	

* Iniciativa política

** Iniciativa de los profesores eméritos

A diferencia del CEU, el CGH nunca tuvo la oportunidad de debatir directamente con las autoridades sobre el tema de las cuotas, y mucho menos sobre los otros puntos del pliego petitorio. Hasta el día de su renuncia, Barnés de Castro se negó reiteradamente a dialogar con los estudiantes; de hecho, las reformas del 7 junio (que volvían voluntarias las cuotas, pero no el pago de servicios), fueron el máximo de flexibilidad que el rector estaba dispuesto a conceder, y éstas habían sido discutidas y aprobadas en el seno del Consejo Universitario. Por otra parte, durante esta primera etapa la Rectoría se valió de una apabullante campaña mediática para sostener su posición, además de otros métodos para presionar a los estudiantes menos comprometidos con la huelga (o contrarios a ella), como la continuación de las actividades académicas de la universidad en sedes alternas (inscripciones, exámenes, clases extra muros y otros trámites).²⁷ Esta estrategia, que al final resultó ser contraproducente para el propio Barnés, sí tuvo un impacto negativo en el movimiento estudiantil, aunque no lo suficiente como para acabar con la huelga.

Desde su primer discurso como rector, Juan Ramón de la Fuente reconoce implícitamente al CGH, y se muestra dispuesto a dialogar sobre sus demandas. Sin embargo, este reconocimiento se hace en el marco de una alusión más amplia a la necesidad de incluir a una comunidad universitaria que si bien era “mayoritaria”, se había mantenido “silenciosa” hasta ese momento. En ese tenor, el 10 de diciembre de 1999, luego de algunas reuniones previas entre la comisión de Rectoría y los 120 representantes del CGH, ambas partes firman una serie de acuerdos en los que se concordaba la discusión de todos los puntos del pliego petitorio, y se establecía, además, que el diálogo sería la única vía para solucionar el conflicto.²⁸ Para entonces, el

27 En junio de 1999, el semanario *Proceso* sostenía que, hasta entonces, la Rectoría a cargo de Barnés de Castro había gastado más de 10 millones de pesos solamente para promover su posición ante los medios de comunicación. Véase *La huelga sin fin*, Edición Especial de *Proceso*, núm. 5, 1 de diciembre de 1999, p. 72.

28 La firma de los acuerdos fue recibida con optimismo por parte de la opinión pública. Sin embargo, para los sectores más duros del CGH se trató de una “traición” al movimiento, lo que causó enfrentamientos en varias asambleas, tal como da cuenta un documento desclasificado del CISEN sobre los acontecimientos que tuvieron lugar luego del 10 de diciembre. Véase CISEN (Centro de Investigación y Seguridad Nacional), “Cronología del conflicto UNAM”, en

movimiento se encontraba en un punto crítico, pues la posibilidad de un diálogo real llegaba a poco más de siete meses de iniciada la huelga, cuando el desgaste era a todas luces evidente.

Durante esta segunda etapa, la recuperación de la iniciativa política por parte de la Rectoría se vio favorecida ulteriormente por las divisiones en el interior del CGH, y el alejamiento de muchos estudiantes que antes apoyaban activamente el sostenimiento de la huelga; además, la criminalización de las manifestaciones públicas convocadas por el movimiento, y la campaña mediática que maximizaba los niveles de confrontación y violencia dentro de las asambleas del CGH, terminaron por restarle apoyo ante la opinión pública. Curiosamente, un día después de la firma de los acuerdos una serie de provocaciones durante un mitin en la embajada de los Estados Unidos fue el pretexto para que el Gobierno del Distrito Federal (GDF) autorizara una violenta represión, cuyo saldo fueron decenas de heridos y 98 estudiantes detenidos. Al día siguiente, la representación del CGH no acudió al diálogo con la Rectoría en protesta por dichos acontecimientos; tres días después las autoridades universitarias declararon que el movimiento estudiantil había suspendido el diálogo “sin motivo alguno”.²⁹

Con el pretexto de la suspensión del diálogo, a finales de diciembre, De la Fuente presenta una propuesta de solución al margen del CGH, y anuncia la realización de un plebiscito para que toda la comunidad universitaria se manifieste al respecto. Éste se lleva a cabo el 20 de enero del 2000, con una participación de 160 mil personas, cuyo voto, según los resultados anunciados por las propias autoridades, favorecía mayoritariamente la propuesta del rector. Dos días antes, el CGH había realizado su propia consulta en el nivel metropolitano, para preguntarle a la gente –como ya lo había hecho anteriormente– sobre su legitimidad como interlocutor y la justeza de sus demandas. No obstante, para el CGH los resultados de esta

<http://www.cisen.gob.mx/pdfs/doc_desclasificados/60-2003_CRONOLOGIA_CONFLICTO_UNAM.pdf>, consultado el 15 de septiembre de 2014.

29 Miguel Alejandro González Ledesma, “Neoliberalismo y educación superior en México”, tesis de licenciatura en Estudios Latinoamericanos, México, Colegio de Estudios Latinoamericanos-FFyL-UNAM, 2010, p. 143.

consulta fueran positivos, el movimiento estudiantil había perdido definitivamente la iniciativa: en cuestión de semanas, el alud mediático causado en torno al plebiscito y los innegables estragos luego de nueve meses de conflicto terminaron por precipitar los acontecimientos que definieron la suerte de la huelga con la intervención de la PFP durante la madrugada del 6 de febrero.³⁰

El desafío estudiantil ante el alargamiento artificial del conflicto

Si consideramos al conjunto de los actores involucrados en la definición de las políticas de educación superior, sería posible observar con cierta facilidad cómo es que cada uno de ellos se organiza y opera para posicionar de la mejor manera posible sus propias preferencias (asociaciones de universidades públicas o privadas actuando en bloque frente al gobierno; los empresarios que se organizan en asociaciones patronales o de ramo; los profesores y trabajadores por medio de sus sindicatos, etc.). Esta tarea no es sencilla cuando se trata de los estudiantes, no sólo por las relaciones asimétricas que determinan las posibilidades de acceso a la arena decisional en cuestión, sino también porque, en la mayoría de los casos, sus modos de organización, acción y toma de decisiones escapan a la mirada del observador externo.

Parafraseando a Raúl Zibechi, al no tomar en cuenta este orden de cosas pareciera que la concepción de *lo político* se limita a aquellas acciones o eventos explícitamente declarados, por lo que se tiende a concluir que los actores estudiantiles carecen intrínsecamente de una vida política propia, o que ésta se reduce a los momentos

30 El primero de febrero una gresca orquestada por provocadores pagados termina con la intervención de la policía federal preventiva (PFP) en la Preparatoria número 3, y con la detención de 86 estudiantes, que son trasladados inmediatamente al Reclusorio Norte. El 4 de febrero, 12 delegados del CGH asisten a una reunión privada con una comisión de Rectoría, en la que se les conmina a aceptar los resultados del plebiscito y entregar inmediatamente las instalaciones, ya que de lo contrario la entrada de la policía es inminente. Dos días después de que la comisión rechazara el ultimátum, la UNAM es ocupada por la PFP.

excepcionales de protesta.³¹ Y, sin embargo, es justamente parte de eso otro que no se ve lo que nos ofrece una clave de lectura para analizar algunos aspectos del CGH que aquí nos interesa resaltar, en concreto la influencia que tuvieron las valoraciones políticas sobre el ciclo de movilizaciones concluido en 1990, y cómo éstas fueron decisivas en la configuración del particular modelo de organización adoptado por el CGH; y las condiciones en las que el movimiento planteó su desafío al proyecto de reforma universitaria, así como su efectividad real durante la huelga.³²

En efecto, la experiencia del CEU inspiró en muchos sentidos al movimiento de 1999-2000. Desde el anuncio oficial de las reformas al RGP, era común que los activistas aludieran a la lucha de mediados de los ochenta como una prueba de que la organización estudiantil podía frenar con éxito el proyecto de las autoridades, incluso tiempo después de que las reformas fueron aprobadas. Tal como lo hiciera el CEU, la entonces Asamblea Estudiantil Universitaria convocó al rector a un debate público en el auditorio Che Guevara, de la Facultad de Filosofía y Letras (al que Barnés, a diferencia de Carpizo, no asistió). Más adelante, entre las demandas de los estudiantes se volvió a incluir la realización de un congreso universitario para transformar la UNAM en condiciones democráticas. Pero en lo que se refiere a las formas de organización y la toma de decisiones el movimiento hizo todo lo posible para diferenciarse de su predecesor, en parte porque los tiempos políticos habían cambiado, y en parte porque predominaba una lectura del pasado que achacaba los errores del CEU tanto a la aceptación de liderazgos unipersonales como a una dinámica

31 Véase Raúl Zibechi, *Genealogía de la revuelta. Argentina: la sociedad en movimiento*, México, Ediciones FZLN, 2004, p. 13.

32 Eso otro es definido por James Scott como *infrapolítica*, un concepto muy rico que describe las prácticas de los *dominados* en sus espacios de convivencia cotidiana, desde las cuales se construyen, mantienen y difunden prácticas de resistencia marginal que, sin embargo, alcanzan una visibilidad mayor en momentos de movilización intensa. La infrapolítica en los movimientos estudiantiles es un tema sin duda alguna muy interesante que arrojaría ulteriores pruebas de la continuidad política más allá del evento de movilización en sí; por otro lado, permitiría explicar la persistencia en el tiempo de muchas prácticas (brigadas informativas, carteles y pintas, actividades de autofinanciamiento) comunes a los estudiantes en momentos de invisibilidad política. Cfr. James Scott, *Los dominados y el arte de la resistencia*, México, Era, 2000.

asamblearia basada en la aprobación o el rechazo a las decisiones tomadas en el vértice de la organización.³³

Las autoridades universitarias, por su parte, tuvieron en cuenta el precedente del CEU para evitar muchos de los errores cometidos en el pasado. En particular, como ya señalamos, evitaron cuidadosamente cualquier tipo de acción que significara un reconocimiento del movimiento estudiantil mientras éste mantuvo la iniciativa política; paralelamente, desde los primeros meses del conflicto establecieron contactos informales con algunos líderes estudiantiles vinculados con el PRD, con la intención de negociar el levantamiento de la huelga al margen del CGH, algo que si bien no produjo los resultados esperados, sí tuvo un costo político para el movimiento, ya que dicha intentona provocó los primeros conflictos de gravedad entre los huelguistas, que terminaron con la expulsión de una corriente política del CGH.³⁴

Desde muy temprano, quedó claro que el Consejo General de Huelga no era una organización homogénea de estudiantes convocados espontáneamente por un liderazgo único, sino una complicada maquinaria diseñada precisamente para anular toda intención hegemónica por parte de las diferentes corrientes políticas que lo conformaron desde el inicio. Una dinámica que sin duda funcionó con bastante éxito durante los primeros meses del conflicto, cuando la presencia de los estudiantes en las escuelas y facultades era masiva, pero que perdió efectividad conforme éstos se fueron alejando. De hecho, si reflexionamos sobre la capacidad del movimiento estudiantil para sostener su desafío al proyecto de Barnés, saltan a la vis-

33 Con el fin de garantizar la horizontalidad del movimiento, los estudiantes otorgaron un poder mayor a las 36 asambleas locales, restringiendo la discusión en las plenarios del CGH a los resolutivos emanados de cada una de ellas; centralizaron las declaraciones "oficiales" del movimiento en una comisión de prensa y propaganda abierta a la participación de quien quisiera integrarse y, cuando se dio la oportunidad de tener el primer encuentro con las autoridades, crearon una comisión de diálogo con 120 representantes de todas las asambleas.

34 A decir de Luis Javier Garrido, el PRD, "que en un principio se había opuesto a la huelga sin hacerlo público, y después había pretendido dirigirla para negociarla, al no alcanzar el control del CGH para levantarla en beneficio de sus intereses, no dejó de intervenir buscando acabar con el conflicto sin que se pudieran satisfacer las demandas estudiantiles." Véase Luis Javier Garrido, "El movimiento estudiantil 1999-2000 en la UNAM", en Enrique Rajchenberg y Carlos Fazio (eds.), *UNAM: Presente y futuro?*, México, Plaza y Janés, 2000, pp. 135-148.

ta un par de elementos de carácter interno que jugaron en su contra en el contexto del alargamiento artificial del conflicto.

En primer lugar, la incapacidad del movimiento para convencer a los estudiantes y a la opinión pública de que el problema en la universidad no se limitaba al aumento de aranceles, sino al proyecto de reforma del que éstas eran parte. Así, antes del estallamiento de la huelga la inmensa mayoría de la gente se vio convocada principalmente por su rechazo al RGP de Barnés, pero la racionalidad que estuvo detrás de la creación del pliego petitorio difícilmente permeó en la conciencia de quienes no eran parte de alguna organización política en el interior de la institución, o de los estudiantes más informados del movimiento.³⁵ En el mismo sentido, al negarse reiteradamente al diálogo, las autoridades universitarias pudieron sostener desde el principio una interpretación pública del conflicto circunscrita al tema de los aranceles, de modo que a partir de las modificaciones cosméticas al RGP aprobadas el 7 de junio, con la ayuda de ex huelguistas afines y los medios de comunicación, fue posible comenzar a generar la percepción de que el movimiento “ya había ganado”, y que la continuidad de la huelga era sólo una prueba de la intransigencia de algunos activistas.³⁶

En segundo lugar, el paulatino alejamiento de muchos estudiantes eliminó el factor de equilibrio entre las corrientes que se mantuvieron dentro de la huelga, por lo que tanto las asambleas locales como las plenarios del CGH fueron cada vez más el escenario de complicadas estrategias orientadas a conquistar la dirección del movimiento a través de la manipulación de los resolutivos. En términos generales, pode-

35 Esta situación se vio agravada ante la ausencia de un diálogo real con la Rectoría sobre las demandas del CGH. De hecho, el diálogo era fundamental para el movimiento, pues se consideraba que un debate abierto sobre el rumbo de la universidad impactaría positivamente a la opinión pública, tal como sucedió en 1987.

36 Ya desde el primer mes de huelga, el Colegio de Directores publicó un desplegado en el que sostenía que: “El pliego petitorio que presentan los estudiantes inconformes rebasa la causa declarada del conflicto, pues demanda entre otras cosas, la *recuperación de viejas canonjías* como el pase automático y la permanencia indefinida de los alumnos en la universidad”. (Las cursivas son mías.) Véase “UNAM: por un pacto universitario”, *La Jornada*, 6 de mayo de 1999, p. 53, en <<http://www.jornada.unam.mx/1999/05/06/anuncian.html>>, consultado el 9 de agosto de 2016.

mos afirmar que incluso más allá de la integridad del pliego petitorio, el tema que fue generando mayores divisiones en el interior de las asambleas tenía que ver particularmente con la necesidad de seguir enfocando o no los esfuerzos del CGH en la exigencia de un diálogo público y resolutivo con las autoridades universitarias. Esta exigencia se mantuvo con dificultades hasta la firma de los acuerdos del 10 de diciembre, pero la desertificación de las asambleas y la sucesión de actos represivos terminaron favoreciendo a aquellas posturas que abogaban por la adopción de acciones “contundentes”, para “forzar” a las autoridades universitarias a aceptar sin condiciones (y sin diálogo) la totalidad de las demandas del movimiento.

A 15 años de distancia, el tema de las divisiones en el CGH no ha dejado de ser un asunto espinoso que divide claramente las opiniones de quienes han escrito al respecto, sobre todo en lo que se refiere a la atribución de responsabilidades sobre el desenlace de la huelga más larga que haya vivido la UNAM en toda su historia.³⁷ Aunque un análisis de esta naturaleza escapa a las intenciones del presente ensayo, no deja de llamar la atención que en muchos casos dichas divisiones sean presentadas como *causa* del alargamiento del conflicto y no como una de sus *consecuencias*; conclusión que, en el mejor de los casos, limita la comprensión del conflicto y sus implicaciones en el proceso de reforma en la UNAM.

A lo largo de este párrafo, se ha querido llamar la atención precisamente sobre el hecho de que la administración del último conflicto vivido en la UNAM evidenció la ruptura definitiva de lo que aquí hemos denominado *convergencia formal*. La manifestación más visible de dicha ruptura fue el alargamiento de la huelga y, en general, el incremento en los costos de oportunidad que los actores estudiantiles debieron (y deberán) pagar (en el futuro) para poder influir en la arena decisional de la institución. El CGH, en efecto, con-

37 Cfr. Adrián Sotelo, *Neoliberalismo y educación. La huelga en la UNAM a finales de siglo*, México, Ediciones El Caballito, 2000; Octavio Rodríguez Araujo (ed.), *El conflicto en la UNAM (1999-2000), Análisis y testimonios de consejeros universitarios independientes*, México, Ediciones El Caballito, 2000; Carlos Becker Chávez, “Diálogo no es negociación. Representación, toma de decisiones y operación política: los límites organizacionales del CGH”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVII, núm. 193, enero-marzo de 2005, pp. 77-105.

siguió indirectamente la suspensión del RGP, el congelamiento del RGI, una suspensión parcial de la relación de la UNAM con el Ceneval, y una versión “pasteurizada” de congreso universitario, a cambio de casi un año de huelga, poco más de mil estudiantes presos y una cuestionable recuperación del calendario escolar. Sin embargo, al conceder estas medidas, las autoridades universitarias garantizaron la preservación de algo mucho más importante que la aplicación de aranceles: la continuidad del principio de autoridad que prevalece en la institución hasta nuestros días, y que es la condición misma de posibilidad de nuevos conflictos.

CHILE: EL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL Y EL FIN DEL LUCRO

La insurgencia de los estudiantes chilenos de 2011 ha sido, sin duda alguna, la movilización más grande que ha experimentado este país desde la transición a la democracia en 1990. Aunque las prácticas de resistencia de los jóvenes chilenos se vienen forjando desde mediados de los años ochenta, en el contexto de la crisis de la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1989), su antecedente más inmediato lo encontramos en las movilizaciones de 2006, protagonizadas por los estudiantes secundarios, conocidos como “pingüinos”. La particularidad del ciclo de protestas inaugurado por los secundarios es que al principio sus demandas buscaban satisfacer necesidades inmediatas de los colegios municipalizados, desde mejorar la infraestructura de los planteles educativos o aumentar las raciones alimenticias hasta obtener la gratuidad del pase escolar para el transporte y la inscripción a la Prueba de Selección Universitaria, la PSU.³⁸ Pero el desarrollo

38 Carlos S. Ruiz, “Educación y democracia: aportes para el cambio desde la demanda estudiantil”, en Juan García y Alejandra Falabella, *Los fines de la educación. Seminarios sobre gratuidad, lucro, justicia y democracia*, Santiago de Chile, Ediciones UC, 2013, p. 155. La Prueba de Selección Universitaria (PSU) es un examen estandarizado destinado a evaluar a los egresados de la educación media superior. Los aspirantes a ingresar a la educación superior con mayores puntajes tienen mejores posibilidades para entrar en las instituciones más prestigiosas del país (tradicionalmente públicas o privadas). Los críticos de la PSU concuerdan en señalar que este instrumento tiende a segmentar a los aspirantes en función de su origen social, más que por sus capacidades académicas.

de los acontecimientos y la enorme convocatoria que tuvieron desde sus primeras acciones públicas los llevó a adoptar una postura más radical, al plantearle al gobierno la eliminación de la Ley General de Enseñanza (LOCE), última herencia del gobierno militar y principio ordenador del peculiar sistema educativo chileno.³⁹

Los pingüinos tomaron las calles desde el inicio del año escolar, ocuparon casi todos los edificios de los liceos municipalizados a lo largo del país y, además, convocaron a dos exitosos paros nacionales (el 30 de mayo y el 5 de junio), en los que participaron más de un millón de personas (sobre todo estudiantes, profesores y universitarios), en las principales ciudades chilenas. Por otro lado, el movimiento logró la adhesión de una ciudadanía que, con la experiencia del régimen militar a las espaldas, se había mantenido prácticamente inactiva desde el referéndum que sacó a Pinochet del poder en 1989. Estos hechos pusieron en una situación difícil a la clase política, que al inicio se mostró incapaz de neutralizar el descontento, aunque el gobierno de entonces, encabezado por la socialista Michelle Bachelet (2006-2010), consiguió derrotar a los estudiantes al colocar en la agenda política la cuestión educativa bajo sus propios términos, a través de la creación del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación.

El consejo incluyó la participación de los estudiantes, algo inédito hasta entonces en la política educativa posdictatorial, pero debilitó sus demandas gracias a la inclusión de actores con mayores recursos políticos e intereses económicos vinculados con el sistema educativo (empresarios, la Iglesia católica, las fuerzas armadas y los representantes de la derecha). El resultado más relevante de la iniciativa presidencial fue la sustitución de la LOCE por una nueva Ley General de Educación (LGE), aprobada en septiembre de 2009, cuyas principales modificaciones fueron de orden sustancialmente cuan-

39 La municipalización de la educación básica en Chile es uno de los factores más polémicos del actual orden de cosas en ese nivel educativo. Diseñada por la dictadura militar y sancionada por la LOCE a finales de los ochenta, la municipalización ha terminado por agravar las desigualdades geográficas en la provisión de educación básica. Para más información al respecto, véase Elizabeth Simonsen, *Mala educación: historia de la revolución estudiantil*, Santiago de Chile, Debate, 2010.

titativo. En específico, se autorizaron aumentos a la subvención escolar y aquella preferencial, destinada a los estudiantes más pobres, aunque se mantuvo “el sistema de *vouchers* y la administración por parte de privados de los colegios particulares subvencionados, junto con los municipalizados”.⁴⁰ El proceso de negociación logró desmovilizar a los secundarios, pero la insatisfacción ante las reformas del gobierno y la experiencia acumulada luego de meses de movilizaciones fueron decisivas en la organización y las acciones de los estudiantes, que irrumpieron con mayor determinación en la escena política algunos años más tarde.

A principios de 2011, el gobierno de Sebastián Piñera anuncia que ese año sería el “año de la educación superior”, en referencia a una serie de reformas pendientes, pensadas para profundizar el modelo de mercado prevalente en este nivel educativo.⁴¹ Esta declaración supuso una ventana de oportunidad para los actores estudiantiles, esta vez aglutinados en torno a los universitarios de la Confederación de Estudiantes de Chile (Confech), que venían organizando el descontento provocado por el retraso en la erogación de la becas de ese ciclo escolar y por la creciente deuda estudiantil. El 28 de abril se llevó a cabo la primera manifestación del movimiento, con una participación de 8 mil personas; unas semanas más tarde, el 12 de mayo, esa cifra aumentó a 20 mil, tan sólo en Santiago. Era el principio: a mediados de junio se manifestaron 100 mil personas, la concentración más grande desde el retorno a la democracia veinte años atrás.⁴²

40 Carlos S. Ruiz, *op. cit.* El *voucher* educativo es básicamente una forma de financiamiento a la demanda a través de la cual se sostiene la educación básica en Chile. El gobierno otorga un *voucher* cuyo valor es intercambiado por educación en todo el país. En las escuelas particulares subvencionadas, se debe pagar una cantidad extra para complementar el costo total de los aranceles (sensiblemente mayor al resto de las escuelas), lo cual ha creado una enorme segregación del sistema en función de la capacidad de pago de las familias. Este mecanismo de financiamiento fue propuesto por primera vez en 1955, en un artículo de Milton Friedman titulado “The role of government in education”, que se puede consultar en <<http://www.ed-choice.org/The-Friedmans/The-Friedmans-on-School-Choice/The-Role-of-Government-in-Education-%281995%29.aspx>>, consultado el 9 de agosto de 2016.

41 Alberto Mayol, “El retorno de la educación a la polis: la obra del movimiento estudiantil”, en Matías del Río, *Es la educación, estúpido*, Santiago de Chile, Ariel, 2012, p. 188.

42 Cristian Bellei, Cristian Cabalin y Víctor Orellana, “The Chilean student movement against neo-liberal education policies”, *Studies in Higher Education*, Londres, Routledge, 2014, p. 5.

El descontento entre los estudiantes y sus familias respecto al sistema educativo era multidimensional. Sin embargo, el endeudamiento fue desde el principio un elemento de identificación entre todos los universitarios del país. Y es que, hasta entonces, estudiar una carrera universitaria en Chile significaba contraer enormes deudas, principalmente con la banca privada, cuyos intereses iban desde 6 hasta 10 por ciento; al terminar sus estudios, muchos jóvenes –aún sin un empleo– debían comenzar a cumplir sus obligaciones crediticias, con la esperanza de extinguir su deuda en 15 o veinte años. Ante esta situación, Sebastián Piñera anuncia a principios de julio la puesta en marcha de un “Gran Acuerdo Nacional por la Educación”, con la intención de desactivar las protestas por medio de un fondo de 4 mil millones de dólares para becas, así como una reducción considerable en las tasas de interés. Sin embargo, la medida fue rechazada públicamente algunos días después por los estudiantes, quienes para entonces demandaban cambios estructurales cuya puesta en marcha debía comenzar satisfaciendo lo que llamaron el Petitorio Nacional Único (PNU). El PNU, que fue experimentando algunos cambios a lo largo del año, se estructura en los siguientes términos:

- *Financiamiento.* Aumento de los aportes basales de libre disposición –no asociados a convenios de desempeño– para garantizar la gratuidad de la educación que entregan, terminar con el autofinanciamiento y financiar los costos reales y el desarrollo de las universidades. Creación de una Red Nacional de Educación Técnica Estatal. Fondo de revitalización para las universidades tradicionales de libre disposición.
- *Acceso con equidad, calidad, integración y heterogeneidad social en la matrícula.* Rechazo a la Prueba de Selección Universitaria (PSU) por su carácter regresivo y elitista que sólo detecta el nivel socioeconómico, y creación de mecanismos complementarios de acceso que consideren nivelación, manutención (académica y económica) y titulación, para que de una vez exista igualdad de oportunidades para todos. Expansión del sistema público de ES a través de la creación de nuevas IES.

- *Democratización y regulación de nuestro sistema de educación superior.* Garantizar el derecho a la participación triestamental (estudiantes, profesores y trabajadores) en los cuerpos colegiados, en las elecciones de autoridades unipersonales y en la toma de decisiones de la totalidad de las instituciones de educación superior. Asegurar las libertades de expresión, cátedra y de asociación a estudiantes, docentes y trabajadores en todas las instituciones. Prohibición efectiva del lucro mediante la creación de una superintendencia de educación en todo el SES, como condición necesaria para el mejoramiento del bienestar de los estudiantes de todas las universidades y de la calidad de la educación que se les entrega.⁴³

Estos puntos se pueden resumir en dos demandas que siguen reverberando en el debate nacional hasta el momento en que escribimos estas líneas: *fin del lucro y democratización* del sistema educativo. En nuestra opinión, el centro neurálgico en torno al cual se dirime este debate pasa por cambiar el modelo de financiamiento a la demanda (créditos para la mayoría y exenciones para los estudiantes más pobres), por uno –que es el que todavía prevalece en el nivel mundial– dirigido a la oferta; es decir, a las instituciones educativas. Formalmente, lucrar con la educación está prohibido por la ley. De hecho, las escuelas y universidades privadas que se sostienen gracias a las transferencias de fondos públicos y créditos privados a los estudiantes están constituidas como organizaciones sin fines de lucro. Sin embargo, no existe mecanismo alguno que garantice que esto se cumpla realmente, y los casos de corrupción y abusos han sido ampliamente documentados.⁴⁴ Con la democratización, por su parte, se busca garantizar la participación efectiva de estudiantes, profesores y trabajadores en la arena decisional educativa; actores cuya importancia es relativa en las instituciones tradiciona-

43 Rossi Urra, "La movilización estudiantil chilena en 2011: una cronología", *Observatorio Social de América Latina (OSAL)*, año XIII, núm. 31, Buenos Aires, Clacso, mayo de 2012, p. 26.

44 Cfr. María Olivia Mönckeberg, *Con fines de lucro. La escandalosa historia de las universidades privadas chilenas*, Santiago de Chile, Debate, 2013.

les,⁴⁵ pero cuya participación está incluso prohibida en las privadas (que son la mayoría).⁴⁶

Con el PNU en mano y un creciente apoyo popular, la Confech convocó a una manifestación no autorizada por la prefectura el 4 de agosto, la cual fue reprimida violentamente por los carabineros.⁴⁷ En respuesta al ataque de la policía, los habitantes de Santiago llevaron a cabo un *cacerolazo* masivo como medida de protesta, un acto simbólico que revivía una vieja práctica de resistencia pacífica, común en los tiempos de la dictadura. Así, mientras el apoyo popular al gobierno de Piñera caía a 26 por ciento según las encuestas, la aprobación al movimiento estudiantil alcanzaba 80 por ciento.⁴⁸ Para el 10 de agosto, las acciones de repudio al gobierno y por el derecho a la educación se extienden en todo el país, pero Sebastián Piñera minimiza su importancia, recalcando la postura del gobierno de que es imposible otorgar educación gratuita a todos los chilenos porque “nada es gratis en esta vida”.⁴⁹

El movimiento estudiantil había alcanzado su nivel más alto, pues no sólo había conseguido la renuncia del ministro de Educación, Joaquín Lavín (el 18 de julio), sino que además logró encauzar el apoyo de la población a través de un plebiscito organizado por el sindicato de profesores, en el que la mayoría de los participantes (87

45 Las universidades tradicionales son aquellas instituciones de educación superior (IES) que fueron fundadas antes de 1981. Son 16 universidades públicas y 19 privadas agrupadas en el Consejo de Rectores de las Universidades de Chile (CRUCH), en su conjunto absorben 28 por ciento de la matrícula total de educación superior (ES). Cabe señalar que en Chile el carácter público de las universidades es ampliamente debatido en este país, ya que todas ellas cobran aranceles y obtienen recursos por la venta de servicios a los alumnos y a la iniciativa privada.

46 Cfr. Carlos S. Ruiz, *op. cit.*; Giorgio Jackson, “Las revoluciones que requiere la educación chilena”, en Juan Eduardo García Huidobro y Alejandra Falabella (eds.), *Los fines de la educación. Seminarios sobre gratuidad, lucro, justicia y democracia*, Chile, Ediciones UC, 2013, pp. 173-182.

47 La legislación vigente en este país desde tiempos de la dictadura requiere que las manifestaciones sean autorizadas por la prefectura en donde éstas se llevarán a cabo. La no observación de este requerimiento legitima a las autoridades al uso de la fuerza; las movilizaciones de 2011 demostraron hasta qué punto esta normativa es más bien un arma política utilizada para deslegitimar la inconformidad social.

48 Cristian Bellei, Cristian Cabolin y Víctor Orellana, *op. cit.*, p. 6.

49 OSAL, “Cronología Chile 2011”, disponible en <<http://www.clacso.org.ar/institucional/1h.php>>, p. 249, consultado el 9 de agosto de 2016.

por ciento) se manifestó a favor de la gratuidad de la educación y el fin del lucro.⁵⁰ A finales de septiembre, el gobierno se había visto obligado a abrir una mesa de diálogo con los líderes del movimiento, la cual fue declarada como un fracaso por la Confech a principios de octubre.

A partir de este momento y hasta finales de noviembre, el movimiento estudiantil comienza a perder intensidad por el estancamiento de las negociaciones; los crecientes niveles de violencia en las manifestaciones; las diferencias entre los estudiantes sobre cómo debería ser encauzada la movilización y el debate con el gobierno pero, sobre todo, porque se incrementaban las presiones por normalizar la vida académica en numerosas universidades y liceos que hasta entonces se mantenían ocupados por los estudiantes. El 22 de noviembre la Confech declara un receso unilateral para retomar sus actividades en 2012.

Sin embargo, el debate nacional no terminó y se instaló definitivamente en el Congreso, en donde los estudiantes jugarían un rol determinante no sólo en la discusión del presupuesto para el año siguiente, sino también en el diseño de una reforma tributaria destinada a aumentar los recursos para la educación.⁵¹ En el mismo sentido, no obstante que el gobierno seguía defendiendo tenazmente el sistema de créditos, los estudiantes lograron estatizarlo y congelar los intereses de los préstamos a 2 por ciento.

El debate continúa hasta el día de hoy, y el principal objetivo de los estudiantes es eliminar el sistema de financiamiento a la oferta, poniendo fin a la transferencia de recursos públicos al sector privado, y sentando las bases para crear un sistema educativo público y de calidad.

50 El plebiscito se llevó a cabo los días 7 y 8 de octubre, y contó con la participación de casi un millón de personas. En él, podían participar todos los chilenos mayores de 14 años; las votaciones se llevaron a cabo a través de internet. *Idem*.

51 La reforma tributaria se aprobó el 11 de septiembre de 2014. Como en casi todos los proyectos del segundo gobierno de Michel Bachelet para aumentar el financiamiento a la educación, la medida ha generado un fuego cruzado entre los actores estudiantiles, que la consideran insuficiente, y los actores favorables al sistema de mercado, que critican su carácter "regresivo".

¿Ruptura del aparente consenso neoliberal?

Bajo la lógica argumentativa que hemos seguido hasta aquí, es lícito preguntarse cómo se configura el sentido de *autoridad* que ha determinado la acción del movimiento estudiantil chileno. ¿Se puede hablar de algo así como la ruptura del consenso neoliberal a partir del movimiento estudiantil de 2006, o el conflicto educativo se resolverá corrigiendo los, así llamados, “errores de mercado”? Es imposible dar una respuesta definitiva en este momento, no sólo porque la cuestión educativa sigue pendiente en el país sudamericano, sino también porque la dinámica de mercado es extensiva (en profundidad y alcance) a todos los ámbitos de la política pública. En todo caso, el hecho de que los estudiantes hayan sido los primeros en cuestionar masivamente este orden de cosas puede ser una señal importante sobre la posibilidad de una crisis que quizá termine por transformar definitivamente la dinámica decisional impuesta por la Constitución de 1980, tal como lo han augurado algunos teóricos que adscriben los sucesos de 2011 a los efectos de una transición inconclusa a la democracia.⁵²

El problema, tal como afirma Ruiz, es que la democracia a la que se retorna en los años noventa no es aquella que existía antes de 1973.⁵³ En los hechos, los partidos y las organizaciones políticas que signaron el Acuerdo Nacional para la vuelta a la democracia plena cancelaron la posibilidad de una derrota más definitiva de la dictadura militar al mantener la Constitución de 1980 y secundar las últimas reformas de Pinochet (entre las cuales se encontraba la LOCE) antes de que éste dejara el poder.⁵⁴ Es verdad que entre 1990 y hasta el día de hoy los gobiernos de la Concertación han hecho reformas

52 Cfr. Alberto Mayol, *op. cit.*; Gabriel Salazar, *Movimientos sociales en Chile. Trayectoria histórica y proyección política*, Santiago de Chile, Uqbar, 2012; Fernando Atria, *La Constitución tramposa*, Santiago de Chile, LOM Ciencias Sociales, 2013.

53 *Ibid.*, p. 141.

54 Este orden de cosas fue posible gracias al acuerdo de todas las fuerzas políticas que impulsaron la transición democrática (con excepción del Partido Comunista), y que fue originalmente propuesto por el cardenal Juan Francisco Fresno. Curiosamente, la LOCE fue el último decreto de Pinochet antes de que dejara el poder.

importantes a la Constitución, sobre todo al eliminar la tutela militar de la democracia. Sin embargo, se ha dejado intacta la institucionalidad económica creada por la dictadura, y con ella la lógica que apunta a la privatización generalizada de las actividades económicas y sociales, especialmente en la salud y la educación, pero también en las obras públicas e incluso recursos estratégicos como el agua y el cobre.⁵⁵

Si se observa el desempeño de los gobiernos de la Concertación, el sentido de autoridad de dicha institucionalidad padece, cuando menos, de un serio problema de coherencia. Desde Patricio Aywin (1990-1994) hasta el primer mandato de Michelle Bachelet (2006-2010), la continuidad del modelo económico ha producido un enorme malestar social, sobre todo entre la población más pobre del país, pero sin que esta situación se tradujera en manifestaciones de descontento políticamente relevantes hasta 2006. La irrupción del movimiento estudiantil de los pingüinos hizo evidente la fractura entre la realidad social del país y el discurso dominante de la clase política heredera de la Concertación. Sin embargo, fue el gobierno de Sebastián Piñera, el primero surgido de la derecha desde 1990, el que llevó esta contradicción a su paroxismo.⁵⁶ Efectivamente, tanto Piñera como la coalición de partidos que lo llevaron al poder –la Alianza– forman parte de un grupo político identificado por haber ocupado diversos cargos durante la dictadura militar, o por simpatizar abiertamente con el legado económico y político de Augusto Pinochet.⁵⁷ Este hecho, paradójicamente, fue un factor que favoreció el desarrollo del movimiento estudiantil, debido a la defensa tenaz y sin ambigüedades de la racionalidad mercantilista del modelo educativo protagonizada por el gobierno a lo largo del conflicto.

Sebastián Piñera intentó diversas estrategias para neutralizar la influencia de la Confech a lo largo de 2011. Al inicio, como ya mencionamos, desestimó los alcances de las protestas y minimizó

55 *Ibid.*, p. 143.

56 Y el segundo desde el inicio de la actual República, en 1925. El primero fue encabezado por el empresario Jorge Alessandri, quien ganó la presidencia como candidato independiente.

57 La Alianza está compuesta por los partidos de centro derecha Renovación Nacional (RN) y la Unión Democrática Independiente (UDI).

la importancia del desafío estudiantil; más tarde, aceptó negociar con los líderes del movimiento, reprimiendo simultáneamente las manifestaciones en las calles. Finalmente, encauzó las negociaciones en el interior del Congreso, diluyendo las expectativas puestas en los encuentros directos.⁵⁸ Esta estrategia surtió su efecto, pero tuvo un impacto político considerable para la derecha en el poder: la cartera educativa vio pasar cuatro ministros, tres de ellos tan sólo en 2011; la popularidad de Piñera cayó estrepitosamente, liberando el camino al segundo mandato de Michelle Bachelet (2014-2018). Por otro lado, la administración del conflicto y las concesiones en materia educativa, si bien insuficientes desde la óptica estudiantil, provocaron el rechazo de amplios sectores de la derecha y no pocos empresarios de la educación, que interpretaron estas medidas como signos de debilidad por parte del gobierno.

En cuanto a la tensión entre las demandas de los estudiantes y las ofertas del gobierno, llama la atención que estas últimas, al igual que la Ley General de Enseñanza de 2009, se han basado exclusivamente en cambios de naturaleza cuantitativa. Los tres proyectos de solución presentados a lo largo de 2011 por Sebastián Piñera consistían en aumentos al número de becas disponibles, reformas al sistema de garantías para el crédito; además de acciones tendientes a supervisar la calidad de las IES privadas, mejorar las condiciones de trabajo de los profesores, etc. Pero incluso si muchas de las medidas aprobadas (o propuestas) parecen ir en contra de las dinámicas de mercado en la educación superior, el principio del financiamiento a la demanda—columna vertebral del modelo chileno—, no ha cambiado.

A primera vista, resulta obvio que el sentido de autoridad depende en parte de la voluntad oficial por mantener el statu quo; voluntad de la que participan activamente aquellos actores cuyos intereses estarían en juego si éste peligrara. Sin embargo, el obstáculo más importante que enfrentan los actores estudiantiles para impulsar cambios estructurales en el sistema educativo chileno es la Constitución de 1980, en particular la serie de candados jurídicos que protegen las leyes orgánicas impuestas por la dictadura. Al respecto, tal como

58 Cristian Bellei, Cristian Cabolin y Víctor Orellana, *op. cit.*, p. 6.

señala Fernando Atria, si bien los gobiernos de la Concertación han hecho algunos cambios (como la derogación, en 2005, de los senadores “designados”), el sistema decisional que rige la vida del país sigue manteniendo tres cerrojos que vuelven prácticamente imposible un cambio de rumbo: a) se requiere de un quórum muy elevado en ambas cámaras para cambiar las leyes; b) el sistema binominal, que garantiza una sobrerrepresentación de la derecha, y c) el Tribunal Constitucional, que se encarga de “vigilar que las leyes [*sean*] coherentes con el programa neoliberal de Pinochet”.⁵⁹

El desafío estudiantil al modelo educativo chileno

Al tener en cuenta lo anterior, ¿qué efectos ha tenido este orden de cosas en la organización de los estudiantes chilenos y sus percepciones sobre el conflicto? En entrevista con el investigador Hernán Ouviaña, la lideresa estudiantil, Camila Vallejo, reconoció que una de las consecuencias más importantes del movimiento de los pingüinos fue la reafirmación de la desconfianza de los estudiantes hacia la clase política.⁶⁰ En efecto, para el movimiento estudiantil de 2011 una de las imágenes más recordadas de la experiencia de 2006 fue la fotografía “que se sacó la presidenta Bachelet con los dirigentes de la derecha y de la Concertación, todos con las manos entrelazadas y en alto” que, a manera de epílogo, retrataba la celebración de la élite política chilena tras la aprobación de la LGE en 2009, con la consecuente derrota del movimiento estudiantil.⁶¹

Para Vallejo, más allá de la participación de los secundarios en el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación de Bachelet, el error del movimiento fue no haber mantenido las acciones de protesta mientras las negociaciones se llevaban a cabo. En 2011, si bien durante el conflicto la Confech se aseguró de mantener las movi-

59 Fernando Atria, *op. cit.*, pp. 23-30.

60 Hernán Ouviaña, “Somos una generación que perdió el miedo. Entrevista con Camila Vallejo”, *OSAL*, año XIII, núm. 31, Buenos Aires, Clacso, mayo de 2012, p. 15.

61 Fernando Atria, *op. cit.*, p. 14.

lizaciones durante los encuentros con la representación de Sebastián Piñera, los estudiantes se enfrentaron a tensiones internas generadas por el “horizonte de lo posible”, entendido como el límite de lo que el gobierno estaba dispuesto a ofrecer a la dirigencia estudiantil, y las expectativas de amplios sectores del movimiento de conseguir un cambio radical en el sistema educativo chileno. En concreto, la Confech se enfrentaba a la disyuntiva de “programar” una agenda para impulsar dicha transformación a largo plazo, o continuar con las movilizaciones y otras medidas de presión para obligar al gobierno a ceder “inmediatamente”. Y es que más allá de la imagen de homogeneidad del movimiento estudiantil chileno, en parte alimentada por la atención de la prensa a los liderazgos más visibles, no sólo existían (y existen) puntos de vista divergentes en el interior de la propia confederación, sino que además había otras organizaciones estudiantiles que participaron en el ciclo de protestas de 2011, con sus propias reivindicaciones y percepciones sobre el conflicto.

A diferencia de los movimientos estudiantiles en la UNAM, aglutinados en torno a colectivos y corrientes cuya confluencia ha sido más bien coyuntural (el CEU primero, el CGH después), los estudiantes chilenos cuentan con una organización mucho más estable. En efecto, lo que ahora conocemos como Confech, cuyos orígenes se remontan a 1984, es una organización que agrupa a las federaciones estudiantiles de diferentes universidades chilenas (21 tradicionales estatales; 13 privadas tradicionales y diez privadas). Las federaciones son reconocidas oficialmente en sus respectivas instituciones, su membresía es automática y la elección de representantes se hace periódicamente por medio de elecciones democráticas. En lo local, son portadoras de los intereses de los estudiantes ante las autoridades; como confederación nacional, fungió por primera vez en 2011 como interlocutor de los intereses de los universitarios (y el movimiento estudiantil en general) ante el gobierno, una práctica no reconocida formalmente hasta ahora.⁶²

62 Cristian Bellei, Cristian Cabolin y Víctor Orellana, *op. cit.*, p. 8. Las decisiones se toman horizontalmente en las asambleas de cada federación y los resolutivos son llevados a las plenarias de la Confech por un representante; cada federación cuenta con un voto que se ejerce con estricto apego a la voluntad de las bases, y con independencia del número de estudiantes

CUADRO 2

Ascenso y declinación del ciclo de movilizaciones estudiantiles de 2011 en Chile

28 de abril – 8 de octubre 2011 (Ascenso)		18 de octubre – 22 de noviembre (Declive)	
Confech	Gobierno	Confech	Gobierno
Primera manifestación estudiantil (28 de abril)*		Jornada de Acción y Movilización. Barricadas, cacerolazos, disturbios e incendios (18-19 de octubre)	Gobierno invoca “ Ley de Seguridad del Estado ”, se elevan penas contra los participantes en disturbios (18-19 de octubre)*
Paro nacional por la “recuperación de la educación pública” (12 de mayo)*		Familias de estudiantes realizan “Mesa social” en contra de la represión (14 mil participantes) (6 de noviembre)	Discusión Presupuesto Educativo 2012 en las cámaras*
Manifestación más de 100 mil personas (16 de junio)*	Mineduc (primera propuesta) ofrece mejor presupuesto para estudiantes universitarios y profesores (21 de junio)*	Primeras entregas de instalaciones universitarias ocupadas (8 de noviembre)	
Desde Valparaíso estudiantes rechazan propuesta del gobierno (26 de junio)	Renuncia el ministro Joaquín Lavín (18 de julio)	Marcha en Valparaíso. Escasa participación e incidentes con policía (9 de noviembre)	
	Felipe Bulnes, nuevo ministro, entrega segunda propuesta oficial para reestructurar sistema educativo (7º de agosto)*	Confech declara receso unilateral (22 noviembre)	Gobierno retoma el control de la agenda al llegar a un acuerdo sobre Presupuesto Educativo 2012 al Congreso (21 de noviembre)*
Marcha no autorizada es reprimida. Cacerolazos en protesta por todo Santiago (4 de agosto)	Piñera: educación gratuita imposible, “nada es gratis en esta vida” (11 de agosto)*	Confech y rectores rechazan Presupuesto Educativo 2012 (23 de noviembre)	

con el que cuenta cada universidad. Confederación de Estudiantes de Chile, “Quiénes somos”, en <<http://confech.wordpress.com/quienes-somos/>>, consultado el 9 de agosto de 2016.

CUADRO 2 (continuación)

28 de abril – 8 de octubre 2011 (Ascenso)		18 de octubre – 22 de noviembre (Declive)	
<i>Confech</i>	<i>Gobierno</i>	<i>Confech</i>	<i>Gobierno</i>
	Tercera propuesta gubernamental para solucionar el conflicto (18 de agosto)*	Santiago. Disturbios y detenciones en manifestación no autorizada (24 de noviembre)	Piñera es increpado por estudiantes en acto del Teletón (2 de diciembre)
Muere joven de 14 por disparos de la policía en contexto de disturbios (26 de agosto)	Caída de la aprobación popular al gobierno Piñera (27 de septiembre)	Gabriel Boric gana la presidencia de la FECH (3 de diciembre)	
Plebiscito ciudadano sobre la gratuidad. Un millón de participantes, 87.15% a favor (7-8 de octubre)*	Primera sesión de diálogo entre el gobierno y los estudiantes (29 de septiembre)		Renuncia Bulnes al Ministerio de Educación (29 de diciembre)
Confech declara el fracaso de la mesa de negociaciones* con el gobierno (8 de octubre)			

* Iniciativa privada.

Durante las movilizaciones, las plenarias de la confederación se abrieron a la participación de otras agrupaciones, como la Coordinadora Nacional de Estudiantes Secundarios (Cones); la Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios (ACES); el Colectivo por la Acción para la Educación de las Personas Sordas (Caedsor) y la Movimiento de Estudiantes de Educación Superior Privada (Mesup). Este último es particularmente importante, porque hasta antes de ese año, las organizaciones políticas estudiantiles estaban prohibidas en la gran mayoría de las universidades privadas. En su conjunto, las diferentes agrupaciones coincidían con las demandas del PNU, aunque cada una contaba con reivindicaciones propias, particularmente el Cones y la ACES, que impulsaban la complicada agenda de la desmunicipalización de la educación básica y media. Las dimensiones y la complejidad contenidas bajo la representación de la Confech explican en parte las dificultades que enfrentó el movimiento conforme

se alargaba el conflicto; en la misma medida, nos dan una idea del grado de organización y energía que se requirió para mantener un ambiente de resistencia en el nivel nacional, cuya efectividad no ha sido ajena a la atención del resto del mundo.

En todo caso, independientemente de que la iniciativa política se mantuvo mayoritariamente del lado de los estudiantes, la administración del conflicto por parte del gobierno conjugó varios elementos que al final coadyuvaron a cerrar el ciclo de protestas de 2011. El incremento de la violencia en las manifestaciones y en contra de las acciones estudiantiles, por ejemplo, desincentivó sensiblemente la participación de muchos simpatizantes del movimiento, sobre todo tras el asesinato, el 25 de agosto, de un joven de 16 años a causa de los disparos de la policía durante una jornada de disturbios.⁶³ Las negociaciones, por otro lado, chocaron con el muro infranqueable de la constitucionalidad vigente y las consiguientes ofertas gubernamentales ceñidas al marco de “lo posible”, en términos de que lo único que se puede hacer es mejorar el sistema manteniéndolo intacto en lo sustancial.

A mediados de octubre, la Confech se vio ante la disyuntiva de continuar las protestas a pesar del desgaste, o programar una agenda de movilizaciones para el año siguiente, optando –aunque no de manera unánime– por esta última opción el 22 de noviembre. A partir de ahí, las universidades comenzaron a normalizar la vida académica, pero muchos de los liceos en poder del Cones y la ACES continuaron resistiendo hasta el año siguiente.⁶⁴ El receso declarado por la Confech coincidió con el proceso de renovación en la dirigencia de las federaciones estudiantiles. Las elecciones en la Universidad de Chile atrajeron gran parte de la atención debido a la relevancia política de la FECH (Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile), ya que ahí se disputaba la “línea del movimiento” a partir de la reelección de Camila Vallejo, del Partido Comunista, o una alternativa más radical, representada por el candidato de Izquierda Autónoma, Gabriel Boric, quien finalmente resultó vencedor.

63 OSAL, *op. cit.*, p. 11.

64 *Cfr. idem.*

A decir de Deborah Stone, las dificultades o situaciones percibidas como adversas no son un problema hasta el momento en que se les atribuyen causas concretas, vinculadas con la acción y la voluntad humanas; mientras tanto permanecen en el reino de la naturaleza, del accidente o la fe, desde el cual poco o nada podemos decidir sobre lo que nos pasa. Nos dice Stone: “La conversión de las dificultades en problemas es la condición *sine qua non* de las rebeliones políticas, las disputas legales, la movilización de grupos de interés, y el pasaje de los problemas públicos hacia la agenda política”.⁶⁵

¿El aumento o la implementación de aranceles resuelve un problema de injusticia distributiva o constituye una señal de privatización de la ES? ¿La diferenciación salarial entre los profesores estimula la calidad a través de la competencia, o fragmenta la capacidad de los docentes para actuar como gremio? ¿La vinculación de la ES con las necesidades del mercado es una forma de mejorar la integración de los egresados al mundo del trabajo, o supone la capitulación de su compromiso con el desarrollo nacional? En todos los casos la respuesta, entendida como políticas concretas llevadas a cabo por quienes tienen el poder de hacerlo, depende de la interpretación que subyace en cuestiones problemáticas como la gratuidad de la educación, los derechos laborales o a la misión misma de la educación superior. Obviamente, la elección no se da en un marco sin definir, ya que desde hace al menos treinta años, las preferencias de los decisores políticos se encuentran mayoritariamente orientadas por “las opiniones económicas imperantes”, tal como lo advertía la UNESCO, en relación con el auge de las soluciones de mercado a los problemas por los que atraviesa este nivel educativo.

Así, para cada una de las disyuntivas anteriores encontramos numerosos argumentos destinados a legitimar la elección de dichas soluciones ante la opinión pública en general, o los destinatarios directos de alguna medida en particular. El aumento o la implemen-

65 Deborah Stone, “Causal stories and the formulation of Policy Agendas”, *Political Science Quarterly*, vol. 104, núm. 2, verano de 1999, p. 281.

tación de aranceles, se dice, podría redundar en mayores transferencias para la educación básica y, al mismo tiempo, asegurar una verdadera autonomía a las IES; en lugar de mantener un cuerpo docente homogéneo y constantemente insatisfecho, es mejor diferenciar las retribuciones salariales para incentivar conductas que incrementen su productividad, y como se identifica un “círculo virtuoso” entre inversiones directas y generación de empleos, no existe contradicción alguna en el fomento de un SES orientado a satisfacer las necesidades del mercado, etc. Como se puede intuir, el grado de aceptación o menos de tal o cual reforma por parte del público dependerá en gran medida de la efectividad con la que sus promotores logren enmarcar el problema que prometen resolver. De igual forma, los actores que se resisten al cambio o que buscan que éste se dé en un sentido completamente diverso al propuesto, deberán enmarcar dicho problema con otra perspectiva, por medio de la imputación de causas y responsabilidades distintas a las de sus adversarios.

Sin embargo, en materia de políticas públicas, la aceptación o el rechazo de un curso de acción por parte de un público determinado no depende solamente del éxito de una “campana de convencimiento”: el repertorio de ideas, experiencias y concepciones más o menos compartidas por el público sobre el ámbito en el que la acción reformadora habrá de desplegarse juega un rol crucial que no debe quedar fuera del análisis. A manera de ejemplo, basta señalar que uno de los obstáculos más importantes que ha enfrentado el proceso de reforma a la ES (y al sistema educativo en general) tiene que ver con la convicción, muy arraigada en las sociedades latinoamericanas, de que la educación es un bien público y, como tal, un derecho que debe ser garantizado por el Estado. Dicha convicción no es sólo una idea socialmente compartida o un capricho colectivo, sino la experiencia directa de los frutos reales y potenciales de la educación pública, por un lado, y de las luchas populares llevadas a cabo tanto para conquistarla como para ampliar el alcance de sus beneficios, por el otro.

Haciendo una breve reseña histórica de los movimientos estudiantiles en México, Aboites alude de manera clara a esta dinámica cuando señala que los alcances del proyecto educativo del Estado posrevolucionario fueron posibles solamente gracias a las presiones

ejercidas por las luchas populares a partir de los años veinte del siglo pasado.⁶⁶ La diferencia fundamental con el actual proyecto de reforma “neoliberal-empresarial” es que si bien ha tenido un impacto profundo en la reconfiguración de este nivel educativo, no ha logrado crear un dinamismo positivo en las capas más profundas de la sociedad; la lentitud y las contradicciones de la reforma en su conjunto, así como la persistencia de los movimientos estudiantiles en los últimos treinta años serían, desde esta perspectiva, una prueba de ello.

Curiosamente, los discursos que acompañaron los primeros esfuerzos de reforma hacían hincapié en la necesidad de promover un “cambio de mentalidad” en las sociedades latinoamericanas, como una de las condiciones necesarias para superar la crisis por la que atravesaban los sistemas educativos tras el descalabro económico de la década de los ochenta. La crisis educativa era un hecho que seguramente pocos en ese entonces se hubieran atrevido a negar, la diferencia en todo caso radicaba en la forma en que cada actor la entendía y, por ende, el curso de acción a seguir para superarla. Para los sindicatos de profesores y trabajadores, los estudiantes organizados, los partidos políticos de izquierda y buena parte de la sociedad (los actores tradicionales), a largo plazo el problema se habría resuelto con un incremento sustancial del presupuesto público, así como una profunda democratización del sistema educativo. Para los promotores de las soluciones de mercado este tipo de demandas, y la forma en que sus portadores las planteaban, eran la manifestación más tangible de las inercias sociales que habían provocado el desastre en la educación.

En efecto, el sentido de legitimidad de la reforma a la ES (y al sistema educativo en su conjunto) se fue construyendo desde el principio a partir de un discurso *modernizador*, que ofrecía soluciones audaces ante los problemas de eficiencia, eficacia y calidad que los estados “populistas no habían podido o querido resolver”. No se trataba, pues, de asignar mayores recursos públicos al sector, sino de gastar eficientemente los ya disponibles, acrecentando al mismo

66 Cfr. Hugo Aboites, “Universidades”, en Emir Sader e Ivana Jinkings, *Enciclopedia Contemporánea de América Latina y el Caribe*, Madrid, AKAL, 2009, pp. 1237-1246.

tiempo la participación directa de los estudiantes y sus familias en el financiamiento de la educación; no se trataba tampoco de contratar más profesores, sino de contar con docentes mejor preparados e incentivados. En fin, no era necesario que el Estado invirtiera en aumentar la oferta (creando universidades o ampliando la matrícula de las existentes), sino que facilitara la intervención de los agentes privados para cumplir con esa función.⁶⁷

A treinta años de distancia, la gran mayoría de los países de la región han dado pasos significativos en la aplicación de la reforma a la ES. Sin embargo, es poco lo que han logrado conseguir en materia de financiamiento. Actualmente, casi todos los SES latinoamericanos ostentan diversos grados de privatismo, aunque la mayor parte del presupuesto de las IES (con la notable excepción de Chile) sigue proviniendo fundamentalmente del erario público. La evidencia acumulada en casos como el de México demuestra que esta situación puede explicarse en gran parte gracias a la resistencia estudiantil a la transferencia de los costos de la ES a los alumnos y sus familias, aunque no queda claro cómo es que otros aspectos de la reforma se han implementado sin demasiados obstáculos. Esto último no significa, por supuesto, que el éxito de determinadas políticas no haya sido contrastado por discursos críticos o incluso resistencias de alta o mediana intensidad protagonizadas por otros actores, sino que la oposición no ha llegado a ser lo suficientemente fuerte como para impactar de forma significativa la agenda política al grado de desafiar la viabilidad del modelo de educación superior de mercado.

Nuestra hipótesis al respecto es que el éxito de la reforma en acto (en términos de sus posibilidades de implementación) depende de la distancia entre las medidas concretas que los decisores políticos llevan a cabo con la intención declarada de solucionar un determinado problema, y la comprensión de los efectos reales de dichas medidas por parte del público. En ese sentido, tal como mencionábamos líneas arriba, es obvio que la capacidad de los actores estudiantiles juega un papel fundamental a la hora de construir la masa crítica necesaria para organizar la oposición cuando consideran que una

67 Miguel Alejandro González-Ledesma, "Neoliberalismo y educación...", p. 37.

medida es nociva, insuficiente o equivocada, pero buena parte del éxito o el fracaso de esa empresa dependerá seguramente de la sensibilidad de la comunidad interpelada hacia el o los temas que estén en juego. El movimiento estudiantil de 1999-2000 en la UNAM nos muestra con claridad esta dinámica, si tenemos en cuenta la forma en que el tema de las cuotas terminó volviendo absolutas las referencias públicas al conflicto (y relegando a un segundo plano el resto de las demandas), incluso al grado de determinar la percepción de los acontecimientos ante la opinión pública y entre la mayoría de los alumnos de la universidad que habían mantenido una participación menos comprometida con la huelga.

Al respecto de esto último, se podría objetar que más allá de la comprensión o sensibilidad de la comunidad que se moviliza, lo importante es la capacidad de los actores estudiantiles de saber valorar y aprovechar políticamente las oportunidades que se presentan en cada caso. El problema de una objeción de este tipo es que presupone la existencia de una arena estable (ya no digamos democrática), con vías de acceso para que los estudiantes puedan plasmar sus propias preferencias en el resultado final del proceso decisonal. La realidad es que la racionalidad misma de la reforma no sólo no contempla la participación estudiantil, sino que la asume como algo intrínsecamente adverso. El agotamiento de las dinámicas de convergencia formal y el incremento en los costos de oportunidad para los estudiantes (y el resto de los actores tradicionales) son una prueba patente de lo anterior.

En contextos con un *bajo grado de privatismo*, como en el caso de México, el principio de autoridad que acompaña las acciones reformistas se presenta como el producto de una racionalidad *técnica* (resolución de problemas públicos a través del mejoramiento de las prácticas administrativas), asentada en un discurso modernizador profundamente crítico del statu quo, entendido como las inercias y los errores heredados a los sistemas educativos por los estados populistas. La ruptura gradual con la lógica de la convergencia formal por parte de los decisores políticos y el vértice de las IES en cada caso ha significado el desvanecimiento de un orden de cosas en el que los actores impulsaban las propias preferencias en un ámbito

de relaciones fundamentalmente *políticas*, mediadas por objetivos al menos formalmente comunes (resolución de problemas mediante la institucionalización del conflicto).

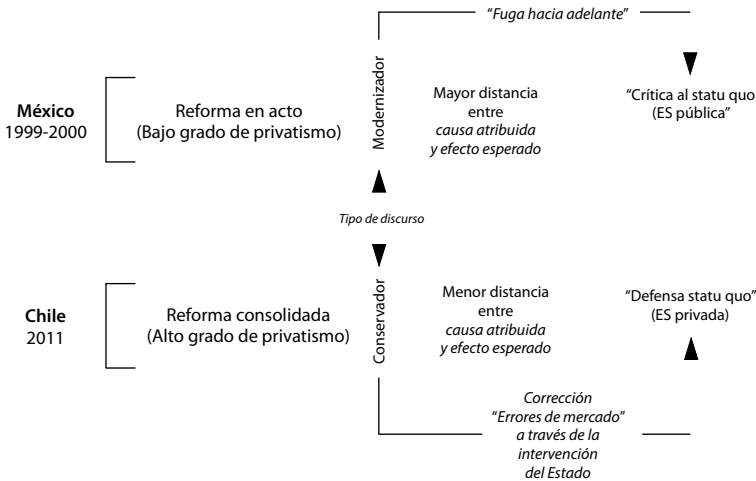
La dinámica legitimadora de la reforma, por su parte, se basa en lo que aquí definimos como *fuga hacia adelante*, en el sentido de que los efectos prometidos públicamente por los decisores políticos se encuentran “en algún lugar del futuro”, bajo la forma de una mayor cobertura en ES, mayor calidad en la formación recibida, mejores oportunidades de empleo para los egresados, etc. En los casos en que las promesas públicas contrasten negativamente con los efectos concretos de algún aspecto de la reforma, el discurso legitimador puede justificar el hecho aduciendo “distorsiones en el modelo” o una escasa profundidad en su aplicación, por lo que el efecto anunciado es desplazado de nueva cuenta hacia el futuro, a condición de que se cumpla con las medidas que lo harían posible. En casos como éste, el gobierno del sistema corre el riesgo de volverse inestable en proporción al número de “externalidades negativas” generadas y, sobre todo, los conflictos que éstas puedan desatar (véase la Figura 1).

El hecho de que en el SES mexicano predomine un bajo nivel de privatismo implica la existencia de una mayor distancia entre numerosos elementos de la reforma a la ES y su realización efectiva. Esto es especialmente cierto en el caso de las políticas de financiamiento si tenemos en cuenta que, a) entre 85 y 95 por ciento del presupuesto total de las IES depende de recursos públicos (financiamiento a la oferta), y se otorga con escasos condicionamientos; b) la ES privada tiene una baja participación en la matrícula total del sistema (35 por ciento), y no existen fórmulas de cofinanciamiento público-privado para estimular el crecimiento de la demanda en estas instituciones; c) el cobro de aranceles en las IES públicas es nulo o simbólico considerando el costo total de la educación por alumno, etc. En los otros dos ejes de la reforma, *calidad* (evaluación *ex post* de instituciones, programas, individuos; relación estrecha con el sector productivo; actualización de planes de estudios, etc.) y *gobierno* (modernización administrativa del sistema y las propias IES; participación directa de los sectores productivos en los consejos de gobierno de universidades, etc.), los avances han sido más signifi-

ficativos, aunque en muchos casos sus alcances son parciales y su carácter transicional es fuente de contradicciones que repercute en la eficiencia percibida del sistema.

FIGURA 1

México y Chile: estado de la reforma y dinámicas de legitimación ante los conflictos estudiantiles



Por su *alto grado de privatismo*, el SES chileno representa un caso excepcional en América Latina. Su importancia para el estudio de la reforma en acto radica precisamente en las posibilidades que ofrece como “laboratorio” de los efectos que puede tener la aplicación de numerosos instrumentos de política pública, que en el resto de la región no aparecen ni siquiera en la agenda, o cuya implementación es tan lenta que su horizonte de realización parece ser muy lejano. Hasta antes del ciclo de movilizaciones estudiantiles que inició en 2006, el sentido de autoridad estaba fuertemente cimentado en una racionalidad de tipo *administrativo-gerencial*, ejercida de manera autónoma por el vértice institucional de cada una de las IES (*boards*); el Estado, por su parte, venía ensayando prácticas características del, así llamado, *gobierno a la distancia* (*steering-at-a-distance-government*),⁶⁸

68 Véase Miguel Alejandro González Ledesma, “New modes of...”.

por medio de la distribución concursada de los escasos fondos públicos destinados a la ES (.28 por ciento del PIB);⁶⁹ una laxa regulación del mercado de créditos para los estudiantes; una vigilancia limitada de la calidad educativa a través de mecanismos de evaluación ex post, etcétera.

La privatización del SES chileno no hubiera sido posible sin las condiciones extremas de disciplinamiento social creadas por la dictadura militar. Hasta antes de 1973, los actores tradicionales se habían empeñado en la construcción de una reforma universitaria de índole social, basada tanto en la expansión como en la democratización del sistema. Sin embargo, el despliegue represivo que acompañó al golpe de Estado frenó por completo este proceso. En efecto, como en prácticamente todos los ámbitos de la vida social y económica del país, la suspensión de la *política* impuesta por la dictadura generó las condiciones para una reestructuración radical del SES a partir de las recetas de libre mercado que Pinochet promovió con entusiasmo, y que constituyeron la herencia principal del régimen luego de la transición a la democracia.⁷⁰ Desde entonces y hasta antes de la aprobación de la Ley General de Educación en 2009, la dinámica legitimadora del sistema se sustentaba en un discurso *conservador*, en relación con la promoción de las bondades del modelo (alta cobertura, diferenciación del sistema, competitividad, etc.) y con los esfuerzos públicos y privados para mitigar “fenómenos” negativos como la escasa participación de los más pobres en la ES, o la segmentación vertical de las IES en función de las capacidades de pago de sus alumnos.

La reactivación de los actores estudiantiles a partir de 2006, y su reaparición en la escena nacional cinco años más tarde, no sólo alteró profundamente esta dinámica, sino que puso en evidencia las fracturas y contradicciones de un modelo hasta entonces objeto de escasos cuestionamientos por parte de la sociedad chilena. En términos generales, la interpretación pública del conflicto por parte de

69 Según datos de Juan Carlos Moreno Brid y Pablo Nápoles, *La educación superior y el desarrollo económico en América Latina*, México, Sede Subregional de la CEPAL, enero de 2009 (Serie Estudios y Perspectivas).

70 Pamela Constable y Arturo Valenzuela, *Una nación de enemigos. Chile bajo Pinochet*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, 2013, pp. 175-197.

los decisores políticos ha tendido a desplazar las responsabilidades desde el modelo a las aulas, cuando se discute de calidad (“es culpa de los profesores”); y hacia los así llamados, “errores del mercado”, ante las desigualdades educativas, el endeudamiento y, en general, todos los elementos que componen el malestar en la ES, y que los estudiantes identifican con el acto del *lucro*.

CUADRO 3

Las ocho condiciones para la existencia de un mercado de es

“Cuatro libertades” para los proveedores	“Cuatro libertades” para los consumidores
Libertad de acceso	Libertad para elegir proveedor
Libertad para especificar el producto	Libertad para elegir el producto
Libertad para utilizar los recursos disponibles	Información adecuada sobre precios y calidad
Libertad para determinar el precio	Pago directo del precio que cubre el costo

Los errores de mercado pueden definirse como el producto de las asimetrías existentes entre alguna o varias de las ocho libertades de los proveedores (4) y los consumidores (4) de servicios educativos (véase el Cuadro 3). Teóricamente, el estado óptimo de este (o cualquier) mercado sería un justo balance entre la oferta y la demanda.⁷¹ Desde esta lógica, por ejemplo, los consumidores chilenos de ES no cuentan con la información adecuada para saber si un proveedor ofrece verdaderamente una educación de calidad; en el mismo sentido, una universidad privada no tradicional no puede beneficiarse completamente de los recursos públicos disponibles (libertad de acceso), porque la legislación indica que ese dinero debe ser distribuido principalmente entre las IES tradicionales.⁷² El gobierno, desde el punto de vista de los defensores del modelo, en vez de coadyuvar al balance entre las libertades de la oferta y la demanda, ha profundizado las asimetrías con la intención de desactivar el conflicto estudiantil a través de medidas “populistas”. Sin embargo, y

71 B. Jongbloed, “Marketisation of higher education: Clark’s triangle and the essential ingredients of markets”, *Higher Education Quarterly*, vol. 57, núm. 2, 2003, pp. 110-135.

72 Véase la nota 46 de este mismo artículo.

hasta prueba contraria, creemos que estas medidas han servido precisamente para garantizar la sobrevivencia del mercado de ES, algo que es particularmente claro ante el hecho de que si bien el aumento de recursos públicos alcanzó .9 por ciento en 2011, éstos siguen canalizándose al sector privado por medio del financiamiento a la demanda (defensa del statu quo).

El cuadro se vuelve más complejo si consideramos que los actores estudiantiles, y buena parte de la opinión pública, no remiten ya sus críticas –si es que alguna vez lo hicieron– al incumplimiento de las promesas que permitieron una relativa estabilidad del sistema a partir de 1990, sino que van más allá. De hecho, al enmarcar tanto las demandas como el discurso político dentro de un proyecto más ambicioso de restitución plena de la democracia, el movimiento estudiantil ha terminado por develar la fragilidad del discurso dominante, que por un lado condena las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el régimen militar mientras por el otro reivindica el orden económico y social que éstas hicieron posible.

A partir de la evidencia que arrojan los movimientos estudiantiles aquí analizados, hemos aventurado la hipótesis de que el grado de conflictividad está de alguna manera determinado tanto por la distancia entre una política y la percepción colectiva sobre sus efectos potenciales como por el repertorio de concepciones sobre el valor, la importancia y el sentido que se le da a la ES. En el caso de las políticas de financiamiento, por lo general encontramos que independientemente del grado de privatismo imperante en el sistema, las posibilidades de conflicto se incrementan significativamente en comparación con otros rubros de la reforma. Cabe destacar que esta dinámica no se limita exclusivamente a los países de América Latina u otras realidades periféricas, tal como lo demuestra la ola de movimientos estudiantiles similares surgidos en países como Australia (2009), Croacia (2009), Estados Unidos (California en 2009 y Columbia en 2011), Grecia (2011), Irlanda (2010-2011), Inglaterra (2011), Canadá (2012), Italia (2013) y España (2013-2014), a partir del estallamiento de la crisis económica actual.⁷³

73 Manja Klemenčič, *op. cit.*, p. 398.

Si se parte solamente del factor *distancia*, comprender la oposición estudiantil a la implementación de aranceles surge como algo intuitivo que podría explicarse genéricamente a partir del hecho de que la gente simplemente “no quiere pagar”. Por lo general, sobre todo en los medios de comunicación, vemos que el desarrollo de numerosas narrativas críticas de los movimientos estudiantiles se quedan ahí, dejando entender que quienes lo conforman ostentan, en el mejor de los casos, una actitud irresponsable.⁷⁴ En el mismo sentido, ciertos enfoques analíticos en las ciencias sociales asumen los movimientos estudiantiles como la agregación de intereses individuales, cuyas aspiraciones, además de irreales, son irreconciliables con el curso de acción propuesto por los decisores políticos. Ya sea que se enarbore un discurso mediático o se construya un análisis científico, se termina por regatearle legitimidad a los actores estudiantiles al imputarles una escasa comprensión sobre “lo mejor” o “lo correcto” en materia de políticas públicas para la ES. Pero si al factor distancia agregamos el repertorio de concepciones sobre lo que es y debería ser la educación superior, el análisis sobre el rol de los actores estudiantiles adquiere profundidad y sentido.

En el caso de las reformas al RGP en la UNAM, por ejemplo, fueron las propias autoridades universitarias las que apostaron al individualismo de los estudiantes al advertir desde el principio que el aumento de aranceles no sería retroactivo. Para sorpresa del vértice institucional de la UNAM, la oposición estudiantil se mantuvo no obstante esta apuesta, demostrando que la conflictividad resultante no era solamente el producto de motivaciones egoístas. Los estudiantes chilenos, por su parte, no se han conformado con la reducción de los intereses en sus deudas, el incremento de los montos en las becas ofrecidas por el Estado u otras medidas ceñidas al marco de “lo posible”; actualmente, sus acciones continúan apuntando a un cambio radical en el modelo de ES imperante en el país. En el mismo sentido, si leemos con atención las motivaciones de los últimos movimientos

74 En general, la mayoría de los medios de comunicación se convierten inmediatamente en cajas de resonancia de las promesas públicas, o “las bondades”, de reformas sustancialmente polémicas. Al respecto, sería por demás interesante llevar a cabo un análisis comparado del manejo mediático que se hizo y se hace de los movimientos estudiantiles aquí analizados.

estudiantiles en los países occidentales, veremos que el rechazo al aumento o implementación de aranceles u otras políticas de mercado se fundamenta en la convicción de que no deben ser los estudiantes y sus familias quienes cubran la factura de la crisis económica a través de mayores impuestos y recortes al gasto social.

Si se trasciende, pues, el argumento individualista, el factor distancia ofrece una explicación plausible sobre los alcances prácticos y la profundidad del cuestionamiento más general al proyecto de reforma del que los aranceles forman parte. Para la administración del conflicto de 1999-2000 en la UNAM, los decisores políticos y el vértice institucional se limitaron –no sin dificultades– a circunscribir su discurso público al tema de las cuotas, sin que el hecho de ignorar el resto de las demandas estudiantiles tuviera repercusiones mayores ante la opinión pública. La gestión del conflicto estudiantil en Chile, sin embargo, no ha resultado una tarea sencilla, porque la población ha venido acumulando un malestar multidimensional en torno al sistema educativo en su conjunto, de manera que las reivindicaciones estudiantiles aluden directamente a la experiencia concreta de generaciones de alumnos y sus familias. Como se puede ver, para los decisores políticos, la viabilidad de la *fuga hacia adelante* depende en buena medida de la acumulación de contradicciones en la aplicación o el gobierno del modelo de ES de mercado (véase el Cuadro 4).

En su momento, la propuesta de aranceles en la UNAM parecía tratarse de un asunto meramente institucional, pero dada la importancia de la universidad en el conjunto del sistema, las posibilidades de avanzar rápidamente en ese y otros rubros de la reforma dependían del éxito o el fracaso del proyecto de Barnés de Castro. Sin embargo, el hecho de que la arancelización haya sido detenida por el movimiento estudiantil no significa que con ella se detuviera el resto de la reforma al SES mexicano. En Chile, por el contrario, los alcances del movimiento estudiantil son nacionales y su impacto ya se está manifestando en el conjunto del sistema, aunque al momento no sea posible aventurar una hipótesis sobre cuál será el resultado final de este proceso.

En cuanto a la relación de los movimientos analizados con la arena decisional, hemos visto que las posibilidades de acceso, tanto en el

nivel institucional como en el sistémico, se basan en el tipo de coordinación que existe entre los actores en sus respectivos contextos, siendo *jerárquico* (las decisiones se toman desde arriba y se ejecutan abajo), en el caso de la UNAM; y de *mercado* (los elementos esenciales son la oferta, la demanda, el precio y la competencia), en el sistema chileno.⁷⁵ En ambos casos, la *política*, aquí entendida como “el proceso por el cual se validan e integran el disenso, el conflicto y los intereses”⁷⁶ de los actores involucrados en el proceso decisonal, ha sido o centralizada en el vértice institucional (la UNAM), o suplantada por el *management* privado. En ambos casos, el punto de partida es la exclusión: el CGH ante el agotamiento de la dinámica de convergencia formal que hasta entonces había garantizado una administración relativamente estable de los conflictos; la Confech, ante la imposibilidad de intervenir en el gobierno de un sistema configurado a partir de la Constitución creada por Pinochet, en 1980.

CUADRO 4

Algunos elementos diferenciales entre los movimientos estudiantiles en México y Chile

	CGH (1999-2000)	Confech (2011)
Estado de la reforma	Bajo grado de privatismo	Alto grado de privatismo
Ámbito de acción/Impacto en el SES	Institucional/Indirecto	Sistémico/Directo
Acceso a la arena decisonal	Restricciones crecientes	Apertura forzada
Iniciativa	Principalmente reactivo	Principalmente activo
Horizonte normativo	Defensa de un derecho	Conquista de un derecho
Grado de organización/Desafío	Semiestructurado/Temporal	Estructurado/Permanente

Con base en lo anterior, el horizonte normativo, es decir, las aspiraciones de los actores estudiantiles respecto a lo que debería ser la ES, se orienta también en función del contexto, pero fundamentalmente gira en torno a la necesidad de una democratización del sistema y a garantizar una educación verdaderamente pública. Así, para

75 Bárbara Kehm, *op. cit.*, p. 23.

76 Alberto Mayol, *No al lucro. De la crisis del modelo a la nueva era política*, Santiago de Chile, Debate, 2013, p. 21.

los estudiantes del CGH, el hecho de oponerse a las cuotas en la UNAM significaba la defensa a una educación superior pública, gratuita y de calidad, a partir de un discurso fundamentalmente *reactivo* al dinamismo modernizador del discurso neoliberal; en cambio, para la Confech, se trataba (y se trata) de conquistar ese derecho ahí donde hasta la fecha prevalece un mercado, a partir de un discurso *proactivo*, que puede corroborarse en las distintas ocasiones y espacios en que los actores estudiantiles han esbozado un proyecto de educación distinto, y las implicaciones positivas que éste podría tener para el desarrollo del país.

NOTAS FINALES

Al retomar el análisis de Hugo Aboites sobre los movimientos estudiantiles en México, hemos utilizado la noción de *dinamismo social* con la idea de presentarla como el eje de la confrontación entre los actores estudiantiles y el resto de los actores “que cuentan”.⁷⁷ Ello en términos de *convergencia formal* y *divergencia abierta* en el marco de las relaciones de autoridad prevalecientes en la arena decisional en cada caso. Aquí nos hemos limitado a reflexionar sobre el movimiento estudiantil de 1999-2000 en la UNAM. Sin embargo, desde una perspectiva cronológica y geográfica más amplia, Aboites sugiere que la construcción de un nuevo proyecto de ES en México dependerá de la articulación de los procesos de conocimiento que se generan desde las propias resistencias, por lo que los momentos actuales son de fundamental importancia para el futuro de la educación.⁷⁸ Más allá de la revitalización y el mejoramiento de los indicadores básicos (cobertura, diferenciación, calidad, etc.), dicho proyecto deberá replantearse en función de lo que la educación superior debería ser y hacer para contribuir de verdad a la solución de los grandes problemas nacionales, ante la creciente evidencia de que el mercado es ontológicamente incapaz de hacerlo.

77 Hugo Aboites, “Los movimientos estudiantiles...”.

78 Véase *ibid.*, p. 19.

En el caso de Chile, *convergencia* y *divergencia* se plantean de un modo del todo distinto. Si bien el movimiento estudiantil se propone “restaurar” el carácter público y democrático de la educación, el dinamismo social creado en torno al conflicto devela cada vez con más claridad que los actores sociales están empujando por la profundización de transición a la democracia, rebasando el monopolio del discurso que al respecto viene ejerciendo la clase política desde 1990. Ante ello, el reto de las élites políticas chilenas consiste en llevar a cabo una institucionalización exitosa del conflicto para arrebatarse la iniciativa de las calles; pero sobre todo para reconfigurar el horizonte de reforma del sistema educativo chileno con base en un compromiso duradero entre esas mismas élites (tal como se hizo en 2009, tras la aprobación de la LGE durante la primera administración Bachelet). Sin embargo, incluso con un compromiso de tal magnitud, nada garantiza –considerando la configuración de la arena decisional en el Chile actual– que las presiones ejercidas desde abajo no logren constituirse en un contrapeso político estructurado, capaz de presentar un desafío de mayores alcances.

A lo largo del presente ensayo, hemos presentado varios argumentos que justifican la necesidad de incluir a los actores estudiantiles en el análisis de la reforma a la educación superior. Dichos argumentos no son exhaustivos ni incluyen otros factores que también deberían ser tomados en cuenta, como, por ejemplo, la correlación entre la clausura de los espacios de participación estudiantil y la administración represivo/jurídica de los conflictos (elementos que estuvieron y están presentes en los casos analizados). Por otro lado, un ulterior desarrollo del esquema sobre las estrategias de legitimación de la reforma deberá considerar las diferentes concepciones sobre lo público y lo privado en la educación superior. Aun así, nos parece que nuestra propuesta es un buen punto de partida para iniciar un debate a todas luces necesario, y cuyo impacto no se restringe al ámbito de la ES, considerando que la exclusión de los actores tradicionales sigue un patrón similar en otros ámbitos de las políticas públicas como los derechos laborales, la salud, la propiedad de la tierra, etcétera.

BIBLIOGRAFÍA

- Aboites, Hugo, “Los movimientos estudiantiles en México y la transformación de la educación. De la lucha por las libertades y derechos civiles a la defensa y renovación de la educación pública”, *CISMA, Revista del Centro Telúrico de Investigaciones Teóricas*, núm. 1, Segundo semestre, 2011, pp. 1-20.
- Aboites, Hugo, “Universidades”, en Emir Sader y Ivana Jinkings, *Enciclopedia Contemporánea de América Latina y el Caribe*, Madrid, Akal, 2009, pp. 1237-1246.
- Aboites, Hugo, “Actores y políticas en la educación superior mexicana: las contradicciones del pacto de modernización empresarial”, en Marcela Mollis (coord.), *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?. La cosmética del poder financiero*, Buenos Aires, Clacso, 2003, disponible en <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101109010429/mollis.pdf>>, consultado el 9 de agosto de 2009.
- Aedo, Cristián, “Financiamiento de la Educación Superior en Chile: evaluación y recomendaciones de política”, *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, vol. 2, núm. 6, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Gobierno y Gestión Pública, 2003-2004, pp. 127-139.
- Altbach G., Philip, *Private Prometheus. Private Higher Education and Development in the 21st Century*, EUA, Greenwood Press, 1999.
- Álvarez Mendiola, Germán, “El fin de la bonanza. La educación superior privada en México en la primera década del siglo XXI”, *Reencuentro*, núm. 60, México, UAM-Xochimilco, abril de 2011, pp. 10-29, disponible en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34017127002>>, consultado el 9 de agosto de 2009.
- Atria, Fernando, *La Constitución tramposa*, Chile, LOM Ciencias Sociales, 2013.
- Atria, Fernando, *La mala educación. Ideas que inspiran al movimiento estudiantil en Chile*, Catalonia, Santiago de Chile, 2012, pp. 184.
- Balán, Jorge, “Research universities in Latin America: The challenges of growth and institutional diversity”, *The Future of Higher Education*, vol. 79, núm. 3, 2012, pp. 741-770.

- Bator, Francis M., "The anatomy of market failure," *Quarterly Journal of Economics*, vol. 72, núm. 3, 1958, pp. 351-379.
- Bellei, Cristian, Cristian Cabalin y Víctor Orellana, "The Chilean student movement against neoliberal education policies", *Studies in Higher Education*, Londres, Routledge, núm. 3, 2014, pp. 426-440.
- Brunner, Jose Joaquín, "Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias", *Revista de Educación*, núm. 335, mayo-agosto de 2011, pp. 137-159.
- Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), "Cronología del conflicto UNAM", en <http://www.cisen.gob.mx/pdfs/doc_desclasificados/60-2003_CRONOLOGIA_CONFLICTO_UNAM.pdf>, consultado el 15 de septiembre de 2014.
- Clark, Burton R., *The Higher Education System. Academical Organization in Cross-National Perspective*, Los Ángeles, University of California Press, 1983, pp. 315.
- Chávez Becker, Carlos, "Diálogo no es negociación. Representación, toma de decisiones y operación política: los límites organizacionales del CGH", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM*, vol. XLVII, núm. 193, enero-marzo de 2005, pp. 77-105.
- Confederación de Estudiantes de Chile (Confech), "Quiénes somos", en <<http://confech.wordpress.com/quienes-somos/>>, consultado el 9 de agosto de 2016.
- Constable, Pamela y Arturo Valenzuela, *Una nación de enemigos. Chile bajo Pinochet*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, 2013.
- Del Río, Matías (ed.), *Es la educación, estúpido*, Santiago de Chile, Planeta Chilena, 2012, pp. 274.
- Dill, David y Frans van Vught, *National Innovation and the Academic Research Enterprise*, EUA, The John Hopkins University Press, 2010.
- Fernández, Roberto, "Manifestaciones estudiantiles en Chile. Un relato autoetnográfico de la indignación", *Revista de Antropología Experimental*, núm. 12, 2013, pp. 101-112.
- Friedman, Milton, "The role of government in education", en <<http://ed-choice.org/The-Friedmans/TehFriedmans-on-School-Choice/The-Role-of-Government-in-Education-%281995%29.aspx>>, consultado el 9 de agosto de 2016.

- García, Huidobro, Juan Eduardo y Alejandra Falabella (eds.), *Los fines de la educación. Seminarios sobre gratuidad, lucro, justicia y democracia*, Santiago de Chile, Ediciones UC, 2013.
- Garrido, Luis Javier, “El movimiento estudiantil 1999-2000 en la UNAM”, en Enrique Rajchenberg y Carlos Fazio (eds.), *UNAM: Presente y futuro?*, México, Plaza y Janés, 2000.
- Gentili, Pablo, “El Consenso de Washington y la crisis de la educación en America Latina”, *Revista Archipiélago*, núm. 29, 1999, pp. 56-65.
- Gómez Leyton, Juan Carlos Silva y Rocío Suárez, “Cronología del conflicto social, Chile, Noviembre 2011”, *Revista Observatorio Social de América Latina (OSAL)*, abril de 2012, en <<http://www.clacso.org.ar/institucional/1h.php>>, consultado el 9 de agosto de 2016.
- Gómez Leyton, Juan Carlos Silva y Rocío Suárez, “Cronología del conflicto social, Chile, Diciembre 2011”, *OSAL*, abril de 2012, en <<http://www.clacso.org.ar/institucional/1h.php>>, consultado el 9 de agosto de 2016.
- González Ledesma, Miguel Alejandro, “New modes of governance of Latin American higher education: Chile, Argentina and Mexico”, *Bordón*, vol. 66, núm. 1, 2014, pp. 137-150.
- González Ledesma, Miguel Alejandro, “Neoliberalismo y educación superior en México”, tesis de licenciatura en Estudios Latinoamericanos, México, Colegio de Estudios Latinoamericanos-FFYL-UNAM, 2010.
- González Ruiz, José Enrique, *Diario de la huelga rebelde*, México, ¡Uníos!/FP, 2000.
- Guevara Niebla, Gilberto, *La democracia en la calle. Crónica del movimiento estudiantil mexicano*, México, Siglo XXI, 2009.
- Huisman, Joroen (coord.), *International Perspectives on the Governance of Higher Education*, Nueva York, Routledge, 2009.
- Jackson, Giorgio, “Las revoluciones que requiere la educación chilena”, en Juan Eduardo García Huidobro y Alejandra Falabella (eds.), *Los fines de la educación. Seminarios sobre gratuidad, lucro, justicia y democracia*, Santiago de Chile, Ediciones UC, 2013, pp. 173-182.
- Jennings, M. K., “Generation units and the student protest movement in the United States: an intra- and intergenerational analysis”, *Political Psychology*, núm. 23, 2002, pp. 303-324.

- Jongbloed, B., “Marketisation of higher education: Clark’s Triangle and the essential ingredients of markets”, *Higher Education Quarterly*, vol. 57, núm. 2, 2003, pp. 110-135.
- Kehm, Barbara, *La gobernanza en la enseñanza superior*, Barcelona, Octaedro/ICE-UB, 2011.
- Kent, Rollin, “The changing role of the state in Mexican higher education: from the crisis of ineffectual populism to new form of system coordination”, en Ase Gornitzka, Maurice Kogan y Alberto Amaral, *Reform and Change in Higher Education. Analysing Policy Implementation*, Nueva York, Springer, 2005.
- Kent, Rollin, “The changing role of the state in Mexican higher education: from the crisis of ineffectual populism to new forms of system coordination”, en Pedro Texeira *et al.*, *Markets in Higher Education. Rethoric or Reality?*, Holanda, Kluwer Academic Publishers, 2004, pp. 187-205.
- Klemenčič, Manja, “Student power in a global perspective and contemporary trends in student organization”, *Studies in Higher Education*, Londres, Routledge, marzo de 2014, pp. 396-411.
- Knill, Christoph y Jale Tosun, *Public Policy. A New Introduction*, Londres, Palgrave Macmillan, 2012, p. 364.
- León, Paulo César, “La violencia simbólica en la revuelta estudiantil. El movimiento estudiantil de antropología y sociología en la Universidad de Caldas”, *Revista Colombiana de Sociología*, núm. 24, 2005, pp. 185-213.
- Malee, Roberta y Alma Maldonado (coords.), *International Organization and Higher Education Policy. Thinking Globally, Acting Locally?*, Nueva York, Routledge, 2009.
- Mayol, Alberto, *No al lucro. De la crisis del modelo a la nueva era política*, Santiago de Chile, Debate, 2013.
- Mayol, Alberto, *El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*, Santiago de Chile, LOM Ciencias Sociales, 2012.
- Mayol, Alberto, “El retorno de la educación a la polis: la obra del movimiento estudiantil”, en Matías del Río (ed.), *Es la educación, estúpido*, Santiago de Chile, Ariel, 2012, pp. 178-188.

- Melgar, Ivonne, “Cae 37 por ciento el gasto educativo: cero pesos a universidades”, *Reforma*, año 6, núm. 1811, sección A, 1998.
- Mönckeberg, María Olivia, *Con fines de lucro. La escandalosa historia de las universidades privadas chilenas*, Santiago de Chile, Debate, 2013.
- Moreno Brid, Juan Carlos y Pablo Nápoles, *La educación superior y el desarrollo económico en América Latina*, México, Sede Subregional de la CEPAL, enero de 2009 (Serie Estudios y Perspectivas).
- Neave, Guy, *Educación superior: historia política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*, Barcelona, Gedisa, 2001.
- Observatorio Social de América Latina (OSAL), *Cronología Chile 2011*, en <<http://www.clacso.org.ar/institucional/1h.php>>, consultado el 9 de agosto de 2016.
- Ouviña, Hernán, “Somos una generación que perdió el miedo. Entrevista con Camila Vallejo”, *OSAL*, año XIII, núm. 31, Buenos Aires, Clacso, mayo de 2012.
- Porta, D. della y Sydney Tarrow, “Transnational protest and global activism: People, passions”, en Alan F. Blackwell y David Mackay (eds.), *Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- Revista Proceso*, *La huelga sin fin*, núm. 5, Edición Especial, 1 de diciembre de 1999.
- Rodríguez Araujo, Octavio (ed.), *El conflicto en la UNAM (1999-2000), Análisis y testimonios de consejeros universitarios independientes*, México, Ediciones El Caballito, 2000.
- Ruch, Richard, *Higher Education, Inc. The Rise of the For-Profit University*, EUA, The Johns Hopkins University Press, 2003.
- Ruiz, Carlos S., “Educación y democracia: aportes para el cambio desde la demanda estudiantil”, en Juan Eduardo García Huidobro y Alejandra Falabella (eds.), *Los fines de la educación. Seminarios sobre gratuidad, lucro, justicia y democracia*, Santiago de Chile, Ediciones UC, 2013, pp. 137-162.
- Salazar, Gabriel, *Movimientos sociales en Chile. Trayectoria histórica y proyección política*, Santiago de Chile, Uqbar, 2012.
- Scott, James, *Los dominados y el arte de la resistencia*, México, Era, 2000.
- Shahjahan Riyad, A., “The roles of international organizations (Ios) in globalizing higher education policy”, en J. C. Smarty y M. B. Paulsen

- (eds.), *Higher Education: Handbook of Theory and Research*, núm. 27, Springer, Science-Business Media, 2012, pp. 369-407.
- Simonsen, Elizabeth, *Mala educación. Historia de la revolución escolar*, Santiago de Chile, Debate, 2012.
- Sotelo, Adrián, *Neoliberalismo y educación. La huelga en la UNAM a finales de siglo*, México, Ediciones El Caballito, 2000.
- Stone, Deborah, “Causal stories and the formulation of policy agendas”, *Political Science Quarterly*, vol. 104, núm, 2, verano de 1999, pp. 281-300.
- Tarrow, Sidney, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza Editorial, 2012.
- Tarrow, Sidney y Charles Tilly, *La política del conflicto*, Torino, Bruno Mondadori, 2008.
- Trejo Delarbre, Raúl, “La accidentada ruta hacia el Congreso Universitario de 1990”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLIV, núm, 178, septiembre-abril de 2000, pp. 221-253.
- “UNAM por un pacto universitario”, *La Jornada*, 6 de mayo de 1999, p. 59, en <<http://www.jornada.unam.mx/1999/05/06/anuncian.html>>.
- UNESCO, *Educación superior en una sociedad mundializada. Documento de orientación*, 2004, en <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001362/136247s.pdf>>, consultado el 9 de agosto de 2016.
- Urra, Rossi, “La movilización estudiantil chilena en 2011: una cronología”, *OSAL*, año XIII, núm. 31, Buenos Aires, Clacso, mayo de 2012.
- Zibechi, Raúl, *Autonomías y emancipaciones: América Latina en movimiento*, México, Bajo Tierra/Sísifo, 2008.
- Zibechi, Raúl, *Genealogía de la revuelta. Argentina: la sociedad en movimiento*, México, Ediciones FZLN, 2004.