

EDITORIAL

Cambio político y sistema educativo

Los cambios que se dan en el nivel de régimen político pueden tener hondas repercusiones en el sistema educativo. La instauración de un nuevo régimen suele ir acompañada de cambios significativos y profundos en los niveles ideológico y programático, en la de toma de decisiones, en la gestión de políticas públicas, en la negociación con los diversos actores, en las políticas de inclusión/exclusión e incluso en la definición de nuevas normas fundamentales contenidas en la *Constitución Política*.

Los conceptos asociados comúnmente al cambio político —y “por contagio”, al cambio en el sistema educativo—, como reforma, revolución, modernización o desarrollo, se han desgastado debido a su utilización predominantemente retórica. El uso de estos conceptos es tentador, ya que puede tener un alto impacto inicial en la opinión pública, sobre todo si el nuevo gobierno ha generado un clima de expectativas sociales asociadas al cambio, y si ha logrado niveles importantes de apoyo generalizado por parte de las masas y de apoyo específico por parte de grupos con capital político y económico; pero la retórica de los conceptos atractivos se enfrenta a la prosa fría de la realidad política: los irreductibles intereses de los diferentes actores, las negociaciones entre partidos políticos, las posturas radicalizadas y las limitaciones presupuestales y de tiempo. Para ir más allá de conceptos como modernización, desarrollo, revolución o reforma, muy contaminados por el uso, podemos construir categorías *ad hoc* con el fin de caracterizar el cambio en el sistema educativo.

La primera posibilidad a la que se puede enfrentar un nuevo gobierno es la conservación del proyecto educativo del antiguo régimen. Esta opción puede resultar atractiva si este proyecto se ha legitimado de alguna manera; esto es, si ha generalizado los valores y principios que lo orientan para que sean compartidos ampliamente; si su contenido ideológico fundamental se ve autorreforzado; si se da una conducción efectiva del sistema basada en el liderazgo y la competencia; si se mantiene la continuidad de las instituciones y si se logra un mayor nivel de satisfacción de las necesidades educativas, sobre todo de quienes están en una situación de mayor desventaja.

Pero difícilmente un nuevo régimen puede basar su proyecto educativo en la conservación del proyecto del viejo régimen. La conveniencia de conservar el viejo proyecto se basa en que es posible contar con el apoyo de quienes estaban en favor del mismo; por ejemplo, la burocracia estatal —quien tiene un muy particular interés por el *statu quo*— y el sindicato magisterial —quien puede haber sido favorecido por el viejo proyecto—. Pero el riesgo político es sumamente alto: si bien es posible contar con el apoyo de actores fundamentales para “movilizar” y “hacer funcionar” al sistema educativo, es de esperar que quienes votaron por el nuevo régimen deseen el cambio y no que las cosas sigan igual. En este escenario, la política educativa podría gestionarse con relativa facilidad y habría quienes podrían operar el sistema; pero del lado de la demanda (los padres de familia, los alumnos, los empresarios) podrían darse altos niveles de impugnación de la legitimidad expresados en falta de apoyo, paros y movilizaciones.

A la larga, conservar el proyecto del viejo régimen puede hacer que el nuevo gobierno pierda apoyos importantes por parte de los electores. Pero la razón para rechazarlo está en otra parte: la instauración de un nuevo régimen político implica cambios fundamentales en las normas de operación de la administración, en las relaciones gobierno-comunidad política, en los contenidos ideológicos legitimadores, en las estructuras de decisión y en la toma de decisiones. El cambio político, sobre todo si se piensa en el largo plazo, suele ir acompañado de transformaciones en el sistema educativo.

Un segundo escenario se puede llamar ruptura radical. Este caso, que es el que suele asociarse a las grandes revoluciones sociales, implica que el proyecto educativo del viejo régimen es abandonado por completo, que no sólo no se continúa, sino que se diseñan políticas que tienden a distanciarse de él lo más posible, usualmente sin siquiera evaluar sus resultados. La ruptura radical es un escenario de un alto nivel de incertidumbre, y el consenso suele resultar, por lo general, de una simulación o una imposición. El cambio suele darse de arriba hacia abajo para lograr que sea rápido y radical. En este caso, se necesita un alto nivel de politización del sistema educativo, de tal manera que la educación responda a necesidades políticas: dominación, poder asimétricamente ejercido, autoritarismo.

La ruptura radical implica transformaciones fundamentales en el sistema educativo, los cambios pueden darse en las normas fundamentales y en las instituciones, en la estructura y el modo de financiamiento, en los mecanismos de regulación de la oferta y en la vinculación con la demanda, en las políticas hacia grupos focalizados, en la política infraestructural, en las políticas de promoción y cooperación, en la administración del sistema, en la política magisterial, en el currículo y en las normas de inclusión o exclusión. Este tipo de cambios requieren un alto nivel de apoyo generalizado por parte de las masas pero, y sobre todo, disponer de un importante potencial de recursos humanos capacitados pero “desperdiciados”: para lograr el relevo en las estructuras administrativas —lo que es fundamental para este tipo de cambio— es necesario realizar reemplazos rápidos en los puestos políticos y en los mandos superiores de todos los niveles de la administración pública.

A diferencia de la ruptura radical, que requiere un alto nivel de movilización de “activos” políticos y sociales, el cambio gradual puede darse en un escenario de baja movilización de los diferentes actores (por lo menos en la fase inicial). En este tercer escenario, el viejo proyecto educativo suele ser analizado críticamente con el fin de valorar su impacto. El escenario supone que, si bien pueden darse cambios, incluso en todos los puestos eminentemente políticos, por lo menos en el plano de la organización se conserva una buena parte de la estructura

operativa, mientras se diseña la nueva política. El cambio gradual puede asociarse a regímenes en los que el cambio político no ha sido resultado de una revolución, sino de una transición pacífica; incluso, es posible pensar en una transición lograda gracias a tres factores: la alternancia en el poder por la vía electoral, un pacto de transición pacífica entre élites y la formación de una nueva coalición gubernamental.

El cambio gradual implica usualmente un proceso de negociación entre élites, bajo un esquema neocorporativo que incorpora a ciertos grupos de actores, portadores de intereses. La situación política en la que suele desenvolverse el escenario de cambio gradual puede ser: gobierno dividido (es decir, que el titular del Poder Ejecutivo no tenga mayoría en el Congreso Federal y en los Congresos Locales), subsistema de partidos muy polarizado (en el que los extremos ideológicos son distantes y parecen irreconciliables) o una combinación de ambas opciones. El primer momento del proceso es la negociación entre élites de la nueva política educativa, lo que supone de entrada la posibilidad de participación restringida, que deje de lado a diversos actores portadores de intereses relevantes para el sistema educativo. La representación política bajo este mecanismo opera de forma muy limitada: las negociaciones en el nivel de las élites suelen llevar a la mesa los temas de la agenda educativa, que son prioritarios para grupos de intereses particulares, pero quizá no para amplios sectores de la sociedad.

En un segundo momento del cambio, una vez logrados los consensos fundamentales en el nivel de las élites, comienzan las transformaciones en el plano del sistema educativo. Estas transformaciones pueden “montarse” sobre la vieja política educativa, realizándose cambios sólo en ciertas líneas de política y manteniendo otras igual. Así, el cambio gradual puede significar que no se den transformaciones en las normas y en las instituciones, ni siquiera tampoco en los mecanismos de ingreso/gasto, sino quizá sólo en ciertos contenidos del currículo o en la política magisterial en materia de pensiones o salarios. Este escenario parece apropiado cuando el tiempo para realizar las reformas escasea y, por ende, cuando la participación social debe regularse para

restringirse, o simularse mediante mecanismos *ad hoc*, como consultas en gran formato.

El escenario más improbable, aunque el más promisorio también, es la transformación incluyente. A diferencia del cambio gradual, la transformación incluyente implica ampliar la participación con el fin de incorporar a diversos actores para negociar la nueva agenda educativa nacional. En este escenario, se trataría ante todo de convocar a la sociedad para lograr una gran movilización en favor de la transformación del sistema educativo. Por ende, y a diferencia del escenario anterior, que supone bajos niveles de movilización, la transformación incluyente se basa en un cambio significativo en las relaciones del nuevo gobierno con la comunidad educativa. El factor crítico de este escenario es el tiempo, porque para lograr los objetivos de movilización social que posibiliten la participación de los todos los actores que puedan considerarse como portadores de intereses (*stakeholders*) relevantes en el ámbito de la educación —directores, supervisores, docentes, agentes pastorales, párrocos, padres de familia, burócratas, alumnos, municipales, regidores, diputados y senadores, agentes sociales e incluso organismos internacionales—, se requiere el desarrollo de una estrategia comunicativa *ad hoc*, que posibilite el diálogo y el encuentro, que garantice el derecho al disenso y procedimientos imparciales para determinar los acuerdos fundamentales. Un proceso incluyente y participativo requiere el desarrollo de diversas estrategias comunicativas que respondan a la diversidad de los actores, así como al uso de medios diversos como redes, impresos, videos, televisión, radio y tecnologías de comunicación (desde el teléfono, hasta los satélites).

La transformación incluyente da un gran valor a la acción que busca el entendimiento entre personas que se reconocen como interlocutores y que, con un mínimo de confianza en la imparcialidad de los procedimientos, puedan llegar a acuerdos sobre las transformaciones que deben llevarse a cabo en el sistema educativo. Lo que se busca mediante el procedimiento imparcial es llegar a consensos fundamentados, fundamentales y fundamentantes y no a pseudoconsensos que a la larga acarreen una imposición estructural de necesidades y

una colonización de la educación por parte de imperativos políticos (poder) y económicos (dinero).

La forma y los mecanismos de la representación son fundamentales en este tipo de cambio: la inclusión de absolutamente todos los actores —además de un recurso meramente retórico que suele usarse como activo político— es imposible. La forma de representación varía también de acuerdo con los actores; incluso en el caso de los diputados puede darse la doble forma de representación: proporcional (mediante listas plurinominales por circunscripciones electorales) y por mayoría relativa (mediante listas uninominales por distritos electorales). Un escenario de transformación incluyente con altos niveles de movilización social supondría la realización programada de ciertas actividades vinculadas con la forma de la representación, en una primera fase, y con la mecánica de la participación, en una segunda fase. El riesgo de las políticas basadas en mecanismos participativos es la saturación del sistema por exceso de información.

En sí mismos, los escenarios de conservación, ruptura radical, cambio gradual y transformación incluyente no dicen nada acerca de lo que pueda pasar en el futuro con el cambio educativo. La experiencia es de gran valor para señalar aquí las posibilidades que se pueden dar, en el largo plazo y en cada uno de los casos, para mantener ciertos niveles de consenso, de eficacia y eficiencia, y de legitimidad y gobernabilidad. La conservación del proyecto del viejo régimen logrará quizá el apoyo de burócratas y beneficiarios del viejo proyecto educativo, pero a la larga el nivel de rechazo por parte de la sociedad puede aumentar, ya que *ceteris paribus*, la conservación permite, a lo sumo, que se mantengan constantes los niveles de eficiencia y eficacia del sistema educativo, con lo que quizá no se lograrán mejoras sustantivas en los temas educativos que motivaron el voto en favor del nuevo régimen.

La ruptura radical, en el largo plazo, es un proceso muy incierto, sujeto a constantes presiones políticas, culturales, sociales y económicas. Grandes revoluciones del siglo XX —en México, Rusia, China y Cuba— han puesto en evidencia la inestabilidad a que está sujeta toda política de Estado que pretende controlar autoritariamente la educación. En los casos de México y Rusia, el éxito de la política educativa

en el corto plazo, basada en la masificación de la educación de contenido ideológico, encontró sus limitaciones, en el largo plazo, en la dinámica social, económica y cultural de cada nación: en México, el sistema educativo dejó de responder a las nuevas necesidades sociales y a las nuevas realidades políticas y ha tenido que transformarse (aunque no de manera incluyente). Sin embargo, la ruptura radical ha sido una opción viable en China y Cuba, lo que no implica que en el largo plazo y ante la dinámica y la presión mundiales, se requieran transformaciones en dichos sistemas, y cambios en las relaciones régimen-comunidad educativa y en algunas de las normas fundamentales. La estabilidad de las revoluciones suele fincarse, frecuentemente, en el liderazgo carismático, pero no hay líder que sea capaz de mantenerse en el poder por mucho tiempo, si no se generan ciertas condiciones de bienestar social, de paz política, y de desarrollo cultural y económico.

Tanto el cambio gradual como la transformación incluyente pueden conducir, en el largo plazo, a mantener altos niveles de consenso, a aumentar los niveles de eficiencia y eficacia y a mantener el funcionamiento del sistema, su gobernabilidad y la legitimidad de las políticas. El problema inherente a las políticas gestionadas bajo el esquema de cambio gradual es que los bajos niveles de movilización social que exige y logra, suelen entrar en contradicción con una cultura democrática que se ha extendido como una tercera ola sobre América Latina y que exige mayor participación, transparencia y proximidad entre los políticos y la ciudadanía. Por ende, el cambio gradual mantendrá los niveles de consenso si, y sólo si, la política educativa logra apoyar con cuotas de legitimidad al régimen mediante, por ejemplo, mayor eficacia decisoria, mejores condiciones de acceso, retención, aprobación y atención a grupos en situación de mayor desventaja o resultados y logros; para el cambio gradual, la posibilidad de que las diversas líneas de política educativa se sostengan en el tiempo depende sobre todo de la legitimidad del régimen y de los logros educativos.

En el escenario de transformación incluyente, la legitimidad de las políticas se ve apoyada por la participación, en diversos momentos, de diferentes actores. En este escenario, el consenso y la autenticidad de

los actores son de primera importancia; los pseudoconsensos y la simulación o el juego estratégico encubierto de algunos actores pueden tener efectos negativos en el largo plazo. Debido a que la transformación incluyente implica una distribución diferente de la labor educativa, la legitimidad del proyecto educativo no estará, como en el caso del cambio gradual, condicionada de manera tan directa por los resultados, sino ante todo por el consenso de los diferentes actores en torno al valor e importancia de las políticas en curso. Si la participación se mantiene a partir de esquemas de rendición de cuentas pública y de transparencia en los indicadores, mediante evaluaciones constantes o proyectos escolares, el grado de involucramiento de los diversos actores dará cauce a la demanda de participación responsable.

Si, por otro lado, se aplican algunos “principios de justicia” (Rawls), permitiendo que en la administración del sistema se abran los cargos y posiciones a todos en condiciones de una equitativa igualdad de oportunidades, que garantice que quienes tengan competencia, espíritu de servicio e integridad moral ocupen cargos públicos, y si se procura el máximo beneficio para los miembros menos aventajados de la sociedad, entonces se dará cauce a las demandas sociales por contar con sistemas educativos más justos. Participación y justicia son algunas de las demandas planteadas por la ciudadanía a los Estados con pretensiones democráticas. En América Latina se han probado ya las vías de la ruptura radical y del cambio gradual bajo gobiernos autoritarios. Lo que ahora tenemos por delante es el reto de convivir en sociedades plurales y democráticas, construyendo el proyecto educativo que forme a los ciudadanos de las sociedades plurales, diversificadas y complejas del nuevo milenio.

Javier Brown César