

CONFLICTOS Y ALIANZAS EN LAS REFORMAS EDUCATIVAS. SIETE TESIS BASADAS EN LA EXPERIENCIA CHILENA

JUAN EDUARDO GARCÍA-HUIDOBRO*

PRESENTACIÓN

Mi propósito es reflexionar, a partir de la experiencia personal en la Reforma de la Educación en Chile, sobre la naturaleza de los conflictos y alianzas que prevalecen en el desarrollo de las reformas educativas. Para hacerlo defino sumariamente los principales actores de las reformas, sus relaciones y los espacios de conflicto/cooperación que estas relaciones instauran. Finalmente busco también determinar algunas alianzas y conflictos más específicas y recurrentes.

Abordaré estos aspectos en tres puntos:

- Para ubicar el contexto desde el cual estoy hablando, haré algunas observaciones sobre la Reforma Educación Chilena (1990-2000).
- Enseguida, haré, para los efectos de esta presentación, un análisis del sector educación, distinguiendo diversos niveles de acción, los actores de cada nivel y algunas de las relaciones de alianza y de conflicto que se dan entre los diversos actores.
- Para terminar, expondré siete tesis interpretativas sobre los conflictos y alianzas en las reformas educativas.

LA REFORMA EDUCACIONAL CHILENA

No me parece necesario insistir sobre todas las características de la reforma chilena¹, ya que ella ha estado como telón de fondo de las conversaciones de estos días. Simplemente quisiera caracterizar su propósito, indicar sus grandes líneas de acción y hacer un breve balance de sus resultados.

La Reforma Educacional chilena busca mejorar en forma sustantiva la calidad de los aprendizajes y su distribución social. Esta meta supone dos cambios profundos en la forma de entender la responsabilidad estatal en educación. Por una parte, se ha pasado de un Estado que se hacía cargo de entregar el servicio educacional a todos, a un Estado que se compromete con los resultados que los estudiantes logran a través de la asistencia a la escuela y que pone en el centro de su política los aprendizajes efectivamente logrados. Por otra parte, se ha reinterpretado el concepto de igualdad educativa pasando de una política que entregaba lo

* Jefe de la División de Educación General, Ministerio de Educación, Chile.

¹ Para un tratamiento sistemático de la misma, me remito a dos libros recientes: García-Huidobro (1999) y Arellano (2000).

mismo a todos, a una política que entrega servicios distintos para obtener resultados más homogéneos: criterio de discriminación positiva.

Las grandes líneas de acción para concretar lo anterior son otras tantas formas de apoyar a las instituciones escolares, ya que es en las salas de clase donde esta centralidad de los aprendizajes se juega. Estas líneas son:

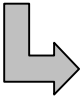
- La puesta en práctica de un conjunto de programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, orientados a grupos especiales de escuelas y liceos para apoyarlos en su proceso de renovación pedagógica, a través del trabajo con los docentes y de la dotación de más medios educativos (libros de texto, bibliotecas, red de informática educativa). Varios de estos programas han sido iniciativas focalizadas en las escuelas de mayor pobreza educativa.
- Fortalecimiento de la profesión docente, a través del aumento gradual y significativo de salarios, de la incorporación de incentivos a los docentes de los establecimientos con mayores niveles de mejoramiento, de actividades de perfeccionamiento, de pasantías en el exterior y de un plan de enriquecimiento de la formación inicial de los docentes.
- Jornada Escolar Completa, mediante la cual se ha ampliado significativamente el tiempo y el espacio escolar recuperándose la asistencia de los alumnos a clase durante todo el día.
- Reforma Curricular, la cual ha reorientado profundamente el currículum de acuerdo a los requerimientos intelectuales y morales actuales, y ha otorgado más autonomía a los establecimientos y sus equipos docentes para presentar planes y programas adaptados a los requerimientos de sus estudiantes.

A esta altura del desarrollo de la Reforma Educacional chilena se puede anotar avances y rezagos. Entre los puntos más logrados está el haber instalado en la opinión pública y en la agenda política la educación como una prioridad estratégica de la sociedad chilena, lo que se ha expresado con claridad en el nivel de gasto público en educación, el cual se triplicó durante la década, pasando de 524.762 millones de pesos en 1990 a 1.487.256 el 2000 (ambas cifras en pesos de igual valor). Esto ha redundado en mejores condiciones de ejercicio de la educación: programas de apoyo a las escuelas, textos de estudio para todos los niños y bibliotecas, computadoras, etc. y en un aumento sostenido de los niveles de aprendizaje, sobre todo de las escuelas más pobres. Los principales rezagos son dos: persiste una fuerte desigualdad en el sistema y no se ha logrado incorporar activamente a las organizaciones del magisterio a la Reforma.

SECTOR EDUCACIÓN: NIVELES, ACTORES Y CONFLICTOS

Para poder reflexionar sobre los conflictos y alianzas que se producen en el desarrollo de una proceso de reforma, es preciso comenzar por determinar cuáles son los actores relevantes del proceso y cuál es el sentido y propósito que establecen entre sí. El cuadro siguiente presenta tres grandes niveles de acción de las reformas educativas: la dirección de la reforma, su realización práctica y el logro de su legitimidad social. Cada nivel tiene una amplitud diferente, actores distintos y –como veremos- da lugar a alianzas y conflictos específicos.

SECTOR EDUCACIÓN: NIVELES Y ACTORES

Sector Educación y Sociedad	Interno Sector Educación	Interno MINEDUC	Nivel conducción Equipo de dirección de la reforma: Autoridades políticas y equipos técnicos
			Nivel gestión Propuesta reformista y actores del sistema: Equipos técnicos y funcionarios; funcionarios y docentes
			Nivel consolidación Reforma y campo político y social: MINEDUC y comunidad nacional

Es posible distinguir al menos tres grandes niveles de acción en una Reforma; en cada uno de ellos hay actores, los que como veremos entran en alianzas y conflictos.

Niveles

El nivel de mayor responsabilidad política es el nivel de conducción de la reforma, que es interno a los ministerios de educación y al gobierno, y que suele estar conformado por dos tipos de actores: los equipos técnicos y las autoridades políticas.

El segundo nivel, llamado en el cuadro nivel de gestión, es el fundamental para que las reformas efectivamente sucedan. Acá, el nivel de actores es mucho más amplio, de alguna manera se incluye a los del primer nivel, pero se agregan todos los funcionarios y docentes del sector educativo. Las relaciones fundamentales y objeto de alianzas y conflictos son acá: de una parte, la relación de los equipos técnicos, muchas veces “recién llegados” a los ministerios y muy cercanos al poder político y los funcionarios permanentes del aparato educativo; de otra parte, también es crucial la relación de estos funcionarios, que son los “mediadores” principales de las reformas, con los docentes, llamados a apropiarse de las reformas y adaptarlas a sus instituciones y alumnos.

Por último, la consolidación de las reformas se da en la sociedad, en el momento en que lo que se anuncia inicialmente como nuevo se hace sentido común, “cultura” de la sociedad. En este nivel es más difícil determinar a los actores, son muchos. Lo fundamental acá es la relación del Ministerio de Educación -rector de la reforma- con la comunidad nacional, a través de una adecuada e interactiva campaña de comunicación social. Para que la reforma se consolide tiene que ser entendida y aceptada por “la sociedad”, que lo es todo, desde la opinión pública, pasando por los partidos, hasta las iglesias.

Como dijimos, estos tres niveles dan lugar a espacios que tienen sus propios conflictos y alianzas. En el cuadro que sigue se enumera, para cada nivel algunas alianzas que dan lugar a logros y/potencialidades de la Reforma y diversos conflictos que la desvían, truncan o entorpecen. El enunciado, tanto de las alianzas como de los conflictos, es bastante claro. La interpretación de los mismos es el contenido de las siete tesis que se exponen en el punto siguiente.

VISIÓN DE CONJUNTO: ACTORES, ALIANZAS Y CONFLICTOS

ALIANZAS	ACTORES	CONFLICTOS
- Se ha construido una visión política compartida. - Se ha logrado equipos técnicos calificados y con alta continuidad.	Nivel Conducción Equipo de dirección de la reforma: autoridades políticas y equipos técnicos.	- Intereses de comunicación discrepantes. - Tiempos distintos. - Postergación de temas conflictivos.
- Reforma interpreta aspectos substantivos de ideología del magisterio: importancia de la educación, igualdad de oportunidades. - Entrega autoimagen profesional positiva a supervisores y funcionarios de la educación.	Nivel Gestión Propuesta reformista y actores del sistema: equipos técnicos y funcionarios; funcionarios y docentes.	- Contradicción entre Prioridades reforma e intereses corporativos de los docentes (demanda de alzas de salarios uniformes; no a incentivos, etc.). - Saber más “positivo” de reformadores y saber docente más “discursivo”. - Los nuevos equipos y los funcionarios de planta (sueldos, motivaciones, prestigio...).
Consenso creciente de importancia estratégica de la educación (prioridad nacional).	Nivel Consolidación Reforma y campo político y social. MINEDUC y comunidad nacional. Amplitud de actores.	- Intereses políticos gobierno/oposición - Libertad enseñanza/derecho a la educación - Información y educación sexual.

Nivel Conducción

El primer espacio es el Equipo de Dirección de la Reforma. El conflicto preponderante a este nivel es entre la técnica y la política. Entre la racionalidad educativa o de efectividad educativa y la racionalidad política, con su consiguiente y necesaria efectividad. Aspectos de toda reforma, pero que no van necesariamente -en cada acción y momento- en la misma dirección.

En el ámbito de la conducción, veo, dentro de nuestra experiencia, como alianzas productivas y necesarias: la construcción de una visión política compartida, el logro de equipos técnicos calificados y con alta continuidad; hay núcleos técnicos que llevan diez años ininterrumpidos de trabajo en el Reforma.

Por otro lado, la contracara de lo anterior: dos aspectos: i.) hay intereses de comunicación discrepantes. Al oír a las autoridades políticas y a los responsables técnicos hablando de la reforma comprobamos que hablan de cosas un poco distintas. Un ejemplo: los técnicos suelen tener consciencia que se está en un proceso cuya consolidación requiere 15, 20 ó más años. Los tiempos políticos son hartos más cortos que eso. ii.) No hay reforma sin una visión política compartida, sin embargo el lograrlo, sobre todo en un gobierno de coalición como el chileno, ha hecho que temas muy sustantivos, pero sobre los que no hay acuerdo, hayan sido dejados de lado. Esto es algo problemático, ya que van quedando un conjunto de conflictos no resueltos que dificultan y empobrecen muchas de las cosas que se están haciendo.

En el segundo nivel, la propuesta reformista se contextualiza en un diálogo con los actores del sistema, fundamentalmente los funcionarios y los docentes. A este nivel, hay dos elementos que son absolutamente centrales en términos de alianzas: i.) la reforma recupera un conjunto muy sustancial de elementos de identidad del magisterio, de ideología del magisterio -en el sentido más positivo- que tiene que ver con la importancia de la educación obviamente, con el ideal de igualdad de oportunidades, con la importancia de lo pedagógico, que han sido unos elementos centrales de la reforma chilena. ii.) Además, la reforma ha tenido una enorme energía en el hecho de haber generado espacios para que los funcionarios públicos, y más concretamente los supervisores y las supervisoras, pudieron empezar a hacer cosas que los energizan y recuperaran una imagen de sí más profesional y más técnica, que estaba muy dañada, porque estaban muy centrados en tareas rutinarias que iban contra su convicción y su identidad profesional más profunda.

A este nivel se dan muchos conflictos. Señalo, a modo de ejemplo, tres importantes y de distinto tipo.

- Hay una demanda centenaria en el gremio de maestros en Chile por un alza de salarios de forma uniformes; desde el punto de vista de una reforma que quiere producir calidad, interesa implantar salarios diferenciados que incentiven el buen desempeño.
- Hay dos formas de “saber” en juego en una reforma. Una, la de los técnicos o reformadores, que suelen poner en acción un conocimiento más positivo proveniente de la investigación social y de la academia. Otra, la de los docentes, que es un saber que se basa más en la experiencia procesada colectivamente por el gremio, el saber pedagógico. Ambos dan pie a discursos racionales y razonables, sustentados en argumentos, pero provienen de lógicas de constitución y de *ethos* culturales distintos lo que genera problemas e incomprensiones mutuas, conflictos en suma.
- En la puesta en práctica de la Reforma deben trabajar juntos grupos con orígenes diferentes. Hay equipos técnicos nuevos que llegan a un ministerio, que se encuentra con la tradición, con funcionarios de planta que tienen otra visión de lo que hay que hacer. Hay varias fuentes de complicación: distintos niveles de sueldo; motivaciones políticas diferentes; distinto aprecio y prestigio profesional. Todo esto complica fuertemente las relaciones cotidianas de trabajo.

Finalmente, a nivel de la sociedad, como se dijo, la mayor alianza con la que terminamos la década es una conciencia social, tanto en los políticos como en los economistas, acerca de la prioridad y del valor estratégico de la educación. Uno de los elementos netos de estos años es el haber sacado la educación desde la trastienda para colocarla como un elemento central en la construcción de la sociedad.

Por el lado de los conflictos, hay muchos; de nuevo algunos ejemplos. Es claro que el conductor de la reforma es el gobierno, por tanto -dado que éste tiene una oposición política legítima- la zancadilla es parte del juego. Hay ahí un nivel de conflicto que implica que cada vez que hay que hacer pasar algo por el poder legislativo, los plazos son artificiosamente largos; puede demorar un año y medio o dos años, sacar algo que se necesita en dos meses. En Chile, hay un consenso sobre la importancia estratégica de la educación, pero bajo él hay un conflicto no resuelto acerca del ordenamiento de la educación que se expresa en dos oposiciones muy cercanas una de otra: la pugna entre los principios de libertad de enseñanza y de derecho a la educación; y la discusión sobre el rol del Estado (y del mercado) en educación. Muchas veces, lo que se está disputando no es el qué de las cosas, sino el derecho del Estado a regir y conducir la educación. Finalmente, yo diría que tenemos un conflicto cultural entre tradición y cambio, que se ha expresado durante estos 10 años, sobre todo en los temas morales, por ejemplo, en educación sexual. Tal vez es una de las cosas que nos ha hecho gastar más tiempo, desde el punto de vista de la agenda más pública o de comunicación.

SIETE TESIS SOBRE LAS REFORMAS Y SUS CONFLICTOS

A continuación, y muy esquemáticamente, las tesis, que no son sino afirmaciones para discutir.

Primera Tesis

Las Reformas son Esencialmente Procesos Comunicativos

Se trata de una tesis general, que busca una interpretación global del proceso de cambio o reforma educativa y de la naturaleza de las alianzas y conflictos de los actores con relación a ella. Al respecto, se postula que las alianzas y conflictos se dan fundamentalmente en el campo simbólico discursivo y que los otros conflictos ligados al desarrollo de las reformas educativas -por ejemplo, las discusiones de salarios, de cuántos niños tienen que haber dentro de las clases, sobre las formas de construir o no construir una escuela; etc.-, suelen estar sobrecargados de estas interpretaciones culturales. El corolario más importante de esta tesis es que los esfuerzos por “comunicar” la reforma no son “externos” o “posteriores” a ella, sino que la constituyen. El éxito o el fracaso de las reformas se juega en este plano; su enriquecimiento a través del diálogo y la participación también es un proceso comunicativo. Un segundo corolario es entender que las alianzas y los conflictos que surgen al hacer políticas educativas se hacen en el terreno cultural; se trata de políticas que buscan mejorar la calidad de vida de las personas, las que se ejecutan en el plano de la discusión, de la persuasión, de la argumentación.

Segunda Tesis

El Discurso Político-Técnico de la Reforma Contiene Tensiones Insoslayables

Nos vamos a referir a modo de ejemplo a dos tipos de estas tensiones.

La primera es una oposición a nivel del sujeto del discurso. Hay a este nivel dos afirmaciones verdaderas, pero opuestas. Una es “el Gobierno hace la Reforma”; esto es verdad, ya que sin una iniciativa y un liderazgo gubernamental no hay reforma. Se trata además de una afirmación que el Gobierno, por razones políticas, debe comunicar y hacer valer delante de la ciudadanía y de una declaración necesaria al desarrollo de la reforma, ya que su carácter de obra de un gobierno es lo que le da legitimidad política y le abre un espacio político. Sin embargo, esta afirmación es opuesta a otra aseveración igualmente cierta: “los docentes y las escuelas hacen la Reforma”. En la realidad, la reforma la hacen los docentes o no se hace. Este doble discurso resulta, muchas veces en que el discurso gubernamental que, por un lado, abre espacios a la reforma, por otro -como expropia el trabajo docente y lo deja en un segundo lugar-, resta energías allí donde son más necesarias: en las escuelas y en las salas de clase. Ninguno de los dos aspectos del discurso se puede suprimir: ¿cuál es la buena dosis entre ellos?

La segunda tensión es clásica. Es la oposición clásica, en el ámbito de las obras y del tiempo, entre la política y el cambio educativo. La política requiere cambios visibles, rápidos y globales; entonces, cuando un político habla de la reforma se refiere a lo más externo y espectacular: señala que “hemos” triplicado el gasto, antes se entregaban 2 millones de textos de estudio, ahora “estamos” repartiendo 8 millones, etc. El cambio pedagógico, el mejoramiento y la pertinencia de los aprendizajes es incremental, situado en la escuela y escondido en la sala de clases, o sea, es casi opuesto a la política. Cuando vamos al tema de la equidad, pasa más o menos lo mismo: el gastar plata en discriminación positiva es lo menos visible que hay. A nivel de una comuna, para un alcalde, mejorar la escuela que tiene en la plaza del pueblo es una apuesta política muy razonable, ir a mejorar las escuelitas que están en la precordillera y que ven solamente él y ocho personas alrededor de la escuela es, políticamente, muy poco rentable. Todo el tema de la discriminación positiva, central si una reforma quiere incidir en la igualdad de oportunidades, también tiene una contracara política complicada: se llega a menos personas y a las menos influyentes.

Tercera Tesis

Los Docentes son los Actores Estratégicos de las Reformas

Se trata de algo obvio, que se ha dado siempre, pero que adquiere más relieve hoy. En las viejas reformas cuya meta central era aumentar la cobertura del servicio educativo, había cierto equilibrio entre el rol docente y el rol de las administraciones que debían construir escuelas, proveer de materiales, generar condiciones para que se prepararan más docentes, etc. En las reformas actuales, cuyo meollo es el aprendizaje, lo central es lo pedagógico, las formas de enseñar y aprender.

Esta centralidad de los docentes hace que tanto las alianzas como los conflictos docentes sean lo fundamental de las reformas.

Los docentes se presentan siempre de cara a las reformas de dos formas y ambas dan lugar a alianzas y conflictos importantes y distintos: son grupos de profesionales que trabajan en una institución educativa y son un gremio con unidad y representación nacional.

Cuarta Tesis

Las Reformas no Suelen ser Iniciativas de los Docentes

Esta tesis es la contracara de la tesis anterior. El actor central para la realización de las reformas son los docentes, pero las reformas nunca parten de los docentes, sino de una combinación de actores políticos y técnicos (entre los que, indudablemente, habrá docentes). Esta "externalidad" del origen de las reformas respecto a los docentes, sumada al rol activo "intrínseco" que ellos deben tener para el desarrollo y éxito de las reformas, lleva a resaltar que el buen resultado de las reformas depende de las alianzas del equipo dirigente de la reforma con los docentes.

Quinta Tesis

Los Actores del Campo Educativo Poseen Lenguajes Distintos

Los actores del campo educativo poseen lenguajes distintos. Cuando hablo de lenguajes, me refiero a racionalidades distintas, saberes distintos. El saber de los reformadores suele estar más cargado hacia un saber positivo; hablan con hechos, hablan con estadísticas, hablan con costos y financiamientos, hablan con historia. Mientras, el saber de los maestros es mucho más hermenéutico, mucho más argumentativo, es un saber que reside mucho más en el acumulado de la experiencia colectiva de los docentes y tiene mucho que ver con los procesos de identidad. No es posible postular que uno sea un discurso racional y el otro no; ambos son discursos razonables, llamados a confrontarse y sintetizarse en propuestas capaces de transformar lentamente la práctica y el saber pedagógico.

Sexta Tesis

El Peso de la Tradición Es más Fuerte en el Campo Educativo que en otros Ámbitos de la Política Social

El peso de la tradición es más fuerte en el campo educativo que en ningún otro ámbito de la vida social, lo que complejiza el ámbito educativo en cuanto espacio de política social.

Hay por lo menos tres fenómenos que explican este tradicionalismo:

- El primero es que la escuela posee una muy larga tradición. Si vamos a sus orígenes, se pueden contar alrededor de ocho siglos haciendo las mismas cosas y organizando la práctica educativa del mismo modo.
- Además, esta "tradición" ha sido vivida por cada ciudadano por muchos años y por los maestros por cerca de 15 ó 16 años de su vida. Es algo que uno valora, porque invirtió personalmente en ello.
- Finalmente, la mirada hacia adelante, en las escuelas están los niños; están mis hijos, están mis nietos. Las personas están dispuestas a arriesgar muchas cosas en la vida, pero no arriesga con ellos, entonces también hay un elemento de peso de la tradición fuerte.

Séptima Tesis

La Apertura al Cambio y la Incertidumbre son Consustanciales a las Actuales Reformas

De nuevo, esta tesis es la contracara de la anterior, con ella se quiere afirmar que en las actuales reformas el tradicionalismo arraigado en el sistema educativo se ve desafiado, lo que es también fuente de alianzas y de conflictos

Estas son las primeras reformas que ponen en duda los supuestos con los que los sistemas educativos han funcionado durante los últimos ocho siglos: la escuela nace y crece en una época donde el conocimiento era escaso y difícil de comunicar; de hecho la escuela magisterial fue por mucho tiempo la única forma de comunicarlo y de masificarlo. Hoy enfrentamos nuevos desafíos formativos: complejos y sin pautas. Casi la única certeza que tenemos es que lo que tenemos, como está, no sirve: la estructura de la escuela viene de un mundo que ya no existe. El conocimiento es de una cantidad desmedida y crece y se multiplica en forma vertiginosa; su comunicación es constante, múltiple y también creciente. Frente a todas las formas y nuevas tecnologías de comunicación la escuela, perdió su monopolio y pasó a ser un medio entre otros. Por otra parte, los desafíos formativos son mucho más complejos; se trata de enseñar a pensar, de enseñar a discernir moralmente, en una sociedad donde las pautas de socialización se destruyen. A una escuela debilitada se le pide mucho más que antes. Este peso enorme de la tradición nos juega una pasada mala.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

GARCÍA-HUIDOBRO, J. E. (ed.). 1999. La Reforma Educacional Chilena (1990-1998). Madrid, Editorial Popular.

ARELLANO, J. P. 2000. Reforma educacional, prioridad que se consolida. Santiago, Editorial Los Andes.