

La implementación de reformas en la enseñanza pública: notas sobre la conciliación de sus connotaciones éticas y pragmáticas

Fernando Acevedo *

“Las normas de la democracia entregan importantes poderes y libertades a los ciudadanos, pero solamente les confieren un control débil sobre las políticas.”
Lindblom

Escenario y puesta en escena

En los años '60 muchos países latinoamericanos, encaramados en lo que algunos autores han denominado “*primera ola de las reformas educativas*”¹, iniciaron procesos de reforma de sus sistemas educativos, en gran medida impulsados por los planes y medidas reformistas que a lo largo de toda la década la *Alianza para el Progreso* (fundada por el entonces presidente estadounidense John F. Kennedy) había promovido para neutralizar la influencia de la revolución cubana. El resultado de esas reformas, de carácter parcial e insuficiente, fue, según estima Gustavo Cosse, “*el agravamiento de algunos de los viejos problemas del sistema educativo en los segmentos dedicados a la atención de las poblaciones más pobres, y la emergencia de otros nuevos, fuertemente ligados a la fragmentación de los sistemas como tales*”². La irrupción de las dictaduras militares a comienzos de la década siguiente –y su nefasta metástasis a lo largo de casi todo el continente– no hizo más que agudizar la problemática situación de la educación (aún cuando en muchos casos también intentaron imponer reformas educativas³, en lo que algunos analistas han considerado como la “*segunda ola*”), situación que en parte propició, ya entrados los años '90, la “*tercera ola*” reformista⁴.

En esa década, en la mayoría de los países de la región –principalmente en México y en los del Cono Sur– surge la necesidad de elaborar reformas

educativas globales que reivindicquen y privilegien “*la calidad, la equidad, la eficiencia, (...) la necesidad de incorporar a los contingentes de excluidos, asumiendo la necesidad de integrar y trabajar con un número mucho mayor de personas, con una diversidad de códigos culturales que antes no se expresaban dentro de la escuela*”⁵. Esta tendencia encontró su origen, según plantea Tedesco, en “*una doble demanda: por un lado, las demandas provenientes del sector productivo*” y, por otro, aquellas “*originadas desde la dimensión política, para enfrentar los desafíos del retorno a la democracia*”⁶. En aquel momento, “*la problemática fundamental, desde la dimensión política, era la superación del autoritarismo y el retorno al Estado de Derecho, respecto de lo cual se pensaba que la educación podía contribuir adecuadamente*”⁷. En consecuencia, las reformas implementadas, en oposición a las de la “*primera ola*”, no pretendieron generalizar o mejorar lo existente mediante cambios discontinuos, sino más bien repensar al conjunto de dispositivos discursivos, normativos e institucionales que regulan y configuran al sistema educativo. Es así como se fueron implementando en la región leyes de educación o planes de reforma educativa, cuyos principios y propuestas (administrativas, organizacionales, curriculares y pedagógico-didácticas) fueron significativamente diferentes a aquellas planteadas en la década del '60⁸.

La anexión de nuestro país a esta

* Profesor de Métodos Sociológicos en el CeRP del Norte.

“tercera ola” reformista, la última (aunque en breve dejará de serlo), comenzó a acaecer a poco de que Julio María Sanguinetti asumiera por segunda vez el gobierno nacional. En ese momento –que Mancebo reputa como de “luna de miel” entre las autoridades y los colectivos docentes⁹– las circunstancias imperantes parecían ser claramente propicias, materializadas en un escenario social, político y sectorial aparentemente muy favorable a la consideración e implantación de una reforma educativa sustantiva: un ostensible consenso, tanto en el campo técnico como en el político, respecto de “la necesidad de impulsar una transformación profunda de la educación uruguaya”¹⁰ (como resultante de “un diagnóstico relativamente preciso sobre la situación de la educación nacional”¹¹); un apoyo enfático –en ocasiones apologético– del Presidente en ejercicio, cristalizado en una retórica discursiva elocuente, persuasiva y convincente; un organismo rector de la educación (el CoDiCen) con fuerte apoyo político¹²; una Ley de Presupuesto quinquenal aprobada por nuestro Parlamento apenas iniciada la gestión de aquél, posible en virtud de la existencia de un gobierno de coalición (lo cual, a su vez, aseguraba las mayorías parlamentarias requeridas); una opinión ampliamente compartida sobre la capacidad técnica de quienes habían sido ubicados al frente del proceso de reforma y de su institucionalidad, y en especial con respecto a quien –por delegación y vocación– asumió su conducción, el sociólogo Germán Rama¹³.

Primer acto

La obra se puso en marcha. El escenario estaba bien montado, los actores bien preparados (por lo menos quienes estaban llamados a

desempeñar los papeles protagónicos), el director bien elegido, el libreto bien afinado, y bien en sus puestos los tramoyistas, traspuntes y apuntadores –esos que *desde la concha*, como se dice en Madrid, le “soplan” a los actores cuando se olvidan del *parlamento*–.

A poco de levantado el telón, aparecieron las primeras resistencias, no desde el público –la obra recién comenzaba y los espectadores no suelen estar entrenados para protestar o abuchear, por lo menos hasta que termina la función– sino desde muchos de los actores secundarios, comediantes de reparto y extras, en el propio espacio escénico¹⁴. El otrora diálogo fluido entre la dirección macrocefálica del CoDiCen y las –en ese entonces– débiles asociaciones referenciales de los actores docentes (Asambleas Técnico-Docentes y gremios sectoriales) dejó de ser fluido (y

en los momentos de mayor rispidez, dejó de ser diálogo). Comenzaron a alzarse voces de descontento, oposición y reprobación: la reforma

llegó a ser calificada de “*inconsulta, autoritaria, ineficaz y superficial*”¹⁵, fruto de una elaboración de burócratas y tecnócratas que responde a “*una concepción economicista que subordina los objetivos pedagógicos a los económicos*”¹⁶, con excesivo voluntarismo y concentración de poder en el CoDiCen.

La circunstancia de que se conjugara un escenario bien lubricado y propicio a la reforma del sistema educativo (tal como se comentó en el apartado precedente) con la emergencia de oposiciones, resistencias y fricciones cada vez más chirriantes, ha sido (mal)interpretada por algún analista como “*un caso atenuado*”¹⁷ de la paradoja referida por Grindle en un texto recurrentemente citado, al estimar que muchas veces las reformas educativas en América Latina “*han logrado avanzar (...) frente a una*

*oposición poderosa, un apoyo apenas tibio y estructuras institucionales que favorecen a la oposición, es decir en un escenario político con un potencial alto para el fracaso, sembrado por las predicciones negativas en cuanto a las posibilidades de reforma*¹⁸.

Sin embargo, parecería que la circunstancia aludida, más que “*un caso atenuado*” de la situación paradójica descrita por Grindle, debería considerarse como “*un caso alejado*” de lo paradójico: en efecto, la reforma logró avanzar, a pesar de las fricciones, *frente a una oposición –en ese entonces– débil (o, en rigor, debilitada) y un apoyo bastante caluroso en un escenario político con un potencial alto para el éxito, sembrado por predicciones positivas en cuanto a las posibilidades de reforma*. En apoyo de ello, valga lo considerado en el apartado anterior, y especialmente lo que la propia Mancebo ha subrayado: “*la reforma educativa uruguaya tuvo **condiciones francamente favorables** en su punto de partida tanto en el plano técnico-pedagógico como en el político*”¹⁹, lo que a nuestro entender constituye, precisamente, “*un potencial alto para el éxito*”. Esas condiciones incluyeron, además de los factores ya mencionados, “*la generación de redes de reformadores*” y “*la alteración de los incentivos en algunas políticas fundamentales*” (por ejemplo, condiciones de trabajo y remuneraciones salariales)²⁰, factor éste de singular importancia, si tomamos en consideración que hasta ese momento los docentes percibían “*haber muy bajos, y además, (eran) escasos y a veces inexistentes los recursos elementales para desarrollar la tarea en las aulas*”²¹.

Asimismo, la misma autora recurre a otras fuentes para apuntalar su planteo: adhiriendo al enfoque de Filgueira y Moraes, destaca como principales factores explicativos del “éxito” de la reforma, en primer lugar, la existencia

de condiciones políticas propicias (“*conformación de un equipo de autoridades multi-partidario*”, designación como “*conductor del proceso*” a Rama, una “*figura técnica consensualmente aceptada*”, apoyo de “*la mayoría del sistema político*” frente a la emergencia de cuestionamientos a lo largo del proceso); y en segundo término, la existencia de configuraciones sectoriales proclives a apoyar reformas para revertir la aguda crisis del sector (“*en sintonía con el imaginario social de los uruguayos*”, fiel al “*legado de una educación pública incluyente y de alta calidad*”, “*canal de movilidad social*”, “*garantía de equidad e igualdad de oportunidades*”), favorecidas por “*la debilidad del gremio docente*” y por la habilidad de Rama para dividir a la oposición gremial²².

Resultaría cardinal que nos ocupáramos de analizar los contenidos de la reforma “de” Rama y su ulterior impacto en la realidad educativa nacional (poniendo en discusión, por ejemplo, las tentativas de “*análisis de costo-beneficio*” según los diversos grupos de interés involucrados²³), así como de la eventual pertinencia de las variadas críticas conceptuales que provocó y de otros “*elementos obstaculizadores y facilitadores*” (propios de toda) *reforma educativa*²⁴. Pero aquí no lo haremos.

Lo que nos interesa, en cambio, es avanzar hacia la discusión crítica de algunos aspectos relativos a la *gestión* de la reforma. Al situar la discusión, queremos tomar distancia con respecto a ciertas visiones pragmáticas que han sido bastante abundantes en la literatura técnica sobre la cuestión –y, con la mediación de la distancia, ponerlas en cuestión–. Nos referimos a aquellas que se han orientado a hacer recomendaciones sobre cómo hacer para imponer una reforma superando las oposiciones de los sectores y actores involucrados (y no, *evidentemente* –y lamentablemente–

sobre cómo hacer para promover las reformas que los actores requieren o demandan: esto queda como deuda, que en otro lugar procuraremos saldar). Uno de los textos emblemáticos de este tipo de visiones es el de Javier Corrales (*“Impedimentos políticos a las reformas educativas y algunas soluciones”*, que ya hemos citado), quien dedica su segunda parte a exponer lo que a su juicio es *“el modo más eficaz de lograr reformas”*, mediante *“dos estrategias políticas que pueden servir para superar los obstáculos políticos discutidos”*²⁵. Veamos, sólo a fines ilustrativos, algunas de sus recomendaciones. Bajo un subtítulo de por sí sugerente (*“Comisiones independientes: hacia una conciliación de las necesidades de tecnocratismo y participación”*) plantea: *“las comisiones”* –integradas por expertos técnicos y representantes de la sociedad civil– *“pueden servir como mecanismos que imparten entusiasmo por las reformas”*, *“pueden ayudar al avance de las reformas, ya que pueden producir ímpetu a nivel de la oferta al igual que lazos entre los reformadores y la sociedad civil”*²⁶;

“conviene saber qué actores pueden servir como potenciales compañeros de coalición”, ya que *“pueden convertirse en aliados decisivos”*²⁷. Y finalmente (casi a la manera de los consejos a *El príncipe*): *“un posible instrumento político a la mano de todo gobierno consiste en tratar de crear coaliciones de contrapeso”*; *“buscar el aislamiento de un actor social siempre es políticamente peligroso, ya que provoca la ira de los actores sociales y da muestras de falta de compromiso democrático”*²⁸; *“la creación inmediata de ganadores (early winners) contribuye en este sentido. Por ejemplo, otorgarles beneficios directos a los directores de colegios, o a ciertos*

*grupos de padres (...), contribuye a que dichos grupos se conviertan en aliados de las reformas, sirviendo así de contrapeso a los costo-portadores”*²⁹. En definitiva, concluye Corrales (mirando con convicción a *El príncipe*), *“los reformadores deben esmerarse en mejorar las relaciones con los partidos políticos, convenciéndolos de las bondades de las reformas”*. Casi como decir: las reformas son buenas, porque han sido expertos quienes las formularon. La mentada *“conciliación de las necesidades de tecnocratismo y participación”* es bien fácil: los tecnócratas tienen la necesidad de convencer, los partidos políticos –y/o todo otro actor con capacidad potencial de oposición– deben convencerse (para eso sirve su participación).

Más adelante volveremos, desde una perspectiva sustantivamente distinta, sobre algunas modalidades de la

articulación de tecnocratismo y participación –o, en rigor, de gobernabilidad y participación–, resaltando la participación como base y prerequisite del consenso y éste como

condición de la concertación y de su inscripción en el juego del poder. Entretanto, resulta necesario abrir un paréntesis para considerar y discutir, como recién anunciamos, algunos aspectos relativos a la *gestión* de la reforma en cuestión.

Segundo acto

Es cierto que las fricciones y resistencias provocadas por la reforma fueron al principio débiles, y también que tempranamente, tal como ya hemos dicho, se fueron haciendo más fuertes: *“a los pocos meses de iniciada, ella (la reforma “de” Rama) encontró resistencias importantes, ‘exógenas’ y ‘endógenas’ al sistema educativo, y*

provenientes de diversos puntos del espectro político-ideológico”³⁰ (lo que a nuestro juicio, ahora sí, podría evaluarse como “*un potencial alto para el fracaso*”).

Si bien el contenido de la reforma generó cuestionamientos desde diversos ámbitos (tanto exógenos como endógenos al sistema educativo), las mayores –por mejor fundadas– resistencias se enfocaron en el aparato montado para su gestión, y principalmente con relación a “*la constitución de elencos 'ad-hoc' de consultores y de especialistas, ajenos a los Entes de la educación por exigencia de los organismos de financiamiento, que fueron creando una virtual 'adhocracia' que comenzó a operar como soporte técnico y referencial del sistema*”, y que “*funciona como ortopedia del sistema tradicional, espacio al que en forma sucesiva y creciente se le han ido trasladando las obligaciones y las tareas naturales al 'lugar del saber' así como de establecer la 'palabra de orden' en diversas temáticas vinculadas a la política, la administración y la gestión de la educación*”³¹; esta “adhocracia” ortopédica está constituida por “*un cuerpo de especialistas que funcionan por fuera del sistema, que son resistidos por muchos de sus actores –sobre todo en el espacio docente– en la medida en que son visualizados como tecnócratas con escasa capacidad de involucrarse con la educación, y por otro lado, bajo sospecha de formar parte de una suerte de plan multinacional de dominación por parte de los organismos multilaterales de crédito*”³².

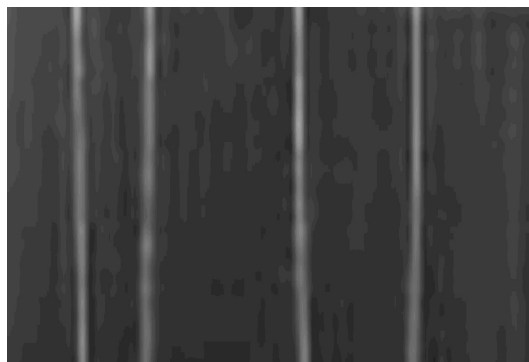
Asimismo, ya hemos hecho referencia, al comienzo del apartado precedente, al contenido de algunas de las resistencias surgidas cuando se inició el proceso de implementación de la reforma. Sin embargo, Mancebo presenta dichas resistencias con un sentido tangente a lo anecdótico, sin detenerse a analizarlas con el debido

celo. Más aún, al igual que muchos otros “*analistas simbólicos*”, relega el examen de las eventuales inconsistencias del contenido e implicancias de la reforma y de su muy controvertible (y controvertido) proceso de agencia, elaboración e implementación, asumiendo en su lugar un posicionamiento claramente pragmatista y sesgado hacia la descalificación o subestimación de los argumentos de los opositores (por una vía próxima al *ninguneo* o a su banalización): fue “*en la dimensión procesual (donde) la Reforma Educativa uruguaya exhibió el mayor déficit*”; “*se puede afirmar que la Reforma no trabajó bien el relacionamiento con la oposición ni desarrolló estrategias comunicacionales suficientemente potentes para acompañar la magnitud de los cambios impulsados*”³³.

Dejando entre paréntesis alguna pequeña contradicción (algunas líneas antes de subrayar ese “déficit”, Mancebo había destacado, como uno de “*los factores explicativos de su éxito*” –el de la reforma–, que “*el CODICEN –centro neurálgico de la transformación– exhibió una importante capacidad de uso de la información para convencer a la opinión pública, incidir en el debate o debilitar a la oposición*”³⁴), cabe prestar mayor atención a lo que aquel diagnóstico implica (u oculta).

La atribución diagnóstica de que “*el mayor déficit*” de una reforma radica en que “*no trabajó bien el relacionamiento con la oposición*” parece responder a una concepción cuasi maquiavélica de la imposición de políticas públicas, claramente afiliada a esquemas *verticalistas* de tipo “*top-down*”: se define una política “desde arriba”, que luego –más abajo en la cadena de mandos– es ejecutada sin lugar a ninguna instancia sistemática de participación genuina de la población involucrada. Estos esquemas se contraponen a posturas como la de

Meny y Thoenig –recogida por Mancebo: “*la ejecución es la continuación de la lucha política bajo formas específicas*”³⁵–, en tanto quienes encabezaron el proceso de reforma se ocuparon insistentemente de abortar toda instancia de lucha política apenas surgía. En definitiva, la ejecución de la reforma “de” Rama no fue la continuación de la lucha política bajo forma alguna, sino más bien su anulación, propia de una lógica directriz autoritaria y de dispositivos estratégicos de tipo “*top-down*”. Por ende, es falaz la afirmación de que la reforma “*no trabajó bien el relacionamiento con la oposición*”; en realidad, el conductor de la reforma negó todo tipo de relacionamiento apenas surgieron las primeras fricciones, en tanto ello resultaba ajeno a su lógica política. (En ésta, “*el relacionamiento con la oposición*” se lleva adelante sólo cuando la oposición no se opone... o cuando su accionar es blando o inocuo).



Más aún, la postura hecha pública por el conductor de la reforma permite inferir que su negativa a toda forma de relacionamiento con la oposición no respondió, aunque así lo pareciera, a posturas autocráticas o veleidades despóticas, sino que, en su opinión, encontraba su sustento legítimo en su no pertinencia legal (a la luz de lo establecido en nuestro ordenamiento jurídico): “*nosotros estamos actuando en virtud de un mandato constitucional y de la democracia y en la Constitución de la República no figura que los sindicatos dirijan la educación*”³⁶. Esta postura se inscribe en lo que Gimeno denomina un “*modelo clásico*” de elaboración de políticas, según el cual ésta es de competencia exclusiva de las autoridades que han sido legalmente designadas por el gobierno nacional

electo democráticamente³⁷.

Por otra parte, y en consonancia con la argumentación expuesta más arriba, lo que sugiere aquel diagnóstico se acerca a la presunción de que para que un mal desaparezca es suficiente con disolver sus síntomas. De hecho, plantear que “*el mayor déficit*” de la reforma radicó en que “*no desarrolló estrategias comunicacionales suficientemente potentes*” implica varias asunciones.

En primer lugar, ese planteo asume tácitamente que un proyecto de reforma educativa es algo que no debe someterse a discusión alguna, o que no debe *someterse* pero sí *someter* (en este caso, a los actores involucrados); no hay nada que discutir ni que escuchar, sólo cabe decir y transmitir, eso sí, con “*estrategias comunicacionales suficientemente potentes*” como para que cualquier atisbo de discrepancia se aborte en su fase embrionaria, como para que los destinatarios “últimos”

de la reforma (el “público” estudiantil, la “audiencia” receptora) o sus destinatarios “primeros” o mediadores (los “actores” docentes) queden persuadidos de sus indiscutibles (en sentido literal) bondades³⁸.

En segundo lugar, derivación imbricada con lo anterior, el citado planteo descalifica a la oposición mediante la deslegitimación (o “ninguneo”) de sus opiniones, argumentos y posicionamientos personales, colectivos o corporativos: a las emergentes opiniones y argumentos no se le deben oponer contra-opiniones y contra-argumentos, sino *estrategias comunicacionales*. La asunción implícita es propia de un pragmatismo ingenuo (o, por qué no, espurio) que adjudica a la dimensión instrumental –la

aplicación de *estrategias comunicacionales*— deficiencias que en realidad podrían estar enraizadas en aspectos sustantivos, de modo tal que éstos —y las opiniones respectivas— quedan, paradójicamente, revestidos (y, peor aún, investidos) de un carácter meramente *epifenoménico*.

En cualquier caso, resulta incontestable que “*una de las características más notables en este aspecto, es que se ha avanzado hacia una reforma educativa muy ambiciosa, con muy amplios alcances, pero que ha eludido, de manera explícita y sobre todo implícitamente, un debate serio, articulado y profundo sobre este tema*”, a lo que se le añadió —y esto es quizás más grave aún— una “*suerte de ocultamiento de la intencionalidad o del sentido básico de la reforma*”³⁹.

En suma, hemos procurado argumentar que la consideración de que “*el mayor déficit*” de la reforma “*de*” Rama estribó en que “*no trabajó bien el relacionamiento con la oposición ni desarrolló estrategias comunicacionales suficientemente potentes*” remite a una concepción maquiavélica de la imposición (verticalista) de políticas públicas.

A esa concepción subyace otra: el éxito de una reforma educativa —o de cualquier política pública— se “*mide*” en términos de eficacia (entendida como el grado de cumplimiento de los principales objetivos propuestos por quienes, desde el poder político, la formularon) y/o de eficiencia (entendida como el grado de optimización de los recursos disponibles alcanzado con la implementación de la reforma). Esta concepción, indisimuladamente pragmática —o, en rigor, pragmatista—, deja afuera del juego (político) a los sujetos, actores protagónicos y artífices de *lo* educativo: éstos son tomados, simplemente, como quienes deben ser “*persuadidos*” (por retórica, adoctrinamiento o compulsión lisa y llana, tanto da) de las virtudes de la

reforma, para luego acompañarla calurosamente. Se trata, pues, de una concepción “*flechada*” o unidireccional del éxito, reñida con algunos valores inherentes a la dimensión ética de la vida social: equidad, integridad, solidaridad, participación, construcción colectiva de los *mundos de la vida*.

Se trata, en fin, de una concepción condenada a la implosión: la probidad ética subordinada al pragmatismo exitista es una flagrante contradicción. O la ética prevalece sobre la pragmática, o no es ética.

Tercer acto

Hasta aquí, aunque sin hacerlo explícito, hemos puesto en juego dos cuestiones a nuestro juicio insoslayables en todo análisis sociopolítico de los procesos de reforma de los sistemas educativos: la articulación de lo pragmático y lo ético y su propia articulación con la gobernabilidad de los procesos en el *campo* educativo. En este *acto* queremos hacer explícita, entonces, nuestra opinión sobre el modo que debería asumir, para ser “*exitosa*”, la conjugación o conciliación de ambas.

La articulación de lo pragmático y lo ético parece ser, *prima facie*, un asunto embarazoso. Ya hemos hecho referencia, al comentar algunas visiones sobre la reforma educativa uruguaya impulsada en la última administración de Sanguinetti, a una concepción pragmatista del éxito (prototípica o subsidiaria de las posturas ideológicas que subyacen a los “*modelos clásicos*” o “*verticalistas*” de elaboración de políticas) y que muy simplificada podría expresarse en la ecuación [*éxito = eficacia + eficiencia*]. Desde otra vereda, las posturas que enfatizan la dimensión ética del éxito de las políticas educativas —desde una visión que podríamos calificar como “*humanista*” y, en su extremo, “*utópica*”— son aquellas que suelen aparecer en los

documentos producidos por algunos organismos supra o internacionales, tales como la UNESCO: el éxito se alcanza cuando se consigue “*un desarrollo humano más armonioso, más genuino, para hacer retroceder la pobreza, la exclusión, las incomprensiones, las opresiones, las guerras*”⁴⁰, o cuando se logra “*el objetivo de una enseñanza a la vez de calidad y equitativa*”⁴¹, o bien, en fin, cuando se accede a “*valorizar la educación como espíritu de concordia, signo de una voluntad de cohabitar, como militantes de nuestra aldea planetaria, que debemos concebir y organizar en beneficio de las generaciones futuras*”⁴².

Sin embargo, a pesar de la apariencia irreconciliable o inconmensurable de ambas posturas, creemos que su conciliación se vuelve plausible si prestamos atención a las implicancias –tanto éticas como pragmáticas– de la gobernabilidad de lo educativo (o, para no apartarnos del tópico que nos ocupa, de la gobernabilidad de los procesos de reforma de los sistemas educativos), por lo menos de acuerdo con la *resemantización* que esa noción ha sufrido en los últimos años.

Tal plausibilidad ha quedado expuesta, a nuestro entender, en la circunstancia seminal del proceso de debate educativo lanzado hace dos años en nuestro país (a diez años de implantada la reforma “de” Rama), si es que admitimos que lo que fundamentalmente procuró el debate, por encima de otros propósitos también encomiables, fue sentar las bases y condiciones que hicieran posible una gobernabilidad sustentable de la educación. El “modelo clásico” fue entonces dejado de lado, y en su lugar se comenzó a avanzar –por lo menos

según las intenciones explícitamente enunciadas por sus impulsores– hacia la configuración de un nuevo “modelo”, más a tono con el *Zeitgeist* (político-educativo) prevaleciente en la región.

En este último “modelo” la gobernabilidad asume una centralidad inequívoca, sustentada en una articulación entre Estado y sociedad civil capaz de propiciar una amplia participación popular. “*La transformación educativa*”, afirma Ottone, “*requiere de un amplio consenso societal que cristaliza en un consenso político. (...) Incorporar a los*



educadores al cambio educacional es un elemento fundamental del consenso educativo”⁴⁴. Estas consideraciones deben ser contempladas, asimismo, teniendo en cuenta la creciente crisis de representación que están sufriendo la gran mayoría de los Estados latinoamericanos, ya

que aquella afecta significativamente “*a la forma de construir consensos y acuerdos en materia de estrategias educativas*”⁴⁵. En un sentido concordante, Filmus ha enfatizado que la gobernabilidad en el ámbito educativo debe alcanzarse por la vía de una concertación entre sus actores estratégicos (docentes, padres, alumnos, Estado)⁴⁶ es decir, mediante “*un proceso de construcción compartida que requiere el fortalecimiento, la participación y el compromiso del conjunto de los actores de la sociedad en el desarrollo de las políticas de democratización y mejoramiento de la calidad educativa*”⁴⁷. De este modo, el fortalecimiento de la gobernabilidad demanda el desarrollo de mecanismos alternativos de participación política de la población (como por ejemplo ha sido, en el caso uruguayo, el propio *debate educativo*), así como de la profundización de una cultura política

que favorezca el ejercicio de una ciudadanía plena, sin exclusiones, y que entonces garantice niveles crecientes de justicia social y de disminución de la pobreza y la marginalidad.

Como vemos, este “modelo” es diametralmente opuesto al anterior, ese que mostró a las claras que *“la reforma pedagógica, la reforma curricular, la reforma que tiende a proveer insumos en cantidad y de calidad para dotar de mejor educación a más personas peor dotadas en un país más pobre, empiezan a fracasar desde su base misma, que hace a la legitimidad de estos esfuerzos”*⁴⁸. Citemos *in extenso* a Léméz:

*“Los debates sobre la reforma educativa, especialmente la implementada entre 1995 y 2000, son muy conocidos y manidos, y en general no se orientaron a determinar si tal o cual medida es buena o mala, sino a si la reforma (in totum) es buena o si es mala, si es legítima o si no lo es, lo que tiene directa vinculación con las formas de gestión de la educación a través de un sistema que, a falta de una estructuración y una legitimidad debatida y aprobada por una ley, con potestades y funciones claras y definidas, debió apelar a las lealtades políticas y partidarias, lo que terminó por incrementar las tendencias a operar desde una gestión fuertemente politizada y sobre todo, partidizada y faccionalizada. (...) Es decir, los entes educativos se integran cada vez más por cuotificación política. (...) Todo lo cual vino a hacer esencialmente ingobernable a la educación. (...) Para ser más claros: este sistema no funciona más, porque ya no es legítimo. No es reconocido como tal ni por el sistema político, ni por los sindicatos, ni por los actores, ni siquiera por los consultores que integran el espacio de la 'ad-hocracia”*⁴⁹.

La consecución de legitimidad es, pues, un asunto cardinal. Pero no sólo se trata, agregamos ahora, de la búsqueda

de legitimidad *per se*, o de circunscribirnos a explicar su carencia o su crisis, o incluso de determinar cuáles podrían ser los dispositivos o mecanismos más idóneos para que el Estado logre legitimar su autoridad⁵⁰.

La conveniencia –y, tal como están las cosas, la imperiosa necesidad– de alcanzar una gobernabilidad sustentable de los sistemas educativos no se agota en el aseguramiento de la legitimidad social de las decisiones tomadas o a tomar por las autoridades del sector (cuya legalidad nunca estuvo en interdicción⁵¹); lo que la gobernabilidad de lo educativo también pone en juego es la plausibilidad de garantizar, por lo menos en el ámbito educativo, niveles crecientes de justicia y dignidad social. Y en ese juego la participación es también un asunto cardinal: *“permitir una mayor participación de las masas en las actividades principales del Estado”*, apunta Weiler, *“incrementa de modo sustancial la legitimidad del Estado”*⁵².

Digamos, llegado a este punto, que la participación *per se* no necesariamente es una panacea, ni mucho menos. De hecho, en algunas ocasiones es plausible estimar que ciertas propuestas de participación y “deliberación” han servido como fachadas o máscaras para mantener y legitimar las modalidades de dominación preexistentes⁵³.

En virtud de ello, resulta conveniente reducir la vaguedad de proponer participación “a secas”. Es nuestra convicción que debe instituirse una participación *potente*, esto es, una participación que sea al mismo tiempo *genuina* e *instituyente*. La participación podrá ser *genuina* si efectivamente promueve procesos de *“activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva”*⁵⁴, es decir, si (se) convoca, promueve e implementa del modo más democrático y pluralista posible

(recogiendo, por ejemplo, todos aquellos aspectos positivos que ha tenido el debate educativo desplegado en nuestro país a lo largo del año 2006). La participación podrá ser *instituyente* si (se) avanza hacia formas de *cogobierno*, a nuestro juicio enteramente plausibles –con las particularidades a contemplar debidamente en cada caso– en todos los subsistemas de nuestro sistema público de educación (y particularmente en educación media y formación docente). La participación amplia, democrática y efectiva es, pues, condición –pragmática– (necesaria, pero no suficiente) de la legitimación social de las decisiones que tomen las autoridades del sistema educativo (y, entonces, de su gobernabilidad); la legitimidad social de las decisiones es condición –también pragmática, también necesaria, también suficiente– de su efectividad. Pero participación y legitimidad social también son condiciones éticas que deben enraizarse profundamente en el ámbito educativo, y que además lo trascienden: son cuestiones de derecho y de derechos.

Páginas atrás sentenciábamos: o la ética prevalece sobre la pragmática, o no es ética. Ahora ya podemos agregar: la ética debe prevalecer sobre la pragmática, sí, pero también la apuntala con solidez y contribuye al éxito de los planes de reforma de los sistemas educativos, en sus múltiples e

imbricadas dimensiones cualitativas: pertinencia, equidad, calidad, efectividad, sustentabilidad⁵⁵.

Mutis por el foro y telón

“Las políticas educativas, como todas las políticas públicas, al mismo tiempo que son parte de un proyecto de dominación, son también «...una arena de lucha y una plataforma importante para la sociedad civil...»”

Filmus⁵⁶



La negación del consenso, señala Tedesco, suprime la política: *“porque en el fondo, apelar al consenso y apelar a la concertación es introducir la dimensión política en la toma de decisiones”*⁵⁷. En rigor, la concertación se nutre del consenso, y éste, como ha mostrado Lechner, es un referente deseable pero utópico⁵⁸; la concertación, además, se inscribe, según la expresión de Lindblom, en un *“juego del poder”*, en

el que cada uno de los actores individuales y colectivos que participan en él pretenden *“ejercer influencia, control y poder sobre los demás”*⁵⁹. En la *“puesta en juego”* de esa pretensión, los actores se constituyen y estructuran a través de sus prácticas, es decir, de lo que hacen y, muy especialmente, del significado que le atribuyen a lo que hacen⁶⁰.

En tal sentido, es nuestra convicción que la educación –y especialmente la planificación, diseño y *“ejecución de las políticas educativas”*– constituye *“un*

espacio o instancia en que se articula el poder, como causa o como efecto de un sistema de relaciones de unos actores que tienen intereses distintos y divergentes”⁶¹, actores que detentan cuotas de poder (o cuantías de poderío) también diferentes y desiguales.

En virtud de ello, corresponde asumir firmemente “la ‘politicidad’ de la educación”, considerarla “como práctica social, como práctica histórica de construcción, conservación y distribución desigual del conocimiento, en definitiva, como una cuestión política”⁶²... y, como cuestión política que es, atravesada por prácticas también históricas de construcción, conservación y distribución desigual del poder, prácticas que “se producen en un contexto en el que existen determinadas redes y relaciones sociales y de poder”⁶³.

En un contexto de tales características, no se puede ignorar la advertencia de Arendt: la participación política⁶⁴ es territorio seminal de contingencia, y la asunción de ésta –y de sus riesgos concomitantes– es la condición esencial de la política y, *mutatis mutandi*, de la educación como campo⁶⁵.

Referencias bibliográficas

Acevedo, Fernando: “Construyendo futuros amargos. Aportes para un debate del debate”, en www.derivera.com.uy, número 106, junio de 2006.

Aguilar Villanueva, Luis: *Problemas públicos y agenda de gobierno. Estudio introductorio*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., 1993.

Arendt, Hanna: *¿Qué es la política?*, Paidós, Barcelona, 1997.

Boisier, Sergio: *¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?*, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, octubre 2002.

Bourdieu, P. - L. Wacquant: *Una invitación a la sociología reflexiva*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2001.

Corrales, Javier: “Impedimentos políticos a las reformas educativas y algunas soluciones”, en AAVV: *Economía política de las reformas*

educativas en América Latina, CIDE, Santiago de Chile, 2001, :99-116.

Cosse, Gustavo: *Las lógicas organizacionales en las reformas educativas latinoamericanas: conflictos y tensiones*, mimeo., Buenos Aires, julio de 1999.

Delors, Jacques: *La educación o la utopía necesaria*, UNESCO, París, 1998.

Daniel Filmus: “Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina”, en *Revista Propuesta Educativa N° 17*, Buenos Aires, 1996, :31-51.

Foucault, Michel: *Defender la sociedad. Curso en el Collège de France [1975-1976]*, F.C.E., Buenos Aires, 2006.

Garibaldi, Luis: “Educación: un debate imprescindible”, en www.debateducativo.edu.uy, 16/05/06.

Giddens, Anthony: *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Amorrortu, Buenos Aires, 1997

Grindle, Merilee “La paradoja de la reforma educacional: pronosticar el fracaso y encontrar el progreso”, en AAVV: *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, CIDE, Santiago de Chile, 2001, :15-52.

Lechner, Norberto: *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Siglo XXI, Madrid, 1986.

Lémez, Rodolfo: *Análisis Sociopolítico de la Educación en el Uruguay*, Documento de trabajo, CLAEH, Montevideo, noviembre de 2006.

Lémez, Rodolfo: *Gobierno y administración de la educación en el Uruguay. Un análisis sociopolítico del “campo” de la administración educativa: características de su constitución y consolidación*, Documento de trabajo, PRIIE – UCUDAL, Montevideo, 2001.

Lémez, Rodolfo: “La educación uruguaya: situación actual y alternativas futuras”, en revista *Punto 21 N° 54*, CIEP, Montevideo, noviembre de 1990.

Lémez, Rodolfo: “El sistema educativo: la apropiación diferenciada en el ámbito del ‘bien común’”, en revista *Punto 21 N° 47/48*, CIEP, Montevideo, marzo de 1989.

Lémez, Rodolfo: “Las políticas educativas en la transición/consolidación democrática”, en *Revista Punto 21 N° 44*, CIEP, Montevideo, abril de 1988.

Lindblom, Charles E.: *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., 1991.

Mancebo, María Esther: *La “larga marcha” de*

una reforma “exitosa”: de la formulación a la implementación de políticas educativas”, mimeo., UdelaR-UCUDAL, Montevideo, 2000.

Ottone, Ernesto: “*La equidad en América Latina en el marco de la globalización: la apuesta educativa*”, en AAVV: *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, CIDE, Santiago de Chile, 2001, :63-97.

Pucci, F. - L. E. Morás: *Políticas sociales y educación extraescolar en Uruguay*, Trilce, Montevideo, 1995.

Tedesco, Juan Carlos: “*Desafíos políticos de las reformas de la educación*”, en AAVV: *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, CIDE, Santiago de Chile, 2001, :53-61.

Weiler, Hans: “*La economía política de la educación y el desarrollo*”, en *Perspectivas Vol. XIV, N° 4*, UNESCO, París, 1984, :487-498.

Yarzabal, Luis: “*Hacia una nueva Ley de Educación*”, en www.debateducativo.edu.uy, 16/05/06.

Notas

1 - Cf. María Esther Mancebo: *La “larga marcha” de una reforma “exitosa”: de la formulación a la implementación de políticas educativas”*, mimeo., UdelaR-UCUDAL, Montevideo, 2000, :15.

2 - Gustavo Cosse: *Las lógicas organizacionales en las reformas educativas latinoamericanas: conflictos y tensiones*, mimeo., Buenos Aires, julio de 1999, :3.

3 - En nuestro país, el régimen dictatorial pretendió instaurar algunas reformas de poca monta, pero no llegó a concretarlo, “*manteniendo la legislación vigente del régimen democrático previo a 1973*” (Rodolfo Léméz: “*El sistema educativo: la apropiación diferenciada en el ámbito del ‘bien común’*”, *Revista Punto 21 N° 47/48*, CIEP, Montevideo, marzo de 1989).

4 - Para un desarrollo exhaustivo y esclarecedor de las reformas educativas en nuestro país, y su inserción en los contextos sociopolíticos correspondientes a cada momento histórico, véase, de Léméz el ya citado “*El sistema educativo...*”, así como “*Las políticas educativas en la transición/consolidación democrática*” (en *Revista Punto 21 N° 44*, CIEP, Montevideo, abril de 1988), “*La educación uruguaya: situación actual y alternativas futuras*” (en *Revista Punto 21 N° 54*, CIEP, Montevideo, noviembre de 1990) y, especialmente, *Gobierno y administración de la educación en el Uruguay. Un análisis sociopolítico del “campo” de la administración educativa: características de su constitución y consolidación* (Documento de trabajo, PRIIE - UCUDAL, Montevideo, 2001).

5 - Léméz: *Análisis Sociopolítico de la Educación en el Uruguay*, op. cit., :8.

6 - Juan C. Tedesco: “*Desafíos políticos de las reformas de la educación*”, en AAVV: *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, CIDE, Santiago de Chile, 2001, :53.

7 - *Ídem*, :54.

8 - Cf. Cosse: op. cit. Este autor menciona las leyes generales de educación aprobadas en Chile (1991), Paraguay (1992), México (1993), Argentina (1993), Colombia (1994) y República Dominicana (1992). También se aprobaron otras reformas, que Cosse no menciona, en El Salvador, Guatemala y algunos estados de Brasil (Cf. Javier Corrales: “*Impedimentos políticos a las reformas educativas y algunas soluciones*”, en AAVV: *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, CIDE, Santiago de Chile, 2001, :9). Por su parte, Merilee Grindle afirma que en la década del '90 “*más de 11 países latinoamericanos han introducido y mantenido importantes cambios en la estructura y el contenido de los programas nacionales de educación*”, incluyendo entre ellos a países que ni Corrales ni Cosse mencionan: Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, Venezuela y, como bien sabemos, Uruguay. También señala algunas reformas parciales o tímidas en Perú y Ecuador (Cf. “*La paradoja de la reforma educacional: pronosticar el fracaso y encontrar el progreso*”, en AAVV: *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, CIDE, Santiago de Chile, 2001, :18).

9 - Cf. Mancebo: op. cit., :9.

10 - *Ídem*, :10

11 - *Ibíd.*, :9. Aquí debemos abrir un paréntesis de duda. A la existencia, a comienzos de 1995, de “*un diagnóstico relativamente preciso sobre la situación de la educación nacional*” –según lo planteado por Mancebo–, se contraponen el desarrollo descriptivo y argumental presente en un ensayo escrito por el sociólogo Rodolfo Léméz menos de cinco años antes. Allí Léméz afirma: “*en educación, categóricamente, es poco lo que se sabe. En el país no existe ni tradición ni mucho menos sistematicidad en los estudios referidos a las dimensiones educativas*”, y aún –en aquel entonces– queda mucho camino por recorrer antes de poder estar “*en condiciones de efectuar diagnósticos válidos sobre la educación*”. Y todo eso, concluye, “*en un país que paradójicamente padece del ‘sobrediagnóstico’, que agrega al falso convencimiento de que sobre las temáticas en cuestión ya existe evidencia y reflexión suficiente, un componente de ligereza y frivolidad, que está en la base, justamente, de esos falsos diagnósticos*” (“*La educación uruguaya: situación actual y alternativas futuras*”, op. cit.). En tanto no sabemos de la

existencia de diagnósticos entre 1991 y 1995, y en virtud de que Mancebo no especifica cuáles eran los diagnósticos existentes en 1995 –y dónde encontrarlos– corresponde (por pertinencia epistemológica, *por lo menos*) aceptar la rotunda argumentación de Léméz.

12 - El CoDiCen fue designado “*con la cuasi unanimidad de votos en el Senado*” (Mancebo: *op. cit.*,:9).

13 - Sin lugar a dudas, Rama fue el líder indiscutido –compositor, vocalista y primera guitarra– de esta “*nueva ola*”, caldo de cultivo de la filial uruguaya del *Club del Clan* educativo.

14 - Al igual que en algunas versiones y modalidades del juego político, la representación teatral convencional tiene ciertas peculiaridades: los actores dicen actuar *para* el público, pero, aunque simulen mirarlo, no lo ven. En algunos casos así está dispuesto por una prescripción del libreto, en muchos otros del director, y en todos, o casi, por el encandilamiento producido por la parafernalia de luces que iluminadores y tramoyistas prolijamente montan en escena.

15 - Nota periodística del semanario *Búsqueda* del 7/9/1995, citada por Mancebo en *op. cit.*, :10.

16 - Declaración de una Asamblea Técnico-Docente del año 1998, citada en *op. cit.*, :11.

17 - Mancebo: *op. cit.*, :16.

18 - *Ídem*, :15. El texto aludido de Merilee Grindle es “*La paradoja de la reforma educacional: pronosticar el fracaso y encontrar el progreso*”, que ya hemos citado.

19 - Mancebo: *op. cit.*, :9. (El subrayado es nuestro).

20 - *Ídem*, :16.

21 - Léméz: “*Las políticas educativas en la transición/consolidación democrática*”, *op. cit.*

22 - Mancebo: *op. cit.*, :17-18. El tercero de los factores explicativos propuestos por Filgueira y Moraes –y recogidos por Mancebo– radica en la disponibilidad de recursos estratégicos, principalmente los de carácter económico y aquellos propios de una gestión de signo fuertemente pragmático: programas de cooperación con fondos de organismos internacionales, equipos coherentes y consistentes, etcétera.

23 - Para este tipo de análisis, véase la ya citada obra de Corrales, quien también examina otros aspectos muy importantes: la “*alta rotación en los ministerios de educación*”, las ventajas de los gremios docentes en comparación con los de otros sectores (por ejemplo, su “*alto poder de negociación política*”), el hecho de que las reformas educativas “*no proporcionan frutos políticos inmediatos y tangibles para los gobiernos*”. En efecto, afirman Pucci y Morás, “*la*

alta prioridad social de la educación y su baja rentabilidad política hace que las políticas educativas tiendan a constituirse en políticas de Estado antes que en políticas de gobierno” (*Políticas sociales y educación extraescolar en Uruguay*, Trilce, Montevideo, 1995, :35).

24 - Cosse: *op. cit.*, :2. (En un sentido relativamente similar apunta el ya citado texto de Grindle).

25 - Corrales: *op. cit.*, :10.

26 - *Ídem*, :12.

27 - *Ibíd.*, :13.

28 - *Ibíd.*, :15. El subrayado es nuestro: la cuestión a evitar no es la falta de compromiso democrático; lo que importa es evitar, enfáticamente, *dar muestras* de esa falta.

29 - *Ibíd.*, :15.

30 - Mancebo: *op. cit.*, :9.

31 - Léméz: *Gobierno y administración de la educación en el Uruguay. Un análisis sociopolítico del “campo” de la administración educativa: características de su constitución y consolidación*, *op. cit.*

Agreguemos que los elencos “*ad-hoc*” aludidos por Léméz se nutrieron principalmente de técnicos procedentes de organismos internacionales (como UNESCO o BID). Éstos, a quienes Luis Aguilar Villanueva denomina “*intelectuales expertos*” (Cf. *Problemas públicos y agenda de gobierno. Estudio introductorio*, Grupo Edit. Miguel Ángel Porrúa, México, 1993) y Cosse llama “*analistas simbólicos*”, incluyen un sub-grupo –los “*intelectuales reformadores*”– cuyos integrantes provenían de reconocidas instituciones regionales vinculadas a lo educativo: FLACSO, CEDEL, CEPAL, CIDE, CLACSO, etcétera (Cf. Cosse: *op. cit.*).

32 - Léméz: *Análisis Sociopolítico de la Educación en el Uruguay*, *op. cit.*

33 - Mancebo: *op. cit.*, :17.

34 - *Ídem*, :16.

35 - *Ibíd.*, :7. Es inevitable presumir, por detrás de esta sentencia de Meny y Thoenig –“la ejecución es la continuación de la lucha política bajo formas específicas”–, una alusión (o remisión) al célebre aforismo de Clausewitz: “la guerra es la continuación de la política por otros medios”. Pero quizás haya que dejarse seducir por Foucault, quien, en una de sus reflexiones mejor fundadas sobre las relaciones entre poder y resistencia, propuso invertir aquel aforismo: “la política es la continuación de la guerra por otros medios” (Cf. *Defender la sociedad. Curso en el Collège de France [1975-1976]*, F.C.E., Buenos Aires, 2006, :28).

36 - Rama, citado en Mancebo: *op. cit.*, :12.

37 - Cf. *ídem*.

38 - Según esta tesis, los actores en escena no deben *interpretar* su papel, sino, como se dice en la jerga teatral, sólo “*pasar letra*”.

39 - Rodolfo Léméz: *Análisis Sociopolítico de la Educación en el Uruguay*, op. cit., :3.

40 - Jacques Delors: *La educación o la utopía necesaria*, UNESCO, París, 1998, :3.

41 - *Ídem*, :13.

42 - *Ibíd.*, :26.

43 - En efecto, según dijo en su momento el Director de Educación del Ministerio de Educación y Cultura, el debate emergió del reconocimiento de que en nuestro país la educación “*ha sido un ámbito de autoritarismos y arrogancias y no un ámbito democrático y de participación*” (“*Educación: un debate imprescindible*”, en www.debateducativo.edu.uy, 16/05/06). Se hacía necesario, entonces –según planteó el Presidente del CoDiCen y Director Nacional de Educación Pública–, instalar un debate amplio, democrático y “*con participación efectiva de la ciudadanía*, (lo cual) *permitirá alcanzar consensos de base, sólidos y amplios*” (“*Hacia una nueva Ley de Educación*”, en www.debateducativo.edu.uy, 16/05/06).

44 - Ernesto Ottone: “*La equidad en América Latina en el marco de la globalización: la apuesta educativa*”, en AAVV: *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, CIDE, Santiago de Chile, 2001, :92-93.

45 - Tedesco: op. cit., :54.

46 - Los protagonistas fundamentales de los procesos de concertación son, según Filmus, los docentes y sus organizaciones. La relevancia de este protagonismo radica en que los “*corresponsabiliza (...) respecto del resultado del proceso educativo, democratizando la capacidad de su control, seguimiento y evaluación*” (“*Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina*”, en *Revista Propuesta Educativa N° 17*, Buenos Aires, 1996, :37). Pucci y Morás también incluyen como actores estratégicos en la legitimación de las políticas educativas al personal administrativo y al “*entorno social*” (Cf. op. cit., :37). Delors, en su ya citada arenga “*planetaria*”, prefiere, en cambio, a estos otros tres agentes: la comunidad local, las autoridades públicas y la comunidad internacional. Quienes deberían jugar el rol principal, sostiene, son las comunidades locales: padres, directores de centros educativos, docentes.

47 - Filmus: op. cit., :35.

48 - Léméz: *Análisis Sociopolítico de la Educación en el Uruguay*, op. cit.

49 - *Ídem*.

50 - Uno de ellos es el mencionado por Weiler: “*en la medida en que el Estado moderno se ve cada vez más incapacitado para justificar y legitimar su autoridad basándose en normas positivas (...), debe recurrir cada vez más (...) a lo que Luhmann ha denominado 'legitimación por procedimiento'*”; ésta “*suprime la necesidad de legitimar el poder mediante la obtención de ciertos objetivos –equidad, independencia, desarrollo– y acepta los objetivos fijados por el poder siempre y cuando dichos objetivos se persigan empleando un procedimiento claro y aceptable para todos*” (“*La economía política de la educación y el desarrollo*”, en *Perspectivas Vol. XIV, N° 4*, UNESCO, París, 1984, :6; :10).

51 - En otro lugar hemos comentado que las condiciones de gobernabilidad de los sistemas educativos presentan diferencias significativas con las de los sistemas políticos (*sensu stricto*). Los principales gobernantes de los Estados son elegidos por los ciudadanos (y ésta es, *prima facie*, su primigenia fuente de legitimidad política y de legitimación social); las autoridades que gobiernan los sistemas educativos, en cambio, no fueron elegidas por el colectivo ciudadano, ni siquiera por los actores directamente partícipes en dichos sistemas (y ésta es, *prima facie*, su primigenia fuente de cuestionamiento de legitimidad y de dificultades de legitimación). Siendo así, en sistemas democráticos como el nuestro, los gobernantes pueden permitirse tomar ciertas decisiones presumiblemente contrarias a la voluntad ciudadana mayoritaria, amparados principalmente por razones de legitimidad, legalidad y representatividad dimanantes de la circunstancia, no menor, de haber sido elegidos según las reglas democráticas imperantes (no hace falta aportar ejemplos: son abundantes). En el ámbito educativo, en cambio, esas razones de legitimidad y representatividad no cuentan (o cuentan poco, según el caso), en virtud de lo cual sólo corresponde apelar a razones de legalidad (la reforma “*de*” Rama es quizás el mejor ejemplo; recordemos su bravuconada ya transcripta: “*nosotros estamos actuando en virtud de un mandato constitucional*”); estas razones, como ha sugerido Filmus, no son suficientes, y entonces también suele recurrirse a razones de eficacia, racionalidad y responsabilidad o “*accountability*” (en ocasiones, como bien sabemos, meros subterfugios): “*la legitimidad no puede limitarse a la articulación de la legalidad delegada a las autoridades educativas desde el gobierno democráticamente constituido y desde la legislación correspondiente con la correcta definición de las políticas educativas*” (Filmus: op. cit., :35).

52 - Weiler: op. cit., :6.

53 - Cf. Fernando Acevedo: *Construyendo futuros amargos. Aportes para un debate del*

debate”, en www.derivera.com.uy, número 106, junio de 2006.

54 - Celso Furtado, citado por Sergio Boisier en *¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?* (Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, octubre de 2002).

55 - En otros ámbitos esta conclusión ha sido contundentemente corroborada. Por ejemplo, tanto en nuestro país como en el centro y norte de Europa. el cooperativismo de ayuda mutua en la construcción de viviendas –con un fuerte sustento ético en la participación de los actores– ha dado lugar a mejores espacios físicos y sociales que cualquier otra modalidad de construcción de viviendas de interés social, tanto en el caso de las ejecutadas por agentes públicos como por privados.

56 - Filmus: *op. cit.*, :34.

57 - Tedesco: *op. cit.*, :55.

58 - Cf. Norberto Lechner: *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Siglo XXI, Madrid, 1986.

59 - Lindblom: *op. cit.*, :29.

60 - Cf. Anthony Giddens: *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Amorrortu, Buenos Aires, 1997.

61 - Léméz: *Análisis Sociopolítico de la Educación en el Uruguay*, *op. cit.*

62 - *Ídem*, :4.

63 - Léméz: *Gobierno y administración de la educación en el Uruguay. Un análisis sociopolítico del “campo” de la administración educativa: características de su constitución y consolidación* *op. cit.*

64 - Cf. Hanna Arendt: *¿Qué es la política?*, Paidós, Barcelona, 1997, :64-65.

65 - Hasta ahora hemos utilizado el término *campo* sin la debida especificación de su sentido. Pero ahora, habiendo llegado al final de nuestro desarrollo, corresponde dejar establecido que aquí aplicamos ese concepto con el sentido que le ha atribuido Bourdieu: “en términos analíticos, un campo puede ser definido como una red o una configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones están objetivamente definidas, en su existencia y en las determinaciones que imponen sobre sus ocupantes, agentes o instituciones, por su situación presente y potencial (situs) en la estructura de distribución de especies del poder (o capital) cuya posesión ordena el acceso a ventajas específicas que están en juego en el campo, así como por su relación objetiva con otras posiciones (dominación, subordinación, homología, etcétera)” (Pierre Bourdieu - Loïc Wacquant: *Una invitación a la sociología reflexiva*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2001, :150).

