Un caso de concertación posible: la nueva Ley de Educación en la Argentina (c. 2007)

Categoría: Escritos académicos
Visto: 1976

Juan Carlos Tedesco, Secretario de Educación, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación

1. *Introducción*

El interrogante acerca de la posibilidad de los pactos educativos ha sido un tema frecuente en la reciente literatura sobre políticas educativas. Si bien el reconocimiento de que las estrategias de acción educativa deben ser diseñadas a través de la participación de todos los actores sociales se ha convertido en un lugar común, el salto entre lo discursivo y su factibilidad real se convierte ahora en el mayor desafío. En este artículo se sostendrá la idea de que aún cuando las dificultades que este salto presenta efectivamente son reales, la construcción de acuerdos que ofrezcan continuidad a las políticas es posible. Al respecto, la experiencia reciente argentina puede resultar un interesante caso para analizar el tema.

A tal fin, el presente artículo se dividirá en tres grandes apartados. El primero de ellos intentará dar cuenta de la importancia que adquiere el establecimiento de acuerdos y alianzas específicamente en el campo de la educación. El segundo se referirá a las características particulares que adquiere este tema en las condiciones que presentan las sociedades contemporáneas, específicamente en tanto dificultades para la concreción de estos acuerdos. Y el tercer apartado se concentrará en el caso argentino, como lo que parecería ser una experiencia exitosa de concertación en políticas educativas, la nueva ley de educación sancionada hace unos pocos meses.

2. **Acerca de los acuerdos y alianzas en educación**

El tema de los pactos educativos ya tiene cierta historia en las prácticas políticas utilizadas tanto en el plano nacional como internacional. Algunos autores se han ocupado de destacar las características de los pactos y de las alianzas educativas generadas a lo largo de la historia de los países latinoamericanos, así como de sus conflictos y sus rupturas[1]. Los pactos del pasado, sin embargo, eran productos más “orgánicos”, asociados a alianzas de hecho entre diferentes sectores y actores sociales de una estructura social caracterizada por la presencia de proyectos que, en algunos casos exitosamente y en otros no, tenían fuertes características inclusivas. Los nuevos pactos, en cambio, son –o pretender ser– el producto deliberado, intencional, de la negociación entre esos 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

Phoca PDF

social[2].

La importancia de estos acuerdos se ha sostenido básicamente a partir de dos argumentos principales. El primero de ellos se deriva de la constatación de la complejidad del proceso educativo, donde la responsabilidad y la autoridad tienen que ser compartidas por todos los actores sociales que participan de ella. El segundo se concentra en el reconocimiento de la importancia de la continuidad en la aplicación de las estrategias de transformación, como una de sus condiciones de éxito. Para que exista continuidad –al menos en contextos democráticos–, es necesaria la existencia de un nivel básico de acuerdo y de compromiso de esos actores en su aplicación.

Desde este punto de vista, la última década del siglo XX se inició en un clima de fuerte optimismo acerca de la necesidad de definir estrategias educativas a través de la participación y el consenso de los diferentes actores. Una de las expresiones más significativas de dicho optimismo fue la Conferencia Internacional Educación para Todos, realizada en Jomtiem (Thailandia), en marzo de 1990, convocada por los principales organismos de cooperación internacional (UNESCO, UNICEF, Banco Mundial, PNUD). Uno de los postulados básicos de dicha conferencia fue la necesidad de establecer nuevas alianzas en favor de la educación[3] y el factor clave del optimismo acerca de las posibilidades de construirlas fue la constatación según la cual – en los nuevos escenarios sociales que surgían a partir de la expansión de las nuevas tecnologías y de la democracia política – el conocimiento constituye la variable central tanto desde el punto de vista de la competitividad económica como del desempeño ciudadano y de la equidad social. De acuerdo al clima que reinaba en esos momentos tanto en los ámbitos políticos como académicos y productivos, la centralidad del conocimiento en la sociedad daría bases objetivas a las alianzas entre sectores interesados en la competitividad económica, en la ciudadanía política o en la equidad social.

Sin embargo, las experiencias llevadas a cabo por varios países en el diseño e implementación de pactos educativos durante los últimos quince años se encargaron de demostrar que superar el mero reconocimiento retórico acerca de la necesidad de concertar las políticas educativas implica enfrentar dificultades muy importantes, algunas de las cuales son específicas de los nuevos escenarios sociales creados por las propias transformaciones productivas y otras provienen de la cultura política de nuestros países y de nuestra época.

Phoca PDF

3. Los pactos educativos en el contexto actual

3.1. Nuevas desigualdades

Respecto de las transformaciones productivas, es posible postular la hipótesis según la cual el origen de las dificultades para concertar políticas educativas radica en la propia centralidad que hoy ocupa el conocimiento en la estructura social. Para decirlo en pocas palabras, en la medida en que la información y el conocimiento constituyen cada vez más las variables claves de la distribución del poder, el control de su producción y de su distribución se convierten en el ámbito donde se desarrollan y se desarrollarán en el futuro los conflictos sociales más significativos2.

La evolución social reciente ha permitido apreciar que, en contra de los pronósticos de las hipótesis optimistas sobre las potencialidades democráticas de una economía y de una sociedad basada en la producción de conocimientos3, las economías productoras de ideas parecen ser más inequitativas que las que fabrican objetos. Tal como expresa Cohen, la propensión a excluir a los que no tienen ideas es más fuerte que la propensión a excluir a los que no tienen riquezas. La lógica que operaría en las economías productoras de conocimientos sería la de la calidad total o la del «error 0». En este tipo de funcionamiento, el menor error pone en crisis la cadena de producción, razón por la cual las calificaciones de los trabajadores en todos los puestos de trabajo deben ser muy altas. Con tal forma de funcionar, como sostiene Cohen, los mejores se juntan con los mejores y los mediocres con los mediocres. Las nuevas tecnologías exacerban esta tendencia más o menos natural, al favorecer la descentralización, la externalización de actividades y el achatamiento de las pirámides de organización jerárquica de las unidades de producción4.

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 a 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[4]. 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

Phoca PDF

modo de producción se caracteriza por producir *más igualdad y más desigualdad 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[5].

Este modelo de organización del trabajo tiene consecuencias sobre la dinámica del empleo y los salarios. No es éste el lugar para analizar estos fenómenos, pero hay 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[6]. La discusión acerca del vínculo entre modernización tecnológica, globalización y desigualdad es una de las discusiones más relevantes en estos momentos[7]. Pero más allá de las hipótesis que se puedan formular al respecto, lo cierto es que la concertación sobre las políticas educativas en un contexto de este tipo, no puede ser un proceso exento de dificultades y de duros conflictos. Concertar en un contexto donde existe una fuerte tendencia a excluir y a expulsar, exige poner en juego dimensiones distintas a las tradicionales. Desde este punto de vista, apelar a la concertación de políticas educativas no es sólo postular una forma o una metodología de enfrentar el conflicto sino que, en sí mismo, implica un contenido socialmente significativo ya que la forma como se toman decisiones educativas es hoy uno de los debates de fondo que divide posiciones e intereses antagónicos.

Al respecto, la experiencia reciente indica que la concertación es rechazada o resistida particularmente desde dos perspectivas. La primera de ellas es la que proviene de los enfoques económicos y políticos de inspiración “neo-liberal”, según los cuales 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 – a 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 son o deben ser tomadas sólo por los que controlan el manejo del aparato del Estado, excluyendo toda posibilidad de pluralismo y debate.

Phoca PDF

En síntesis, 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 resguardar la esfera de la política en la toma de decisiones, 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 librada 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 política tiene o tendrá la fuerza suficiente para contrarrestar el peso de las tendencias propias de los intereses económicos.*

3.1. Pactos y cultura 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. En este sentido, la paradoja del presente es que las mayores demandas que se presentan al comportamiento político 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[8]. 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 narco-tráfico, etc. Sin embargo, cada vez más aparecen decisiones de fuerte impacto educativo y cultural que no están sujetas a procesos de concertación. En la

Phoca PDF

medida que la producción cultural se industrializa, las decisiones en este campo se asimilan a decisiones económicas. Es así como la creciente oferta educativa virtual y las decisiones empresarias sobre software educativo, por ejemplo, están cada vez más lejos de los procesos de concertación de tipo nacional

En el caso particular de algunos países 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 otros actores sociales y hacia el mismo sistema democrático.

Diversas encuestas y 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 dicho estudio, 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 resolverlos 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[9].

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).[10]. La

Phoca PDF

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.

3.2. Ausencia de futuro

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 este fenómeno, vinculado a la ruptura con el pasado y la incertidumbre sobre el futuro. La ruptura con el pasado está provocada por el profundo cambio tecnológico, político y cultural. La incertidumbre sobre el futuro proviene 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 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, que una empresa nueva que exige al comienzo un esfuerzo y una adhesión intensivas por parte del personal, cuando sale a cotizar en la Bolsa, los fundadores están habilitados para vender, fusionarse, etc. y dejar de lado a los empleados. Los especialistas en administración de empresas aconsejan a los jóvenes trabajar "afuera" de las empresas. Las consultorías son mejores que enredarse en empleos de larga duración. El desapego, la cooperación superficial son mucho más funcionales que la lealtad y el servicio[11].

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, que exigen un grado muy alto de reflexividad. Hoy, por ejemplo, los ciudadanos de cualquier sociedad están enfrentados a decisiones sobre

Phoca PDF

aspectos tales como incluir o excluir, manipular genéticamente o no a las futuras generaciones, proteger o no el medio ambiente. Estas son algunas de las opciones sobre las cuales los ciudadanos están (o deberían estar) llamados a decidir y todas estas cuestiones ponen en juego nuestros conocimientos e informaciones pero también nuestros valores. Las decisiones están asociadas a valores de solidaridad y responsabilidad con el otro, así como al manejo de conocimientos científico-técnicos que nos brinden el máximo de seguridad acerca de las consecuencias de nuestras decisiones.

Giddens, Beck y otros sociólogos contemporáneos han aludido al carácter *reflexivo* que tiene actualmente el comportamiento ciudadano, en oposición al comportamiento determinado por las fuentes tradicionales de confianza. Según sus análisis, se ha producido una significativa erosión de los cuatro ámbitos de confianza propios de las culturas premodernas: el *sistema de parentesco*, la *comunidad local*, la *cosmología religiosa* y la *tradición*. En las sociedades y culturas modernas, el comportamiento ciudadano se basa mucho más en el conocimiento y en la información, pero la característica principal de estas fuentes de comportamiento es que no garantizan certidumbre. Al contrario, la validez del conocimiento es, por definición, cambiante y transitoria. La confianza y la fiabilidad son, en consecuencia, mucho más difíciles de obtener. A su vez, varios analistas de los actuales procesos de cambio han señalado que una de las características más peculiares del nuevo capitalismo es la concentración en el presente, la ausencia de sentido y el carácter efímero de todos los vínculos sociales. Al respecto, Alain Minc[12] ya a comienzos de los años ’90 sugirió que el nuevo capitalismo se asociaba, en realidad, a una nueva Edad Media, donde había ausencia de sistemas organizados, de todo centro articulador y donde *“...las solidaridades serán fluidas y evanescentes”*. Segun Minc, una sociedad sin actores estructurados, sin lealtades firmes, en una estructura social "caótica", fluida, que hace imposible el consenso. La gestión, el "buen" gobierno, estarían basados ahora más en la imaginación y el riesgo que en la confianza y la cohesión. Más allá de la vaguedad de este planteo, el punto principal a retener es el de la falta de estabilidad en los acuerdos. Un muy bajo grado de estabilidad crearía una situación de caos social mientras que un acuerdo de largo plazo sería poco sustentable por el alto dinamismo de la situación social. 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 alguno de los factores tradicionales. En estos contextos, la erosión de los factores tradicionales no está acompañada por el dominio de la información y el

Phoca PDF

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.

3.3. Pactos educativos y "exceso de demandas"

Las dificultades para diseñar e implementar pactos educativos derivadas de las características generales del nuevo capitalismo adquieren un sentido específico en contextos como los latinoamericanos, caracterizados por la acumulación de demandas que provienen tanto de las deudas del pasado como de los nuevos desafíos planteados por las exigencias de las transformaciones en la organización del trabajo, la cultura y el desempeño ciudadano. 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 la región 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

Phoca PDF

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.[13]

En síntesis, los pactos son necesarios para enfrentar la dinámica neoliberal o fundamentalista, pero al mismo tiempo son más exigentes en términos de articulación entre saber experto y lego, en términos de superación de visiones particularistas y en términos 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. El aspecto mas importante sobre el cual es preciso basar el análisis acerca de cómo superar esas dificultades consiste en reconocer la importancia del aspecto reflexivo, voluntario, conciente, claramente político, que asume la tarea de construir los pactos educativos.

4. **La concertación en el proceso de elaboración de la ley.**

Asumir la posibilidad de llevar adelante un proceso de concertación exitoso implica sostener la posibilidad de superar el conjunto de dificultades mencionadas hasta el momento. Sin embargo, es importante asumir que los pactos deber ser *construidos socialmente* y, en ese sentido, deben ser considerados como un *proceso* que puede tener momentos de ritmos más intensos o más lentos, que pueden abarcar más o menos actores y más o menos amplitud desde el punto de vista de los

Phoca PDF

compromisos asumidos. Para analizar este complejo proceso a continuación se referirá a un caso empírico de intento de concertación llevado a cabo en la Argentina[14].

El primer aspecto a considerar en el análisis se refiere al *cómo se participa*. En otras palabras, el proceso de concertación diseñado, en términos de sus debilidades y fortalezas para lograr acuerdos, o cuáles son las medidas más adecuadas destinadas a obtener la legitimidad social necesaria. En este sentido, y de acuerdo a los distintos temas, la discusión gira en torno a las estrategias de participación mas adecuadas para cada caso.

1. *a) ¿consulta o debate?* Gran parte del proceso de participación en la elaboración de la nueva ley se efectuó a través de la consulta a la ciudadanía y a los docentes a través de jornadas de discusión y encuestas de opinión. Esta modalidad tiene limitaciones obvias, ya que solo permite que la población elija entre opciones definidas por los que organizan la consulta. Sin embargo, la experiencia indica que no deberíamos subestimar el valor de la consulta, cuya principal virtud es evitar debates socialmente superados. En el caso argentino, la consulta permitió comprobar el alto grado de consenso sobre una serie de propuestas que podrían parecer obvias pero cuya introducción en la ley e implementación, son fundamentales: obligatoriedad de la escuela secundaria, unificación de la estructura del sistema, fortalecimiento de los mecanismos nacionales de gobierno, acceso universal a las nuevas tecnologías de la información, asignación de recursos para programas de equidad y de compensación de desigualdades, obligatoriedad de la enseñanza de un idioma extranjero, modificación de los planes y políticas de formación docente, etc.

Para otros temas, en cambio, la consulta resulta insuficiente y el debate es necesario. Pero al contrario de la consulta, el debate tiene menos fertilidad desde el punto de vista de promover acuerdos. La experiencia argentina indica que los temas de debate son aquellos que tienen una fuerte carga ideológica, en los cuales los diferentes sectores tienen poca voluntad o posibilidad de modificar sus posiciones. Tal es el caso de la enseñanza religiosa, el financiamiento de la demanda, la evaluación y el pago por desempeño docente, para citar sólo algunos ejemplos de puntos sobre los cuales hay mucha confrontación y pocas posibilidades de acuerdo porque el debate se concentra en los principios y no en las formas concretas de

Phoca PDF

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 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 y modifican el papel del Ministerio de Educación. En algunos casos el Ministerio debe dirimir las diferencias en base a 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 rol central en la definición de ciertos temas que no pueden ser el mero reflejo de las demandas de cada actor particular. El Estado asume así su responsabilidad, no sólo en términos de convocar a construir los pactos educativos, sino además un importante rol en términos de representación. Al respecto y si bien el Estado asume los intereses generales, su responsabilidad principal es representar a los excluidos. Sólo el Estado puede hablar por los que están afuera y no están representados a través de organismos corporativos.

Por último, la articulación de los especialistas (expertos o representantes) con los intereses y necesidades de los ciudadanos ha sido señalado como uno de los temas de significativa importancia para el funcionamiento de la democracia en la sociedad del conocimiento, y queda abierto para reflexiones y análisis posteriores de mayor profundidad.

El segundo aspecto que merece ser analizado se refiere a *quién participa* y *a quién representa*. Esta pregunta, sin embargo, obliga a hacer una breve alusión a los rasgos que asume la participación de los actores, y la representación de intereses a partir de fenómenos que algunos autores han denominado la metamorfosis de la formas de representación[15], que permitan ofrecer un acercamiento al nuevo

Phoca PDF

escenario de acción.

En este sentido, los procesos de concertación están directamente vinculados al funcionamiento de las instancias democráticas de la sociedad. Al respecto, una literatura muy exhaustiva se ha ocupado recientemente de analizar el impacto que tienen las transformaciones sociales, culturales, económicas y tecnológicas sobre el funcionamiento de la democracia. En síntesis, se reconoce que fenómenos tales como los cambios en las identidades profesionales, la erosión de las identidades nacionales, la importancia cada vez mayor de la identificación a través de variables adscriptivas como el género o la etnia o de variables de tipo cultural como la religión o la lengua, están modificando significativamente las modalidades de participación y de representación social clásicas de la democracia política.

Todos estos cambios inciden, obviamente, en los procesos de concertación educativa que, sin embargo, mantienen algunos rasgos específicos que los distinguen de otros procesos de concertación política o económica. Por un lado, es preciso señalar el fenómeno de multiplicación de los actores que participan en la concertación educativa y la ampliación de aspectos o dimensiones que intervienen en la discusión. Someramente expuesto, hemos pasado de una situación en la cual la discusión educativa se concentraba en tres actores fundamentales: el Estado, la familia y la Iglesia, que discutían dimensiones fundamentalmente político – culturales, a una situación donde se multiplicaron tanto los actores como las dimensiones bajo discusión.

En primer lugar, las discusiones educativas han incorporado activamente a los actores del mundo del trabajo, particularmente los empresarios. El comportamiento de los empresarios frente a la educación está vinculado al rol del conocimiento en el proceso productivo y, en este sentido, cambia según los niveles de desarrollo del país y de las empresas. La experiencia muestra, sin embargo, dos limitaciones importantes en el enfoque con el cual las empresas asumen sus compromisos con la educación. En primer lugar, las empresas están más dispuestas a efectuar acuerdos con instituciones educativas más que con los sistemas educativos globales. En segundo lugar, hay una diferencia importante en la apreciación de la dimensión temporal. Mientras las escuelas y los educadores tienen una dimensión

Phoca PDF

de largo plazo, los empresarios pretenden resultados inmediatos.

Los sindicatos de trabajadores muestran, hasta ahora, menor interés y conciencia de la importancia de lo que está en juego en la distribución y utilización de los conocimientos en el procesos productivo y una hipótesis probable de este fenómeno consiste en sostener que el bajo grado de interés sindical por la educación está vinculado con el debilitamiento general de la cohesión sindical en procesos productivos intensivos en conocimientos.

Otro nuevo actor en el proceso educativo son los medios de comunicación y sus actores internos. Si bien los medios juegan un papel cada vez más importante en el proceso de socialización de las nuevas generaciones, su participación en los procesos de concertación educativa es muy débil.

Pero también es preciso observar que la mayor apertura a los actores externos al sistema educativo en los procesos de concertación educativa provoca una reacción de movilización y aumento del corporativismo de los actores internos, particularmente de los docentes, que perciben la participación de otros actores como una pérdida de protagonismo y de reconocimiento al carácter técnico-profesional de su trabajo y de la discusión sobre la naturaleza de su trabajo. Los actores internos del sistema educativo enfatizan la mayor relevancia de las dimensiones propiamente pedagógicas de la educación (¿cómo enseñar?, frente a los aspectos "funcionales" (formar la ciudadanía, formar para el trabajo, etc.).

Por último, también es preciso señalar la presencia – particularmente importante en los países en desarrollo pero no exclusivamente en ellos – de otro nuevo actor vinculado al proceso de globalización: los organismos internacionales de financiamiento, de cooperación y de investigación educativa. Estos organismos juegan actualmente un papel muy importante, pero su heterogeneidad no debe ser subestimada. Existen diferencias muy significativas entre el papel que juegan los organismos de financiamiento internacional, los organismos intergubernamentales de asistencia técnica y de consenso político y las organizaciones internacionales no-gubernamentales, ya sean de carácter político o técnico. Todos ellos han adquirido mayor

Phoca PDF

protagonismo en el marco del proceso de globalización, pero sus orientaciones ideológicas, sus modalidades de gestión y de vinculación con los estados nacionales, son muy diferentes. En este aspecto, es muy importante tener en cuenta la posibilidad de *pactos internacionales en educación*, que superen los meros acuerdos políticos que resultan habitualmente de las conferencias internacionales de educación.

Por otro lado, la multiplicación de actores ha estado asociada a la ampliación del espectro de dimensiones que intervienen en el proceso de concertación educativa. Además de las dimensiones clásicas de tipo político-cultural, donde se negociaban fundamentalmente los contenidos valóricos de la educación, ahora asume gran importancia la dimensión económica (tanto en el sentido educativo como propiamente financiero y presupuestario), y todo lo relativo a la subjetividad de los actores involucrados en el proceso pedagógico (respeto a la identidad cultural, procesos de individualización, etc.)

En este sentido, es preciso reconocer que la representación a través de los partidos políticos no logra cubrir la identidad de los diferentes actores sociales frente a la educación. La debilidad o la parcialidad de la identidad política con respecto a los problemas educativos refuerza el papel de las instancias corporativas internas de participación (docentes, autoridades centrales, locales, etc.), o de aquellas instancias externas con intereses educativos muy específicos (Iglesia, empresarios, etc.). Esta distinción entre la concertación con actores externos y la concertación interna está asociada a los contenidos de los temas a discutir. Mientras con los primeros se negocian y discuten especialmente los objetivos, los contenidos básicos y las orientaciones valorativas, con los segundos se discuten las estrategias, las modalidades de acción y la distribución de recursos. En este sentido, es importante advertir sobre la necesidad de evitar la disociación entre estos dos niveles. Un riesgo visible en algunos casos latinoamericanos es que dicha disociación provoca un progresivo proceso de corporativización de la participación. En la discusión sobre objetivos existen amplios procesos de consulta y de discusión, donde la participación de los actores externos suele ser muy amplia. En cambio, cuando la discusión llega a la fase de definir compromisos y modalidades de acción, la diversidad de actores que participan tiende a disminuir y la participación adquiere un carácter más corporativo.

Phoca PDF

Al respecto, las experiencias realizadas confirman que existe una diferencia muy importante entre los acuerdos y consensos que se logran con respecto a los objetivos generales y los acuerdos referidos al proceso de implementación. Obtener consenso en la fase de definición de objetivos resulta relativamente fácil si se lo compara con las enormes dificultades que existen para obtener consensos en el momento de la ejecución. Este fenómeno está asociado con, al menos, dos aspectos diferentes: (i) los acuerdos sobre objetivos se logran a través de procesos mediante los cuales se aumenta cada vez más el grado de generalidad, para evitar que se pongan en la mesa de discusiones los verdaderos problemas y las consecuencias de los cambios sobre los diferentes actores, y (ii) es probable que ninguno de los actores conozca exactamente cuales serán las consecuencias de los cambios y que sólo en la fase de aplicación de las estrategias de cambio, aparecerán las verdaderas magnitudes de las transformaciones diseñadas previamente.

La forma en que fue diseñado el proceso de consulta y participación en las distintas instancias, intenta en alguna medida dar cuenta de las transformaciones aludidas.

1. b) ¿consenso social o consenso de partidos políticos? El debate y la consulta de la ley tuvo tres grandes etapas: la primera, en la cual se discutió un documento con propuestas sobre los principales ejes de las políticas educativas; la segunda, donde se discutió el texto de un borrador de proyecto de ley elaborado a partir de la discusión del documento, y la tercera, que tuvo lugar en el Congreso Nacional, donde el proyecto corregido con 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 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. Este fenómeno generó una situación de tensión y conflicto con algunos sectores políticos que

Phoca PDF

reclamaron por el escaso tiempo disponible para su discusión en el Parlamento. Más allá de cuestiones menores y coyunturales acerca de las circunstancias políticas concretas en las cuales tuvo lugar el debate, lo cierto es que este fenómeno sirve para ejemplificar una cuestión de mayor densidad desde el punto de vista del análisis político: la distancia entre los partidos políticos respecto de las demandas sociales.

El debate sobre este punto tuvo referencias tanto a la forma como al contenido de la ley. Desde el punto de vista de la forma, aquellos que pedían más tiempo para discutir contrastaban con quienes sostenían que la ley ya había sido ampliamente debatida por la sociedad y que los partidos políticos no podían romper los consensos sociales. Según este último punto de vista, el debate no podía ser reducido a los días que el Parlamento le dedicaba a la ley. Los legisladores debían recoger y asumir el consenso social como algo propio y sancionar en función de dicho debate.

La discusión en el Parlamento permitió apreciar que si bien la mayoría adhirió al consenso social alrededor del proyecto de ley, algunos partidos minoritarios no lo asumieron y votaron negativamente. Asimismo, el debate mostró algunas incongruencias en determinados bloques políticos[16] y la apelación a argumentos de índole estrictamente político-partidaria como explicación de posturas negativas frente a una ley que pretendía ser de “Estado” y no de gobierno[17].

Al igual que en el caso del papel del Estado y los expertos en los debates de temas controversiales también, el papel del Parlamento y de los partidos políticos como instancias de representación de los intereses y opiniones de la ciudadanía debe ser objeto de análisis más profundos en el marco de los procesos de fortalecimiento de la democracia.

5. **Pactos educativos y pactos sociales**

Cabe aclarar, sin embargo, que el pacto no es un instrumento válido en sí mismo, sino que constituye un procedimiento consistente con un proyecto social basado en la idea de construir una sociedad equitativa y dinámica. En ese contexto, por lo tanto, concertar políticas educativas es parte de un proceso más general de fortalecimiento de la

Phoca PDF

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 conciente 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.

[1] Juan Cassasus, “Concertación y alianzas en Educación”, en Flacso-Fundación Concretar. **¿Es posible concertar las políticas educativas?; La concertación de políticas educativas en Argentina y América latina.** Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, 1995. Cecilia Braslavsky, “La concertación como estrategia de Reforma Educativa y del Estado”, en Flacso-Fundación Concretar, **op.cit.**

[2] A. Giddens 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. Ver Anthony Giddens. **La tercera vía; La renovación de la socialdemocracia.** Madrid, Taurus, 1999

[3] World Conference on Education for All. **Meeting Basic Learning Needs: A Mission for the 1990’s.** Background Document. Jomtien, Thailand, 5-9 march, 1990.

[4] D.Cohen. **Op. cit.**

Phoca PDF

[5] La literatura al respecto es muy abundante. Puede verse el ya clásico libro de Manuel Castells. **La era de la información. Economía, sociedad y cultura. 3 vols.**, Madrid, Alianza, 1997. También Robert Castel. **Metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.** Buenos Aires, Paidós, 1997. Un resumen desde la dimensión educativa puede verse en Juan Carlos Tedesco. **Educar en la sociedad del conocimiento.** Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002.

[6] 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.

[7] Ver, por ejemplo, los trabajos incluidos en Fernando Calderón (coordinador). **¿Es sostenible la globalización en América Latina?; Debates con Manuel Castells.** 2 vols. Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 2003, especialmente el texto de A. Ortuño y C. Pinc, "Globalización, desigualdad y reformas en la América Latina de los años noventa".

[8] Un aporte muy importante a esta discusión puede verse en Ulrich Beck. **Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation.** Paris, Aubier, 2002.

[9] Ver PNUD. **La democracia en América Latina; Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.** 2004.

[10] 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.

[11] Richard Sennett. **La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo.** Barcelona, Anagrama, 2000.

[12] Alain Minc. **La nueva Edad Media.** Madrid, Temas de Hoy, 1994. Sobre la concentración en el presente, es importante ver el análisis de Zaki Laïdi. **Le sacre du présent.** Paris, Flammarion, 2000.

Phoca PDF

[13] 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. José Nun, **Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?** Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000.

[14] El caso se refiere a la Ley de Educación Nacional sancionada en el país en el mes de diciembre de 2006, luego de un proceso de debate y consultas que se desarrolló a lo largo de un período de seis meses.

[15] Manin, B. **Metamorfosis de la Representación**, en Dos Santos, M. (coord.) *¿Qué queda de la Representación Política?* Buenos Aires: CLACSO; Nueva Sociedad, 1992, pp. 9-39

[16] **Sólo a título de ejemplo, se puede recordar que la UCR votó a favor en el Senado y en contra en Diputados y que mientras en el Senado defendió la estructura 7 años de escuela primaria y 5 de secundaria, en Diputados lo hizo a favor del esquema 6-6.**

[17] **El ARI, por ejemplo, esgrimió como uno de sus argumentos para oponerse a la ley el hecho que el Ministro de Educación era mencionado como candidato a jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires, para las elecciones del 2007.**

35-JCT Consensos

Material inédito

Título del archivo Word: "Pactos educativos. Nueva ley"

Fecha del archivo: 3 de abril de 2007.

Phoca PDF