
CHILE: COMO ALCANZAR UN CONSENSO SOCIAL CON MIRAS A UNA REFORMA DE LA EDUCACION A LARGO PLAZO

Ernesto Schiefelbein¹

El reto político planteado al nuevo ministro de educación

El ministro de educación que estaba en funciones a principios del decenio de 1990 consiguió obtener un aumento considerable de los sueldos de los profesores gracias a una fuerte posición política y a su calidad de candidato a la Presidencia del país. La nueva administración, que llegó al poder en 1994, era de la misma coalición política que ya ocupaba el poder, pero la retórica de los discursos sobre la educación de 1994 se refería a mejorar la calidad de la educación, aunque sin definir la palabra "calidad". Se prometieron mejoras gracias a la descentralización, sueldos más elevados y reasignación de profesores, política que no podía por menos que topar con la oposición del poderoso sindicato de profesores, pues la seguridad de empleo del profesorado se vería inevitablemente amenazada. Además, el gobierno todavía estaba negociando con los profesores los términos concretos del mencio-

Versión original: inglés

Ernesto Schiefelbein (Chile)

Rector de la Universidad de Santo Tomás, Chile. Doctorado en 1970 en administración de la educación por la Universidad de Harvard. Ex director de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC) y ministro de educación de Chile. De 1984 a 1987 desempeñó el cargo de planificador de educación en el Banco Mundial (Washington) y fue profesor invitado de la Universidad de Harvard. Autor de numerosos artículos y obras, entre las cuales *La situación de la educación en América Latina y el Caribe* (1996) y *El mejoramiento de la calidad de educación en América Latina y el Caribe* (1993).

nado aumento salarial, que no estaban claros, por lo que el sindicato estaba dispuesto a iniciar protestas públicas. La situación no era atractiva para políticos con ambiciones (tres de ellos ya habían rechazado el Ministerio de Educación), así que me propusieron el cargo a mí, un educador con un historial técnico y sin afiliación política.

Lo acepté porque creía que se podía alcanzar un consenso social acerca de los problemas de la educación y el modo de superarlos.

Aunque el Presidente electo suscribió rápidamente un programa de trabajo provisional, las disputas políticas en torno al nombramiento del viceministro de educación me indicaron que recibiría escaso respaldo político, lo cual me llevó a buscar el apoyo de la opinión pública y de la comunidad internacional.

Caracterizando el desafío educativo

En el período de dos meses que precedió a la asunción del cargo, se llevaron a cabo minuciosos análisis y consultas con todas las partes interesadas. En ese tiempo, surgió un grupo de cinco excelentes asesores que representaban a los tres partidos principales de la coalición, a la comunidad de los investigadores y al sector privado. Las reuniones semanales con este grupo fueron valiosísimas.

Como en la mayoría de los países latinoamericanos, el principal problema de la enseñanza básica chilena era su mala calidad (UNESCO, 1992; Wolff *et al.*, 1993). Cerca del 40% de los alumnos de cuarto grado eran incapaces de comprender mensajes escritos sencillos (Schiefelbein y Tedesco, 1995).

La situación tradicional, es decir, la del maestro que se presenta de pie frente a los alumnos y les dicta una lección magistral, no estimulaba actitudes democráticas, creatividad o participación, ni tampoco la cohesión social. En realidad, desalentaba la reflexión independiente y la iniciativa personal.

Investigaciones efectuadas en escuelas urbanas o rurales pobres mostraban que los módulos de aprendizaje despertaban el interés de los niños y el empeño de los maestros, mejorando radicalmente la calidad de la enseñanza (Schiefelbein y Vera, 1993). Esas investigaciones desempeñaron un papel esencial en la posterior campaña de información destinada a la opinión pública.

El sector privado, los políticos y los medios de comunicación acogieron favorablemente esos hechos e ideas; en cambio, la mayoría de las personas encargadas de formular la política educativa del país los desconocían y no estaban muy dispuestas a estudiar la experiencia de otros países. Los funcionarios del Ministerio de Educación creían que la única manera de mejorar la enseñanza era llevar a cabo un reciclaje general del profesorado, pese a lo que habían puesto de manifiesto las investigaciones (Murnane y Levy, 1996).

La administración anterior no había tratado de cambiar el sistema de enseñanza "frontal", pero había mejorado la enseñanza básica aplicando el proyecto de recuperación P-900 para mejorar los resultados de los alumnos retrasados (ocasionado por esa enseñanza magistral), basado en un experimento adecuadamente evaluado (Vaccaro *et al.*, 1976) y puesto en marcha a través de proyectos de mejora de

la enseñanza (PME) elaborados localmente. Según las encuestas efectuadas en 1993, incluso en la enseñanza media el 80% de los profesores "dictaban" la lección a sus alumnos (Edwards *et al.*, 1993), lo cual indicaba que, sin módulos de aprendizaje (que mostrasen cómo crear situaciones de aprendizaje interesantes), sería casi imposible obtener el necesario cambio de rol del profesor.

La situación de la enseñanza básica debía tomar en cuenta además el proceso de negociaciones en curso con los sindicatos de profesores y las negociaciones para completar el proyecto correspondiente a la enseñanza media, a fin de obtener un préstamo del Banco Mundial a finales de 1994.

La calidad era asimismo el principal problema de la enseñanza superior. Según las investigaciones efectuadas, el 80% de los 20.000 docentes universitarios no tenían título de doctor (Altbach, 1996), por lo que mejorar la formación del profesorado universitario pasó a ser una de las primeras prioridades, ya que el aprendizaje por memorización también prevalecía en ese nivel de la educación (Boyer, Altbach y Whitelaw, 1994). Diversos otros problemas se tomaron en cuenta para preparar una política para este nivel (Schiefelbein, 1995).

Selección de la estrategia general

En los dos meses previos a la asunción del cargo surgieron dos estrategias alternativas: i) poner en práctica una secuencia precisa de actividades, incentivos y normas legales para superar los problemas detectados; o ii) desencadenar un movimiento de reforma desde abajo para que la opinión pública tomara conciencia de la baja calidad de la enseñanza.

Se sabía que en América Latina un ministro de educación permanece en promedio un año en su cargo. Por este motivo, y dada mi experiencia en el sector educativo, opté por la segunda estrategia para reformar el sistema de enseñanza primaria y media, pero empleé la primera en el caso de la enseñanza superior.

Parecía esencial que todos los interesados conocieran los problemas del sistema para alcanzar un consenso en torno al modo de resolverlos y asignar los recursos necesarios para efectuar los cambios. Se trataba de lograr tres cambios importantes: a) aumentar el tiempo disponible para aprender y vincularlo a los sueldos de los profesores; b) proporcionar ordenadores; y c) generar incentivos para una buena enseñanza y mejorar las posibilidades de aprendizaje en la enseñanza básica y media.

En cuanto a la enseñanza superior, se alcanzaron acuerdos sobre un conjunto de inversiones con los rectores de las universidades, organismos de investigación y el Ministerio de Hacienda.

Nombramientos, decisiones y problemas iniciales

En las propuestas de candidatos para el cargo de viceministro de educación había que tener en cuenta la distribución de los altos cargos entre los partidos políticos, por lo que se aplazó el nombramiento durante cuarenta días hasta que se asignó el

conjunto de altos cargos de los ministerios. Fue posible contar con un excelente especialista en educación, miembro del principal partido de la coalición, con el que seguimos un cursillo acelerado de capacitación en el trabajo durante la contienda política y sindical que estalló cuando tomó posesión el nuevo gobierno, a mediados de marzo de 1994. Su nombramiento provocó la dimisión de dos pedagogos de su mismo partido que ocupaban los dos cargos inmediatamente inferiores al suyo, lo cual puso fin a una lucha interna por el poder.

La mayoría de los titulares de los cargos superiores del ministerio fueron confirmados en sus puestos, y los que quedaron vacantes fueron cubiertos por especialistas acreditados respetando el equilibrio político (en un caso, se rechazó uno tras otro a seis candidatos, pero el séptimo fue nombrado y resultó ser un excelente administrador). En todos los casos, se concertaron acuerdos por escrito sobre las actividades que se llevarían a cabo durante el primer semestre. Esta selección de los directivos del ministerio en función de las tareas a realizar desempeñó un papel decisivo en el avance hacia las metas establecidas, habida cuenta del escaso número de funcionarios que se podía comprometer realmente con un conjunto de prioridades radicalmente nuevo.

Tras un minucioso estudio del proyecto de ley propuesto para aclarar el acuerdo salarial de 1993 con los sindicatos de profesores, a finales de enero de 1994 se llegó a un acuerdo con el anterior ministro de educación para presentar el proyecto de ley al Congreso. En ese análisis detectamos varios aspectos del proyecto de ley que se podían mejorar para facilitar un futuro acuerdo con los sindicatos de profesores, pero se cometió un primer error político al no garantizar el envío del proyecto al Congreso. El director de la Oficina de Presupuesto del Ministerio de Hacienda decidió que era preciso un compromiso formal del nuevo ministro y consiguió bloquear el envío del proyecto de ley. Cuando descubrimos que estaba detenido, era demasiado tarde para enviarlo. Por ese motivo, en lugar de mejorar unas propuestas legislativas ya sometidas al Congreso, me tocó discutir todo el proyecto de ley con los sindicatos de profesores, lo cual hizo que la educación apareciese en los titulares de prensa, donde permaneció durante todo el tiempo que ocupé el cargo de ministro de educación.

El marco de la política educativa

Un estudio minucioso del sistema educativo chileno y de las expectativas de todos los grupos interesados me hizo pensar que Chile debía abordar ante todo el problema del analfabetismo funcional mejorando la enseñanza básica, y luego mejorar la calidad de la enseñanza superior.

El analfabetismo funcional se concentraba entre los niños de los niveles socioeconómicos inferiores que cursaban estudios en las escuelas municipales – el 75% de ellos no aprendían a leer. La enseñanza “frontal” se dirigía al alumno “medio” y condenaba a fracasar a quienes estuviesen por debajo. Se habían distribuido manuales escolares gratuitos para facilitar el aprendizaje de los alumnos, pero los maestros no tenían ni el tiempo ni la formación necesarios para aprovecharlos, por

lo que los libros se utilizaban simplemente para copiar (Edwards *et al.*, 1993; OREALC, 1994). El contenido del currículo era anticuado, pero se consideraba posible desarrollar las capacidades intelectuales superiores mejorando los procesos de aprendizaje.

Los niños pasaban unas ochocientas horas al año en la escuela, aproximadamente la mitad del tiempo de que se dispone para aprender en América del Norte, Europa y el Este de Asia.

Desde el comienzo, los cuatro problemas educativos principales – la enseñanza “frontal”, la mala calidad de los libros de texto, el insuficiente tiempo dedicado al aprendizaje y la falta de computadoras – se presentaron sistemáticamente como una cuestión políticamente neutra en todas las entrevistas de prensa y en los debates que tuvieron lugar durante los dos meses que duró el período de preparación. Se hizo especial hincapié en que los maestros eran capaces (y estaban deseosos) de impartir una buena enseñanza siempre que dispusieran de buenos materiales de aprendizaje, como quedó demostrado en tres experimentos educativos que habían dado excelentes resultados (Schiefelbein y Vera, 1993).

Se hizo un esfuerzo para transformar la política para la enseñanza básica y media en un esquema bastante sencillo como para que lo entendiera un amplio público, pero con fundamentos lo bastante sólidos como para producir los deseados cambios. Por consiguiente, no se trató de incluir explícitamente muchos problemas y factores: la pobreza, el trabajo infantil, el hambre y la nutrición; los transportes; el currículo; la formación inicial del profesorado o la ofrecida en el servicio; el empleo de la radio y la televisión; la infraestructura; la drogadicción; los embarazos de las adolescentes; el traslado de los alumnos pobres de las escuelas privadas a las estatales; la calidad de los exámenes; el uso de redes de computadoras; la administración; los conflictos entre las administraciones central, regional, provincial y municipal. Sin embargo, se esperaba que la mejora de la calidad de la educación guardase relación con la solución de muchos de esos problemas (relación que en algún momento habría que explicitar mejor).

En cambio, la política diseñada para la enseñanza superior y la investigación era muy concreta, pues consistía fundamentalmente en respaldar la realización de estudios de doctorado. Se concederían unas trescientas becas al año (incluyendo fondos para reemplazar durante el tiempo necesario a los estudiantes de doctorado que fuesen profesores de universidad), aumentarían las subvenciones para investigaciones (150.000 dólares de los EE. UU. por cada proyecto, en lugar de 20.000 dólares como hasta entonces), y se concederían subvenciones para infraestructura y para asistir a conferencias. El costo de todas estas medidas ascendía a unos treinta millones de dólares al año (que, en caso necesario, serían financiados por bancos internacionales multilaterales) y representaba un aumento del 60% respecto del nivel tradicional de financiación de la investigación. Se esperaba complementar esta política con incentivos a las universidades para que admitiesen a los mejores alumnos de cada establecimiento de enseñanza media, aunque en el examen de ingreso no hubiesen alcanzado el nivel mínimo exigido.

Para que el país pudiera evaluar esta política, había que analizarla minucio-

samente, tarea que correría a cargo de una misión internacional interinstitucional y de un comité nacional.

Establecer relaciones con los agentes esenciales

Tuve la buena fortuna de definir las líneas de la estrategia antes de asumir oficialmente el cargo el 11 de marzo de 1994. A partir de esa fecha, las jornadas de trabajo de 14 horas seguidas, las reuniones del Consejo de Ministros, las audiencias en el Congreso, las reuniones con el gabinete del ministerio, las conferencias de prensa, las reuniones de coordinación, etc., apenas dejaban tiempo para reflexionar, sólo lo justo para conseguir que las cosas avanzasen en la dirección correcta (o conveniente).

En términos políticos, aunque presentamos la política educativa como políticamente neutral, los partidos y los líderes políticos querían lograr algunas ventajas concretas que pudiesen servir de argumento en las siguientes elecciones, aunque, desde luego, un gran número de políticos estaban realmente interesados en solucionar la situación de la enseñanza en el país. El no haber atendido las demandas de los políticos más exigentes hizo que obtuviésemos un mediocre resultado en una encuesta que, cuando llevábamos seis meses en funciones, efectuó un diario entre los miembros del Congreso.

Los dirigentes sindicales del profesorado deseaban una negociación salarial centralizada que diera un impacto nacional a su labor, si bien respaldaron importantes aspectos del marco normativo general (Pávez, 1994). Los profesores tenían múltiples apoyos para negociar los salarios y la titularidad del cargo (no deseaban que su lugar de trabajo pudiese cambiar en función del número de alumnos matriculados), pero visitaron en compañía del ministro escuelas en las que se habían realizado experimentos con éxito y fueron miembros del jurado del Certamen Nacional de Guías de Aprendizaje. En Chile, los profesores son personalidades locales, desempeñan un importante papel en la organización de grupos políticos y en las campañas locales y, a la hora de negociar, cuentan con un fuerte apoyo político y con el respaldo de los padres, que los consideran ciudadanos modelo. Los enfrentamientos y las huelgas, que tienen lugar todos los años, forman parte de la tradición e influyen en la selección interna de los dirigentes sindicales. No existe ningún mecanismo de arbitraje, por lo que las soluciones suelen ser debatidas con diversos agentes, quienes no se sienten en general directamente afectados por las negociaciones (a decir verdad, los hijos de la mayoría de quienes se sientan a la mesa de negociaciones suelen ir a escuelas privadas).

Los alcaldes colaboraron en la determinación de propuestas viables, pero no podían sentarse a la mesa de negociaciones junto con el sindicato de profesores. Les interesaba mucho recibir subvenciones (el dinero que se paga a los municipios por cada día de asistencia a clase del alumno) para eliminar el déficit ocasionado por el funcionamiento de las escuelas municipales, y para asignar con cierta flexibilidad a los profesores según las variaciones anuales de la inscripción de los alumnos.

Los representantes de la industria y del comercio respaldaron totalmente la

política propuesta y deseaban apoyar experiencias concretas, pero no consiguieron obtener el apoyo de los congresistas de la oposición. La Central Unida de Trabajadores (CUT) tomó conciencia de los problemas con que tropezaba un número considerable de hijos de sus afiliados (los cambios económicos repercutían más duramente en las personas menos instruidas), pero no intervino más activamente porque cerca del 20% de sus miembros pertenecía al sindicato de profesores. Por último, los padres no estaban organizados y no había quien expusiera su punto de vista o el de los alumnos.

En cuanto a la enseñanza superior, a principios de abril se dispuso de un primer borrador de la política a seguir preparado por un equipo de trabajo formado por el director de la CONICYT (Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología), el jefe de la División de Enseñanza Superior, el asesor del ministro para cuestiones científicas y el propio ministro. Cada uno de ellos realizó aportes valiosos: uno era ingeniero y tenía experiencia en concesión de subvenciones sobre una base competitiva; el segundo era un abogado con gran sentido político y buen conocedor de la administración del Ministerio de Hacienda; el tercero era un biólogo investigador conocido nacional e internacionalmente, por aquel entonces presidente de la Academia de Ciencias de Chile. El borrador fue analizado con un consejo formado por los 25 rectores de universidades y un grupo escogido de investigadores. Entre abril y agosto, se llegó a un consenso y se creó un consejo asesor con la CONICYT para afinar la expresión práctica de la política y decidir qué partidas habrían de figurar en el proyecto de presupuesto que el Ministerio de Hacienda tenía que remitir al Congreso a finales de septiembre.

De los contactos que mantuve durante el primer mes en el cargo se podía deducir que existía un respaldo general a la política propuesta. De hecho, el Consejo de Ministros evaluó y apoyó las estrategias del proceso de negociación a largo plazo con los sindicatos de profesores. La secretaria de la Presidencia asumió la dimensión política de las negociaciones. Todo estaba, pues, dispuesto para que los diez expertos de la misión interinstitucional internacional llevaran a cabo una evaluación pormenorizada.

El informe de la misión internacional interinstitucional

Los expertos de la misión interinstitucional internacional – representantes de la UNESCO, el PNUD, el UNICEF, el Banco Mundial y el Banco Interamericano – consideraron el plan técnicamente viable y elaboraron un informe en el que suscribían el diagnóstico y la política educativa antes descritos y hacían comentarios acerca de los aspectos que había que elaborar más (Tedesco *et al.*, 1994). La misión “suscribió plenamente la decisión de concentrar los esfuerzos en determinadas prioridades”, convino en la necesidad de pasar de las clases “frontales” a la enseñanza personalizada, sugirió que se asignaran recursos adicionales, resaltó la necesidad de alcanzar un consenso social y propuso realizar un serio esfuerzo para recolectar y difundir la información pertinente.

La misión estaba asimismo de acuerdo en que era necesario reforzar la capacidad científica y técnica del país mediante el desarrollo de la educación de nivel doctoral y recomendó revisar los vínculos existentes entre las universidades, los establecimientos de investigación y la industria.

El informe de la misión sugería cómo mejorar la comunicación con los profesores y con la opinión pública en general. Señalaba que la estrategia escogida (desencadenar un movimiento de reforma, en lugar de ejecutar un proyecto determinado) exigía un esfuerzo sistemático para que todos los ciudadanos interesados comprendiesen los problemas de la educación, sus principales causas y el modo de superarlos.

La misión propuso que la campaña de los medios de comunicación en apoyo a la política para la enseñanza básica y media se centrara en el objetivo previsto; consejo sensato, habida cuenta de que no se podía obtener el pleno apoyo de los principales agentes y de que el grupo beneficiado no estaba organizado.

Informar a la opinión pública sobre los resultados de las investigaciones

La difusión inicial de las ideas a la prensa fue demasiado técnica. A fines de abril, el director del Departamento de Comunicación del gobierno ayudó a crear una “imagen pública” de las ideas principales, y en mayo esas ideas ya circulaban ampliamente y los problemas de la educación se convertían en una prioridad. Durante los meses de marzo y abril ya se habían conseguido tres objetivos: i) un importante diario nacional (leído en el 15% de los hogares chilenos) publicaba, una vez por semana, un conjunto de módulos de aprendizaje destinados a los alumnos; ii) otro diario nacional editaba un suplemento mensual en el que se exponían las principales ideas y noticias del programa de trabajo; y iii) todo el tiempo de las entrevistas en radio, televisión y foros de debate se aprovechaba para analizar las políticas propuestas, los problemas, sus causas y las posibles soluciones eficaces. Las visitas a escuelas tradicionales y experimentales con reporteros de los principales medios de comunicación permitieron comprender cada vez mejor los problemas y las soluciones. Por problemas administrativos no se pudo distribuir rápidamente ejemplares de los materiales didácticos a todas las escuelas (se consiguió imprimirlos a finales de 1994 y se distribuyeron sin las adecuadas instrucciones).

El director del Departamento de Comunicación analizó minuciosamente la política educativa y las actividades en curso y logró seleccionar las ideas clave que había que transformar en mensajes sociales. Nos pusimos de acuerdo en cinco mensajes esenciales y dedicamos muchas horas a buscar breves lemas para cada uno de ellos que transmitiesen imágenes sociales que los interesados y el público general pudiesen interpretar y comprender fácilmente: cómo iban a influir en cada cual, qué cabía hacer y cómo controlar los avances.

Gracias a este esfuerzo, se lograron mensajes adecuados para la comunicación de masas: la “mala calidad de la enseñanza” fue denominada “analfabetismo funcional” e ilustrada con la frase siguiente: “el 40% de los niños no pueden entender

mensajes escritos sencillos”. La enseñanza tradicional a toda una clase con transmisión autoritaria de la información y aprendizaje memorístico fue denominada “enseñanza frontal” e ilustrada con estos términos: “Alumnos aburridos sentados en fila”. La necesidad de “aumentar el tiempo disponible para el aprendizaje” en la escuela fue ilustrada así: “Hay que reducir la distancia entre las 800 horas al año de Chile y las 1.400 de Europa”. La necesidad de cambiar los “textos tradicionales” fue ilustrada con las palabras: “Cada alumno debe tener una guía para la experiencia de aprendizaje personal o en grupo asistida por el profesor”. Por último, la necesidad de “mejorar los sueldos de los profesores” fue presentada del modo siguiente: “Salarios correspondientes a la nueva función profesional del profesor, que ya no se limitará a transmitir informaciones y que tendrá que trabajar más horas”.

Largos encuentros con los directores de los cuatro diarios y dos de los semanarios principales del país, y de las dos principales cadenas nacionales de televisión, permitieron actualizar su visión del sector de la educación. Las reuniones personales de dos horas de duración con esos dirigentes de los medios de comunicación solían concluir con estas palabras suyas: “Hasta ahora, no me había dado cuenta de la verdadera magnitud del problema de la enseñanza”. Poco después de esas reuniones, conocidos periodistas redactaban artículos y realizaban programas especiales de televisión. En un programa de televisión de una hora de duración, emitido en un horario de alta audiencia, se mostró una clase tradicional con niños de cuarto año sentados en filas y que apenas entendían la lección; a continuación, una clase similar con niños que trabajaban en grupos y que podían leer y entender lo que leían. El programa causó gran impresión en el tercio de los hogares que lo vio. Esta actividad de comunicación fue completada con una campaña de anuncios en televisión de 30 segundos de duración sobre la atención que los padres deben prestar a los hijos y el estímulo temprano de éstos. La campaña se llevó a cabo con ayuda del UNICEF y de la UNESCO y, según una evaluación efectuada más tarde por un organismo independiente, el 70% de los componentes de la muestra representativa de entrevistados la recordaban pasado cierto tiempo (CENECA, 1995).

A mediados de mayo, representantes de los principales interesados en la enseñanza empezaron a emplear la información existente y la educación pasó a ser un tema prioritario en los planes del país. Había llegado el momento de convocar un Comité Nacional de Educación, del que formasen parte todos los interesados, para llegar a un consenso acerca de la enseñanza chilena durante el siguiente decenio.

Se logra el consenso social en torno a la política educativa de Chile

El Comité Presidencial de Modernización de la Enseñanza Chilena, representativo del país y seleccionado cuidadosamente, llegó a un acuerdo unánime acerca de cuáles eran los principales problemas de la educación y las metas primordiales que habría que perseguir en el decenio siguiente. Así, la calidad de la futura enseñanza chilena dependería del ensayo de nuevos enfoques, del acuerdo alcanzado en torno a los

incentivos, de la actualización de la formación del profesorado (y de la mejora de la formación de los futuros profesores), de la supervisión periódica de los progresos alcanzados y de la perseverancia ante la adversidad. El documento de consenso sobre los problemas y metas a largo plazo, firmado por todos los miembros del Comité, cumplió el objetivo básico (en un terreno en el que los cambios de política han estado asociados al año que, en promedio, ocupa su cargo un ministro de educación) de concebir una mejora a largo plazo. Este proceso se cumplió en cuatro meses.

A finales de mayo se inició la búsqueda de posibles miembros, analizándose el perfil de los candidatos al Comité: afiliación política; interés privado/público; sexo; consumidores/productores; propietarios/trabajadores; religión; investigadores/maestros; características profesionales; profesores/padres/alumnos; y, un elemento importante, su capacidad para alcanzar acuerdos razonables. A decir verdad, esta lista acabó por ser demasiado larga y al final se organizó el Comité en dos niveles: un grupo de trabajo encargado de redactar un proyecto de informe para mediados de septiembre y el Comité propiamente dicho, que analizaría ese informe para elaborar el documento definitivo. Un hecho positivo fue que todas las personas a quienes se pidió que participaran aceptaron la invitación. Por mi parte, decidí no ser miembro del Comité para tener la seguridad de que el país lo consideraría un órgano plenamente independiente. Debía concluir su labor en el plazo de dos meses para que el documento estuviese listo antes de que se pudiese sustituir al ministro de educación.

La selección del presidente del grupo de trabajo se analizó cuidadosamente en niveles políticos elevados, porque podría llegar a ser ministro/a de educación. Abundaban los candidatos de valía. Se descartó a los ex ministros para evitar controversias políticas, aunque hubo tres ex ministros que participaron en tanto que miembros del Comité y cuya contribución fue positiva para alcanzar el necesario consenso. Por último, se designó al ex director de un comité similar nombrado por el gobierno anterior que había llegado a un compromiso razonable acerca de cómo modernizar la enseñanza superior. El viceministro de educación organizó un eficiente equipo encargado de apoyar las actividades del grupo de trabajo.

En julio de 1994, el Presidente de la República confió oficialmente su mandato al Comité, acto al que prestaron gran atención los medios de comunicación. Se celebraron las reuniones en Palacio de la Presidencia y la prensa siguió muy de cerca los progresos. El ministro de educación estuvo presente en la reunión de trabajo inicial e hizo un análisis detallado de la situación de la enseñanza chilena, la política propuesta, la evaluación efectuada por la misión internacional interinstitucional y los principales mensajes sociales. Además, se entregó a los miembros del Comité un amplio conjunto de informes y datos. Durante los dos meses siguientes (hasta la entrega de su informe), el ministro de educación se reunió cada semana con el presidente del grupo de trabajo y comentó los borradores presentados a éste.

La capacidad del presidente del grupo de trabajo y el impacto de los mensajes sociales y de la información en la opinión pública originó un grado de acuerdo que superó todas las expectativas: todos los miembros del grupo de trabajo firmaron el borrador presentado al Comité. Habiendo alcanzado, por segunda vez en mi vida, un consenso social en torno a una reforma de la enseñanza en mi país – la primera

ocasión fue cuando dirigí la Oficina de Planeamiento de la Educación en 1965 -, estaba preparado para entregar mi cargo y envié un carta de agradecimiento a los medios de comunicación (Schiefelbein, 1994).

La educación se convierte en la primera prioridad del gobierno

La sensibilización cada vez mayor del público acerca de los problemas de la educación en Chile, sus consecuencias en la pobreza y el desarrollo social, y las soluciones posibles, hizo que aumentase gradualmente la prioridad concedida por el gobierno a la educación. El Presidente siguió muy de cerca el proceso, gracias a informes de una página que se le entregaban semanalmente. Al cabo cuatro meses en el cargo, la educación pasó a ser la primera prioridad del gobierno, con la aprobación de la oposición política.

La educación había sido sólo uno de los 12 temas que formaban la plataforma de la campaña de la coalición que ganó las elecciones de diciembre de 1993. Pero ya en el primer discurso presidencial al Congreso, en mayo de 1994, se dijo que la educación era uno de los cuatro retos que el país tenía que afrontar. Por último, en julio de 1994, el ministro de hacienda declaró que la educación era la principal tarea del gobierno y que se había decidido aumentar paulatinamente el apoyo que se le prestaría en recursos públicos, pasando en los ocho años siguientes del 3,3% al 4,8% del PIB, y creando además incentivos a las actividades privadas, de manera que, en ese mismo período, el total de los recursos consagrados a la educación pasase del 4,9 al 8% del PIB.

La educación era la principal prioridad del gobierno por vez primera en 60 años de historia de Chile y, por primera vez las autoridades del Estado asumieron un compromiso concreto a largo plazo sobre el nivel de financiación de la educación. Desde este punto de vista, la estrategia decidida seis meses antes había resultado acertada.

Los debates del presupuesto y el cambio de contexto

El debate minucioso de la estrategia política con el Presidente y los altos funcionarios del Ministerio de Hacienda fue decisivo para llegar al compromiso de julio de 1994 de dedicar a la educación más fondos que a otros sectores. Se concibieron programas específicos para el proyecto de presupuesto de 1995, consistentes en alargar dos horas al día las horas lectivas en el 20% de las escuelas que obtenían peores resultados (e ir aumentándolo en idéntico porcentaje cada año de 1996 a 1999); proporcionar computadoras a esas escuelas (una por cada 10 alumnos); aumentar los sueldos de los profesores que estaban dispuestos a cumplir un horario más próximo al nacional de 40 horas semanales; y, respecto de la enseñanza superior, mejorar las actividades de investigación y reformar y ampliar la formación doctoral.

El proyecto de presupuesto para 1995 fue tomando forma en frecuentes reuniones del grupo de trabajo encargado de formular la política educativa, encabezado por el viceministro de educación y los funcionarios del Ministerio de

Hacienda. Se acordó aumentar el presupuesto total de educación en más del 10% en 1995, incluido un 20% correspondiente a la enseñanza superior. Sin embargo, apenas habrían aumentado las cantidades desembolsadas por alumno universitario, ya que la mayor parte de los aumentos se habrían dedicado a programas de investigación y doctorado, a aumentar las horas lectivas diarias y anuales de la enseñanza elemental (con repercusiones en los sueldos de los profesores de mayor nivel) y a aumentar en un 3% las subvenciones a los mejores alumnos que concluyesen la enseñanza media en zonas desfavorecidas (estaba demostrado que los mejores alumnos de las escuelas desfavorecidas obtenían bajas puntuaciones en los exámenes de ingreso en la universidad, pero que luego eran capaces de tener un rendimiento excelente durante el año escolar).

Apenas dos semanas antes de que se enviase el proyecto de presupuesto al Congreso, cambió el contexto político. Tras un enfrentamiento con el sindicato de profesores a propósito de las asignaciones presupuestarias vinculadas a las demandas anuales de matriculación, y a causa de otras presiones políticas, el Presidente se vio obligado a sustituirme por uno de los principales dirigentes del partido político de más peso en la coalición en el poder. Este cambio acarreó además la sustitución del viceministro (a pesar de haber desempeñado sus funciones de manera excelente) por un miembro de otro partido de la coalición a fin de no alterar el equilibrio político.

El nuevo ministro no tuvo tiempo suficiente para defender el proyecto de presupuesto. En la semana anterior al envío del proyecto al Congreso, el aumento de las partidas presupuestarias para la educación disminuyó del 10 al 7%. La mayoría de las reducciones correspondían a las medidas orientadas a ampliar el número de horas lectivas diarias, el suministro de computadoras, los incentivos a los buenos alumnos egresados de establecimientos de enseñanza media con bajas calificaciones en el examen de ingreso y los programas de investigación y doctorado.

La concepción general de la política se conservó, pero con una financiación insuficiente. El presupuesto que finalmente se aprobó estaba desglosado en las "partidas" adecuadas, aunque no había bastante dinero para alcanzar los objetivos fijados. Pese al conflicto con los profesores a que provocó mi partida del ministerio, el país avanzaba en la buena dirección, aunque a ritmo lento.

Treinta meses más tarde

Si bien habrán de transcurrir varios años hasta saber si la política aplicada mejoró el rendimiento de los alumnos, hay algunas señales positivas: las existencias de actividades de aprendizaje en grupo, la ampliación de las horas lectivas diarias, las instituciones de formación del profesorado, la continuidad de los altos funcionarios del Ministerio, la designación de eminentes dirigentes políticos como ministros de educación y los aumentos del presupuesto que dedica el Estado a la educación.

Un número cada vez mayor de establecimientos escolares llevan a cabo actividades de aprendizaje en grupo. Más de la mitad de los proyectos realizados en las escuelas están destinados a mejorar los métodos de enseñanza de la lectura y la

escritura. Se han modificado los libros de texto para que los alumnos puedan usarlos directamente y para que los hagan reflexionar (según se especifica en las convocatorias a licitación). Los buenos profesores están dando a conocer sus mejores métodos gracias a un certamen nacional anual. En 1996, la misión de supervisión del Banco Mundial halló actividades en grupo en casi la mitad de las escuelas visitadas, mientras que a principios de los años noventa no se había detectado actividad alguna de ese tipo. Funcionarios del Centro de Perfeccionamiento supervisan experimentos de aprendizaje personalizado en unas doscientas escuelas situadas en tres regiones y ha preparado unas excelentes guías de aprendizaje.

Hay signos que indican que las instituciones de formación del profesorado prepararán a los futuros docentes mediante actividades interesantes y de eficacia comprobada con sus alumnos, en lugar de impartir clases "frontales". En una reunión nacional de unos treinta establecimientos de formación de profesores celebrada en 1996 se acordó avanzar en esa dirección, para lo cual se tendrá el respaldo de un fondo previsto en el presupuesto de 1997 para proyectos innovadores de formación del profesorado (Ministerio de Educación, 1996). Además, el responsable de experimentos de aprendizaje activo ha sido galardonado con el premio nacional de educación de 1997.

El gobierno ha mantenido la alta prioridad de la educación. El ministro de educación nombrado a finales de 1994 es un estadista y dirigente político, ex ministro de planeamiento y desarrollo y ex ministro asimismo de hacienda. El ministro designado a mediados de 1996 había sido director de la Oficina del Presupuesto con quien se negoció toda la estrategia en 1994. Ambos han confirmado todos los nombramientos de altos funcionarios efectuados en 1994 y mantenido explícitamente la política general. Asimismo, el Presidente de Chile envió un mensaje al Congreso en mayo de 1996 para aumentar el número las horas lectivas diarias de 5 a 7. Por último – aunque no en último lugar –, los sueldos de los profesores han aumentado en cerca del 20% en términos reales de 1994 a 1997. Aunque se ha eliminado el programa de formación e investigación de postgrado, varias universidades, que han tomado conciencia del problema, están desplegando grandes esfuerzos para actualizar y mejorar la formación de su personal docente.

En resumen, aunque el hecho de abandonar el cargo en septiembre de 1994 podría ser considerado como un fracaso personal, no hay duda de que, en 1997, el país sigue avanzando en la dirección fijada en 1994. La sustitución de un ministro con una formación técnica por personalidades políticas de primera fila que al mismo tiempo son buenos administradores es un procedimiento eficiente, al igual que sucede en los equipos deportivos cuando el entrenador decide remplazar a un jugador en el momento oportuno.

Las lecciones aprendidas y algunas observaciones personales

Aunque las prerrogativas de un ministro de educación son limitadas, dispone de la información pertinente y por lo tanto está en condiciones de definir (o proseguir)

una política educativa de largo alcance. Ahora bien, la selección de una estrategia viable y su aplicación exigen capacidades diferentes de las de un especialista en planeamiento de la educación.

Mi experiencia en el cargo me ha enseñado que un ministro puede convocar a personas y lograr que lo escuchen. Pero, al mismo tiempo, no hay que olvidar que los oyentes deben quedar plenamente convencidos (por datos objetivos y motivos sólidos) para lograr los cambios, y que no existe una forma mecánica de conseguirlo. En mi condición de especialista en política educativa, pude convencer a determinadas personas para que impulsaran al sistema en la dirección aprobada por destacados especialistas en políticas educativas, a pesar de las trabas y presiones que intervenían. En cambio, no conseguí persuadir a los sindicatos de profesores de que debían ser flexibles en lo tocante a la reasignación de profesores. Se requería más talento político y mayor capacidad de influencia para conseguir un apoyo entusiasta de los funcionarios, los dirigentes sindicales y los congresistas, todos los cuales tienen facultades de veto para diseñar las políticas educativas.

Los especialistas en planeamiento de la educación conocen mal los procesos de negociación a través de los cuales se promulgan las leyes, no prevén muy bien las reacciones de la prensa ante las declaraciones, no siempre saben contestar a preguntas formuladas de improviso, y tienen dificultades para adivinar cuáles son las verdaderas expectativas de los dirigentes sindicales en un proceso de negociación. Pasa bastante tiempo antes de que se capten los objetivos reales de esos agentes; sin embargo, es preciso entender esas expectativas para que las actividades de persuasión y defensa de ciertas posiciones (o de negociación) lleguen a ser eficaces.

Si las prerrogativas de un ministro consisten en su función de persuasión y concertación de una política general, el cargo acaba por consumir muchísimo tiempo y puede ser difícil lograr un cambio de importancia si no se dispone del tiempo suficiente (antes de entrar en funciones) para preparar por adelantado la estrategia. Una vez en funciones, el ministro debe tratar de resolver el conocido dilema táctico de elaborar las políticas adecuadas mediante pequeños grupos de trabajo y, al mismo tiempo, obtener respaldo para esas políticas discutiéndolas con todas las partes interesadas.

Gastar 1 500 millones de dólares de los EE. UU. ajustándose a complejas normas legales también llevó mucho tiempo, y cada firma hacía correr al ministro el riesgo de ser acusado de alguna infracción. De hecho, el dejar el ministerio sin ser acusado de haber violado la ley ya fue en sí un gran logro (¡y un verdadero alivio!).

Como hay tantos agentes que participan en la educación, los medios de comunicación de masas se convierten en un poderoso instrumento para llegar a los altos funcionarios de educación y hacienda, los funcionarios públicos en general, los directivos de las universidades, los académicos, los científicos, los escritores, los artistas, los propios medios de comunicación, los congresistas, los dirigentes políticos, los dirigentes de los sindicatos de profesores, el sector privado y los especialistas extranjeros al servicio de bancos internacionales. Hay que transformar cuidadosamente los mensajes esenciales en imágenes sociales que la gente pueda comprender y relacionar con su vida cotidiana. Los medios de comunica-

ción son hoy día sumamente importantes, y aunque se llegue a un consenso entre los múltiples agentes, hará falta obtener su apoyo para dar a conocer la política general seguida por el gobierno y para su inserción en el contexto nacional. Aunque no se aplique la política ideada, simplemente con difundir la información básica se generarán cambios. Chile es hoy día plenamente consciente de la escasa calidad del profesorado universitario y de la necesidad de multiplicar las actividades de investigación.

La elaboración de nuevas políticas exige la intervención personal del ministro, quien debe seguirlas y dedicarles atención en todo momento. Los altos funcionarios disponen de facultades de veto, a menudo están influidos por su entorno político y no se les puede presionar demasiado. En la hipótesis más favorable, un ministro es como un médico que conoce exactamente la dolencia de que está aquejado el paciente y sabe qué medicamentos debe prescribir, pero que tiene que discutir con él, con sus parientes y amigos para conseguir que el enfermo acepte seguir el tratamiento.

En resumen, un ministro de educación debe tomar ciertas decisiones que siempre dan lugar a reacciones sociales (a veces de grupos que tratan de manipular las facultades del ministro en beneficio propio). Así pues, una cosa es saber qué decisiones de política social hay que adoptar en un contexto político dado y qué reacción desencadenarán, y otra totalmente distinta es actuar con eficacia en ese mismo contexto político. Esta segunda dimensión del cargo exige capacidades que sólo algunos profesionales de orientación técnica pueden estar deseosos de poseer (o incluso tener deseos de intentarlo). El Presidente/entrenador debe decidir cuál será el ministro/jugador adecuado – de orientación técnica o política – para participar en cada fase del juego.

Notas

1. Agradezco las observaciones y sugerencias que, en una versión preliminar de este documento, me hicieron P. Cariola, H. Martínez, J.C. Tedesco, J. Hallak, N. McGinn, B. McMeekin y H. Fritzsche.

Bibliografía

- Altbach, P. (comp.). 1996. *The international academic profession* [La profesión docente internacional]. Ed. preliminar, págs. 279-304. Chesnut Hill, Massachusetts, Boston College Centre for International Higher Education.
- Boyer, E.; Altbach, P.; Whitelaw, M.J. 1994. *The academic profession: an international perspective* [La profesión docente: una perspectiva internacional]. Princeton, Nueva Jersey, Carnegie Foundation.
- CENECA. 1995. *Informe final. Estudio de evaluación de la campaña parental*. Santiago de Chile, Centro de Indagación y Expresión Cultural y Artística.
- Chile, Ministerio de Educación. 1996. *Programas de la reforma educacional sobre fortalecimiento de la formación inicial de docentes y perfeccionamiento fundamental de profesores*. Santiago de Chile, División de Educación Superior.

- Edwards, V. et al. 1993. *Prácticas de trabajo y socialización en establecimientos de educación media*. Santiago de Chile, PIIE-UCT-ULS-MECE, Ministerio de Educación.
- Murnane, R.; Levy, F. 1996. What General Motors can teach U.S. schools about the proper role of markets in educational reform [Lo que la General Motors puede enseñar a las escuelas estadounidenses acerca de la oportuna función de los mercados en la reforma de la enseñanza]. *Phi delta kappan* (Bloomington, Indiana), vol. 78, n° 2, págs. 108-114.
- OREALC. 1994. Characteristics of the teaching profession and quality education in Latin America [Las características de la profesión docente y la enseñanza de calidad en América Latina]. *Bulletin 34* (Santiago de Chile), agosto.
- Pavez, J. 1994. Recuperar la voz desde las aulas. *La Epoca* (Santiago de Chile), 18 de marzo.
- Schiefelbein, E. 1994. Cartas al Director, Ministro agradece. *La Epoca* (Santiago de Chile), 11 de septiembre.
- . 1995. Adventures of a Minister of Education: Chile in 1994 [Las aventuras de un ministro de educación: Chile en 1994]. *International higher education* (Chesnut Hill, Massachusetts), n° 1, primavera.
- .; Farrell, J. 1982. *Eight years of their lives* [Ocho años de sus vidas]. Ottawa, IDRC.
- .; Tedesco, J.C. 1995. *Una nueva oportunidad*. Buenos Aires, Santillana.
- .; Vera, E. 1992. *En busca de la escuela del siglo XXI*. Santiago de Chile, CPU/OREALC.
- .; —. 1993. Una experiencia exitosa de educación. *Revista de educación*, septiembre.
- Tedesco, J.C. et al. 1994. Quality, pertinence and equity of the educational supply. Report of the interagency top-level mission in support of the Ministry of Education of Chile [Calidad, pertinencia y equidad de la oferta educativa. Informe de la misión superior interagencias en apoyo al ministro de educación]. *Bulletin 33* (Santiago de Chile, UNESCO/OREALC).
- UNESCO. 1992. *The state of education in Latin America and the Caribbean 1980-1989* [La situación de la educación en América Latina y el Caribe, 1980-1989]. Santiago de Chile, OREALC.
- Vaccaro, L.; Schiefelbein, E.; Yáñez, C. 1976. Una experiencia de participación de la familia en el proceso educacional: descripción de diecisiete actividades realizadas por apoderados en una escuela básica gratuita. PIIE (Santiago de Chile), septiembre.
- Wolff, L.; Schiefelbein, E.; Valenzuela, J. 1993. *Improving the quality of education in Latin America* [La mejora de la calidad de educación en América Latina]. Washington, DC, Banco Mundial.