

MAESTROS Y PROFESORES  
SE UNEN MÁS  
CON FONDOS PARA EDUCACIÓN...

Flora M. Hillert

EDUCACIÓN,  
CIUDADANÍA  
Y DEMOCRACIA



**Flora M. Hillert**

**EDUCACIÓN,  
CIUDADANÍA  
Y DEMOCRACIA**

**Flora M. Hillert**

**EDUCACIÓN,  
CIUDADANÍA  
Y DEMOCRACIA**



Buenos Aires 1999

Flora M. Hillert  
**EDUCACIÓN, CIUDADANÍA  
Y DEMOCRACIA**  
Tesis 11 Grupo Editor 1999  
120 páginas -16 x 23 cm.

I.S.B.N. Nfí; 987-9207-06-8

*Diseño Gráfico de interior y tapa:*  
Ricardo Souza

TESIS 11 GRUPO EDITOR  
Av. de Mayo 1370. Piso 14 Oficinas 355/356 (C.P. 1362)  
Buenos Aires. Tel./Fax 4383-4777

Hecho el Depósito que marca la ley 11.723  
Impreso en Argentina  
Buenos Aires, 1999

**A mi hermano, a quien perdí  
en la vorágine capitalista  
y neoconservadora,  
que siempre entendió  
que las relaciones personales  
no son mercantiles.**

## **Prólogo**

Silvia Y. Llomovatte \*

E l libro "*Educación, ciudadanía y democracia*" de Flora Hillert -licenciada en Ciencias de la Educación, pedagoga, investigadora y docente universitaria- se inscribe en una línea de producción crítica argentina y latinoamericana sobre la educación, que no sólo acepta el desafío planteado por la tensión entre los condicionamientos del discurso de la globalización y las posibilidades de este momento histórico sino que también se atreve al planteo de alternativas. En este sentido es pertinente parafrasear a Goran Therborn<sup>1</sup>: "En último término, con todo, la historia del futuro no puede ser escrita, tiene que ser hecha"; este imperativo político encuentra una forma de aproximación en esta obra que tenemos entre nuestras manos y en otras que están emergiendo en el ámbito de los análisis pedagógico, sociales y políticos de la educación.

El momento histórico en el que este libro fue concebido es tan contradictorio como rico en posibilidades -y en imposibilidades- y tan crítico en cuanto a la herencia de la modernidad como deudor de la misma. En una etapa histórica de debates teóricos atenuados y ligeros; este libro viene a plantear una discusión clásica pero resignificada: la del papel del Estado en la sociedad y hacia la educación.

Especificamente, se va a ocupar de la construcción del espacio público estatal en educación, en el marco planteado por el nuevo orden restaurador<sup>2</sup> económico, político, moral y ético vehiculado en las propuestas del estado neoconservador. Propuestas asentadas sobre la exclusión y la segmentación social y política -sintetizadas en nuevas categorías como "ciudadanías precarias", "ciudadanías ficticias" o "ciudadanos siervos"-; sobre programas asistencialistas poco eficaces para superar la persistencia y la reproducción de las desigualdades; sobre la

\* Silvia Y. Llomovatte. Profesora Titular Regular del Departamento de Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA).  
Investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (I.I.C.E.), de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA)  
Docente de la la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

privatización de la vida ciudadana y sobre el rediseño restringido y meritocrático de la educación, del trabajo y del empleo.

Las respuestas a este modelo desde el campo conceptual de la educación en tanto ciencia social están diseñando, por un lado, un escenario de análisis y propuestas que, emanadas de una suerte de hibridación entre lo posmoderno y lo crítico, dan como resultado algunos de los abordajes más sugerentes de las últimas décadas.

Estos enfoques enfatizan la necesidad de reconstruir el campo de lo educativo a fin de democratizarlo (por ejemplo, Henry Giroux) y dar lugar al florecimiento de las "voz" silenciadas por la historia (por ejemplo, Peter McLaren). A partir de la negación de la posibilidad de un único relato pedagógico o de la noción de progreso necesario, llegan a planteos que recuperan la multiplicidad constitutiva de la sociedad y desde la negación del principio de homogeneidad de la escuela moderna, arriban a la idea de colectividad, de una sociedad que es, en palabras de Stanley Aronowitz, "una sinfonía" de multiculturalismo y diversidad. El gran desafío para estos autores es lograr articular su hibridez y su arriesgado transitar por los bordes para llegar al momento de diseñar las propuestas de transformación con los actores sociales y educativos.<sup>3</sup>

Por otro lado, aparecen nuevos análisis y nuevas interpretaciones acerca del papel de la escuela en la sociedad, que atribuyen al sistema educativo una importancia crucial para la transformación del presente y para construir perspectivas de futuro que integren a todos los sectores de la sociedad. En este sentido, si bien estamos en presencia de una nueva corriente de optimismo pedagógico, es rescatable que se revalorice el protagonismo de la educación en la sociedad, siempre que el modelo de sociedad propuesto se asiente sobre valores democráticos y de respeto por los derechos humanos y ciudadanos.

En todos los países del mundo existen sectores intelectuales críticos, en los que este libro y su autora se enmarcan, que denuncian la reforma educativa globalizada que estamos protagonizando, como portadora de valores privatistas, productivistas y neo-tecnicistas, legitimadores de múltiples exclusiones.

Este diagnóstico hace hincapié en la necesidad de reconstrucción de los sistemas educativos sobre la base de valores que reivindiquen la posibilidad concreta de apropiación por parte de todos los sectores de la sociedad de los espacios educativos, en el marco de un Estado que dé lugar a la aparición y posibilite la articulación de los intereses legítimos de los sujetos de las múltiples transformaciones

que indudablemente estamos atravesando en todos los órdenes tanto de la vida social como de las personales.

Una voz imprescindible acerca del papel y posibilidades del estado en la era globalizada, es la de Manuel Castells<sup>4</sup>, quien sostiene en el capítulo 5 rotundamente titulado: EL ESTADO IMPOTENTE? que "El control estatal sobre el espacio y el tiempo se ve superado cada vez más por los flujos globales de capital, bienes, servicios, tecnología, comunicación y poder". Si "espacio" y "tiempo" son metáforas que aluden a lo público, el pronóstico no podría ser más desalentador, en especial cuando plantea que los esfuerzos del estado contemporáneo por conservar influencia aún cuando pierda el poder sobre lo público, traerán solamente mayor crisis a las democracias ya jaqueadas por flagelos como la guerra y la delincuencia.

No resulta claro, entonces, cuál es el papel reservado para estos estados impotentes interpelados por los cambios controlados solamente por los grandes intereses globales; más oscuro aún, sería el papel reservado a las políticas culturales y educativas.

Así, resulta insoslayable otro de los temas tratados por este libro, la construcción de los nuevos sujetos ideólogos, especialistas y planificadores de la transformación educativa. El abordaje elegido se basa en la crítica política y cultural, advirtiendo acerca del modelo técnico / burocrático dominante, en cualquiera de sus versiones: la del analista simbólico, definido como un profesional que se desempeña de acuerdo a cánones neutrales y universalistas, para lograr resultados que se adecúan a un deber ser naturalizado por el modelo hegemónico de sociedad y la del experto, que se conforma durante la última década en una suerte de neo-tecnicismo que propone la adecuación a los requerimientos del aparato productivo en tanto sector predominante en la sociedad.

Este libro de Flora Hillert viene, entonces, a ayudarnos en la difícil pero impostergable tarea de repensar a la educación y su relación con el estado en este momento cuya complejidad reside precisamente en crear nuevas formas de abordar el tema de la reconstrucción del espacio de lo público.

#### NOTAS

<sup>1</sup> Therbom, Goran (1979) **Cómo domina la clase dominante ? Aparatos de estado y poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo.** Siglo XXI de España editores, Madrid

- 2 Seguimos aquí a Clauss Offe (1990) *Contradicciones en el Estado del bienestar*. Alianza editorial, Madrid, cuando parafrasea criticamente al pensamiento dominante que sostiene que el daño causado por el Estado de Bienestar al orden liberal fue tanto de naturaleza económica como moral y ética y de ahí la necesidad del discurso restaurador. Restaurador de qué, podriamos preguntarnos. La respuesta es clara: del orden liberal en sus contenidos tradicionales, elitistas, meritocráticos y excluyentes.
- 3 Alan Sadovnik, un autor estadounidense no tan conocido entre nosotros todavía, en su artículo "Postmodernism in the Sociology of Education: closing the rift among Theory, Practice and Research", en Pink.W. & G.W.Noblit (eds.) (1995) *Continuity and contradiction: The futures of Sociology of Education*. Hampton Press, New Jersey, USA, sostiene que aunque estas corrientes crítico-posmodernistas han cobrado importancia en el discurso educativo, necesitan conectar mejor la teoría con la práctica, a riesgo de volverse irrelevantes para los actores educativos y para los políticos de la educación.
- 4 Castells, Manuel (1998) *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, en especial, el volumen 2 : *El poder de la identidad*. Alianza editorial, Madrid.

## Prefacio

Una vez más, en educación, igual que ante el avance tecnológico, los sectores populares, en primer lugar el amplio arco de trabajadores de la educación, sostenemos una actitud parcialmente conservadora y nostálgica, mientras las banderas de la modernización son levantadas por el mundo del capital, por los seguidores del modelo neoliberal.

¿Cómo si no puede explicarse, en los albores del siglo XXI, el apego a la letra de la Ley 1420, que proponía la enseñanza de la lectoescritura y las cuatro operaciones, nociones de historia y geografía, labores para las niñas y ejercicios militares para los varones?

Ante la crisis del estado distributivo y los avances del estado mínimo, no faltan voces que añoren el Estado de Bienestar y el Estado docente. Del Estado de Bienestar podemos defender su política de justicia social, no su paternalismo y centralismo burocrático.

En cuanto al estado "mínimo" que se impuso ante nuestros ojos en la última década, su aparato tiene poco de mínimo: es centralista, burocrático, eficiente para el ajuste a costa de excluir a las mayorías.

Tampoco en educación nos hallamos ante un estado mínimo ni ausente, y no sólo por la concentración burocrática de técnicos a nivel del Ministerio nacional

Es posible que la cobertura educativa de este estado sea menos universal y promueva la privatización.

Sin embargo despliega toda la actividad de un Estado docente, que cumple cabalmente su papel de dictar planes y programas de instrucción básica y general, y aspira a avanzar en el control de la enseñanza superior y universitaria, sin detenerse ante la autonomía académica.

En educación se produce lo que Francisco Beltrán Llavador<sup>1</sup> ha denominado desregulación administrativa e hiperregulación curricular, o propuestas y controles - estandarizados - sobre los contenidos curriculares y la calidad "del producto", con vistas a la disponibilidad de los egresados para el empleo en un mercado de trabajo estratificado y competitivo. Pero esto en un proceso contradictorio, en el que al mis-

mo tiempo se han renovado en pocos años contenidos curriculares anquilosados que parecían incommovibles.

Seguramente resulta difícil "desde el poder" entender el reclamo del pueblo y los trabajadores de la educación: una modernización pensada "para" el pueblo, no puede dejar de ser gestada por una élite; pero la educación, como la democracia, debe ser asunto "del" pueblo y gobernado "por" el pueblo; queremos ensayar formas de democracia renovada, ampliada y participativa en la gestión del sistema, desde el poder ejecutivo hasta las instituciones escolares.

Esta publicación reúne cinco trabajos independientes uno del otro, críticos del neoconservadurismo educativo. Algunos de ellos ya fueron publicados previamente. Si bien no tiene la unidad secuencial de un texto por capítulos, es posible seguir el hilo conductor de la producción. Se presenta en primer lugar un análisis de la propuesta hegemónica en la década del 90 en América Latina, de la que se recortan dos temas que son tratados luego por separado: "la formación del hombre, del ciudadano y del productor" e "igualdad y equidad en educación". Los dos trabajos restantes se abocan al análisis de la construcción del espacio público estatal en educación, de los procedimientos actualmente vigentes y de los posibles. Porque cuando el estado sufre procesos de privatización, lo estatal no es naturalmente sinónimo de público, lo público debe desprivatizarse y recrearse por un camino participativo aún no ensayado.

Ninguna de las ideas aquí esbozadas ha llegado a un punto de culminación intelectual, ni como crítica de la producción existente ni como aporte original. Las ideas se ofrecen en un estado de preparación y ebullición culinaria - en la convicción de que el trabajo solitario no puede alcanzar la cima de las respuestas -, para ser debatidas, pulidas, probadas, rectificadas y superadas, en las redes de los actores que intentamos fraguar un nuevo pensamiento en educación.

El modelo de la década del 90 es un producto del pasado. Hacia fines de 1999, no es prematuro que los dentistas sociales, los investigadores y los universitarios, anticipemos ideas para el nuevo siglo.

Debo agradecer en primer lugar a las distintas carnadas de alumnos universitarios con quienes dialogo año tras año porque acicatean mi pensamiento y mi responsabilidad ético profesional hacia el futuro. A mis compañeros de cátedra y en primer lugar a Silvia, por su ayuda y estímulo. A Tesis 11, por la consideración hacia mi trabajo y el interés en su publicación. A Amado, por su tolerancia y por los aportes de su pensamiento contradictor y polémico; a Mariano por su paciencia y

asombro mientras trabajo, porque cuando lo miro quisiera eliminar del horizonte la pobreza y las guerras, porque la imposibilidad de vislumbrar qué mundo le espera me obliga a la creación; y desafiando el porvenir, de todos los oficios que pudiéramos enseñarle, con Rousseau , elegimos el de hombre, para que pueda ser prudentemente feliz.

***Flora M. Hillert***  
*Julio de 1999*

1. Beltran Llavador, F., 1995: "Desregulación escolar, organización y currículum", en **Pensar de nuevo la educación. Congreso Internacional de Didáctica, La Coruña, 1993. Ediciones Morata.**

## **Neoconservadurismo y desarrollismo en educación. ¿Existen otras alternativas?**<sup>1</sup>

1 fin de siglo y los comienzos del nuevo milenio están marcados por una crisis de la civilización humana de perspectivas inciertas. A pesar de los avances científico técnicos, no predominan soluciones democráticas para la explosión demográfica, la contaminación, la pobreza o la exclusión.

Desde el paradigma económico, político y social que actualmente se despliega a nivel mundial, se reclaman nuevas respuestas para la relación educación sociedad y educación trabajo.

Sobre el tema, organismos internacionales, entidades públicas gubernamentales y no gubernamentales, instituciones privadas, vienen realizando también en América Latina y en nuestro país en particular una serie de reuniones en las que se elaboran lincamientos que, desde cierta perspectiva, intentan perfilar una educación a la medida de los "nuevos tiempos".

En este trabajo se parte de esos cambios, para analizar luego las respuestas ofrecidas por CEPAL, ADEBA, Consejo Empresario Argentino, y otras entidades, y orientar la búsqueda de respuestas hacia alternativas - distintas - posibles; porque ante la revelación del modelo del mundo del capital, el mundo del trabajo necesita encontrar sus propios principios de solución.

### **1. Revolución científico técnica: ¿infierno o paraíso?**

Desde los años 60, pero en especial en los últimos veinte años, se han producido fantásticos descubrimientos científico técnicos e innovaciones productivas. Ellos tienen como pilares la biotecnología, la microelectrónica, la informática, la robotización, el desarrollo de nuevas fuentes de energía.

Para el caso de la informática y la microelectrónica, ya en 1987 decía A. Argumedo que la cuarta generación de computadoras tenía la posibilidad de integrar 100.000 circuitos en una lámina de silicón 3mm

de diámetro, que la capacidad lógica de las computadoras se duplicaba cada 18 meses y su poder aumentaba 10.000 veces en 15 años.(Argumedo, A., 1987: 32-33)

Hoy existen microchips que integran un millón de transistores cada uno. Autores europeos que siguen el tema, como André Gorz, Adam Schaff y Jacques Robín, afirman que en el siglo XXI habrá procesadores que integren 100 millones de transistores cada uno, y se prevé tener el equivalente del cerebro humano - 10.000 millones de neuronas - en un chip. (Schaff, A., 1992:15)

En los últimos años, los avances combinados de la informática y las telecomunicaciones permitieron comenzar a actuar en redes interactivas, integrando varios modos de comunicación - escrita, oral, audiovisual - y posibilitando la autopista informática y la comunicación global. (Castells, 1997)

Sobre la robótica, Schaff cita un artículo de un periódico norteamericano que predice sus alcances y sus posibles aplicaciones también en educación: "*Los robots, a veces móviles, que incorporen sensores de fuerza, visión, sentidos acústicos, reconocimiento de la voz, y tal vez, capacidad vocal, inteligencia artificial y diagnósticos de autoenseñanza, tal vez se acerquen a la realidad antes del año 2000 de nuestra era. Sin embargo, parece probable que el cyborg (robot humanoide) no se desarrolle realmente hasta el siglo XXI*" (Schaff, A., op.cit: 16)

Pero el progreso técnico no implica linealmente progreso social; en ciertas relaciones económicas y políticas, la revolución científico técnica (R.C.T.) podría resolver problemas acuciantes como el hambre, las enfermedades, la contaminación, ofrecer abundancia material y posibilidades de despliegue creador al conjunto de los habitantes del planeta.

En otras condiciones, por el contrario, puede volverse en contra de la mayoría del género humano. En principio, una de las consecuencias negativas de la R.C.T. en el marco de las actuales relaciones económicas, es el surgimiento de la desocupación estructural: no sólo la desocupación propia de las crisis cíclicas de superproducción relativa, sino también la inevitabilidad del desempleo estructural, basado en que una de las características esenciales de la R.C.T. consiste en que eleva en proporciones nunca vistas la productividad y la complejidad del proceso productivo, pero elimina "*a gran escala y de forma continua la intervención humana en la producción de los bienes y los servicios.*" (Robin, J., 1992: 135)

Es decir, se produce el despido de fuerza de trabajo viva no sólo a

consecuencia de las crisis económicas, sino como resultado del progreso técnico.

En los últimos treinta años, en el mundo occidental la producción se duplicó, pero la duración del trabajo disminuyó un tercio.

Por eso las publicaciones científicas y periodísticas abundan en afirmar que el crecimiento cuantitativo ya no crea empleos sino que los destruye cada vez más, que la inversión de hoy ya no es garantía de los empleos de mañana, y que el aparato productivo está en condiciones de producir más y mejor con menos trabajo.

Actualmente hay tres millones de desocupados en Inglaterra, tres en Francia y tres en Alemania. En España, Italia y Grecia abarcan entre el 14 y el 20% de la P.E.A. (Robin, J., op.cit.:136)

En la C.E.E., entre 1970 y 1990 el desempleo pasó de 2,4 a 16 millones de personas - el 12% de la P.E.A.- y los líderes de la comunidad temen aproximarse rápidamente a los veinte millones (Clarín, 16/11/93).

En Europa en general la desocupación alcanza a 40 millones de personas. (Schaff, A., op.cit:19)

En E.E.U.U. hay 10 millones de parados y se calcula, hacia el año 2000, entre 20 y 35 millones menos de trabajadores.

Algunas empresas japonesas se plantean eliminar en un cien por ciento el trabajo manual hacia el año 2000. De hecho existen ya fábricas sin obreros (Schaff, A., op.cit:19).<sup>2</sup>

Cuando se describen estas nuevas realidades, hay quienes insisten en que ellas son privativas de otras latitudes. Ciertamente en América Latina es necesario tener presente la heterogeneidad estructural: bajo el modo de producción capitalista dominante y hegemónico, que tiende a la transnacionalización, hay una necesidad y una política de modernización e incorporación o desarrollo de tecnología de punta, pero subsisten entrelazadas economías indígenas y campesinas, y reductos esclavistas en países tan "desarrollados" como Brasil. Continúa conformándose un mercado cada vez más segmentado que en algunas franjas ocupa a trabajadores altamente calificados; aparece la desocupación estructural; simultáneamente coexiste toda una amplia gama de formas de producción, trabajo, empleo, mercado informal y desocupación.

Si bien un número apreciable de actividades económicas imperiosas en nuestra realidad - ferrocarriles, construcción, la industria en general - requerirían una importante utilización de mano de obra, y deberían ser impulsadas sin postergaciones, la trasnacionalización de la

economía impone la competitividad internacional, al tiempo que competitividad y dependencia se conjugan para abortar posibilidades de desarrollo tecnológico propio. Por eso la desocupación y la flexibilización laboral son realidades palpables. Y la persistencia de bolsones de atraso es la otra cara del modelo.

Sin embargo, dice Schaff, es "*impossible*", "*indeseable*" y "*pejjudicial*" detener la presente revolución científico técnica: "*la actual revolución industrial no es un desastre: por el contrario, siempre y cuando se satisfagan ciertas condiciones, resultará ventosa y abrirá las puertas de un nuevo paraíso.*" (Schaff, A., op. cit.: 21)

¿Por qué sería indeseable detenerla? ¿Qué problemas podría resolver la revolución científico técnica en otras condiciones económicas y políticas?

El actual incremento y el incremento posible de imprimir a la productividad, por ejemplo, en general pero más agudamente en los marcos del modelo económico vigente, están lejos de satisfacer las necesidades básicas de la población del planeta. Porque en un mismo siglo, la población mundial se duplicó dos veces: pasó de 2.500 millones de habitantes en 1950 a 5.000 en 1987, y se calculan 10.000 millones para el año 2.050 (Robin, op. cit.: 138).

En la C.E.E. hay 50 millones de pobres; en E.E.U.U., 30 millones. 40.000 niños mueren diariamente en el Tercer Mundo, y las condiciones de habitabilidad del planeta se deterioran permanentemente por contaminación del agua, del suelo, del aire.

Por eso, si nos ubicamos desde las necesidades de la amplia y heterogénea franja de trabajadores que hoy producen los bienes y servicios, y las de los sectores populares de la ciudad y el campo - entre quienes habría que redistribuir el poder, la riqueza y la cultura - la abundancia productiva no debería constituir una nueva amenaza; pero plantea problemáticas y exige respuestas sociales, también educativas, que deberían ser pensadas con todos, para todos, para un proyecto compartido y con la solidaridad como meta y como método.

## **2. En la confluencia hegemónica**

### **2 . 1 . LA RESPUESTA DEL MUNDO DE LOS NEGOCIOS Y LAS FINANZAS**

Entre los días 23 y 25 de agosto de 1993, se realizó en Buenos Aires la "9<sup>a</sup> Convención de Bancos Privados Nacionales", organizada por ADEBA (Asociación de Bancos Argentinos), para tratar el tema de la educación como herramienta del crecimiento económico.

En el Documento Final de dicha reunión se puede leer:

*"La educación se ha transformado en un tema de preocupación de la comunidad de negocios en un grado que no tiene precedentes." (Conclusiones y recomendaciones, Doc. N° 18:1)*

¿Por qué se preocupan por la educación los hombres de negocios?  
¿Qué demandan de ella? ¿Cuál es su medida de la educación?

El por qué fue expresado con claridad meridiana en la reunión de ADEBA por Shervin Rosen, Profesor de la Universidad de Chicago:

*"La gente con buena salud es más productiva". "La mejor salud de la mano de obra calificada hace cada hora de trabajo más productiva, y esto a su vez hace que las inversiones en educación también lo sean. La salud y la educación son complementarias en el mundo moderno." (9<sup>a</sup> Convención de ADEBA, Doc. N° 5: 2)*

En la misma reunión, el Director Ejecutivo de la Cámara de Industria y Comercio de Hannover, Wilfried Prewo, nos ilustra acerca de la demanda de los hombres de negocios:

*"...pienso que una mano de obra calificada no es un factor de importancia marginal (...) para atraer capital un país debe ofrecer condiciones favorables en amplia escala."*

*"Debe ofrecer la protección constitucional del derecho de propiedad y el imperio del derecho por sobre todas las cosas, una moneda estable y convertibilidad, mercados abiertos que no sean demasiado restringidos por la regulación, por el proteccionismo y otras interferencias por parte del gobierno, alicuotas impositivas atractivas y un gobierno sin demasiados funcionarios, una muy buena infraestructura y, en última instancia, una fuerza laboral educada y calificada." (Doc. N° 9: 1)*

*"Si uno quiere crecer en las industrias con abundancia de tecnología debe en primer lugar generar una fuerza de trabajo altamente calificada."*

*"Entonces la cuestión no es simplemente atraer una inversión que absorba la mano de obra. Cada vez más la pregunta a considerar es qué tipo de fuerza laboral necesitamos para mantener el crecimiento y promover la inversión." (Doc. N° 9: 2)*

En sus Conclusiones y Recomendaciones, ADEBA retoma casi textualmente estas expresiones:

*"Los recursos humanos, lejos de ser un sustituto del capital, son un complemento del mismo. Es por ello que si la estrategia es crecer con incorporación de tecnología avanzada, es imprescindible generar recursos humanos altamente capacitados. La cuestión no pasa por atraer inversiones que absorban mano de obra, crecientemente el desafío es defi-*

***Educación, ciudadanía y democracia***

*nir las calificaciones de mano de obra necesarias para sustentar el crecimiento y las inversiones futuras." (Doc. N° 18:3)*

*"...es imperioso acelerar el crecimiento de los países industriales, y que éstos ofrezcan crecientes oportunidades para la exportación de los países en vías de desarrollo."*

*"Para que esto ocurra las economías deben adaptarse a las nuevas condiciones de la economía global, ya que el proceso de crecimiento es, por naturaleza, un proceso de adaptación estructural." (Doc. N° 18: 4)*

Quizás por ello la Ley General de Educación recientemente aprobada comienza diciendo:

*Art Iº: (esta Ley) "...instituye las normas referentes a la organización y unidad del Sistema Nacional de Educación y señala el inicio y la dirección de su paulatina reconversión para la continua adecuación a las necesidades nacionales dentro de los procesos de integración."*

*Art 2º: "...El Estado nacional tiene la responsabilidad principal e indelegable de Jijar y controlar el cumplimiento de la política educativa, tendiente a conformar una sociedad argentinajusta y autónoma, a la vez que integrada a la región, al continente y al mundo."*

La medida y el modelo de educación impulsados por el sector convocado por ADEBA son explicados por el mismo representante alemán a través de la experiencia de su país: El sistema vocacional de entrenamiento "...está centrado en aquellos campos ocupacionales que no pueden ser estudiados en las universidades. Estos son las especialidades industriales y las ocupaciones de oficina de nivel medio. Ellos componen la amplia franja media de nuestra fuerza laboral, entre los sin entrenamiento y los entrenados académicamente." (Doc. N° 9: 6 y 7)

*"La causa de la productividad alemana es su fuerza laboral altamente calificada, lo que a su vez surge de una capacitación sistemática de la juventud."*

La pasantía laboral, "...no es un programa administrado por el gobierno; se basa en el sector privado. La capacitación se basa principalmente en el trabajo." (Doc. N° 9: 3)

*"Un sistema basado en el trabajo está impulsado por las necesidades del empleador. Las normas de capacitación a nivel nacional están determinadas en un proceso que va de abajo hacia arriba. Las empresas pagan por tener el sistema y por lo general tienen algo que decir y tienen derecho a decirlo." (Doc. N° 9: 2)*

Dice también el Sr. W. Prewo.: "...Una persona bien paga, bien capacitada, un trabajador de oficina o de fábrica, genera beneficios bajo la forma de estabilidad social y política." (Doc.N° 9: 2)

En la misma línea, el Documento final de ADEBA recomienda:

*"Debe prestarse especial atención al grupo de personas que constituyen la media de nuestras sociedades. Pocos son los llamados a continuar estudios superiores. Sin embargo, el conjunto de trabajadores de nivel medio bien entrenados genera beneficios sociales en la forma de estabilidad social y política. El acceso a la educación y el entrenamiento constituyen la clave para ofrecer iguales oportunidades a los integrantes de la sociedad." (Doc. N° 18: 3)*

He aquí el modelo y la medida: un sector sin "entrenamiento", un sector "entrenado" o "adiestrado" según las necesidades de empresas particulares, y un sector universitario. La segmentación es evidente.

El uso de los términos "entrenamiento" y "adiestramiento", propios, según Gimeno Sacristán, de los ámbitos militar e industrial en que se originaron (Gimeno Sacristán, J., 1982:11) y superados por la crítica pedagógica hace ya tres lustros, revela las concepciones ideológicas y didácticas de quienes los proponen.

Decía Gimeno Sacristán: "Pero este modelo pedagógico que podemos llamar de ajuste, no es válido ni siquiera para la propia sociedad industrial en este momento, necesitada de nuevos planteamientos más creadores y estimuladores de la iniciativa individual, que aporten desarrollos novedosos al sistema." (Gimeno Sacristán, J., op. cit.: 135)

Los días 8 y 9 de noviembre de 1993 tuvieron lugar las Jornadas "La empresa de la educación", organizadas por el Consejo Empresario Argentino, con el auspicio de la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (A.C.D.E.), Conciencia, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (F.I.E.L.), Fundación Banco de Boston, Instituto para el Desarrollo de Empresarios en la Argentina (I.D.E.A.).

Sobre la relación entre empresa y educación, en uno de los documentos se recomienda un vínculo más directo con el sistema educativo para el reclutamiento de personal: "Las prácticas de articulación con universidades y escuelas técnicas para la identificación y reclutamiento de personal con alto potencial deben generalizarse de manera de que las empresas operen como mecanismos generadores de exigencias al sistema educativo y de evaluación de sus productos." (Martínez Nogueira, R.: 42)

En el mismo documento se solicita "...una educación que brinde la formación básica y el readiestramiento de la mano de obra afectada por el proceso de reestructuración." (Martínez Nogueira, R.: 43).

Se puede considerar a esta modalidad como una variante del principio de subsidiariedad del Estado, porque consiste en que el Estado

### ***Educación, ciudadanía y democracia***

financie la formación de recursos humanos que serán utilizados por el sector privado, siguiendo sus dictados en cuanto a contenidos, metodologías, y normas de evaluación. En efecto, el término subsidiariedad puede entenderse en distintos sentidos: uno, la acción secundaria o supletoria del Estado, que reconoce así la principalidad de la enseñanza privada en la prestación del servicio y asume sólo aquello que la iniciativa privada no absorbe; otro, el subsidio económico, o financiamiento de la educación privada por parte del Estado; pero en muchas oportunidades, la subsidiariedad no consiste en girar fondos sino en prestar servicios: seguir las orientaciones del sector privado, subordinar lisa y llanamente los intereses públicos a los particulares (Hillert, F., 1990: 40).

Como puede observarse, el mundo de las finanzas y los negocios es coincidente y transparente en su discurso educativo.

#### **2 . 2 . LA RESPUESTA DF. ORGANISMOS INTERNACIONALES Y LA TRADICIÓN DESARROLLISTA: C E P A L - O R E A L C**

El informe de la CEPAL "Educación y conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad", producido en Santiago de Chile en 1992, representa un trabajo serio, documentado, apoyado en una actualización estadística y en una revisión profunda de la realidad de la región en el nuevo contexto internacional. Constituye sin duda un material de consulta y orientación para los estudiosos del tema, válido en los próximos años.

Pero el análisis que sigue pone en evidencia el pensamiento desarrollista que lo nutre.

La CEPAL afirma que todavía la mayor contribución de la región a la economía internacional se da en términos de población. "Somos el 8.3% de la población mundial, pero sólo generamos el 6% del producto, producimos sólo el 3.2% de los bienes de capital y aportamos apenas el 1,3% de los autores científicos de este planeta" (Fajnzilber, V., 1992: 10)<sup>3</sup>

El documento plantea dos objetivos centrales de desarrollo para los años 90: la competitividad auténtica y la equidad.

Proclama la centralidad del tema de la educación, la ciencia y la técnica, y propone a la educación como eje de la transformación productiva con equidad.

En el capítulo V, "Objetivos, criterios y lincamientos", propicia políticas educativas que se diferencien "...tanto de las que se impulsaron en

*la región en el pasado como de las que ahora se preconizan según lo que podría llamarse una 'visión radical de mercado'" (CEPAL, 1992: 136)*

La propuesta comprende tres niveles: el de los objetivos estratégicos, el de los lincamientos políticos, y el institucional. En cada uno de ellos se presentan ideas fuerza entre las que existe cierta tensión, lo que hace necesario compatibilizarlas entre sí.

### **La estrategia propuesta**

Objetivos	Ciudadanía - Competitividad
Lincamientos	Equidad - Desempeño
Institucionalidad	Integración - Descentralización

(Fajnzilber, F., op. cit. Gráfico 2: 15)

Se dice en el documento:

*"En el pasado, a menudo se ha hecho referencia a la **ciudadanía** como objetivo **estratégico**, a la equidad como lineamiento para las políticas y a la **integración nacional** como motivación del esquema institucional. En los tres planos se lograron avances importantes; sin embargo, las insuficiencias en cada uno de ellos se vinculan, a lo menos parcialmente, a la omisión en que se incurrió respecto de los otros tres componentes de la actual propuesta estratégica: **competitividad** como objetivo, **desempeño** como lineamiento de política y **descentralización** como componente del esquema institucional. En los años ochenta, emergieron voces que privilegiaban estos tópicos subrepresentados en el pasado e incurrián en el sesgo contrario: La competitividad, el desempeño y la descentralización debían privilegiarse a expensas de las motivaciones previamente imperantes. Esta propuesta asume la pertinencia de estas tensiones (Ciudadanía - competitividad, equidad - desempeño, e integración - descentralización) enfatizando el ámbito de complementariedad que existe en cada uno de estos planos, como se explica a continuación." (CEPAL, op. cit.: 127)*

En términos del documento, la educación y el uso social de los conocimientos deberían dar un nuevo impulso a la relación entre democracia

#### ***Educación, ciudadanía y democracia***

cia y desarrollo: el crecimiento es la base de la estabilidad democrática que permite el ejercicio de la ciudadanía y la participación ciudadana es fundamental para el crecimiento económico.

*"...la formación contemporánea de la ciudadanía no se agota en la esfera política del voto y la igualdad formal ante la ley." Exige también "habilidades" y "destrezas" para "el mundo del trabajo, la vida familiar, el cuidado del medio ambiente, la cultura, la participación política y la vida de su comunidad"* (CEPAL, op. cit.: 127)

La idea de ciudadanía debería complementarse con la idea de competitividad, lo que implica que además de formar al ciudadano para la vida cívica y política - objetivo fundacional de los sistemas educativos -, se hace necesario formar al trabajador para la vida económica, productiva. El logro de las competencias exigiría relaciones renovadas entre educación y producción, entre educación y trabajo.

En realidad, lo que el documento pretende conciliar es la igualdad formal (principio de ciudadanía), con la desigualdad social (principio de competitividad).

Como se sabe, en su condición de ciudadanos, todos los hombres son formalmente iguales ante la ley, gozan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones. Lo que se subraya en la vida pública es la igualdad jurídica entre los hombres. En la esfera privada, económica, en cambio, los hombres son fundamentalmente distintos en "aptitudes" y "méritos", posibilidades de inserción en el mercado laboral, nivel adquisitivo, circuitos de satisfacción de necesidades, etc. Y es en virtud de estas diferencias que establecen entre sí relaciones de competitividad.

Efectivamente, desde posiciones que propician transformaciones sociales profundas, también se plantea la necesidad de actualizar el concepto de ciudadanía, más allá de los límites liberales formales. Pero en este caso no se plantea generar habilidades para la vida política y habilidades para la vida económica, dejando la dicotomía en pie. Se trata de extender el ejercicio de la soberanía a la esfera de los asuntos económicos, es decir, saber "...gobernar y controlar a nivel de instancias políticas múltiples, las finalidades, el sentido y los efectos decisivos del desarrollo económico." (Texier, J., 1993: 192).

Esta concepción de extender el principio de ciudadanía, de soberanía, a lo económico, no está presente en la propuesta de "modernización" de la noción de ciudadano del documento cepalino.

Siguiendo el mismo curso de pensamiento, acerca de la tensión entre equidad y desempeño, el documento afirma que la equidad "...mira

*hacia la igualdad de oportunidades, la compensación de las diferencias, el desarrollo equilibrado y la cohesión del cuerpo social en su conjunto." El desempeño, "... hacia la eficacia (metas) y eficiencia (medios), evaluando rendimientos e incentivando la innovación." (CEPAL, op. cit.: 126)*

La equidad, se explica en el documento, se refiere al acceso al sistema educativo y a las posibilidades de obtener una educación de calidad, a la igualdad en la oferta del sistema, en particular a lo referido a la infraestructura de los establecimientos. En estos aspectos se espera una activa participación del Estado en función de compensar diferencias locales y personales.

Desempeño significa sobre todo eficiencia.

*"...se entiende por eficiencia tanto la maximización de los resultados institucionales **con un nivel dado de recursos** como la relevancia social de sus Junciones alcanzadas **dentro de las restricciones presupuestarias existentes.** (El subrayado es mío. F.M.H.) El primer aspecto mira a la eficiencia interna de los establecimientos y sistemas; el segundo, a la eficiencia externa de los mismos, en relación con las prioridades del desarrollo nacional." (CEPAL; op. cit.: 130).*

En lo institucional, la estrategia propiciada pasa por la integración - descentralización.

Se propone la integración para "... contribuir afortalecer la cohesión de sociedades crecientemente segmentadas." (CEPAL, op. cit.: 130). La integración supone eliminar las diferencias entre centros educacionales, derivadas de su radicación y del nivel socioeconómico de sus alumnos. Esto requiere de la regulación pública. A las autoridades les incumbe el desarrollo global de recursos humanos, definir los contenidos mínimos, compensar las diferencias, evaluar los resultados. Pero estas tareas corresponden no sólo a los gobiernos, sino a la comunidad organizada: parlamento, partidos políticos, empresarios, iglesias, medios de comunicación, asociaciones sindicales y profesionales, etc. (CEPAL, op. cit.: 133-134)

Se propone la descentralización para dar mayor autonomía a las escuelas y a otros centros educacionales, y estructurar los procesos de capacitación en torno de las unidades productivas: "La ventaja de los sistemas educacionales es que, aun cuando configuran una mega estructura, funcionan por intermedio de miles de unidades más pequeñas que pueden administrarse en forma flexible para responder con relativa celeridad a los cambios en las condiciones del medio."

*'Teóricamente, en consecuencia, un sistema educacional es capaz de funcionar como una maquinaria ágil, flexible y adaptable. El hecho de*

#### ***Educación, ciudadanía y democracia***

*que, en la práctica, lo hagan como rígidos aparatos de reacciones lentas, impenetrables a las demandas y desafíos externos, es producto de su centralización, burocratización y encapsulamiento corporativo." (CEPAL, op.cit.: 131)*

Cada centro educacional, se dice, debería desarrollar su identidad definiendo un proyecto intelectual e intitucional, y gozar de autonomía para realizarlo. Los docentes deberían tener una participación reconocida en la gestión escolar, y los centros administrativos deberían localizarse lo más cerca posible de los establecimientos.

Es innegable la justicia de muchas de estas observaciones y propuestas, pero no puede dejar de señalarse que aparecen o bien de modo abstracto, o bien enmarcadas en el despliegue del modelo neoconservador.

Para la aplicación de esta propuesta de acuerdo con las características nacionales, en la heterogénea realidad de la región, el documento propone considerar dos criterios: el perfil educacional de la población y los requerimientos del sistema productivo. Así sería posible identificar países con baja oferta educacional y bajos requerimientos del sistema productivo; países con baja oferta educacional y altos requerimientos del sistema productivo; países con alta oferta educacional y bajos requerimientos del sistema productivo. Lo que no se detecta en la región es ningún país con un alto perfil educacional de la mano de obra y un alto desarrollo productivo (CEPAL, op. cit.: 134)

El más somero de los análisis puede descubrir que esta relación entre ambos criterios - entre el perfil educacional de la población y los requerimientos del sistema productivo - se inscribe en el funcionalismo teórico y en las prácticas político económicas del ajuste.

El documento presenta una visión renovadamente esperanzada, optimista, acerca del papel de la educación en la sociedad, que podría expresarse así: ante el cambio tecnológico, la educación es una palanca maravillosa que permite impedir la exclusión entre países y dentro de cada país, entre los que saben y los que no saben; es garantía del desarrollo económico y, si se reparte con equidad, asegura también la inclusión social de los individuos. Algunos hablan de una "nueva ola" de optimismo pedagógico.

Sobre el tema inclusión - exclusión, advierte C. Braslavsky que las actuales innovaciones productivas entrañan dos peligros: la posibilidad de que persistan escenarios sin transformación productiva, y la posibilidad de que el escenario de la transformación incluya sólo a minorías, excluyendo por completo a regiones, grupos sociales, etáreos o

de género. (Braslavsky, C., 1993: 181/2).

En cambio, sobre este mismo problema, en el seminario "Educación y formación profesional" que tuvo lugar en Buenos Aires organizado por las fundaciones Navarro Viola y Konrad Adenauer, Víctor García Laredo, de la Fundación Jorge Macri, dice crudamente: *"En esta guerra de ofertas, los más educados encontrarán más oportunidades laborales y salarios más altos, y los menos educados se verán incluidos en una creciente proporción de pobres, de economía informal y de desocupados."* (Clarín, 28/10/93).

Sobre lo mismo el documento de CEPAL menciona, entre otros, el pensamiento de Robert Reich, quien explica la creciente desigualdad de la sociedad norteamericana por la competitividad de la función que cada individuo desempeña: se deterioran cada vez más la posición y los ingresos de quienes trabajan en tareas rutinarias y en los servicios, y mejora la del sector vinculado a servicios simbólico-analíticos. Y esta ventaja depende de la educación recibida. *"En opinión de Reich, los norteamericanos poseen en este sentido una buena base, debido a la educación que se imparte a sus élites (15% a 20% de los jóvenes), por completo opuesta a la que proporciona el sistema educativo tradicional, basada en la acumulación de conocimiento y en una visión del saber dividida en compartimientos estancos."* (CEPAL, op. cit.: 118).

Si ésta es la realidad y éstas son las perspectivas, ¿cómo es posible alimentar la falacia de que la eficiencia del sistema educativo se mida por la inserción de sus egresados en el mercado de trabajo?

*"Los indicadores más explícitos de la eficiencia externa son la facilidad de los egresados para insertarse en el mercado ocupacional y el valor relativo que se concede a sus títulos."* (CEPAL, op. cit.: 180).

El documento de la CEPAL no ignora las dificultades; pero el pensamiento desarrollista latinoamericano del que la CEPAL fuera la expresión más acabada, persiste en él con los bríos de los años 60 (Cueva, A., 1979: 71)<sup>4</sup>. Y no es difícil rastrear en sus páginas la confluencia entre desarrollismo y neoconservadurismo.

En el documento se pregunta, por ejemplo, por qué utilizar los términos "competitividad", "eficiencia" y "descentralización".

Se admite que el término competitividad pone un acento economicista en la visión educativa, y que hoy se vincula a los debates sobre desregulación, privatización, reducción del Estado, control de salarios, etc. Que su sola mención evoca la competencia entre individuos, grupos, empresas, naciones, y el juego de los mercados. Entonces se opta por definirlo como *"...la idea de generar y expandir las capacidades*

#### ***Educación, ciudadanía y democracia***

*endógenas necesarias para sostener el crecimiento económico y el desarrollo nacional dentro de un cuadro de creciente globalización e internacionalización." Y diferenciar entre "... 'competitividad auténtica', que busca ese propósito, y 'competitividad espúrea' que se apoya en la caída de las remuneraciones o en la depredación de los recursos naturales." (CEPAL, op. cit.: 128)*

Se reconoce que el término eficiencia puede vincularse con la rentabilidad económica, el cumplimiento de metas financieras y el autofinanciamiento de las instituciones; la reducción y racionalización de personal y las privatizaciones. Entonces, en los marcos del documento, se la define "...como un criterio básico, estrechamente vinculado al de equidad, para la formulación de políticas a fin de alcanzar objetivos estratégicos bien definidos: la participación de toda la población en las prerrogativas de la moderna ciudadanía y su aporte para lograr la competitividad global de la sociedad." (CEPAL, op. cit.: 130)

Se acepta que la descentralización puede redundar en una pérdida de coherencia del sistema, reforzar la heterogeneidad y la segmentación, abrir las puertas a la privatización de los establecimientos públicos. Entonces se sostiene que "*La descentralización debe concebirse y llevarse a la práctica en una forma que contribuya a mejorar, y no a empeorar, la equidad del sistema, única manera de garantizar que éste pueda contribuir a la formación de una cultura común de la moderna ciudadanía.*" "Es decir, la descentralización postulada no se reduce a una cuestión administrativa, ni apunta a la propiedad de los establecimientos. Su meta, en cambio, es la autonomía para crear, innovar y mejorar su calidad." (CEPAL, op. cit.: 133).

Efectivamente la eficacia, también la eficiencia, la responsabilidad individual e institucional por los resultados, la descentralización del Estado y la democratización de la gestión, son hoy necesidades imperiosas sin las cuales es imposible avanzar en los planos económico, político y social. Deberían estar presentes también en un proceso profundamente democratizador y popular. Entonces no alcanzaría con redefinir los términos, jugar con las palabras; sería necesario redefinir las políticas. De abrirse ese camino algunas palabras perdurarán, pero la creatividad colectiva encontrará también otras, de mayor autenticidad.

Es que los cambios profundos, estructurales, políticos y educativos, requieren una revolución en la cultura, en la conciencia cultural de los pueblos, que llegue hasta el lenguaje. Requieren de un lenguaje gestado en el encuentro de historias y esperanzas, como herramienta de transformación social. Y no será esta terminología, cosmopolita e

impostada, imposible de ser aprehendida y articulada por los actores sociales, la que sirva a los efectos de la solidaridad del porvenir.

Al igual que otras realidades, el lenguaje no está únicamente determinado por las circunstancias; puede también ser plasmado por la voluntad activa, por la subjetividad consciente. Las palabras necesarias surgirán de otros sujetos sociales, puesto que las corrientes neoconservadoras y desarrollistas no sintetizan el conjunto de los intereses de la sociedad, más bien se oponen a los intereses mayoritarios. Otras corrientes, aún no totalmente perfiladas, serán la expresión, en el caso de la educación, de los intereses de padres, docentes, alumnos, poblaciones marginadas de la ciudad y el campo, trabajadores que deben reconvertirse, estudiosos e investigadores. Es esperable que los especialistas en educación sepamos dialogar entre estos nuevos protagonistas, es decir, aportar y arriesgar las propias ideas, para un proyecto elaborado en una actividad intelectual compartida y participativa.

### **3. ¿Existen alternativas sociales y educativas?**

La R.C.T. aplicada en los marcos del modelo neoconservador guiado por la obtención de máxima ganancia, puede continuar avanzando apoyada en un núcleo de trabajadores de formación superior altamente calificados, una gran masa de trabajadores periféricos formados en la escuela media, y amplios sectores de trabajadores sin calificación, poblaciones marginadas y trabajadores informales y/o desocupados.

La cobertura y calidad de la educación pueden seguir líneas similares, si funcionalmente se ponen en correspondencia la estratificación del mercado de trabajo y la segmentación del sistema educativo.

El discurso educativo predominante, asegura que hoy son necesarias estrategias que enfaticen más el aspecto cualitativo que el cuantitativo.

Pero en realidad, para el sector más extenso y menos calificado, que en términos generales sólo cursa la enseñanza básica, es necesario considerar por igual el problema de la calidad y el problema de la cobertura.

Sin duda la calidad ha pasado a un primerísimo plano, tanto para evitar el vaciamiento de la enseñanza, la deserción y el desgranamiento que puedan deberse a razones pedagógicas, como para la formación de los futuros trabajadores. Pero no ocuparse de la cantidad ¿no significa de entrada programar la marginación de millones de personas, en con-

sonancia con el modelo?

Curiosamente, cuando todavía existen 42.7 millones de analfabetos en América Latina (16% de la población mayor de 15 años -, la mitad de los cuales se encuentra en Brasil, y de ellos casi la mitad en centros urbanos - según datos de 1987; cuando el 50% de la población entre 15 y 19 años y el 60% de la población mayor de 15 años no tiene estudios primarios completos, según datos de 1980 {CEPAL, op. cit.: 69-71} se dice que la cobertura ya no es un problema, porque ya ha sido lograda, y que el problema actual es fundamentalmente cualitativo:

*"... el tema de la cobertura está superado (...) No se trata ahora de que todos deben ir a la escuela, porque todos ya van a la escuela; lo que preocupa es que lo que los jóvenes aprendan en la escuela sea equitativo."* (Fajnzilber, F., op. cit.: 12)

En los modelos de los estados liberal y benefactor la cobertura básica era prioritaria. La ley 1420 permitió el ingreso al sistema educativo estatal y la alfabetización masiva, en los pocos años que fueron desde su sanción en 1884, hasta principios de siglo. Esto respondía tanto a una necesidad política como económica.

El modelo neoconservador no prioriza la cobertura básica, porque se apoya en la exclusión social de vastos sectores, no incorporables al mercado de trabajo: la oferta "educativa" hacia esos sectores prioriza el neoasistencialismo y la socialización para la marginación.

En cuanto al sector laboral de mediana calificación, de acuerdo con la nueva estructura sancionada por la Ley Federal de Educación, será formado en nuestro país en el ciclo polimodal. Las opiniones para su implementación difieren entre quienes promueven una concepción de entrenamiento estrecho de habilidades para el mercado laboral, y quienes aspiran a que brinde una formación cultural amplia, y una preparación laboral apta para familias de oficios.

Si se limitara la formación general de la juventud en un programa claramente distinto del propedéutico preuniversitario, se establecerían netas fronteras de fragmentación educativa.

Por otra parte, quienes sí se forman para el trabajo altamente calificado en los niveles superior y universitario, tampoco tienen garantías de obtenerlo. Se sabe que deberán desempeñarse en un mercado restringido y competitivo en el que sólo triunfarán los mejores, los más meritorios, dentro de franjas de edad cada vez más estrechas. En realidad sus "competencias" deberán existir en el mercado en estado potencial y estar en condiciones de entrar en acción "just in time", al igual que otros insumos.

Durante décadas, el movimiento progresista en educación propuso vincular la educación a la vida y el trabajo, criticó la educación libresca, enciclopédica, de espaldas a la realidad. El movimiento estudiantil secundario y universitario exigía, y lo sigue haciendo, pasantías laborales y prácticas rentadas.<sup>5</sup>

Pero en estas nuevas condiciones de productividad social, que por un lado abren posibilidades de abundancia y distribución insospechadas con reducción del empleo, y por el otro, en condiciones del capitalismo, generan desocupación y exclusión ¿debe ser la preparación para el empleo, la relación escuela - empresa, el parámetro más importante, el norte que dé sentido homogéneo a la educación?

Se trata de ensayar nuevas respuestas, más acordes con las nuevas posibilidades de la sociedad, en relación, por ejemplo, con dos temas: preparación para el empleo y heterogeneidad social.

Con respecto a la preparación para el empleo como regla prioritaria del sistema, es necesario tener en cuenta que quizás recién ahora sea factible que el hombre libere su actividad creadora y desarrolle y realice plenamente su personalidad más allá del trabajo remunerado.

El hombre tiene hoy mayor capacidad de aprendizaje, conocimiento y creación de la que es posible aplicar en la producción, máxime si una mayoría de puestos de trabajo requieren operaciones rutinarias y parceladas, aún cuando sean resultado o estén en contacto con la más alta tecnología.

Y la educación puede avanzar en la transmisión de conocimiento general, en la formación de la cultura general, en la formación para el trabajo no restringida por las cambiantes necesidades del mercado, en el desarrollo de aptitudes creadoras, en la preparación para el tiempo libre, mucho más allá del ajuste a las necesidades inmediatas; mucho más allá de la medida requerida por los hombres de los negocios y las finanzas.

¿Es posible que haya competencias disponibles en la sociedad, en condiciones de ser utilizadas productivamente en el momento necesario, sin que ello implique desempleo ni exclusión?

El pensamiento social avanzado, no deformado por exigencias empresariales, ha analizado las consecuencias de la reducción del trabajo-

Los trabajos de Gorz, Schaffy Robin, a que hemos hecho referencia, tras describir las mencionadas consecuencias de la R.C.T. y el peligro de reemplazar la maldición "¡Ganarás el pan con el sudor de tu frente!", por otra aún más temible: "No trabajarás!", coinciden en proponer el

reparto del trabajo. Es decir, ante la existencia de trabajadores de élite fuertemente identificados con su trabajo, y mayorías amenazadas por el desempleo o condenadas a tareas rutinarias, se impone avanzar hacia la reducción de la jornada de trabajo, la rotación entre tareas más o menos creativas, la alternancia entre períodos de trabajo intenso, parcial, interrumpido, y el aumento generalizado del tiempo libre y del ocio: o sea, hacia una distribución más equitativa del trabajo.

Entonces, los puestos de trabajo ya no podrían ser distribuidos en virtud del mérito y la competencia.

Vale la pena detenerse en la siguiente reflexión acerca de la relación entre empleo-ciudadanía-competencia, para medir las distancias con respecto al documento cepalino:

*"Cuando los puestos de trabajo se asignan de acuerdo con principios de competitividad, la igualdad básica de todos los ciudadanos es negada y se desintegra la sociedad. Ya que en ese caso los puestos de trabajo se asignan a los más eficientes, a los más capaces o ambiciosos, y el resto queda excluido mediante un desempleo más o menos permanente de la participación en el proceso social de producción." (Gorz, A.: 1993: 30)<sup>6</sup>*

Junto al reparto del trabajo, los autores proponen avanzar hacia una sociedad de "plena actividad" y no de "pleno empleo". (Robin, op. cit.)

*"Durante siglos el hombre **siempre** tuvo algún tipo de ocupación, no sólo de carácter productivo, que sólo en épocas relativamente recientes tomó la forma de empleo remunerado (Lohnarbeit)" (Schaff, A., op. cit.: 22)*

Schaff propone la elaboración de un catálogo de ocupaciones socialmente útiles, que pueda reemplazar el trabajo en el viejo sentido por el trabajo en un sentido más amplio, *financiado por fondos públicos*. Entre estas actividades debería ocupar un lugar principal la educación permanente, y ésta debería ser una tarea prioritaria de UNESCO.

Debatir estos problemas y esclarecer acerca de ellos sería otra tarea educativa fundamental para preparar a las nuevas generaciones, desconcertadas en sus proyectos de vida y sumidas en una profunda crisis ética.

Con respecto al tema de la heterogeneidad socioestructural, el desarrollo del pensamiento social nos aleja afortunadamente de soluciones absolutas, únicas y acabadas, al tiempo que nos aproxima al encuentro de pautas hacia una sociedad más justa, revelándonos posibilidades hasta hace poco desconocidas.

A la heterogeneidad estructural y social de nuestros países, le corresponde - aunque no mecánicamente - la diferenciación educativa: coexisten sectores con un alto nivel educativo, un número importante de analfabetos y analfabetos funcionales, una muy baja capacitación laboral. El bajo rendimiento, la repetición y la deserción se concentran en general en los sectores urbano marginal y rurales; la mujer tiene dificultades particulares para permanecer y avanzar en el sistema educativo y en el mercado de trabajo.

Si esta heterogeneidad se enmarca en las nuevas condiciones de reducción del empleo, ¿cuál puede ser la perspectiva laboral de las mujeres, de las poblaciones campesinas en las que incluso subsisten bolsones de economía natural, de los menores de 25 años o los mayores de 50 (si fijáramos esas edades como límites arbitrarios) ¿Se puede plantear hoy, para grandes grupos sociales, la perspectiva única de los años 50 y 60, de transformación de la sociedad tradicional en la sociedad de masas, la formación para el trabajo fabril o urbano de la mayoría de la población rural y femenina? ¿Será una necesidad económica el jardín maternal desde los 45 días?

Considérese la distancia entre el eficientismo, el pragmatismo, el mercantilismo y el consumismo posmodernos, y esta reflexión de Gorz:

*"La necesidad de dinero puede llegar a reducirse a medida que muchas cosas que las personas que carecen de tiempo se ven obligadas a comprar puedan realizarlas por sí mismas, obteniendo de ello mucha mayor satisfacción."* (Gorz, A., 1992:31)

Por eso, en la elaboración de propuestas educativas que atiendan tanto a lo cuantitativo como a lo cualitativo, es obligatorio tener en cuenta la diversidad de las poblaciones sociales intervenientes: el sector que abarca la enseñanza general de niños y jóvenes hasta los 17 años; las necesidades de la población urbano marginal y de la población rural; la presencia de diferencias de género en todos estos ámbitos; la educación superior y universitaria vinculada al sistema científico técnico. Y entre los agentes, abordar muy en particular el papel de los medios de comunicación de masas.

¿Qué puede suceder si a esta realidad heterogénea se le aplica el rasero de la excelencia? (Schor, I., 1992)

La idea de la excelencia tiene entre sus antecedentes el informe de la National Commission on Excellence in Education de los EEUU., elaborado en 1983, durante la presidencia de Reagan; en él se acusa a estudiantes y docentes de "mediocridad" y se propone promover la "excelencia educativa", que se caracterizaría por estar vinculada a la alta tecnolo-

logia, el énfasis en las materias tradicionales, las evaluaciones, la creación de un escalafón para la profesión docente y la educación para el crecimiento económico. (Schor, I., op. cit.: 29)

Se entiende que el rasero de la excelencia sólo puede actuar selectivamente, diferenciadoramente.

Quizás extrapolando conceptos aplicados hasta ahora sólo a la tecnología, habría que pensar en una educación conveniente.

Retomando las ideas de I. Schor, se puede proponer, en lugar de la excelencia, una apropiación que acerque entre sí - ya no que iguale - los puntos de llegada; para ello sería necesario partir del diálogo en la propia elaboración curricular, el conocimiento etnográfico y la comunicación intercultural.

Porque la pluralidad y la unidad cultural sólo pueden ser elaboradas en un diálogo verdadero, expuesto, entre los especialistas y todos los otros protagonistas.

Entonces quizás sería viable construir una educación tendiente a desplegar el desarrollo potencial posible de cada persona y de cada región, a maximizar sus posibilidades.

Sin resignarse ante el límite inferior de las condiciones socioeconómicas y el capital cultural de base, ni los horizontes limitados del mercado de trabajo, la excelencia y la competitividad, como únicos moldes y metas.

#### **4. Unos años después<sup>7</sup>**

Este trabajo, escrito y publicado por primera vez hace cinco años, estaba dirigido a analizar la propuesta del mundo empresarial y de los organismos internacionales para los años 90. Corresponde hoy, hacia finales de la década, hacer una breve reflexión sobre la evolución de la situación económico-social y educativa en estos años.

En el plano internacional, la desocupación y la pobreza continúan siendo los problemas más graves.

Los datos de 1998 del Anuario de Estadísticas del Trabajo de las Naciones Unidas, denuncian que en 1997 la desocupación era en España del 20,8%, en Francia y en Italia del 12,3%, en Alemania del 9,8%; en Argentina del 16,3 %.

Con respecto a la educación, también según datos de 1998, el analfabetismo, que en América Latina y el Caribe alcanzaba en 1980 a 44

millones de personas, continuaba incluyendo en 1995 a 43 millones de personas (Anuario Estadístico de la Unesco, 1998).

En Argentina, según un estudio realizado en el país por el Banco Mundial, algunos de cuyos resultados fueron publicados por los medios a principios de junio, hay 13,4 millones de personas por debajo de la línea de pobreza, y 3,2 millones de indigentes. El 85% de quienes fueron encuestados considera que su situación ha empeorado en los últimos cinco años.

En este contexto, si pasamos a considerar el par *ciudadanía - competitividad*, la *educación para la moderna ciudadanía* se enfrenta con los procesos reales y contradictorios de vigencia de las instituciones democráticas y ampliación de los espacios de expresión, de información y legales -después de décadas de autoritarismo genocida -junto con avances en la restricción de la ciudadanía.

Restricción, porque el ciudadano es la contracara del asalariado: ciudadano es la persona libre para concertar contratos, en primer lugar el contrato de trabajo. Y la desocupación reduce la relación de trabajo contractual y en general la posibilidad de concertar acuerdos de beneficio colectivo. Durante siglos - pero muy especialmente en las décadas del fordismo y de los estados distributivos, el capitalismo se desarrolló como un sistema inclusivo: incluía en el mercado de trabajo, en la propiedad - aunque sólo fuera en la propiedad de la fuerza de trabajo - en el consumo, y en la ciudadanía, a través de múltiples formas de negociación ante los poderes públicos. Hoy asistimos al crecimiento de formas expulsivas y excluyentes: del mercado de trabajo, de la propiedad, del consumo y de la ciudadanía. A esto se suma un estilo burocrático de gestión política, que reduce los ámbitos de participación representativa y amplía los espacios del poder ejecutivo y de sus técnicos. Los procesos de informatización exigen además el dominio de sofisticadas tecnologías y un bagaje cultural que permita acceder a la información, seleccionarla e interpretarla, para poder orientarse y participar con cierta incidencia en la vida pública. Todo esto reduce la participación ciudadana y la extensión de los temas sometidos a decisiones públicas, y cuestiona la posibilidad de educar con éxito a los sectores más deprimidos para la participación ciudadana.

Si analizamos el componente *competitividad* del mencionado par, ¿es posible suponer que mayores niveles educativos, en caso de ser alcanzados por los más necesitados, les permitirán competir para superar la pobreza y la marginación? En realidad, más de un pensador ha afirmado que la competitividad se da entre iguales: dentro de un

#### ***Educación, ciudadanía y democracia***

determinado estrato del mercado de trabajo, entre quienes están en condiciones de aspirar a un mismo puesto. Los excluidos están también excluidos de la competencia.

Con respecto al eje *integración - descentralización*, en un balance de la década del 80, J.C. Tedesco reconoce que la política de descentralización fue instrumentada con criterios administrativos y presupuestarios, para reducir el gasto público y la capacidad de negociación de los sindicatos docentes. Según el autor, la descentralización, que otorga mayor autonomía a las instituciones escolares, en contextos de pobreza queda adherida a la desigualdad y la reproduce, en lugar de posibilitar el despliegue de proyectos institucionales diversificados. (Tedesco, J. C., 1998: 21)

En un Documento preparado para un Seminario del BID de marzo de 1996, Carnoy, M. y Moura Castro, C. agregan que "No se ha podido comprobar que la descentralización favoreciera la participación de los padres, de las comunidades locales, de los docentes, en el mejoramiento de la calidad pedagógica". Y : "El error de la descentralización, por lo tanto, fue que se la presentó retóricamente como una solución para los problemas cualitativos para los cuales la descentralización por sí sola es inadecuada." (Carnoy, M. y Moura Castro, C., 1997: 14)

En el texto "Descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana" (Cominetti , R., di Gropello, E. ,CEPAL, 1998) se examina la descentralización de los servicios de educación y salud en siete países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua ) y se afirma que la descentralización puede acentuar las diferencias interregionales. Sin embargo, y a pesar de reconocer su ineeficacia tanto técnica como social, los organismos internacionales continúan promoviendo su aplicación.

En la relación *equidad - desempeño* es donde más evidente se hacen los errores de la propuesta de los 90, porque no se ha logrado compensar situaciones de desigualdad e inequidad, y ni la evaluación de los resultados ni la retribución según el desempeño mejoran la calidad del sistema; más bien la ponen en situación de riesgo.

Sin embargo, es imperioso coincidir con algunos planteos desarrollistas: en que aún en las circunstancias más adversas es necesario apostar al crecimiento, al desarrollo productivo, social y cultural. En el plano de la distribución del conocimiento, todo profesional de la educación aspira a desplegar su capacidad en una actividad que permita mejorar la realidad educativa en un sentido progresista, ansia

actuar desde la información y el saber, factores principales de nuestra época. Pero resulta incomprendible una cuota de optimismo de tal magnitud que obnubile el análisis de las relaciones de producción. En nuestra región, ellas incluyen a las relaciones de dependencia, presentes en una dimensión al menos tan evidente como la deuda externa. Sin afectar un ápice el pago de la deuda, la riqueza y la propiedad, sin cuestionar el modelo neoconservador, y dentro de sus parámetros, el objetivo de alcanzar una educación de calidad para todos es irrealizable. Ello no impide, por el contrario, exige una tarea redoblada en los ámbitos de la educación, la cultura y la subjetividad, pero sin expectativas ingenuas que confundan neoconservadurismo con cambio social.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADEBA, 1993.: "Conclusiones y Recomendaciones", Documento N° 18, "9ª Convención de Bancos Privados Nacionales", Buenos Aires, 23 al 25 de agosto (Mimeo)
- ARGUMEDO, A., 1987: "*Un horizonte sin certezas. América Latina ante la Revolución Científico Técnica*". Editorial Puntosur, Buenos Aires.
- BRASLAVSKY, C., 1993: "Propuesta para el debate en torno a un propósito formativo organizador de nuevos diseños curriculares, desde la educación inicial hasta el polimodal: La formación de competencias", en "La Educación Polimodal, nuevas relaciones entre educación y trabajo", M.E.J./ O.E.A.
- CARNOY, M., y MOURA CASTRO, C., 1997: "Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?" en Revista Propuesta Educativa N° 17, FLACSO.
- CASTELLS, M., 1997: "La era de la información. Economía, sociedad y cultura" Vol. 1, La sociedad Red, Alianza Editorial, Madrid.
- CEPAL / OREALC, 1992: "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad". Santiago de Chüe.
- CEPAL, 1998: *Revista Número Extraordinario 50 Aniversario*, Santiago de Chile.
- COMINETO , R., DI GROPELLO, E., 1998: "Descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana", CEPAL, Santiago de Chile.
- CUEVA, A., 1979: 'Teoría social y procesos políticos en América Latina", Editorial Edicol, México.

**Educación, ciudadanía y democracia**

- FAJNZILBER, F., 1992: "Educación y transformación productiva con equidad\" en Revista de la CEPAL N° 47, Santiago de Chile.
- GIMENO SACRISTAN, J., 1982: "La pedagogía por objetivos. Obsesión por la eficiencia." Ediciones Morata, Madrid.
- GORZ, A., 1992: "La declinante relevancia del trabajo y el auge de los valores post económicosen Revista El Socialismo del Futuro, N° 6, España.
- HILLERT, F. M., 1990: "El perfil de la cultura pedagógica vigente en los Institutos deformación de docentes para la enseñanza media." Tesis de Maestría, FLACSO Buenos Aires. (Mimeo)
- MARTINEZ NOGUEIRA, R., 1993: "Empresay sistema educativo. Hacia una alianza necesaria." Trabajo presentado en las Jornadas "La empresa de la Educación, Consejo Empresario Argentino, Buenos Aires, 8 y 9 de noviembre.
- PREWO, W., 1993: "La especialización de los recursos humanos en Alemania y su relación con el crecimiento económico." Documento N° 09, ADEBA, "9<sup>a</sup> Convención de Bancos Privados Nacionales", Buenos Aires, 23 al 25 de agosto (Mimeo)
- ROBIN, J., 1992: "Los caminos hacia una sociedad de 'plena actividad' y no de 'pleno empleo'" en Revista El Socialismo del Futuro, N° 6, España.
- ROSEN Sh., 1993: "Crecimiento económico. Especialización en la formación de recursos humanos." Documento N° 05, "9<sup>a</sup> Convención de Bancos Privados Nacionales", Buenos Aires, 23 al 25 de agosto (Mimeo)
- SCHAFF, A, 1992: "Eljüfuroctóúubqfcydelsaial^^  
Futuro, N° 6, España.
- SCHOR I, 1992: Ta Igualdad es exiáenda Hada la ftansfomadón de la ferrtxión  
<xiénÉsendpnxesosdeapiend^^"enEeji^<MlICE.,Am 1,N° 1, Buenos Aires.
- TEDESCO, J.C., 1998: Ttesafbsdelasmfimiasedu^^  
Revista Propuesta Educativa N° 19, FLACSO.
- TEXIERJ., 1993: '^CLStumpcmqLéaxyxptodepd^^ MartínezAHretaDL, "El futuro (Msoda3ismo)"Coediciaies Letra Buena / El cielo por asalto, Buenos Aires.

1 Este trabajo fue publicado como articulo en la Revista Argentina de Educación, Año XII, N° 21, de agosto de 1994. Salvo breves acotaciones y el apartado final, se ha mantenido la versión original.

2 Sin embargo, la reducción del empleo es una de las consecuencias posibles de la innovación tecnológica, que varía según las políticas económicas y sociales, nacionales y regionales que se apliquen. En EEUU y en Israel, en condiciones de Innovación tecnológica, no se verifica la reducción del empleo. Según datos de 1998, en

**EEUU se han creado 11 millones de puestos de trabajo nuevos en los últimos 6 años, el 35% de ellos de alta calificación. En cambio, podría hablarse con mayor certeza de la tendencia histórica a la reducción del tiempo de trabajo necesario para la producción de bienes y servicios, y de la posibilidad de reducción de la jornada de trabajo.**

**3 El artículo de Fajnzilber, F., "Educación y transformación productiva con equidad", publicado en la Revista de CEPAL N°47 de agosto de 1992, sintetiza el Seminario sobre el tema organizado por la CEPAL y la OREALC en Santiago de Chile, el 5/12/91.**

**4 A. Cueva menciona tres corrientes sociológicas latinoamericanas dominantes a principios de la década del sesenta:" 1. El 'desarrollismo', cuya expresión más acabada se encontraba en los estudios de la CEPAL y de autores como Raúl Prebisch; 2. El estructural-funcionalismo, que a principios de los años sesenta había llegado a imponerse en los planes y programas de estudio de gran parte de nuestros centros de enseñanza; y 3. La teoría de la modernización', que Gino Germani y su escuela habían logrado difundir con relativo éxito desde los años de posguerra." (Cueva, A., 1979: 71).**

**5 Esta reivindicación debería hoy revisarse y «actualizarse. En marzo de 1994 en Francia, por ejemplo, los jóvenes exigieron y obtuvieron la suspensión del CIP (Contrato de Inserción Profesional), sistema de empleo precario y con salarios reducidos.**

**6 Este pensamiento invita a reflexionar acerca de la posibilidad y la necesidad del ingreso al trabajo por reglas distintas al mérito, la competitividad y la eficiencia, respetando en primer lugar el derecho humano al trabajo y el principio de igualdad de oportunidades en el acceso. Esto está vinculado directamente con el número de personas en condiciones de negociar y de ejercer sus derechos ciudadanos, de actuar como ciudadanos.**

**7 Este apartado no figuraba en la versión original.**

# **La educación del hombre, del ciudadano y del productor<sup>1</sup>**

## **1. Introducción**

En los actuales debates educativos los sectores democráticos reivindican la formación del ciudadano, puesto que ésta ha sido relegada en el proyecto educativo neoconservador en aras de la educación para el trabajo, de acuerdo con el despliegue de un modelo sociopolítico de ciudadanía restringida. Sin embargo, no parece posible plantearse la reconstrucción del sentimiento de ciudadanía, y menos aún de la función ciudadana, mediante alegatos patrióticos de los docentes; ni parece justo dejar de plantearse la formación del productor. Tampoco parece suficiente el simple retorno a la noción de ciudadanía del siglo XVIII.

Estos interrogantes, y otros, exigen hoy análisis minuciosos y respuestas renovadas.

¿Puede la política, y su correspondiente categoría de ciudadanía, en tanto aspecto parcial de la vida social, "subsumir" todas las demás identidades? (Lechner, N. 1991)

¿Es posible incorporar a la vida social a amplios sectores cada vez más indiferentes a lo político, sólo desde una convocatoria a la participación general, cívico ciudadana, ajena a las determinaciones no políticas y cotidianas?

## **2. Los sujetos de la educación**

Existe consenso en afirmar que los sistemas educativos han tenido y tienen como función formar al ciudadano y al productor. En el planteo liberal, se trata de formar, doblemente, para la esfera pública, política, donde priman los intereses comunes y concertados, la identidad ciudadana, la igualdad democrática; y para la esfera privada económica.

ca, de la que depende la subsistencia particular y donde priman "la libertad" del mercado y las diferencias.

Pero las esferas política y económica, diferenciadas y contrapuestas por el orden capitalista y el pensamiento moderno, no agotan la complejidad de aspectos de la vida humana. Hoy se postula que la satisfacción de necesidades y derechos políticos y económicos tampoco agota los requisitos de una democracia plural.

Por eso ha estado y está en debate si la educación, y la educación pública en especial, deben o no formar también al hombre, es decir, formar además para la esfera privada personal, individual, que no se limita a lo económico.

La formación del ciudadano moderno se refiere a la inculcación de los conocimientos y sentimientos que determinan la pertenencia a un estado nación y la posibilidad de tomar decisiones soberanas.

La formación del productor tiene que ver con los intereses y habilidades particulares de grupos, corporaciones, asociaciones, que ejercen distintos oficios y funciones jerárquicas en el mundo del trabajo.

La formación del hombre remite a la esfera personal, individual, que se desarrolla en el ámbito de la vida cotidiana donde se despliega el hombre entero, donde se realiza la reproducción biológica y cultural del ser humano y donde tienen lugar las relaciones entre sexos y generaciones.

Vale la pena volver la mirada hacia el momento del drama de la historia, en que en la sociedad lo público se separa como esfera independiente de lo privado, lo privado se separa de lo público, y en el mundo interno del hombre se escinden ambos sentidos de su vida.

A continuación analizaremos estas diferencias por pares: la educación del hombre y del ciudadano, la educación del ciudadano y del productor.

## **2.1. La educación del hombre y del ciudadano**

Desde los orígenes de la sociedad burguesa, en la teoría pedagógica y en la organización de los sistemas educativos la formación del hombre, del ciudadano y del productor se han planteado como distintas y antinómicas.

Condorcet percibe esta triple diversidad cuando plantea "... procurar a cada hombre la instrucción necesaria para ejercer las Junciones comunes de hombre, de padre de familia, y de ciudadano..." (Condorcet,

1922: 18)

Rousseau coincide:

*"Cuando un padre engendra y mantiene a sus hijos, no hace más que el tercio de sus Junciones. Debe a su especie hombres; debe a la sociedad hombres sociables; y debe ciudadanos al Estado."* (Rousseau, J.J., 1979: 12)

El debate acerca de la formación del hombre y del ciudadano revela la contraposición entre intereses de la vida pública y de la vida privada, una de cuyas versiones actuales se expresa como defensa del individualismo posmoderno versus defensa del espíritu colectivo y ciudadano.

Rousseau describe en su Emilio ambas educaciones como claramente antinómicas:

*"... precisados a oponernos a la Naturaleza o a las instituciones sociales, esforzoso escoger entre formar a un hombre o aun ciudadano, nopudiendo ser uno mismo una cosa y otra."* (Rousseau, J.J., 1979: 3)

Rousseau opta por educar a un hombre, para que su discípulo sea feliz.

Antes de tomar esta decisión, expresa dramáticamente el desgarramiento interno de la sociedad y de los individuos por la contraposición de intereses públicos y privados.

De la sociedad:

*"Toda sociedad parcial, si es íntima y bien unida, se enajena de la grande. Todo patrício es duro con los extranjeros, los cuáles, **no siendo más que hombres**, no son nada ante sus ojos."* (ídem, p.3) (El subrayado me pertenece)

De los individuos:

*"Tenía una espartana cinco hijos en el ejército, y aguardaba noticias de la batalla. Llega un ilota, y se las pregunta asustada. -Tus cinco hijos han muerto. -Vil esclavo, ¿te pregunto yo eso? -Hemos alcanzado la victoria. -Corre al templo la madre a dar gracias a los dioses. Esta es la ciudadana."* (ibidem, p.4)

La separación público - privado llegó a su culminación en la época de instauración del orden capitalista. Los análisis posteriores y actuales señalan que la instalación del orden público y el surgimiento del ciudadano, constituyen sin duda un avance con respecto a la esclavitud y a la servidumbre, con respecto a la soberanía del monarca.

En la edad media, la participación política coincide con la determinación de clase, económico social; las clases de la sociedad civil son clases políticas, tienen funciones políticas. En la sociedad burguesa,

#### ***Educación, ciudadanía y democracia***

"mediante un progreso de la historia" - afirma Marx -la determinación económica, las diferencias de clase, tienen sólo significación en la esfera de la sociedad civil, de lo particular, ya no en la esfera política: los hombres, en términos de Marx, son iguales en el cielo de su mundo político, y desiguales en la existencia terrestre de la sociedad. Y esta igualdad político formal no tiene un valor secundario, constituye más bien una conquista inapreciable.

"Pero la sociedad moderna - dice Marx - "contiene un error fundamental, pese a que es radicalmente distinta: no da la debida importancia al contenido concreto de la vida humana y no percibe que precisamente él constituye la verdadera "realidad" del hombre porque a través de él se determina principalmente su vida, incluso cuando ésta -bajo las condiciones de la sociedad burguesa - no conlleva ningún derecho determinado en la esfera política o social."

Con ser un avance, el moderno concepto de ciudadanía tiene sus contradicciones y limitaciones: la igualdad formal no se compadece de las desigualdades reales. Lo que los hombres son en su vida privada, no es aparente o formalmente relevante para su vida pública. El concepto de ciudadanía omite las determinaciones concretas de los hombres: género, etnia, nivel social, actividad.

Sin embargo, hasta el momento existen sólo formulaciones generales para una reflexión acerca de las posibles representaciones colectivas - ciudadana y de otros tipos - que proponga respuestas adecuadas a nuestra época.

S. Petrucciani se pregunta si es posible decidir, por mayoría de individuos considerados iguales, problemas referidos a las diferencias entre culturas; o por mayoría de ciudadanos considerados neutrales, cuestiones referidas a uno de los dos sexos.

Ch. Mouffe propone una democracia plural, extendida al mayor número de relaciones sociales posibles: políticas, económicas, relaciones entre sexos, razas, grupos étnicos, regiones y medio ambiente.

La relación de ciudadanía, de por sí insuficiente para agotar la pluralidad de representaciones posibles, atraviesa además nuevas restricciones en la era neoconservadora: si el ciudadano es el hombre libre en condiciones de contratar, el equivalente del asalariado que celebra el contrato de trabajo, hoy la exclusión jaquea el principio democrático de ciudadanía:

*"La ciudadanía moderna que se ha desarrollado en los marcos de los Estados-nación es a la vez inclusiva y exclusiva. Excluye a los inmigrantes porque no son ciudadanos; excluye a los que son echados fuera del proce-*

*so de producción y marginados; excluye prácticamente a los propios titulares de ciudadanía porque no tienen control real sobre las cuestiones concretas de las que depende su existencia. Cuando finalmente incluye a las mujeres, y las subsume bajo la categoría de igual ciudadanía o de universalidad neutra, es a condición de que se haga abstracción de la especificidad de su experiencia concreta de vida, a partir de la cual ellas pueden constituir su propia subjetividad y el universo simbólico sin el cual no podrían hacerlo. Pero en todos los casos las soluciones hay que buscarlas hacia adelante, esto es, hacia la constitución de nuevos espacios políticos y el enriquecimiento de los que existen" (Texier, 1992: 10).*

La división interna hombre - ciudadano, vida pública - vida personal de cada individuo, expresa esta división entre Estado y sociedad.

El Estado emerge como el tercero, aparentemente ajeno a la vida cotidiana y productiva en la que los hombres conviven, se reproducen y trabajan.

Marx dirá que el hombre individual es objeto de certeza inmediata, "*natural!*", en cambio sus deberes y derechos políticos "*iguales para todos*" aparecen como algo abstracto. Cuando la esfera pública se escinde de la privada, la vida real, concreta, diaria, empieza a parecer algo despreciable, sólo necesaria para la existencia física. La verdadera vida humana, la única "*valorable*", sería la vida del ciudadano en el marco de la comunidad estatal, la vida abstracta, pública.

Condorcet ya lo había advertido:

*"Se considera como una vida inútil y casi vergonzosa la de un ciudadano que, ocupado del cuidado de sus asuntos, permanece tranquila- mente en el seno de su familia preparando la felicidad de sus hijos, cultivando la amistad, ejercitando la beneficencia, fortificando su razón con nuevos conocimientos y su alma con nuevas virtudes".* (Condorcet, 1922: 38)

A dos siglos de estas formulaciones, parece necesario levantar el desprecio que pesa sobre nuestra vida cotidiana, y revalorizarla tanto para el hombre común como para intelectuales y gobernantes.

En el otro extremo, en la vida pública "concentrada" en los aparatos de gobierno, cabe recordar que con el advenimiento del estado burgués se constituye un estamento burocrático que sustraer al conjunto de las clases sociales las funciones políticas y de administración; y que la reasunción de las funciones políticas por parte de la sociedad exige limitar la extensión de la actividad burocrático administrativa y reparar su ejercicio.

### ***Educación, ciudadanía y democracia***

Según parece, a la antinomia entre lo individual y lo social se le puede responder con la propuesta de posibilidad de total conciliación de intereses - o total transparencia -, o con la aceptación de la existencia de contradicciones y conflictos como estado permanente. Rousseau en el Siglo XVIII y Ch. Mouffe actualmente argumentan a favor de esta segunda perspectiva.

Dice Rousseau en *El Emilio*:

*"Puesto que la esencia de la soberanía consiste en la voluntad general, tampoco vemos cómo sea posible certificarse de que una voluntad particular haya de estar siempre acorde con la general. Más bien se debe presumir que muchas veces se halle en contradicción con ella, porque el interés privado siempre aspira a las preferencias, y el público a la igualdad; y aún cuando fuera dable esta concordancia, bastaría con que no fuese indestructible y necesaria, para que no pudiese resultar de ella el derecho soberano."* (Op. cit.: 370)

En opinión de Chantal Mouffe, existe una tensión entre libertad e igualdad, que implica tensión entre individuos y ciudadanos, entre la lógica democrática de la identidad como miembros de una comunidad, de la soberanía popular, de la mayoría, de la democracia, y la lógica liberal de la libertad y la diferencia, del liberalismo político. Y no deberíamos intentar suprimirla. (Mouffe, Ch., en Texier, J. y Bidet, J., 1993: 47).

#### **PEDAGOGÍAS INDIVIDUALISTAS Y SOCIOLOGISTAS**

Esta contradicción real individuo - sociedad, trasladada al plano pedagógico, exigía "borrar" lo individual personal para la constitución de lo social colectivo. Así lo entendía Rousseau en *El Contrato Social*:

*"El que osa intentar la institución de un pueblo, debe sentirse capaz de cambiar, por así decirlo, la naturaleza humana (...) de alterar la constitución del hombre para reformarle (...) Es preciso, en una palabra, que quite al hombre sus fuerzas propias para darle otras extrañas a él y de las cuales no puede usar sin el auxilio de otro. Cuanto más muertas y anuladas están las fuerzas naturales, tanto son mayores y duraderas las adquiridas y tanto más sólida y perfecta es la institución; de suerte que cuando cada ciudadano nada es por sí y nada puede sino con todos los demás, (...) puede decirse que la legislación se halla en el más alto grado de perfección que puede esperar."* (Rousseau, J.J., 1946: 41) (El subrayado me pertenece)

Y añade en El Emilio:

*"Las instituciones sociales buenas, son las que mejor saben borrar la naturaleza del hombre..."* (Rousseau, J.J., 1979: 3)

Planteado el dilema, Rousseau se rebela contra él y opta por el individualismo pedagógico.

Durkheimn en cambio elige el sociologismo pedagógico.:

*"...la educación tiene la finalidad de sobreponer al ser individualista y asocial que somos cada uno de nosotros en el momento de nacer otro ser totalmente nuevo. Tiene que llevarnos por consiguiente a superar nuestra naturaleza original."* (Durkheim, E., 1976: 110)

*"Quién nos dice que la moral tiene como objeto realizar a la naturaleza humana y no tiene más bien la función de satisfacer a los intereses sociales?"* (ibidem, 187)

*"El centro de gravedad de la vida moral que se colocó algún tiempo en la familia se va desplazando cada vez más y la familia se está convirtiendo en un órgano secundario del estado."* (ibidem, 232)

Pero el Estado, que se presenta como bien común, ¿es realmente común? ¿alguna vez fue común?

Las apelaciones al altruismo y a la moralidad pública suelen ser las más de las veces el llamado de los gobernantes al sacrificio y la subordinación de los gobernados.

No en vano dice Brecht:

*"Un país no debería necesitar una moralidad especial.*

*(....) El pan y la leche son caros y el trabajo es poco productivo o escasea. Entonces los pobres deben hacer gala de una moralidad especial y no robar. (...) "... en una situación como la que hemos descripto, sólo puede decir que promueve la moralidad quien se esfuerce por suprimir la necesidad de una moralidad especial... haciendo que los alimentos se vendan precios accesibles."*

*"...todo país en el que se necesita una moralidad muy especial está mal gobernado."* (Brecht, B., 1973: 37)

La sociología y la psicologías desarrolladas en la época del capitalismo o la modernidad responden a dos versiones. Conciben a la sociedad como el fundamento de la vida de los individuos, los que entonces deben subordinarse a ella; y como "sociedad" se asimila en última instancia al Estado, deben subordinarse al Estado (sociologismo). O conciben a la sociedad como sumatoria de individualidades que la constituyen (individualismo).

Esto ha dado lugar a pedagogías sociologistas e individualistas.

Un momento paradigmático fue la década del 30 de nuestro siglo,

que reunió propuestas "personalísticas" y propuestas "comunitaristas", éstas últimas de subordinación al Estado fascista.

En ellas el Estado se presenta como el bien común general, como el más elevado todo moral, encarnación del orden supremo, objeto del que dependen y por el cual deben sacrificarse los ciudadanos.

El marxismo y la pedagogía del llamado "socialismo real" no escaparon al sociologismo. Hace ya un cuarto de siglo, decía Sujomlinsky, reflexionando acerca de Makárenko:

*"Vuelvo a decir con dolor que el irreflexivo empeño en aplicar literalmente todas las opiniones de Antón Makárenko, el empeño en demostrar que es cierto todo lo que dije y que el que disiente es un hereje, causa daño inmenso ante todo al propio sistema de Makárenko... (....)"*

*"Estoy profundamente convencido de que el objetivo de la educación comunista es el hombre, mientras que la colectividad no es sino el medio para lograr ese fin."*

*"Y es obligado tener presente ese hecho real de que existen en la escuela infinidad de colectividades diversas y que la llamada colectividad primaria<sup>2</sup> y la llamada colectividad general de la escuela no pueden agotar la riqueza de todas las relaciones entre los alumnos. (...) He intentado durante muchos años crear esa colectividad general escolar. Y cuanto mayor empeño puse con más fuerza surgió la tendencia a la colectividad por la colectividad, a la actividad para que hubiera "dirección", "subordinación" e "interdependencia". (Sujomlinsky, V., 1975: 262-264)*

Las actuales propuestas educativas centradas en "la eficiencia", "la competencia" y "la excelencia", tienen por objeto la formación del ciudadano y del productor, no la formación del hombre, o formación para la esfera personal privada. Se dirigen sólo a la esfera pública de la vida humana: no se puede ser "eficiente" y "competente" en el amor, en los afectos o en la expresividad. Y no es casual que la formación artística, que involucra al sujeto entero, esté desvalorizada en relación con otros contenidos curriculares.

Las disparidades planteadas entre la formación del hombre y del ciudadano no son alegóricas, y su solución no puede ser alegórica, sino real.

Esta antinomia reconoce como origen la existencia de productores aislados que se ponen en contacto en el mercado - espacio de lo social, "ciego" y "justo" -, lugar donde la distribución y el consumo vuelven a garantizar una apropiación privada y desigual.

Los discursos acerca de la coincidencia de los intereses individuales y sociales no alcanzan a suturar lo que en la realidad está mal resuel-

to. No se trata sólo de formular alegatos ideológicos o morales, sino de transformar la realidad.

La transformación requiere sí un mayor grado de elaboración teórica, y en este punto, hasta hace un par de años, la teoría no parecía haber avanzado mucho más allá del planteo del problema, formulado por Marx hace 155 años, en sus Tesis de 1843 sobre la filosofía del derecho de Hegel.

El neoconservadurismo impulsa un individualismo sin sujeto, que encuentra sustento en algunas expresiones no críticas de la postmodemidad.

Pero hoy no alcanza con oponer el discurso estatal ciudadano al individualismo neoconservador, al apoliticismo, a la restricción de la ciudadanía o ciudadanía restringida, entre otras razones porque una nueva democracia y un nueva ciudadanía deberían poder contener a lo individual y particular.<sup>3</sup>

## **2.2. La formación del ciudadano y del productor**

El debate acerca de la formación del ciudadano y del productor cuestiona la prioridad de la educación cívica o de la educación para el trabajo, y su posible conciliación.

Al poner en común nuestros derechos para la constitución de la res pública o del estado, todos nos transformamos en iguales ante la ley y recibimos en cambio la garantía social de nuestros derechos (garantía de la propiedad, esto es, de la desigualdad y de la necesidad de contractuar; lo que supone que todos poseemos propiedad, al menos propiedad de fuerza productiva necesaria).

Las categorías de ciudadano y de productor son inclusivas, remiten una sociedad inclusiva: una incluye al sujeto en el Estado, otra en el trabajo (en la sociedad política y en la sociedad civil).

Ciudadano es el hombre libre, en condiciones jurídicas de celebrar contrato. El Estado es la figura que garantiza su libertad y el cumplimiento del contrato. El Estado legitima.

El contrato básico es el contrato de trabajo, es decir, de producción. El ciudadano es el equivalente exacto del productor "libre", en condiciones de concertar un contrato de trabajo: el asalariado. (O'Donnell, G., 1977)

La educación tiene por objetivos formar al ciudadano y al productor.

Si bien la formación en el sentimiento patriótico y nacional puede ser semejante en todas las modalidades del sistema educativo, la formación para la toma de decisiones y para la posibilidad de ocupar puestos burocráticos o políticos de gobierno se asentó en el circuito bachillerato- universidad, y la formación para el trabajo se instaló en las ofertas post primarias y en las modalidades comercial y técnica.

Por otra parte, el objetivo de formación del ciudadano ha sufrido distintas definiciones en diversos momentos históricos.

En los años 90, el Documento de la CEPAL "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad" sostiene que existe una tensión entre ciudadanía y competitividad.

En el documento se analiza que en el pasado las políticas educativas tuvieron como objetivo estratégico la formación de la ciudadanía. Hoy sería necesario lograr un equilibrio entre ciudadanía y competitividad: entre formar al ciudadano para la vida cívica y política y formar al trabajador para la vida económica, productiva. El logro de la competitividad exigiría relaciones renovadas entre educación y producción, entre educación y trabajo. (CEPAL/OREALC, 1992: 127)

En realidad, lo que el documento pretende conciliar es la igualdad formal (principio de ciudadanía) con la desigualdad social (principio de competitividad).

En su vida pública, como ciudadanos, todos los hombres gozan formalmente de iguales derechos y obligaciones, son iguales ante la ley. En la esfera privada, económica, en cambio, los hombres son fundamentalmente distintos en "aptitudes" y "méritos", especialidades, acceso a distintas fuentes de trabajo, lugar jerárquico en la división social-técnica del trabajo, nivel adquisitivo, circuitos de satisfacción de necesidades, etc. Y establecen entre sí relaciones desiguales de mando, subordinación, competencia.

El ciudadano pertenece al orden público, los ciudadanos son soberanos, expresan - y cuando pueden imponen - su voluntad para la toma de decisiones.

El productor pertenece al orden privado en el que los hombres son diferentes según su lugar en la producción. Es el lugar de las diferencias: unos son soberanos, realizan su voluntad; la mayoría obedece, en el ámbito del trabajo hacen lo que les mandan. (Logudice, E., 1994)

El Documento de la CEPAL plantea la confluencia entre ambos objetivos:

*"Toda la población debe estar capacitada para manejar los códigos básicos de la modernidad, o sea, el conjunto de conocimientos y destre-*

*zas necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna" (op. cit., 157)*

Define luego estas "capacidades" como el manejo de las operaciones aritméticas básicas, la lectura, comprensión y comunicación escritas, la observación, descripción y análisis críticos del entorno, la recepción e interpretación de los mensajes de los medios de comunicación, y la participación en el diseño y ejecución de trabajos de grupo.

Algunos especialistas sostienen que hoy también el mundo productivo y las empresas líderes priorizan "la creatividad, la capacidad organizativa y la criticidad" y sobre esta base "... *puede proponerse que por primera vez en la historia de la humanidad el progreso técnico y las nuevas formas de organización del trabajo permiten prever la posibilidad de un escenario de transformación productiva con equidad y en democracia en el cual se requieran ciertas competencias gemelas o aún idénticas para el desempeño ciudadano y para el desempeño productivo.*" (Braslavsky, C., 1993: 181)

Pero lo esencial del ciudadano es su poder de soberanía. Esta sería la "competencia gemela" a extender de la vida política a la vida económica de la sociedad. (Texier, J., 1992: 14)

### **3. Las últimas versiones de propuestas para la formación del ciudadano y del productor en la política educativa argentina (1984-1996)<sup>4</sup>**

Las propuestas educativas de los dos gobiernos constitucionales elegidos en 1983 y 1989 presentan una muestra agigantada del dilema: el primero se proponía lograr "100 años de democracia" e hizo centro en la formación del ciudadano; el segundo perseguía "la revolución productiva" y la formación del productor.

Decía el Dr. R. Alfonsín el 27/8/86, en relación con el Congreso Pedagógico Nacional:

*"No habrá democracia sin una educación que prepare para vivir en democracia"*

*"Como hace un siglo los argentinos nos proponemos otra vez educar al soberano, como expresión concreta de nuestra vocación democrática."*

*"Educamos a los ciudadanos cuyo aprendizaje de sus derechos y obligaciones resulta esencial para el futuro mismo de un sistema basado en el voto individual, obligatorio y secreto."*

*"La formación democrática del ciudadano es así una obligación irrenunciable del Estado para asegurar su propia legitimidad y continui-*

#### ***Educación, ciudadanía y democracia***

*dad." (Tiempo Argentino, 27/8/86: 12-14)*

Sostuvo C. Menem en 1991, refiriéndose a la Revolución Productiva:

*"Quiero decírselos que he elegido un centro de gravedad de la acción de gobierno (...) porque venciendo en esa batalla principal, finalmente triunfaremos en la lucha general, aún cuando perdamos en el transcurso algunas batallas secundarias." (Página 12, 15/3/91)*

El Capítulo de la Plataforma Electoral del Justicialismo que exponía el proyecto educativo tenía por título "La educación para la Revolución Productiva". En él se decía: *"Es en y por el trabajo que accederemos a nuestra realización como persona y como comunidad nacional..."* (Plataforma Electoral, 1989: 146)

Y en el Documento Base N° 1 del Programa "Transformación de la Educación Secundaria" del Ministerio de Educación y Justicia, 1991, no se mencionaba en absoluto - se omitía -, la formación del ciudadano; si se proponía enmarcar la educación *"en la cultura del trabajo como componente de la revolución productiva"* (p.7)

*"En el marco del proyecto nacional que propone la cultura del trabajo, la política educativa que impulsamos vincula la educación y el trabajo por el valor educativo de este último y su capacidad para generar y fortalecer estructuras organizativas propias de la comunidad."* (p.8)

En el texto de la Ley Federal de Educación (24.195) de 1993, no figura el principio de ciudadanía entre los derechos, principios y criterios para los lineamientos de la política educativa (Capítulo I, Art. 5º). Sí se mencionan, entre otros, el fortalecimiento de la identidad nacional, el afianzamiento de la soberanía nacional, la consolidación de la democracia, y *"La valorización del trabajo como realización del hombre y la sociedad y como eje vertebrador del proceso social y educativo,"* (inciso "j"). En el Capítulo II, Art 6º, sobre principios generales del sistema educativo nacional, sí se menciona la formación de *"Ciudadanos responsables, protagonistas críticos, creadores y transformadores de la sociedad, a través del amor, del conocimiento y del trabajo"* (El subrayado es nuestro) Cabe preguntarse ¿No a través de la actividad y de la participación políticas?

En el texto de la Ley, la formación del ciudadano no figura como objetivo de los niveles y ciclos obligatorios del sistema (Inicial, Iº, 2º y 3er. ciclos de la E.G.B.); en cambio sí se valoriza el trabajo como metodología pedagógica. La formación ciudadana aparece recién entre los objetivos del Ciclo Polimodal, no obligatorio.

En relación con las dos propuestas de los gobiernos constitucional-

les sucedidos desde 1983, y a la luz del análisis del nacimiento del orden burgués, podríamos preguntarnos: ¿La historia se repite, una vez como tragedia y otra vez como comedia, o el capítulo trágico no ha concluido aún?

## **BIBLIOGRAFIA**

- ALFONSJN, R., 1986: *Discurso de inauguración del Congreso Pedagógico de la Ciudad de Buenos Aires*. Tiempo Argentino, 27/8/86
- BRASLAWSKY, C., 1993: "Propuestas para el debate en torno a un propósito formativo organizador de nuevos diseños curriculares, desde la educación inicial hasta la polimodal: La formación de competencias" en "la Educación Polimodal", nuevas relaciones entre educación y trabajo". M.E.J./O.E.A., Buenos Aires.
- CEPAL/OREALC, 1992: "Educación y conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad", Santiago de Chile.
- CONDORCET, 1793: "Escritos pedagógicos", Madrid, 1922.
- DURKHEIM, E., 1976: "Educación como socialización" .Ediciones Sigüeme, Salamanca.
- LECHNER, N., 1991: "Un desencanto llamado postmoderno", en Modernidad y postmodernidad en educación, UAEM, México.
- LOGIUDICE, E., 1994: "Lenin y el pan" en Revista Doxa N° 11 / 12, Buenos Aires.
- MARX, C., 1843: "Crítica de la Jusquía del derecho de Hegel", Editorial Claridad, Buenos Aires, 1946.
- MENEM, C., 1991: Fragmentos del Discurso sobre actualización doctrinaria del Justicialismo. Página 12, 15/3/91.
- MINISTERIO DE EDUCACION Y JUSTICIA, 1991: Programa "Transformación de la Educación Secundaria" Serie Plan de Transformación Educativa N° 1, Buenos Aires.
- MOUFFE, CH., 1993: "Liberalismo, socialismo y democracia plural", en Bidet, J y Texier, J.: "El futuro del socialismo", coediciones Letra Buena y El cielo por Asalto, Argentina.
- O'DONNELL, G., 1977: "Apuntes para una teoría del Estado". Documento CEDES/CLACSO, Buenos Aires.
- PARTIDO JUSTICIALISTA, 1989: "Plataforma Electoral", Buenos Aires
- PETRUCCIANI, S., 1993: "Límites y perspectivas de la democracia real en Occidente" en A.A.V.V., "El nuevo sistema del mundo", K & ai Ediciones, Argentina.
- ROUSSEAU, J.J., 1762: "El Contrato Social", Editorial Araujo, Buenos

*Educación, ciudadanía y democracia*

Aires, 1946.

ROUSSEAU, J.J., 1762: *"Emilio o de la educación"*, Editorial Porrúa, México, 1979.

SUJOMLINSKY, V., 1975: *"Pensamiento Pedagógico"*, Editorial Progreso, Moscú.

TEXIER, J., 1992: *"Qué cultura para qué concepto de política"*, en Revista DOXA N° 7, Buenos Aires.

## Notas

1 Este trabajo fue publicado en la Revista Argentina de Educación, Año XVI, N° 25, en agosto de 1998. Para esta edición se han hecho algunas mínimas modificaciones formales.

2 Se refiere al aula

3 Además de expresarse en pedagogías sociologistas e individualistas, el dilema teórico epistemológico, expresado como división entre lo sociológico y lo psicológico, alcanza a las estructuras de los Planes de Estudio y a los Programas de las asignaturas de las carreras de educación terciarias y universitarias.

4 Este apartado utiliza como insumos elementos de la Investigación de la becarla alumna Lea Vezub (1991 /2), sobre los contenidos curriculares para Ciencias Sociales propuestos por las administraciones radical y justicialista entre 1986 y 1990.

# **Notas sobre igualdad y equidad en educación**

## **Introducción**

En la literatura educacional de los últimos años están en debate las conceptualizaciones acerca de la "igualdad" y la "equidad". En nuestra región, en particular, desde que la CEPAL propusiera la "Transformación productiva con equidad" como "tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa" (CEPAL, 1990) y emitiera luego en 1992 el Documento "Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad", documento que avanza en aplicar el término equidad a la educación, pero además pone en tensión a la noción de "ciudadanía" -o igualdad ciudadana- con la "competitividad", y a la "equidad" misma con el "desempeño".

Diversos artículos han intentado dar cuenta y oponerse a esta irrupción del término "equidad" frente al término "igualdad" (Saviani, D., 1998; Bianchetti, G., 1994). Apple por su parte considera a ambos incluidos en posiciones democráticas y en ideologías igualitarias, y critica su reemplazo por posiciones meritocráticas desigualitarias (Apple, M. W., 1996).

Sin duda los cambios impuestos al lenguaje, en este caso el relegamiento de la noción de igualdad y la introducción de competitividad y desempeño, son parte de la batalla por la implantación de concepciones inigualitarias en la subjetividad y de la revancha hegemónica, después de las derrotas de los movimientos imbuidos por concepciones igualitarias, especialmente las dos corrientes del movimiento obrero del siglo XX - la socialdemócrata y la marxista -, y sus concreciones políticas, el Estado de Bienestar y los regímenes llamados socialistas.

Pero el embate contra la igualdad no se detiene en el siglo XX, retrocede hasta impugnar los ideales de la revolución burguesa: libertad, igualdad, fraternidad.

Y sin embargo, en un desarrollo por demás contradictorio, la igual-

dad pasa por procesos de extensión y estrechamiento. El ejemplo más elocuente de su ampliación es la conquista de derechos de la mujer en nuestro siglo, desde el derecho a la escolaridad y el voto hasta la lenta e invisible revolución de la vida cotidiana familiar. Ejemplos de su limitación, el crecimiento de la exclusión y la pobreza en la era neoconservadora.

Este trabajo se propone aportar argumentos a la polémica sobre la cuestión, reivindicando en la batalla de la cultura y el lenguaje pedagógicos ambos conceptos: igualdad y equidad.

La excesiva linealidad y simplicidad de la exposición apunta a rescatar algunas ideas básicas acerca de la igualdad, perdidas en el debate tecnicista sobre los procedimientos - de evaluación, de compensación de diferencias - de la política educativa de los últimos años.

Algunas de las ideas expuestas sólo pretenden un ordenamiento en un tema en el que al enfatizar a veces un sentido, a veces otro, se pierde de vista la totalidad del debate. Otras, constituyen sólo un antícpio de un obligado tratamiento ulterior.

Se ha excluido en este caso la polémica directa con las corrientes liberales, neoliberales y neoconservadoras, contrarias a la igualdad, que han acusado siempre a las corrientes igualitarias de sacrificar la libertad individual.

El problema de la igualdad y la equidad se plantea permanentemente en la educación.

Hablar de la cobertura y la calidad del sistema, por ejemplo, significa hablar de la igualdad en las posibilidades de acceso o de permanencia en la escuela, o de las posibilidades de apropiación cultural.

Como género humano exhibimos una flagrante desigualdad educativa.

Según el Anuario Estadístico de la UNESCO de 1998, en 1980 existían 877 millones de personas analfabetas mayores de 15 años (30,5% de la población mundial); en 1995, la cifra se elevó a 885 millones, aunque el porcentaje descendió al 22,5% por el crecimiento poblacional. Pero la desigualdad se da además entre regiones: en Europa existían, en 1995, 9 millones de analfabetos adultos (1,5% de la población); pero en África 179 millones (el 43,8 % de la población) en Asia 651 millones (el 27,7%) y en América Latina y el Caribe 43 millones (el 13,4%). Al interior de estas cifras hay a su vez desigualdades entre varones y mujeres.

Oxfam International, una ONG fundada en 1995, sostiene que en el mundo hay actualmente 125 millones de niños - de los cuales dos

tercios son mujeres - que no van a la escuela. Y que otros 150 millones abandonarán la escuela durante 1999 sin haber completado cuatro años de enseñanza básica y sin haber aprendido a leer ni a escribir. (Clarín, 23/3/99)

La educación concebida como política cultural, plantea además el debate sobre una equivalente apreciación de la diversidad de la producción cultural, y el desarrollo de pedagogías ricas y multiformes, que favorezcan el despliegue pleno - aunque diverso - de sujetos y regiones.

Para la dimensión curricular y áulica, dice M. W. Apple:

*El "mismo tratamiento" para todos los sexos, razas y caracteres étnicos o clases sociales no es en absoluto el mismo. Un currículum y una pedagogía democráticos deben comenzar reconociendo "las distintas situaciones sociales y repertorios culturales presentes en las aulas y las relaciones de poder que existen entre ellos". En consecuencia, si nos preocupa "un tratamiento que sea de verdad igual" - como creo que debe ser -, tenemos que basar el currículum en el reconocimiento de esas diferencias que capacitan e incapacitan a nuestros estudiantes para la acción de forma evidente."*

(Apple, M. W., 1996: 59)

Estos argumentos prueban que igualdad y equidad no son temas tangenciales, sino medulares en educación, y están bajo examen tanto desde las propuestas hegemónicas como desde las pedagogías críticas.

En la elaboración de la Nueva Sociología de la Educación de los años 60 y 70, fueron antecedentes clave los trabajos sobre desigualdad de M. Young "El advenimiento de la Meritocracia" (1958) en el Reino Unido, y en los EEUU el Informe Coleman acerca de la igualdad de oportunidades educativas para niños blancos y negros, que distingue entre igualdad de oportunidades e igualdad de resultados (1968) y la obra de Ch. Jencks "Desigualdad" (1972).

## **I. La igualdad, ideal inalcanzable**

Para el imaginario social y las ideologías políticas progresistas, la igualdad constituye un valor, un significante con significado emotivo positivo, un estado al que se aspira. Se manifiesta en la expresión "**Todos los hombres son (o nacen) iguales**".

Formulada ingenuamente, encierra el deseo de que todos los hom-

bres sean iguales en todo. Esto supondría eliminar tanto la diversidad, como las desigualdades producto de la injusticia.

Analizar este sincretismo requiere en principio diferenciar entre diversidad y desigualdad

Refiriéndose a la propuesta de Gramsci de "*lucha por la unificación del género humano*", dice García Canclini: "Pero aún en esa situación utópica, en la que se extinguirían las desigualdades, subsistirá una diversidad no contradictoria de lenguas, costumbres, culturas". (García Canclini, N.. 1982:. 41)

Más aún, puede postularse no sólo el desarrollo de la diversidad cultural, sino también el florecimiento de la diversidad individual, en una situación en que las aptitudes personales no se esterilicen por la imposibilidad o la desigualdad en el acceso a los bienes materiales y simbólicos: una situación en que "*el Libre desarrollo de cada uno sea la condición para el libre desarrollo de todos.*"

Discriminar entre diversidad y desigualdad no resulta indiferente, sino urgente y dramático, en tiempos en que la globalización cultural y económica imponen formas de producción y pautas de consumo trasnacionalizadas, que hacen tabla rasa de la diversidad. Y se torna difícil defender y reconstruir identidades, desde las identidades particulares hasta aquellas que podemos rescatar de nuestra historia universal común, o que deseamos elegir voluntariamente como valiosas para el presente y el futuro.

La superación total y definitiva de la desigualdad producto de la injusticia, alcanzar una sociedad perfectamente justa y armónica, aún en el caso de ser deseable, parece también una tarea prácticamente inalcanzable.

Una superación total de la desigualdad requiere suponer una sociedad totalmente armónica, - sin heterogeneidades ni intereses antagónicos -, y cuyo devenir pueda preverse y dirigirse absolutamente de manera voluntaria y racional.

En cambio, continúa siendo válida la vieja consigna de una sociedad "más justa", y las propuestas teóricas de una sociedad más justa desde sus cimientos. Una doctrina igualitaria es una doctrina que sostiene la igualdad opuesta a la injusticia, para el mayor número de seres humanos en el mayor número de aspectos.

Como relación social, la igualdad se puede colmar de un abanico de diversos contenidos, y así sucedió a través de la historia.

El desarrollo histórico - abierto e inconcluso - de la igualdad, se puede entender desde la noción de "*significante vacío*" trabajada por

Laclau.

"Un significante vacío es, en el sentido estricto del término, un significante sin significado", "algo que no puede tener significado propio yijo"

Se trataría de una "falta constitutiva", "de una imposibilidad positiva, real" de alcanzar un significado definitivo que acabe con la falta que el significante señala.

En este caso, la imposibilidad de alcanzar una igualdad total y definitiva, la renovación histórica de los contenidos de igualdad por los cuales luchamos.

Aquello del sistema - dice Laclau - "que es representado a través de significantes vacíos, no es un ser que no haya sido realizado tan sólo fáoticamente, sino que es constitutivamente inalcanzable..." (Laclau, E., 1996). Como la silla vacía del Mesías, nos estaría señalando inacabablemente la falta.

Pero, prosigue el autor, en una coyuntura particular, en un momento determinado de hegemonía, "diferentes proyectos o voluntades competirán en su intento de hegemonizar los significantes vacíos...", y un grupo o un conjunto de grupos llenará de contenidos el significante.

Desde otro ángulo, Bobbio hace un planteo semejante cuando considera que la dificultad de establecer el significado descriptivo de "igualdad" estriba en su indeterminación.

Según este autor no se puede decir simplemente que dos entes son iguales. Hay que decir de qué entes se trata y con respecto a qué cosa son iguales. Responder por lo tanto a dos interrogantes: igualdad entre quiénes e igualdad en qué.

Contestar a estas preguntas supone transitar una zona que ataña tanto a la igualdad como a la equidad.

#### 1. LA TRAYECTORIA DE LA IGUALDAD Y LOS DERECHOS IGUALITARIOS

Es posible seguir el recorrido del ideal de la igualdad desde los antiguos, pasando por el cristianismo primitivo, la Reforma religiosa, el pensamiento de Rousseau, los socialismos utópicos, hasta llegar a las declaraciones de derechos humanos.

La igualdad y la fraternidad fundados en la postulación de una esencia humana primordial, están presentes en las concepciones religiosas en que los seres humanos se reconocen como hermanos entre sí, hijos de un mismo padre.

Lo mismo sucede en las concepciones filosóficas de la igualdad que postulan una igualdad sustancial, primitiva o "natural", corrompida por las instituciones sociales que han introducido las desigualdades: entre ricos y pobres, gobernantes y gobernados, explotadores y explotados.

Las teorías igualitarias ponen el acento en el hombre como ser "genérico", en las características comunes a todos los miembros del género.

En este sentido, plantean el debate acerca de la "esencia" humana, aquello que distingue al género humano de otros géneros y caracteriza a todos los humanos, o está distribuido entre todos los hombres como rasgo común: se puede tratar de la libertad, la capacidad racional, o la dignidad humana.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, se funda en que "*el derecho a la libertad e igualdad es un derecho innato e inalienable de todos los hombres; y que el ser humano, hombre y mujer, por su carácter de ser racional y moral difiere de otros seres vivos que pueblan la tierra y posee, por tanto, ciertos derechos y libertades que le pertenecen en exclusiva.*" (Salvat, P.B., 1998: 20)

En la misma dirección D. Saviani cita, entre otras, la siguiente acepción de igualdad:

*"Igualdad moral, relación entre los individuos en virtud de la cual todos ellos son portadores de los mismos derechos fundamentales que provienen de la humanidad y definen la dignidad de la persona humana"* (Novo Dicionário Aurélio, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1986, p 915) (Saviani, D., 1998)

Si no concebimos una esencia humana abstracta, eterna y ahistórica, sino características genéricas que son históricas, sociales y cambiantes, aquello que los hombres tienen en común se puede describir como resultado, dentro de una determinada duración, y como un objeto en transformación.

El desarrollo de los derechos humanos fue siempre un desarrollo de la libertad y la igualdad.

La primera generación de derechos humanos alcanzó a los derechos cívicos y políticos (individuales, de la persona, propios del estado liberal) derecho a la vida, a la libertad, a la justicia sin discriminaciones, a la actividad política y sindical, a votar, elegir y ser elegido, a la libre expresión y asociación.

La Declaración del 48 exige también la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, al trabajo y a condi-

ciones de trabajo satisfactorias, a un nivel de vida adecuado, a la salud, el bienestar, la alimentación, la vivienda, los servicios médicos y los servicios sociales. El Artículo 26 establece el derecho a la educación, exigible al Estado, como parte de la igualdad de oportunidades; y la no discriminación educativa por diferencias económicas.

La Declaración de 1948 fue refrendada y ampliada en 1966 por el Pacto Internacional de los Derechos Cívicos y Políticos y por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que alude a una segunda generación de derechos y abarca los derechos económicos, sociales - entre los que se encuentra la educación - y culturales.

Su Preámbulo dice: "*(...) no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.*" (Citado por Salvat, P. B., 1998: 21)

Sin duda estos legados de los ideales igualitarios y democráticos de la modernidad, estas conquistas en los marcos del estado liberal y del estado de bienestar, resultan insuficientes para un desarrollo humano pleno y para una plena soberanía. Pero son medulares en nuestra identidad histórica y genérica, y en la actualidad todo paso adelante exige en primer lugar reconquistarlos, porque han sido atacados teóricamente y destruidos en muchos casos prácticamente por el neoconservadurismo.

## 2. PARÉNTESIS SOBRE ROUSSEAU Y LA DESIGUALDAD NATURAL Y SOCIAL

Nos detenemos especialmente en Rousseau, porque pertenece a la etapa del surgimiento del pensamiento moderno, etapa que se hace necesario profundizar para una mejor comprensión de la actualidad, y por su significación en la historia de las ideas pedagógicas. En su "Discurso sobre el Origen de la Desigualdad entre los Hombres" realiza un planteo rico para el debate de las actuales controversias (Rousseau, J. J., 1755).

Nunca se entendió la igualdad como que todos los hombres debían ser iguales en todo, y ni siquiera Rousseau, a quien Bobbio llama el campeón del igualitarismo, lo entendía así.

Rousseau distingüía entre las desigualdades naturales y las sociales. Las primeras, producidas por la naturaleza, eran, según el autor, o

benéficas o moralmente indiferentes. Las segundas, producidas por las relaciones de dominación económica, espiritual y política, debían ser eliminadas.

En la evolución social de la desigualdad Rousseau reconocía tres causas: la primera, la constitución de la ley y el derecho de propiedad, que sanciona la existencia de ricos y pobres, la desigualdad económica.

La segunda, la desigualdad política o de usufructo del poder, entre quienes obedecen y quienes mandan, que legitima la existencia de poderosos y débiles. A quienes insisten en que es necesario aprender a obedecer para aprender a mandar, Rousseau les responde que sólo la ambición de poder explica que la gente se someta a todo tipo de humillaciones con la esperanza de llegar a mandar. Esa pedagogía no tendría sentido si sólo aspiráramos a ser libres e iguales.

Y la tercera, la privación de derechos políticos a una parte (los esclavos) o toda la población, cuando una parte o todo el pueblo dejan de ser sujeto jurídico y el poder legítimo se reemplaza por el poder arbitrario del señor.

El orden social, que venía a destruir la igualdad natural y generaba nuevas desigualdades, debía modificarse y ponerse al servicio de compensar las desigualdades físicas naturales entre los hombres con una igualdad moral y legítima, a través de un Contrato o ley fundamental.

En los dos siglos y medio que nos separan de Rousseau, la ciencia y la cultura permitieron avanzar en la humanización del "mundo natural" hacia horizontes imprevisibles para el autor; cuando los límites biológicos del ser humano no son insuperables, la socialización y la educación son los verdaderos determinantes de su devenir, en un sentido positivo o negativo. Pero además, en los finales del siglo XX la ingeniería y la terapia genética permiten actuar para evitar o corregir también patologías de origen biológico, identificar predisposiciones genéticas e intervenir sobre ellas, avizorar el fin de ciertas enfermedades mentales. Sin embargo, a pesar de las conquistas científicas y sociales facilitadoras de la igualdad, las desigualdades de origen social y político persisten y se acentúan y la injusticia reclama de nosotros nuevos desarrollos morales.

Rousseau reconocía como desigualdades naturales o físicas a la edad, la salud, la fuerza corporal, las cualidades del espíritu o del alma. Ellas son concebidas actualmente no como desigualdades, sino como diferencias.

Rousseau las contrapone a las desigualdades morales y políticas.

que no serían naturales sino convencionales, arbitrarias; autorizadas, establecidas e instituidas por los hombres. He aquí una fuente de la construcción de la noción de "arbitrario" de Bourdieu.

Rousseau se pregunta si hay un enlace esencial -en sus términos, natural y necesario- entre ambas desigualdades; es decir, si "naturalmente" "los más ricos son los más sabios". Y responde que no, que las posiciones de poder u opresión, riqueza o pobreza, constituyen sólo relaciones casuales, externas, contingentes, no esenciales ni necesarias. Es la desigualdad instituida en la vida social la que incrementa la desigualdad natural.

Adelantándose al pensamiento pedagógico crítico de nuestros tiempos, adjudicó al hábito -con lo que anticipa nuevamente un término de la sociología de la cultura de Bourdieu - o al tipo de vida social, muchas de las diferencias que distinguen a los hombres y que se consideran naturales. Explica que incluso la fuerza o la debilidad físicas no dependen tanto de la constitución corporal como del tipo de vida, y que lo mismo sucede "con las fuerzas del espíritu". Siglos después la psicología evolutiva aportó demostraciones y avanzó teóricamente sobre estos puntos.

En este sentido son ricas - aunque discutibles - sus breves reflexiones acerca de la instrucción. Plantea que la capacidad de perfeccionarse es una de las fuentes de las diferencias entre los hombres y explica que la educación establece diferencias entre cultivados y no cultivados, pero aumenta la de los cultivados en proporción a la cultura "*porque si un gigante y un enano van por el mismo camino, cada paso que adelanten uno y otro dará nueva ventaja al gigante.*" (Rousseau, J. J., op. cit.: 85). En este punto aparece anticipando el reproductivismo.

### 3. IGUALDAD Y ESCUELA: IGUALDAD CIUDADANA, IGUALDAD DE DERECHOS E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES.

La educación sistemática se organizó teniendo entre sus objetivos principales la formación del ciudadano.

Pero el acceso a la ciudadanía no fue siempre un "hecho natural", ni igualitario, ni graciosamente concedido. **La igualdad ciudadana**, jurídica y democrática, no fue siempre un derecho de todos los habitantes de una nación, sino que se fue extendiendo por encima de diferencias de sexo, raza, castas y clases. Los esclavos, por definición, no gozaban de este derecho en la antigüedad. Los negros esclavos del

#### ***Educación, ciudadanía y democracia***

estado de Míssissipi no tuvieron derecho al voto - es decir a la ciudadanía - hasta este lustro, cuando recién en 1995, con 130 años de retraso, ese estado aprobó la décimotercera enmienda constitucional de 1865 que abolía la esclavitud en los EEUU. En las modernas repúblicas burguesas, el voto estuvo limitado primero a los habitantes de determinado nivel económico, y a los varones. Los habitantes de distinto origen étnico o religioso en estados racistas o teocráticos, *los aborígenes, las mujeres, los pobres, los analfabetos, los migrantes* sufrieron y continúan sufriendo en ocasiones más que frecuentes la limitación del derecho de voto o ciudadano.

En lo que nos atañe, en muchos casos el derecho formal de ciudadanía está limitado a la población alfabetizada.

En América Latina, en 1964, el golpe de estado en el Brasil contra el gobierno de Goulart, reconoce entre otros motivos los intentos de extender el voto obligatorio hacia los analfabetos, que en Brasil superaban y continúan superando los 20 millones de personas. En los años previos al golpe, desde 1961, Pablo Freire implementaba sus propuestas de alfabetización popular de adultos, a través de "centros de cultura popular" y "círculos de cultura", primero desde el "Movimiento de Educación de Base" patrocinado por el Episcopado Brasileño, y después desde el sector de Alfabetización de Adultos del Ministerio de Educación y Cultura del Brasil. Aunque el derecho al voto no puede estar limitado a la población alfabetizada, un ejercicio más pleno de los derechos ciudadanos requiere de la instrucción.

Cuando en 1992 Fujimori asumió plenos poderes en el Perú, una de sus primeras propuestas fue quitar el voto a la población analfabeta, de aproximadamente un millón y medio de personas, una gran parte de la cual es "casualmente" indígena.

Por el contrario, el gobierno militar de Velasco Alvarado había instituido 20 años antes una profunda reforma educativa que incluía la extensión del bilingüismo - la enseñanza en y del castellano y el quechua - especialmente dirigida a la población campesina y aborigen descendiente del Imperio de los Incas.

La igualdad ciudadana se refiere a **una igualdad de poderes instituyentes**, por la cual las decisiones con respecto a las normas son legitimadas por el consentimiento de aquellos mismos que deben someterseles; es libertad democrática, es la obediencia a leyes que nosotros mismos, colectivamente, nos hemos dado. Exige de todos la participación de la misma manera en la soberanía.

En la historia de la pedagogía los estudios de Dewey desarrollaron

la relación educación y democracia, educación y ciudadanía. Dewey sostenía que la educación era más que una forma de gobierno, un modo de vida. Y argumentó la necesidad de que las democracias fomentaran la educación, así como la necesidad de la educación del pueblo para el mejor funcionamiento de la democracia. Si bien es posible polemizar con su liberalismo, volvemos la mirada a sus trabajos en esta era neoconservadora, como antecedente válido para la continuidad del debate.

Ante el despliegue de formas de exclusión social y de democracia y ciudadanía restringidas, H.Giroux parte de las ideas de Dewey y plantea la necesidad del aporte educativo para la construcción de democracias ampliadas, críticas y participativas. Denuncia el abandono de la formación en las históricas tradiciones republicanas y ciudadanas en la educación estadounidense iniciado durante el reaganismo. Consta la vigencia de un analfabetismo republicano, y propone a la educación nuevas tareas para contribuir a superarlo.

Las revoluciones burguesas instalaron la igualdad ante la ley o **igualdad de derechos**, a diferencia de la sociedad de castas en que la ley reconoce derechos distintos a distintos sectores sociales, "la ley es igual para todos".

La igualdad en el derecho de soberanía, instituyente, o igualdad ciudadana, debía ir acompañada de la igualdad en el derecho a la educación de todos, sin diferencias de clase, no como privilegio de estamentos aristocráticos. Esta se concretó a través de la escuela pública, general y obligatoria.

Cuando alguien tiene un derecho, alguien distinto de él, tiene un deber. (Capella, J.R., 1993: 140-142). A un derecho ciudadano, le corresponde un deber del Estado, un deber constitucional del Estado, de proveer la educación básica, general y obligatoria. Estos deberes y derechos están siendo lesionados cuando el Estado favorece procesos de privatización de la prestación del servicio.

En la segunda mitad de nuestro siglo, los estados de bienestar avanzaron en impulsar además **la igualdad de oportunidades**, o de chances, o de puntos de partida, uno de los fundamentos del estado de democracia social.

Supone aceptar el estado conflictual de la sociedad, en la que se compite por la consecución de bienes escasos, y el ejercicio de una política estatal redistributiva a favor de quienes más lo necesitan.

*"En otras palabras, el principio de igualdad de oportunidades elevado a principio general apunta a situar a todos los miembros de una dé-*

#### ***Educación, ciudadanía y democracia***

*terminada sociedad en las condiciones de participación en la competición de la vida, o en la conquista de lo que es vitalmente más significativo, partiendo de posiciones iguales... el modo en que han de considerarse iguales las posiciones de partida, o las condiciones sociales y materiales que permitan considerar iguales a los competidores, son cosas que varían de sociedad a sociedad. Basta con plantearse preguntas como las siguientes: ¿es suficiente el libre acceso a escuelas iguales? Pero, ¿qué escuelas, de qué grado, hasta qué edad? Ya que a la escuela se accede desde la vida familiar, ¿no será necesario igualar las condiciones familiares en que uno se encuentra viviendo desde su nacimiento? ¿Dónde parar?*

*"...precisamente al objeto de situar individuos desiguales por nacimiento en las mismas condiciones, de partida, puede ser necesario favorecer a los más desposeídos y desfavorecer a los más acomodados, es decir, introducir artificialmente, o bien imperativamente, discriminaciones de otro modo no existentes, como sucede por lo demás en algunas competiciones deportivas.... De tal modo una desigualdad se convierte en instrumento de igualdad, por el simple motivo de que corrige una desigualdad precedente; de modo que la nueva igualdad es el resultado de la nivelación de dos desigualdades" (Bobbio, N., 1993: 78)*

En esta línea, el concepto de Desarrollo Humano originado en la doctrina social de la iglesia, y hoy levantado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, propone la justicia distributiva y hace hincapié en las necesidades humanas y su nivel de satisfacción, en un arco que va desde la relación con el medio ambiente hasta la participación social y política.. (Follari, R, 1998: 158)

Lejos de las ideas de "justicia social" y "justicia distributiva", Hayek las considera simples fórmulas vacías, sin sentido en una sociedad de mercado, en la que no hay distribución, sino sólo libertad de cada uno para "valerse de su propio conocimiento para la consecución de sus propios fines." (Hayek, 1981: 52)

#### **4. MÁS ALLÁ DE LA DEMOCRACIA SOCIAL**

Las doctrinas socialistas y marxistas ponen el acento en las desigualdades económicas, exigen **igualdad de hecho, o igualdad económica**, real o sustancial, que alcance no sólo a la distribución sino también a la riqueza y a la propiedad.

El debate en torno de estos planteos ocupó todo el siglo XX y todavía

no está saldado. En los finales del siglo asistimos al "triunfo" de las concepciones del liberalismo económico por sobre las concepciones igualitaristas, pero también a una profundización de las concepciones democráticas, de diversos orígenes, entre ellos los socialistas y marxistas, que junto con el aporte de otras corrientes avanzan hacia un nuevo pensamiento.

En principio, desarrollar la igualdad exige hoy solidaridad y participación, con vistas a la ampliación de la democracia hacia la vida económica y cultural de la sociedad.

Dentro de una corriente de actualización del marxismo, S. Petrucciani menciona la idea de que el socialismo puede definirse como la promoción de la igualdad económica, material y cultural de los hombres, y agrega: "*Pero esta igualdad es una condición necesaria al desarrollo de la igualdad democrática, en la medida en que impide que ciertas personas tengan una capacidad superior para influir sobre las decisiones democráticas.*" (Petrucciani, S., 1993: 30)

Y también:

*"la autodeterminación colectiva implica el derecho de todos los individuos a desarrollar sus propias potencialidades y sus propias capacidades y a satisfacer, de manera solidaria y cooperativa, sus necesidades. La libertad socialista, entendida en este sentido, no exige únicamente **derechos iguales** y no se conforma con **poderes iguales**. (...) Reclama, al mismo tiempo que la libertad y la igualdad, también la fraternidad y la solidaridad y por lo tanto que las riquezas y las enormes fuerzas productivas acumuladas por la sociedad tengan por objetivo contribuir al desarrollo de **todos** los individuos, sobre todo de los más débiles y de los más necesitados."* (Petrucciani, S., op. cit.:33)

Plantear el derecho de cada uno a satisfacer sus necesidades y a desarrollar sus potencialidades y capacidades, es distinto del igualitarismo y la uniformidad, pero difiere también de la suerte que el libre mercado impone a las personas y a las regiones.

En educación, supone la no uniformidad cultural, ni el espontaneísmo, ni la adecuación a la ley de la oferta y la demanda, sino un planeamiento que desde una política multicultural favorezca el máximo desarrollo posible de todos, solidaria y responsablemente.

## **II. Igualdad o Equidad**

### 1. LA IGUALDAD ORIGINAL o ESENCIAL

La creencia o la constatación de una igualdad natural, biológica - anterior a las diferenciaciones producidas por la vida social -, o el postulado de una igualdad esencial del género humano- la capacidad racional, la libertad, o la dignidad -, no alcanzan según Bobbio para fundar el igualitarismo.

A lo largo de la historia del género humano, el supuesto de un estadio de igualdad previo a la complejización de la vida social, fue transferido de la religión a la ciencia, a las ideas sociales: el mito del Paraíso perdido reaparece como sociedad natural o comunismo primitivo, una edad dorada a la que habría que retornar circularmente, sin que los estudios históricos o antropológicos alcancen para sustentarlo.

En las búsquedas de la igualdad sustancial de los hombres, denominada de modos muy diversos en distintos momentos - capacidad racional, dignidad, libertad o alma -, es necesario en cambio apelar a las ciencias del psiquismo y la cultura, y además a la ética.

En los casos en que no existen limitaciones biológicas para una evolución normal, los seres humanos no son idénticos, sino que tienen iguales potencialidades de desarrollo genérico; la diversidad de disposiciones innatas sólo plantea premisas para un posible despliegue rico y diversificado, en un proceso de humanización que únicamente deviene realidad en la sociedad y en la cultura.

En términos de Séve, al nacer, los niños no son absolutamente idénticos ni absolutamente diferentes: todos poseen la potencialidad del desarrollo psicofisiológico, y son relativamente diferentes unos de otros por su constitución biológica hereditaria, por su tipo nervioso, por su historia personal pre y peri natal, y, posteriormente, tendrán una historia personal, única e individual. La ficción igualitaria de una identidad absoluta de los niños al nacer oculta las diferencias biológicas y las desiguales condiciones que encuentran en su contexto sociocultural. (Séve, L., 1978) Y en las distintas etapas evolutivas, nuevamente será la cultura la que predomine en el curso del desarrollo, atravesando cada vez más los límites de tipo biológico.

La igualdad consiste en iguales - no idénticas - potencialidades para un despliegue humano igualmente pleno en su diversidad.

Pero además, hubiera existido o no históricamente un estado natu-

ral igualitario, sean o no los seres humanos iguales o potencialmente iguales al nacer, es necesario anteponer el punto de vista ético en el tratamiento del tema: todos los seres humanos son dignos y merecedores de dignidad, hayan alcanzado un mayor o menor nivel intelectual, posean mayor o menor caudal de instrucción, producción y apropiación cultural, pertenezcan a una u otra clase o grupo social. Y alcanzar la equiparación en dignidad y en condiciones de vida digna, implica muchas veces tratamientos preferenciales, no iguales, compensatorios de desigualdades biológicas, sociales y culturales.

La actitud ética plantea además como problema la equivalencia, o igual valoración de las diferencias: capacidades manuales e intelectuales - en la medida en que esta diferencia subsista y sea significativa - capacidades intelectuales y artísticas, sensibilidad femenina y masculina, vida pública y privada, etc. Demás está imaginar la magnitud de los cambios que se producirían en las evaluaciones y las trayectorias escolares de aplicarse nuevos criterios de apreciación valorativa, en una escuela en la que predominan matrices de sentido que privilegian los modelos de las capas medias urbanas, el patriarcado, el verbalismo, las profesiones de prestigio público.

A partir de estos análisis, se puede concluir que el igualitarismo exige una valoración positiva de la igualdad, con o sin comprobación de una igualdad original o esencial.

Bobbio afirma que la constatación de la igualdad natural como punto de partida no es necesaria para una consecuencia igualitarista, y menciona al marxismo como una doctrina igualitaria que ha abandonado el postulado naturalista ingenuo de la igualdad original. Sostiene que el principio

*"la igualdad es un bien digno de perseguirse" no se deriva de la comprobación de que "los hombres nacen o son por naturaleza iguales" sino del juicio "la desigualdad es un mal".*

En el desarrollo del pensamiento sobre el tema, Hobbes por ejemplo sostenía que los hombres fueron de hecho en el estado natural iguales, pero opinaba que debían ser desiguales.

En cambio para las distintas posiciones socialistas, explica Bobbio, los hombres han sido de hecho hasta ahora desiguales pero deben ser iguales.

En consecuencia, cuando se trata de la igualdad como un bien a lograr, la igualdad pasa a ser un objeto de políticas prácticas, una cuestión de justicia. Hasta el punto en que igualdad y justicia llegan a confundirse, llegan a usarse como sinónimos: igualdad es justicia.

### ***Educación, ciudadanía y democracia***

Esto implica pasar del terreno del debate filosófico acerca de la "esencia humana", al terreno del debate existencial acerca de las condiciones de vida y de reparto de bienes materiales y simbólicos, debate necesario para establecer criterios de justicia y tomar decisiones pragmáticas.

Por eso Bidet dice que *"El principio de igualdad ("seamos iguales, cada vez más iguales") define en efecto expresamente una perspectiva última que debería orientar la acción. Pero no puede decidir el día y la hora, no puede decir cuándo ni con qué ritmo debemos acercarnos a la igualdad."* (Bidet, J., 1993: 74), y agrega que estas decisiones se dirimen en el terreno de la opinión, no de la ciencia.

En este tránsito resulta relevante reconocer la entidad de cada uno de los planos de la polémica - el filosófico y el pragmático -, la necesidad de avanzar en estudios, fundamentaciones y argumentos sobre su mutua relación, tanto como sobre su relativa independencia y equivalencia: es tan válido debatir acerca de la igualdad "esencial", como acerca de los criterios de reparto, y, aunque exista relación entre ambos temas, no debería establecerse una dependencia unilineal entre ellos.

#### **2. LA ENTIDAD DEL PROBLEMA DISTRIBUTIVO**

Contraponiendo igualdad y equidad, Saviani dice que igualdad es "*la dignidad humana como propiedad imborrable e inalienable que caracteriza por igual a todos y a cada uno de los individuos que integran el género humano*" (Saviani, D., op. cit.:31).

Y observa el peligro de la arbitrariedad en la aplicación del principio de equidad, a diferencia de la esencialidad del concepto de igualdad.

Sin embargo, sería posible postular la igualdad en dignidad, la igualdad de potencialidades de despliegue humano, como esencia histórico social, entre los hombres, y al mismo tiempo establecer criterios convencionales y justos de distribución de bienes escasos. **Cuando es injusto distribuir de modo igualitario, y es imposible distribuir sólo de acuerdo a la necesidad**, se hace necesario establecer criterios de equidad, para favorecer a quienes tienen menos, provocando situaciones de discriminación positiva.

En esta dirección apunta Texier que "...el pensamiento ecológico y la realidad, al enseñarnos a considerar con cierto escepticismo la interpretación utópica del principio comunista a cada cual según sus necesida-

*des, torna natural el hecho de que la justicia, que implica la necesidad de definir criterios de reparto de recursos limitados, haya ocupado el lugar de la idea de una sociedad más allá del derecho y de la justicia."* (Texier, J., 1992: 11)

Con la misma orientación Bidet llama a determinar la base del reparto legítimo, y aboga por el "principio de diferencia" entendido como "*instituyente de un punto de vista privilegiado, el de la multitud de los desfavorecidos*" que "... autoriza cualquier diferencia, de ingresos, por ejemplo, que concurra al aumento del bienestar del más desfavorecido. Y, correlativamente, prohíbe toda diferencia que no tuviera ese efecto." "...ninguna diferencia de ingresos, de poder, etc., es legítima si no eleva el poder del más desfavorecido" "...ninguna jerarquía es legítima si no contribuye a elevar el poder de los débiles, es decir, de la multitud. Y "...no sólo se aplica a los ingresos, sino al sistema mismo **deposiciones** que constituye a la sociedad, a **toda forma jerárquica** de estructuración social, es decir también al **orden político...**"

En este sentido, la propuesta de la CEPAL expresada en el Documento "Transformación productiva con equidad", en el que se proponían medidas redistributivas concretas que contribuyeran a la equidad, tenía aspectos rescatables: por ejemplo el acceso a la propiedad de la tierra o el crédito para la pequeña y mediana empresa. (CEPAL, 1990: 80)

En cambio no son tan explícitas las medidas pedagógicas y sociales propuestas para impulsar la equidad en educación en el Documento "Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad" de 1992, en el que predomina el acento puesto sobre la competitividad y el desempeño.

Una década después, la realidad ha demostrado fehacientemente, una vez más, que las relaciones económicas estructurales, y la imposición del modelo neoconservador en el marco del "nuevo orden" internacional, hacen inviables las "buenas intenciones del desarrollismo", lo que no significa descartar el objetivo del desarrollo ni dejar de apostar a él en la región.

La propuesta de la CEPAL concebía a la educación como promotora de equidad social, al suponer que el nivel educativo permitiría la movilidad social de los sectores más rezagados.

Sin embargo, hacia fines de 1998, J. C. Tedesco dice "No se trata solamente de preguntarnos cuál es la contribución de la educación a la equidad social sino, a la inversa, ¿cuánta equidad social es necesaria para que haya una educación exitosa?"

### ***Educación, ciudadanía y democracia***

Y concluye reconociendo que "*La equidad es un fenómeno sistémico y, por lo tanto, sin modificaciones sustanciales en los patrones de distribución del ingreso será muy difícil avanzar en los logros educativos...*"  
(Tedesco, J.C., op. cit: 19 y 20)

#### **3. CRITERIOS DE JUSTICIA Y ESCUELA**

LOS criterios de distribución y retribución pueden fijarse según el mérito, la capacidad, el talento, el esfuerzo, el trabajo, el resultado, la necesidad, el rango, la antigüedad sin que ninguno de estos criterios pueda considerarse "objetivo". Se establecen como resultado de un acuerdo, de las posibilidades económicas, las aspiraciones, la cultura, la ideología y la fuerza de los distintos grupos.

En educación, ha sido tradicional la referencia al mérito y al esfuerzo en la evaluación de los alumnos, y a la antigüedad en la retribución de los docentes. Estos criterios han sido objeto de impugnaciones teóricas y político prácticas en las últimas décadas.

Al enumerarlos, Bobbio dice que en la sociedad familiar, el criterio predominante es el de necesidad, igual que en la sociedad comunista según Marx. En la familia se favorece a los niños, a los ancianos, a los discapacitados, según sus necesidades y no según su trabajo o su "productividad".

En la escuela - continúa Bobbio - cuando las finalidades son selectivas, el mérito.

En una sociedad por acciones, las cuotas de propiedad.

En una sociedad leonina, como lo es en parte la internacional - según palabras de Bobbio - la fuerza. La década del 90 atestigua, con las agresiones de las grandes potencias a países más débiles, - Irak, Yugoslavia - que en la arena internacional sigue vigente la ley del más fuerte.

En situaciones concretas diversos criterios pueden combinarse, considerando prioridades y opciones.

Las necesidades, que son consideradas un criterio de distribución más justo que el mérito, también tienen un contenido indeterminado, cambiante históricamente por razones fundamentalmente culturales. A. Heller cuestiona la diferenciación entre necesidades "verdaderas" y "falsas", y, en base a la experiencia vivida en los países del llamado socialismo real, el peligro de que un grupo se arroge el derecho de ejercer una dictadura sobre las necesidades. (Heller, A., 1996)

Pero más allá de estos horizontes, es posible que nuestro referente no deba limitarse a las necesidades, sino extenderse hacia el deseo y la libertad.

#### 4. MÉRITO Y EXCELENCIA EN LA "RETRIBUCIÓN" EDUCATIVA

Los distintos criterios de retribución y distribución, a veces en forma de pre conceptos, impregnan las evaluaciones y acreditaciones educativas.

Parsons, en la década del 50, explicaba que la escuela permitía estratificar (obtener un status) no de acuerdo al lugar adscripto por la pertenencia a una determinada clase social, sino de acuerdo al mérito, al trabajo y al rendimiento, "...el principal proceso de *diferenciación* (*que desde otro punto de vista es selección*) que ocurre durante la escuela primaria se desarrolla a lo largo de un eje principal único de desempeño. ""el status se 'gana' por desempeño diferencial de las tareas jijadas por el maestro...." "La *diferenciación de la clase a lo largo del eje de logro es inevitablemente una fuente de tensión, porque confiere más altas recompensas y privilegios a un contingente que a otro dentro del mismo sistema. Esta evaluación común ayuda a hacer posible la aceptación de la diferenciación crucial, especialmente para los perdedores en la competición*". (El subrayado es nuestro) (Parsons, T., 1959)

Que este proceso de diferenciación se correspondiera con las clases sociales o las diferencias étnicas era considerado por Parsons un hecho totalmente natural.

Medina Echavarría, arquetipo del pensamiento educativo desarrollista del 60, al caracterizar a la educación como medio de selección y de ascenso social, decía que "la educación se muestra como un aparato de criba o selección social" y "semejante proceso selectivo llevado a cabo por la educación no puede atenerse sino al mérito y a la capacidad", "Y desde luego semejante selección - de considerables repercusiones sociales - sólo puede realizarse atendiendo a las capacidades intelectuales de los individuos, ya se midan de modo estricto por el **cociente intelectual**, o se atienda de alguna manera al todo de la **"personalidad"** ". "De esta suerte el proceso selectivo en vista del mérito que realiza la educación, rompe o quiebra los estados tradicionales y abre las puertas a un rápido dinamismo en la movilidad social." (Los subrayados son nuestros, y tienen por objeto destacar la intención con que se aplicaron en ese período las pruebas psicométricas y proyectivas en

el sistema educativo.) (Medina Echavarría, J.: 1979)

No sería necesario rememorar estas ideas acerca de la selección social y la consecuente reproducción que efectúa el sistema educativo, criticadas con todo rigor y detalle por Bowls y Gintis (1972), Bourdieu Passeron (1970) y Baudelot Establet (1971) en los años 70', derrotadas y "expulsadas de las aulas" de los estudios universitarios, de no encontrarnos actualmente ante un rebrote de justificación de la tendencia a la evaluación estratificadora, el énfasis en el mérito, el desempeño, la eficiencia, y la excelencia.

Ante las presiones sociales por la ampliación de las posibilidades de acceso a distintos niveles del sistema, y la exigencia de movilidad dentro del sistema educativo - por ejemplo, la ampliación formal a 10 años de la enseñanza general, o el ingreso formalmente irrestricto a la Universidad - la petición de excelencia intenta renovar los mecanismos "pedagógicos" de estratificación. Idealizar la "excelencia" y lamentar la "mediocridad" es condenar a la mayoría de los individuos a sentirse excluidos del círculo áureo, sostienen Fisher y Mandell (Fisher, F., y Mandell, A., 1989). En el terreno de la competitividad, estar por debajo de la línea de excelencia es "no ser riadie", y profesar la excelencia exige extremar las motivaciones y prácticas meritocráticas en una carrera sin fin. La excelencia se mide con respecto a determinadas normas de calidad, no sólo uniformes para toda una geografía nacional, sino "compatibilizadas" de acuerdo con los estándares internacionales de una economía globalizada, estándares a los cuales debería subordinarse cada sistema de educación nacional.

Perrenoud, al fundamentar la búsqueda de la excelencia en educación, reconoce que "*La excelencia sólo se produce si no está al alcance de todos*", porque "*si todo el mundo es excelente, no lo es nadie.*" (Perrenoud, Ph., 1990: 35). Sin embargo, opina que la excelencia es simplemente la optimización en la ejecución de cualquier función, incluidas las sexuales y familiares. H.Arendt en cambio considera que la excelencia es un rasgo que sólo tiene valor en relación con la vida pública "*donde cabe sobresalir, distinguirse de los demás*"(Arendt, H., 1993: 58)

La evaluación de los alumnos, ¿debería considerar el mérito, el esfuerzo, el talento, el producto, la curva grupal, el progreso en relación consigo mismo, el desarrollo personal? ¿Según el grado de conocimientos adquiridos en un nivel del sistema educativo, o según las competencias exigidas y el número de vacantes disponibles en el nivel siguiente? ¿Según la necesidad de acreditación para el mercado de trabajo? ¿Se-

gún las pautas de la cultura local? ¿Según la necesidad afectiva, de estima y autoestima?

Lejos de la posibilidad de una "objetividad" natural, intrínseca a la evaluación, y sin temor a una construcción subjetiva - e intersubjetiva no arbitraria y que explique sus supuestos, la evaluación, al igual que la distribución económica, requiere acordar criterios, entre los cuales predominen los éticos y morales. En particular, que igualdad no significa uniformidad, o iguales resultados en escalas internacionales de medición estandarizadas, sino igual despliegue de potencialidades, individuales y socioculturales.

En América Latina se han puesto en marcha operativos de evaluación del rendimiento escolar, que ubican al alumno en una escala normativa en relación con su cohorte. No están orientados a diagnosticar las causas de sus dificultades, sino a juzgar el desempeño de los docentes y de las escuelas. (Carnoy M. y Moura Castro, C., 1997)

Además se han introducido evaluaciones de los sistemas, para determinar el rendimiento de los alumnos de unas escuelas con relación a otras, en comparación con normas nacionales, provinciales o municipales. Permiten identificar el rendimiento de las instituciones en términos absolutos y relativos, en comparación con otras escuelas. En Argentina la jurisdicción nacional administra los servicios nacionales de información y evaluación y asesora sobre el tema a las jurisdicciones.

Carnoy y Moura Castro demuestran la relación entre la evaluación final de rendimiento en el nivel del que se egresa y la evaluación para el ingreso al nivel subsiguiente, su incidencia sobre las expectativas de padres, alumnos e instituciones, y la consolidación de circuitos segmentados en punto a su calidad. Es decir, estaríamos en presencia de un nuevo momento de consagración de desigualdades, de estratificación de la población escolar, a través de procedimientos generalizados de evaluación estandarizada.

Demás está decir que los resultados de aplicar iguales standares cuantitativos a lo largo y a lo ancho del país sólo pueden producir una diferenciación de la población escolar y de los egresados del sistema, de sus credenciales, sancionada por los resultados obtenidos en las pruebas. Y es perfectamente previsible que esta diferenciación se corresponda con la estratificación social y con las desigualdades geográficas entre centros y periferias, entre población urbana y rural. En este sentido la intención de medir con una vara igualitaria no puede sino producir mayor desigualdad educativa y social, ser funcional a la re-

### *Educación, ciudadanía y democracia*

producción.

Según los resultados de las pruebas de evaluación educativa tomadas en Argentina en 1998, (Clarín, 28/05/99) los primeros puestos del ranking en enseñanza primaria y media corresponden a escuelas de Capital Federal, y los últimos a las provincias de La Rioja, Santiago del Estero, Catamarca, Chaco, Formosa, Jujuy y Tucumán..

El mismo criterio estandarizado amenaza extenderse a la evaluación de la capacitación docente, bajo el supuesto de que todo docente argentino debe saber lo mismo de norte a sur del país, para garantizar luego una igual distribución de conocimientos a sus alumnos. Lo cierto es que ni los puntos de partida culturales y de formación de los docentes son iguales, ni las poblaciones a las que se dirigen son iguales. Si todo se somete a una misma unidad de medición cuantitativa, se puede pensar que quienes tienen menos aprenderán menos, o por el contrario, que deben aprender lo mismo e igual. Así planteada la situación es dilemática. En realidad, para enseñar a leer y escribir en La Quiaca el docente no puede saber menos, debe saber más y distinto. El énfasis en una igualdad cuantitativa, que busca unidades de medición paragonables, deja de lado la valoración igualitaria de saberes diversos, la equivalencia de calidades distintas de lenguajes y problemas.

Las pautas cuantitativas amenazan también la evaluación de la eficacia y de la eficiencia de las instituciones. Más allá de las propuestas de elaboración de proyectos institucionales, asistimos al cierre de secciones de grado y divisiones debido a la medición de su eficiencia con criterios economicistas "de igualdad", y al cierre de instituciones acusadas de "ineficientes".

Por otra parte, han estado en debate diversas propuestas de "remuneración por mérito" a los docentes, a través de regímenes de incentivos basados en evaluaciones del desempeño.

Desde 1995 se vienen aplicando en la Universidad formas de remuneración por el mérito, medido en términos de cantidad de horas al frente de alumnos, "productividad" académica considerada según el número de publicaciones, ponencias, etc. Esto exige pesados mecanismos de control de la actividad científica, y replantea con todo vigor el cuestionamiento de Th Adorno: ¿es posible el planeamiento y la administración de la cultura?

En momentos en que los patrones económicos generan más exclusión que nunca, aplicar a todos una misma norma de exigencia significa ignorar las desigualdades reales o contribuir a sancionarlas. Como tampoco se trata de someterse a las desigualdades existentes sin in-

tentar cambiarlas, siguen en pie las preguntas planteadas en un principio: ¿En qué proceso, y bajo qué signos, es imaginable un avance de la igualdad del género humano?

La respuesta parece hallarse en el estudio, necesariamente cualitativo, de los procesos culturales: en esta era de globalización, los estudios educativos y pedagógicos no pueden sino abreviar y llegar casi a fundirse con los estudios sobre la producción, circulación y apropiación de la cultura.

## **Bibliografía**

- APPLE, M. W., 1996: "Política cultural y educación", Ediciones Morata, Madrid.
- ARENKT, H., 1993: "La condición humana". Paidós, Barcelona.
- BIANCHETTI, G., 1994: "La metamorfosis doctrinaria: los fundamentos neoliberales de la política educativa actual", en Revista Argentina de Educación, Año XII, N° 21, Buenos Aires.
- BIDET, J., 1993: "Para un contractualismo revolucionario", en A.A.V.V., El Futuro del socialismo, Ediciones Letra Buena /El cielo por asalto, Buenos Aires.
- BOBBIO, N., 1977 y 1979: "Igualdad y libertad", Paidós, I.C.E./U.A.B., Barcelona. 1993
- CAPELLA, J. R., 1993: "Los ciudadanos siervos", Editorial Trotta, Madrid.
- CARNOY, M. y MOURA CASTRO, C., 1997: "¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?", en Propuesta Educativa N° 17, FLACSO, Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires.
- GARCIA CANCLINI, N., 1982: "Las culturas populares en el capitalismo". Editorial Nueva Imagen, México.
- HAYEK, 1981: "Nuevos estudios en filosofía, política, economía e historia de las ideas", EUDEBA, Buenos Aires.
- FISHER, F. y MANDELL, A., 1989: "Relegittmar la meritocracia. La política educativa como estrategia tecnocrática" en Revista de Educación N° 289, Madrid.
- FOLLARI, R., 1998: "Sobre el concepto de desarrollo humano, un largo y sinuoso camino" en Revista Nueva Sociedad N° 158, Caracas.
- HELLER, A., 1996: "Una revisión de la teoría de las necesidades". Paidós,

***Educación, ciudadanía y democracia***

- I.C.E./U.A.B., Barcelona.
- LACLAU, E., 1996: "Emancipación y Diferencia", Ariel, Buenos Aires.
- MEDINA ECHAVARRÍA , J., 1979: "Desarrollo económico y educación". Siglo XXI, México.
- PARSONS, T., 1959: "La clase escolar como sistema social: algunas de sus funciones en la sociedad norteamericana" en Harvard Educational Review, Vol. 29, N° 4. (Traducción en castellano en mimeo)
- PERRENOUD, Ph., 1990: "La construcción del éxito y del fracaso escolar", Ediciones Morata, Madrid.
- PETRUCCIANI, S., 1993: "Tres conceptos de libertad: liberal, democrática y socialista", en A.A.V.V., El Futuro del socialismo, Ediciones Letra Buena /El cielo por asalto, Buenos Aires.
- ROUSSEAU, J.J., 1755: "Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres", Aguilar Editor, Buenos Aires, 1960.
- SAVIANI, D., 1998: "¿Equidad o igualdad en educación?" en Revista Argentina de Educación, Año XVI, N° 25, Buenos Aires.
- SÉVE, L., 1978: "Los dones no existen", en Séve, L., et all, El Fracaso Escolar, Ediciones de Cultura Popular, México.
- TEDESCO, J. C., 1998: "Desafíos de las reformas educativas en América Latina", en Propuesta Educativa N° 19, FLACSO, Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires.
- TEXIER, J., 1992: "Cultura política y radicálización democrática" en Revista Doxa, Año III N° 7, Buenos Aires.

# **República, democracia y educación <sup>1</sup>**

## **Público y privado**

Si asumimos en principio que lo público no es lo que es de nadie, sino lo que es de todos, es necesario interrogarse acerca de cuáles son los mecanismos por los que se conforma la voluntad general, los intereses generales, que podrán tanto incorporar directamente, como modificar o negar, intereses sectoriales y parciales. Interrogarse entonces acerca de quiénes son los que concurren a configurar lo público.

La crisis de legitimidad que atravesó - y atraviesa - los más diversos ámbitos de la vida republicana, tiene su expresión también en la esfera educativa.

Los procesos de los últimos años, desde la recuperación de la democracia hasta la actualidad, bajo diversas administraciones políticas, ponen en evidencia la necesidad de buscar nuevos rumbos para una democracia ampliada, participativa y legítima, que contenga lo particular dentro de lo general, pero de manera no arbitraria sino en relación con las mayorías sustanciales - es decir, retomando el concepto de "pueblo"<sup>2</sup>; y de acuerdo con un proyecto de país - es decir, retomando el concepto de "nación"<sup>3</sup> en una era de globalizaciones -; y delimitando los ámbitos, o mejor, tendiendo puentes, estableciendo el diálogo, entre técnicos, especialistas, científicos, funcionarios, por un lado, y políticos, representantes, participantes, por el otro.

En la determinación de la actual política educativa, interesa conocer quiénes concurren a definir "lo público", a través de qué procedimientos, y con qué resultados.

En este trabajo se aborda en particular esta problemática en relación con los procesos de elaboración de los nuevos contenidos curriculares, uno de los ejes principales de la transformación educativa, poniendo énfasis sobre todo en la indagación de quiénes fueron los protagonistas y cuáles fueron los procedimientos utilizados. Una interpretación más pormenorizada en términos de los resultados plasma-

### ***Educación, ciudadanía y democracia***

dos en los Contenidos Básicos Comunes, (C.B.C.) constituye un próximo paso obligado, todavía pendiente.

### **Educación y democracia procedural**

Entender el presente exige siempre establecer un conjunto de relaciones, entre otras, con las líneas que se prolongan desde el pasado.

Para el análisis de la actual política educativa -incluida la curricular-, un antecedente ineludible del pasado más próximo es el Congreso Pedagógico Nacional, que culminó en la Asamblea Nacional de Embalse, Río Tercero, entre el 27 de febrero y el 6 de marzo de 1988, hace ya más de 10 años.

Su convocatoria se realiza por Ley N° 23.114 del 30/9/84, y constituye una de las acciones prioritarias emprendidas por el primer gobierno democrático posterior al "proceso". Esta contextualización histórica nos recuerda que el Congreso se desarrolló en una sociedad marcada por las secuelas de la dictadura militar: decenas de miles de desaparecidos, la destrucción del movimiento democrático expresado en los partidos políticos, los gremios, el movimiento estudiantil, juvenil, barrial; diversos análisis hablan de la destrucción del tejido social. Además hay que computar el miedo, la falta de experiencia de participación, el retraso en la cultura política general, y, también, en la apropiación y el desarrollo del conocimiento político-científico por círculos académicos, desde los universitarios hasta los centros de investigación especializados, o partidarios y gremiales.

#### **I. El Congreso Pedagógico Nacional**

En la tentativa de reconstruir los condicionantes y los resultados del Congreso Pedagógico de 1988, apelaremos fundamentalmente a dos fuentes: nuestra propia investigación contemporánea al desarrollo del Congreso y previa a la Asamblea Nacional, acerca de la "Representación Social de la Educación en adultos de la Ciudad de Buenos Aires: padres y docentes de alumnos de Escuela Primaria"<sup>4</sup>, y las opiniones de participantes claves compiladas por De Lella, C. y Krotch, C. P., en el libro "Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y Perspectivas" (1989).

En relación con la subjetividad de los actores sociales, en la citada investigación hemos analizado las representaciones predominantes en

la sociedad porteña en aquél momento. El trabajo de campo, efectuado durante 1987, dejaba ver a las claras la presencia de objetivos individuales más que sociales esperados de la educación.

Decíamos entonces:

*"Consideramos que este es un dato sumamente significativo, porque supone que en el sentido común se ha operado un viraje en el contenido del discurso educativo, el que sería en la actualidad totalmente distinto del discurso fundante del sistema educativo afines del siglo XIX. En 1987, en vísperas del 2º Congreso Pedagógico Nacional, y a pesar del discurso gubernamental, en el discurso espontáneo no se ve a la educación como "motor de cambio", "palanca de progreso", "llave de la felicidad de los pueblos", etc., etc.; en los cuatro subgrupos estudiados<sup>5</sup> se ve a la educación como formación personal, cognitiva o afectiva. El referente es siempre el individuo. Son excepcionales las formulaciones en términos del país o la humanidad. Esto significaría que el ideario educativo tradicional aparecía en ese momento eclipsado en la subjetividad de los actores sociales, así como que habían arraigado representaciones individualistas propicias para la implementación del proyecto neoconservador que se aplicó posteriormente."*

Asimismo, observábamos que padres y docentes de un mismo contexto sociocultural compartían los mismos fines de la escuela primaria: "para seguir estudiando", decían padres y docentes de contextos socioculturales medios-altos; "para trabajar", sostienen tanto padres como docentes de escuelas de contextos socioculturales bajos. Es decir que el nivel de expectativas y aspiraciones se encontraba ya fuertemente estratificado, en estos actores sociales de la escuela pública.

Observábamos también una presencia significativa del discurso espiritualista entre los docentes.

En la preparación y el desarrollo del Congreso Pedagógico, los hechos coincidieron con estas constataciones anticipadas sobre las representaciones sociales de los sujetos, porque 19 de los 22 delegados de la Capital Federal a la Asamblea Nacional del Congreso Pedagógico pertenecieron a listas auspiciadas por la Iglesia Católica (Braslavsky, C., en De Lella, C y Krotzsch, 1989: 184)

En su valoración general del Congreso, decía Alfredo M. Van Gelderen en 1989 que

*"... el Congreso no terminó. No siendo vinculante, será gravitante en los futuros trabajos de reversión y transformación de la educación argentina." (Van Gelderen, A., en De Lella, C y Krotzsch, 1989: 251)*

Unos años después, en 1993, una vez aprobada la Ley Federal de

Educación, la Comisión Técnica Asesora del Consejo Federal de Cultura y Educación, constituida para dar cumplimiento al Art. N° 66 de la Ley, produce el Documento Serie 0 N°1 aprobado el 7 de diciembre de 1993<sup>6</sup> donde se afirma que:

*"el proceso de concertación deberá tener en cuenta, principalmente, los documentos emanados del Congreso Pedagógico"*

Examinaremos a continuación, someramente, tres aspectos del C.P.N.:

a) **Su composición**, porque partimos del supuesto que los sujetos sociales actuantes en el Congreso, en condiciones que expresaban una determinada relación de fuerzas, continuaron su accionar después del Congreso, en particular en los procesos de "transformación educativa".

b) **Los procedimientos** de convocatoria y desarrollo del Congreso, porque partimos del supuesto que la particularidad de los procedimientos democráticos empleados durante el Congreso se continuó en el trabajo de elaboración de los C.B.C. en el orden nacional, y probablemente jurisdiccional.

c) **Algunos de sus resultados**, en opinión de los protagonistas, porque partimos del supuesto que los procesos de transformación curricular no pudieron desarrollarse obviando los principales resultados del C.P.N., sea para establecer líneas de continuidad, sea para establecer líneas de ruptura con ellos.

**a) Su composición**

Acerca de la composición de la reunión de Embalse, dice A. M. Van Gelderen que ella presentaba

*"...la siguiente distribución, de acuerdo con el resultado de mis datos, mis apuntes, mis observaciones del desarrollo de la Asamblea y mis posteriores cálculos: 33% de representantes que respondían a las orientaciones de la Iglesia Católica y sostenían los principios de la libertad de enseñanza; 25% de representantes justicialistas, en sus diversos sectores partidarios internos; 20% de representantes radicales; 12% de otros partidos minoritarios, especialmente los partidos de posiciones laicistas y estatistas para las soluciones de la organización escolar argentina y 10% de independientes o liberales, no comprometidos, ni con los delegados católicos, ni con los partidos políticos." (op. cit.: p. 257}*

Sobre el mismo punto afirma C. Braslavsky que entre los grupos corporativos de pertenencia,

*"el principal referente fue la Iglesia Católica. Fuentes periodísticas identificaron a 160 delegados como militantes partidarios (65 de la UCR,*

*72 del Partido Justicíalista, 9 del Partido Intransigente, 2 del Partido Comunista y de 10 a 13 de la Democracia Cristiana) y a 100 como militantes corporativos. En caso de delegados con doble pertenencia, los mecanismos utilizados por unos y otros llevaron a que frente a las decisiones concretas en general se ubicaran del lado de sus corporaciones de pertenencia y sólo a veces de sus partidos. " (op. cit.: p. 185)*

**b) Procedimientos de funcionamiento**

La Reglamentación para el desarrollo del CPN sostuvo el principio de ciudadanía, una ciudadanía extendida para su funcionamiento a los mayores de 15 años y a todos los habitantes que se hubieran inscripto, es decir, extendida mas allá de los nativos o naturalizados mayores de 18 años, más allá de los ciudadanos jurídicos; esto implicaba una ampliación de la democracia. Los habitantes inscriptos funcionaban como ciudadanos.

E. Tenti subraya que fue de especial interés de la Ley de convocatoria el saltar el rango de las corporaciones, (op. cit.: 208)

La preparación del CPN, fiel al principio de ciudadanía, adopta instancias territoriales: Asambleas de Base, Asambleas jurisdiccionales. Asamblea Nacional.

Dice Norma Pavigliantti que nadie que no hubiera participado en una Asamblea Pedagógica de Base podía ser delegado a una instancia superior.

Todos los inscriptos funcionarían como ciudadanos de una Asamblea no vinculante, no soberana ni constituyente en relación con la juridicidad vigente, pero que funcionaba como si lo fuese: como si fuese representante de la totalidad y fundante de bases para la educación argentina.

En su funcionamiento, se aplicaban los principios de mayoría y minoría al recuento de votos, y un hombre era un voto. Cada uno participaba de acuerdo con sus opiniones porque se suponía que por ellas había sido elegido delegado, sin reconocer la existencia formal de corrientes de opinión partidarias, ni grupales o corporativas, como tales.

Afirma I. Aguerro, que se acostumbra a distinguir entre dos modelos de funcionamiento político: el corporativo y el de partidos políticos. (op. cit.: 101)

Recalca que el papel de los partidos políticos es central para la construcción de una democracia estable y fuerte, y que en la medida en que esto no ocurra, su lugar será ocupado por las corporaciones.

Pero en el Congreso supuestamente participaban ciudadanos rasos,

indeterminados, que oficialmente no adherían, no representaban, ni habían sido elegidos, por su pertenencia a partidos ni a corporaciones.

Esta doble abstracción -con respecto a los partidos y con respecto a las corporaciones-, justifica el calificativo de "rasos" que acompaña al sustantivo ciudadano. Porque si bien formalmente los ciudadanos siempre son rasos, iguales, con relación a su fortuna y su profesión - el principio de ciudadanía no reconoce la heterogeneidad de situación social patrimonial, ni corporativa, por oficios ni por divisiones técnicas jerárquicas del trabajo-, en cambio se corresponden con una sociedad clasista, y en la que coexisten además otras formaciones estamentales con discursos ideológicos, como por ejemplo la Iglesia. Esta heterogeneidad social no es totalmente abstraída por la igualdad formal, sino que se admite su presencia política a través de corrientes de opinión o partidos.

Los partidos asumen la "representatividad" de sus afiliados y de la ciudadanía no afiliada que vota sus principios y programas, y es en virtud de esta "representatividad" que el mandatario debe respetar el mandato del mandante, respondiendo a la disciplina partidaria.

Seguramente las corrientes políticas partidarias no agotan las corrientes de opinión de una sociedad, y además atraviesan y atravesaban también en tiempos del Congreso Pedagógico una crisis de representatividad. Sin embargo, ningún defensor de la democracia podría sostener su caducidad.

No obstante, en el Congreso Pedagógico no se establece ninguna representación de partidos, sino de ciudadanos que hayan recorrido a título individual el camino desde las Asambleas de Base hasta la Asamblea Nacional. Es posible reconocer aquí ciertos elementos de "basismo". Pero además, recorrer este camino exigía condiciones personales de disponibilidad de tiempo y de medios, condiciones que se hallan distibuidas en proporciones desiguales en distintos sectores sociales.

Aparentemente, era un barajar y dar de nuevo que aspiraba a establecer una correlación de fuerzas propia en relación con el debate educacional, ignorando las relaciones de fuerza generales. Cuenta R. Follari que en la Pcia de Mendoza, el representante del P.J., que un mes antes había obtenido 400.000 votos en las elecciones provinciales, tenía en la Asamblea provincial un voto con valor de uno, igual que "*una cualquier Asociación de Padres*" de representatividad dudosa, (op. cit., p. 199)

¿Por qué establecer para la educación una nueva república, supuestamente no atravesada por el contexto macrosocial en que la mis-

ma se desarrolla ? ¿Cuáles pueden ser los supuestos de estos lincamientos, sino la creencia en la "asepsia" de los fenómenos educativos?

Si se buscan recursos para profundizar la democracia, es pertinente traer a colación el siguiente pensamiento de H. P. Agosti: "El remedio no consiste en arrebatar a los partidos la "propiedad" de las representaciones porque, en vez de sofocar la corrupción partidocrática, sólo se lograría acentuar la irresponsabilidad de aquellas gestiones supuestamente independientes del "representante del pueblo" eximido de cualquier disciplina partidaria" (Agosti, H.P., 1981: 17).

Al igual que el régimen de partidos, la representación corporativa también fue desestimada oficialmente en el Congreso Pedagógico. El recuento de votos permitirá reconocer que unos delegados pertenecen a la UCR, otros al PJ, otros a la Iglesia, pero ninguno posee otro mandato oficial que el de su Asamblea, no tiene por qué considerarse "representante", someterse a ninguna disciplina, y su voto, en casos de doble pertenencia, podrá finalmente ser disputado por presiones.(Braslavsky, C., op cit.: 185)

Desde la convocatoria, el C.P. tiene un fuerte sello anticorporativo. No se reconoce oficialmente la representación de gremios, Iglesia, instituciones de la producción.

En un trabajo de mediados de la década del 80, Dellich oponía al Pacto Corporativo el Pacto Federal, ciudadano. Este, a diferencia del Pacto Corporativo, se apoya en una sociedad civil más homogénea e integrada, requiere ciudadanos organizados como tales y exige que ningún interés corporativo se interponga entre los ciudadanos y el Estado, porque ningún interés corporativo podría identificarse con el interés general de la sociedad.

Sin embargo, el autor sostiene luego que siempre es posible en sociedades democráticas la reivindicación corporativa y la articulación de la misma en una organización sociopolítica.

Cuando un grupo de actores -afirma- construye su identidad social y opone a la universalidad cualquier particularidad, esto no necesariamente debilita la democracia. En un Estado no corporativo puede ayudar a fortalecerla, porque es un elemento de tensión permanente y de referencia. Pero el límite de las corporaciones es la existencia de un espacio político autónomo y superior. Las condiciones para la expansión del corporativismo se darían cuando se pierde la legitimidad política.

La legitimidad política en cambio es capaz de reunir simultánea-

#### ***Educación, ciudadanía y democracia***

mente las demandas federales (regionales), las demandas públicas (nacionales), y las demandas privadas que emanan de la sociedad civil.

Corporativo, dice el autor, no significa fascista o falangista. Toda organización que defiende intereses sectoriales es una organización de reivindicación corporativa. El problema se plantea cuando se transforma en parte de un sistema corporativo. ( Dellich, F.: 1985)

Agosti afirmaba que si las "organizaciones intermedias" se imaginan como reemplazo de los partidos, efectivamente se introduce cierto matiz corporativista. En cambio "si se las entiende como mediaciones entre el poder político de los "representantes" y la voluntad popular, asumen asimismo piemos diferentes cuya eficacia se acrecienta cuanto más se aproximan a la base de la sociedad." (op. cit)

La representación corporativa, según M. Weber, "Puede tener un carácter extremadamente revolucionario o conservador" (Weber, M., 1977). Esto depende de cuáles sean los grupos presentes y cuáles los ausentes, de su peso relativo, y de las formas de dirimir las diferencias y tomar decisiones.

Ni la representación partidaria ni la representación corporativa fueron abiertas, sino veladas, durante el Congreso Pedagógico.

Por otra parte, el esquema de funcionamiento suponía que las Asambleas de Base (¿espacios de una supuesta sociedad civil, no política?) eran integradas por sujetos "neutros", "asépticos" y que en ellas la ciudadanía que participaba no tenía referencias ni pertenencias.

El sistema de Asambleas remite al principio territorial.

Ahora bien: una de las posibilidades de garantizar la participación de acuerdo con una organización territorial, hubiera sido a través de las escuelas: esto es, la red estatal de escuelas, el sistema escolar, concebidas como portavoz de la opinión estatal y "por lo tanto", del "interés general" y "el bien común"; o concebidas como AIE (Aparato Ideológico del Estado) con todas las controversias que este planteo pueda encerrar. A través de las escuelas hubiera podido darse el activo protagonismo de los docentes en su múltiple condición de profesionales, trabajadores asalariados, y representantes del Estado.

También los padres se movilizan alrededor de las escuelas, las que son el espacio privilegiado en que se encuentran (coinciden en tiempo y espacio, aunque disientan) el estado y los sectores populares. (Ezpeleta, J. y Rockwell, E., 1987: 196)

Pero las pautas de participación tuvieron un marcado sesgo antiescolaricista.

La otra institución con organización territorial, y que sí utilizó a

fondo esta plataforma organizacional, fue la Iglesia.

Refiriéndose a la Iglesia, dice Adriana Puigross:

*"El cálculo fue casi perfecto: los partidos políticos serían incapaces de conducir un proceso de discusión y de gestación de propuestas ycederían rápidamente ante las insinuaciones de la Iglesia. No movilizarían, tanto porque les faltaría la capacidad y la organización necesaria, cuantoporque le temen a la movilización mucho más que la Iglesia. Esta, por el contrario, cuenta con dos mil años de experiencia en la materia, posee una organización territorial capaz de llegar a la mayoría de la población y agentes intelectuales insertados en todos los niveles y resquicios de la trama social."* (op. cit., p. 93)

La misma autora dice que "*la ideología más ultramontana, finalmente, fue perdedora*" gracias a la formación de un bloque que reunió a radicales fieles al ideario yrigoyenista, peronistas renovadores, izquierdistas e independientes", (op. cit., pp. 94/5)

Haciendo un balance, Follari habla de una

*"laxitud de las normas de participación, y más aún, de ejercicio de la representatividad"* (op.cit., p. 199)

*"...la convocatoria no había exigido pautas para las formas de representatividad de las instituciones que se presentaran; el resultado fue que sectores de la sociedad minoritarios aparecieron allí como ampliamente mayoritarios."* (idem, p.198)

Y también:

*"...la convocatoria fue inevitablemente "desde arriba" en sus términos más globales - lo que melló las posibilidades de participación - pero a la vez excesivamente laissez faire en las modalidades operativas."* (ibidem, p. 198)

*"El resultado de "dejar hacer" (fue) permitir que se reproduzcan los poderes previos: se deja la iniciativa a quienes tengan fuerza para imponerla."* (ibidem, p. 198)

En estas condiciones se aplicó el principio de mayoría: en términos de Bobbio, mayoría procedural, de conteo, que no se compadece de la mayoría sustancial, "extra-Congreso". (Bobbio, N., 1981: 36)<sup>7</sup>

### **c) Los resultados**

Según Cirigliano, en las Asambleas de Base y finales, primaron dos temas: la enseñanza religiosa en escuelas del Estado y los subsidios del Estado a escuelas privadas

El mismo autor comentaba una opinión sobre el chiste más sorprendente del Congreso Pedagógico: proponer designar a la escuela

privada como escuela pública de iniciativa privada, (op. cit.: 38)

La Profesora N. Paviglianitti dijo que la Asamblea Nacional estuvo centrada en polémicas y tensiones no resueltas provenientes del s. XIX: papel del Estado y de la Iglesia, concepción de hombre, papel de los padres. Y aseguraba que en el Informe final, la búsqueda de consenso se expresó muchas veces como yuxtaposición de posiciones diversas y hasta antagónicas, (op. cit.: 83)

Albergucci señaló que el CPN hizo propuestas políticas alternativas para el Sistema educativo argentino y ofreció ejes de transformación del sistema. Porque en las Comisiones, por ejemplo, se propusieron como ejes, entre otros: la educación permanente integral, la regionalización con integración, la vinculación entre educación y trabajo. (op. cit.: pp. 224 y sigs.)

Van Gelderen mencionó como logros el haber instalado el concepto de persona, la dimensión religiosa de la educación, la cosmovisión cristiana, el papel de la familia y de los padres, la libertad de enseñanza (op. cit.: 262).

## **II: La elaboración de los CBC**

La metodología de elaboración de las transformaciones curriculares se explica en el ya mencionado Documento "Metodología para acordar aspectos prioritarios para la aplicación de la Ley Federal de Educación" ( Serie 0-Nº 1, Ministerio de Cultura y Educación-Consejo Federal de Cultura y Educación). El mismo se refiere, entre otros puntos, a quiénes acordarán los aspectos prioritarios de la Ley Federal de Educación, y a través de qué procedimientos y circuitos, incluida la transformación curricular .

A tal efecto el Documento aprueba la generación de acuerdos a largo plazo entre el Estado Nacional- representado por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación - , los Estados Provinciales a través del Consejo Federal de Cultura y Educación, y la sociedad.

Esta última debía ser convocada en momentos estratégicos del proceso de concertación de acuerdos, especialmente en punto a los Contenidos Básicos Comunes.

En el Documento se recuerda que la Ley Federal de Educación dispone en su art. 66 la necesidad de acordar aspectos prioritarios en un plazo no mayor que un año.

**a) Composición de las estructuras organizativas para dar cumplimiento a la Ley, y producir los cambios curriculares**

A partir de la aprobación de la Ley Federal de Educación, se pone en marcha un proceso de cambios en el sistema educativo: estructura y contenidos de la enseñanza.

Para estos cambios se conforman diversas instancias organizativas, con el cuidado de que sean siempre "participativas", "pluralistas", y "equilibradas", o "no sesgadas sectorial o ideológicamente". Pero los criterios de "pluralismo" o "participación" son por lo menos arbitrarios desde un punto de vista republicano, parecen no responder a la lógica de la representación partidaria, sectorial, o institucional. En realidad responden a correlaciones de fuerza implícitas, de la sociedad nacional global.

Resulta de relevancia conocer quiénes fueron convocados a aprobar los contenidos "públicos" de la enseñanza.

A falta de otras perspectivas, algunos creyeron poder leer la composición del Congreso Pedagógico Nacional en términos de representantes de las gestiones - pública, privada confesional, etc. - del sistema y sus instituciones.

Según este tenor, se constituye entonces una Comisión Técnico Asesora compuesta por tres miembros, uno de ellos más vinculado por su trayectoria a los intereses públicos, y dos más vinculados al sector privado, católico e israelita respectivamente.

No se consideró necesario explicitar los criterios para la nominación de estas personas, y parece que nunca nadie pidió que se explicitasen.

Se supone que fueron elegidas por su nivel profesional, creatividad, capacidad de innovación y experiencia de trabajo con distintos sectores de la educación argentina.<sup>8</sup>

Se logra así nuevamente una imagen de supuesta neutralidad en educación: se trataría de educadores sin representación ni político-partidaria, ni de los sectores del empresariado o trabajadores. Las autoridades habrían optado por no tener asesores políticos, sino técnicos.

Ninguno había sido formalmente convocado como representante, a ninguno se lo reconocía como representante, no se esperaba que tuviera mandato, que respondiera por sus opiniones ni que consultara o transmitiera a nadie. Que esto sucediera informalmente era inevitable, pero su participación era supuestamente a título personal, sin aspiraciones de representatividad ni de legitimidad.

Luego se verá que las Comisiones encargadas de elaborar los CBC de las diversas áreas, fueron armadas con criterios semejantes.

La Ley prevé sí dos Consejos consultivos del Consejo de Cultura y Educación formados por representantes (Art. 58):

"a) El Consejo Económico Social, integrado por representantes de las organizaciones gremiales empresarias de la producción y los servicios, la Confederación General del Trabajo y el Consejo Interuniversitario Nacional.

"b) El Consejo Técnico Pedagógico, estará integrado por especialistas designados por miembros del Consejo Federal de Cultura y Educación (artículo 54)<sup>9</sup> y dos especialistas designados por la organización gremial de trabajadores de la educación de representación nacional mayoritaria"

No ha sido objeto de indagación hasta el presente conocer el real funcionamiento de estas otras dos instancias.

#### **b) Los procedimientos**

En el mencionado Documento Serie 0 N° 1, se establecen tres circuitos de trabajo: a) técnico; b) federal; c) nacional.

El circuito nacional incluye las consultas a la sociedad, en lo referido a transformación curricular y capacitación y formación docente.

Acerca de la consulta a la sociedad, se dice en la página 11:

*"...consistirá en diseñar un cuestionario sobre los documentos emitidos a entidades de actuación en el ámbito nacional para que los respondan en un plazo no superior a un mes."*

*"La nómina de entidades de actuación en el ámbito nacional se ampliará con otras personalidades de actuación destacada, a quienes también se enviarán los documentos con el cuestionario para que lo respondan en el mismo plazo."*

Se dice que el proceso de elaboración de los CBC, limitado a las prescripciones de la Ley, hubiera sido muchísimo más cerrado, y en cambio se generó una amplia base de participación y legitimación.

El Documento Serie A N° 7, "Propuesta metodológica y orientaciones específicas para acordar Contenidos Básicos Comunes", también de Diciembre de 1993, especifica tres momentos de trabajo: acuerdos preliminares, divergencia necesaria y convergencia imprescindible.

En relación con la **divergencia necesaria**, se planea:

- a) "Recopilación de antecedentes" (jurisdiccionales)
- b) "Solicitud de bloques de contenidos a programas, proyectos, Uni

versidades, academias, asociaciones profesionales, cámaras empresariales, gremios, y otros;...."

c) "Contratación de trabajos",.., de especialistas.

Más adelante se aclara que ellos deberán ser "*de reconocido prestigio en la comunidad científica, con inserciones institucionales y sesgos profesionales o de enfoques diferentes.*" y que serán "*seleccionados por la Secretaría de Programación y Evaluación Educativa del Ministerio de Cultura y Educación*". Deberían producir documentos por disciplina o área, de acuerdo con el siguiente cronograma:

-Entrega de propuesta de enfoque de la disciplina, al 28 de febrero de 1994, para "ser compatibilizados en la Secretaría de programación y Evaluación Educativa con el aporte de su Comisión Técnico-Asesora y sometidos al proceso de Consulta Federal en el mes de abril de 1994", de modo de facilitar "tareas de diseño curricular y de capacitación docente en las jurisdicciones y también en el MCE.".

-Entrega de un mínimo de 5 y un máximo de 12 bloques de contenidos para la EGB, y una alternativa de profundización de los mismos para la Educación Polimodal, y para la transformación de la formación y actualización docente.

-Entrega del resultado de consultas a no menos de 10 colegas de la disciplina, que avale la propuesta.

-Se esperaban los aportes completos por disciplina hacia el 30 de abril de 1994.

Nótese lo apretado de los tiempos de producción para los especialistas.

Pero esto no era todo: paralelamente se elaborarían criterios para la planificación de diseños curriculares jurisdiccionales, los que serían distribuidos a las jurisdicciones antes del 30 de junio de 1994.

En relación con la **convergencia imprescindible**, se planea:

-Realizar en el 3er trimestre de 1994 la convergencia de los aportes reunidos por disciplinas y áreas.

-Realizar en el 4º trimestre de 1994 la compatibilización general.

En cuanto a la consulta federal, se deberían efectuar consultas a las jurisdicciones sobre las propuestas de CBC por áreas o disciplinas, para la EGB y para el Polimodal, entre julio y octubre de 1994, así como sobre la propuesta general de CBC.

Además, se realizaron seminarios con docentes, como pasos internos dentro del **círculo técnico**, "para incorporar su aporte al proceso de elaboración", en los siguientes tiempos:

-Los días 20, 21 y 22 de julio de 1994 para la EGB. Participaron

entre 350 y 400 docentes.

-Los días 7, 8 y 9 de septiembre de 1994, para el Nivel Inicial; participaron entre 60 y 70 docentes.

-Y por nota del 14/7/94 de la Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, se envían materiales a las jurisdicciones y se cita al seminario para debatir los contenidos del Polimodal, los días 21, 22 y 23 de septiembre; se hace referencia a nota previa del 31/8. Se anuncia que en el momento de inscripción al Seminario se entregarán más materiales de trabajo, previéndose un tiempo de lectura en el lugar.

En cuanto a la **consulta nacional** a las instituciones y personalidades, se pidieron opiniones por encuesta sobre las Orientaciones Generales, en diciembre de 1993. Sobre los criterios para la elaboración de Diseños Curriculares Compatibles entre julio y agosto de 1994, y sobre la propuesta de CBC para la Educación Argentina, en diciembre de 1994.

Es decir, el mismo ritmo acelerado se trasladaba a las otras instancias de consulta.

Las Asociaciones consultadas se calculan en el orden de las 200: no se integraron los gremios, tampoco las Comisiones de Educación de los partidos políticos; CTERA envió una nota, e hicieron llegar opiniones la UIA, la CGT, organismos religiosos, etc. La consulta solicitaba respuestas en el plazo de dos meses, pero las entidades consultadas solían tener mecanismos de consulta a sus bases que muchas veces requerían más tiempo.

Informar, sensibilizar, promover la participación, generar debates y propuestas en organizaciones sindicales, profesionales y populares no puede pensarse como un trámite expeditivo y a término. Si además se quisieran oír otras voces generalmente ausentes en los procesos de elaboración de políticas y contenidos curriculares, habría que pensar en mecanismos de inclusión que disminuyeran la presencia de obstáculos materiales tan reales como las desigualdades en las condiciones cotidianas, y en el tiempo para la reflexión.

En algunos casos hubo respuestas, en otros, notas de acuse de recibo.

También se hizo una encuesta por los diarios y otra telefónica.

En función de la elaboración del producto, los pasos habían sido cumplidos.

Así pudo decirse que este tipo de trabajo que en otras partes del mundo se hace en cinco años, en la Argentina logró cumplirse en uno.

En este sentido es interesante una reflexión de Bourdieu, quien afir-

ma que hay un vínculo entre el pensamiento y el tiempo, y nos recuerda de Platón que cuando se está atenazado por la urgencia no se puede pensar (Bourdieu, P., 1997).

Resulta lamentablemente aplicable para estas circunstancias una cita de Marx:

*"es evidente que la "burocracia" es un tejido de ilusiones prácticas o la "ilusión del Estado" "* (Marx, C., 1946: 107)

*"..ella quiere hacerlo todo, esto es, hace de su voluntad la causa primera...El burócrata ve en el mundo a un simple objeto de su actividad."* (Mane, C., 1946: 108)

Pero lo que para los técnicos ya está resuelto, en la sociedad y entre los actores de la educación es una tarea a abordar. Para los docentes, los padres, los sectores científicos y culturales que sostienen distintas visiones y creencias, las transformaciones curriculares no pueden asumirse como un producto último, máxime cuando apenas se han asomado a su gestación.

Una concepción distinta es posible, si se piensan los procesos de elaboración cultural como *"la determinación común de significados a cargo de todas las personas, actuando, unas veces, como individuos, y otras, como grupos, en un proceso que no tiene un final concreto y que nunca puede darse por finalizado ni completado. En este proceso común, lo único absoluto será la apertura permanente de los canales e instituciones de comunicación, de manera que todos puedan y a todos se les ayude a contribuir."* (Williams, R., citado en Apple, M. W, 1996: 66)

Resulta sumamente significativo que en momentos en que se generan profundos cambios curriculares modernizadores, que remueven contenidos arcaicos y anquilosados por décadas, en un proceso en el que el Estado lejos de estar ausente juega un papel regulador de primer orden, amplios sectores, que incluyen a universitarios y docentes, aparezcan oponiéndose. Y esto no sólo porque los cambios forman parte de un proyecto general neoconservador, sino porque su proceso de elaboración es culturalmente elitista. Esta oposición contiene más que lo aparente: es reveladora de un reclamo de democratización de la relación estado-sociedad, y de la ampliación y democratización de una versión cultural iluminista estrecha, que divide a la sociedad "en dos partes".<sup>10</sup>

Con todo, y a pesar de todas las posibles observaciones, contenidos incombustibles fueron formalmente modificados en un par de años. Corresponde entonces analizar también los resultados.

### **c) Los resultados**

La Comisión Técnica Asesora era un espacio de diálogo, no necesariamente de acuerdos.

En el caso de la elaboración de los CBC para cada área o disciplina, cada capítulo se armó también prestando atención al equilibrio y al pluralismo, de modo que se convocaron especialistas de distintas orientaciones científicas e ideológicas, y de distintas procedencias institucionales: de dependencia pública o privada, laicos o confesionales, etc. En total fueron convocados unos 70 consultores, quienes extendieron las consultas a 600 especialistas.

No se intentaron zanjar las diferencias.

Se prometió, y así se hizo, publicar los diversos aportes sin distorsiones en una antología.<sup>11</sup>

No se buscaba una propuesta de concertación, muy probablemente imposible en el terreno científico, sino una propuesta elaborada con consulta y participación.

El equipo técnico, en particular el coordinador de cada Capítulo, fue el responsable de la compatibilización posterior.

El objetivo fue intentar lograr que no hubiera excesivas oposiciones, lo que obligaba a un nivel de generalidad, y a veces dilución de las diferencias, que permitiera consensos.

En su Resolución N° 39 de noviembre de 1994, el Consejo Federal de Cultura y Educación aprueba por aclamación, en virtud del Art. 66, inciso a, de la Ley Federal de Educación, estos Contenidos Básicos Comunes que deberán servir "de base para los Diseños Curriculares Provinciales, los que se adecuarán a los mismos o se reelaborarán a partir de ellos" (*Contenidos Básicos Comunes para la Educación General Básica, M.C.y E. de la Nación, C.F.C. y E. 1995*).

Llama la atención la aprobación por aclamación, que remite a una unanimidad en la que no se hacen evidentes las disidencias, a diferencia de los acuerdos en los que se manifiestan mayorías y minorías, los que sí permiten visualizar que ha habido debate, ganadores y perdedores. (Bobbio, N., 1981: 43)

El análisis sustantivo de las propuestas de contenidos excede las posibilidades de este trabajo.

## **Problemas o interrogantes abiertos**

La exposición precedente acerca de los protagonistas y los procedimientos, tanto de la realización del Congreso Pedagógico Nacional como de elaboración de los CBC, deja abiertas algunas problemáticas, sin que se vislumbren aún la explicitación de respuestas racionalmente fundadas y pragmáticamente consensuadas.

Podemos ahora retomar el interrogante acerca de cuáles son los mecanismos por los que se conforma la voluntad general, los intereses generales, los que podrán tanto incorporar como modificar o negar intereses sectoriales y parciales. ¿Quiénes concurren a configurar lo público?

"La sociedad", cuando llega a ser compleja y heterogénea social y culturalmente, debería poder participar tanto en forma directa, como mediatizada por organizaciones en las que cristalizan su historia, su cultura, sus saberes y tradiciones. En forma directa, en límites geográficos en los que sea posible deliberar, ejecutar, y hacerse responsable por las consecuencias. Los mecanismos de delegación y representación se acrecientan en cambio en ámbitos mayores.

Por una parte es necesario reconocer la especificidad de los temas y problemas educativos, que si bien están atravesados indefectiblemente por lo político ideológico, no pueden reducirse a lo político. Educadores, padres, alumnos, trabajadores, debaten a diario cuestiones escolares y educacionales que les afectan en forma directa y permanente. ¿Puede lo político ideológico absorber las más diversas cuestiones de la vida social y demarcar respuestas? Constituye un avance cultural el pensar que no, que por el contrario es positiva la retracción de lo político en ciertos temas; pero además es necesario, al aceptar y entender las limitaciones de lo político, abrir espacios a nuevas formas de participación en los problemas cotidianos.

¿Debe la intervención política partidista mantenerse al margen del debate y la toma de decisiones de los problemas educativos? Esto es absolutamente antidemocrático e imposible, y en realidad la opción sólo puede darse entre intervención velada o transparente. El ámbito por excelencia de intervención política partidista, aunque no el único, suele ser el **Poder Legislativo**. Y probablemente muchas cuestiones que actualmente deciden los técnicos a nivel del Poder Ejecutivo, deberían pasar a la órbita del Poder Legislativo.

Por otra parte, la representación política no reemplaza ni impide la participación sectorial, estamental o corporativa; históricamente, y en

especial desde la modernidad, en muy diversas latitudes, plasmada en los **consejos**, consultivos y ejecutivos. La educación argentina ha tenido una importante experiencia de consejos, digna de ser estudiada y retomada: el Consejo Nacional de Educación, los consejos distritales, el CONET, los consejos universitarios, los consejos de escuela, etc.

Pero hay además una dimensión científico técnica de la educación, que no puede someterse a la regla de mayoría ni al consenso, y se refiere tanto a aspectos de contenidos (por ejemplo, lo que el mundo académico sostiene que debe enseñarse) como procedimentales (por ejemplo, metodología de la elaboración curricular) y que son "reivindicadas por los expertos como cotos de caza" (Bobbio, N., 1981: 50/51). Como esto es cierto, y al mismo tiempo es cierto que de aquí al despotismo ilustrado hay sólo un paso, el problema consiste en moverse entre estos dos órdenes de verdades, contradictorias, sin que ninguna deje de ser válida.

En el caso del currículum, el problema, excediendo los más prolíficos dibujos, como proceso y como praxis, se dirime en el diálogo entre especialistas y no especialistas, o entre especialistas de distinto grado, exigido por su propia puesta en marcha, es decir por su carácter abierto y procesual.

Existe además, más allá de las fronteras partidarias, la necesidad de delimitar qué ideologías pueden integrar una propuesta de educación pública y cuáles no. Este tema también excede el presente trabajo, pero en principio en educación, en toda la historia de los sistemas nacionales de enseñanza, la línea demarcatoria no remite a ninguna ideología en particular, y reconoce, en cambio, un sólo límite: el que se da entre ideologías críticas y dogmáticas.

En esta complejidad de determinaciones, experiencias y aspiraciones, el mejor camino no puede ser trazado previamente por ningún discurso acabado; sin embargo, tampoco es un comenzar desde el principio, ni a ciegas.

Además, no depende sólo de nuestros conocimientos sociales y políticos, sino de las correlaciones de fuerza que se dan en la sociedad, cuyo movimiento no puede dejar de intervenir en los procesos educacionales. Y que hoy parece ser distinto al de hace una década.

## **Referencias bibliográficas**

- AGOSN, H. P., 1981: "Para una *democracia renovada*", en Revista Anales N°2, Buenos Aires.
- BOBBIO, N.: 1981: "*La regla de mayoría: límites y aporías*", en Revista Agora AÑO 4 N° 8, Buenos Aires, 1998.
- BOURDIEU, P., 1997: "*Sobre la televisión*". Editorial Anagrama, Barcelona.
- CONTENIDOS BÁSICOS COMUNES PARA LA EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. República Argentina, 1995.
- DE LELLA, C. Y KROTCH, C.P. (compiladores), 1989: "*Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y perspectivas*". Editorial Sudamericana. Instituto de Estudios y Acción Social, Buenos Aires.
- DELICH, F., 1985: "*Pacto corporativo, democracia y clase obrera*", en A.A.V.V.: Los límites de la democracia, Vol 2., IDES-CLACSO, Buenos Aires.
- DOCUMENTO SERIE 0 N° 1, ANEXO 1: "*Metodología para acordar aspectos prioritarios para la aplicación de la Ley Federal de Educación*". Ministerio de Cultura y Educación. Consejo Federal de Cultura y Educación.
- DOCUMENTOS PARA LA CONCERTACIÓN. SERIE A, N° 7. Diciembre de 1993: "*Propuesta metodológica y orientaciones específicas para acordar contenidos básicos comunes*" Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa.
- EZPELETA, J. Y ROCKWELL, E., 1987: "*Escuela y clases subalternas*", México.
- MARX, C., 1842: "*Crítica de La filosofía del derecho de Hegel*". Editorial Claridad, Buenos Aires, 1946.
- O'DONNELL, G, 1977: "*Apuntes para una teoría del Estado*". Documento CEDES-CLACSO N° 9, Buenos Aires
- WEBER, M., 1977: "*Economía y Sociedad*". F.C.E., Bogotá

## **Notas**

<sup>1</sup> El presente trabajo resume una parte de los desarrollos teóricos del Proyecto de Investigación "Imbricación de lo público y lo privado en los actuales procesos de Diseño y Desarrollo curricular", con sede en el I.I.C.E. (Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Fac. de Filosofía y Letras, UBA)

*Educación, ciudadanía y democracia*

- 2 "Los pobres, los seres comunes, los no privilegiados son, cuando se reconocen colectivamente como tales, el pueblo o lo popular". (O' Donnell, G., 1977:44) "...la subcomunidad dentro de la nación, constituida por los menos favorecidos, a los que razones de justicia sustantiva llevan a atender específicamente." (O'Donnell, G., 1982:19)
- 3 "El estado demarca a una nación frente a otras en el escenario internacional". "Ser miembro de una nación es verse como integrante de una identidad colectiva superior a los clivajes de clase. Pero también es sustentar la expectativa de que sus intereses no serán sistemáticamente negados y de que se tiene título a ser beneficiario -concreta y reconociblemente- del interés general que las instituciones estatales afirman servir." (O' Donnell, G., 1977:pp 39-42)
- 4 Se trató de una investigación desarrollada desde el I.I.C.E. (Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Fac. de Filosofía y Letras, UBA) entre los años 1987-1990, subsidiada por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UBA y por CONICET.
- 5 Los subgrupos estudiados fueron: 1)docentes de contexto sociocultural bajo; 2)padres de contexto sociocultural bajo; 3) docentes de contexto sociocultural alto; 2)padres de contexto sociocultural alto.
- 6 Documento " Metodología para acordar aspectos prioritarios para la aplicación de la Ley Federal de Educación" ( Serie 0-N°1, Ministerio de Cultura y Educación-Consejo Federal de Cultura y Educación).
- 7 La mayoría sustancial se refiere al gobierno de "los más", de "los muchos", de los pobres, como sujeto colectivo del poder político en la democracia; alude a cuántos gobiernan; y no a un procedimiento de conteo acerca de cómo gobiernan. (Bobbio, N., 1981)
- 8 Este tipo de participación de los miembros de la Comisión Técnica Asesora, correspondería a la que M. Weber llama "representación libre". El "representante" puede haber sido "elegido" o "designado", en este último caso formalmente o de facto, y "...no está ligado a instrucción alguna, sino que es señor de su propia conducta. Sólo necesita atenerse con carácter de deber moral a lo que son sus propias convicciones objetivas, pero no a tener en cuenta los intereses particulares de sus delegantes." Se "...convierte así en el "señor" investido por sus electores y no en el "servidor" de los mismos" (M. Weber, 1977: 309) Este tipo de representación sería típica para los cuadros administrativos; ministros, secretarios de estado, subsecretarios.
- 9 El Art. 54 establece quiénes son los miembros del CFE: el ministro nacional, los ministros provinciales y un representante del CIN.
- 10 Referencia a la "3<sup>a</sup> Tesis de Marx sobre Feuerbach", en la que Marx critica "la división de la sociedad en dos partes, una de las cuales está por encima de la sociedad" y recuerda que "el propio educador necesita ser educado".
- 11 En 1996 fueron publicados todos los aportes, por área, en ocho tomos llamados "Fuentes"

# **Democracia, especialistas, e intereses particulares, en la transformación educativa**

## **I. Introducción**

La década del 90 estuvo marcada por rápidos cambios modernizadores en la educación latinoamericana, impulsados desde los gobiernos y los organismos internacionales.

Las reformas emprendidas han provocado el rechazo de los gremios docentes, de los estudiantes, y las críticas de vastos sectores intelectuales y universitarios, ante la posibilidad de que concluyan aportando a una sociedad más estratificada, marcada por la exclusión de los grupos marginados y de la diversidad sociocultural. Pero por otra parte, han despertado de su quietud al sistema educativo, provocando una mezcla de expectativas, esperanzas, desasosiego e incertidumbre en padres y docentes.

Refiriéndose a México, C. Fuentes dice que la educación tiene, en el modelo vigente, la función de ser "*base de un nuevo tipo de progreso veloz, global e inmisericorde con los que se quedan atrás*", y que es necesario luchar en cambio por un **progreso incluyente y crítico** (Fuentes, C., 1997) (El subrayado me pertenece)

En nuestro país estos cambios contienen tanto elementos progresistas como reaccionarios. Algunos, como la extensión de la escolaridad obligatoria, la actualización de los contenidos de la enseñanza y la vinculación de la educación con el mundo del trabajo, formaban parte de las plataformas de los partidos y fuerzas progresistas desde hacia décadas. Otros, integran un perfil de medidas que siempre había sido rechazado: la transferencia de los servicios a las provincias, los avances de la Iglesia dentro del aparato estatal, el énfasis en un modelo de excelencia excluyente. Pero sobre todo, han despertado oposición los tiempos y los procedimientos de implementación de los cambios, la radiografía de los interlocutores privilegiados y los ausentes.

Ante estas transformaciones resulta pertinente preguntarse "¿a quiénes pertenece la autoría de estos cambios?", o "¿quiénes concurren a

definir y aplicar una política pública en educación?"

Que los cambios se incluyan en un proyecto global neoconservador, no exime de la necesidad de estudiar cómo se desarrollaron y desarrollan, cuáles son sus protagonistas y procedimientos, en qué medida la conquista de gobiernos elegidos democráticamente ha logrado o no incidir en la democratización de la gestión educativa. Y a la inversa, proyectar en qué medida profundos cambios en la democratización de la gestión educativa pueden extenderse a otras esferas de la vida democrática del país.

El campo educativo es particularmente apto para la generación de innovaciones institucionales que profundicen la democracia, para el desarrollo de la iniciativa popular, para la aplicación de formas de democracia directa y de autogestión a nivel local, combinadas con formas representativas en jurisdicciones cada vez más amplias. Constituye de hecho un vasto ámbito de cruce de intereses y actores sociales, de propuestas, y de emprendimientos prácticos que son verdaderos experimentos naturales.

La educación interesa a la vida cotidiana familiar, a las políticas nacionales y a las relaciones globalizadas entre los estados.

En Argentina involucra casi a 10 millones de personas; es un ámbito privilegiado de la política cultural, de la configuración del futuro desde el presente por medio de la formación de las nuevas generaciones, y un espacio en el que es posible ensayar anticipadamente formas de participación, renovación y ampliación de la democracia.

## **II. El Estado y lo público**

La evolución política de los últimos años ha erosionado la figura del Estado que en su relación ideológica con la sociedad intentaba mostrarse neutro, supuestamente al margen o mediador desinteresado entre las partes, único depositario de los intereses generales y públicos, frente a los intereses particulares y privados.

Los procesos de "reforma del Estado" plantearon la necesidad de reestudiar esta problemática también para la educación, portadora de la antinomia entre lo público y lo privado desde la organización de los sistemas nacionales de enseñanza.

Un Estado aparece como realmente nacional cuando logra amalgamar intereses particulares diferentes en un Proyecto Nacional único, reconocido como propio por diversos sectores, y cuando ninguna socie-

dad parcial es superior a su soberanía. Y esto se logra tanto por imposición de la voluntad de las mayorías sobre las minorías - por vía electoral, parlamentaria -, como por concesiones y concertación de intereses entre partes con igual capacidad o poder negociador, de modo que la concertación no encubra una imposición.

El principio de mayoría y el compromiso entre partes son, según Bobbio, dos procedimientos distintos para la formación de una voluntad colectiva. En el primer caso, hay ganadores y perdedores. En el segundo, concesiones y beneficios mutuos. (Bobbio, N., 1981)

Por uno u otro camino, esto es lo que pudieron hacer nuestros Estados Nacionales entre fines del siglo XIX y las décadas de posguerra, en un proceso de secularización de la vida pública que exigía establecer claras líneas de demarcación con la Iglesia, sociedad parcial corporativa que le disputaba -y le disputa- áreas de competencia.

El Estado liberal nunca se propuso detentar el monopolio de la educación. Si organizar el sistema de educación pública y regular el funcionamiento del sector privado, los alcances y límites de participación de la Iglesia y los particulares. (Bravo, H., 1982; Pavigliantti, N., 1992)

En estos procesos lo público quedó asociado exclusivamente a lo estatal<sup>1</sup>

Lo que existe actualmente dentro de la esfera pública estatal es la participación -mixta e indiscriminada-, de instituciones públicas y privadas en los procesos de elaboración de políticas públicas, destinadas a los ámbitos público y privado. Los procedimientos de concertación consisten en juegos de presiones en los que ni la participación sectorial ni la partidaria están reglados, y en consecuencia no existen mecanismos legítimos para la expresión de las mayorías sustanciales, para la construcción de una política pública democrática y popular.

El seguimiento de los procesos de elaboración de los nuevos Contenidos Básicos Comunes, por ejemplo, permite constatar la participación abierta, casi oficial, de sectores de origen "público" y "privado" en la selección de contenidos destinados a la esfera "pública", redefinida como "de gestión estatal y privada".

Esta realidad obliga a retomar el debate acerca de lo público y lo privado, concebidos por el liberalismo como mutuamente excluyentes.<sup>2</sup>

Que sociedades parciales, como la Iglesia o las corporaciones económicas, hayan tenido en distintos períodos mayor o menor peso al interior del Estado, es una clara muestra de que lo "público estatal" no es simple y naturalmente expresión de la voluntad pública general, que el Estado no es sin más ni más de todos por igual.

El crecimiento de la presencia de estos sectores en los actuales procesos de transformación educativa, exige replantear vigorosamente que **lo estatal debe ser público y democrático**, es decir, al servicio de las mayorías y determinado por las mayorías.

Y que no se puede "... *imaginar una sociedad democrática sin un Estado que controle los centros de poder privado y opere sobre las desigualdades sociales.*" (Bresser Pereira, L.C., 1998)

Al mismo tiempo, lo estatal no agota la esfera pública, puesto que la sociedad presenta un sinnúmero de entidades que desarrollan actividades sociales, corporativas o voluntarias y solidarias, las que podrían tener voz en los organismos consultivos del Estado y enriquecer la prestación del servicio público estatal. Y entidades particulares de producción de bienes y servicios públicos, que pueden desplegar su actividad social fuera del Estado aunque reguladas por el Estado y controladas públicamente.

El CLAD (Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) ha fomentado la realización de una serie de trabajos de investigación y reuniones acerca de lo público no estatal en la reforma del Estado. Resultado de estas actividades es la publicación compilada por L. C. Bresser Pereira y N. Cunill Grau, en la que se plantea la necesidad de reconceptualizar y revalorizar lo público, y se estudian los nuevos desarrollos de lo público no estatal, en su doble dimensión como control social y como forma de propiedad. Se exploran los espacios de la democracia directa para el control de los espacios públicos, y la posibilidad de una forma ni privada ni estatal, financiada por el Estadó, de ejecutar los servicios públicos garantizados por el Estado. (L. C. Bresser Pereira y N. Cunill Grau, 1998)<sup>3</sup>

Diversos autores concluyen que lo público no estatal será una dimensión clave de la vida social en el siglo XXI.

Entre los aspectos más polémicos de estos planteos y propuestas, puede mencionarse que:

-Puede generarse una tendencia a abandonar la lucha por el cumplimiento de los deberes del Estado con la sociedad, y reemplazarla por nuevas ilusiones depositadas en la sociedad civil a espaldas del Estado, justo en momentos de restricción de la actividad pública estatal y de la necesidad de reconstruir el Estado y fortalecerlo.

-Una revitalización de las democracias exige también fortalecer las instituciones políticas clásicas, representativas.: los partidos, los parlamentos, y la política misma. (Laclau, E., 1996)

-Pueden generarse tensiones nuevas entre las organizaciones públi-

cas no estatales, el Estado, los partidos políticos,y el sector privado lucrativo.

-La delegación de funciones estatales en instituciones públicas sociales, no privadas, puede implicar una forma encubierta de privatización, más que una democratización de la política..

Reconociendo la importancia de estos aportes en relación con lo público no estatal, consideramos que, en el caso de la educación como servicio público, es necesario continuar aportando teórica y prácticamente, a la construcción de lo *público estatal*.

Mientras que lo privado es sustraído a las deliberaciones y decisiones públicas - la ciudadanía no puede ejercer sus derechos para decidir, por ejemplo, la orientación política de la Iglesia y de las corporaciones -, el Estado se concibe en cambio como ámbito de construcción, expresión y ejercicio potencial de los intereses generales - no deudores de lo particular -, y, además, como ámbito potencial de expresión de los intereses mayoritarios, o de la mayoría sustancial, es decir, los intereses democráticos, de los pobres, del pueblo, o populares {Bobbio, N., 1985; O'Donnell, G., 1977}.

La contradicción constitutiva de este órgano de dominación particular de clase, que debe fundar su soberanía en la voluntad mayoritaria, permitir formalmente su expresión más perfecta, y contenerla cuando se hace posible o necesario un acuerdo político y social, genera un territorio en disputa permanente entre intereses encontrados, una arena propicia para luchar por la construcción de una voluntad democrática.

Pero en la conducción educativa, como en otros ámbitos, no está siempre presente el carácter público del Estado como representante y como ejecutor de la voluntad de la mayoría sustancial.

Cuáles fueron los sectores incorporados a la toma de decisiones y cuáles no en los procesos de transformación educativa, remite a la dinámica de la relación de fuerzas en la sociedad, más que a dibujos institucionalistas acerca de la participación.

En la actualidad, al interior de la gestión pública estatal no encuentran vías de expresión las voces y los intereses de los docentes, los padres y los alumnos, como tampoco las de los trabajadores urbanos y rurales, los desocupados, las poblaciones marginadas, los aborígenes, los adultos analfabetos y analfabetos funcionales.

¿Cómo modificar un régimen compartimentado entre "macropolítica", o el mundo de las élites, donde se toman las grandes decisiones de las políticas nacionales y la "micropolítica" de sujetos y organizaciones sociales limitada a las parcialidades locales?

## ***Educación, ciudadanía y democracia***

### DIMENSIONES DE LA PARTICIPACIÓN

En el proceso de gestación y desarrollo de una política educativa "pública", en el último lustro, desde la aprobación de la Ley 24.195, podemos enunciar dos aspectos del problema de la participación.

El primero, relativo al **quiénes**, reconoce a su vez dos tensiones:

a) La que se da entre los intereses parciales, y el interés general mayoritario o democrático; esta tensión alude a la amplitud de la participación o de las convocatorias.

b) La que se da entre los especialistas y funcionarios por un lado, y el conjunto de quienes quisieran y podrían participar desde sus saberes más activamente; esta tensión alude a la comunicación y al diálogo entre saberes cuantitativa y cualitativamente diversos.

El análisis de ambas tensiones revela que al interior del Estado asistimos a un proceso de "privatización" de organismos y políticas públicas, doblemente apropiadas por las corporaciones privadas y por la acción técnico - burocrática.

El segundo aspecto, referido al **cómo**, alude a los procedimientos republicanos y democráticos de consenso, y podría enunciarse de la siguiente manera:

Si los procedimientos empleados hasta ahora han sido arbitrarios desde el punto de vista republicano y no garantizan una real participación en la gestión de los asuntos educativos, más bien favorecen el avance sectorial privado o el manejo de los asuntos educativos por expertos, ¿cuáles podrían ser los mecanismos alternativos, de participación política y social, republicanos - representativos o directos -, en el gestionamiento público estatal de la educación, que sí permitan la expresión de las mayorías, o la constitución de un "nosotros" democrático?

En otros términos.

Dado un determinado marco jurídico al que se arriba por vía representativa partidaria -constituyente o legislativa-, cómo se desarrollan los procesos de participación de la sociedad civil en la sociedad política (en el Estado como gobierno, en el Poder Ejecutivo) y en la gestión pública de las instituciones escolares estatales territorialmente, y cómo podrían desarrollarse en función de la ampliación de la democracia?

Si nos centráramos sólo en el cómo, nos limitaríamos al aspecto formal, procedural de la democracia, desestimando quiénes participan, quiénes son beneficiados y quiénes perjudicados, quiénes excluidos, a través de determinadas políticas públicas.

Si nos centráramos sólo en el quiénes, en el aspecto sustancial de la democracia, perderíamos de vista cómo hacer para incidir en los acontecimientos y generar políticas.

El cómo remite necesariamente a la acción, a la posibilidad de incidir pragmáticamente.

Las reflexiones sobre el quiénes y sobre el cómo, deberían contribuir a la ampliación de la democracia, a una democracia renovada, participativa, que supere en el siglo XXI las limitaciones que acusan las democracias del siglo XX.

En educación, como en otros ámbitos sería posible pasar del malestar en la democracia a la democracia renovada, a través de la participación cívica en su gestión y gobierno, pero ello exige serios desarrollos teórico-prácticos.

### **III. Estado y Sociedad**

Desde mediados de los años 70' se viene apelando en América Latina a la noción de Sociedad Civil como reservorio de posibilidades democráticas (Lechner, N., 1994). Esta noción remite necesariamente a su opuesto lógico, la Sociedad Política. Una constituiría la sede de lo público, general, estatal, la otra el ámbito de lo privado, sectorial, particular.

La separación entre Estado y Sociedad Civil propia del capitalismo (O' Donnell, G., 1977), equivalente a la separación entre las esferas económica y política; la despolitización de la Sociedad Civil, la centralidad del Estado en la vida social, y el privilegio de las formas de participación representativas, parecen mostrar en la actualidad sus limitaciones y parcialidades. Y reclaman una politización de la economía o extensión de la ciudadanía y la soberanía a la esfera económica, una repolitización de la Sociedad Civil, y nuevas formas de expresión de ciudadanos y habitantes no limitadas solamente al voto periódico ni a las formas representativas.

Por otra parte, cuando se alude a los procesos de democratización, es necesario tener en cuenta no sólo la democracia política, sino la democratización del derecho al trabajo, al consumo, a la cultura, es decir, la democratización del orden económico y social en su conjunto.

## ***Educación, ciudadanía y democracia***

### **ESCENARIOS, ACTORES, PROCEDIMIENTOS Y ASUNTOS**

En nuestro país la transformación educativa iniciada en 1993 con la aprobación de la Ley Federal de Educación, ha consistido sobre todo en la transformación de las estructuras del sistema educativo (ciclos) y de los contenidos de la enseñanza; pero alcanza también a orientaciones didácticas, institucionales, reformulación del papel de directivos y supervisores, entre otros aspectos.

¿En qué canales institucionales, en qué ámbitos de la arena pública, a través de qué actores, se desarrollan los Juegos de fuerza que dan por resultado la generación de políticas públicas? ¿Qué juegos de fuerzas producen modificaciones durante su aplicación o ejecución, cómo y quiénes ejercen el control público sobre las políticas y los servicios públicos?

Los procesos de la actual etapa exigen repasar el "a b c" de la república.

En la sociedad política, ámbito de alcances y limitaciones específicos, se recorta el Estado con sus esferas Legislativa y Ejecutiva.

La ciudadanía, en forma representativa, detenta la soberanía de legislar. En esta instancia juegan un papel central los partidos políticos, como baluartes del funcionamiento democrático.

El Poder Legislativo es el espacio donde la voluntad ciudadana soberana, a través de corrientes políticas de opinión o partidos, fija los lincamientos, funda o instituye una determinada política. Es el ámbito por excelencia de intervención política partidista, aunque no el único.

Los partidos - que actúan abiertamente a nivel parlamentario-, atraviesan además el conjunto de la sociedad, y se expresan a través de sus miembros - en forma abierta o no - entre los funcionarios del Poder Ejecutivo, en las organizaciones de la sociedad civil, entre los padres, docentes y, en los niveles educativos medio y superior, también entre los alumnos de las instituciones escolares; sería antidemocrático que así no fuera.

Pero la educación no puede ser tratada sólo políticamente.

En otra instancia de la Sociedad Política, al interior del Poder Ejecutivo o aparato de gobierno, actúan los funcionarios y los especialistas, doblemente determinados por su función científico - profesional y su posición ideológico - política.

Frente al Estado - aunque también incorporada parcialmente al Estado - se encuentra la Sociedad Civil, que llega hasta los límites de la sociedad doméstica y en ciertas zonas se entremezcla con ella.

Una amplia gama de organizaciones corporativas, gremiales, culturales, voluntarias, solidarias, de defensa de intereses y derechos han jugado de hecho un papel en la educación, tradicionalmente y en la actualidad. Ellas pueden intervenir a todo lo largo del tejido social renovando la participación de los ciudadanos y habitantes en la orientación y el manejo de los asuntos públicos.

Por otra parte, tienen relevancia propia las distintas cuestiones o temas sobre los cuales se formulan políticas públicas, qué clase de asuntos se someten a la transparencia y el debate, y el grado de intervención posible o "permitido" en cada uno de ellos.

En lo que sigue, analizaremos lo público y lo privado en educación en dos escenarios parciales: la parcialidad de la Sociedad Civil, y la parcialidad del Poder Ejecutivo como ámbito público estatal.

#### LA SOCIEDAD CIVIL

A partir del siglo XIX, en particular desde Hegel y Marx, pasó a utilizarse el término "sociedad civil" para designar a la esfera de relaciones sociales diferente de la esfera de las relaciones domésticas y de las relaciones políticas, ubicada entre la sociedad doméstica (familia) y la sociedad política o Estado. Se utilizó para designar la contraposición, desconocida previamente, entre una esfera política y una esfera no política de la vida social. (Bobbio, N., 1985)

Según Bobbio es posible reconocer dos conceptualizaciones en el uso del término Sociedad Civil como ámbito de lo no-estatal:

a) Su identificación con lo pre-estatal : antes del Estado existen diversas formas de asociación que los individuos establecen entre sí para satisfacer sus más diversos intereses y sobre los cuales el Estado se sobrepone para regularlas, pero sin obstaculizar su desarrollo e impedir su renovación continua. En este sentido el concepto designa asociaciones que son una pre-condición del Estado, designa a lo que todavía no es estatal.

b) Su identificación con lo anti-estatal, como antítesis o alternativa frente al Estado. En este sentido tiene una connotación axiológicamente positiva, como lugar donde se desarrollan las expresiones de cambio de las relaciones de dominio, donde se forman los grupos que luchan por la emancipación del poder político, donde adquieren fuerza los llamados contrapoderes.

#### ***Educación, ciudadanía y democracia***

Los aportes de Gramsci son un hito clásico para el análisis de la sociedad civil. Gramsci estudia en la "sociedad civil" el funcionamiento de los "aparatos privados de hegemonía". Incluye en la sociedad civil al sistema privado de producción y todos los aparatos ideológicos y culturales de clase, y reconoce en los aparatos de hegemonía una doble dimensión: económica y político-cultural. La sociedad civil sería así uno de los ámbitos de construcción de la hegemonía - consenso y dirección política y moral - a través de un conjunto complejo de instituciones, de ideologías, de prácticas y de agentes.(Buci Glucksman, Ch., 1978)

En la evolución del pensamiento político latinoamericano, Lechner advierte acerca de las actuales invocaciones a la sociedad civil contrapuesta al estado, lo que pone en escena un antiestatismo justo en momentos de retracción de la actividad productiva y de servicios desempeñada por el Estado. Y propone no oponer sociedad civil a Estado, sino consolidar el sistema político institucional a través de la participación ciudadana y popular. (Lechner. N., 1994)

La sociedad civil, a su vez, no puede ser idealizada como un espacio homogéneo no contaminado por intereses económicos ni políticos.

*"En una primera aproximación se puede decir que que la sociedad civil es el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos. Los sujetos de estos conflictos y por tanto de la sociedad civil, precisamente en cuanto contrapuesta al Estado, son las clases sociales, o más ampliamente los grupos, los movimientos, las asociaciones, las organizaciones que las representan o que se declaran sus representantes; al lado de las organizaciones de clase, los grupos de interés, las organizaciones de diverso tipo confines sociales e indirectamente políticos, los movimientos de emancipación de grupos étnicos, de defensa de derechos civiles, de liberación de la mujer, los movimientos Juveniles, etcétera. Los partidos políticos tienen un pie en la sociedad civil y el otro en las instituciones..."* (Bobbio, N., 1996:43)

Al interior de la sociedad civil, es posible diferenciar grupos de intereses parciales y grupos de intereses privados. Por ejemplo:

1) Las empresas o el sistema privado de producción mercantil, lucrativo, de bienes y servicios.

2) Las organizaciones corporativas religiosas, o de clase, profesión, estamento, representantes siempre de intereses particulares frente a lo general.

3) Diversas Organizaciones Pùblicas No estatales, entre las que se cuentan las ONGs, orientadas hacia la defensa de valores básicos, organizaciones de ayuda y caridad, fundaciones de origen empresarial, estatal o religioso; organizaciones de Servicios Pùblicos no estatales, por ejemplo, productoras de servicios sociales de salud y educación, etc. (Bresser Pereira, L.C. y Cunill Grau, N., 1998)

¿Cómo y hasta dónde o se hacen oír las voces y presiones de las organizaciones corporativas u ONGs, dónde y en torno a qué problemas se producen los encuentros, y cuál es su capacidad diferencial de incidencia? ¿Cuáles han sido incorporadas desde un principio a los procesos de transformación educativa y cuáles fueron quedando al margen?

En el espacio público educativo estatal, la Sociedad Civil se hace claramente visible en dos extremos: en la elaboración de las políticas oficiales, y en la institución escolar - en el nivel *territorial* -, donde se encuentran las orientaciones de trabajo pedagógico y educativo "que bajan" de la sociedad política, con los intereses de diversas instituciones de la sociedad civil y con la opinión pública de padres, de alumnos, de familias, que son afectados y debaten a diario problemáticas educativas, en mayor o menor coincidencia con las políticas estatales. Es decir, como prolongación, o no, de la política y el programa estatal (Althusser, L., 1974; Gramsci, A., 1975).

Allí, en el nivel territorial institucional, se procede a una nueva síntesis entre lo público y lo privado, por procedimientos más reglados o más espontáneos.

Estos procesos requieren un enriquecimiento de la cultura política en su dimensión subjetiva, tanto para vencer el desinterés, el escepticismo y las inhibiciones hacia la participación como para el establecimiento de diálogos no autoritarios. (Nun, J., 1986; Texier, J., 1993)

#### INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN SECTORIAL

¿Es posible encontrar formas racionales y transparentes para la participación de los intereses sectoriales?

Si la representación política partidaria legislativa es el ámbito de constitución de los intereses ciudadanos generales, los consejos parecen ser los órganos de expresión de intereses sectoriales, estamentales o corporativos.

Consejos y especialistas confluyen en el ámbito del Poder Ejecutivo,

### ***Educación, ciudadanía y democracia***

nacional o jurisdiccional, pero los Consejos se extienden además hacia abajo, hacia las bases de la sociedad.

En la educación argentina existe una larga tradición de consejos: el Consejo Nacional de Educación establecido por la Ley 1420, el CONET, los consejos universitarios, los consejos distritales, los consejos de escuela, etc.

En los Distritos Escolares funcionan aún en algunos lugares del país los Consejos Escolares, de los que participan los padres.

Según C. Braslavsky y G. Tiramonti, en algunas constituciones provinciales posteriores a 1983, se constata "un avance de la municipalización y el retorno a una mayor asignación de funciones a los Consejos Escolares y a la participación de la comunidad en la administración y gestión escolar" (Tiramonti, G., Braslavsky, C., Filmus, D., 1995), aunque las formulaciones legales no parecen estar suficientemente especificadas, y restaría constatar la distancia entre la letra y los hechos.

La representación sectorial es, según Max Weber, representación de intereses. (Weber, M., 1977)

En ella los representantes, articulados por su situación profesional, estamental, o de clase, son designados por sus iguales.

La representación sectorial, siguiendo al mismo autor, puede tener un carácter extremadamente revolucionario o conservador, según:

- la naturaleza de las profesiones, estamentos y clases admitidos
- que las discusiones terminen en votación o compromiso
- si terminan en votación, según sea la participación cuantitativa de las distintas categorías.

Sin duda sería de interés analizar cada uno de estos aspectos - actores admitidos y excluidos, votaciones, compromisos, etc.- en el funcionamiento de los diversos grupos de trabajo ministeriales que convocan a personas provenientes de distintos sectores, sea para la elaboración de contenidos, sea para la evaluación de ofertas de capacitación docente, sea en los Consejos consultivos establecidos por la Ley 24.195 (el Consejo Económico y Social y el Consejo Técnico Pedagógico).

### **EL ESTADO o SOCIEDAD POLÍTICA**

Si consideramos el Estado en sentido restringido, como el aparato de gobierno, el órgano estatal del Poder Ejecutivo para la educación es el Ministerio de Cultura y Educación.

En el Poder Ejecutivo confluyen la burocracia poseedora del saber

especializado, propio del soberano; la representación sectorial abierta o descubierta, a través de los mencionados Consejos Económico Social y Técnico Pedagógico establecidos por la Ley Federal; y la presencia de hecho - encubierta - de miembros de otras corporaciones, partidos políticos, o quasi partidos, como la Iglesia, por lo general ni transparente ni legitimada.

En esta instancia de gobierno de la educación, se ha producido en los últimos años un proceso de privatización del Estado por medio de una suerte de "ampliación del Estado".

La ampliación del Estado, en sentido gramsciano, pasa por una incorporación al Estado de los aparatos privados de hegemonía de la sociedad civil, económicos e ideológicos. (Gramsci, A., 1975)

En cambio, las voces ausentes difícilmente puedan incidir de no mediar una discriminación positiva (Bresser Pereira, L. C., 1998; Capella, J.R., 1993), es decir, medidas inigualitarias orientadas a favorecer la participación de quienes tienen menores recursos y tiempo, y distintos conocimientos, códigos técnicos y culturales, motivación para la participación.

No es posible pensar que la reunión de sectores tan dispares pueda producir únicamente acuerdos. Como no todos los intereses parciales son conciliables, parece claro que las políticas públicas democráticas deberían unificar un "nosotros" mayoritario frente a un "ellos" minoritario.

En principio lo público no es lo que es de nadie, sino lo que es de todos; pero eso no alcanza para definir su sentido. En la arena pública puede o no conformarse la voluntad democrática, los intereses generales mayoritarios.

A diferencia de quienes suponen la posibilidad de resolución de todos los conflictos por medio de la acción estatal, Ch. Mouffe plantea que la política democrática no puede superar el conflicto y la división, sino que tendrá que establecer la unidad en un contexto marcado por el conflicto y la diversidad. Señala el error de creer que los desacuerdos pertenecen al ámbito de lo privado y que en la esfera pública siempre es posible crear un consenso sobreimpuesto. Argumenta que no siempre es posible la armonía y la reconciliación y que una democracia pluralista necesita también dar lugar a la expresión del disenso y a los valores e intereses en conflicto, porque con su ausencia la democracia dejaría de ser pluralista. (Mouffe, Ch., 1998)

Entonces, no puede plantearse como meta conciliar todo tipo de diferencias, ni alcanzar siempre puntos de consenso unánime, en la formulación de las transformaciones educativas.

FUNCIONARIADO Y ESPECIALISTAS

La reforma del Estado operada en los últimos tiempos ha incluido un crecimiento del Ejecutivo a expensas de las funciones deliberativas y legislativas, y de los mecanismos institucionalizados de la democracia directa (plebiscito, referéndum, iniciativa popular, etc.) Y ha conducido a una privatización del Estado tanto por la incorporación de elementos corporativos hegemónicos de la sociedad civil en el espacio público estatal, como por el afianzamiento de la burocracia como grupo particular.

El modelo de Estado napoleónico, centralizado, profesional, burocrático, conformado por funcionarios asalariados, agigantado, fue resultado de la revolución burguesa. (Th. Skocpol, 1984)

Este modelo supone una colossal concentración de funciones intelectuales en el aparato del Estado o Sociedad política, un proceso de elaboración de un saber y un discurso de los que las masas están excluidas (Poulantzas, N., 1986), una exacerbación de la racionalidad formal (Weber, M., 1977); y del estilo burocrático de hacer política (Lechner, N., 1994). Un paso más en la despolitización de la sociedad civil.

En el aparato estatal administrativo de la educación, se produce la fusión entre conocimiento y poder o "relación orgánica entre trabajo intelectual y dominación política, entre saber y poder" (Poulantzas, N., op. Cit.: 61), como fusión entre un cuerpo de intelectuales poseedores del saber especializado, y la capacidad (poder) de imponer una voluntad a los asuntos públicos (Weber, M., 1977).

Sin embargo más allá de esta fusión, es decir, de su relación con el poder, existen ciertamente cuestiones educativas que son técnicas y científicas, "no negociables".

Los aspectos científico técnicos de la educación no pueden someterse al voto político ni a un juego de concesiones entre partes; en esta situación se encuentran tanto las decisiones acerca de los contenidos académicos como, por ejemplo, la metodología de la elaboración curricular. Estos aspectos son cada vez más reivindicados por los expertos con exclusividad. (Bobbio, N., 1981).

La necesidad de poseer conocimientos y lenguajes técnicos cada vez más sofisticados inhibe la capacidad de participación popular en los asuntos públicos.

La relación entre expertos y democracia en la educación, actividad que por definición tiene por objeto el conocimiento, plantea entonces otro importante desafío a los procesos de democratización.

Una modernización educativa pensada "para" el pueblo, no puede dejar de ser gestada por una élite y dirigida de modo paternalista. Como en el caso de la democracia, que no es ni mucho menos un gobierno para el pueblo, sino del pueblo y por el pueblo (Nun, J., 1986), la educación debería ser un asunto "del" pueblo y gestionada "por" el pueblo, incluidos los especialistas. Ya que estos no se distinguen sólo por el desempeño de su función, sino también por su posicionamiento político ideológico.

Es necesario entonces encontrar las vías de articulación entre sociedad política y sociedad civil, también como articulación entre expertos y legos. En el caso de la educación, en primer lugar, entre especialistas de distinto grado - los expertos y los docentes - como articulación o diálogo entre conocimientos diversos, como socialización de la élite intelectual.

Más allá de los docentes, todos los habitantes - también intelectuales, aunque no profesionalmente intelectuales - de hecho son afectados por los problemas educativos, participan en ellos de uno u otra manera, y deberían ampliar su participación.

¿Cómo se procesan en el nivel de los funcionarios del M. C. y E las opiniones de los especialistas, los intereses sectoriales y las voluntades mayoritarias expresadas electoralmente? ¿Cómo se produce la toma de decisiones?

¿Sobre qué temas o aspectos educativos giran el trabajo de los especialistas del PEN y sus decisiones?

¿Hasta dónde "baja" la consulta y cuáles son los alcances del diálogo? ¿Cuáles los interlocutores preferidos? En qué instancias, sobre qué aspectos, se encuentran con las organizaciones de la sociedad civil y con la opinión de las mayorías, con qué grados de incidencia o capacidad de decisión? ¿Sobre qué puntos se construyen consensos?

#### TERRITORIO Y COMUNIDAD

En la tradición antigua, aristotélica, no encontramos los términos Sociedad Civil - Sociedad Política o Estado, sino la dicotomía familia o sociedad doméstica - Estado. Es la complejización de la vida social y la separación de lo político con respecto a la sociedad, lo que da lugar al surgimiento de la Sociedad Civil.

Pero la institución escolar se vincula también con espacios menos estructurados, con las familias y los vecindarios donde es posible construir relaciones comunitarias.

#### ***Educación, ciudadanía y democracia***

La sociedad doméstica es el ámbito de la familia y la vida cotidiana, de la reproducción biológica y cultural y de las relaciones entre géneros y generaciones, del sentido común que integra la opinión pública y de las prácticas que efectivizan la hegemonía (Heller, A., 1977).

Junto a la familia existe la realidad del vecindario como lugar natural de constitución de redes comunitarias solidarizadas (Capella, J.R., 1993).

Las escuelas desarrollan su actividad en un determinado contexto geográfico y sociocultural, delimitado territorialmente.

Y es en la instancia territorial, en los Distritos e instituciones escolares, donde encontramos nuevamente un nivel de síntesis entre lo general y lo particular: entre corrientes de opinión políticas y no políticas, grupos estamentales o voluntarios; formas de participación representativas y directas, y la posibilidad de iniciativas autogestionarias.

En límites geográficos en los que es posible deliberar, ejecutar, y hacerse responsable por las consecuencias, es viable la utilización de formas de democracia directa, por ejemplo en asambleas; en la educación funcionan las asambleas de cooperadoras, de padres, de institución escolar, de claustros universitarios. Los mecanismos de delegación y representación se acrecientan en cambio en ámbitos mayores.

La profundización de la democracia debe reconocer un espacio para iniciativas autogestionarias, de las que ya existen gérmenes incipientes que sería necesario relevar.

Es en el ámbito territorial donde actúan masivamente los docentes. El malestar de la democracia se expresa en educación en particular a través del malestar de los docentes, quienes reclaman hoy mayores niveles de participación. Las quejas docentes no parecen silenciarse sólo con un aumento de salario. Paradojalmente, se ha insistido tanto en los últimos tiempos acerca del papel del docente como profesional - se ha evitado cuidadosamente señalar su papel como intelectual - y es tan grande la distancia entre el discurso académico difundido, y las humillaciones sufridas cada vez que "desde arriba" se implementa innovaciones, que el docente exige ser protagonista de los cambios, y no sólo ejecutor.

El gremio docente -el sector más amplio, más extenso de los intelectuales -es un gremio particularmente propicio para ensayar el acercamiento entre las funciones de decisión y ejecución, para conjugar en un mismo sujeto las tareas del especialista y el dirigente.

### **TV. La dinámica de la correlación de fuerzas**

En el análisis de la actual política educativa - transformaciones curriculares, pedagógicas, administrativas-, es útil tener presente dos hitos del pasado más próximo: el Congreso Pedagógico Nacional, realizado a principios de 1988, hace exactamente 10 años, y la sanción de la Ley Federal de Educación, N° 24.195, de 1993.

El Congreso Pedagógico Nacional fue convocado en 1984, y culminó en 1988. Expresó la correlación de fuerzas inmediatamente posterior al "proceso", marcada sobre todo por la destrucción del movimiento popular.

La sanción de la Ley Federal en 1993 se produce en el marco de la crisis del modelo de Estado de Bienestar , acompañada por procesos subjetivos de desilusión, escepticismo, individualismo.

Pero hay indicios de que la correlación de fuerzas, siempre dinámica y móvil, concebida como relación y como práctica más que como ocupación de espacios institucionales fijos, hoy parece haber cambiado nuevamente.

### **Bibliografía**

- ALTHUSER, L., 1974: *"Ideología y aparatos ideológicos del Estado"*. Siglo XXI, México.
- BRAVO, H.F., 1982: *"El derecho a la educación"*, en Revista Argentina de Educación, Buenos Aires.
- BRASLAVSKY, C., 1985: *"Estado, burocracia y políticas educativas"*, en El Proyecto Educativo Autoritario, CLACSO, GEL.
- BRASLAVSKY, C., 1988: *"La responsabilidad del Estado y la sociedad en la distribución de saberes a través de la escuela"*, en Respuestas a la crisis educativa. FLACSO/CLACSO, Buenos Aires.
- BRASLAVSKY, C. y TIRAMONTI, G., 1990: *"Conducción educativa y calidad de la enseñanza media"*. FLACSO, Miño y Dávila Editores, Bs. As.
- BOBBIO, N.: 1981: *"La regla de mayoría: límites y aporías"*, en Revista Agora AÑO 4 N° 8, Buenos Aires, 1998.
- BOBBIO, N., 1985: *"Estado, Gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política."* Breviarios, F.C.E., México, 1996.

***Educación, ciudadanía y democracia***

- BRESSER PEREIRA, L.C. y CUNILL GRAU. N., 1998: "Lo público no estatal en la reforma del Estado". Editorial Paidós, Buenos Aires.
- BUCI GLUCKSMAN, Ch., 1978: "Gramsci y el Estado (hacia una teoría materialista de la filosofía)". Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- CAPELLA, J. R., 1993: "Los ciudadanos siervos". Editorial Trotta, Madrid.
- CEPAL / OREALC, 1992: "Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad". Santiago de Chile.
- DABOVE, A., 1994: "Escuela pública o privada", Editorial BONUM, Bs.As.
- FERNANDEZ ENGUITA, M., 1992: "Poder y participación en el sistema educativo". Editorial Paidós, Barcelona.
- FUENTES, C., 1997: Llama Carlos Fuentes a rescatar al "otro México" del olvido, la miseria y la exclusión. El Proceso, 10 de febrero de 1997.
- GRAMSCI, A., 1975: "Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno". Juan Pablos Editor, México.
- GORELIK, A., 1999: "Observaciones sobre la sociedad civil y el estado en la Argentina", en Revista Punto de Vista N° 63, Buenos Aires.
- HELLER, A., 1977: "Sociología de la vida cotidiana", Ediciones Península, Barcelona.
- LECHNER, N, 1991: "Un desencanto llamado posmoderno", en Modernidad y posmodernidad en educación, UAEM, México.
- LECHNER, N., 1994: "La (problemática) invocación a la sociedad civil" en Cuestiones de Estado, Lima.
- MOUFFE.Ch, (comp.), 1998: "Desconstrucción, pragmatismo y la política de la democracia", en Critchley, S., Derrida, J., Laclau, E., y Rorty, R.: "Desconstrucción y pragmatismo". Editorial Paidós, Buenos Aires
- NARODOWSKY, M., 1998: "¿Hacen falta políticas educativas de Estado en la Argentina?", en Revista Punto de Vista N° 62, Buenos Aires.
- NUN, J., 1986: "Gramsci y el sentido común", en Revista Punto de Vista, Buenos Aires.
- O'DONNELL, G, 1977: "Apuntes para una teoría del Estado". Documento CEDES-CLACSO N° 9, Buenos Aires
- PAVTGLIANITTL N., 1992: "Neoconservadurismo y Educación". Libros del Quirquincho. Bs. As.
- POULANTZAS, N., 1986: "Estado, poder y socialismo". Siglo XXI Editores, México.
- SARLO, B., 1999: "Educación, el estado de las cosas", en Revista Punto de Vista N° 63, Buenos Aires.
- SKOCPOL, Th., 1984: "Los estados y las revoluciones sociales", F.C.E.,

México.

- TEXIER, J., 1993: "Qué cultura para qué concepto de política" en El futuro del Socialismo, Coediciones Letra Buena / El cielo por asalto, Bs. As.
- TIRAMONTI, G., BRASLAVSKY, C. y FILMUS, D., 1995: "Las transformaciones de la educación en diez años de democracia". FLACSO, TESIS NORMA, Bs.As.
- WEBER, M., 1977: "Economía y sociedad". F.C.E., Bogotá

## **Notas**

1 Sobre este tema puede encontrarse un interesante debate en la Revista Punto de Vista, entre Mariano Narodowsky, quien propone la "desestatalización" de algunos aspectos de las políticas de la educación, en su artículo "¿Hacen falta políticas educativas de Estado en la Argentina?" en el N° 62, de diciembre de 1998, y las respuestas de Beatriz Sarlo y Adrián Gorelik en el N° 63 de 1999.

2 En la literatura educativa existen trabajos sobre los ámbitos público y privado en educación con referencia al concepto de subsidiariedad, entendida como financiamiento del sector público al sector privado o como secundariedad del Estado en la educación (Paviglianitti, N., 1992; Bravo, H. F., 1982; Tedesco, J. C., 1992; Puiggrós, A., 1990; Dabóe, A., 1994). En 1986, C. Braslavsky debatía el comportamiento del Estado y la sociedad en la distribución de saberes a través de la escuela; planteaba que ante el abandono de su responsabilidad por parte del Estado, los particulares y las corporaciones se hacen cargo de esa distribución de manera directa, a través de la privatización de la educación, o de manera indirecta, "... apropiándose íntegramente de los organismos estatales que seleccionan y distribuyen esos saberes." (Braslavsky, C., 1986: 46). Años después, la misma autora y G. Tiramonti presentan un análisis acerca de quiénes ofrecen educación en Argentina, en el que analizan la relación público/privado en los marcos legales nacionales y jurisdiccionales, aluden brevemente a diversas formas de gobierno de la educación, y detallan el volumen relativo de instituciones y población escolar en los ámbitos público y privado. (Braslavsky, C. y Tiramonti, G., 1995)

3 Se mencionan entre otras algunas experiencias, como el "presupuesto participativo" de Porto Alegre (Brasil); y la experiencia británica de autogestión en las escuelas públicas locales a partir de 1988, por la que los padres tienen un importante peso en los cuerpos de gobierno escolar, pero con funciones administrativas y no políticas

## **Índice**

Prólogo.....	5
Prefacio.....	9
Neoconservadurismo y desarrollismo en educación ¿Existen otras alternativas?.....	13
La educación del hombre, del ciudadano y del productor.....	39
Notas sobre igualdad y equidad en educación .....	53
República, democracia y educación.....	77
Democracia, especialistas, e intereses particulares, en la transformación educativa .....	97

**E**ducación, democracia, igualdad, ciudadanía, espacio público, continúan siendo banderas demasiado preciosas para dejarlas caer ante las circunstancias. Pero las circunstancias nos obligan a repensarlas, como realidades humanas que sólo pueden ser anticipadas y construidas por nuestra actividad práctica y teórica. Este es un desafío para millones, al que este libro aspira a realizar un aporte. Por eso el análisis de la política educativa de la década del 90 se acompaña de la búsqueda de propuestas alternativas, dirigidas a quebrar el pensamiento único en educación, con las herramientas que nos brindan las Pedagogías Críticas de la actualidad.

