

# Ley y pacto educativo: un análisis del caso argentino

Juan Carlos Tedesco\*

Secretario de Educación (Argentina)

jctedesco@me.gov.ar

## Resumen

La discusión acerca de los pactos en educación ha formado parte de los discursos educativos en numerosos países durante las últimas décadas. Hoy la demanda por la concertación política requiere de una discusión explícita sobre su posibilidad y contenidos como condición para garantizar la continuidad de las políticas educativas. El texto postula la hipótesis según la cual esta transformación responde a la necesidad de que los pactos se constituyan en una respuesta política explícita a los procesos de cambio social, económico y cultural propios del denominado «nuevo capitalismo». Como caso de análisis para sostener este postulado se retoma la reciente sanción de la nueva ley de educación en Argentina.

*Palabras clave:* pacto educativo, concertación de políticas, nuevo capitalismo, ley de educación, Argentina.

## **Abstract:** *Law and Educational Pacts: an Analysis of the Argentine Case*

Discussions focused on the importance of agreements in education have been part of educational discourse for over two decades in various countries. Nowadays demands for policy agreements in education require defining its possibilities and specific contents in order to guarantee long term policies in education. The article suggests that these new demands respond to the need for educational policy agreements to act as a deliberate response to the processes of social, economic and cultural change brought about by what is known as 'new capitalism'. Argentina's recent law of education is hereby introduced as a case to backup such a hypothesis.

*Key Words:* Educational pacts, Policy agreements, New capitalism, Law of education, Argentina.

---

\* Agradezco la colaboración de Annie Mulcahy en la redacción de este artículo.

## Introducción

La discusión acerca de la necesidad y la posibilidad de pactos educativos se ha convertido en un tema recurrente en las discusiones sobre estrategias de cambio en las últimas dos décadas, al menos en los países iberoamericanos. Esta contextualización temporal y espacial no es banal. Durante buena parte del siglo XX no se hablaba de «pactos educativos». En algunos países se diseñaron políticas de largo plazo sin que se asumiera explícitamente ese compromiso. En otros, la política de largo plazo fue la ausencia de políticas. Si acotamos esta discusión al ámbito iberoamericano, sería posible identificar países como Argentina, Uruguay, Costa Rica y Chile como ejemplos del primer caso, mientras que situaciones como las de los países más pobres de la región serían ejemplos del segundo. Ahora, en cambio, se considera necesario discutir explícitamente la posibilidad y los contenidos de un acuerdo que garantice la continuidad de las políticas educativas. ¿Cuáles son las razones de esta transformación? La hipótesis que intentaremos postular en este texto consiste en sostener que la necesidad de un pacto educativo explícito es una respuesta política a los procesos de cambio social, económico y cultural asociados a lo que ha dado en llamarse el «nuevo capitalismo».

Para explicar este postulado, el presente artículo se dividirá en dos grandes secciones. La primera de ellas se referirá a las características particulares de las sociedades contemporáneas, en el marco de las cuales la opción por el pacto constituye una alternativa a los mecanismos de supresión o reducción de la política como dimensión de la sociedad, mientras que la segunda se concentrará en el caso argentino, donde la nueva ley de educación sancionada hace unos pocos meses constituye una importante experiencia de concertación de políticas educativas.

## Sociedad y educación en el «nuevo capitalismo»<sup>1</sup>

Someramente expuesto, es posible sostener que la necesidad de los pactos educativos está asociada a tres fenómenos propios del nuevo capitalismo: (i) la centralidad que han adquirido la información y el conocimiento tanto en los procesos productivos como en el desempeño ciudadano, (ii) la necesidad de fortalecer los procesos políticos

---

<sup>1</sup> Esta parte del artículo retoma algunas de las principales ideas expuestas en trabajos anteriores. Ver J.C. Tedesco (2007).

de negociación entre diferentes actores sociales, para enfrentar las tendencias a la fragmentación, la ruptura y la exclusión tanto de los sectores más pobres de la población como de los sectores que ocupan la cúpula de la estructura social<sup>2</sup> y (iii) la necesidad de asumir perspectivas de largo plazo frente a la tendencia cultural dominante de concentrar todo en el presente. En lo que sigue intentaremos analizar someramente cada uno de estos tres fenómenos.

## La centralidad del conocimiento

Ya se ha convertido en un lugar común afirmar que la información y el conocimiento han reemplazado a los factores clásicos que explicaban la riqueza y la productividad de la economía. Pero a medida que dichos factores se constituyen en las variables claves de la distribución del poder, los conflictos sociales más significativos giran alrededor del control de su producción y de su distribución.

En este marco debe ubicarse el debate actual alrededor del carácter de bien público o privado que se les otorga a la información y al conocimiento. La literatura en torno a este tema es bien conocida (UNESCO, 2005) y no es casual que hoy los organismos responsables del comercio internacional decidan ocuparse de la educación. Si bien este debate afecta fundamentalmente a la educación superior y al sistema científico-tecnológico, no por ello deja de impactar en el conjunto del sistema educativo y su papel en la distribución del poder y la riqueza. Al respecto, estamos lejos de los pronósticos optimistas acerca de las potencialidades democratizadoras de una economía y de una sociedad basada en la producción de conocimientos, postuladas hace un par de décadas. El proceso de globalización ha mostrado ser mucho más complejo de lo previsto y las economías productoras de ideas parecen ser más inequitativas que las que fabrican objetos. Tal como expresara David Cohen (1998) en un libro escrito hace ya más de una década, la propensión a excluir a los que no tienen calificaciones apropiadas para desempeñarse en contextos intensivos en conocimientos es más fuerte que la propensión a excluir a los que no tienen riquezas. Las economías productoras de conocimientos operarían con la lógica de la calidad total o la del «error 0». En este tipo de funcionamiento, el menor error pone en crisis la cadena de producción,

<sup>2</sup> A. Giddens (1999) llamó la atención, con acierto, sobre la existencia de procesos de des-afiliación en los dos extremos de la estructura social. En la base del sistema se producen fenómenos de expulsión mientras que en la cúpula se ponen de manifiesto conductas de auto-exclusión y de des-responsabilización.

razón por la cual las calificaciones de los trabajadores en todos los puestos de trabajo deben ser muy altas. Las nuevas tecnologías exacerbaban estas tendencias al eliminar puestos de trabajo vinculados a tareas rutinarias, ahora efectuadas por las máquinas, favorecer la descentralización, la externalización de actividades y el achatamiento de las pirámides de organización jerárquica de las unidades de producción.

En este nuevo escenario, se modifican las tradicionales formas de segmentación propias del capitalismo industrial y del modelo fordista de organización del trabajo. De acuerdo con los estudios sobre este tema, la segmentación tiende ahora a establecerse entre bloques completos de unidades productivas y no entre sectores al interior de una determinada empresa o sector de producción. La miseria del capitalismo contemporáneo consiste en crear, en el seno mismo de cada grupo social, tensiones que hasta ahora estaban en el ámbito de las rivalidades inter-grupos (Cohen, 1998). Esta dinámica del proceso productivo explica la aparente paradoja a la que se confronta la observación de los procesos sociales contemporáneos, donde se advierte que el nuevo modo de producción se caracteriza por producir *más igualdad y más desigualdad, más homogeneidad y más segmentación, simultáneamente*. Entre los que se incorporan al proceso productivo tecnológicamente más avanzado, existe mucha más homogeneidad que en el pasado, pero entre ellos y el resto de las personas que se desempeñan en unidades productivas tecnológicamente atrasadas o que son excluidas del proceso productivo, se establecen distancias mucho más significativas<sup>3</sup>.

Este modelo de organización del trabajo tiene consecuencias sobre la dinámica de la distribución del ingreso, la creación de empleos y los salarios. Al respecto, existe consenso en reconocer que uno de los resultados más visibles de estos procesos es la concentración del ingreso y el aumento de la desigualdad. Ambos son fenómenos particularmente importantes en América Latina, que se ha transformado en la región más inequitativa del mundo<sup>4</sup>. El vínculo entre modernización tecnológica, globalización y desigualdad es objeto de análisis y discusiones muy relevantes en estos momentos<sup>5</sup>, pero más allá de las hipótesis que se puedan formular al respecto, queremos poner de relieve la significativa importancia y complejidad que asume el desarrollo de procesos de concertación sobre políticas educativas en contextos de este tipo. Concertar en un contexto donde existe una fuerte tendencia a excluir y a expulsar es mucho más difícil pero también exige poner en

<sup>3</sup> La literatura al respecto es muy abundante. Puede verse el ya clásico M. Castells (1997), también R. Castel (1997). Un resumen desde la dimensión educativa puede verse en J. C. Tedesco (2002).

<sup>4</sup> Según datos procesados por el PNUD, el coeficiente de Gini para el conjunto de los países de la región creció entre 1990 y 2003 del 0.554 al 0.566, mientras que el promedio mundial es de 0.381 (PNUD, 2004).

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, los trabajos incluidos en F. Calderón (coord.) (2003); especialmente el texto de A. Ortuño; C. Pinc.

juego dimensiones distintas a las tradicionales. Desde este punto de vista, apelar a la concertación de políticas educativas no se reduce sólo a postular una forma o una metodología de enfrentar el conflicto. Concertar implica introducir un *contenido* altamente significativo en términos políticos, ya que la forma como se toman decisiones educativas es hoy uno de los debates de fondo que divide posiciones e intereses antagónicos.

Si se observa la experiencia reciente en América Latina, es posible apreciar que la concertación es o ha sido rechazada desde dos perspectivas diferentes. La primera de ellas es la que proviene de los enfoques económicos y políticos de inspiración «neoliberal», según los cuales la educación y el conocimiento no deben ser considerados como bienes públicos sino privados. En ese sentido, las decisiones educativas no pueden someterse a procesos de concertación ni de negociación política, sino que deben ser dejadas –como el resto de las decisiones sobre distribución de bienes y servicios– en manos de los mecanismos del *mercado*, donde la lógica del comportamiento ciudadano es reemplazada por la del «cliente». La segunda es la que proviene de los enfoques fundamentalistas autoritarios, según los cuales las decisiones sobre los bienes públicos deben ser tomadas únicamente por quienes poseen el control del aparato estatal, excluyendo de esta manera toda posibilidad de pluralismo y debate.

La diferencia fundamental entre la concertación de políticas educativas y las alternativas del mercado por un lado o del fundamentalismo autoritario por el otro, radica en el papel que se asigne a la dimensión política. Apelar a la concertación implica colocar la toma de decisiones en la esfera de la política, ya que obliga a cada actor social a discutir y negociar públicamente sus opciones educativas. El mercado, en cambio, suprime la política y deja la toma de decisiones al resultado de decisiones individuales en función de intereses y posibilidades particulares y de corto plazo. El fundamentalismo autoritario, a su vez, elimina la política porque deja todo el poder en manos de un sólo actor social. El gran interrogante que abre esta discusión consiste en saber si la concertación democrática tiene o tendrá la fuerza suficiente para contrarrestar el peso de las tendencias a la concentración del poder ya sea por intereses económicos o por proyectos autoritarios.

## **Pactos y representación política**

Destacar la relevancia de la dimensión política frente a las alternativas fundamentalistas de mercado o autoritarias abre la discusión sobre las características de la política en el nuevo capitalismo en general y en América Latina en particular. La paradoja de la situación actual es que las mayores exigencias al comportamiento político democrático

están acompañadas por una significativa erosión de las instituciones del Estado para satisfacer las demandas sociales y de los partidos políticos como organizaciones representativas de la ciudadanía. Desde un punto de vista general, el proceso de globalización ha puesto en crisis las instituciones del Estado-Nación y ha provocado la pérdida de capacidad de control democrático sobre un conjunto significativo de decisiones políticas. Ulrich Beck ha analizado la dinámica del poder mundial y llamó la atención sobre el déficit de institucionalidad política capaz de enfrentar los fenómenos propios de la mundialización<sup>6</sup>. Toda la institucionalidad política está basada en la idea del Estado-Nación y sólo muy precariamente aparecen mecanismos institucionales capaces de articular discusiones de carácter mundial. Esto implica que muchas decisiones se adoptan sin discusión ni procesos de concertación real, porque no existen dispositivos políticos capaces de garantizar procesos democráticos en la toma de decisiones fuera del ámbito del Estado-Nación. Los ámbitos donde se pone de manifiesto este déficit institucional de manera más visible son los económico-financieros y los vinculados con riesgos globales tales como el cuidado del medio ambiente, el terrorismo internacional, el narcotráfico, etc. Sin embargo, se incrementa cada vez más el número de decisiones de fuerte impacto educativo y cultural que no están sujetas a procesos de concertación democrática. En la medida en que la producción cultural se industrializa, las decisiones en este campo se asimilan a la lógica que rige en el conjunto de la vida económica. Es así como la creciente oferta educativa virtual y las decisiones empresariales sobre software educativo, por ejemplo, están cada vez más lejos de los procesos de concertación de tipo nacional

Pero en el caso particular de América Latina, es preciso recordar que la globalización fue concomitante con la superación del autoritarismo y el retorno al Estado de Derecho. Si bien la heterogeneidad de situaciones nacionales es muy grande, es posible sostener que –salvo casos especiales– los procesos de retorno a la democracia estuvieron asociados con reformas del Estado que provocaron su creciente incapacidad para responder a las demandas sociales. Con la pérdida de instrumentos por parte del Estado para responder tanto a las nuevas como a las tradicionales demandas, se ha expandido un sentimiento general de escepticismo acerca de la potencialidad de la democracia para resolver los problemas sociales. Uno de los indicadores más importantes de este clima es la desconfianza de la ciudadanía con respecto a las instituciones del Estado, hacia los partidos políticos, los otros actores sociales y hacia el mismo sistema democrático.

---

<sup>6</sup> Un aporte muy importante a esta discusión puede verse en U. Beck (2002).

Diversas encuestas, estudios nacionales y regionales dan cuenta de este fenómeno. Recientemente se ha presentado el estudio sobre la democracia en América Latina, realizado en 18 países de la región, según el cual el 54,7% de los consultados preferiría un régimen autoritario si garantizara una mejora económica. Esta expectativa no tiene base empírica, ya que la experiencia de los gobiernos autoritarios no indica que hayan sido más capaces de resolver los problemas que los gobiernos democráticos. Sin embargo, es importante tomar en cuenta este dato para asumir que el reto principal que deben enfrentar los pactos educativos es superar la mera formulación retórica para traducirse en compromisos para la acción<sup>7</sup>.

La desconfianza, además, ha alcanzado a las instituciones y a los actores sociales responsables de la transmisión del patrimonio cultural y de la cohesión social. En encuestas a muestras representativas de docentes de varios países latinoamericanos se puede apreciar que los dirigentes políticos son el grupo social sobre el cual los docentes tienen mayores niveles de desconfianza (que alcanzan entre el 70% y el 80% en todos los países estudiados)<sup>8</sup>. La politización es percibida como negativa en la medida que está asociada a conductas de corrupción y de clientelismo. Pero tampoco gozan de confianza otros actores sociales importantes como los empresarios, los dirigentes sindicales, los jueces, los miembros de las fuerzas armadas, etc. En contextos de desconfianza y de fragmentación, los procesos de concertación son aun más necesarios que en contextos de cohesión y fuerte capital social. La confianza sólo puede recuperarse a través de compromisos mutuos cuyo cumplimiento esté asegurado por el control social. Para decirlo en pocas palabras, la confianza en la democracia sólo puede alcanzarse con más democracia y no con menos.

## La cultura del corto plazo

Además de la debilidad de las instituciones y de las formas de participación política, las nuevas condiciones sociales generan un clima cultural en el cual se pone de manifiesto una fuerte tendencia a concentrar todo en el presente y en el corto plazo. Los análisis sobre la dimensión temporal en la cultura contemporánea ponen de manifiesto

<sup>7</sup> Véase PNUD (2004).

<sup>8</sup> El IIPE-UNESCO Buenos Aires efectuó entre el año 2000 y 2001 una encuesta a muestras representativas de maestros y profesores de cuatro países: Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. El grupo social que registra mayor nivel de desconfianza entre los docentes de los cuatro países es «los políticos»: Argentina 87%, Brasil 85%, Perú 76% y Uruguay 67%. En Perú y Argentina siguen en el ranking de mayor desconfianza los funcionarios públicos (84 y 62% respectivamente), los sindicalistas (sólo en el caso de Argentina con 81%) y los magistrados (65 y 67%). En el otro extremo se observa que los docentes confían masivamente en ellos mismos y luego en los periodistas y en los sacerdotes (Tenti Fanfani, 2005).

este fenómeno, vinculado a la ruptura con el pasado y la incertidumbre sobre el futuro. La ruptura con el pasado estaría provocada por el profundo cambio tecnológico, político y cultural. La incertidumbre sobre el futuro provendría del déficit de sentido que caracteriza a nuestra sociedad en estos momentos y los altos grados de riesgo y vulnerabilidad con los cuales percibimos el porvenir.

Tal como lo expresara Richard Sennet (2000; 2006) en su análisis sobre las dimensiones subjetivas en los procesos económicos actuales, el lema que parece orientar la economía actual es «nada a largo plazo». Según sus estudios, las características especiales que asume la dimensión temporal en este nuevo capitalismo han creado un conflicto entre carácter y experiencia. La experiencia de un tiempo desarticulado amenaza la capacidad de la gente de consolidar su carácter en narraciones duraderas. Así, por ejemplo, sabemos que una persona medianamente educada cambiará frecuentemente de trabajo y de calificaciones y que los fundadores de una empresa nueva, que exigen al comienzo un esfuerzo y una adhesión intensivos por parte del personal, están habilitados para vender, fusionar o trasladar la empresa, dejando de lado a los empleados sin demasiadas consideraciones. En este contexto, el desapego y la cooperación superficial son mucho más funcionales que la lealtad y el servicio.

Todas estas conductas generan una idea de ausencia de futuro que erosiona las posibilidades de tomar decisiones sobre cuestiones de importancia crucial tanto para el destino personal como colectivo y que exigen un grado muy alto de reflexividad. Esta situación general adquiere significados específicos en contextos de mucha desigualdad, no sólo social sino educativa. En un marco de alta reflexividad, los no-educados ocupan un lugar diferente al que ocupaban en sociedades donde el comportamiento ciudadano se regulaba por los factores tradicionales, tales como la tradición, la cosmología religiosa, el sistema de parentesco o la comunidad local. En estos contextos, la erosión de los factores tradicionales no está acompañada por el dominio de la información y el conocimiento. Se destruyen los factores tradicionales pero no aparecen los nuevos, con lo cual se exacerban los riesgos de clientelismo, manipulación o despotismo ilustrado. En este sentido, sabemos que los actuales contextos de pobreza se diferencian de los tradicionales por la ruptura de los vínculos de cohesión y confianza y por la pérdida de capacidad para definir proyectos y para expresar demandas. Existe una fuerte tendencia a «vivir al día», lo cual genera muy pocas posibilidades de participar activamente en procesos de concertación de políticas públicas.

La relevancia de este nuevo contexto no puede ser subestimada a la hora de explicar los problemas y de definir estrategias de transformación. En pocas palabras, lo que queremos decir es que en el contexto actual de transformación profunda de la sociedad en todos

sus niveles, los países de América Latina deben enfrentar simultáneamente las demandas educativas postergadas de los sectores de menores ingresos y las demandas para satisfacer las nuevas exigencias por parte de los sectores integrados. No estamos, en consecuencia, en una situación donde sólo se expresan las demandas insatisfechas de los sectores que no han podido tener acceso a un servicio estable, sino ante demandas que provienen también de los sectores que ya han logrado el acceso y ahora exigen su transformación.

En contextos de este tipo, caracterizados por un *exceso de demandas*, parece inevitable tomar decisiones donde para satisfacer a algunos se postergan los requerimientos de otros. Como todas las demandas son urgentes y legítimas, ningún sector está dispuesto a postergar las suyas. La pugna por obtener los escasos recursos disponibles asume, de esta manera, características poco racionales desde el punto de vista de los intereses generales y de largo plazo. Los riesgos de esta situación son bien conocidos. El más obvio y visible es que las decisiones acerca de prioridades y de asignación de recursos se tomen en favor de aquellos que tienen mayor capacidad de expresar demandas y de ejercer presión para satisfacerlas. Otro riesgo, menos visible pero real en varios países de la región, es la reacción negativa de los sectores integrados hacia las políticas destinadas a promover mayor acceso y participación de los excluidos. Esta reacción negativa se pone frecuentemente de manifiesto a través de la subestimación de la importancia de estos esfuerzos y de la crítica por su bajo impacto en mejorar la calidad o, desde un punto de vista más estructural, a través del abandono de los circuitos de escolaridad públicos y la expansión de la enseñanza privada, que concentra la utilización de las inversiones educativas de los sectores de más altos recursos.

De esta forma, la distancia entre los objetivos planteados y las decisiones adoptadas tiende a aumentar, dando lugar a un fenómeno de disociación, percibido socialmente, donde los objetivos que se expresan en los discursos no se corresponden con las prácticas reales<sup>9</sup>. Desde este punto de vista, la concertación educativa es un proceso con fuerte capacidad para promover la discusión tanto sobre el pasado como sobre el futuro. Obliga a los actores sociales a definir qué quieren transmitir a las futuras generaciones y constituye un recurso importante para reducir el déficit de sentido que caracteriza a la sociedad contemporánea.

En síntesis, los pactos educativos son necesarios para enfrentar la dinámica neoliberal o fundamentalista pero, al mismo tiempo, son mucho más exigentes desde el punto de vista de la articulación entre saber experto y lego, de la superación de visiones

<sup>9</sup> Este fenómeno -que caracteriza no sólo a las políticas educativas sino al conjunto de las políticas públicas- está en la base de la debilidad de los procesos democráticos en la región. La discusión de este tema está volviendo a ser de actualidad. J. Nun (2000).

particularistas y de la significación social de las cuestiones sobre las cuales los ciudadanos son convocados a pactar. Estas dificultades, sin embargo, también incrementan significativamente la necesidad de los pactos. Para superar dichas dificultades será preciso reconocer la importancia del aspecto reflexivo, voluntario, conciente, claramente político, que asume la tarea de construir los pactos educativos. En esa línea se ubica la experiencia reciente de la elaboración y sanción de una nueva Ley Nacional de Educación en la República Argentina, que analizaremos en los puntos siguientes de este artículo.

## La concertación en el proceso de elaboración de la ley

Llevar adelante un proceso de concertación de políticas educativas implica, en primer lugar, asumir la posibilidad de superar el conjunto de dificultades mencionadas en los puntos anteriores. El «pacto educativo», en consecuencia, va mucho más allá de una táctica política. Es un proceso que forma parte de un proyecto de sociedad. Concebido de esa manera, es importante recordar que los pactos son una *construcción social* y, en ese sentido, deben ser considerados como un *proceso* que puede pasar por momentos de ritmos más intensos o más lentos, que pueden abarcar más o menos actores y una mayor o menor amplitud desde el punto de vista de los compromisos asumidos. Asimismo, los procesos de concertación política pueden expresarse a través de modalidades muy diferentes. En el caso de las políticas educativas, la modalidad más común en las últimas décadas –aunque no la única– ha sido la *ley*<sup>10</sup>.

Es bien sabido que muchos problemas educativos importantes no son problemas legales. La ley tiene, por ello, limitaciones importantes desde el punto de vista del contenido sustantivo de los acuerdos que pueden expresarse en su texto. Pero la ley también está asociada a la participación de determinados actores e instituciones –Parlamento y Partidos Políticos– que, si bien son propios de un sistema democrático, están sufriendo en la actualidad un profundo proceso de erosión desde el punto de vista de su representatividad y de la confianza que generan en la sociedad, particularmente en los países de América Latina.

A pesar de estas limitaciones, la ley tiene virtudes que no pueden ser subestimadas. En primer lugar, es importante recordar que, en la tradición político-educativa argentina, la ley no sanciona prácticas existentes sino que constituye un programa de acción y un impor-

---

<sup>10)</sup> Además de la ley, otra modalidad frecuente es la que se expresa a través de los *planes de educación*. En América Latina uno de los casos más interesantes fue el del Plan Decenal de educación de República Dominicana, en la década de los años noventa. Actualmente está en proceso de discusión un plan decenal en Colombia.

tante factor de legitimidad –o de ilegitimidad– de las políticas de transformación. El ejemplo más claro de esta tradición puede encontrarse en la comparación entre la ley 1420 –sancionada en el año 1884– y la Ley Federal de Educación –sancionada en 1993. La Ley 1420 declaró la obligatoriedad de la escuela primaria de siete grados, pero sólo en 1960 el país pudo alcanzar la universalización de la cobertura de ese nivel. A fines del siglo XIX, la ley 1420 era una «utopía», pero durante muchas décadas su texto operó como un factor legitimador de las políticas y de las demandas sociales por la educación popular. La ley Federal de Educación, en cambio, fue identificada como uno de los factores del deterioro de la educación y, en ese sentido, percibida como socialmente ilegítima por amplios sectores de la población. Si bien esta ley declaró la obligatoriedad escolar desde los 5 años de edad hasta el final de la enseñanza básica de 9 años, no fue utilizada como fundamento de las demandas sociales y muy pocos atribuyen a ella los progresos en términos de cobertura que experimentó el sistema educativo argentino en los últimos años.

Esta comparación ilustra la significativa importancia que asume el proyecto político global en el cual se inscribe la sanción de una ley de educación. Su texto obliga a definir el *sentido* de la acción educativa o, dicho en otros términos, el proyecto de sociedad que la educación se propone construir. En el caso argentino, la discusión de la ley de educación puso de manifiesto la necesidad de superar el sentido definido por la ley 1420 a fines del siglo XIX, basado en el proyecto de construir el Estado-Nación por un lado, y de romper. Por otro, con el sentido dominante en la conciencia social según el cual la ley federal respondía al modelo neo-liberal de sociedad. Los contenidos de la nueva ley declaran a la educación y al conocimiento como un bien público y asumen que la acción educativa es una estrategia fundamental en el proceso de *construcción de una sociedad más justa*. El hecho que haya existido un amplio consenso social acerca de estos objetivos no debería ser subestimado y da lugar a un análisis sobre el cual ahora sólo es posible indicar algunos puntos.

En primer lugar, este consenso indica que se ha producido un cambio muy importante en el «clima ideológico» con respecto al existente en la década de los años noventa. La experiencia de la aplicación de las recetas neo-liberales dejó en el país un saldo muy doloroso, que se traduce –entre otras muchas consecuencias– en el agotamiento del discurso basado en la privatización, la desregulación y el mercado como solución a todos los problemas<sup>11</sup>. Sin embargo, el acuerdo no implica negar la existencia de algunos aspectos problemáticos. El principal de ellos se refiere al interrogante acerca de cómo expresan ahora sus demandas e intereses los sectores sociales que concentran

---

<sup>11</sup> Véase Stiglitz (2003).

la acumulación de riqueza. ¿Estamos ante un verdadero acuerdo o esos sectores –siguiendo la hipótesis de Giddens– han roto sus vínculos con la sociedad y dejan de participar o interesarse por los debates públicos?<sup>12</sup>

El segundo punto sobre el cual queremos llamar la atención se refiere al proceso mismo de elaboración de la ley. El supuesto sobre el cual se apoyan las estrategias de concertación es que cuanto más diversas sean las formas de participación, mayor será el grado de legitimidad del resultado que se logre. Al respecto, nos parece importante señalar las posibilidades y diferencias de las dos formas de participación más importantes que se utilizaron en el caso argentino: *la consulta y el debate*.

En el caso argentino, gran parte del proceso de participación en la elaboración de la nueva ley se efectuó a través de la consulta, tanto a la ciudadanía como a los docentes, a través de jornadas de discusión y encuestas de opinión. La consulta tiene limitaciones obvias, ya que sólo permite que la población elija entre opciones definidas por los que la organizan. Sin embargo, la experiencia indica que no deberíamos subestimar el valor de la consulta, cuya principal virtud es evitar debates socialmente superados. Así, por ejemplo, la consulta permitió comprobar el alto grado de consenso que existía en la sociedad sobre una serie de propuestas tales como la necesidad de declarar la obligatoriedad de la escuela secundaria, la unificación de la estructura del sistema, el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de gobierno, el acceso universal a las nuevas tecnologías de la información, la asignación de recursos para programas de equidad y de compensación de desigualdades, la obligatoriedad de la enseñanza de un idioma extranjero y la creación del Instituto Nacional de Formación Docente, entre otras.

Con respecto a otros temas, en cambio, la consulta resulta insuficiente y el debate es necesario. Tal es el caso, por ejemplo, de la enseñanza religiosa, el financiamiento de la demanda, la evaluación y el pago por desempeño docente. Pero, al contrario de la consulta, el debate tiene menos fertilidad desde el punto de vista de promover acuerdos. Los temas de debate suelen tener una fuerte carga ideológica, en los cuales los diferentes sectores tienen poca voluntad o posibilidad de modificar sus posiciones y los actores ponen el acento en los principios y no en las formas concretas de acción a nivel de políticas y de programas.

Frente a estos temas, las soluciones adoptadas fueron diversas. En algunos casos predominó la orientación política de la mayoría; en otros el tema quedó fuera de la

---

<sup>12)</sup> Una evidencia en la línea de esta hipótesis fue proporcionada por las entrevistas a responsables de recursos humanos de un grupo de las principales empresas radicadas en el país. Las entrevistas pretendían conocer qué demandas tenían esas empresas al sistema educativo nacional. Las respuestas mostraron que en este sector existe una significativa falta de interés por el sistema educativo local, ya que sus sistemas de reclutamiento y formación están globalizados (Delich et al, 2004)

norma legal para que la discusión prosiga y se llegue eventualmente a algún acuerdo en el futuro; en otros, por fin, se adoptaron soluciones intermedias y de compromiso, aceptadas por los sectores en pugna. No es posible, en los límites de este artículo, desarrollar cada una de estas alternativas. Sin embargo, es importante destacar que cuando la forma de negociación se desarrolla a través del debate, tienden a participar casi exclusivamente los sectores organizados, a través de sus especialistas o representantes. Asimismo, la negociación a través del debate modifica el papel del Ministerio de Educación. En algunos casos el Ministerio debe dirimir las diferencias basándose en sus propias opciones políticas mientras que en otros debe actuar como mediador, facilitando la búsqueda de alguna solución de compromiso.

Desde esta perspectiva, el carácter público de la educación le otorga al Estado un papel central en la definición de objetivos y estrategias que no pueden ser el mero reflejo de las demandas de cada sector particular. El Estado asume así su responsabilidad no sólo en términos de convocar a construir los pactos educativos, sino también en representar los intereses generales y los intereses de los sectores excluidos. Sólo el Estado puede hablar por los que están afuera y no están representados a través de organismos corporativos.

En tercer lugar, es importante analizar el papel de los partidos políticos. A diferencia de otras modalidades de pacto, una ley tiene que ser discutida por el Parlamento, en el cual se asienta la representación de la ciudadanía a través de los partidos políticos. Más allá de la crisis de representación y del bajo nivel de confianza que tienen hoy los partidos, particularmente en los países de América latina, los pactos educativos ponen de manifiesto la tensión que existe entre promover acuerdos sociales y promover acuerdos entre partidos políticos. En el caso de la Ley de Educación Argentina, se adoptó una estrategia de consulta y debate en varias etapas, la última de las cuales fue la discusión en el Parlamento. Al respecto, es importante recordar que dicho proceso pasó por tres grandes etapas: la primera, en la cual se discutió un documento con propuestas sobre los principales ejes de las políticas educativas, elaborado por el Ministerio de Educación; la segunda, donde se discutió el texto de un borrador de proyecto de ley redactado a partir de los aportes que brindó la consulta sobre el documento, y la tercera, que tuvo lugar en el Congreso Nacional, donde el proyecto elaborado con todos los aportes de la discusión, fue presentado, debatido y aprobado por ambas cámaras legislativas. En las dos primeras etapas, los actores de la discusión fueron los docentes, los ciudadanos, las organizaciones de distintos tipo (sindicatos, Iglesias, asociaciones de padres, grupos empresarios, organizaciones sociales no gubernamentales, etc.), mientras que sólo en la tercera, los actores fueron los partidos políticos a través de sus diputados y senadores en las respectivas cámaras del Parlamento.

Esta metodología permitió que el proyecto de ley que el Poder Ejecutivo presentara al Congreso Nacional estuviera dotado de un consenso social muy amplio, ya que era el resultado de las consultas, debates y negociaciones entre los diferentes actores. Si bien varios diputados y senadores involucrados en los temas educativos participaron de las actividades de consulta y debate llevadas a cabo antes de la presentación del proyecto, lo cierto es que el Congreso y los partidos políticos en tanto tales no fueron los protagonistas principales de la elaboración de la ley.

## Conclusión final

El pacto no es un instrumento válido en sí mismo, sino que constituye un procedimiento articulado con un proyecto social basado en el propósito de construir una sociedad equitativa y dinámica. En ese contexto, concertar políticas educativas es parte de un proceso más general de fortalecimiento de la ciudadanía y de construcción de un orden político democrático. Desde esta perspectiva filosófico-social, los procesos de concertación democrática son una forma de ejercicio de la solidaridad consciente y reflexiva que exigen las nuevas estructuras sociales. Mientras en el capitalismo industrial existía lo que se concebía como «solidaridad orgánica», es decir, una solidaridad semejante a la que existe entre las diferentes partes de un organismo donde no hay una decisión voluntaria de ser solidario, en el nuevo capitalismo, en cambio, los niveles de solidaridad orgánica disminuyen y para vivir juntos será necesario querer vivir juntos, será necesario adherir a un proyecto necesariamente político que se proponga lograr la inclusión de los excluidos, que se proponga garantizar igualdad de oportunidades a todos.

En este sentido, el tipo de pactos como el que se ha sido desarrollado en este artículo, deber ser visto como parte de un proyecto social más amplio. Trabajar *hacia la construcción de una sociedad más justa* responde a la necesidad de otorgar un nuevo sentido compartido que oriente la acción educativa hacia un objetivo común, donde la dimensión política nuevamente adquiere un lugar fundamental.

## Referencias bibliográficas

- BECK, U. (2002). *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*. Paris: Aubier.
- CALDERON, F. (COORD.) (2003). *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*. 2 vols. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- CASTELLS, M. (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. 3 vols. Madrid: Alianza.
- (1997). *Metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- COHEN, D. (1998). *Riqueza del mundo, pobreza de las naciones*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- DELICH, A.; IAIES, G.; KARPf, L.; RUBIAL, L. (2004). *Sistema educativo y mundo laboral, en las perspectivas de responsables de RRHH*. Buenos Aires: OEI-BID, versión mimeo.
- GIDDENS, A. (1999). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus.
- NUN, J. (2000). *Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina; Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara.
- SENNETT, R. (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- (2006). *La cultura del nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- STIGLITZ, J. (2003). *Los felices 90. La semilla de la destrucción*. Buenos Aires, Taurus.
- TEDESCO, J.C. (2007). *El nuevo pacto educativo*. Buenos Aires: Ed. Santillana.
- (2002) *Educación en la sociedad del conocimiento*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- TENTI FANFANI, E. (2005). *La Condición Docente. Datos para el análisis comparado: Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*. Buenos Aires, IIPE-UNESCO-Buenos Aires - Siglo XXI-Argentina.
- UNESCO (2005). *Vers les sociétés du savoir*. París: UNESCO.