



**Documento de Trabajo  
N°14**

**“AUGE Y CAÍDA DEL MOVIMIENTO  
PINGÜINO DEL AÑO 2006”**

**Sofía Donoso**

Mayo de 2011  
Facultad de Gobierno

## AUGE Y CAÍDA DEL MOVIMIENTO PINGÜINO DEL AÑO 2006<sup>1</sup>

*“Nosotros somos los hijos de la democracia,  
nacimos en democracia, y es por eso que vamos  
a seguir peleando por lo que consideremos es justo”.*<sup>2</sup>

### I. INTRODUCCIÓN

A finales de abril del año 2006, a menos de dos meses del inicio del cuarto gobierno de la Concertación, una ola de protestas convocada por estudiantes secundarios mantuvo al país en suspenso durante varias semanas. Demasiado jóvenes para recordar el régimen militar de las décadas de los 70 y 80, los denominados Pingüinos—debido a sus uniformes de color blanco y negro —le pedían a las autoridades que dejaran de “posponer su futuro”.<sup>3</sup>En un inicio, el petitorio del movimiento incluía demandas específicas como la gratuidad de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y el pase escolar, sin embargo, a medida que los Pingüinos lograron el apoyo de la opinión pública, se fue incorporando gradualmente una demanda por igualdad de acceso a una educación de calidad.

Los cientos de miles de estudiantes secundarios que se movilizaron en el año 2006 forman parte de una generación que ha sido beneficiada por la expansión de la cobertura de la educación secundaria, pero que sin embargo, están profundamente insatisfechos con un sistema educacional que otorga oportunidades diferenciadas según estrato socioeconómico de procedencia. Articulando un profundo descontento con las desigualdades que históricamente han afligido a la sociedad chilena, el movimiento Pingüino fue a la vez una expresión de la maduración de las reformas educacionales de los gobiernos de la Concertación y el más importante cuestionamiento del sistema educacional en su conjunto desde el retorno de la democracia en 1990. Así, los

---

<sup>1</sup>Sofía Donoso Knaudt. PhD (c) en Estudios de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Internacional, Universidad de Oxford

<sup>2</sup> César Valenzuela, citado en Juan Eduardo García-Huidobro, ‘Qué nos dicen las movilizaciones estudiantiles del 2006 de la visión de los estudiantes sobre la educación secundaria?’ (Santiago 2007), paper no publicado, p. 4.

<sup>3</sup>Ibid., p. 7.

Pingüinosforzaron un proceso de reforma educacional que, cabe subrayar,no estaba contemplado en la agenda política de la recién electa Presidenta Michelle Bachelet.

La emergencia, fortaleza e impacto en la agenda educacionaldel movimiento Pingüino constituye una verdadera encrucijada que hasta el momento no ha sido explicada.La primera pregunta que cabe responder con respecto a la emergencia de los Pingüinos es la siguiente:¿cómo logró un grupo considerado apolítico y desorganizado emerger y desafiar a las elites políticas?Descifrando esta pregunta podremos también responder una segunda: ¿cómo instaló el movimiento Pingüino el tema de la educación en la agenda pública, dando inicio a un proceso de elaboración de política pública que tres años más tarde, — en 2009 — culminaría en una nueva Ley General de Educación (LGE)?

En este artículo explicaré la emergencia del movimiento Pingüino a la luz de lo que Arturo Valenzuela y Lucía Dammert definen como los problemas del éxito chileno.<sup>4</sup>Con esto se quiere expresar que a pesar de los considerables logros en términos de estabilidad política y económica que ha tenido Chile durante los gobiernos de la Concertación,las dinámicas propias del desarrollo alcanzado definieron nuevos desafíos frente a los cuales la coalición de centro-izquierda encontró creciente dificultades pararesponder. Estos desafíos hacen referencia tanto a corregir la fórmula de gobierno de la Concertación, — cuyo sello característico ha sido la política de consenso, los acuerdos informales y un proceso de reforma gradual<sup>5</sup> — como a realizar reformas pendientes en áreas específicas de política pública.En otras palabras, al referirnos a los problemas del éxito chileno estamos haciendo alusión a la siguiente paradoja: las condiciones que favorecieron el desarrollo y la democratización en su fase inicial pueden estar impidiendo la futura auto-transformación democrática al no ser capaces de resolver desafíos centrales para el desarrollo político y social del país.<sup>6</sup>

En el área de la educación — sobre la cual se volcaban las quejas de los Pingüinos — el énfasis en lograr acuerdos para una reforma gradual permitió una expansión considerable de la cobertura de la educación secundaria, elevar los estándares de las condiciones de trabajo de los profesores, y mejoras en la infraestructura de los establecimientos

---

<sup>4</sup> Arturo Valenzuela y LucíaDammert, 'A 'Left Turn' in Latin America? Problems of success in Chile', *Journal of Democracy*, Vol. 17, No. 4 (2006), p. 65-79.

<sup>5</sup> Silvia Borzutzky y Gregory B. Weeks (eds.), *The Bachelet government. Conflict and consensus in post-Pinochet Chile*, (Florida 2010), p. 1.

<sup>6</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desarrollo Humano en Chile. El poder: para qué y para quién* (Santiago 2004), p. 253.

educacionales, entre otros avances claves. Al mismo tiempo, la ausencia de reformas en el marco regulatorio del sistema educacional significó mantener la ausencia de mecanismos institucionales para regular la *calidad* de la educación, permitiendo importantes diferencias dependiendo de los recursos económicos de los establecimientos educacionales. De esta manera, como repitieron incansablemente los Pingüinos durante las cruciales semanas de abril y mayo del 2006, el sistema educacional constituye una importante fuente de reproducción de desigualdad.

A su vez, es necesario insertar lo que en este artículo es conceptualizado como los problemas del éxito chileno en un debate más amplio acerca de la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo en América Latina. Después de más de dos décadas del fin de los regímenes autoritarios en los países de la región, los déficits sociales y democráticos son notorios. De esta manera, si bien el movimiento Pingüino constituyó una novedad en el contexto chileno, en el panorama político latinoamericano ha habido una auge de actores que han repolitizado diversas áreas de política pública, en relación tanto a sus contenidos como a sus procedimientos.<sup>7</sup> Por un lado, esto se ha manifestado en una ola de protestas que busca contrarrestar los efectos negativos del paradigma económico neoliberal, y por otro, en la elección de líderes de centro-izquierda e izquierda que prometen profundizar la democracia a través de un estilo de gobierno más inclusivo.<sup>8</sup>

Sin lugar a duda, el nuevo escenario político y la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo han formado parte de la discusión académica reciente.<sup>9</sup> Este artículo pretende contribuir a este debate a través del análisis de la emergencia del movimiento Pingüino y su relación con el desarrollo político y social alcanzado por Chile durante las últimas dos décadas. Para ello, el análisis se distanciará de lo que ha sido la corriente predominante dentro del estudio de los movimientos sociales en América Latina: la teoría de los nuevos movimientos sociales (*new social movement theory*). Este cuerpo teórico ha hecho importantes contribuciones en la comprensión de la formación de identidades colectivas

---

<sup>7</sup> Kenneth M. Roberts, 'Beyond neoliberalism: Popular responses to social change in Latin America', en John Burdick, Philip Oxhorn and Kenneth M. Roberts eds. *Beyond neoliberalism in Latin America? Societies and politics at the crossroads* (Nueva York 2009).

<sup>8</sup> Elección de líderes de centro-izquierda: Venezuela (1998), Brasil (2002 y 2006), Argentina (2003 y 2007), Uruguay (2004 y 2010), Bolivia (2005), Perú (2006), Ecuador (2006), Nicaragua (2006), y Paraguay (2008).

<sup>9</sup> Véase entre otros: Jean Grugel y Pía Riggirozzi (eds.), *Governance after Neoliberalism in Latin America* (Nueva York 2009); Laura Macdonald y Arne Ruckert (eds.), *Post-Neoliberalism in the Americas* (Nueva York 2009); Francisco Panizza, *Contemporary Latin America: Development and democracy beyond the Washington Consensus* (Londres 2009); Eduardo Silva, *Challenging neoliberalism in Latin America* (Cambridge; Nueva York 2009); Roberts, *Repoliticizing Latin America*.

y lucha por derechos de los movimientos indígenas, los movimientos feministas, y los movimientos ecológicos, entre otros.<sup>10</sup> Característicamente, la teoría de los nuevos movimientos sociales ha buscado identificar cómo las resistencias culturales redefinen el sentido y límites del nuevo orden democrático.<sup>11</sup> Sin embargo, el estudio del movimiento en sí mismo y del proceso de construcción identitaria implicado en la acción colectiva ha quedado en un segundo plano al análisis de la relación con la arena institucional. Igualmente, como argumenta Eduardo Silva, el énfasis que la teoría de los nuevos movimientos sociales pone en la subjetividad y la identidad por un lado, y la fragmentación de los movimientos de clase por otro, ha exagerado el grado en que se enfatiza la política de la identidad en detrimento de las preocupaciones materiales de los movimientos sociales contemporáneos.<sup>12</sup>

Buscando integrar tanto aspectos de la identidad del movimiento Pingüino como sus preocupaciones materiales e interacción con las instituciones, este artículo tiene como objetivo analizar su auge y caída. Para esto, las siguientes páginas están estructuradas en seis secciones. Luego de esta introducción, los dos siguientes apartados describen la paradoja a la que se ha referido a como los problemas del éxito chileno, y sus implicancias en el ámbito educacional. Después de dar cuenta del contexto en que surge el malestar de los Pingüinos, me baso en autores tales como Charles Tilly y Sidney Tarrow<sup>13</sup> para revisar tres dimensiones centrales de la emergencia de los movimientos sociales: la estructura de oportunidades políticas, los recursos de movilización de los estudiantes y la construcción de un marco de acción colectiva. Integrando estos aspectos, concluyo que la emergencia del movimiento Pingüino está estrechamente relacionada con la necesidad de actualizar la fórmula de gobierno de la Concertación, —tanto en sus contenidos como en sus procedimientos— en función de promover una agenda política en función de los intereses y necesidades de la ciudadanía.

---

<sup>10</sup>Véase entre otros; Arturo Escobar y Sonia E. Alvarez, *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy and Democracy* (Boulder; San Francisco; Oxford 1995); Susan E. Eckstein y Timothy P. Wickham-Crowley, *What justice? Whose Justice? Fighting for fairness in Latin America* (Berkeley 2003).

<sup>11</sup> Véase entre otros E. Alvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (eds.), *Cultures of Politics. Politics of Cultures - Re-visioning Latin American Social Movements* (Boulder 1998).

<sup>12</sup>Silva, *Challenging neoliberalism in Latin America*, p. 10.

<sup>13</sup>Ver entre otros: Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution* (Nueva York 1978); Charles Tilly, 'When do (and don't) social movements promote democratization?', en Pedro Ibarra (ed.), *Social movements and democracy* (Nueva York 2003); Sidney G. Tarrow, *Power in movement: social movements, collective action and politics* (Cambridge 1994); Doug McAdam, Sidney G. Tarrow y Charles Tilly, *Dynamics of contention* (Cambridge 2001).

## II. EL CONTEXTO DEL MOVIMIENTO PINGÜINO: LOS PROBLEMAS DEL ÉXITO CHILENO

En 1990, cuando se re-instaló un régimen democrático en Chile, el proyecto político de la Concertación contemplaba tres objetivos: gobernabilidad, estabilidad macroeconómica y equidad social.<sup>14</sup> Bajo el eslogan “crecimiento con igualdad”, la estrategia adoptada consistió en mantener el modelo económico neoliberal introducido por el gobierno de Pinochet en los 80, pero complementándolo con un fuerte énfasis en políticas de bienestar social.<sup>15</sup> Dándole continuidad al modelo neoliberal, la Concertación buscaba calmar los ánimos de la derecha y sus simpatizantes, sector que temía que una coalición de centro-izquierda en el poder podría significar una vuelta a los tiempos de inestabilidad económica y política que precedieron el golpe militar de 1973.<sup>16</sup> Al mismo tiempo, el asegurar el crecimiento económico y la disminución de la pobreza era concebido como crucial para evitar las experiencias de países vecinos que habían visto afectada su consolidación democrática por la emergencia de líderes populistas que buscaban responder a estos desafíos.<sup>17</sup>

Sin lugar a duda, la apuesta de la Concertación ha significado importantes avances políticos, económicos y sociales durante las últimas dos décadas. En el contexto latinoamericano, cualquier indicador de gobernanza muestra la superioridad de Chile en términos de estabilidad política y calidad de las instituciones.<sup>18</sup> Paralelamente, la estabilidad política lograda, permitió lograr bajos niveles de “riesgo país”, lo cual contribuyó al éxito económico del país.<sup>19</sup> Sumado a políticas de fomento del libre comercio, políticas fiscales conservadoras con el fin de mantener un superávit y reducir la deuda pública, y la expansión de los mercados de capital, entre otros, el país tuvo un crecimiento económico promedio del 6,1% entre 1990 y 2000, y alrededor del 5% desde

---

<sup>14</sup> Oscar Muñoz, *El modelo económico de la Concertación 1990-2005* (Santiago 2007).

<sup>15</sup> Alan Angell, ‘The facts or popular perceptions? A paradox in the assessment of Chilean democracy’, en Alan Angell, *Democracy after Pinochet: politics, parties and elections in Chile* (Londres 2007).

<sup>16</sup> Valenzuela y Dammert, ‘A ‘Left Turn’ in Latin America?’, p. 69.

<sup>17</sup> Kurt Weyland, ‘Growth con equity’ in Chile’s new democracy?, *Latin American Research Review*, Vol. 32, No. 1, p. 40. Como señala Patricio Silva, el evitar liderazgos populistas era también una manera de asegurar estabilidad económica y no repetir las experiencias de hiperinflación de los años 70. Ver Patricio Silva, ‘Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks’, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 23, No. 2 (Mayo 1991), p. 409.

<sup>18</sup> Alan Angell y Cristóbal Reig, ‘Change or Continuity? The Chilean Elections of 2005/2006’, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 25, No. 4 (2006).

<sup>19</sup> Muñoz, *El modelo económico de la Concertación 1990-2005*, p. 11.

entonces.<sup>20</sup> A su vez, esto permitió financiar programas sociales para combatir la pobreza, los cuales prontamente mostraron sus primeros resultados positivos: entre 1990 y 2000, la tasa de pobreza disminuyó del 38,6% al 20,6%; y la extrema pobreza<sup>21</sup> del 12,9% al 5,7%.<sup>22</sup> En su conjunto, los logros en el ámbito político, económico y social contribuyeron al apoyo electoral del que gozó la Concertación, permitiendo que se mantuviera en el poder entre 1990 y 2010.

No obstante, el tercer de los objetivos del proyecto de la Concertación no se pudo concretar: el disminuir la desigualdad social. Consciente de este déficit, ya en el año 2001, 52% de los chilenos declaraban que se identificaban como “perdedores” del modelo económico del país, mientras que sólo 38% expresaba sentirse “ganador” de éste.<sup>23</sup> De manera similar, en la última medición del Latinobarómetro, sólo el 12% de los chilenos opina que la distribución de la riqueza en el país es “muy justa” o “justa”.<sup>24</sup>

Al mismo tiempo, como se señaló en la introducción, el éxito de Chile ha sido acompañado por una importante paradoja, la cual dice relación con el potencial transformador de la Concertación. En otras palabras, el desafío que se hizo cada vez más evidente para la coalición era cómo mantener el énfasis en el consenso y una política de acuerdos, a la vez que se realizaban reformas profundas en diversas áreas de política pública a modo de disminuir la desigualdad social. La emergencia del movimiento Pingüino no puede ser explicado sino es a la luz de esta paradoja: expresando un profundo descontento con la fórmula de gobierno de la Concertación y demandando reformas estructurales en el sistema educacional a modo de atacar sus efectos sobre la desigualdad social, los Pingüinos fueron un llamado a actualizar el proyecto de la Concertación, tanto en sus contenidos como en sus procedimientos.

---

<sup>20</sup>Alan Angell, ‘Chile: the right in power’, available at [www.opendemocracy.net](http://www.opendemocracy.net), acceso 1 de marzo del 2010.

<sup>21</sup> Mientras que la pobreza es definida como un ingreso inferior al doble del costo de una canasta básica, extrema pobreza o indigencia se refiere a aquellos que no tienen un ingreso suficiente para una canasta de bienes básicos aunque gasten todos sus ingresos en esto. Véase David E. Hojman, ‘Poverty and inequality in Chile: Are democratic politics and neoliberal economics good for you?’, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 38, No. 2/3, (Verano - Otoño, 1996), p. 89.

<sup>22</sup> Alejandro Foxley, ‘Successes and failures in poverty eradication: Chile’, in The World Bank, *Scaling up poverty reduction: A global learning process* (Shangai 2004).

<sup>23</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desarrollo Humano en Chile. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*. (Santiago 2002), p. 257.

<sup>24</sup>Latinobarómetro, *Informe 2010* (Santiago 2010), p. 20. Vale la pena notar que este porcentaje es el más bajo de América Latina. En promedio, 21% de los latinoamericanos expresa que la distribución de la riqueza es justa.

Para entender cómo el movimiento emergió y logró desafiar a las autoridades políticas, es necesario referirse a lo que en teoría de movimiento social se denomina estructura de oportunidades políticas. Este concepto, crucial para entender la emergencia de los movimientos sociales y su influencia en la agenda de políticas públicas, hace referencia a la estructura institucional o relaciones de poder informales del sistema político, y las señales consistentes, — aunque no necesariamente formales o permanentes —, hacia los actores políticos y sociales. A través de estas señales se provee un incentivo para que estos actores usen sus recursos internos para formar un movimiento social.<sup>25</sup> Así, la estructura de oportunidades políticas define el set más amplio de impedimentos y chances para la actividad de los movimientos sociales, y por ende, la posibilidad de influir en el proceso de formación de políticas públicas. En términos más concretos, la estructura de oportunidades políticas hace referencia a la capacidad o voluntad para reprimir por parte del Estado, los mecanismos institucionales para promover la participación, las alianzas políticas dentro de la comunidad política, y la emergencia de quiebres dentro de la elite y/o de aliados influyentes.<sup>26</sup>

Como es de esperar, la transición y el subsiguiente proceso de democratización definieron la naturaleza de la estructura de oportunidades políticas en Chile. La reinstalación de la democracia significó un giro radical en relación a la capacidad y voluntad de represión del Estado, a la vez que abrió nuevos canales de participación ciudadana. No obstante, después de 17 años de gobierno autoritario, los líderes políticos de la Concertación tenían la convicción que una excesiva movilización social sería contraproducente para la consolidación democrática.<sup>27</sup> Adicionalmente, las experiencias de prisión y exilio durante el gobierno militar que habían experimentado muchos de los políticos que formaron la coalición de centro-izquierda, implicaron un importante proceso de aprendizaje político.<sup>28</sup> Esto significó la construcción de una izquierda más moderada, alejada de la idea de construir su base de apoyo en la movilización política y

---

<sup>25</sup> Sidney G. Tarrow, 'States and opportunities: the political structuring of social movements', en McAdam, McCarthy y Zald, *Comparative perspectives on social movements*, p. 54.

<sup>26</sup> Tarrow, *Power in movement: social movements, collective action and politics*, p. 77-80.

<sup>27</sup> Peter Siavelis, 'Accommodating informal institutions and Chilean democracy', en Gretchen Helmke, y Steven Levitsky, *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*, (Baltimore 2006), p. 37; Jonathan R. Barton, 'State continuismo and Pinochetismo: The keys to the Chilean transition', *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 21, No. 3, p. 365; Edgardo Boeninger, *Democracia en Chile: lecciones para la gobernabilidad* (Santiago 1997); Valenzuela y Dammert, 'A 'Left Turn' in Latin America?'

<sup>28</sup> Nancy Bermeo, 'Democracy and the Lessons of Dictatorship', *Comparative Politics*, Vol. 24, No. 3, p. 273-291; Marcelo Cavarozzi, 'Patterns of elite negotiation and confrontation in Argentina and Chile', en John Higley y Richard Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe* (Cambridge 1992); Kurt Weyland, 'Growth con equity' in Chile's new democracy?', *Latin American Research Review*, Vol. 32, No. 1, p. 37-67; PNUD, *El poder: para qué y para quién*, p. 253.



sin interés en realizar un cambio revolucionario.<sup>29</sup> Paralelamente, desde la perspectiva de los movimientos sociales que habían liderado la resistencia contra el régimen militar al lado de los dirigentes políticos, el apoyo a la Concertación era comúnmente concebido como apoyo a la democracia.<sup>30</sup> Además, muchos de los dirigentes sociales pasaron a ocupar cargos políticos en el nuevo gobierno democrático. Así, la transición y la fórmula de gobierno empleada por la Concertación significaron un gradual debilitamiento de la sociedad civil y su influencia en la definición de la agenda de políticas públicas. Más bien, el proceso de formación de políticas públicas ha sido casi exclusivamente iniciado “desde arriba”, con una fuerte impronta tecnocrática, y muy rara vez como resultado de demandas de organizaciones de la sociedad civil en general, y de movimientos sociales en particular.<sup>31</sup>

No es de sorprender que los líderes de la Concertación hayan temido un retroceso autoritario y que hayan estado convencidos de que el alcanzar resultados en materia de estabilidad política y económica, y reducción de la pobreza, era el camino más eficiente para legitimar tanto a la coalición como al régimen democrático. Cabe recordar la relativa legitimidad del gobierno militar al dejar el poder: 44% del padrón electoral votó por su continuidad en el plebiscito de 1989. Al mismo tiempo, la herencia institucional expresada en la constitución de 1980 restringió considerablemente el espacio de maniobra de los primeros gobiernos democráticos. Esto explica por qué éstos no propusieron grandes reformas políticas y muy por el contrario, se caracterizaron por un enfoque pragmático de políticas de consenso y un proceso de reforma gradual.

A su vez, los impedimentos proporcionados por la herencia institucional no eran menores. En primer lugar, los denominados “enclaves autoritarios” de la Constitución establecían por ejemplo la existencia de nueve senadores designados, entre los cuales dos eran elegidos por el Presidente de la República, tres por la Corte Suprema, y cuatro por el Consejo Nacional de Seguridad (CNS), el cual estaba dominado por los militares. En la práctica, la designación de estos nueve senadores se traducían en una mayoría conservadora en la Cámara Alta. Igualmente, la constitución le otorgaba el derecho a ser

---

<sup>29</sup>Patricio Silva, ‘Doing politics in a depoliticised society: social change and political deactivation in Chile’, *Bulletin of Latin American Research*, Vol.23, No. 1 (2004), p. 70.

<sup>30</sup>Burton Sands, *Social democracy in Latin America*, p. 60.

<sup>31</sup> Manuel Antonio Garretón, Marcelo Cavarozzi, Peter S. Cleaves, Gary Gereffi y Jonathan Hartlyn, *Latin America in the 21st Century: Toward a New Sociopolitical Matrix* (Miami 2003); Patricio Silva, ‘Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks’, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 23, No. 2 (1991), p. 385-410; Weyland, ‘Growth con equity’ in Chile’s new democracy?.

senador vitalicio a Augusto Pinochet, cargo que ejerció hasta el año 2002 cuando la Corte Suprema decidió que por razones de salud no estaba capacitado para ser procesado por crímenes contra los derechos humanos.<sup>32</sup>

En segundo lugar, la Constitución establecía un sistema electoral binominal. Este sistema de representación establece dos miembros por distrito electoral y que para asegurar ambos puestos, un partido político necesita 2/3 de los votos. De esta manera, la lista que lleva la delantera en las elecciones necesita el 66% de los votos para obtener ambos puestos, mientras que la lista que le sigue puede ganar un escaño y así obtener el mismo número de puestos en el Congreso con un poco más de un tercio de los votos.<sup>33</sup> Por un lado, esto se tradujo en una sobre-representación de las áreas rurales y de los partidos de derecha, lo cual era uno de los objetivos de la constitución promulgada durante el régimen militar.<sup>34</sup> Desde luego, esto contribuyó a las dificultades de la Concertación para obtener mayoría en el congreso hasta el año 2006. Por otro lado, el sistema binominal proporcionó importantes incentivos para formar coaliciones y fomentar una política de acuerdos, al mismo tiempo que debilitó a los partidos políticos minoritarios como por ejemplo el Partido Comunista. También preparó el terreno para una “política detrás de puertas cerradas”, en la cual un número significativo de candidatos parlamentarios y puestos claves en el gobierno fueron decididos por una reducida elite política.<sup>35</sup> Como sostienen Valenzuela y Dammert, la unidad que la coalición ha mantenido ha sido lograda a expensas de la apertura y transparencia del sistema de representación de Chile.<sup>36</sup>

De tal manera, no parece casual que en Chile exista un desencanto significativo con el funcionamiento general del sistema político. Esto se expresa en una caída marcada en la confianza hacia los partidos políticos, la cual bajó 66% entre 1997 y 2002.<sup>37</sup> De hecho, mientras el 20% de la población expresaba una falta de identificación con los partidos

---

<sup>32</sup> Durante la administración del Ricardo Lagos, la Concertación introdujo varias reformas constitucionales, entre otras la eliminación de senadores designados y más control civil sobre el poder militar. Ver Angell, ‘Chile: the right in power’.

<sup>33</sup> Valenzuela y Dammert, ‘A ‘Left Turn’ in Latin America?’, p. 72.

<sup>34</sup> Angell y Reig, ‘Change or Continuity?’; Patricio Navia, ‘Three’s Company: Old and New Cleavages in Chile’s Party System’, artículo preparado para la reunión del Latin American Studies Association en 2003, Dallas, Texas.

<sup>35</sup> John M. Carey y Peter Siavelis, ‘Election insurance and coalition survival. Formal institutions in Chile’, en Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (eds.), *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America* (Baltimore 2006), p. 160-177.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 73.

<sup>37</sup> PNUD, *Nosotros los chilenos: un desafío cultural*, p. 257.

políticos en 1993, esta cifra había subido a más del 50% en el año 2009.<sup>38</sup> En este contexto, no sorprende que la participación electoral haya ido bajando continuamente durante las dos últimas décadas. Mientras en 1989 alrededor de 85% de los chilenos mayores de 18 años ejercían su derecho a voto, en 2005 esta cifra era del 63%.<sup>39</sup> Asimismo aumentó el descontento ciudadano con el régimen democrático: un 49% de los chilenos señala que “no está muy satisfecho” o “para nada satisfecho” con el régimen democrático, y apenas el 50% de los chilenos declara que “la democracia es preferible a cualquier otro sistema político”.<sup>40</sup>

Cabe señalar que esta tendencia es aún más marcada en la población juvenil, dentro de la cual la participación electoral ha bajado significativamente desde la mitad de 1990. En el segmento etario 18-29 años, un 30% ejercía su derecho a voto en 1989.<sup>41</sup> En el año 2009, esta proporción había disminuido a un 10%.<sup>42</sup> A la vez, dentro de este grupo, sólo un 40% expresa que la “democracia es preferible a cualquier otro sistema político”.<sup>43</sup> Como señalan Borzutzky y Weeks, “la juventud chilena está más insatisfecha, es menos propensa a registrarse para votar que gente mayor que ellos, y, como consecuencia de su edad, tienen poca o ninguna conexión personal con la historia que originalmente produjo el énfasis en el consenso. [...] Para ellos, el consenso significa ignorar los temas que ellos consideran importantes.”<sup>44</sup>

### III. LOS PROBLEMAS DEL ÉXITO CHILENO EN EL ÁMBITO EDUCACIONAL

---

<sup>38</sup>Ibid.

<sup>39</sup> Rodrigo Márquez y Carolina Moreno, ‘Desarrollo sin ciudadanos: el “modelo” chileno de los últimos veinte años’, in Felipe Calderón (ed.) *Ciudadanía y desarrollo humano* (Buenos Aires; Mexico D.C.; Madrid 2006), p. 279. Es necesario clarificar que todo ciudadano chileno de 18 años o más tiene derecho a voto.

<sup>40</sup>PNUD, *El poder: para qué y para quién?*, p. 254.

<sup>41</sup> Estas cifras pueden ser obtenidas en la página web del Servicio Electoral. Es necesario mencionar que la Constitución de 1980 incluía un sistema de voto obligatorio, en el que la participación electoral estaba condicionada a una inscripción previa. Adicionalmente, una vez que la inscripción ha sido realizada, era necesario justificar una abstención electoral para evitar una multa. En parte, esto explica que de los 12 millones de chilenos con derecho a voto, sólo 8 millones están registrados para votar. Los 4 millones restantes están principalmente compuestos por jóvenes: el 91% de los chilenos sobre 40 años está inscrito para votar mientras que sólo el 38% bajo 40 años está inscrito. En el segmento etario 18-19 años, sólo el 7,7% ejerce su derecho a votar. Véase Jorge Saldaña, ‘Crisis en la participación electoral y debate sobre la obligatoriedad del voto en Chile’, en Patricio Navía Lucero, Mauricio Morales Quiroga y Renato Briseño (eds.), *El genoma electoral chileno. Dibujando el mapa genético de las preferencias políticas en Chile* (Santiago 2009), p. 68. Esta tendencia explica porque la juventud ha sido descrita como que no “está-ni-ahí” en los discursos políticos y académicos. Es necesario señalar que en el año 2009, se pasaron leyes que establecían el voto voluntario y el registro automático para votar, lo cual incrementará el padrón electoral en cuatro millones. Véase Borzutzky y Weeks (eds.), *The Bachelet government*, p. 9.

<sup>42</sup> Estas cifras pueden ser obtenidas en la página web del Servicio Electoral.

<sup>43</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desarrollo Humano en Chile. Transformaciones Culturales e Identidad Juvenil en Chile* (Santiago 2002), p. 16.

<sup>44</sup> Borzutzky y Weeks (eds.), *The Bachelet government*, p. 10.

Al mismo tiempo que las señales de descontento con el sistema político se hacían evidentes, la “política de los acuerdos” que había guiado a los gobiernos de la Concertación enfrentaba crecientes dificultades para resolver tareas centrales para el país. En gran medida, dichas dificultades pueden ser vistas como el resultado del mismo desarrollo alcanzado en diversas áreas de política pública, ya que al madurar las primeras fases de reformas, la necesidad de introducir cambios estructurales se tornaba más urgente.

En el ámbito de la educación, esta paradoja se manifestaba de manera clara. La tensa situación política en que se inició el primer gobierno democrático en 1990, y el énfasis puesto en la estabilidad política, significó que se evitara el conflicto político en la elaboración de reformas educacionales. La proporción del PIB destinada a educación aumentó de un 2,4% en 1990 a un 4,4% en 2006, una política en la que coincidían los intereses de las familias, los profesores, y tanto del poder legislativo como ejecutivo ya que implicaba distribuir creciente dinero a un área considerada como prioritaria.<sup>45</sup> No en vano, entre los años 1990 y 2006 se logró avanzar en al menos tres aspectos: mejorar las condiciones laborales de los profesores, la infraestructura y provisión de materiales en las escuelas; innovar en las prácticas pedagógicas; e introducir una reforma curricular y la Jornada Escolar Completa. La gran mayoría de estos cambios no requirió aprobar nuevas leyes, sino que pudieron ser implementados como desde el poder ejecutivo, evitando así procesos de negociación potencialmente conflictivos.<sup>46</sup> Aparte de estos cambios, uno de los principales avances en materia educacional fue el aumento de cobertura de educación secundaria, la cual incrementó de un 77% en 1990 a un 93,7% en 2003.<sup>47</sup>

Cabe indicar que el énfasis en un proceso de reforma gradual significó que se decidiera mantener el sistema educacional heredado del gobierno militar.<sup>48</sup> Éste había sido descentralizado significativamente, a través de lo cual muchas de las funciones del

---

<sup>45</sup>Ibid.

<sup>46</sup> Cristián Cox, ‘Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX’, en Cristián Cox (ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile* (Santiago 2005); Alejandra Mizala, ‘La economía política de la reforma educacional en Chile’, in *Serie Estudios Socio / Económicos*, (Santiago 2007). Las excepciones son dos reformas curriculares que siguieron la ruta legislativa en 1992 y en 1996, véase Burton Sands, *Social democracy in Latin America*, p. 60.

<sup>47</sup>Cristián Cox, *Policy formation and implementation in secondary education reform: The case of Chile at the turn of the century* (Washington, D. C. 2006), p. 7.

<sup>48</sup> Mary Rose Kubal, ‘Challenging consensus. The politics of protest and policy reform in Chile’s education system’, en Borzutzky Weeks (eds.), *The Bachelet government*, p. 117.

Ministerio de Educación pasaron a ser responsabilidad de las 342 municipalidades a lo largo del país. Las autoridades educacionales en la capital quedaron a cargo de la formulación curricular y la evaluación de los estudiantes. Asimismo, el sistema educacional había sido transformado según los dictámenes neoliberales, lo cual fue consagrado con la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) en 1990, a sólo unos días del término del régimen militar.<sup>49</sup> Siguiendo los planteamientos de Milton Friedman, el “*voucher* educacional” fue introducido en 1981.<sup>50</sup> El *voucher* es pagado por el Ministerio de Educación a establecimientos educacionales y su monto es calculado en base a la asistencia promedio mensual por alumno. Como no se hacía ninguna diferencia entre colegios públicos y privados, éstos debían competir por atraer al mayor número posible de alumnos. Así, el sistema proveía importantes incentivos para la generación de un mercado privado educacional. Este objetivo se logró con creces: entre 1980 y 1990, el número de colegios privados aumentó en un 50% y los estudiantes que atendían colegios municipales disminuyó de un 58,4% en 1990 a un 46,8% en 2006.<sup>51</sup> La idea era que el desarrollo de un mercado privado de educación otorgaría mayores opciones a los padres sobre dónde educar a sus hijos.<sup>52</sup> Además, se pensaba que este mecanismo de mercado promovería la *calidad* de la educación ya que una mayor competencia entre los establecimientos dejaría afuera del mercado a los peores colegios.<sup>53</sup>

La contribución económica de los padres a los colegios también aumentó. El año 1993, el gobierno de Patricio Aylwin buscaba aprobar una reforma tributaria en el congreso. El proyecto de ley requería del apoyo de la derecha para ser aprobado y, a modo de concesión, ésta pidió la introducción de un esquema de co-financiamiento en los colegios. El objetivo de esta iniciativa era permitir que los colegios recibieran un pago de los padres además del *voucher* financiado por el Ministerio de Educación.<sup>54</sup> Esto fue aceptado

---

<sup>49</sup>Cox, ‘Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX’, p. 36.

<sup>50</sup> Como señala Arellano, a pesar de que el sistema de *voucher* formó parte de la agenda neoliberal, es necesario notar que tiene antecedentes históricos en Chile. Establecimientos educacionales privados han recibido subsidio estatal desde el inicio de la década del 50. Sin embargo, el subsidio de los colegios públicos era el doble. Véase José Pablo Arellano, ‘La reforma educacional chilena’, en *Revista de la CEPAL*, Vol. 73 (2001), p. 83-93.

<sup>51</sup> Fernando Sosso, ‘La política social en Chile’, (Santiago 2009), CIEPLAN, artículo no publicado.

<sup>52</sup> Cristián Cox, *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile* (Santiago 2005).

<sup>53</sup> Ann Mearns, ‘Equity in education in Chile: The tensions between policy and practice’, *International Journal of Educational Development*, Vol. 27 (2007), p. 101–113.

<sup>54</sup>Burton Sands, *Social democracy in Latin America*, p. 187.

y el cobro a privados aumentó rápidamente durante los 90.<sup>55</sup> En conjunto, la herencia institucional y la introducción de un sistema de co-pago resultaron en un sistema educacional con las siguientes categorías administrativas<sup>56</sup>:

1. *Colegios municipales*: son financiadas en base al *voucher* individual y administradas por las municipalidades. 53% de los estudiantes asiste este tipo de colegios.
2. *Colegios particular-subsuencionados*: también son financiados a través del *voucher* pero administradas por entidades privadas. Tienen la posibilidad de ser instituciones con fines de lucro. Entre las que no son instituciones con fines de lucro están colegios administrados por la Iglesia o fundaciones privadas. En su conjunto, esta categoría recibe al 38% de los estudiantes.
3. *Colegios privados*: no recibe el subsidio estatal sino que son financiadas enteramente a través del aporte de los padres. Aproximadamente el 9% de los estudiantes asiste a este tipo de colegios.

Entre los estudiantes del quintil más pobre, tres de cada cuatro asiste un colegio municipal y uno pertenece a un establecimiento particular-subsuencionado.<sup>57</sup> En contraste, en el quintil más rico, 54% va a establecimientos privados, otro 34% asiste colegios particular-subsuencionados y sólo un 11% recibe educación municipal.<sup>58</sup> Debido a la diferente calidad de la educación ofrecida en los colegios de las distintas categorías administrativas, el sistema educacional ha conllevado a una importante segmentación de los resultados de aprendizaje<sup>59</sup>, lo cual a su vez afecta las posibilidades de acceder a la educación superior. Mientras que el acceso a la educación terciaria ha aumentado en todos los niveles socio-económicos, las diferencias entre grupos se han mantenido. En 1990, 4,4% de los estudiantes del quintil más pobre y 40,7% del más rico accedían a la educación terciaria. En el año 2003, los porcentajes habían aumentado a 14,7% y a 73,4% respectivamente.<sup>60</sup>

---

<sup>55</sup> En el año 2003, el sector privado proveía el 46% del gasto total en educación primaria, 49% del de educación secundaria y el 72% del gasto en educación terciaria. Véase Guy Burton Sands, *Social democracy in Latin America*, p. 187.

<sup>56</sup> Cox, *Policy formation and implementation in secondary education reform*.

<sup>57</sup> Juan Eduardo García-Huidobro y Cristián Bellei, 'Desigualdad educativa en Chile' (Santiago 2003), artículo no publicado, p. 13.

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Cox, *Policy formation and implementation in secondary education reform*, p. 94.

<sup>60</sup> Rodrigo Vergara, 'Tendencias demográficas y económicas en Chile y sus implicancias para la educación superior', in *Estudios Públicos*, Vol. 106, p. 146.

El carácter segregador del sistema educacional fue paulatinamente reconocido tanto por académicos como por las autoridades políticas. A esto se le sumó otra preocupación en el año 2000: la publicación de los resultados del Sistema de Medición de Calidad de Educación (SIMCE) y del estudio internacional *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS). En este último, Chile ocupaba el lugar 35 entre 38 países<sup>61</sup>, lo cual generó un arduo debate sobre la importancia de mejorar los elementos pedagógicos en las escuelas, el acceso a la educación y la retención de alumnos de origen socio-económico bajo.<sup>62</sup> Asimismo, fue creciendo una conciencia sobre las dificultades de obtener tanto calidad como igualdad en el sistema educacional mediante el llamado *voucher* por alumno que entrega el Ministerio de Educación a los colegios.<sup>63</sup> El año 2004 esta discusión fue vigorizada por un informe de la OECD en el que se argumentaba la existencia de “lazos débiles” entre las políticas educacionales y la práctica en las escuelas debido a la ausencia de instituciones estatales que pudiesen supervisar la calidad de la educación.<sup>64</sup> Como señalan muchas de las autoridades educacionales entrevistadas para este trabajo, el informe de la OECD fue central para generar un consenso sobre el agotamiento del tipo de reformas introducidas en las décadas previas, la necesidad de corregir el *voucher* uniforme por alumno, e introducir cambios en el marco regulatorio definido por la LOCE.<sup>65</sup> En otras palabras, a pesar que la lógica de construcción de consenso que había caracterizado a la Concertación en los años previos permitió innegables mejoras en diversos aspectos del sistema educacional, había una profunda necesidad de reformas estructurales para seguir avanzando en los desafíos pendientes en materia de calidad y equidad de la provisión de educación.<sup>66</sup> Esta tarea, sin embargo, no formaba parte de la agenda de Michelle Bachelet, quién se convertiría en Presidenta de la República sólo unas semanas antes de la irrupción de los Pingüinos.<sup>67</sup>

---

<sup>61</sup>Cox, ‘Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX’, p. 221.

<sup>62</sup>Cox, *Policy formation and implementation in secondary education reform*, p. 22.

<sup>63</sup> Alejandra Mizala, Pilar Romaguera, Miguel Urquiola y Omar Arias, ‘Equity and Educational Performance’, *Economía* Vol. 2, No. 2 (2002), p. 219-273; Entrevista a Pedro Montt (Santiago 2009); Entrevista Abelardo Castro (Concepción 2009); Entrevista a Cristián Cox (Santiago 2009).

<sup>64</sup> Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Reviews of National Policies for Education. Chile* (París 2004). Posteriormente, las conclusiones del informe fueron confirmadas por otros estudios. Véase por ejemplo: World Bank, *El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de localidad de la educación en Chile* (Washington, D. C. 2007).

<sup>65</sup> Entrevista a Cristián Cox (Santiago 2009); Entrevista a Pilar Romaguera (Santiago 2009); Entrevista a Pedro Montt (Santiago 2009).

<sup>66</sup> Cristián Cox, ‘Educación en el Bicentenario: dos agendas y calidad de la política’, *Revista Pensamiento Educativo*, Vol. 40 (Agosto 2007), p. 20.

<sup>67</sup> Entrevista a Francisco Javier Díaz (Santiago 2009); Entrevista a Pilar Romaguera (Santiago 2009).

#### IV. EL DISCURSO SOBRE EL “GOBIERNO CIUDADANO” DE MICHELLE BACHELET: CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS Y LA EMERGENCIA DEL MOVIMIENTO PINGÜINO

A pesar que una reforma mayor en el sistema educacional no estaba contemplada dentro de los objetivos de la Presidenta Bachelet, sí lo estaba enfrentar las dificultades de la fórmula de gobierno de la Concertación. ¿De qué manera influyó esto en la estructura de oportunidades políticas dentro de la cual emergió el movimiento Pingüino?

En una encuesta del PNUD del año 2004, 65% de los chilenos expresaba que la capacidad de escuchar y unificar a la gente era algo que los haría confiar y apoyar a un líder político.<sup>68</sup> Esta demanda se transformó en el rasgo característico de la campaña presidencial de Michelle Bachelet, en la cual la candidata prometió introducir un nuevo estilo político que buscaba distanciarse de los gobiernos previos de la Concertación y que pondría más énfasis en la participación ciudadana.<sup>69</sup> Como no perdía ocasión de remarcar, “la visión de un país no se construye detrás de puertas cerradas; se construye en base a las opiniones de todos”.<sup>70</sup> Estos planteamientos eran también coherentes con la manera en que había surgido su candidatura. En el período previo a la campaña electoral, las encuestas de opinión habían demostrado la popularidad Michelle Bachelet, quien ejerció como Ministra de Salud y Ministra de Defensa durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos (2000-2006). Así, la decisión de elegirla como la candidata presidencial de la Concertación se originó más en su apoyo popular que de las cúpulas partidarias.<sup>71</sup> Como señala Francisco Javier Díaz, uno de sus principales asesores en la campaña y luego en el gabinete, “ella encarnaba una demanda importante por una renovación de las élites [...] la gente estaba cansada de las clase política tradicional”.<sup>72</sup> Esto explica también porque parte de la renovación de estilo político que buscaba implementar Michelle Bachelet era el introducir “caras nuevas”, es decir, el incorporar a gente que no necesariamente proviniera de las élites de los partidos políticos, y que no hubiese

---

<sup>68</sup> PNUD, *El poder: para qué y para quién*, p. 257.

<sup>69</sup> Peter Siavelis, ‘What it takes to win and what it takes to govern: Michelle Bachelet and the Concertación’, en Borzutzky y Weeks (eds.), *The Bachelet government*, p. 27-49. Carolina Aguilera, ‘Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet: consejos asesores presidenciales’, *América Latina Hoy*, Vol. 46 (2007).

<sup>70</sup> Citado en García-Huidobro, ‘Qué nos dicen las movilizaciones estudiantiles del 2006 de la visión de los estudiantes sobre la educación secundaria?’, p. 14.

<sup>71</sup> Borzutzky y Weeks (eds.), *The Bachelet government*, p.7.

<sup>72</sup> Entrevista Francisco Javier Díaz (Santiago 2009).



ocupado puestos claves con anterioridad.<sup>73</sup>

El “nuevo” estilo político de la Presidenta Bachelet tuvo una serie de consecuencias para el desarrollo de las protestas estudiantiles. En primer lugar, las movilizaciones constituían una excelente oportunidad para revisar cómo el discurso sobre el “gobierno ciudadano” se traducía en la práctica, lo cual significó una amplia cobertura mediática.<sup>74</sup> Desde la perspectiva de los Pingüinos, había una clara conciencia de las posibilidades implicadas en la nueva administración. Como expresa Karina Delfino, una de las voceras del movimiento, “todos decíamos: Bachelet no puede tirarnos a la policía encima, todo su discurso ciudadano se habría caído. Entonces, la idea era aprovechar este momento lo máximo posible”.<sup>75</sup> De esta manera, como señalan McAdam et al., la estructura de oportunidades políticas, “[...] abre el camino para acciones políticas, pero los movimientos sociales también crean oportunidades”.<sup>76</sup> En segundo lugar, la incorporación de “nuevas caras” significaba incluir a gente con menos experiencia política en puestos claves del gobierno, lo cual implicó cometer una serie de errores en la respuesta del gobierno a las movilizaciones. Esto se notó principalmente en la falta de coordinación entre el Ministerio de Interior y el Ministerio de Educación cuando las protestas empezaron a escalar. Finalmente, los Pingüinos estaban conscientes de la legitimidad que sus quejas tenían tanto a nivel popular como entre ciertos sectores de la Concertación. Los estudiantes ganaron aliados esenciales para sus demandas entre miembros del nuevo gobierno. Como señala César Valenzuela, uno de los voceros del movimiento, “en cierta medida, nuestras demandas eran sus propias ideas; una gran parte de lo que pedíamos es lo que la Concertación quiere hoy día”.<sup>77</sup> Esto es reconocido desde el círculo cercano de Bachelet. Francisco Javier Díaz comenta al respecto: “la mayor parte de las movilizaciones son un problema de orden público hasta que se identifica una demanda legítima y sentida por la ciudadanía. Nos dimos cuenta de que los Pingüinos tenían un cierto grado de legitimidad y que el tema de la calidad de la educación era algo sentido a nivel nacional.”<sup>78</sup>

---

<sup>73</sup> Valenzuela y Dammert, ‘A ‘Left Turn’ in Latin America?’.

<sup>74</sup> OPECH, *La educación vista por los medios* (Santiago 2006), disponible en: [www.opech.cl](http://www.opech.cl), acceso 23 Febrero 2010.

<sup>75</sup> Entrevista a Karina Delfino (Santiago 2009).

<sup>76</sup> McAdam, McCarthy y Zald, *Comparative perspectives on social movements*, p. 35.

<sup>77</sup> César Valenzuela Entrevista (Santiago 2009).

<sup>78</sup> Entrevista (Santiago 2009).

## V. EL MOVIMIENTO PINGÜINO DEL AÑO 2006: LA IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS DE MOVILIZACIÓN

Una corriente influyente dentro de la teoría de movimiento social, conocida como teoría de movilización de recursos, explica la emergencia de movimientos sociales en base a su capacidad de obtener representación dentro del sistema político.<sup>79</sup> Desde esta perspectiva, los movimientos sociales son el resultado de la acción racional y depende de las estructuras de movilización disponibles, es decir, de “aquellos vehículos, informales y formales, a través de los cuales la gente se moviliza e involucra en la acción colectiva”.<sup>80</sup> En la sección previa me referí a la importancia de los cambios en la estructura de oportunidades políticas en la que emergió el movimiento Pingüino. Sin embargo, para entender cómo emergió el movimiento y su relación con las dinámicas de cambio en el país es también necesario examinar sus recursos organizacionales. Esto requiere estudiar tanto la estructura interna como el uso racional de “repertorios de acción”, esto es, las maneras en que los movimientos sociales expresan sus demandas.<sup>81</sup> El análisis de estos elementos facilita la identificación de las elecciones de los activistas, y cómo esto define sus capacidades para levantar recursos materiales, movilizar esfuerzos disidentes, y ganar legitimidad a nivel de la sociedad en su conjunto.<sup>82</sup>

Es necesario aclarar que protestas como las convocadas por los Pingüinos en el año 2006 no son un rasgo inusual del panorama político chileno. Es más bien habitual tanto a nivel de enseñanza secundaria como universitaria que el año académico empiece con movilizaciones, generalmente motivadas por demandas económicas específicas, tales como el pase escolar o el costo de la PSU. De hecho, también en el año 2005 estudiantes secundarios habían protagonizado protestas. Ese año, el último del gobierno de Ricardo Lagos, el Ministro de Educación Sergio Bitar, estableció una mesa de diálogo con las autoridades educacionales de la Región Metropolitana y representantes de los estudiantes secundarios. El objetivo de esta iniciativa era discutir tanto temas específicos del sistema educacional como su funcionamiento general. Si bien diálogos de este tipo habían sido efectuados con anterioridad, la novedad de esta iniciativa fue su duración (abril-

---

<sup>79</sup>Véase por ejemplo, John D. McCarthy, y Mayer N. Zald, ‘Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory’, *The American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 6, p. 1212-1241.

<sup>80</sup>McAdam, McCarthy y Zald, *Comparative perspectives on social movements*, p. 3.

<sup>81</sup>McAdam, Tarrow y Tilly, *Dynamics of contention*.

<sup>82</sup> John D. McCarthy, ‘Constraints and opportunities in adopting, adapting, and inventing’, en McAdam, McCarthy y Zald, *Comparative perspectives on social movements*, p. 141.

diciembre 2005) y la amplitud del espectro político de los representantes de los estudiantes secundarios.

En la plataforma de diálogo del año que precedió la emergencia del movimiento Pingüino participaron estudiantes de dos sectores distintos que conjuntamente iban a protagonizar las movilizaciones del año 2006. Por un lado, había representantes de la Asamblea de Centro de Alumnos de Santiago (a continuación referida como ACAS), la cual era el organismo coordinador de los consejos estudiantiles. Éstos eran regulados por un estatuto creado durante el gobierno de Pinochet que regulaba la participación política en los colegios. Por otro lado, participaron los líderes de la Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios (a continuación referida como Asamblea Coordinadora), la cual surgió el año 2000 como una crítica al origen autoritario del estatuto que regía la representación de los estudiantes y la dominación de la Concertación dentro de la representación estudiantil.<sup>83</sup> A diferencia de la ACAS, esta organización estaba compuesta por los llamados colectivos sociales, los cuales son grupos más pequeños sin afiliación partidaria y exclusivamente de izquierda. Las dos facciones de la organización estudiantil diferían también en sus mecanismos de representación. Mientras que la Asamblea Coordinadora tenía una estructura no jerárquica y buscaba mantenerse autónoma de los partidos políticos, la ACAS defendía una estructura organizacional basada en la representación de los consejos estudiantiles y tenía claras tendencias partidarias, principalmente de los partidos de la Concertación y del Partido Comunista. En base a estas características, la Asamblea Coordinadora era conocida por su capacidad de movilizar a los estudiantes secundarios, y la ACAS más bien por ser la organización que participaba en las negociaciones formales con el gobierno cuando éstas se realizaban.<sup>84</sup>

Poco antes de las elecciones presidenciales de diciembre 2005, la plataforma de diálogo entregó un informe final.<sup>85</sup> El documento incluía propuestas relacionadas con temas de corto plazo como la duración del pase escolar y el costo de la PSU, y también una discusión acerca de asuntos más de fondo como la re-estructuración de la LOCE, la educación pública, y las falencias de la descentralización del sistema educación, entre

---

<sup>83</sup>Ibid.

<sup>84</sup>Ibid.

<sup>85</sup> Propuesta de educación de la ACAS 2005, *Propuesta de trabajo de estudiantes e la Región Metropolitana* (Santiago 2005), disponible en: [www.opech.cl/bibliografico/doc\\_movest/finalccaa.pdf](http://www.opech.cl/bibliografico/doc_movest/finalccaa.pdf), acceso 26 de Noviembre 2010.

otros. Los representantes de los estudiantes secundarios querían que la propuesta fuera integrada en la agenda educacional de las nuevas autoridades de educación.<sup>86</sup> Sin embargo, por las mismas fechas en que el informe era entregado, el Ministro de Educación de turno, Sergio Bitar, renunciaba a su puesto para integrar la campaña de la entonces candidata presidencial Michelle Bachelet, y muy luego la propuesta quedaría en el olvido. Así, como señala María Jesús Sanhueza, una de las voceras del movimiento, en marzo 2006 cuando la Presidenta Bachelet asume su cargo, “el nuevo Ministro de Educación Martín Zilic no tenía idea de la existencia de alguna propuesta”.<sup>87</sup>

A pesar de que el informe de la plataforma de diálogo no fue considerado por el nuevo gobierno, pavimentó el camino para acrecentar los recursos de movilización de los estudiantes. Por un lado, permitió que los estudiantes acumularan experiencia en negociar y dialogar con las autoridades de educación y que ganaran conocimiento sobre problemas específicos del sistema educacional y sobre su funcionamiento general. Por otro lado, proveyó un espacio para que los estudiantes secundarios que estaban participando en las conversaciones con el gobierno se conocieran entre ellos. En resumen, la iniciativa del Ministerio de Educación preparó a muchos de los estudiantes que liderarían el movimiento Pingüino el año 2006. Por último, al quedar en evidencia que la propuesta de diciembre 2005 no era conocida por las nuevas autoridades, y que no había mayor interés en considerarla, se alimentó de manera significativa el malestar de los estudiantes.

Otro desarrollo central tuvo lugar a principios del año 2006. Como fue señalado con anterioridad, tradicionalmente la representación de los estudiantes secundarios estaba dividida entre una facción pro-Concertación y otro sector que había surgido como una crítica tanto a la Concertación como al origen autoritario de los estatutos que regían a los consejos de curso. Sin embargo, en marzo 2006 uno de los colectivos sociales que conformaba la Asamblea Coordinadora convocó a una asamblea en uno de los denominados colegios emblemáticos<sup>88</sup> invitando a todos los líderes de la ACAS. Según el recuento de varios estudiantes entrevistados, en esta reunión muchas de las discrepancias centrales de las agendas de la ACAS y de la Asamblea Coordinadora fueron puestas a un lado con el fin de definir una agenda en común para el año 2006. Igualmente, se creó una

---

<sup>86</sup> Entrevista a María Jesús Sanhueza (Santiago 2009); Entrevista a César Valenzuela (Santiago 2009); Entrevista a Karina Delfino (Santiago 2009).

<sup>87</sup> Entrevista a María Jesús Sanhueza (Santiago 2009).

<sup>88</sup> Los “colegios emblemáticos” son un conjunto de escuelas públicas (el mayor número de ellas están en Santiago) que históricamente se han situado entre las escuelas con mejores resultados de enseñanza. Entre las más famosas está el Instituto Nacional, por la cual han pasado varios presidentes.

estructura unitaria: la Asamblea de Estudiantes Secundarios de Santiago (a continuación referida a como AES). En términos de organización, se decidió adoptar los principios defendidos por la Asamblea Coordinadora, esto es, un liderazgo y mecanismo de decisión horizontal. Por consiguiente, en vez de tener un presidente, se eligieron cuatro voceros que representasen a los distintos sectores presentes en la nueva estructura unitaria. Éstos fueron electos a través de una asamblea abierta en la que cada colegio de la capital tenía un voto a través de su representante que podía ser tanto el presidente del centro de alumnos o el líder de un colectivo social, dependiendo de quién hubiese ganado las elecciones internas en el colegio. Este mecanismo de voto fue luego extendido como mecanismo de decisión de la AES.

La creación de la AES y la naturaleza de su estructura interna tuvieron una serie de consecuencias para los desarrollos posteriores del movimiento Pingüino. Primero que nada, cuando los Pingüinos empezaron a ganar fuerza y lograron la atención de la opinión pública fue más difícil que los partidos lograran cooptarlos, ya que habían varias tendencias políticas representadas dentro de la misma estructura organizacional. En segundo lugar, la amplitud del espectro político representado le otorgó legitimidad al movimiento y demostró tener un efecto positivo sobre la opinión pública.<sup>89</sup> Como señala Giorgio Boccardo, ex-presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH): “[los Pingüinos] lograron sacarse el estigma de que las movilizaciones son un asunto de grupos de izquierda. Y ellos acertaron en ese sentido, tenían al cabro del Instituto Nacional vinculado con la derecha, tenían a gente socialista, de izquierda, tenían un DC. Eso les permitió blindarse. En ese sentido yo creo que la organización fue la adecuada para el momento”.<sup>90</sup> En tercer lugar, la Asamblea Coordinadora aportó toda su capacidad de movilización a la AES. Según María Jesús Sanhueza, una de las voceras del movimiento, “entre más democrática era la organización dentro de los colegios, más gente se iba sumando. Era sumamente valorado por el estudiante promedio”.<sup>91</sup> No obstante, en comparación con la estructural federativa que caracterizaba a la ACAS, la lógica de las asambleas significó que el proceso de decisión fuera más lento. Además, creó dificultades a la hora de negociar con las autoridades del Ministerio de Educación ya que los voceros, como comenta una de las partes a las que le tocó negociar, “tenían que

---

<sup>89</sup>Ver por ejemplo La Tercera, ‘Protesta estudiantil. Mientras los escolares aparecen como los grandes ganadores, el gobierno se vio obligado a ceder y buscar una salida consistente con su sello “ciudadano”’(31 de mayo 2006).

<sup>90</sup> Entrevista (Santiago 2009).

<sup>91</sup> Entrevista a María Jesús Sanhueza (Santiago 2009).

volver a la asamblea a preguntar lo que pensaban los estudiantes cada vez que el gobierno les hacía una propuesta”.<sup>92</sup>

La estructura interna que adquirió la organización de estudiantes secundarios el año 2006 fue clave para promover una acción colectiva. Sin embargo, igualmente importante fue el uso estratégico de diferentes formas de protesta, a través del cual más estudiantes se involucraron en una demanda común.<sup>93</sup> Cuando los Pingüinos fueron creciendo en cantidad, más demandas estructurales fueron gradualmente incorporadas dentro de la petición ya que su poder de negociación con el gobierno también iba incrementando.

Lo que se iba a transformar en el movimiento Pingüino empezó con una sucesión de protestas en Lota a finales de abril del 2006. El otoño había empezado con algunos aluviones, causando el derrumbe del techo de un colegio municipal, el Liceo Matías Cousiño. Protestas convocadas por estudiantes secundarios para objetar la deficiente calidad de la infraestructura que aún caracteriza a muchos establecimientos municipales terminaron con más de 60 detenidos.<sup>94</sup> En los días subsiguientes, las manifestaciones continuaron y en Santiago esto coincidió con una movilización de alrededor de 4.000 estudiantes reclamando por el atraso de la entrega del pase escolar.<sup>95</sup> Luego de varios días de marchas, se convocó un paro nacional en la capital y en varias de las principales ciudades del país para el 10 de mayo. En esta jornada, las manifestaciones empezaron pacíficamente pero terminaron con 930 detenidos en Santiago y alrededor de 350 más a lo largo del país.<sup>96</sup> Se iniciaron negociaciones con el gobierno, sin embargo, éstas fueron suspendidas debido a que las autoridades consideraron que había un excesivo desorden y uso de violencia en las protestas. A modo de respuesta, nuevas marchas fueron convocadas.

La escalada de las protestas iniciadas a finales de abril conllevó a confrontaciones abiertas con las fuerzas policiales y a considerables destrozos en espacios públicos, por lo cual los Pingüinos crecientemente eran retratados como vándalos en los medios de comunicación masiva.<sup>97</sup> Esto motivó un cambio de estrategia y el inicio de una ola de tomas de los establecimientos educacionales, empezando con tres de los colegios emblemáticos: la

---

<sup>92</sup> Entrevista a Pedro Montt (Santiago 2009).

<sup>93</sup> Entrevista a Karina Delfino (Santiago 2009); Entrevista a María Jesús Sanhueza (Santiago 2009).

<sup>94</sup> El Mercurio, 'Lota: Violenta protesta estudiantil' (26 de abril 2006).

<sup>95</sup> Andrea Domedel y Macarena Peña y Lillo, *El Mayo de los Pingüinos* (Santiago 2008), p. 16.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>97</sup> Entrevista a Karina Delfino (Santiago 2009).

Confederación Suiza, el Instituto Nacional y el Liceo de Aplicación.

El 21 de mayo del 2006, Michelle Bachelet dio su primer discurso como Presidenta de la República en el Congreso. La omisión de las inquietudes de los estudiantes alimentó el descontento. A esto se sumó el malestar generado por el llamado del Ministro Zúñiga a los estudiantes que *no* estaban participando en las manifestaciones unos días más tarde, lo cual fue interpretado como un intento de dividir al movimiento. En el trayecto de unos pocos días, las tomas aumentaron de 22 a 50 sólo en la Región Metropolitana.<sup>98</sup> A través de conferencias de prensa, los voceros del movimiento informaban tanto a los estudiantes santiaguinos como a los que estaban movilizados en regiones sobre los próximos pasos a seguir.<sup>99</sup> A parte de esta estrategia comunicacional, las tomas en los colegios fueron completamente espontáneas. Como explica César Valenzuela, “todos querían sumarse al carro, nadie quería estar fuera, todos querían decir, yo estuve, yo fui parte del movimiento.”<sup>100</sup>

Como era de esperar, las autoridades de gobierno seguían este desarrollo con preocupación. El Ministerio de Educación decidió convocar a una nueva reunión, esta vez con todos los estudiantes, independientemente de si estaban movilizados o no. El 29 de mayo, con más de 130.000 estudiantes secundarios paralizando los colegios del país, se realizó un intento adicional para llegar a acuerdo con los estudiantes sobre las demandas de corto plazo.<sup>101</sup> Sin embargo, la jornada comenzó con el anuncio del Ministro de Educación que la sub-secretaria Pilar Romaguera y no él, lideraría las negociaciones. Esto provocó el rechazo inmediato por parte de los Pingüinos. Desde su punto de vista, esto era interpretado como un intento de transferir la discusión a un dominio más técnico. “No queremos hablar con tecnócratas porque las soluciones son políticas”, declararon los estudiantes.<sup>102</sup> Abandonando las negociaciones con las autoridades, se decidió convocar a un nuevo paro nacional para el día 30 de mayo del 2006. A través de este llamado, cerca de un millón de personas participaron en las manifestaciones a lo largo del país, conformando la protesta más numerosa desde la restauración de la democracia en 1990.<sup>103</sup>

---

<sup>98</sup> Domedel y Peña y Lillo, *El Mayo de los Pingüinos*.

<sup>99</sup> Entrevista a Juan Carlos Herrera (Santiago 2009).

<sup>100</sup> Entrevista a César Valenzuela (Santiago 2009).

<sup>101</sup> El Mercurio, ‘Convocatoria es a una movilización pacífica: Más de 300 mil escolares hoy en el paro nacional’ (30 de mayo 2006).

<sup>102</sup> Citado en Domedel y Peña y Lillo, *El Mayo de los Pingüinos*, p. 43

<sup>103</sup> Kubal, ‘Challenging consensus’, p. 118.

La respuesta a esta masiva movilización fue también contundente. El 1 de junio, a través de un mensaje transmitido en cadena nacional, la Presidenta Bachelet anunció que las demandas de corto plazo como la duración del pase escolar y el costo de la PSU, entre otras, serían aceptadas en su totalidad. Con respecto a las demandas de largo plazo, se prometió crear un Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación con el fin de discutir el funcionamiento del sistema educacional en su conjunto. Compuesto por los principales expertos y actores del sistema educacional, el consejo serviría para proponer reformas estructurales a la LOCE, la Jornada Escolar Completa y la administración municipal de los establecimientos educacionales, entre otros.

Sumado al cansancio acumulado luego de varias semanas de movilización y las crecientes tensiones dentro del movimiento, la oferta del gobierno dividió profundamente a los Pingüinos y un proceso de desmovilización fue iniciado.<sup>104</sup> La división final se tornó evidente cuando los estudiantes que querían continuar las movilizaciones decidieron llamar a un paro nacional para el 5 de junio. La participación del Frente Patriótico Manuel Rodríguez provocó gran rechazo entre un vasto sector de estudiantes secundarios que había participado en las movilizaciones, y también en la opinión pública.<sup>105</sup> Indudablemente, esto contribuyó a un proceso gradual de deslegitimación del movimiento Pingüino, a pesar del gran poder de convocatoria que los estudiantes demostraron para el paro nacional del 5 de junio. No obstante, la educación se había instalado como tema central de la agenda pública, y una política prioritaria para el gobierno.

## **VI. “TODO PARA ELLOS, NADA PARA NOSOTROS”: LA CONSTRUCCIÓN DE UN MARCO DE ACCIÓN COLECTIVA**

Mientras que el contexto político y las formas de protesta adoptadas por los Pingüinos son cruciales para entender cómo emergió y se desarrolló el movimiento Pingüino, una explicación exhaustiva de los sucesos del año 2006 requiere revisar también cómo los

---

<sup>104</sup>Entrevista a Karina Delfino (Santiago 2009).

<sup>105</sup>Entrevista a Karina Delfino (Santiago 2009); Entrevista a César Valenzuela (Santiago 2009); ver entre otros Diario Estrategia, ‘En Jornada de Violencia se Transformó Paro Estudiantil. Infiltrados ocasionaron desmanes y saqueos en el centro de Santiago’ (Martes 6 de Junio 2006).



estudiantes enmarcaron sus demandas, identidades, y opositores con el fin de construir una visión compartida sobre ellos mismos y el malestar que los acomplejaba.

La comprensión del *porqué* de los movimientos sociales involucra tanto elementos de agencia como de estructura. Como señalan William Gamson and David Meyer, “los marcos [de acción colectiva]son por un lado parte del mundo, pasivos y estructurados; y por otro, contruidos activamente por la gente”.<sup>106</sup> Desde esta perspectiva, la identidad es concebida como una precondition de la acción colectiva y el papel de los movimientos sociales es promover una noción de “nosotros” y de “ellos” paraganar adherentes y acceso a recursos organizacionales como por ejemplo el apoyo de la opinión pública.<sup>107</sup>

En el caso de los Pingüinos, los efectos segregadores del sistema educacional y sus consecuencias con respecto al acceso a la educación superior constituían una antigua queja de los estudiantes secundarios. “Todo para ellos, nada para nosotros” era uno de los slogans del movimiento, e innegablemente, para la gran mayoría de los estudiantes de las escuelas públicas, las desigualdades sociales expresadas en el sistema educacional formaban parte de su experiencia cotidiana. Debido a las limitadas posibilidades para acceder a la educación superior luego de haber pasado por una escuela pública, el sistema educacional era percibido como una importante fuente de reproducción de desigualdades. En palabras de María Huerta, “los estudiantes estaban cansados de confirmar que les iba peor que a los estudiantes de la educación privada en la PSU”.<sup>108</sup> Así, definido por el tipo de escuela, el discurso de los voceros del movimiento Pingüino incluía una clara noción de un “nosotros” y de “ellos”.

Al mismo tiempo, los líderes de la ACAS y de la Asamblea Coordinadora estaban conscientes de que la abolición de la LOCE no era lo suficientemente atractiva para atraer la participación en las movilizaciones que tenían planeadas para el inicio del año académico.<sup>109</sup> Por esta razón se estableció una agenda de corto plazo, — en gran medida basada en las propuestas elaboradas el año 2005 en la plataforma de diálogo en el Ministerio de Educación —, que pudiera atraer a más estudiantes. Como comenta

---

<sup>106</sup> William Gamson y David S. Meyer, ‘Framing political opportunity’, en McAdam, McCarthy y Zald, *Comparative perspectives on social movements*, p. 276.

<sup>107</sup> Juan Carlos Domínguez, *Public policy and social movements: the cases of Bolivia and Mexico* (Oxford 2007), PhD tesis no publicada, p. 85.

<sup>108</sup> María Huerta, citada en Huidobro, ‘Qué nos dicen las movilizaciones estudiantiles del 2006 de la visión de los estudiantes sobre la educación secundaria?’, p. 6.

<sup>109</sup> Entrevista a Karina Delfino (Santiago 2009); Entrevista a María Jesús Sanhueza (Santiago 2009).

Giorgio Boccardo, hasta el año 2006, el movimiento estudiantil había sido por lo general más reactivo a las reformas educacionales implementadas por el gobierno que activo en proponer cambios.<sup>110</sup> El año 2006 fue la primera vez que hubo un intento en construir una plataforma proactiva que fuese más transversal y enfocada en la *calidad* de la educación. Sin embargo, como ha sido señalado previamente, fue solo cuando el movimiento Pingüino empezó a ganar fuerza y el apoyo de la opinión pública que la LOCE y el funcionamiento general del sistema educacional pasaron a formar el centro de las críticas de los estudiantes.

La incorporación de la LOCE en el petitorio de los Pingüinos fue posible gracias a la manera en que se relacionaron dos marcos pre-existentes que desde la perspectiva de los voceros del movimiento eran ideológicamente congruentes y sin embargo, estaban separados: la LOCE y la calidad de la educación. Como plantea Pedro Montt, [el movimiento Pingüino] fue muy peculiar porque demandaba educación de *calidad*. Y lograron encarnar una idea muy simple en una ley.<sup>111</sup> En otras palabras, los estudiantes pensaban que el reemplazo de la LOCE se traduciría en una educación de mayor calidad para ellos, y por consiguiente, en mejores chances de acceder a la educación superior. Adicionalmente, los Pingüinos relacionaban la LOCE y los problemas del sistema educacional para proveer educación de calidad educación con el neoliberalismo. “Somos estudiantes, no clientes” era otro de sus slogans. Como expresa una de las estudiantes, “para nosotros, la economía neoliberal significa que cualquiera puede abrir una institución educacional, enseñar lo que quiera y hacer lo que quiera con los estudiantes que asisten a las escuelas privadas o particular-subvencionadas. Yo creo en el libre albedrío pero la educación no puede estar en manos de una economía neoliberal”.<sup>112</sup>

Naturalmente, la construcción de un marco de acción colectiva coherente enfrentó duras críticas y cuestionamientos, tanto desde el exterior como desde el interior del movimiento. A pesar del apoyo que el gobierno finalmente dio a los Pingüinos, su respuesta estuvo lejos de ser clara y uniforme. En su discurso del 21 de mayo, la Presidenta Bachelet no sólo omitió las demandas de los estudiantes secundarios, sino que subrayó también la violencia de las movilizaciones al referirse a ellos.<sup>113</sup> Cuando se

---

<sup>110</sup> Entrevista a Giorgio Boccardo (Santiago 2009).

<sup>111</sup> Entrevista a Pedro Montt (Santiago 2009).

<sup>112</sup> María Huerta citada en Huidobro, ‘Qué nos dicen las movilizaciones estudiantiles del 2006 de la visión de los estudiantes sobre la educación secundaria?’, p. 8.

<sup>113</sup> El Mercurio, ‘Conflicto estudiantil: Bachelet rectifica rumbo en medio del paro’ (31 de mayo 2006).

iniciaron las tomas, y con éstas, las negociaciones con las autoridades del Ministerio de Educación, el gobierno desaprobó los mecanismos de protesta de los estudiantes. “Presionan al mismo tiempo que negocian, eso es muy raro, sobre todo cuando el gobierno tiene muy buena disposición para dialogar”, señalaba la Presidenta.<sup>114</sup> En la medida en que las movilizaciones sumaban adherentes, el discurso cambió. Muy pronto, Michelle Bachelet declaraba que “en este gobierno, vamos a necesitar realizar una reforma educacional con el fin de mejorar la calidad de la educación.”<sup>115</sup>

También es necesario referirse al papel central jugado por los medios de comunicación, cuya cobertura de los Pingüinos aumentó dramáticamente a lo largo de las semanas más intensas de movilización.<sup>116</sup> Como se mencionó, las conferencias de prensa convocadas por los estudiantes y difundidas por los medios facilitaron la coordinación de las actividades del movimiento y que la opinión pública se informara sobre sus demandas.<sup>117</sup> Asimismo, esto permitió ligar el movimiento con otros actores políticos y sociales como por ejemplo las federaciones de estudiantes universitarios, el Colegio de Profesores, y la Asociación de Padres y Apoderados, entre otros. La difusión a través de los medios fue también clave para obtener la aprobación de los padres de los estudiantes. Como comenta César Valenzuela: “éramos criticados por participar en *Buenos Días a Todos*. ¿Pero cómo si no íbamos a informar a las mamás de los chicos porque su cabro no estaba yendo al colegio? La única manera era a través de la televisión”.<sup>118</sup>

Al mismo tiempo, los estudiantes entrevistados coinciden en que el retrato del movimiento en los medios cambió drásticamente a lo largo del conflicto.<sup>119</sup> En una primera fase, cuando los Pingüinos todavía protestaban a través de marchas en las calles, los medios se enfocaron en la violencia que caracterizaba a los actos. Ya en esta etapa sin embargo, los voceros llamaban la atención por sus competencias y por la amplitud de las tendencias políticas presentes al interior del movimiento. En la medida en que los Pingüinos se transformaron en noticia, los canales de televisión y los medios escritos buscaban saber más sobre las figuras claves del movimiento que sobre sus demandas. Cuando las protestas se trasladaron a los colegios a partir del inicio de las tomas, la concentración de los medios sobre los voceros del movimiento sólo aumentó y

---

<sup>114</sup>Ibid.

<sup>115</sup>Ibid.

<sup>116</sup> OPECH, *La educación vista por los medios*.

<sup>117</sup> Entrevista a Karina Delfino (Santiago 2009); Entrevista a César Valenzuela (Santiago 2009).

<sup>118</sup> Entrevista a César Valenzuela (Santiago 2009).

<sup>119</sup> Entrevista a Karina Delfino (Santiago 2009).

empezaron a ser retratados como héroes. La relación entre el movimiento y los medios siguió siendo positiva hasta el mensaje televisivo de la Presidenta Bachelet del 1 de junio. El rechazo de la oferta del gobierno deterioró fuertemente la relación con los medios. Este giro puede ser ilustrado con un titular de Las Últimas Noticias que decía: “No se suban por el chorro”.<sup>120</sup> Además, la presencia de grupos de extrema izquierda, principalmente el Frente Patriótico Manuel Rodríguez, concentró mucha atención mediática y era identificada como uno de los principales motivos de radicalización y de división al interior del movimiento.<sup>121</sup>

Evidentemente, las especulaciones sobre las divisiones internas tenían también un sustento real. A pesar de la coherencia y elocuencia que caracterizaba al discurso de los voceros, había voces compitiendo al interior del movimiento. “Sólo sé que no LOCE”, uno de los slogans de los Pingüinos, representaba una paradoja central de los estudiantes: sin que la mayor parte de los que participaban en las movilizaciones necesariamente tuviese un conocimiento acabado sobre la LOCE, ésta era identificada como la fuente de los problemas generados por el sistema educacional. Si éste funcionaba mal, esto era por razones estructurales asociadas a esta ley. Sin embargo, como subraya uno de los voceros entrevistados, “había un acuerdo tácito entre todos en demandar la abolición de la LOCE, pero nadie nunca dijo *qué* exactamente queríamos cambiar”.<sup>122</sup> En el contexto de puntos de vista divergentes, la ausencia de una discusión sobre qué elementos de la LOCE debían ser substituidos no era una coincidencia. En palabras de Giorgio Boccardo, ex presidente de la FECH, “en última instancia, mientras que las demandas materiales son transversales, las demandas políticas siempre dividen”.<sup>123</sup> También la rapidez e intensidad con que creció el movimiento explica la ausencia de un debate sobre la ley al interior del movimiento.<sup>124</sup> Además, con la cantidad de estudiantes movilizadas que había, y la presencia de diferentes opiniones, no parecía ser la mejor oportunidad para negociaciones y definiciones internas. Claramente, como lo expresa uno de los voceros, “la efervescencia no es un buen espacio para la reflexión”.<sup>125</sup>

## VII. INTEGRANDO EFECTOS: AUJE Y CAÍDA DEL MOVIMIENTO PINGÜINO

---

<sup>120</sup> Las Últimas noticias, ‘El paro estudiantil’ (martes 6 de junio 2006).

<sup>121</sup> Entrevista a María Jesús Sanhueza (Santiago 2009).

<sup>122</sup> Entrevista a César Valenzuela (Santiago 2009).

<sup>123</sup> Entrevista (Santiago 2009).

<sup>124</sup> Entrevista a Karina Delfino (Santiago 2009).

<sup>125</sup> Entrevista a Juan Carlos Herrera (Santiago 2009).

Dentro del debate teórico reciente sobre movimientos sociales hay un creciente consenso sobre el carácter complementario de enfoques centrados en factores estratégicos (por ejemplo: la estructura de oportunidades políticas y los recursos de movilización) y los enfoques centrados en asuntos de identidad (por ejemplo: el previamente descrito concepto de marco de acción colectiva).<sup>126</sup> En este sentido, una comprensión acabada sobre el auge y caída del movimiento Pingüino no puede ser obtenida sin examinar los efectos interactivos de los procesos descritos hasta ahora.

Como ha sido mencionado con anterioridad, el intento de la Presidenta Bachelet de introducir un nuevo estilo de liderazgo era una expresión de las dificultades del modelo político que había caracterizado a los gobiernos de la Concertación. Discursivamente, esto significó una señal de que se querían abrir espacios para promover la participación ciudadana. A pesar de que el movimiento Pingüino surgió demasiado rápido después del inicio del gobierno de Bachelet como para poder aprovechar alguna iniciativa institucional concreta, significó una oportunidad para los medios de comunicación para poner a prueba el discurso de la nueva administración. Además, obligó al gobierno a encontrar mecanismos institucionales para canalizar las protestas que fueran coherentes con el discurso de la campaña electoral y con la agenda política de Michelle Bachelet.

Al mismo tiempo, cabe indicar que el intento de reformar la manera de hacer política e incluir a “nuevas caras” significaron una serie de descoordinaciones entre los ministerios involucrados. A modo de ejemplo, uno de los redactores del discurso del 21 de mayo subraya la falta de información sobre las protestas que se recibió en la Secretaría General de Gobierno por parte de sus contrapartes en el Ministerio del Interior.<sup>127</sup> La omisión de las demandas de los estudiantes en el discurso presidencial claramente contribuyó a exacerbar el descontento de los estudiantes y la escalada de las protestas, lo que a su vez obligó un giro radical en la postura del gobierno 10 días más tarde. De manera similar, el llamado del Ministro de Educación a los estudiantes que no estaban movilizados fue una provocación innecesaria que agravó la molestia de los Pingüinos.

---

<sup>126</sup> Felix Kolb, *Social movement outcomes* (Chicago 2007); McAdam, McCarthy y Zald, *Comparative perspectives on social movements*.

<sup>127</sup> Entrevista (Santiago 2009).

Vale la pena destacar que en diferentes niveles, tanto el intento de Michelle Bachelet de introducir un nuevo estilo político como la re-estructuración interna de la organización estudiantil corresponden a una crítica general al sistema político, particularmente a su funcionamiento jerárquico y a su falta de capacidad de representación. En este sentido, la emergencia del movimiento puede ser leído como una respuesta a la apertura de la estructura de oportunidades políticas que corresponde a un momento de transición, en el cual mecanismos de participación son buscados para profundizar la democracia. No obstante, si el movimiento Pingüino no hubiese estado suficientemente unificado para aprovechar los errores estratégicos del gobierno, esto no hubiera contribuido a la intensidad de las movilizaciones de la manera en que lo hizo. Esto fue posibilitado por los procesos internos de la organización estudiantil, los cuales culminaron en la forma organizacional que adoptó en marzo de 2006, poco antes de las semanas más intensas de movilización. Al menos en un inicio, la distribución de intereses políticos representados por los voceros fue favorable para la unidad del movimiento, al igual que la asamblea como mecanismo de decisión.

Cabe también destacar el rol central de los voceros del movimiento Pingüino en la construcción estratégica de un marco de acción colectiva. Los logros del movimiento están en gran medida relacionados con la preparación de sus voceros, su capacidad de incorporar demandas estructurales de manera gradual, y de ligar conceptos sueltos como la LOCE, resultados de aprendizaje y acceso a la educación superior desiguales en un marco de acción colectivo. A pesar de que el movimiento estaba siguiendo la lógica de la asamblea y tenía voceros en vez de una estructura jerárquica con un presidente, la experiencia política de los voceros posibilitó la identificación de un diagnóstico común y una experiencia social compartida por los estudiantes: jóvenes ricos y jóvenes pobres acceden a una educación de diferente calidad. Igualmente, la preparación de los voceros permitió la articulación de un discurso político sobre los temas estructurales que contribuyó a legitimar las demandas del movimiento, tanto entre los estudiantes que estaban participando en las movilizaciones como en la opinión pública.

En cuanto a los aspectos negativos de la estructura interna del movimiento, la falta de una lógica partidaria dentro del movimiento Pingüino dificultó las negociaciones con el gobierno, ya que cualquier decisión debía ser realizada en la asamblea, haciendo cualquier compromiso menos probable. No obstante, el anuncio de la Presidenta Bachelet a los Pingüinos significó que el momento de definiciones había llegado. Primero, debían

resolver si la oferta del gobierno era suficiente para bajar las tomas de los colegios. Segundo, tenían que decidir si participar en el Consejo Asesor Presidencial para Calidad de la Educación. Estos temas tenían que ser resueltos en la asamblea, cuya estructura originalmente contemplaba que cada escuela, a través del presidente del centro de alumnos, representaba un voto. Sin embargo, en la medida que se iban sumando participantes, el proceso de toma de decisión encontró crecientes dificultades de procesar las visiones divergentes que coexistían dentro el movimiento. Luego de semanas de movilización, la asamblea había crecido a más de 1.000 estudiantes, excediendo con creces la capacidad logística y organizacional del movimiento.<sup>128</sup> En este contexto, el sistema de voto y mecanismo de decisión del movimiento se tornó en una de las principales líneas divisorias entre el sector pro-Concertación y el grupo de los colectivos sociales. Mientras que el primero defendía una organización formal en la que cada colegio tenía un voto a través de su representante, el segundo prefería que cada colectivo social tuviese un voto, independientemente de cuántos hubiera en cada colegio.<sup>129</sup>

Más allá del sistema de voto, había una clara división con respecto a cómo responder a las medidas propuestas por el gobierno. Por un lado, para el sector pro-Concertación (y los representantes de la derecha que estaban presentes en el movimiento) la oferta de Bachelet representaba un punto final para las movilizaciones, ya que se pensaba que no se lograría llegar más lejos con las demandas.<sup>130</sup> Por consiguiente, para este grupo era el momento oportuno de finalizar las tomas. Por otro lado, el sector perteneciente a los colectivos sociales buscaba continuar las tomas y seguir presionando al gobierno. Como lo expresa en una entrevista uno de los voceros del movimiento: “la agitación ganó”.<sup>131</sup> Por esta razón, se decidió convocar a un nuevo paro nacional el 5 de junio. Luego de haber mantenido las divisiones internas lo más ocultas posible durante la mayor parte de abril y mayo, esta decisión fue la gota que rebalsó el vaso y las disputas se hicieron notorias, principalmente por la renuncia de César Valenzuela y de Karina Delfino poco después.<sup>132</sup> Los medios de comunicación fueron rápidos en captar este momento decisivo y hubo un giro en el que la atención mediática se concentró cada vez más en las divisiones internas y la radicalización del movimiento. La imagen negativa en la prensa fue intensificada luego de la participación del Frente Patriótico Manuel Rodríguez en el

---

<sup>128</sup> Entrevista a Karina Delfino (Santiago 2009); Entrevista César Valenzuela (Santiago 2009).

<sup>129</sup> Entrevista a César Valenzuela (Santiago 2009).

<sup>130</sup> Entrevista a Karina Delfino (Santiago 2009).

<sup>131</sup> Entrevista a Juan Carlos Herrera (Santiago 2009).

<sup>132</sup> Entrevista a César Valenzuela (Santiago 2009).

paro del 5 de mayo.<sup>133</sup> De esta manera, al mismo tiempo que el movimiento ganó fuerza a través del apoyo de otros actores sociales y políticos, las diferencias internas se hicieron más críticas y su reacomodación más urgente. Como plantean Donatelladella Porta y Mario Diani, “[c]oaliciones incrementan los recursos disponibles de la organización de los movimientos sociales, pero también el riesgo de conflictos internos”.<sup>134</sup> Después de más de un mes de tomas, estas divisiones fueron reforzadas por el cansancio y las ansias de volver a la normalidad.<sup>135</sup>

Desde el punto de vista del gobierno, la creación del Consejo Asesor Presidencial como mecanismo institucional para canalizar el malestar de los Pingüinos constituía un medio no sólo para procesar las demandas, sino que también para evitar el retorno de las protestas. Así, no es de sorprender que se descartara continuar cualquier apoyo al movimiento, lo cual ciertamente intensificó el ya iniciado proceso de desmovilización.

En resumen, tres procesos interrelacionados permitieron el auge del movimiento Pingüino del año 2006. En primer lugar, la maduración de las políticas educacionales de las décadas previas, las cuales significaron un aumento dramático de la cobertura de la educación secundaria y una experiencia compartida sobre la cual los estudiantes podían hacer referencia. Basado en la percepción de injusticia que esta experiencia significó se construyó un marco de acción colectiva dentro del cual la desigualdad gradualmente se transformó en la principal queja. A su vez, una estructura organizacional horizontal y un liderazgo fuerte posibilitaron la conexión entre diferentes facciones dentro de la organización de los estudiantes secundarios que previamente habían estado desconectados, lo cual permitió una movilización en base a una causa común. En tercer lugar, los Pingüinos se vieron beneficiados por una estructura de oportunidades políticas favorable dada por el discurso sobre el gobierno ciudadano que buscaba concretar la recién electa presidenta Bachelet, lo cual se tradujo en menos impedimentos para alcanzar una respuesta constructiva por parte de las autoridades políticas. Cada una de estas dimensiones expresa las tensiones inherentes del proceso político y social reciente del país. En este sentido, el análisis del movimiento Pingüino constituye una entrada privilegiada para entender las dinámicas de cambio del Chile contemporáneo.

---

<sup>133</sup> Diario Estrategia, ‘En Jornada de Violencia se Transformó Paro Estudiantil. Infiltrados ocasionaron desmanes y saqueos en el centro de Santiago’ (martes 6 de junio 2006).

<sup>134</sup>DonatellaDella Porta, y Mario Diani. *Social movements. An introduction* (Cornwall 1999), p.162.

<sup>135</sup> Entrevista a Karina Delfino (Santiago 2009).



## VIII. CONCLUSIÓN

En este artículo se ha trabajado con una perspectiva teórica de los movimientos sociales que enfatiza que éstos son una expresión de procesos de cambio social más profundos. Por esta razón, se contextualizó la emergencia del movimiento Pingüino en el marco de un debate más amplio sobre los problemas del éxito de Chile. Como se ha argumentado en estas páginas, las dificultades para llevar a cabo reformas estructurales en diversas áreas de política pública a pesar de su necesidad es en última instancia una expresión del agotamiento gradual del modelo de gobierno de la Concertación. A pesar de haber logrado estabilidad política y económica, e importantes avances sociales, este modelo ha experimentado crecientes dificultades para resolver desafíos centrales que han resultado del propio desarrollo logrado. Mejorar la calidad de la educación, — la principal demanda de los Pingüinos — es uno de ellos.

Asimismo, al relacionar los logros y fracasos de las reformas educacionales con la formación de un malestar entre los estudiantes, este trabajo ha buscado ligar el nivel micro de las prácticas de los movimientos sociales con el nivel macro de las políticas educacionales y la lógica de gobierno que ha definido las características de su formulación. La emergencia del movimiento Pingüino y la sorpresa que generó entre las autoridades políticas reflejaron los crecientes problemas de los partidos de la Concertación para mantener su vinculación con la ciudadanía. Su excesivo apoyo en cuadros tecnocráticos y su escasa relación con la sociedad civil ha contribuido a la formación de un malestar social hacia una dinámica gubernamental que ha buscado legitimarse por la consecución de resultados antes que por la lógica de la autodeterminación colectiva de la sociedad. En otras palabras, la irrupción de los Pingüinos viene a dar cuenta de la necesidad de establecer un nuevo marco político, el cual de mayores posibilidades de participación y decisión a la ciudadanía en la definición de la agenda de políticas públicas.

De esta manera, explicando cómo y por qué el movimiento Pingüino emergió, este artículo ha buscado ilustrar las maneras en que presiones “desde abajo” pueden constituir un impulso para promover un proceso de reforma que no ha podido ser iniciado “desde arriba”, esto es, por iniciativa del gobierno. Ciertamente, aún es

demasiado temprano para evaluar el impacto de las reformas que resultaron de las movilizaciones del año 2006. Sin embargo, los Pingüinos demostraron que presiones “desde abajo” pueden ser una fuerza positiva para enfrentar desafíos centrales del desarrollo del país que aún están pendientes, tales como la modificación del marco regulatorio del sistema educacional. Los movimientos sociales están lejos de constituir un poder intrínsecamente constructivo.<sup>136</sup> No obstante, a la luz del análisis llevado a cabo en este artículo, podemos concluir que éstos pueden ser vistos como una fuerza promotora del cambio social, sobre todo en términos de promover una actualización de la agenda política en función de los intereses y necesidades de la ciudadanía.

En este sentido, cabe realizar una acotación final. Una extrema polarización contribuyó al colapso de la democracia en 1973 a través de un golpe de Estado por parte del poder militar. Evidentemente, esta experiencia tuvo efectos de largo plazo que en parte explican la naturaleza del modelo de gobierno de la Concertación.<sup>137</sup> Sin embargo, una democracia no puede sobrevivir sin conflicto político. La pregunta por el balance correcto entre conflicto y consenso que sea el más constructivo posible para la democracia es en última instancia una pregunta por el balance entre demandas “desde abajo” que promuevan la democratización y la justicia social pero que no amenacen la estabilidad política y los intereses de las clases dominantes.<sup>138</sup> Sin embargo, lejos de ser estáticos, estos intereses son constantemente redefinidos políticamente y los movimientos sociales tienen un papel importante que jugar en este proceso. Como señala Robert Dahl<sup>139</sup>: “[...] la cooperación asegura grandes beneficios, pero como se puede concordar con todo el mundo, algún nivel de conflicto es inevitable. El conflicto no es necesariamente malo; es parte de un proceso más amplio en que todos los actores del conflicto terminan estando mejor”.

Visto así, el movimiento Pingüino ha servido para demostrar que un cierto nivel de conflicto es positivo para la democracia chilena, pues ésta no sólo tiene un alto nivel de consolidación, sino que también los partidos políticos han aprendido a resolver sus diferencias mediante el entramado institucional. La tarea pendiente consiste más bien

---

<sup>136</sup> Leigh A. Payne, *The armed right wing. Uncivil movements and democracy in Latin America* (Baltimore 2000); Tilly, ‘When do (and don't) social movements promote democratization?’.

<sup>137</sup> Borzutzky y Weeks (eds.), *The Bachelet government*.

<sup>138</sup> Panizza, *Contemporary Latin America*, p. 6.

<sup>139</sup> Robert Dahl, *Polyarchy: participation and opposition* (New Haven; Londres 1971), p. 155.

en mantener y fortalecer el vínculo entre las elites políticas y la ciudadanía, puesto que la legitimación democrática no puede descansar tan sólo en la generación de resultados.