



Biblioteca Virtual

Organización
de Estados
Iberoamericanos

para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

Revista Iberoamericana de Educación
Número 12
Monográfico: Educación y Gobernabilidad
Democrática

Datos Artículo

Título: Las conversaciones de Talca:
gobernabilidad democrática y educación

Autor: Graciela Messina

Las conversaciones de Talca: governabilidad democrática y educación

Graciela Messina (*)

La educación para la democracia «como un compromiso de todos» y el principio que afirma que «un sistema educativo es legítimo si engendra confianza en sus propias instituciones», fueron dos ideas centrales de la Declaración de Concepción, emanada de la VI Conferencia Iberoamericana de Educación, convocada por el Ministerio de Educación de Chile y la OEI, y que merecen enmarcar este texto. En el marco de dichas reflexiones, se presenta en estas páginas el debate que tuvo lugar durante la Consulta de Expertos sobre Gobernabilidad Democrática y Educación, que tuvo lugar en Talca, Chile, del 9 al 11 de mayo de 1996.

Los debates se reproducen conservando la estructura de diálogo e indicando los nombres de los participantes; la versión que sigue se basa en la relatoría original y ha sido sintetizada, confrontada con los debates grabados y sometida a una transposición inherente a la transformación de los actos de habla en hechos de escritura. Esperamos que los participantes de la consulta se sientan representados por esta versión, donde nos tocó la tarea de conciliar tres criterios que entran en tensión entre sí: fidelidad, pertinencia y legibilidad.

45

Introducción

La categoría gobernabilidad incorpora en el discurso educativo la dimensión de la confianza, la participación y el consenso. Aún más, implica un punto de vista explícitamente político de la realidad educativa

(*) Graciela Messina es socióloga, investigadora en Educación, profesora de la Maestría Latinoamericana en Investigación Educativa (UAHC/PIIE) y consultora de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, OREALC/Unesco. Asimismo, colabora en el desarrollo de las actividades programáticas de la OEI.

que da cuenta tanto de los procesos pedagógicos como de los institucionales. Se supera, además, una visión disciplinadora-socializadora de la educación para transitar hacia la función político-ética, donde el valor de justicia adquiere un papel fundacional.

Si la gobernabilidad de los sistemas educativos se analiza simultáneamente con la gobernabilidad de la democracia, se crea una relación de continuidad entre educación, sociedad y Estado. La gobernabilidad remite a la revisión del orden corriente y a la creación de un orden nuevo. Cualquier fenómeno educativo puede ser analizado en términos de gobernabilidad: la educación básica y su devaluación en términos del mundo del empleo; la credibilidad de la educación media; la juventud y su inserción educativa y social; el analfabetismo funcional y la educación de adultos; las relaciones entre la educación formal y la educación no formal; la propuesta de la educación permanente. Gobernabilidad está referida, en última instancia, a la educación como medio de integración y movilidad social. Gobernabilidad y democratización son una y la misma cosa. Reivindicar el tema de gobernabilidad como parte de la discusión política en Iberoamérica es una manera de reafirmar la legitimidad, y, por ende, la eficiencia y la eficacia social de la democracia.

1. **Marco de referencia de la primera sesión** (9 de mayo en la mañana)

Considerando que esta reunión es la primera dentro de un proceso de consulta que culminará en la Conferencia de Ministros de Educación de Iberoamérica, se propone elaborar políticas educativas sobre gobernabilidad, equilibrando teoría y pragmatismo. Se comenzará con el tema de gobernabilidad en el marco del Estado.

PRIMER TEMA:

Gobernabilidad democrática: conceptos y elementos

Raúl Urzúa:

La presentación del tema, que es mi responsabilidad en este día, me lleva a analizar la relación entre gobernabilidad y democracia. Hoy, en América Latina, no se observan amenazas de golpes de Estado, sino tendencias más soterradas, tendencias mundiales que ponen en peligro la democracia; ésta ha cambiado de carácter aun cuando persiste la democracia como procedimiento. En efecto, se ha producido una crisis de representación, una crisis de la «matriz sociopolítica», que incluye los

órganos del Estado, los congresos, partidos políticos, poderes judiciales. Todos ellos no son percibidos como representativos por la población; por el contrario, se observa volatilidad, indiferencia frente a la política; aún más, se asocia política con delincuencia. Esta situación responde a dos causas directas: los efectos de las políticas económicas, por un lado, y la corrupción, por el otro; sin embargo, las causas indirectas son las más importantes: globalización, mayor diferenciación social, cambio cultural, cambio en la relación entre economía y política. El tema que trataremos de dilucidar es qué hacer en esta etapa.

Manuel Antonio Garretón:

Un riesgo en el cual se puede caer al hablar de gobernabilidad es pensarla en términos administrativos o como un problema administrativo, asociándola con eficacia y eficiencia; en este esquema, una sociedad que esté bien administrada es equivalente a una sociedad con gobernabilidad; estaríamos regresando al concepto de gobernabilidad de Hamilton, a la propuesta de cómo contener demandas, suprimiendo actores sociales. Es importante destacar que, en la literatura sobre el tema, la gobernabilidad no se define. La gobernabilidad se ve afectada por la globalización, ya que las decisiones se toman fuera de los Estados nacionales y de su control. ¿Cómo se reconstruye el Estado? Hoy el tema no es económico sino político; el tema es cómo se reconstruye el Estado y se interviene el mercado. Nos interesa la gobernabilidad democrática, ya que la gobernabilidad a secas se limita a contener demandas.

47

Hoy se asiste a un doble estallido de la polis «por arriba y por abajo»; por arriba, por la globalización; en la explosión «por debajo» inciden tres factores: a) la explosión de identidades: se reivindican derechos que remiten a la diversidad (las mujeres, los jóvenes, las etnias, etc.) y que son lo opuesto a los derechos humanos, con su carácter universal; b) el nuevo carácter de la exclusión, ya que los excluidos han roto con el vínculo de necesidad entre opresor y oprimido; los excluidos son una categoría antes que actores, con una unidad estructural entre ellos; los excluidos son para los otros «personas que sobran», personas que no son funcionales); y c) la expansión del horizonte normativo de la ciudadanía, la aparición de nuevos campos de ciudadanía como el género y el medio ambiente.

¿Cuáles son las consecuencias de esta explosión de la polis?: a) desaparece la clase media, en circunstancias en que el referente social de los sistemas educativos fue la clase media; b) emergen temas sin representación política; c) se observa la desarticulación de los actores, desaparecen los actores clásicos; aún más, el mercado es el actor.

¿Cómo se reconstruye la polis y la gobernabilidad democrática?: el problema es político, se propone reestructurar los actores sociales desde el Estado democrático; esto implica redefinir el papel del Estado e intervenir el mercado. Quiero manifestar que quedan dos opciones: el régimen democrático o los poderes fácticos.

Rafael del Águila:

En mi opinión, no es necesario definir la gobernabilidad, ya que ésta se reconoce por sus manifestaciones y sus consecuencias. Un punto a destacar es que interesa el fortalecimiento de la ciudadanía, no el fortalecimiento del Estado. Además, el tema de la participación es controvertido; algunos autores proponen conciliar participación con apatía, para evitar la inflación de demandas. Si asumimos la hipótesis democrática participativa, la tarea del Estado es la creación de ciudadanos capaces de juicio político; esta capacidad requiere de la presencia de foros donde participar. La sociedad atomizada produce lo contrario.

Marco Antonio Rodríguez:

En relación con el tema de la gobernabilidad, se destacan tres puntos: a) la democracia es un proceso a construir en la práctica social; en este sentido no se logra por decreto, ya que las personas conservan sus conductas autoritarias; b) se observa una ausencia de políticas sociales y la limitación de los derechos políticos, económicos o ambos; la liberalización se confunde con la ausencia de políticas sociales; c) se observa un cierto recelo a los modelos de Estado y sociedad. Propongo considerar un documento de la ONU, «Agenda para el desarrollo», que plantea un modelo de sociedad donde se elimina la pobreza y se promueve la participación, el desarrollo y protección del medio ambiente y la formación de los recursos humanos.

48

Bernardo Toro:

Interesa diferenciar dos concepciones de gobernabilidad: a) la gobernabilidad positiva, que implica crear un nuevo orden para la dignidad de todos; un orden autofundado que conlleva un proyecto ético; b) la gobernabilidad negativa, que supone resolver demandas sin fracturas.

Es importante recordar que los derechos políticos para el esquema liberal se reducían al derecho al voto; sin embargo, los ciudadanos tienen la capacidad de crear el orden en que están dispuestos a vivir, así como a cumplir el acuerdo y proteger el orden para la dignidad de todos; éste es un proyecto ético, que supera la propuesta liberal; en síntesis: ¿qué

tenemos que construir? Mi respuesta es: un orden autofundado. Estimo que la democracia hay que «inventarla»; ¿cómo se realiza esta invención?: construyendo gobernabilidad.

Raúl Urzúa:

Me interesa destacar que se están planteando diferentes concepciones de gobernabilidad: para algunos es una aspiración, para otros una realidad.

Rafael del Águila:

Si se asume la gobernabilidad como aspiración estamos regresando al concepto más antiguo de gobernabilidad; la gobernabilidad es, antes que nada, gobernabilidad en democracia y educación para la democracia.

Raúl Urzúa:

La ciudadanía es una aspiración cambiante, histórica, que entra en conflicto con la sociedad de mercado.

Sergio Arzola:

La gobernabilidad es un acto político, y, sin embargo, la gobernabilidad no es «de los políticos». Interesa destacar tres puntos: a) la crisis de representatividad que afecta a las organizaciones políticas; b) las demandas y las normas protegen de las fracturas; gobernabilidad es saber vivir y gobernar con los problemas antes que resolverlos o anularlos; c) ante la privatización de los valores, se postula el respeto a la diversidad y la construcción de espacios comunes; es necesario un mínimo de valores compartidos, si no, no hay gobernabilidad posible; en educación es importante definir cuáles son los espacios comunes y los diferentes. La gobernabilidad supone el respeto a la heterogeneidad.

Raúl Urzúa:

La participación implica riesgos: a) el populismo, que maneja las demandas; b) la participación es, ante todo, la participación de quienes tienen poder; en el caso de Chile, la descentralización hacia las regiones ha significado dar poder a quienes tienen poder.

Bernardo Toro:

Mientras en América del Norte se creó un orden nuevo -lo público surgió desde la sociedad misma-, en América del Sur se impuso un orden

sobre otro. Siguiendo a Octavio Paz, la tarea nunca realizada es construir un orden autofundado.

Rafael del Águila:

La gobernabilidad democrática se construye sobre la base de la participación y legitimando la coexistencia de orden y diversidad; mientras el liberalismo «privatizó» las diferencias, lo que se propone es resolver las contradicciones asumiendo como eje la participación.

Graciela Frigerio:

Propongo repensar y resimbolizar lo público, así como el concepto de democracia representativa *versus* democracia participativa; sin espacio público hay que cerrar la educación y desaparece la polis. La participación y la resimbolización de lo público son condiciones necesarias para la educación y la gobernabilidad. No es casual que el término “público” haya desaparecido del vocabulario corriente. En el mismo sentido, las reformas educativas hablan de participación, y, sin embargo, excluyen la participación.

50

Vanilda Paiva:

El sistema social y educativo produce exclusión; para crear gobernabilidad en una situación de exclusión se necesita crear oportunidades de participación y promover el fortalecimiento del Estado.

Ramón Casanova:

Cómo se realiza el desafío de la gobernabilidad, entendida como la aspiración a una sociedad autoconstruida, en sociedades dualizadas o, para ser más preciso, sociedades re-dualizadas, con destrucción del tejido institucional, juegos perversos, corporativización de los actores, nueva pobreza, elitización educativa; en síntesis: ¿cómo se construyen capacidades políticas en este contexto?

Manuel Antonio Garretón:

Me interesa precisar una definición normativa de gobernabilidad y de ciudadanía. Discrepo con Octavio Paz (citado por Bernardo Toro): en América Latina se creó un orden; es más, son compatibles la creación de ciudadanía y de Estado. Asimismo, quiero traer a esta mesa dos conceptos, para dejarlos atrás: Estado subsidiario y autorregulación por el mercado; ambos suponen una concepción de sociedad como suma de

individuos y omiten que en la autorregulación existe regulación; además, ¿quiénes regulan?: los poderes de turno.

Raúl Urzúa:

Si bien estamos negando o rechazando las categorías de Estado subsidiario y la autorregulación por el mercado, propongo incorporar dos conceptos al debate: la regulación desde o por el Estado y el principio de *accountability* o rendición de cuentas; tanto regulación como *accountability* se relacionan con participación.

María de Ibarrola:

Se atribuyen al Estado distintos significados; propongo repensar lo público; en el marco del liberalismo, lo público incluye la diversidad y la exclusión social; aún más, los excluidos ya no son ejército de reserva; la educación pública -gratuita, obligatoria y laica- está en crisis en todos los países de la región.

Daniel Filmus:

En la sociedad actual la democracia coexiste con la exclusión social; por su parte, la escuela integra o intenta integrar lo que la sociedad expulsa. Nos preguntamos: ¿qué hacer, cuál es el papel del Estado? Estimo que el Estado no tiene que encargarse de la producción directa sino de la distribución. Me pregunto también si es posible la educación de calidad y de equidad con un modelo social de exclusión; más aún, la gobernabilidad democrática es posible cuando coexiste la exclusión social con un modelo de calidad y equidad en educación.

Raúl Urzúa:

Quiero destacar que las encuestas de opinión detectan que las personas tienen una percepción de que no existe exclusión; las personas están incorporadas a través del mercado; en Chile coexiste la exclusión objetiva con una dimensión subjetiva: la percepción de la inclusión; los ciudadanos están endeudados e incorporados mediante las tarjetas de crédito; no estoy avalando esta situación sino me interesa identificar qué factores llevan a que la percepción se aleje tanto de la realidad; en mi opinión, las tarjetas de crédito obligan a integrarse en un sistema legal, a incorporar reglas y a crear una ilusión de inclusión.

Bernardo Toro:

Según García Canclini, buscamos elementos de identificación; si la sociedad no brinda estos elementos, buscamos otros mecanismos, tales

como el consumo; en ese ámbito, las marcas producen identificaciones y pertenencias, subculturas juveniles; éstas se hacen realidad a través de los símbolos, el mercado, la música; eso destruye una concepción educativa de que los jóvenes carecen de algo (por definición: adolescentes); los sistemas de identificación de los jóvenes son simbólicos: la moda, la música, la ecología, todos elementos simbólicos.

El tema de lo público justifica un comentario; me pregunto por qué destruir lo público. En el mismo sentido, tenemos dificultad para pensar el Estado; se piensan como equivalentes el Estado y lo público. Es importante considerar lo público como proyecto ético. ¿Qué es lo público?: lo que conviene a todos; la gobernabilidad es parte de este proyecto.

Enrique Correa:

Estado, gobernabilidad y público son categorías que pertenecen al mismo juego social. En realidad, estamos en una etapa post-neoliberal. Si nos preguntamos qué define al neoliberalismo veremos que las cuatro características centrales del mismo son: a) se replegó el Estado por el mercado; b) competitividad en las ventajas de los productos; c) instituciones fuertes; d) capacidad para contener demandas. Hoy están en crisis estos cuatro principios. Hoy gobernabilidad equivale a buen gobierno y a participación. Además, educación y gobernabilidad están muy vinculadas. Las políticas públicas son el punto de encuentro entre el ciudadano y el Estado y constituyen el «corazón de la gobernabilidad»; en ese lugar se juega la gobernabilidad. Son necesarias políticas públicas de buena calidad, participativas y sometidas a mecanismos de evaluación ciudadana. Aún más, se requiere de un Estado antes que de participación.

52

Graciela Frigerio:

El Estado debe ser concebido como un espacio de eficiencia simbólica; al mismo tiempo, la escuela podría ser un espacio de discusión de la exclusión; la construcción colectiva de calidad tiene lugar en el marco de discursos contradictorios.

Enrique Correa:

Estamos en una etapa de reformas del Estado. La calidad no es de recursos sino de gestión y de pluralidad en la gestión; nos alejamos del principio del Estado como un ejecutor directo necesario.

Manuel Antonio Garretón:

La igualdad es una categoría adecuada para reconstruir el Estado; por el contrario, la equidad es una categoría neoliberal y referida al

individuo que «nivela por abajo». La igualdad implica disminución de las distancias entre unos y otros y sistemas redistributivos no coercitivos. En Chile se han producido avances notables en equidad y no en igualdad.

Raúl Urzúa:

Se observa un mejoramiento de las condiciones de vida, si bien se mantiene la desigualdad. Ciertamente, la disminución de la pobreza es más lenta; se comprueba la incapacidad de actuar sobre la indigencia y el ingreso sigue desigual; sin embargo, ha tenido lugar el mejoramiento de las condiciones de vida aunque se conserve la desigualdad. Se observa desigualdad de acceso a los servicios y una sensación o conciencia de desigualdad respecto de este acceso diferencial a los servicios; también existe desigualdad de salarios.

Manuel Antonio Garretón:

Se ha logrado mayor «incorporación» o mejoramiento relativo, pero persiste la desigualdad. Las encuestas muestran más equidad; la gente siente: «entré», pero la desigualdad sigue; mejoró su situación relativa; la justicia favorece a los poderosos; todas las demandas de igualdad siguen sin respuesta.

53

María de Ibarrola:

La calidad requiere de la igualdad y la justicia; gobernabilidad se asocia con legitimidad y eficacia; calidad se relaciona con objetivos y a ellos se subordinan los medios; la calidad no es posible con educación desigual; la suma de los intereses privados no hace la educación pública. ¿Equidad o igualdad?: la equidad no nos lleva a la justicia; la educación gratuita fue la distribución social posible y la menos conflictiva.

Daniel Filmus:

Es importante destacar que se producen procesos de legitimación de la desigualdad; en este sentido, las encuestas reflejan la legitimación de la desigualdad.

Raúl Urzúa:

Es importante cautelar la calidad de las políticas públicas; además, la diferencia entre lo que dicen los políticos y lo que llega a la gente se explica por la gestión; de ahí que la gestión de las políticas públicas es un eje para garantizar la calidad.

María de Ibarrola:

En las políticas públicas cuentan, en primer lugar, los objetivos; la gestión no es autónoma ni explica por sí los problemas de calidad.

Bernardo Toro:

Lo público es lo que conviene a todos para su dignidad; hay que proponer la promoción de la igualdad desde el Estado; los derechos humanos son el norte ético del Estado.

José Torreblanca:

La exclusión es un concepto cultural y abierto a múltiples significados y estructuraciones.

Raúl Urzúa:

Se observan diferencias en la exclusión entre y al interior de los países.

54

Rafael del Águila:

Existen mecanismos de exclusión; por definición, los excluidos son los que no juegan; dentro de estos, los más excluidos son los que no quieren jugar, los excluidos que quieren participar están en mejor posición; por ejemplo, los indígenas no quieren participar; su juego consiste en reafirmar la diferencia; se pueden ofrecer vías educativas y ellos las rechazan. El juego democrático consiste en ofrecer a todos igualdad de oportunidades y no de resultados; es necesario un sistema educativo que ordene las diferencias; es necesaria también una intervención estatal que promueva esos valores; el horizonte ético de los derechos humanos está muy bien, pero es minimalista y tiene que ver con gobernabilidad; me pregunto: ¿cómo reivindicar el derecho de igualdad de género en comunidades que no creen en la igualdad entre los sexos?

Ramón Casanova:

Los sistemas educativos han cumplido una función de integración social y, al mismo tiempo, han reproducido desigualdades; además, los sistemas educativos producen «desechos»; me pregunto qué entender por igualdad; la educación implica un valor democrático; buena parte de la igualdad tiene que ver con calidad y eso es gobernabilidad.

Graciela Frigerio:

El Estado ha creado la educación pública, con sus postulados de gratuidad y obligatoriedad: ha colocado la educación pública en una posición que no puede ser modificada. La categoría de igualdad contiene una gran capacidad explicativa y tiene una importancia social y filosófica. Sin embargo, asistimos al retroceso de la conciencia, tanto en la opinión pública como en la comunidad de los investigadores; hemos dejado de lado palabras organizadoras como educación pública.

Enrique Correa:

La responsabilidad del Estado es «educación de igual calidad para todos»; quiero recordar que la educación pública -gratuita y obligatoria- no es suficiente, ya que continúa operando como un mecanismo de reproducción de la desigualdad.

Vanilda Paiva:

América Latina se define en términos de diversidad; no existe la América Latina como algo abstracto y unitario. Existe una «intensa inclusión excluyente» y no la exclusión de la que ustedes hablan. Aún más, la cultura escolar ha sido arrasada por los sectores pobres; la violencia ha entrado a la escuela y crea inadministrabilidad (a modo de ejemplo, las directoras tienen que pedir permiso a los jefes de barrio y son confrontadas en todos los conflictos locales); esta situación hace sistema con los bajos salarios de los profesores; quiero enfatizar como muy grave la no gobernabilidad de las escuelas pobres.

Elba de Sá Barreto:

La descentralización conlleva políticas homogeneizadoras semejantes a las del Estado centralizado. En las democracias es importante dar respuesta a la igualdad y a la diversidad; hay que incorporar nuevas culturas y nuevos actores silenciados en el trayecto escolar y no sólo los valores universales.

Sergio Arzola:

Se observa una disonancia: por un lado, la exclusión social y cultural, la exclusión tanto de los que juegan como de aquellos que no quieren jugar; por el otro, la tarea de formar para la solidaridad que se asigna a la escuela. Quiero destacar que se atribuye a la escuela esta función de formar para la solidaridad cuando los criterios de éxito son

otros; esto resta credibilidad a la escuela. Un comentario en relación con la equidad: siguiendo a Aristóteles, equidad es la corrección, la norma general que, en cuanto tal, permite la justicia en lo particular; de ahí la importancia de hablar de igualdad. Calidad consiste en que los estudiantes encuentren un destino social y no mediciones de rendimiento; participación no se reduce a activismo; participación es entender el conocimiento de otra manera, como proceso de creación colectiva.

Marco Antonio Rodríguez:

Los pobres cuentan, tanto en salud como en educación, con servicios sociales destrozados; en educación, calidad se relaciona con igualdad e inclusión en el nivel de la educación básica. Es necesario dar importancia a todos los niveles educativos, en vez de «la guerra entre los niveles», que prioriza la educación básica; un traslado intersectorial de recursos, tales como desde el área de defensa, o cambios en el sistema de recaudación fiscal.

Manuel Antonio Garretón:

Es necesario plantear la calidad para todos y, al mismo tiempo, una calidad diversificada, ya sea urbana, rural, etc. Si bien es cierto que se observa una intensa inclusión simbólica, principalmente por la televisión, ésta marca la exclusión. El excluido es aquel que no tiene un interlocutor. Quiero diferenciar entre equidad, que tiene que ver con igualdad de oportunidades, e igualdad, que implica reducir la distancia entre categorías. En el mismo sentido, la escuela protege, la escolarización es importante.

56

Elba de Sá Barreto:

Un obstáculo para la gobernabilidad es la influencia de las agencias internacionales, la descalificación de informaciones alternativas y la determinación de políticas desde el control del financiamiento.

María de Ibarrola:

Es necesario ofrecer calidades diferentes sin crear segmentación, dar respuesta a la diversidad sin conservar desigualdades. Por otra parte, me interesa analizar la participación del maestro, en particular la función de éste como funcionario público y la dependencia que implica, en los nuevos sistemas de financiamiento compartido, estar financiado por los padres; el maestro ha sido reducido a un ejecutor; el financiamiento público equivale a bajos salarios para los maestros.

Juan Ruz:

La democracia está amenazada por la propia educación, que no se hace cargo de la formación de los ciudadanos. Nuestra tarea es confrontar la educación con los supuestos de la democracia, que postula la autonomía de los ciudadanos; a su vez, las democracias son cada vez más formales o tecnocráticas; las reformas educativas, por su parte, no consultan a los maestros; los ministerios de educación actúan de espaldas a los actores.

Raúl Urzúa:

En síntesis, iniciamos la sesión ubicando el problema de la gobernabilidad en los términos más generales, analizando las consecuencias de la explosión por arriba y por abajo de la polis y proponiendo la redefinición de las funciones del Estado y la redefinición de lo público. Se ha puesto énfasis en la función reguladora del Estado y en la participación. Hemos analizado las categorías de exclusión, igualdad y equidad y revisado los supuestos que contienen. Hemos acordado integrar la diversidad con la unidad, así como percibido que hay exclusiones diferentes en cada país. A partir de este diagnóstico nos resta una tarea de nivel normativo: definir modalidades de participación para contribuir a cambiar la situación. En este marco me interesa enfatizar que la calidad de las políticas se mide no solo por resultados sino también por el proceso de formulación.

57

2. **Marco de referencia de la segunda sesión** (tarde del 9 de mayo)

SEGUNDO TEMA:

Aportes de la educación a la gobernabilidad democrática: política y educación; la función política de los sistemas educativos

Manuel de Puelles:

Mi tarea es presentar las ideas centrales de esta sesión; quiero destacar la importancia de un enfoque político de la educación; asimismo, la ausencia de literatura sobre gobernabilidad y educación; tampoco ha existido una preocupación de los académicos por las políticas públicas en educación; el estudio de las políticas sociales ha sido sobre salud, urbanismo y no sobre educación; la ciencia política ignoraba la educación desde el punto de vista de la política; cuando se escribe «Poder e ideología en educación» (Karabel y Halsey), este texto representó un gran avance para la sociología de la educación y la economía de la educación; es importante señalar que, mientras tanto, en educación y

política reinaba el vacío, aunque sobre educación y democracia se hubieran escrito ríos de tinta. A partir de la ausencia de teoría sobre la relación entre educación y política, se estima que es pertinente elaborar políticas públicas que den cuenta de esta relación. Me pregunto: ¿cuáles son las funciones públicas de la educación (es un mecanismo de reproducción social o un instrumento de cambio)?; ¿cuál es el nivel de autonomía de los sistemas educativos y de los cuerpos de profesores?; ¿cuáles son los efectos políticos de la escuela (que no es una institución «política» en un sentido restringido de política)?; ¿cómo se dirime el tema de la democracia y de la formación para la democracia?; ¿cómo se forma en valores democráticos?; ¿cómo se hace realidad la transversalidad de los valores en el currículo escolar?; ¿cómo se articulan educación y Estado, educación e igualdad?; ¿cómo se resuelve el tema de lo público en Estados débiles y en Estados fuertes?

Enrique Correa:

El neoliberalismo apuntó a una disolución de lo público; las reformas están muy avanzadas en países como Chile o Argentina. En este marco, reconstruir lo público no es lo público pre-ajuste; debemos ser conscientes de la globalización; se requiere de un marco flexible y de incentivos diferenciales para los maestros, si no, el sistema educativo es ingobernable, la innovación se detiene y se pierde el sentido de misión.

58

Manuel de Puelles:

La autonomía de la escuela es condición necesaria para la participación: autonomía en todas las dimensiones y no sólo administrativa; autonomía y participación se entrelazan.

Vanilda Paiva:

Es preciso crear condiciones de gobernabilidad; se han depositado muchas esperanzas en la educación como constructora de la democracia; me pregunto si es posible hacer esta tarea en la sociedad de masas, con cuerpos de docentes que han perdido su condición de funcionarios.

Manuel de Puelles:

¿Cuál es la política adecuada de formación masiva de docentes?; ¿representa acaso un cambio cualitativo respecto del pasado?

María de Ibarrola:

Profesionalización y salarios docentes son las dos caras de una misma política; no existe democracia ni gobernabilidad en abstracto; en

este marco, me parece importante destacar que ha tenido lugar en América Latina un ataque sistemático a los docentes en los últimos 15 años. Además, se observa una ideología respecto de los docentes que asume que la resolución del tema salarial es posterior al cumplimiento de ciertas metas de calidad por parte del profesorado. Igualmente importante es recordar que, si bien la escuela prepara para las lógicas sociales, su papel central es la producción de conocimiento.

Manuel Garretón:

Si bien comparto la idea de que no se pueden separar salarios de profesionalización, tampoco sirven los buenos salarios sin aceptación de las reformas. Por otra parte, sólo con buenos salarios no se resuelve el problema de la formación de los profesores.

Bernardo Toro:

Gobernabilidad tiene que ver con la conciencia social acerca de lo que se sabe, con una sociedad autoconsciente de cómo se construye su conocimiento; esto incluye que la sociedad observe su propio conocimiento; también implica una definición social de los maestros como educadores y no como docentes restringidos a la función de dar clases o hacer docencia.

59

Ramón Casanova:

Ante una educación cuya institucionalidad ha sido rebasada y que se presenta como cambiante, es necesario diseñar un sistema educativo que incorpore los ambientes que han estado históricamente separados de las instituciones educativas.

Marco Antonio Rodríguez:

La educación debe contribuir a una cultura de la paz, desarrollando competencias críticas y difundiendo valores democráticos; esto implica fomentar prácticas democráticas en el interior de la escuela y formar docentes con respeto a la diversidad.

Rafael del Águila:

El impacto de la educación sobre la política no es tan mecánico; no es tan simple diseñar una educación democrática para una cultura democrática (a modo de ejemplo, en España, durante el franquismo, se formó una generación de agnósticos); hay que tener en cuenta tres ejes:

valores relacionados con el individuo (tolerancia, autonomía), con el autogobierno (prácticas de deliberación) y con el Estado social (igualdad). Se propone sugerir valores y recordar que los valores son culturales (a modo de ejemplo, en India o Japón la tolerancia y la autonomía no son promovidas, ya que se privilegia lo comunitario).

Manuel de Puelles:

La escuela es un espacio de socialización (positivo y negativo, explícito e implícito), pero comparte esta función con otros grupos; los ejes de Sartori a que ha hecho referencia Rafael del Águila son válidos; la escuela se haría cargo de dos tipos de socialización: socialización política manifiesta, que se asocia con transmitir los valores a través de la práctica, y socialización implícita, o contenidos impregnados en la escuela.

Sergio Arzola:

La gobernabilidad requiere la coincidencia entre el proyecto de la sociedad y el de la escuela; el estilo de conocimiento que promueve la escuela no supone un modo de operar o transformar la realidad. Hoy no se busca la producción de conocimiento sino el aprendizaje de contenidos; la capacitación en dinámicas grupales no es suficiente para transformar este modelo de aprendizaje. Además, el Estado no interviene en la formación de los maestros, cada institución de formación inicial lo hace a su propio estilo. En este marco, debemos acordar qué estilo de conocimiento queremos validar tanto en la escuela como en las instituciones formadoras de maestros.

60

Rafael del Águila:

Se aprende haciendo; los valores se aprenden en la práctica de la escuela; la tolerancia se aprende en la acción.

Manuel de Puelles:

La pedagogía democrática supone un profesor animador de valores, vivir la tolerancia y la solidaridad en la escuela; esto implica observar y rediseñar los sistemas de formación continua del profesorado.

Sergio Arzola:

La diferencia respecto del aprendizaje es epistemológica y no metodológica; no estamos refiriéndonos a metodologías activas en la acción sino a procesos cognitivos que se orientan a operar sobre la realidad.

María de Ibarrola:

La escuela es una estructura de aprendizaje; no es posible hablar de la escuela sino de una diversidad de escuelas, y un alto número de ellas son precarias; propongo reivindicar el trabajo colegiado de profesores y estudiantes antes que centrarnos en la pasividad del alumno y las carencias del profesor; me pregunto si la lectura no es acaso un milagro de aprendizaje.

Juan Ruz:

Democracia, tanto en Bobbio como en Habermas, es un espacio de consenso que implica el derecho a la diferencia; en el marco de la modernización, el problema es cómo compatibilizar una lógica instrumental con otra valórica convivencial; la propuesta de CEPAL/Unesco intentó compatibilizar estas dos lógicas; este punto no lo hemos resuelto en Chile; hemos crecido en desarrollo económico y hemos perdido en democracia y equidad.

Graciela Frigerio:

No comparto las creencias descalificadoras acerca de la escuela, que hablan de alumnos pasivos y maestros repetidores de contenidos que no saben gobernar un aula. Considero que el Estado sí ha intervenido con los docentes al empobrecerlos y no crear oportunidades de formación continua; siguiendo a Adorno, la función de la escuela continúa siendo, en la realidad, la de control y reproducción social.

Vanilda Paiva:

Tampoco comparto la idea de alumnos pasivos y profesores repetitivos (antes bien, los alumnos son incontrolables y las escuelas pobres están sujetas a la ingobernabilidad); estimo que sí existen fuertes mecanismos de identificación con el maestro por parte de los estudiantes; sin embargo, la vida cotidiana es más fuerte que la escuela; además, es una escuela debilitada y reducida a servicios de aula. Es importante enfatizar los caminos de identificación que los estudiantes transitan con el maestro. Por otra parte, los sistemas educativos buscan pagar menos y apelan a la eliminación de personal en la escuela, suprimiendo personajes, supervisores; otros, no dejan a nadie entre el director y el alumno. A la falta de personal de apoyo se suma que la escuela no integra otros aspectos de la vida cotidiana que no están presentes en su espacio institucional.

José Torreblanca:

La contribución de la educación a la democratización se puede analizar según dos dimensiones: a) la sola existencia de los sistemas educativos es una contribución a la democratización; b) los sistemas educativos contribuyen a la democratización a través de los valores que promueven; sin embargo, no existe una relación lineal entre las intenciones del sistema educativo y los comportamientos de las personas. Es importante no olvidar la primera dimensión, ya que hasta ahora hemos analizado sólo la segunda. Esta opción ha implicado pasar por alto la tradición de la doctrina educativa, ya que la democratización supone más derecho a la educación.

Bernardo Toro:

Se pueden identificar cinco mecanismos de la escuela para contribuir a la gobernabilidad: a) la relación pedagógica, creando una cultura de la colaboración; b) las rutinas del aula; c) los sistemas de premios y castigos, explícitos e implícitos (mientras que hablar de los valores es en mi opinión «perder tiempo», se recomienda observar los sistemas de premios y castigos escolares y su correspondencia con los valores que suscribe la escuela); d) el universo simbólico; e) la estrategia de conocimiento. Se propone una relación pedagógica de autoestudio y aprendizaje cooperativo, donde se construye con la diferencia; la escuela como un espacio de encuentro entre diversidades y como lo opuesto a un espacio de sospecha; se busca la apropiación y producción de conocimiento como lo opuesto a la transmisión; una escuela, además, donde se ponen en crisis los sistemas culturales de premios y castigos (por género, etnia, etc.).

62

Elba de Sá Barreto:

Una de las tareas asociadas con gobernabilidad es crear el espacio para la discusión en torno a los valores, abrirse a la consulta y a diferentes identidades; en este marco, el maestro no es el trasmisor fijo ni el modelo, sino que recrea valores junto con el alumno.

Daniel Filmus:

La escuela puede ser un espacio para la construcción de la justicia social; en la actualidad, sin embargo, es más funcional al mercado de trabajo y se justifica el gasto en educación por el éxito económico; el problema principal de la escuela es la relación con el afuera, la coherencia con el discurso social. Observemos las contradicciones en la escuela: por un lado, se valora el conocimiento pero se paga poco a los profesores; los

alumnos sienten lástima por los profesores; no existe un poder real otorgado a los maestros; se hace presente el discurso de la profesionalización pero se supervisa lo administrativo (en mi opinión, además, los profesores son repetitivos y los alumnos no los valoran); en consecuencia, la participación no lo resuelve todo; se observa un mismo modelo disciplinador en la escuela y en la sociedad, y en esta coherencia radicaría el éxito. Se observa una tendencia a justificar el gasto en educación por el éxito económico; la educación sirve para el aumento de la productividad; es posible ajustar la educación al mercado de trabajo en países como Argentina, con un 15% de desocupación, un 15 % de subocupación y un 40% de ocupación precaria; por el contrario, desajustar la educación del mercado de trabajo es funcional a este mercado; o en qué medida es funcional a sectores minoritarios que quedan al margen.

Marco Antonio Rodríguez:

Las obligaciones del Estado en educación son: dar educación a todos, desarrollar la competencia crítica entre los estudiantes. Quiero destacar la importancia de la democracia interna en la universidad; asimismo, la contribución de los maestros y de los sistemas de investigación a las necesidades sociales.

Ramón Casanova:

Si asumimos que las generaciones actuales son más tolerantes, más abiertas al cambio y la autodeterminación y se mueven en la incertidumbre (en el «rebusque»), el punto de partida de la educación sería el conflicto y no el consenso. Se ha trasladado a América Latina la tradición europea de la seguridad, asociada con sociedades más cristalizadas. Esto supone la aceptación de la democracia junto con la crítica a la democracia como sistema. El punto de partida es una inversión radical: la incorporación del conflicto como una variable concreta, en vista, al mismo tiempo, de una concepción igualitaria de la vida en comunidad (la vida buena o la vida feliz que planteaba San Agustín)

Josefina Lira:

Hasta ahora el desarrollo y la ciudadanía han sido tratados como separados; nuestros ministerios toman los trabajos de CEPAL y las propuestas del Banco Mundial (WB) como dados, como si fueran verdades consagradas. En la región no se ha reelaborado el cuerpo teórico procedente de los organismos internacionales; se plantea la educación como funcional al desarrollo económico; además, estimo que en la región nos ha costado entrar al tema de educación y valores. En este marco, es

necesario encarar la educación como un proyecto cultural y la escuela como un espacio crítico. Es necesario, en última instancia, elaborar un discurso que muestre que la educación tiene sentido por su aporte a la construcción del juicio crítico. Se propone integrar los aportes de la educación tanto a la ciudadanía como al desarrollo, y realizar una síntesis creativa en este campo desde los propios equipos de los países, reelaborando los documentos de las agencias internacionales. La educación en valores es un tema fundamental y no puede reducirse a hacer un catálogo de valores ni a clases de educación cívica.

3. Marco de referencia de la tercera sesión (mañana del 10 de mayo)

*TERCER TEMA:
Gobernabilidad de los sistemas educativos*

Manuel de Puelles:

La gobernabilidad de los sistemas educativos incluye dos dimensiones: a) la capacidad para resolver problemas internos y b) la capacidad para evitar problemas a los gobiernos; a modo de ejemplo, la huelga, cuando es manejada por las autoridades educativas, es un conflicto interno; de lo contrario, se transforma en un problema grave que desborda los límites de lo educativo.

64

En la gobernabilidad se incluyen tres grandes conceptos; legitimidad, eficiencia y participación. Legitimidad se asocia al crédito, a la confianza social que tienen las instituciones educativas. El consenso hace referencia a los grandes temas de la educación, lo que plantea las relaciones entre consenso y disenso: en asuntos nucleares, consenso; disenso en temas importantes pero secundarios; el disenso en temas nucleares es conflicto abierto; de ahí que la educación sea un asunto de Estado; considerando que la rentabilidad de la acción educativa requiere grandes espacios, tiempos largos, dos generaciones, continuidad de estrategias y políticas, se requiere consenso para todo ello; eso no supone minusvalorar el disenso, que es importante; el disenso opera en las escuelas según el margen de disenso del sistema educativo en su conjunto.

Los cinco temas que se relacionan con la LEGITIMIDAD y que, consecuentemente, son de consenso obligado so pena de introducir una fractura importante en el sistema educativo, se enuncian a continuación.

Primer tema: fines de la educación y principios de libertad y de igualdad; libertad de crear centros educativos, libertad de cátedra, esco-

laridad gratuita, compensación de las diferencias, igualdad de oportunidades, igualdad de condiciones de entrada y salida del sistema; si no hay consenso en este tema se produce la «guerra escolar».

Segundo tema de consenso: qué enseñar y cómo enseñar; acuerdos sobre el diseño escolar básico; autonomía de las escuelas, provincias o regiones; currículo básico o currículo mínimo.

Tercer tema: organización escolar, qué escuela queremos, escuela democrática (no napoleónica), grado de autonomía, criterios de participación y praxis participativa como aprendizaje de la democracia.

Cuarto tema: financiación, ligada al Estado, prioridades; competir con las demás políticas públicas sociales; la financiación en las prioridades de las políticas públicas y en el presupuesto.

Quinto tema: el papel del Estado, cómo ha evolucionado en estos dos siglos, la existencia de otros actores, definir límites, las redes públicas *versus* las privadas, redes opuestas o complementarias, lo público y lo privado y el financiamiento público de lo privado; el tema del Estado garante; asegurar el derecho a la educación; el Estado compensador (nadie, si no es el Estado, puede hacer la compensación de desigualdades); procedimientos para el consenso, espacios de debate público, propios de la comunidad educativa, no solo del parlamento.

La EFICIENCIA se considera aquí como una categoría política; no se desprecia lo administrativo, simplemente no se agota en eso; la eficiencia alude a la capacidad de los poderes públicos para resolver demandas, necesidades materiales, éticas y simbólicas de la sociedad; si la logra, el Estado es eficiente (existen necesidades de educación tanto individuales como sociales). Los dos campos de la eficiencia: la gestión de los recursos internos y la competencia con otras políticas sociales. Temas: eficiencia no es gastar más sino gastar mejor; el tema de los procedimientos de control, rendición de cuentas, presupuesto por programas, gestión de recursos humanos, formación del profesorado; formación continua y formación permanente, asistencia permanente al profesor; los ministerios de educación como órganos que castigan al profesor; necesidad de una asistencia permanente para múltiples roles, para que sean maestros innovadores, participen en la comunidad, en la escuela; el maestro hoy está desbordado por las demandas y desasistido por el Estado; los grandes temas del estatus del profesor; no sólo salarios, el problema de las condiciones de trabajo y el estatus social; las evaluaciones de los sistemas educativos, de los centros escolares y el tema de la investigación educativa.

La PARTICIPACION no siempre va unida a legitimidad y eficiencia; para algunos, la participación es irrenunciable; para la opinión predominante son los otros dos aspectos, legitimidad y eficiencia, los que cuentan para sustentar la gobernabilidad; para una minoría significativa la participación es el eje no sólo de la gobernabilidad de los sistemas educativos sino de la democracia actual (para que la democracia no sea sólo representativa); ¿qué es participación, un trámite formal o el espacio donde se ventilan los temas críticos, se consulta a los actores y se recibe *feed back*, esto es, realimentación?; la participación es un concepto político, unido a la democracia participativa; el ciudadano, perdido en la democracia, cada vez es menos consultado; han aparecido en las últimas décadas, cada vez más, movimientos de participación, de consumidores, de estudiantes, de ecologistas, de mujeres; los espacios públicos para participar están afectados por problemas específicos y generales; el paso de la participación política a la social; la participación política es necesaria; la tendencia es a recortar la participación y dejarla como derecho de sufragio; en el campo de la participación educativa significa la participación de todos los actores: estudiantes, profesores, padres, Estado, comunas, municipios, regiones; es importante crear los marcos jurídicos para la participación social; la participación como tarea del Estado, políticas de fomento de la participación social; la participación no es gratuita, cuesta trabajo, recursos; hay que huir de una idea formal de participación como trámite que hay que pasar para la toma de decisiones; son necesarias políticas de fomento de la participación que involucren escuelas de padres, asociaciones estudiantiles, asociaciones de profesores.

Graciela Messina:

Durante el día de ayer se construyó colectivamente el concepto de gobernabilidad; en el documento base se hacía referencia a legitimidad, eficiencia y participación como principios sustentadores de la gobernabilidad; desde los primeros debates se planteó la importancia de construir la legitimidad sobre la base de la conciencia de la exclusión social; asimismo, se cuestionó el concepto de equidad y se propuso la categoría de igualdad. Dos participantes hicieron referencia a la justicia como parte del campo de la gobernabilidad, y se mencionó el achicamiento o reducción de la conciencia, que nos lleva a olvidar palabras organizadoras como la igualdad. En este marco, se propone incorporar la categoría de justicia social como valor totalizador (o la virtud central para Platón), que sintetiza los conceptos de igualdad, solidaridad o reciprocidad y libertad; justicia incluye tanto la creación de oportunidades igualitarias como la redistribución social de recursos, la compensación de diferencias, el tratamiento de la diversidad y el respeto al otro en su individualidad y en su condición de ciudadano. Asumir la justicia como fundamento

de la gobernabilidad tiene consecuencias en la relación pedagógica, en los profesores y en el modelo de enseñanza-aprendizaje; sobre todo, implica una relación con el conocimiento en la que se incorpora la incertidumbre (por oposición a las verdades consagradas) y la observación de las condiciones bajo las cuales se producen los acontecimientos, en particular las prácticas de construcción de saberes; el profesor es un intelectual orgánico y no un ejecutor, un ser con autonomía intelectual y moral; el profesor tiene una relación de libertad con la norma, que permite al estudiante una relación libre con la autoridad; la educación es el paso desde la moral heterónoma a la autónoma (siguiendo a Kohlberg) que incluye tanto el aprendizaje en la relación con el otro como un igual (o un legítimo otro), como la tolerancia, el respeto a la diversidad, el reconocimiento público del error, la gratitud, la reparación y el perdón. En este esquema, la formación del profesor, la redefinición del trabajo de la educación como proyecto individual y social y de las condiciones de trabajo de los profesores, son todas dimensiones claves de la gobernabilidad.

Daniel Filmus:

Quiero señalar cuatro puntos: 1, es necesario diferenciar la idea de consenso de la de concertación; consenso es demasiado fuerte; el consenso, si se entiende por acuerdo unánime, podría limitar el acuerdo; no hay consensos globales sino concertaciones puntuales y para programas concretos; 2, se sugiere incluir en los temas que son de consenso (enumerados en la presentación de Puelles), el tema de la carrera docente, la profesionalización y la determinación de situaciones prioritarias en las que concentrar los esfuerzos para la creación de condiciones de igualdad; 3, no dejar la concertación en manos del sistema educativo, sino abrirse a otros actores y modalidades (empresarios, gremios, modelos de comunicación y educación no formal) acordados; 4, por último, la concertación requiere mecanismos de carácter permanente.

67

Ramón Casanova:

Estimo que los temas a discutir son muy relevantes; se asigna una importancia central a la reconstrucción de los sistemas educativos; buena parte de la reconstrucción del consenso es determinar cómo hacerlo y sostenerlo, considerando la debilidad del Estado latinoamericano; se observa un desarrollo incipiente para dar curso a las reformas en relación con las nuevas tareas políticas; buena parte de las dificultades de las reformas consiste en que no se tienen los desarrollos organizativos y no existen capacidades para gestionar; es importante observar lo que hacen las instituciones para dar apoyo a un gran problema; el diseño de reformas ha avanzado pero la ejecución es mínima. ¿Cuál es el papel del Estado en la reconstrucción de capacidades para la prospectiva?: no

existen análisis políticos ni de viabilidad acerca de la concertación posible; se han iniciado nuevos desarrollos en el campo de la planificación a raíz de la gobernabilidad: uno de los temas pendientes es cómo trabajar la autonomía escolar con viejas habilidades y con maquinarias centrales que son débiles.

Manuel de Puelles:

Predomina una concepción tecnocrática, se intenta garantizar las reformas con un gran aparato, olvidando que las reformas obedecen a objetivos y que la administración es un instrumento; hay que formar administradores y realizar proyectos de desarrollo institucional.

Graciela Frigerio:

Las políticas de conocimiento se validan sólo si son políticas de justicia; en el mismo sentido, la concertación conlleva el riesgo del abandono de los disensos; se propone concertar a todos los actores, sin limitarse al sistema educativo, pero ponderando la participación en la toma de decisiones; sin embargo, hay que preocuparse por no asociar la educación con intereses particulares y con grupos con capacidad de presión sin compromiso social; es el caso de los empresarios que cuestionan que la educación tendría que formar para el empleo y ellos, a su vez, no crean empleo. Por último, se recuerda que las políticas son pertinentes si se basan en información; se recomienda mayor transparencia en las evaluaciones del sistema educativo y evaluarlo y no sólo los rendimientos (las evaluaciones actuales eluden la evaluación del sistema); se observa la ausencia de un cuerpo teórico en educación por falta de investigaciones y trasposición mecánica de conceptos desde otras disciplinas, por ejemplo, de la administración general a la administración educacional.

Sergio Arzola:

La concertación es de acciones y el consenso es de sentido; hay una alta segmentación de la oferta y de la demanda; una segmentación importante: la naturaleza epistemológica del conocimiento; existen demandas diversificadas y ofertas segmentadas, tenemos muchos sistemas educativos; frente a sistemas paralelos, ¿cómo garantizar la gobernabilidad?; el Estado debe regular el conjunto de los sistemas paralelos; además, es preciso orientar las políticas del Estado hacia la demanda y no restringirse a la escolarización sino incluir la difusión (interna y externa) y otras funciones.

Bernardo Toro:

¿Cuáles son los criterios de gobernabilidad? Los problemas de gobernabilidad no son los maestros ni el salario sino cómo se conduce el conocimiento; existe una tendencia a cautelar el aparato administrativo y no el sentido de la administración; el énfasis se pone en la *tekné* (la acción de cosas para producir cosas) antes que en la política (que es la acción sobre acciones para producir acciones). Es importante destacar que, desde la colonia, la educación ha estado separada de un proyecto de desarrollo; consecuentemente, la educación no puede manejar la gobernabilidad. Además, el sistema educativo no sólo carece de un discurso frente al desarrollo sino que tampoco cuenta con sistemas de comunicación interna y de sistemas de comunicación con la opinión pública.

María de Ibarrola:

¿Qué lugar se reserva al maestro en estas tareas? ¿Por qué se ha producido este divorcio entre ministerios de educación y maestros? Las reformas educativas entre los 70 y los 90 se han realizado sin los maestros; se reconoce salarialmente a los maestros sólo el trabajo frente al grupo, cuando en la práctica ejercen numerosas funciones; es necesario organizar el tiempo de trabajo del maestro como maestro de tiempo completo, y según una jornada de no más de 25 horas semanales de clases; no existen canales que permitan llevar lo que los maestros saben a otros grupos; los maestros tampoco se comunican entre sí; es falso que sobran maestros, en la práctica, nadie quiere ingresar a las carreras de formación de maestros.

69

Rafael del Águila:

La concertación se relaciona con negociación, compromiso, es una categoría más realista; consenso es acerca del sentido. Los compromisos en la acción crean consensos. Por otra parte, sugiero dejar más libre el concepto de gobernabilidad; me pregunto: ¿por qué cargar tanto la gobernabilidad?, parece el discurso de la revolución francesa, con sus ideales de igualdad y libertad.

Elba de Sá Barreto:

El tema de la gobernabilidad de los sistemas educativos me parece más ministeriable y remite también a la participación. El fin primero de los servicios públicos es la atención de los estudiantes; en el marco de bajos salarios para los profesores, a veces los gobiernos negocian con el

profesorado y priman los intereses corporativos en detrimento de los estudiantes; la participación en Brasil ha venido desde afuera o desde el aparato del Estado; los maestros resisten las reformas y negocian trabajar fuera de las aulas, con el consecuente saldo de ingobernabilidad por aumento de los costos de funcionamiento.

Vanilda Paiva:

Los gobiernos siempre juegan con empezar programas nuevos, con las reformas; sin embargo, el tema de los salarios docentes es central y no se resuelve (en Brasil, reducción de los salarios en un 80% desde el ochenta); por otro lado, está la cultura escolar arrasada por los sectores pobres; todos estos factores crean una legitimidad mínima y una ingobernabilidad; es necesario investigar en el aula y planificar el sistema educativo como un todo y no por niveles.

María de Ibarrola:

Se concerta para no subir salarios y estos se han reducido en un 80% en México; los maestros no cuentan con apoyo ni del gobierno ni de los sindicatos docentes para ejercer su profesión como intelectuales; la mayoría de los sindicatos docentes sigue referido a lo reivindicativo; sin embargo, empiezan los proyectos político-culturales en estos sindicatos; hemos reducido los maestros a ejecutores; aunque el maestro es el rey en el aula, está aislado y sin recursos; debe participar en las decisiones de políticas públicas.

70

Graciela Frigerio:

La gobernabilidad debe sustentarse en el principio de justicia y las políticas educativas deben sustentarse en políticas generales de justicia social. Los países sufren de «reformitis», reformas desde arriba, tecnocracia creciente y control de micropolíticas (proyectos institucionales pero con formatos y condiciones predeterminados); la escuela de calidad es una impertinencia en este contexto; se habla de la resistencia de los maestros pero no de la resistencia de los técnicos a cambiar sus estrategias; los maestros no se reconocen en el currículo, que es patrimonio de los cuerpos técnicos de los niveles centrales de los ministerios de educación. Es necesario enfrentar la tendencia a medirlo todo en educación, ya que lo importante difícilmente es medible.

Marco Antonio Rodríguez:

Se observa una ruptura entre la retórica y la realidad respecto de los maestros; se dice que se los valora y en la práctica sucede lo opuesto.

Juan Ruz:

Me interesa presentar tres puntos: 1, el papel secundario que se asigna a los maestros en las reformas, situación que las torna imposibles; a pesar de que Chile ha crecido sostenidamente y de que el gobierno asigna prioridad a la educación, los maestros siguen trabajando en doble y triple jornada; en este marco, es necesaria más participación de los maestros en todos los niveles; 2, se observa una falta de comunicación en los sistemas educativos; N. Luhman señala que el problema central es la comunicación, el sentido se transmite a través de la comunicación; mi experiencia, si se trata de averiguar en los ministerios, consiste en que la respuesta típica es: «no somos nosotros los encargados de esto»; se «tira la pelota» al otro, al de al lado; faltan políticas globales de comunicación; 3, es posible conciliar el consenso, definido como aspiración máxima, con concertación en acciones concretas; en Chile, el acuerdo marco gobierno-trabajadores- empresarios realizado por el gobierno de la concertación, ha significado que los trabajadores han quedado fuera.

Daniel Filmus:

No se reforma el sistema educativo desde hace más de un siglo; son reformas que se hacen en el papel y de espaldas a los actores (y de frente a los organismos internacionales); la concertación es el discurso del Estado; ¿cómo generar un movimiento social en torno de la educación?; es garantía la concertación; en mi opinión, la concertación es parte de la construcción social de una sociedad nueva. Sin embargo, salvo en República Dominicana donde han participado ampliamente los sectores, la concertación es el discurso del Estado; se incluye a los sindicatos, pero primero está el Estado.

Sergio Arzola:

En primer lugar, se requiere mejor manejo sobre las representaciones sociales acerca de la educación; a modo de ejemplo, las pruebas SIMCE en Chile muestran mejor rendimiento de los colegios privados, se da la imagen de que el gobierno maneja lo malo y el sector privado maneja lo bueno; no se hace una lectura contextualizada de estos resultados que dé cuenta que las escuelas privadas no agregan nada a la historia del alumno, sino que reciben a los alumnos que ya saben. En segundo lugar, existen representaciones sociales del saber que deben ser modificadas. En relación con la investigación en educación se la mira desde las otras ciencias y sus rigores. Estimo que en Chile la investigación educativa es eficiente (se hace mucho con pocos recursos) y pertinente por los temas que aborda. Sin embargo, la investigación educativa establece una

distancia con la realidad que la hace perder pertinencia; en efecto, los estudios son definidos desde y por los investigadores; propongo democratizar la investigación para que los profesores se apropien de su propio saber. Los bajos recursos que recibimos reflejan la estratificación del conocimiento socialmente aceptado. Por último, considero que es necesario un programa que permita que América Latina piense y cree su identidad en el plano científico internacional. En el mismo sentido, sólo si se cuenta con un circuito de circulación común es posible plantearse un proyecto regional de investigación.

Bernardo Toro:

Hay que «construir con los maestros la gobernabilidad» y no gobernar a los maestros o «manejar» a los sindicatos. Por otra parte, la gobernabilidad requiere metas no movilizables para el sistema educativo o para cualquiera; es necesario «desbalancear», con metas sucesivas pertinentes; además, son precisas metas visibles para la escuela y para que el maestro tenga visibilidad pública. Por último, se propone relacionar la gobernabilidad con la cultura de los maestros; los maestros no tienen una representación de su quehacer en la sociedad y el Estado, no se sabe de dónde vienen, están definidos por su función de docencia, son casi una cultura clandestina, con baja capacidad para relacionarse con otras profesiones; en términos profesionales, una cultura casi «esotérica»; es necesario comprometer al sistema para que los maestros puedan participar en congresos, relacionarse con otras profesiones; estamos hablando de crear una nueva cultura profesional. A modo de ejemplo, las enfermeras van a los congresos, los maestros no van; la gobernabilidad se logra no transformando el discurso destinado a los políticos, sino creando nuevas modalidades políticas.

72

Graciela Messina:

Siguiendo con la idea de cómo hacer llegar nuestro debate a los ministros estimo que nuestra primera tarea es contribuir a cuestionar sistemas de creencias en educación que están validados por la autoridad o por unas pocas investigaciones no generalizables y, sin embargo, sustentadas en el poder de quienes las emplean como referencia; la falta de información fiable resta pertinencia a las decisiones; este sistema de creencias asume, en general, hipótesis optimistas al estilo de «no hay problemas de cobertura en el sistema, el analfabetismo ya no es un problema», etc.; así mismo, un discurso descalificador y moralizante en relación con la escuela y los maestros al estilo de «los maestros trabajan poco, podrán aspirar a mejores salarios cuando se capaciten y mejoren los resultados del aprendizaje escolar, la capacitación en servicio no ha

dado resultados”, etc.; he aquí nuestra primera tarea: contribuir a poner en crisis el sistema vigente de creencias.

En segundo lugar, estimo que antes que nuevas propuestas o modelos muy estructurados (o nuevos paradigmas) para proponer a los ministros, se requiere un diagnóstico claro que cuestione lo evidente y se acompañe con recomendaciones muy abiertas acerca de políticas públicas; lo importante es mostrar, antes que un nuevo modelo, «otro enfoque» de la educación, desde su condición de política pública y desde la idea de la educación para la construcción de un orden social más justo.

En tercer lugar, una tarea central a proponer a los gobiernos es cómo hacer que las personas vuelvan a tener confianza en la educación, independientemente de si es o no un mecanismo de acceso al empleo (Starida dice que esta es la tarea pendiente en Europa) y la confianza se relaciona directamente con la legitimidad.

En cuarto lugar, otra tarea asociada con gobernabilidad es no sólo mejorar la comunicación interna y externa del sector educación (el tema además de la visibilidad social), sino capacitar al conjunto de los cuadros de las administraciones públicas y privadas que trabajan en educación de forma permanente (y no sólo a los maestros).

En quinto lugar, en relación con los maestros se observa un conjunto de factores que altera la gobernabilidad: a) comparto que el tema de los salarios es central y no una mera asignación de recursos; b) un asunto que toca directamente la gobernabilidad es el siguiente: coexisten al interior de la formación inicial de los maestros un sinnúmero de sistemas de formación altamente segmentados; esto entra en contradicción con la globalización y con cualquier intento de integración regional o subregional como el MERCOSUR (y las posibles convalidaciones de títulos, desde una perspectiva formal); los sistemas de formación inicial deben dar respuesta a un cierto universalismo, y, al mismo tiempo, a una formación arraigada en la historia local y en la particularidad cultural.

En sexto lugar, otro aspecto que afecta a la gobernabilidad en relación con los maestros es que los sistemas educativos aplican cada vez más políticas homogéneas (sistemas nacionales de evaluación, textos únicos, etc.) y tienden a reducir al maestro al papel de mero ejecutor.

En séptimo lugar, en relación con el rol, la idea de rol implica un nicho cultural predeterminado; sería más adecuada una tarea de meta-rol a través de talleres de formación donde se emplee la metodología de reflexión acerca de la propia práctica, el intercambio de maestros y la

producción de escritura de maestros (o sea, crear oportunidades de aprendizaje para los maestros como aprendices y no para que las apliquen inmediatamente en la enseñanza); la investigación es central en esta propuesta y no consiste en intercambiar al docente por un investigador o crear una figura mixta de prestigio, el profesor-investigador, como sucede en la educación superior; se trata de promover una actitud investigativa en los maestros y una actitud libre y crítica hacia el conocimiento, las normas, su propia formación y el mundo que lo rodea, empezando por su propia experiencia.

En octavo lugar, el gran tema para la gobernabilidad es la dimensión humana en la educación, la relación con el conocimiento (conocimiento no limitado a lo racional sino incluyendo el cuerpo, los afectos, la ética y la estética) y, desde allí, la relación con el otro; cómo crear condiciones para una relación con el otro de apertura y creatividad (en los estudiantes y en los profesores); desde aquí podrán pensarse los proyectos institucionales para las escuelas, los proyectos de formación en centros, los profesores como colectivo y el aprendizaje entre pares, el trabajo con los sindicatos docentes en el marco de proyectos político-culturales y proyectos regionales para producir conocimientos y crear condiciones para la concertación.

74

Por último, la gobernabilidad de los sistemas educativos se ve comprometida por tres temas centrales: el analfabetismo absoluto y funcional, la juventud y las oportunidades educativas formales y no formales, así como la integración entre ambas en un sistema de educación permanente. La idea misma de gobernabilidad se pone en crisis si se piensa la educación desde el ámbito escolar.

Manuel de Puelles:

La relación entre el consenso y la concertación en el campo de la educación es importante, pues de no lograrse puede dar lugar a una «guerra escolar»; uno de los grandes temas-problemas es el pacto constitucional; por el tema de la educación se puso en peligro esto en España, con grandes cesiones y concesiones, se renunció a la “guerra escolar” con un pacto de mínimos; el consenso afecta a cosas máximas y mínimas; lo mínimo: el derecho a la educación; el consenso fue el pacto escolar de 1978 de paz escolar; de 1982 a 1996 se fue fiel al pacto de mínimos, aunque cada cual trayendo agua a su molino; ahora que hay un cambio de gobierno, lo que se propone es un nuevo contrato nacional; si estamos de acuerdo en los mínimos, se establece un nuevo contrato nacional o, si no, una concertación que garantice la continuidad de las estrategias y los recursos; se deben consensuar los grandes pactos con

mínimos y dejar la concertación para las estrategias y los recursos, con el propósito de garantizar la continuidad. En relación con los profesores, hemos hablado mucho de ellos, ¿por qué no hablamos de los padres y de cómo integrarlos a la escuela como parte de una estrategia de participación y de una comunidad educativa democrática?

Graciela Frigerio:

La educación no es delegable, los padres pueden compartir esta responsabilidad primaria, pero el papel y la responsabilidad del Estado es irrenunciable; ¿cómo construir con los profesores y la comunidad educativa la gobernabilidad de los sistemas educativos?; no hay partidos políticos para eso; la inclusión de la familia está bien, pero se le pasa la pelota a la familia; la escuela supone un trabajo sistemático sobre los conocimientos; esta artificialidad del conocimiento es lo que da sentido a la escuela; según Arendt, la escuela representa la intermediación entre lo privado y lo público; se ha abusado con la familia; “¿cómo no le va a ir mal a mi niño -dice la madre- si soy analfabeta?”; se recomienda prudencia para no desdibujar la importancia de lo público; la escuela construye la ciudadanía; los padres son responsables del sistema político, de lo que eligen; la escuela tiene la responsabilidad de ser el lugar de intermediación social entre lo privado y lo público, de crear y recrear rupturas epistemológicas, de transmitir conocimientos, promover la capacidad crítica e ir más allá de la experiencia inmediata (nos saca de la endogamia de la familia particular y nos democratiza en este ejercicio).

75

José Torreblanca:

La propuesta de la participación de los padres no tiene que ver con escuela pública o privada o escuelas ricas vs. pobres; en el contexto de democratización es importante que la escuela abra canales de participación a los padres en el marco de la comunidad escolar; la participación de los profesores en la escuela es otro tema; es necesario distinguir el debate pedagógico; no es el tema la responsabilidad pedagógica, sino que el Estado se hace cargo de la educación obligatoria, pero los padres también asumen responsabilidades. La participación de los padres en la gobernabilidad es una cosa, su participación en los rendimientos es otra diferente, no estamos hablando de esto último; la escuela es de todos, también lo es de los padres, sin poner en riesgo la responsabilidad del Estado.

María de Ibarrola:

Los padres de familia participan, de acuerdo; sin embargo, se observa un nuevo sentido de la participación de los padres, derivado de

las reformas de los 90, en las cuales les toca a los padres pagar y controlar a los maestros y hacerse cargo de tareas que no son propias de su especificidad.

Ramón Casanova:

Se observan dos modelos de concertación: a) la concertación chilena, con ciertos elementos específicos, asociada con procesos fundacionales o refundacionales de la democracia; b) la concertación española, en una sociedad muy homogénea, donde en educación los problemas son menos complejos que los nuestros; en América Latina hay diversidad política y conflicto en la política y los sindicatos como portadores de proyectos políticos. Cuando se habla de concertación se supone que existe un solo proyecto educativo; si bien en toda la región se reivindica la calidad y la equidad, hay también mucha diversidad. Consecuentemente, propongo concertación con diversidad, dando cuenta de la complejidad de los procesos políticos. Mientras han pasado los ajustes en algunos países, en otros volverán los ajustes de segunda generación y en otros los ajustes están aconteciendo; en el modelo chileno está teniendo lugar el fin de la concertación que acompañó la movilización inicial; se requiere larga experiencia política, si no educativa, para concertar en estos contextos cambiantes.

76

Bernardo Toro:

Los jóvenes van a ser un tema de gobernabilidad. Por un lado, un alto número de jóvenes queda fuera de la educación secundaria; por otro, los jóvenes quieren ser tratados como jóvenes; mientras los niños no se movilizan, los estudiantes de la educación secundaria se pueden unir en los problemas; educación secundaria y juventud: este es un tema central de gobernabilidad. La responsabilidad con los jóvenes es de la sociedad civil y no sólo del gobierno.

Sergio Arzola:

Asumo que, a pesar de que en educación se trabaja mucho, se produce poco. La escuela ejerce el control social y la enseñanza, pero no hace educación. Esta situación no se resuelve enseñando más pedagogía o técnicas de trabajo de grupo; por el contrario, es necesario que el profesor esté formado en las disciplinas.

Graciela Frigerio:

Estimo que los educadores han aprendido otro conocimiento y han realizado una sustitución de objeto, al aprender el conocimiento escolar

(trasposición didáctica); consecuentemente, es necesaria una posibilidad de encuentro de los educadores con el conocimiento; ha estado ausente la formación en las disciplinas que el profesor a su vez enseña; es importante que los profesores puedan confrontarse y sentir rupturas epistemológicas; en síntesis, es necesaria una reparación social en materia de formación; el Estado debe hacerse cargo de la responsabilidad pública sobre lo sustantivo de la formación y dejar un espacio personal de libre disposición para los profesores.

Juan Ruz:

¿Cuáles son mis énfasis?: 1, está en juego un esfuerzo global de elevar la calidad de la educación pública; 2, siendo el problema de la calidad de las políticas públicas, hemos destacado: quitar centralidad a las agencias internacionales y hacernos cargo de los problemas; abrir espacios para la participación, y participación para los actores del sistema; estamos hablando de educación, no hablamos de la escuela, sino de un proyecto integral que incluye dimensiones instrumentales y valóricas; 3, propongo hacer un gran esfuerzo por la formación y perfeccionamiento de los maestros, junto con mejores salarios y condiciones de trabajo.

Raúl Urzúa:

Asistimos a una gran segmentación educacional. La gobernabilidad no es un objetivo instrumental sino implica la constitución de la ciudadanía y la integración social; gobernabilidad implica también un cambio radical en cuáles son las metas de la educación.

Datos biográficos

MANUEL ANTONIO GARRETÓN: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

RAFAEL DEL ÁGUILA TEJERINA: Catedrático de Ciencias Políticas, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad Autónoma de Madrid, España.

MARCO ANTONIO RODRÍGUEZ DÍAZ: Director de la División de Educación Superior, Unesco, París.

JOSÉ BERNARDO TORO ARANGO: Asesor del Grupo Social. Colombia.

SERGIO ARZOLA: Chile.

GRACIELA FRIGERIO: Directora de proyectos del Centro de Estudios Multidisciplinarios, Argentina.

VANILDA PAIVA: Secretária Executiva. Instituto de Estudos da Cultura e Educação Continuada (IEC) y professora da Universidade Federal de Rio de Janeiro, Brasil.

RAMÓN CASANOVA: Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), Venezuela.

MARÍA DE IBARROLA: Directora General de la Fundación SNTE, México.

DANIEL FILMUS: Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y profesor titular de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

RAÚL URZÚA FRADERMANN: Director del Centro de Análisis y Políticas Públicas (CAPP) de la Universidad de Chile y profesor titular de la Facultad de Sociología de dicha Universidad.

ENRIQUE CORREA: Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Chile.

JOSÉ TORREBLANCA: Secretario General de la OEI.

ELBA SIQUEIRA DE SÁ BARRETO: Fundação Carlos Chagas, Brasil.

JUAN RAMOS RUZ: Chile.

MANUEL DE PUELLES: Catedrático de Política de la Educación de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España.

JOSEFINA LIRA: Jefa de Relaciones Internacionales. Ministerio de Educación, Chile.