

El manejo de conflictos en el sector público.

El caso de las movilizaciones estudiantiles de mayo de 2006

Santiago Escobar Sepúlveda*

1. Introducción

Para la mayoría de la opinión pública fue una sorpresa que el actor con menor organización y densidad conceptual del área de la educación fuera el que con sus movilizaciones, desatara una de las mayores crisis sobre los fundamentos del actual sistema educacional chileno. Comenzadas a pocas semanas de asumido el nuevo gobierno, ellas descompusieron la agenda que este tenía para su fase de instalación. Provocaron su primera crisis política efectiva con cambio de gabinete, y lo obligaron a la conformación de una comisión presidencial amplia encargada de proponer una gran reforma al sistema educativo.

Las masivas movilizaciones estudiantiles exhibieron, como nunca antes, una moderna estructura de vínculos en red que desarticuló las estrategias del gobierno durante periodos significativos. Este se vio lento, reactivo, sin coordinación, y sin un discurso comunicacional capaz de explicarle claramente a la ciudadanía lo que estaba ocurriendo, y cuáles eran las soluciones.

Tales movilizaciones tuvieron momentos tácticos muy variados y diferentes, que implican una gran flexibilidad de sus conductores y una capacidad de aprendizaje en proceso, propia de las organizaciones modernas. Una de ellas en las calles, donde se produjeron acciones muy violentas y mensajes virulentos no imputables en su totalidad a las organizaciones convocantes, y que parcialmente deslegitimaron el movimiento ante la ciudadanía. En parte ellas, que pertenecen a otro tipo de fenómeno social vinculado a marginalidad y violencia, y en parte la astucia organizativa de las organizaciones estudiantiles, sobrepasaron por momentos a la policía, la cual actuó con fuerza desproporcionada y estéril en muchos pasajes del conflicto. Tal situación generó incluso la destitución del general responsable del orden público en Carabineros.

* Abogado y Cientista Político. Profesor Universitario. Experto en temas de Modernización del Estado, Seguridad Pública y Defensa. Consultor permanente para América Latina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el Programa LAC SURF, Profesor de la Escuela de Gobierno y Gestión y del Magister en Gerencia Pública para Líderes de Alta Dirección de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano

Con todo, pese a que en la fase final los estudiantes se replegaron a tomas de establecimientos educacionales con muy pocas acciones de movilización en la calle, su uso de fuerza fue significativo.

Otra táctica usada fue la del debate permanente en todos los frentes -medios de comunicación, parlamento, instancias gubernamentales diferentes al ministerio de educación- y que cobraron mayor vigencia después del 21 de Mayo, y que dejó exhausta a la descoordinada vocería gubernamental.

Los estudiantes, luego de la ambigua referencia presidencial al conflicto en el Mensaje del 21 de Mayo, abandonaron las calles y pasaron a la toma de los colegios, desde donde se abocaron a la búsqueda de un apoyo social mayor, con una clara preferencia por acciones pacíficas.

La potencia movilizadora de la convocatoria de los estudiantes secundarios, arrastró a las organizaciones estudiantiles universitarias, de profesores, de padres y apoderados, y generó la conformación del llamado *bloque social por la educación*, que expresa un tipo de asociación si no inédita en la política nacional, al menos largamente ausente, consistente en una fuerza social programática, donde la cohesión política no proviene de una doctrina común sino de una plataforma gremial amplia.

Lo actuado por los estudiantes secundarios, al margen de los desordenes incontralados, no constituye una expresión anárquica, espontánea o aislada. Es producto de una situación inadvertida para las autoridades, que venía madurando durante largo tiempo con un conjunto muy amplio de actores, incluidos los estudiantes secundarios. En las condiciones en que se manifestó resulta bastante natural que se tradujera en un traspie para el gobierno.

Los antecedentes se remontan al último semestre del año anterior. Un momento importante de ello ocurrió en noviembre de 2005, poco antes de la elección presidencial, con una activa participación del propio Ministerio de Educación. En esa fecha, concretamente el 30 de noviembre, los estudiantes secundarios hicieron entrega al ministro de la época, Sergio Bitar, de un documento elaborado por unas comisiones bipartitas de representantes de la Asamblea de Estudiantes² y funcionarios de la propia Secretaría Regional Ministerial de la Región Metropolitana, que habían trabajado durante unos seis meses.³

² Los estudiantes secundarios no tienen una estructura formal, se reúnen en asambleas que eligen voceros que los representan, los cuales son esencialmente revocables, y trabajan tomando acuerdos en una especie de democracia directa. La Asamblea de Estudiantes es una de estas organizaciones que agrupa a los llamados liceos emblemáticos de la Región Metropolitana como el Instituto Nacional, Confederación Suiza, Aplicación, Internado Barros Arana, Carmela Carvajal, Liceo 7 de Niñas, Valentín Letelier y otros.

³ Los funcionarios de la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) que participaron en la redacción del documento fueron Cristóbal Almeida, Germán Cuevas y Paula Lizárraga, Jefa de Gabinete del SEREMI Alejandro Traverso. Participó, además, del gabinete de asesores del Ministro Bitar, Lorena Cuevas.

La elaboración, fundamentos y petitorio contenidos en ese documento no fueron registrados de manera adecuada por la autoridad central, ni por la Secretaría Regional Ministerial que había participado directamente en su redacción. Quedó como una presentación más, sin mayor importancia. Lo importante estaba, según el ministro de la época, en la instalación de los consejos escolares y la implantación definitiva de la jornada escolar completa, JEC.⁴

Las estructuras ministeriales, especialmente la Dirección de Educación General no se dieron siquiera por enteradas con el tema. Pese a que el contenido del documento apuntaba directamente a la reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE, a la derogación de la jornada escolar completa, y a otros aspectos muy trascendentes del sistema educativo nacional, y que en el conflicto de mayo del 2006 serían lo fundamental del petitorio estudiantil.

Es fundamental dejar constancia de ese momento pues es ahí donde radica la raíz más importante del manejo posterior del problema, pues pese a haber participado el Ministerio en la elaboración del documento a través de la Secretaría Regional Ministerial de la Región Metropolitana, una vez terminado y presentado, todo el mundo se olvidó de él, no hubo ni registro ni voluntad de seguimiento, ni menos cumplimiento, de lo acordado. Tal situación vino a ser advertida por las nuevas autoridades a finales de abril de 2006, cuando ya el conflicto estaba prácticamente producido.

No existen trazas de que antes de abril del 2006 las autoridades ministeriales hayan considerado tal documento para ningún escenario de metas institucionales o de cambios. El Acta de Entrega del Ministerio de fecha 10 de marzo, mediante el cual las autoridades antiguas hicieron el traspaso de la gestión ministerial a las nuevas autoridades, en ningún momento hace mención de tal tema.

En ese contexto, adquiere relevancia lo que en las primeras reuniones de fines de abril sostienen los estudiantes en la RM, quienes se niegan a reunirse con el SEREMI argumentando que lo que corresponde es una respuesta a sus planteamientos de noviembre de 2005 por parte del Ministro, y que no desean más tramitaciones.

Recién en ese momento, y a requerimiento del Gabinete del Ministro Zilic, la SEREMI de la Región Metropolitana envía una copia del documento al nivel central, y se registra en el sistema interno del Ministerio el ingreso del petitorio (4 de mayo), a instancias del gabinete ministerial y por los propios estudiantes, a objeto de que su solicitud tuviera *vida administrativa* y pudiera determinarse responsabilidades y obligación de respuestas. Todo ello sin perjuicio del significado político del problema.

La resolución de darle *vida administrativa* al petitorio no debe ser interpretada como una inflexión meramente burocrática sino como voluntad de legalidad y seriedad frente a lo que solicitaban los estudiantes. Sobre todo porque la autoridad se obli-

⁴ Entrevista del autor con el ex Ministro Sergio Bitar Chacra el día 18 de abril de 2006.

gaba por procedimiento (Ley 19.880) a una respuesta, evidenciando así un respeto por las organizaciones que la propiciaban. Y en segundo lugar, obligaban a encajar administrativamente un tema que en la práctica no tenía un responsable interno, sino “operadores” que actuaban según la voluntad de las autoridades de turno.

2. La lógica de los actores

De lo anterior se desprende que, independientemente de las razones jurídicas y formales esgrimidas por los estudiantes y las autoridades ministeriales respectivamente, era evidente que los interlocutores se movían en planos y temporalidades diferentes que dificultaban el diálogo. Por una parte, los estudiantes pensaban que sus demandas habían quedado meridianamente claras en noviembre, y que el llamado al diálogo hecho por el nuevo ministro era una nueva actitud dilatoria y evasiva por parte de las autoridades.

Algo muy importante y muy poco conocido es que el gabinete del Ministro atendió a todos y cada uno de los grupos de estudiantes que empiezan a llegar al ministerio a fines de abril, y no solo a los representantes de los llamados liceos emblemáticos representados en la Asamblea de Estudiantes y que fueron los que captaron toda la atención de los medios⁵. Ello permitió tener una visión mucho más profunda y variada del problema, pero que lamentablemente no influyó en el manejo político del conflicto.

Las nuevas autoridades estaban abocadas a cumplir las metas que le correspondían según la promesa presidencial, en los cien primeros días de gobierno, de las cuales más del 35% correspondían al MINEDUC. De manera tal que no tenían ni capacidad técnica ni espacio político para imprevistos o temas como los planteados. Menos si implicaban un cambio como la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE o de la jornada escolar completa. Confiaban en que las unidades de línea actuaran eficientemente, anticipando cualquier situación conflictiva que estuviera fuera del curso previsto.

Lamentablemente se dan dos circunstancias muy importantes que explican la manera inadvertida en que se produce el conflicto y la extrema pasividad en la línea funcionaria del MINEDUC. La primera es que *el tema secundario*, como se dijo anteriormente, no tiene ningún responsable en las unidades centrales, incluida la sede lógica de ello que sería la Dirección de Educación General. A diferencia de lo que ocurre con la División de Educación Superior que tiene un equipo de alta profesionalidad en el manejo de los conflictos del sector de estudiantes universitarios, respecto de los secundarios no existía nada parecido.

Lo ocurrido con los estudiantes universitarios, donde desde un principio hubo un seguimiento estricto de los acuerdos suscritos en el último semestre del año anterior

⁵ Llegan estudiantes de liceos de la zona sur y la zona oriente, tanto municipales como particulares subvencionados, lo que representa un estado de agitación que excede los cauces normales de convocatoria de las movilizaciones anteriores.

y febrero del 2006, y reuniones constantes con todos los dirigentes estudiantiles, demuestra que era posible anticipar y bajar la tensión de conflictos potenciales importantes. A condición de que existiera responsable desde un comienzo⁶.

La segunda circunstancia es que la instalación de las autoridades intermedias (SEREMIS y Directores Provinciales) se dio de manera extraordinariamente lenta, y sujeta a todo tipo de presiones políticas sobre las nuevas autoridades, evidenciando una pugna interna de poder muy fuerte, que solo en parte trascendió a la opinión pública.

La resistencia burocrática interna, llevada adelante por funcionarios políticos eternos del Ministerio, anclados en diferentes unidades y departamentos durante muchos años, aletargó cualquier capacidad de anticipación. De hecho, los nuevos directores provinciales no estaban completamente designados cuando ya el conflicto secundario estaba desatado. Y ellos resultaban fundamentales para el control técnico y político de los problemas en la base educativa institucional. La situación de mayor tensión y retraso de esta naturaleza se produjo en la Región Metropolitana.

Pese a que desde el día 26 de abril se habían iniciado los contactos y diálogos con diferentes grupos de estudiantes, y que el día viernes cinco de mayo de 2006, a las 16 horas se reúne el Ministro Zilic con un grupo amplio de dirigentes estudiantiles, no solo de la Asamblea de Estudiantes sino también de otras agrupaciones periféricas, y se acuerda iniciar una mesa de trabajo para construir una agenda, el día domingo 7 de mayo, la Asamblea de Estudiantes convoca a un paro para el día miércoles 10.

En las movilizaciones estudiantiles se produce una gran cantidad de detenidos y enormes desmanes callejeros, no imputables directamente a los estudiantes, pero que estos se ven incapaces de controlar, que alarman a las autoridades de Interior, quienes dejan en manos de Carabineros todo el manejo del tema. Pese a estos hechos, y en una medida tremendamente criticada por la prensa y sectores del gobierno, el ministro Zilic decide no suspender el diálogo con los estudiantes y atenerse al calendario de reuniones fijado en la reunión del día 5 de mayo, y que había empezado el día martes 9 con una reunión en relación al pase escolar con la participación directa del Ministerio de Transportes, y continuaban el día 11 con la fijación del resto de los temas.

Las movilizaciones continúan, y los estudiantes exigen "reuniones resolutorias" sobre su petitorio, imposibles en el corto plazo y en medio de la agenda de los 100 días, mientras La Moneda presiona por un "gesto de autoridad". La semana siguiente se suspenden las negociaciones. De ahí en adelante la lógica que cunde es de conflicto y de orden público, donde el papel del Ministerio de Educación, sin apoyo político de fondo, se ve bastante disminuido, pasando el ministro de manera

⁶ Al final de este artículo se inserta como ejemplo una Minuta Ejecutiva preparada por la Unidad de Gestión y Métodos del Gabinete del Ministro Martín Zilic donde se evalúa el llamado CONFECH a un paro nacional para el 17 de mayo de 2006, que permite visualizar el control del MINEDUC sobre los temas universitarios.

importante a tener un papel de “articulador de soluciones que tienen otros”: entre ellos el Ministerio de Hacienda frente a las peticiones de gratuidad de la PSU y becas; el Ministerio de Transportes en los temas de pase y tarifa escolar; el Ministerio Secretaría General de la Presidencia en materia de urgencias legislativas y trámites de ley, entre otros.

En la agenda propia, se aprecia de manera descarnada la inmovilidad del aparato burocrático ministerial. Convocados por el Ministro los jefes de división y otras altas autoridades del organismo a una reunión, e mediados de mayo, prácticamente nadie interviene ni tiene ideas de cómo enfrentar la situación. En ese momento se puede apreciar que no hay respuestas para la crisis, y que esta ha tomado a contrapié toda la previsión de los años anteriores, y que nuevamente se recurrirá a la improvisación y a las comisiones ad-hoc.

En esos mismos instantes, y por expresa petición de las autoridades del Ministerio del Interior y del equipo político de La Moneda, todo se centra en evitar hechos bochornosos el 21 de mayo durante el Primer Mensaje Presidencial, momento en el cual se pierde la última posibilidad de transformar la situación en un hecho positivo. El primer Mensaje se limita a reprender a los estudiantes y a subrayar la preocupación del gobierno respecto de la educación, pero no tiene ni la perspicacia ni la densidad política para reorientar toda la situación.

El día 20 de mayo había un liceo tomado en todo el país. El Instituto Nacional, cuya directiva de centro de alumnos era de la UDI y RN; con un director UDI nombrado por el Alcalde pro-UDI de la Municipalidad de Santiago, Rafael Alcaíno. Después del mensaje presidencial y, particularmente entre el lunes 22 y el viernes 25 de mayo, se desata la ola de tomas de colegios a través de todo el país.

El hecho había sido anticipado por el Ministerio desde mediados de mayo, y advertido a las autoridades de Interior. “Cuando se les agote la calle, pasaran a las tomas” como ha ocurrido en el pasado. Pero para trabajar preventivamente el tema debía haber coordinación y tener un plan operativo, para lo cual eran fundamentales los Directores Provinciales de Educación. Pero eso estaba paralizado por las pugnas políticas, entre las cuales la de la Región Metropolitana, epicentro del movimiento estudiantil, fue la peor. La única oportunidad de intercambiar criterios entre el Ministro Zilic y el equipo de la RM se produjo el viernes 19 de mayo cuando por iniciativa propia y sin previo aviso llegó a la Secretaría Regional Ministerial, a participar en la reunión de coordinación de los Directores Provinciales de la región, para advertir sobre el problema de las tomas y pedir opiniones sobre la marcha del conflicto. Todo el resto es conocido por la opinión pública.

Por lo mismo se cumplió estrictamente un pronóstico. Una baja capacidad institucional y administrativa en materia de prevención, acumulación de demandas sin ser atendidas, baja previsión política y nula coordinación institucional, y manipulación de temas, transforman los problemas en conflictos, y no permiten aprovechar las oportunidades de solucionarlos de manera oportuna.

Es altamente probable que el conflicto en torno a la educación se hubiera dado de todas maneras, pues expresa un problema mayor de la agenda nacional, más allá de los propios temas estudiantiles. Pero tal vez no habría sido bajo la forma en que se produjo, en la que debido a una cadena de errores, prejuicios y falsos supuestos, llegó rápidamente a La Moneda y se ancló como problema en el equipo político de gobierno. Es verdad que en parte por su complejidad, pero también en parte por el carácter conspirativo del entorno comunicacional de la Presidenta, el que provenía del Ministerio de Educación y mantenía fuertes vínculos y compromisos con sectores de ese Ministerio que se sentían desplazados por la designación de Martín Zilic como ministro.

Finalmente cabe señalar que la solución, luego de todos los cambios y propuestas, ha quedado abierta. La enorme comisión presidencial designada para hacer la propuesta de reforma terminó muy disminuida en sus integrantes, entre los que predominaban los mismos personajes que diseñaron y operaron durante todo este tiempo el sistema en crisis. Siendo sus propuestas actuales, por lo tanto, bastante *más de lo mismo*.

La solución, en esencia, además de ideas y dinero, requiere voluntad política para una cirugía institucional mayor en el MINEDUC, que el gobierno parece no estar dispuesto a hacer. Los estudiantes lograron poner un tema difícil en la agenda, y el gobierno respondió con su recurso actual más importante, el dinero. Pero el conflicto sigue latente porque es estructural, y mientras no se inicien cambios de fondo, cada cierto tiempo saldrá a la superficie por diversos motivos.

3. Cómo se manejan los conflictos en la administración pública

Una de las mayores deficiencias en el análisis teórico de la administración pública es la referida al manejo de conflictos. Las normas jurídicas relativas a la administración y sus competencias en cada uno de los sectores de gobierno, generalmente contienen también reglas sobre controversias con los ciudadanos, y los procedimientos que deben aplicarse para solucionarlos. Pero ello, cuando existe, es apenas una regla procedimental, muy lejos de ser parte o constituir un sistema de manejo de conflictos.

Desde el punto de vista teórico entendemos por sistema de manejo de conflictos **un mecanismo político técnico estructurado, ubicado en un ámbito decisorio gubernamental de alto nivel político, capaz de discriminar, registrar, analizar, priorizar y determinar cursos de acción en los problemas de la conducción política del Estado.**

En este sentido, tal mecanismo es un staff de gobierno, con doctrina gubernamental, procedimientos, recursos y vínculo político, cuya misión es explicitar las opciones de decisión en torno a los conflictos. Puede ejercerse de manera centralizada (hay áreas en que así ocurre, como por ejemplo en la auditoría interna general de gobierno donde, al menos en teoría, existen pautas centralizadas y ejecuciones sectoriales), o de manera descentralizada (con autorización política central).

Esta función es de creación relativamente reciente, y normalmente en sus aspectos centrales, es parte funcional de aquellos ministerios que ejercen la secretaría política de las Presidencias o Jefaturas de Gobierno. A veces operan directamente como staff de asesores presidenciales, caso en el cual es más informal, pues no tiene atribuida una responsabilidad pública, a diferencia de cuando es una función de línea de dependencia ministerial.

Es necesario no confundir un mecanismo de esta naturaleza con los grupos de tarea ad-hoc que comúnmente se forman ante determinadas circunstancias en cualquier gobierno, ni menos con las funciones analíticas que cumplen las oficinas de inteligencia y seguridad. Aunque una tendencia creciente de policialización de los conflictos tiende a transformar cualquiera de ellos en "amenazas" objeto de análisis de inteligencia de seguridad interior, en lo que a mi juicio es una inversión y perversión del principio de protección soberana que el Estado les debe a sus ciudadanos⁷.

El trabajo de las oficinas de inteligencia y seguridad es normalmente un insumo imprescindible en los manejos de determinados conflictos, pero se trata de competencias y labores muy acotadas y de estricto procedimiento legal. Y normalmente son los gabinetes políticos los que deciden si involucrar o no a una oficina de inteligencia o seguridad en un conflicto.

Sobre este punto conviene brevemente dejar establecido que no se debe confundir la inteligencia política estratégica de gobierno, con la inteligencia político-estratégica de seguridad. La primera es el genérico que requiere cualquier gobierno para adoptar sus decisiones de Estado. La segunda provee insumos relativos a la seguridad en un sentido amplio, es decir, de seguridad interna, de orden público y de defensa.

4. El caso chileno

En Chile no existe un mecanismo de manejo de conflictos de la naturaleza descrita. Ello se hace de una manera relativamente informal, con mecanismos de consulta y trabajo intersectorial bastante débiles y generalmente ad-hoc. La capacidad técnico-analítica se ha desplazado entre diferentes ámbitos a través del tiempo, dependiendo del tipo de problema y de la época en que fueron enfrentados.

Si bien se debe distinguir entre conflictos estructurados y con proyección significativa, de aquellas divergencias entre ciudadanos y el Estado en torno a problemas menores o muy acotados, conviene tener presente el tipo de relaciones habituales entre estos dos actores, pues muchos conflictos derivan de problemas menores que no encuentran solución o no son atendidos en las instancias individuales.

En nuestra administración pública, al no existir tribunales de lo contencioso administrativo, la primera vía de solución de un problema que habiendo sido resuelto por la administración, y frente al cual dos o más ciudadanos tienen reparos a la decisión adoptada, es el recurso de reconsideración, que contempla la ley de pro-

⁷ Alain Joxe. *El Imperio del caos*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. 2004.

cedimientos administrativos respectiva. Él se ejerce normalmente acompañándolo con un recurso de carácter jerárquico.

Es decir, una petición a la misma autoridad con la que se tiene un conflicto y, eventualmente, a su superior inmediato para que enmiende. Ello, excepto si se trata de un Ministro, contra cuya resolución no cabe recurso jerárquico.

A continuación, la vía más usada es el reclamo a la Contraloría General de la República, o derechamente a los tribunales de justicia, a partir de cuyos pronunciamientos se actúa para solucionar el conflicto, con una actitud estatal no siempre de acatamiento a las primeras resoluciones, en caso de que ella exprese una opinión contraria a la sostenida por la administración pública.

Normalmente estos mecanismos resultan muy poco idóneos por dos razones. La primera es que la capacidad de percibir la importancia o complejidad política del problema en cuestión es prácticamente nula. Está entregada a la eventual capacidad de cualquier funcionario por cuyo ámbito de competencia transite el problema, y si efectivamente se capta, depende de que el superior jerárquico o el servicio actúen conforme a ella. Es decir, nula capacidad de anticipación e interés político.

La segunda razón es porque la Contraloría es un organismo de control de legalidad de la administración y no un tribunal de contenciosos, y por su parte, los tribunales ordinarios tienden a aplicar una normativa de carácter general y no a analizar el contencioso administrativo como un tema de especialidad. A menos que existan violaciones flagrantes del Estatuto Administrativo o de la Ley de Bases Generales de la Administración Pública.

La tendencia hoy en los países cuya administración pública se ha desarrollado según las pautas del derecho continental o francés, como es el caso de Chile, es a acentuar la reglamentación de procedimientos especiales sobre contenciosos administrativos, para pasar de un ejercicio de autoridad administrativa a una relación más contractualizada y de derechos entre los ciudadanos y la administración.

Producto de esa tendencia, la administración ha ido quedando sujeta a una serie de normas y controles, algunos de gestión y otros de procedimiento, similares a los del sector privado en sus desempeños internos, y los ciudadanos adquieren el carácter de usuarios o clientes frente a los servicios públicos. Sus peticiones o reclamos quedan regulados por procedimientos más estrictos en materia de plazos y resoluciones, para lo cual incluso se dictan leyes especiales.

Tal es el caso de la Ley 19.880 sobre Procedimiento Administrativo, dictada hace tres años en el país. Ella, sin perjuicio de tener un carácter supletorio frente a los procedimientos establecidos en otras leyes especiales cuando existen, como es el caso de la Ley Eléctrica o la Ley General de Bancos, constituye un enorme avance en la producción de certidumbre jurídica frente a la administración pública.

Con todo, ese desarrollo está pensado para relaciones individuales y controversias que enfrentan a uno o más ciudadanos con una autoridad administrativa, general-

mente en torno a una disputa económica o de reconocimiento de un derecho, y no como un sistema orientado también al manejo de conflictos que tienen clivaje político pronunciado.

En aquellos casos donde confluyen derechos, obligaciones, controles de administración, garantías constitucionales, responsabilidades administrativas, etcétera, como ocurre con el sector educación, por ejemplo, simplemente los mecanismos no operan. Más bien el sistema imperante tiende a acumular tensiones entre los actores individuales, empujándolos a un inevitable enfrentamiento. Sobre todo porque las principales fuerzas que se expresan son aquellas corporativizadas, o que representan posiciones de interés no convergente en aspectos fuertes, como pueden ser los salarios en el caso del magisterio frente al Estado, la ganancia del empresario frente a la calidad exigida por los usuarios y el Estado o el control de los subsidios.

En el caso de Chile, la administración carece de manuales de conflictos o principios orientadores respecto de qué hacer cuando un problema, por cualquier razón que sea, se transforma en un conflicto entre un grupo de ciudadanos y la administración, y puede adquirir connotaciones de orden público.

Más aún, existe un automatismo —instalado como criterio político en la administración central— de que cuando hay connotaciones de orden público, la controversia de fondo queda suspendida en sus contenidos sustantivos sectoriales, y pasa a ser manejada en primer lugar por la autoridad que controla el orden público. Con el detalle adicional de que lo más importante, o por lo menos parte de lo más importante, es que no enturbie la imagen de capacidad de manejo de orden público que exhibe el gobierno.

Es decir, rápidamente el problema se transforma en una prioridad política de orden público y seguridad, no por su contenido sustantivo sino por el impacto de las formas como se expresa. Y en consecuencia el bien jurídico que la autoridad trata de cautelar no es la satisfacción de una demanda que puede ser justa sino la imagen política sobre su capacidad del gobierno.

La racionalidad política de tal criterio no queda para nada clara, excepto que se trata de un automatismo autoritario que elimina las controversias y los conflictos como parte de la normalidad del funcionamiento democrático, y los transforma en amenaza social.

Debido a lo anterior, la búsqueda de soluciones a los problemas entre autoridad y grupos ciudadanos contiene siempre por parte de estos un mecanismo de acción que busca amagar la capacidad gubernamental de orden público. Y a la inversa, la respuesta gubernamental inmediata es imponer un criterio de autoridad o supremacía, antes siquiera de considerar lo que le vienen a plantear. Se diría que el principio de la confianza está totalmente ausente y cada controversia amenaza siempre en escalar de inmediato a un conflicto.

Para los demandantes lo importante es opacar la autoridad gubernamental y para el gobierno que el tema no sea noticia. En ambos casos, la importancia de que el tema se solucione está muy disminuida.

Independientemente de que un razonamiento de esta naturaleza torna tremendamente compleja la sociología de la estabilidad política y el tipo de diagnóstico sobre el cual se basa la interpretación de la paz social, denota una matriz manipuladora y autoritaria frente a las demandas sociales, y genera respuestas instrumentales, vacías de contenidos sustantivos y, muchas veces, de capacidad de decisión.

En esencia esto último es lo que ocurrió con el conflicto en torno a la calidad de la Educación que estalló de manera virulenta en mayo del 2006. Si bien él tiene causas muy de fondo, estuvo enormemente contaminado por una acumulación de problemas no resueltos en su oportunidad, que finalmente debían estallar y que seguirán incidiendo en el conflicto mientras se mantengan pendientes.

Ello se ve favorecido, además, por el hecho de que la demanda ciudadana, aunque referida a la satisfacción de muy diferentes y amplios intereses, ha encontrado una manera sintética de coordinación, en una especie de red ampliada, expresada como un bloque social por la educación pública con gran capacidad de movilización.

5. Conflicto e imagen de conflicto

En términos generales, cuando un problema deviene en conflicto –y según el nivel de encono con el cual se manifiesta– ocupa inmediatamente un lugar central en una agenda mediática ávida de consumir imágenes dramáticas. Da lo mismo cuál es su naturaleza, origen o solución. Lo importante es que es un conflicto, y aquellos con movilizaciones más o menos masivas, ocupaciones de espacio público, acciones reivindicativas u otras, son tremendamente apetecidos por esa agenda.

De manera tal que, desde el punto de vista mediático, de la misma manera que llegan los conflictos se agotan y son reemplazados por otros conflictos. Ello implica un riesgo social permanente para el gobierno, que es en definitiva quien paga los costos políticos de un conflicto mal manejado.

De ahí que la capacidad de anticipar un conflicto se transforma en un tema vital para cualquier administrador, especialmente para uno que tiene responsabilidades públicas. Es decir, para uno cuyas acciones y decisiones se transforman en resultados (o no resultados) sujetos a un escrutinio público.

No cabe duda que el primer requisito para un adecuado manejo de conflictos es poder captarlos en su fase inicial, registrarlo como conflicto y aplicarle una metodología de manejo que lo agote antes de que madure. Es decir, la situación óptima es la prevención de conflictos.

El conflicto de los estudiantes secundarios de mayo de 2006 no fue anticipado. No hubo conciencia desde un comienzo de la profundidad del encono estudiantil en las

autoridades centrales: ministro, subsecretaria y jefes de divisiones. Tanto porque no tenían un mecanismo disponible capaz de hacer el control anticipado del tema, como porque los operadores ministeriales directos del tema, esto es los secretarios regionales ministeriales, no sentían que fuera su problema, y menos anticiparon ningún antecedente que hiciera presumir el conflicto.

Bajo la premisa de que el Ministerio requería de un instrumento útil de anticipación de conflictos, en la segunda quincena de abril, por instrucciones del Ministro Zilic, la recién creada unidad de asesoría de Gestión y Métodos del gabinete del ministro, se abocó a la tarea de crear un mecanismo que operara como una sala virtual de manejo de conflictos sobre base informática.

Se trataba de un ambiente informático de trabajo en el cual existían unos responsables encargados de detectar los problemas y solicitar ayuda al nivel central. Esos responsables eran los secretarios regionales ministeriales, los que conocen sus regiones y son los jefes del servicio en sus respectivas regiones. Son ellos los que debían detectar cuándo un problema escalaba a conflicto, en ese momento lo anunciaban en la sala virtual y solicitaban ayuda o instrucciones. Además de los secretarios ministeriales regionales, eran responsables los jefes de las grandes divisiones del ministerio, especialmente el Centro de Perfeccionamiento para el profesorado (CPIP), la División de Educación Superior, cuyos temas no son atendidos por los SEREMI, la llamada Línea 600 de Atención Ciudadana y la Dirección de Educación General.

El ministro y la subsecretaria tenían acceso a toda la información vía Internet desde cualquier parte, pero no podían interactuar en ella sino indirectamente a través de Gestión y Métodos.

Tal sala virtual se puso en proceso de marcha blanca en el mes de mayo de 2006, cuando estaba comenzando el conflicto, y el manejo de información era clave para conducir el conflicto. Pese a la solicitud de uso que hiciera la subsecretaria de educación, el instrumento no se utilizó, salvo contadas excepciones, y fue percibido como un instrumento de control burocrático y no como una herramienta de trabajo. La cultura burocrática fractal y clientelar del ministerio predominó por sobre cualquier forma innovativa de trabajo.

6. Las premisas básicas en la gestión de un conflicto

Sea se trate de un organismo público o uno privado, existen ciertas premisas que permiten un buen manejo de los problemas. En el caso del MINEDUC, el modelo de sala virtual de manejo de conflictos se basaba en un conjunto de premisas destinadas a generar un instrumento de coordinación de las capacidades institucionales.

La primera de ellas es que una buena información y transmisión de ella, en un ambiente de diálogo y transparencia, potencia las capacidades internas de la línea funcionaria para adoptar decisiones y mejorar la eficiencia de su gestión frente a los conflictos. De ahí la necesidad de contar con instrumentos o mecanismos de

colaboración en red, para actuar solidaria y simultáneamente a la velocidad y sincronía propias de la gestión moderna.

En segundo lugar el modelo de sala virtual sugería que:

Los problemas son consustanciales en cualquier servicio público moderno que interactúa directamente con los ciudadanos. Particularmente uno como el MINEDUC que produce BIENES PÚBLICOS INTANGIBLES DE ALTO VALOR SIMBÓLICO como son: saber, conocimiento, cultura, expectativas de ascenso social. Por lo tanto se requiere de una gran selectividad frente a los hechos que constituyen o pueden constituir los problemas.

Los problemas no son conflictos. Se transforman en conflictos cuando se produce una demanda agregada de ellos (generalmente provenientes de grupos de personas o ciudadanos) que no es satisfecha, en este caso por el MINEDUC. Ello genera movilización y, eventualmente, uso real o simbólico de la fuerza, lo que afecta el desempeño funcional del ministerio.

Al igual que todos los problemas de la administración pública, los conflictos deben ser solucionados por la estructura estable del MINEDUC. Las intervenciones ad-hoc o de comisiones especiales, solo pueden constituir un mecanismo de aceleración o facilitación de las soluciones muy temporal, pero no la forma institucional de operación. Partiendo sobre todo de la base que las soluciones siempre son de largo plazo o instalan procedimientos de largo plazo.

La estabilización y desactivación del *estado de movilización* es el primer empeño y un requisito fundamental para solucionarlos. Es la primera acción que se debe emprender y la que marca el rumbo inicial de todo el conflicto. La prevención de un conflicto parte con la pregunta ¿qué hacemos en caso que se produzca? Esa pregunta organiza el manejo anticipado o preventivo de ellos. Por lo tanto, lo primero es desactivar el estado de movilización, y no abocarse a solucionar el conflicto, sin perjuicio de mantener la flexibilidad para solucionarlo si se presenta la oportunidad. La confusión entre estabilización y desactivación de la movilización y solución de un conflicto hace que normalmente se generen rigideces de diálogo, percepciones erróneas entre los actores o, simplemente, se agoten anticipadamente los recursos. La movilización permanente agota a los movilizados y la prisa de solución agota las oportunidades de la autoridad.

- Para desactivar un estado de movilización se debe tener una noción clara de lo que es un conflicto, y de las causas del conflicto en particular que se debe atender. El conflicto ocurre cuando dos o más valores, perspectivas u opiniones son contradictorias por naturaleza o no pueden ser reconciliadas con una misma decisión. Es decir, tiene un enorme contenido subjetivo pues implica percepciones y valores. Se presenta siempre que dos o más personas o grupos intentan poseer el mismo objeto, ocupar el mismo espacio o la misma posición privativa, deben desempeñar papeles incompatibles, defender objetivos opuestos o utilizar medios que se excluyen mutuamente para alcanzar sus propósitos.

Es decir, además de enorme subjetividad, implica *un interés objetivado*, un algo que se debe conseguir.

- Es inherente al concepto conflicto algún grado de comunidad, organización o integración. Es decir implica una estructura social básica, una movilización, y una vocería o liderato.
- Para atender las características anteriores en primer lugar se debe entender la postura del otro. Ello no implica compartir sino captar su significado emotivo (ponerse en los pies del otro o captar el sentido de propósito y misión que entraña su postura).
- Se debe objetivar el interés del adversario. Es decir, determinar de la manera más clara lo que el adversario persigue. El desarrollo de indicadores de conflicto reconocidos en las personas o en los grupos permite minimizar los elementos disolventes y recanalizar positivamente el valor social de la movilización. Esto se refiere a que una postura física agresiva o amenazante, el uso de símbolos ofensivos o a la inversa, entorpecen el establecimiento del vínculo. Existe una larga teoría acerca de los apoyos no verbales del lenguaje y las atmósferas significantes para el desarrollo de diálogos de solución de conflictos que ejemplifican lo dicho.
- Finalmente, para estabilizar y desactivar un conflicto se requiere generar una interlocución, lo que está directamente vinculado con lo anterior. La interlocución es algo más profundo que el simple intercambio de opiniones o juicios entre adversarios. Implica sincronizar *un sentido común*, que permita un diálogo constructivo. Este diálogo tiene una fase inicial básica, cual es reconocer al otro como poseedor de poder para construir una solución y no como portador de un problema.
- Existen múltiples razones para explicar por qué todo o parte de lo anterior no ocurre al enfrentar un manejo de conflicto. La primera y principal causa ya mencionada es la pobre comunicación entre las partes. Pero además está la falta de confianza, la cual es un bien público activador de atmósferas, que debe crearse y cultivarse. También el liderazgo débil en alguna de las partes, la falta de estructuras de diálogo, falta de claridad en el interés propio, etc.

Lo fundamental es controlar los incitadores ideológicos del conflicto como el lenguaje corporal agresivo, los ambientes poco amables, los desacuerdos irracionales o no argumentados, la retención o manipulación de información, generar incertidumbres mediante el uso indiscriminado de sorpresas, lenguaje fuerte, publicitación de desacuerdos a través de los medios de comunicación, y sobre todo la incapacidad de cumplir acuerdos o la baja disposición a conversar.

El modelo de sala virtual de manejo anticipado de conflictos diseñado para el MINE-DUC planteaba a sus responsables cuatro principios básicos que debían observar:

- Usted anticipa cuando un problema amenaza transformarse en un conflicto.
- Usted determina si puede manejarlo solo o requiere ayuda.
- Usted tiene la obligación de reportar en la sala virtual aquello que es un conflicto real o potencial.
- Usted debe interpretar los problemas, identificar los intereses en juego, generar una interlocución, medir los efectos del diálogo e informar a su superior a través de la red para anticipar y/o acotar los conflictos.

Mediante tales criterios se pretendía iniciar un proceso de mayor responsabilidad e involucramiento de la línea funcionaria permanente del ministerio y de sus altos ejecutivos, en el manejo de los temas difíciles. Hasta ahora ello no ha sido posible, continúa la inercia burocrática y los núcleos de poder corporativo que operan bajo criterios de ONG, anclados de manera preferente en los mandos medios ministeriales.

ANEXO 1

Minuta ejecutiva MOVILIZACIÓN DE ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS

De: Unidad de Gestión y Métodos
 Para: Ministro Martín Zilic y Subsecretaria Pilar Romaguera
 Fecha: 15 de mayo 2006

1. Los estudiantes universitarios agrupados en la CONFECH acordaron en el pleno de federaciones realizado el día sábado 13 de mayo realizar una movilización nacional el día miércoles 17 de mayo. Su convocatoria cuenta con cuatro puntos, la que aún no ha sido presentada al gobierno. La información que a continuación se señala proviene de un documento interno de la CONFECH que de manera informal conoció el MINEDUC.
2. Los cuatro puntos son a) temas de financiamiento; b) temas de democratización; c) temas de acceso; y d) temas de calidad.
3. Los temas de financiamiento son los siguientes:
 - **Pago de crédito solidario a aquellos alumnos que estando en condiciones de obtenerlo por algún motivo no lo obtuvieron (las llamadas reconsideraciones)**

Comentario

Este es un tema de responsabilidad del Consejo de Rectores. En el proceso de apelaciones abierto, el MINEDUC trabajó con los datos entregados por las Universidades. Estos fueron deficientes y atrasados, y pese a que se amplió el plazo de entrega, no fue posible mejorar la información. Como se trata de no más de 1200 a 1500 casos, se acordó entre el Ministerio y el Consejo de Rectores que sería este organismo el que se haría responsable del tema con cargo a la mayor disponibilidad de recursos provenientes del 17% de deserciones que se produce en primer año. Este acuerdo no se estaría cumpliendo pese a que en reiteradas oportunidades el MINEDUC ha solicitado al Consejo de Rectores que lo haga. De ello se ha informado permanentemente a los Estudiantes en la mesa de trabajo MINEDUC – CONFECH. Este tema tiene un costo aproximado de mil quinientos millones de pesos.

- **Ampliación de crédito solidario para alumnos antiguos (generaciones 2005 y 2004)**

Comentario

En el acuerdo del año 2005 quedó expresamente estipulada la no retroactividad. Los estudiantes sostienen que alumnos de los dos primeros quintiles de esas generaciones están fuera de beneficios, por lo que exigen **déficit cero**. El cumplimiento de los acuerdos para años posteriores pone este tema en una perspectiva corta

(brecha de dos generaciones) ya que el fondo solidario irá acompañando en los próximos años a la generación 2006. El costo de lo no cubierto se calcula en unos 10 mil millones.

- **Pago de becas Bicentenario ya asignadas (fondo de 14.500 pesos complementarios)**

Comentario

Este tema es efectivo. Pero el atraso es de Hacienda pues si bien está el dinero, DIPRES objetaba el reglamento de pago. Hace cuatro semanas se llevó por parte del MINEDUC al Comité de Conflictos de SEGPRES (en el marco del seguimiento estricto de los acuerdos del año 2005 con los estudiantes) y se le pidió ayudara a desbloquear el tema. Se volvió a reiterar en los días siguientes. Recién hoy lunes 15 DIPRES se comprometió a hacerlo.

- **Financiamiento para el delta entre Arancel de Referencia y Arancel Real.**

Comentario

El arancel de referencia es un límite intangible que permite que el Estado tenga una medida objetiva de pago de los beneficios de crédito a los estudiantes. Para los primeros dos quintiles el Fondo Solidario genera un crédito de 100% del arancel de referencia y para el tercer quintil es una mezcla de un porcentaje del arancel de referencia como crédito más becas. El crédito es blando (tasa de 2% anual). La brecha que se produce entre este valor indicativo y lo que realmente cobran las universidades debe ser cubierta con un crédito en iguales condiciones (igual tasa) por las Universidades. Ese fue un acuerdo con el Consejo de Rectores quien designó una Comisión que lo suscribió. Ese acuerdo no se está cumpliendo en algunas universidades, especialmente la Católica. Esta sostiene una postura en contra del arancel de referencia. La brecha entre uno y otro es difícil de calcular, pero se estima que aproximadamente el arancel de referencia cubre un 80% del arancel real en promedio. En algunas universidades se acercan mucho (UMCE por ejemplo) y en otros están muy lejos (UC).

4. Los temas de democratización se refieren a un estatuto nuevo con participación triestamental semejante al que tiene la Universidad de Chile.

Se pide se abra la discusión.

5. Los temas de acceso se refieren a una solicitud de cupos de ingreso a la universidad reservado a estudiantes de colegios municipalizados, dependiendo de sus notas y de su proveniencia escolar (liceos), sin pasar por la PSU. El principio que aplican es a **calidad desigual ingreso diferenciado**.

Comentario:

El MINEDUC ha levantado una propuesta de becas de excelencia para todos aquellos alumnos de mejores notas a través de todo el país. El ingreso diferenciado instala un concepto de discriminación positiva a base de la mala calidad.

6. Los temas de calidad, se refieren a una movilización para los temas de acreditación, a partir de que el gobierno le quitó la urgencia a la ley respectiva.

Comentario

Esta ley se encuentra en su trámite final en comisión mixta, y no existe posibilidad de nuevas indicaciones. Si bien es un tema sustantivo y generará debate en la comunidad universitaria, no es un elemento real de movilización, excepto en las tres universidades del Consejo que no han sido acreditadas (U. de Playa Ancha, Los Lagos y UTM).

Comentario Final

La convocatoria ha sido hecha expresamente para movilizar con vistas al 21 de mayo. Se convoca a estudiantes secundarios y se acuerda un estado de movilización continua incluyendo temas como una velación para el jueves 18 por los "caídos de ANTUCO" y otra para el viernes como recordatorio de Daniel Menco, estudiante muerto en el Norte hace tres años. Por supuesto incluye el tema mapuche.

La agenda no tiene puntos sustanciales no atendidos, y corresponde más bien a una nueva de largo plazo, con vistas al Congreso del mes de julio de CONFECH. Es netamente una agenda política.

El Ministro ha convocado al Consejo de Rectores para el 16 en torno a los temas de compromisos pendientes para delinear responsabilidades. Hará vocería en torno a estos temas.