

# En torno a la “governabilidad” de los sistemas educativos: la concertación educativa y su inscripción en el juego de poder

Fernando Acevedo\*

## Governabilidad: precisiones léxicas, semánticas y pragmáticas

*Governabilidad*, palabra cuya ubicuidad en la literatura de las ciencias políticas del último tercio de siglo ha ido en notorio aumento, es, en rigor, un término nuevo para un concepto cuyo origen es en realidad tan remoto y vago como el de las ciencias políticas. Esta flor nueva ya habitaba romances viejos<sup>1</sup>: Aristóteles, antes Platón, 18 siglos después Maquiavelo. (De hecho, buena parte de los consejos al *Príncipe* aludían a lo que hoy suele designarse como gobernabilidad, término que sin muchas fricciones se ha ido imponiendo a otros hoy en desuso, tales como *governanza* y *governancia*<sup>2</sup>).

A la luz del carácter polisémico, impreciso, ambiguo, confuso o bien elusivo que le atribuye Daniel Filmus<sup>3</sup> –y, por encima de todo, de su reinvención ciertamente espuria– resulta difícil comprender la persistencia y omnipresencia del término gobernabilidad en la producción *politológica* actual. “No sólo no existe consenso acerca del uso del término”, señala el actual Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina, “sino que en distintas ocasiones es utilizado en sentido marcadamente opuesto”<sup>4</sup>. La oposición de sentidos responde, creemos, a dos razones: por un lado, a la singularidad de cada contexto de aplicación del término (“en distintas ocasiones es utilizado en...”, dice el propio Filmus); por otro, a las divergencias entre su aspecto denotativo y sus múltiples derrames connotativos. El *denotatum* es lo que suele aparecer en los diccionarios (la RAE, por ejemplo, define *governabilidad* como “cualidad de gobernable”); los *connotata*, en cambio, son menos asibles y más erráticos (y, como veremos, bastante menos asépticos). En cualquier caso, lo que aquí y (por) ahora cabe destacar es que el término en cuestión ha sufrido, afortunadamente, una marcada deriva

semántica, aún antes de su fijación léxica<sup>5</sup>.

La fijación léxica y la atribución semántica vigente –o, por lo menos, el sentido actualmente más arraigado– tienen como principal antecedente al Informe del Comité Ejecutivo de la tristemente célebre Comisión Trilateral, titulado “*La crisis de la democracia. Informe sobre la gobernabilidad de las democracias*”, auténtico hito en la deriva del término. El Informe, fechado en 1975, había sido encargado por la Comisión (en vísperas de su primera sesión plenaria, celebrada en mayo de ese año en Kyoto<sup>6</sup>) a tres de los sociólogos más encumbrados del *establishment* académico conservador de los tres bloques del mundo hiperdesarrollado: Michel Crozier (profesor de las universidades de París y Harvard, especialista en sociología de las organizaciones y sociología del trabajo), Samuel Huntington (ex-asesor del presidente Lyndon Johnson<sup>7</sup>, ex-miembro del *Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca*, autor del *best-seller* “*El Choque de civilizaciones*”, también profesor de la Universidad de Harvard) y el japonés Joji Watanuki (profesor de sociología de la Universidad Sophia de Tokyo). En dicho Informe, entonces, la gobernabilidad queda establecida como palabra y erigida como problema (por lo menos para los intereses “trilateralistas”), desarrollado a lo largo de más de doscientas páginas.

Tal es “el origen de la utilización reciente del término”, manifiestamente asociado, como indica Filmus, a “una interpretación claramente conservadora del concepto de gobernabilidad”<sup>8</sup>. Y también asociado, inequívocamente, a la voluntad expresa de consolidar el dominio planetario del Imperio, el proyecto político del neoliberalismo y, en definitiva, el afianzamiento del poder del Capital: “En el curso de los últimos años el funcionamiento de la democracia parece haber provocado

un desmoronamiento de los medios clásicos de control social, una deslegitimación de la autoridad política y una sobrecarga de exigencias a los gobiernos (...). De igual modo que existen unos límites potencialmente deseables de crecimiento económico, también **hay unos límites deseables de extensión democrática**. Y una extensión indefinida de la democracia no es deseable (...). Los contestatarios que manifiestan su desagrado ante la sumisión de los gobiernos democráticos al capitalismo monopolístico constituyen hoy un serio peligro. Se hace preciso reservar al gobierno el derecho y la posibilidad de retener toda información en su fuente”<sup>9</sup>.

Tres problemas para la Trilateral: el “desmoronamiento de los medios clásicos de control social”, la “deslegitimación de la autoridad política”, la “sobrecarga de exigencias a los gobiernos”. Y un cuarto –*last but not least*– que se suma para justificar la tan destemplada preocupación: el “serio peligro” que constituyen “los contestatarios que manifiestan su desagrado ante la sumisión de los gobiernos democráticos al capitalismo monopolístico”. La amenaza no es, claro que no, el capitalismo monopolístico ni la sumisión a él de los gobiernos “democráticos”, sino “los contestatarios que manifiestan su desagrado”<sup>10</sup>. Y su solución pasa por limitar la democracia y algunas operaciones conexas: recomponer los medios clásicos de control social, recuperar la legitimidad de la autoridad política, reducir las exigencias a los gobiernos (o no darles curso). Filmus subraya solamente este último aspecto: la inclusión de la gobernabilidad como problema “es el resultado de la constatación de un incremento en la insatisfacción y desconfianza que provoca el funcionamiento de las instituciones democráticas en los países desarrollados”<sup>11</sup>. Sin embargo, tal como hemos venido sugiriendo, la potencia del Informe radica más en su dimensión de prognosis que en la de diagnosis: “predicar una mayor participación de los ciudadanos en la vida política y exigir mayor responsabilidad y protagonismo al Estado, lejos de hacer más gobernables nuestras democracias, agrava sus deficiencias. De aquí que la solución consista en disminuir

la participación ciudadana, en tecnificar la conducción de la sociedad y en confiarla a los actores sociales (empresas, asociaciones, grupos de interés) y a unas pocas instituciones que, al enmarcar sus interacciones, les permitan conciliar más fácilmente sus antagonismos y resolver sus conflictos”<sup>12</sup>. En suma, frente a aquel incremento de frustraciones y rechazos, sólo cabe instituir la mentada gobernabilidad.

Siendo así, en este ingenioso maridaje de invención léxica y reinención conceptual, la *gobernabilidad* emerge como imperativo de las actuales sociedades industrializadas, como noción estructuradora del discurso del poder, cemento de una construcción ideológica al servicio de la dominación político-económica y, sobre todo, de la búsqueda de legitimación de su ejercicio.

### **La gobernabilidad reinventada en la nueva democracia liberal uruguaya**

“La derecha gusta de basarse en la racionalidad del mercado y en la mano invisible; cuanto más quietos permanecen los actores y las pasiones, tanto mejor funciona todo”.

Alain Touraine<sup>13</sup>

No muy lejos de esa concepción –aunque convenientemente *aggiornada*, a 20 años de la reunión de Kyoto– está aquella que anidó en los discursos del poder durante la democracia ya consolidada en nuestro país. En el discurso de asunción de Sanguinetti como presidente nacional (por segunda vez en diez años), la palabra *gobernabilidad* fue pronunciada cuatro veces: “el día siguiente de la elección nacional nuestro escenario político exhibía una fragmentación, resultante no sólo de ese acto cívico sino también de nuestro propio sistema y que nos mostraba la que llamaríamos una gobernabilidad con dudas, una gobernabilidad difícil; una capacidad de hacer desde el gobierno comprometida por esa misma fragmentación (...). El Poder Ejecutivo necesita mejores capacidades de gobernabilidad, mejores condiciones de gobernabilidad”<sup>14</sup>.

El *aggiornamiento* del concepto de



---

Mariana Pereira. Emancipación. Collage.  
Estudiante CERP del Norte.

---

governabilidad se cristaliza en el epítome “*capacidad de hacer desde el gobierno*”. Más que un “*efecto perverso*” de la democracia<sup>15</sup> cuya solución radica en el establecimiento de estrategias gubernamentales para la reducción de las demandas (la aludida posición neo-conservadora de la Comisión Trilateral), la solución implicada en esta nueva concepción estriba –de un modo bien explícito– en el establecimiento de “*estrategias de incremento de la capacidad de gobierno político*”<sup>16</sup>.

Sin embargo, la *governabilidad* –entendida como “*capacidad de hacer desde el gobierno*”–, lejos de haber nacido el 1º de marzo de 1995, ya había sido aludida por el propio Sanguinetti en numerosas alocuciones como presidente nacional (en su primer período de gobierno), y aún antes por Wilson Ferreira Aldunate en su recordado discurso de la explanada municipal capitalina a pocas horas de haber sido liberado (en la madrugada del 1º de diciembre de 1984): “*nuestro primer deber es asegurar la gobernabilidad del país*”<sup>17</sup>.

En definitiva, esta concepción de gobernabilidad, heredera de aquella de la Trilateral (aunque con una jerga aparentemente más inocua y “políticamente correcta”), se instaló apenas restauradas nuestras instituciones democráticas, a la salida de la interminable *década infame* de la dictadura militar<sup>18</sup>. Queda claro, entonces, que en nuestro país esa noción de gobernabilidad de “*impronta conservadora*” se instala bastante antes de lo considerado por Filmus, para quien “*estas perspectivas [las*

originadas en la Trilateral] *son retomadas para América Latina en los años 90, a partir de los documentos elaborados por los organismos de financiamiento internacional, en particular el Banco Mundial y el BID. Probablemente los documentos **Governance and Development** (1992) del Banco Mundial y **Governabilidad y Desarrollo. El estado de la cuestión** (1992) del BID, han jugado un papel fundamental en la reaparición del concepto en la arena de la política y las ciencias sociales de la región*”<sup>19</sup>.

De todos modos, la puntualización precedente no afecta en absoluto el valor y la contundencia del desarrollo argumental de Filmus: “*esta recuperación del concepto de gobernabilidad en el inicio de los años 90 no alcanza a superar una versión restringida y elitista que acota el concepto a un problema de eficacia administrativa o de buena conducción y gerenciamiento del aparato de gobierno. Continúan siendo las decisiones estatales el factor dinámico y casi excluyente en torno al cual se definen las condiciones de legitimidad y eficacia. De este modo se dejan de lado el conjunto de factores sociales y el contexto internacional que producen las condiciones efectivas para la gobernabilidad*”<sup>20</sup>.

Así, el ex-director de FLACSO deja planteada su posición, acorde con las perspectivas más recientes en torno al concepto de gobernabilidad: las condiciones efectivas para la gobernabilidad son producidas por un conjunto de factores sociales –principalmente asociados a “*la participación de los distintos actores*

sociales”– y por el contexto internacional, en virtud de lo cual *“la gobernabilidad deja de ser un asunto de ingeniería en el ámbito de la cúpula del Estado para pasar a ser un proceso más complejo donde deben interactuar un conjunto de actores”*<sup>21</sup>. La definición de las políticas públicas corresponde, pues, a “los políticos”, pero éstos no actúan con total prescindencia del resto de los actores políticos (ciudadanos, partidos políticos, grupos de interés, etcétera); de hecho, la acción y la interacción prevalecen sobre el análisis, y constituyen una alternativa de mayor eficacia para la solución de problemas y para la propia formulación de políticas<sup>22</sup>. Advertamos que “los políticos” tampoco actúan con prescindencia de otros actores políticos cuya incidencia Lindblom desestima: los expertos, asesores y consultores. Éstos configuran *“una suerte de ad-hocracia ortopédica, es decir, un cuerpo de especialistas que funcionan por afuera del sistema, que son resistidos por muchos de sus actores –sobre todo en el espacio docente– en la medida 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 de los organismos multilaterales de crédito”*<sup>23</sup>. La *“ortopedia ad-hocrática”* es, además, uno de los componentes que nutre y apuntala, entre bambalinas, a las actuales *teatrocracias*<sup>24</sup>.

### **La gobernabilidad al inicio del siglo XXI: el juego político como interacción**

*“La pluralidad humana, básica condición tanto de la acción como del discurso, tiene el doble carácter de igualdad y distinción. Si los hombres no fueran iguales, no podrían entenderse ni planear y prever para el futuro las necesidades de los que llegarán después. Si los hombres no fueran distintos, es decir, cada ser humano diferenciado de cualquier otro que exista, haya existido o existirá, no necesitarían el discurso ni la acción para entenderse. Signos y sonidos bastarían para comunicar las necesidades inmediatas e idénticas”*.

Hanna Arendt<sup>25</sup>

La gobernabilidad pasa a instituirse como proceso central –razón y condición– del juego político (o, según la expresión de Lindblom, del *“juego del poder”*), caracterizado por el hecho de que *“la gente interacciona entre sí para ejercer influencia, control y poder sobre los demás”*<sup>26</sup>; si asumimos que es a partir de esa interacción que los problemas se atenúan o resuelven (e incluso, según anota Lindblom, que se establecen las políticas públicas), la importancia del juego político –y de la política *per se*– queda establecida: *“la política no asegura el bienestar ni da sentido a las cosas: crea o rechaza las condiciones de posibilidad. La política prohíbe o permite, lo hace posible o imposible”*<sup>27</sup>. Así pues, la participación de los distintos actores sociales y la mediación del contexto internacional posibilitan la gobernabilidad democrática, proceso axial de la política, y es ésta la que posibilita las condiciones de posibilidad del juego democrático.

Se afirma, de este modo, una concepción nuevamente reinventada de la gobernabilidad. Reteniendo la cáscara del significativo original (la de la fijación léxica en 1975), el término se *resemantiza* según un sentido ideológica y políticamente contrapuesto al original. La gobernabilidad es ahora entendida como *“equivalente al desarrollo de un marco democrático que suponga amplia participación de sectores populares en la resolución de los problemas que plantea la crisis y la reestructuración productiva y societal”*<sup>28</sup>. Siendo así, la necesidad –y el desafío inexcusable– es ahora *“la construcción permanente de la gobernabilidad democrática a partir de una nueva articulación entre el Estado y la sociedad civil, otorgándole a esta última un papel irremplazable”* y al primero la responsabilidad de la creación de *“estrategias para el ejercicio de una ciudadanía plena, sin exclusiones”*, lo cual implica la consecución de *“crecientes niveles de justicia social y de disminución de la pobreza y la marginalidad”*<sup>29</sup>. De una manera palmaria se reconfigura el círculo virtuoso: la gobernabilidad democrática se instituye como razón y condición del juego político, y la democracia participativa como razón y condición de la legitimidad de la autoridad política, *horcón del medio* de la

governabilidad. La distancia con la ideología “trilateralista” se ha vuelto irreversible. Ya nadie plantea que la “*deslegitimación de la autoridad política*” diagnosticada en el Informe de 1975 deba revertirse limitando la democracia, sino, muy por el contrario, que sólo se podrá alcanzar extendiéndola, ampliándola, potenciándola.

La gobernabilidad asociada a una “*amplia participación de sectores populares en la resolución de los problemas*” sitúa como cuestión política fundamental la generación y perpetuación de un orden (político, normativo, social) que posibilite la pluralidad social y la libre coexistencia de los ciudadanos, cuestión *teórica* fundamental tanto en el pensamiento de Hanna Arendt como en el de Norberto Lechner. Para Arendt la razón de ser de la política es la libertad y su campo de experiencia la acción (*praxis*): “*en la acción, lo que caracteriza a la vida activa, la libertad es la clave*”<sup>30</sup>. Dicho de otro modo, la libertad es la capacidad de actuar –*praxis* como *vita activa*, acción libre– en el ámbito de lo público. Mientras que según las perspectivas neoconservadoras (la de la Trilateral y la de sus variantes posteriores: la del Banco Mundial, la del BID, la de Sanguinetti<sup>31</sup>) es la “*amplia participación de sectores populares*” la que entraña riesgos para la gobernabilidad, en el pensamiento arendtiano es su condición: la participación política 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 gobernabilidad, aún cuando Arendt, naturalmente, no emplea este neologismo)<sup>32</sup>. Por su parte, en un sentido convergente con la concepción arendtiana que sitúa a la participación, la pluralidad, el conflicto y la contingencia en la base de la acción política, Lechner considera que la viabilidad de la democracia y de la gobernabilidad (término que Lechner tampoco emplea) dependen de la búsqueda de estrategias de consenso: la “*conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*” se apuntala en la utopía del consenso<sup>33</sup>.

## La gobernabilidad de los sistemas educativos

El desarrollo precedente nos deja en condiciones de afirmar que toda política social contribuye (entre otras cosas) “*a la gobernabilidad (‘governance’) y a la relegitimación del Estado*”<sup>34</sup>, y entonces de avanzar hacia la convicción de que “*el rol de lo político y las políticas en la arena educativa es inexcusable*”<sup>35</sup>, ya que, en definitiva, “*la educación es la práctica más política y la política más política de todas las políticas*”<sup>36</sup>. El propio Filmus adhiere a esta convicción: “*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...»*”<sup>37</sup>.

Por otra parte, el extenso desarrollo expuesto por Filmus con relación al aporte de la educación a la gobernabilidad democrática<sup>38</sup> –sólido, esclarecedor, convincente, consistente– hace posible, entre otras cosas, reconocer y comprender que en el ámbito de los sistemas educativos se pone de manifiesto la tensión entre la concepción tradicional de la gobernabilidad (como conjunto de estrategias y dispositivos para el disciplinamiento y el control social y la consiguiente recuperación de la legitimidad de la autoridad política) y aquella que se orienta a la creación –con un “*sentido integral*”, apunta Filmus– de “*estrategias para el ejercicio de una ciudadanía plena, sin exclusiones*”, lo cual “*requiere, entre otros aspectos, un fortalecimiento del conjunto de los actores sociales*”<sup>39</sup>.

Para cualquiera que recorra con atención la situación y dinámica del *campo* educativo (en el sentido bourdieuano del término) durante las últimas dos décadas en nuestro país, dicha tensión aparece de un modo ostensible. Sin embargo, contrariamente a lo que sostiene Filmus, se trata de una tensión de la que no se puede dar cuenta cabal a partir de la mera extrapolación de características, condiciones y contingencias desde el *campo* político hacia el educativo. El sociólogo argentino no justifica tal extrapolación, sino que la da por sobreentendida; tampoco discute las

diferencias sustantivas entre ambos campos: “plantear la problemática del aporte de la educación a la gobernabilidad democrática **implica necesariamente debatir acerca de las condiciones de gobernabilidad de los propios sistemas educativos**”<sup>40</sup>.

A nuestro juicio, lo primero no implica necesariamente lo segundo: no existe tal “necesidad” y, más aún, la implicancia

---

Mariana Pereira. La lechera. Collage.  
Estudiante CERP del Norte.

---

al ámbito educativo, excepto si la referencia a “la gobernabilidad democrática de los sistemas educativos” se establece con un sentido metafórico –o, en rigor, metonímico–. Y no lo es, insistimos, porque en uno y otro campo “las condiciones de gobernabilidad” son sustancialmente distintas, lo cual, en términos pragmáticos –y en clave kuhniana–, las hace inconmensurables.



entre uno y otro no parece del todo clara (ni lógicamente pertinente).

En efecto, “las condiciones de gobernabilidad de los sistemas educativos” presentan diferencias significativas con las de los sistemas políticos (*sensu stricto*). Las autoridades que actualmente gobiernan los Estados latino-americanos son elegidas por los ciudadanos (y ésta es, *prima facie*, su primigenia fuente de legitimidad política y de legitimación social); las autoridades que históricamente han gobernado los sistemas educativos en América Latina, en cambio, no fueron elegidas por el colectivo ciudadano, ni siquiera por los actores directamente partícipes en –y artífices de– dichos sistemas (y ésta es, *prima facie*, su primigenia fuente de cuestionamiento de legitimidad y de dificultades de legitimación). Siendo así, el concepto tradicional de gobernabilidad aplicado al ámbito político (aquel formulado desde las perspectivas neoconservadoras y neoliberales) no es directamente aplicable

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<sup>41</sup>. (De todos modos, los gobernantes conocen los riesgos: si aquellas razones no convencen a la ciudadanía, en muchos casos ésta puede recurrir a algún mecanismo de democracia directa –o “más directa”–). En el ámbito educativo, en cambio, además de que no existen tales mecanismos, 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; éstas, como sugiere Filmus, no son suficientes, y entonces también suele recurrirse a razones de eficacia, racionalidad y responsabilidad o “*accountability*”<sup>42</sup> (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”<sup>43</sup>.

La puntualización precitada es categórica: la legalidad delegada no genera, por sí sola, legitimidad. Sobre esa base Filmus esboza su planteo central: ¿cómo debe construirse la legitimidad de las políticas educativas? ¿A qué se debe apelar para que esa dotación de legitimidad sea sustentable, si asumimos que las justificaciones (o pretensiones) de eficacia, racionalidad y “*accountability*” han sido puestas en interdicción? Las respuestas a estas preguntas configuran el núcleo duro de su propuesta: *la concertación educativa*.

### **El debate, la concertación educativa y su inscripción en el juego del poder**

“No hay poder que no deba una parte –y no la menos importante– de su eficacia al desconocimiento de los mecanismos en los cuales se funda”.

Pierre Bourdieu<sup>44</sup>

“Para que una política educativa se legitime”, sostienen Pucci y Morás, “se requiere el apoyo de diferentes actores: personal docente y administrativo, alumnos, padres de los alumnos y entorno social. Los dos pilares que organizan el consenso son la comunicación y la participación”<sup>45</sup>. Sin embargo, más que el consenso, la concertación debería ser el principio estructurador “tanto en los procesos de toma de decisiones como de resolución de conflictos”, afirma Filmus (apoyándose, esta vez, en un planteo de su colega Guillermina Tiramonti)<sup>46</sup>. Los procesos de concertación, si bien deben abarcar tanto a “los protagonistas de la acción educativa formal (docentes, padres, alumnos, instituciones educativas públicas y privadas, etc.)” como a los de la “no formal (medios de comunicación, ONGs, iglesias, sindicatos, organizaciones empresariales, partidos políticos, etc.)”, tienen en los docentes y sus organizaciones a sus protagonistas fundamentales, con vistas a “alcanzar los

*consensos necesarios. (...) El protagonismo de los actores en el sistema de acuerdos corresponsabiliza a los mismos respecto del resultado del proceso educativo, democratizando la capacidad de su control, seguimiento y evaluación*”<sup>47</sup>.

En los tiempos que corren es asunto crucial ocuparse de “*la gobernabilidad democrática de los sistemas educativos*” y, sobre todo, orientarse hacia la consolidación de una gobernabilidad ajustada a la concepción que muchos prominentes pensadores de la actualidad –entre ellos Filmus– defienden y promueven. Resulta irrefutable, asimismo, que “*la gobernabilidad democrática de los sistemas educativos*”, como sostiene Filmus, “no puede ser únicamente producto de la capacidad de las autoridades educativas para ser obedecidas por sus propios atributos, sino de la capacidad de todos los actores del proceso educativo de articularse en dirección a llevar adelante los cambios, sin amenazas constantes a la interrupción del proceso que siembren incertidumbre en el conjunto de la sociedad”<sup>48</sup>. Esa auto-articulación colectiva se condensa, pues, en la concertación educativa erigida como “*estrategia central para garantizar la gobernabilidad democrática de los sistemas educativos*”, lo cual “*implica concebir que la envergadura y trascendencia de los cambios exigen 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*”<sup>49</sup>.

Si logramos establecer, como sugiere Filmus, una concertación educativa que conjugue “*la capacidad de las autoridades educativas para ser obedecidas por sus propios atributos*” con “*la participación y el compromiso del conjunto de los actores de la sociedad*”, parecería que la deseable “*gobernabilidad democrática de los sistemas educativos*” quedaría garantizada. Sin embargo, a nuestro entender la búsqueda, promoción y consecución de una concertación educativa así concebida es condición necesaria –absolutamente necesaria– pero no suficiente para garantizar dicha gobernabilidad. Hace falta, para avanzar

hacia el logro de la “necesaria suficiencia” (y de la “suficiencia necesaria”), que advertimos dos cosas: por un lado, que la concertación se nutre del consenso, y que éste, como ha mostrado Lechner, es un referente deseable pero utópico<sup>50</sup>; por otro, que la concertación se inscribe en un “juego del poder”, en el que cada uno de quienes participan en él pretenden “ejercer influencia, control y poder sobre los demás”<sup>51</sup>.

Consideremos, para abundar sobre el asunto, un caso que aún está abierto. Es probable –nada ni nadie indican lo contrario– que las actuales autoridades de nuestro sistema educativo, concientes de “la envergadura y trascendencia de los cambios” proyectados, hayan asumido consideraciones como las de Filmus al momento de decidir la implantación del debate educativo que se desarrolló en nuestro país durante el año 2006. El reconocimiento de que el impulso de “políticas de democratización y mejoramiento de la calidad educativa” requiere “el fortalecimiento, la participación y el compromiso del conjunto de los actores de la sociedad” fue, en efecto, lo que llevó a que se pusiera en juego el debate educativo. Y, más aún, a que se lo pusiera en el centro del “juego del poder”. Según lo que puede inferirse de las opiniones tempranamente expresadas por las autoridades públicas que lo promovieron,



el debate no surgió “como estrategia central para garantizar (ni para fortalecer) la gobernabilidad democrática” de nuestro sistema educativo, sino fundamentalmente para crear una ley nacional de educación que contara con la aprobación consensuada de la ciudadanía (y, en todo

caso, para asegurar la gobernabilidad futura del sistema). El debate emergió del reconocimiento de que la educación “ha sido un ámbito de autoritarismos y arrogancias y no un ámbito democrático y de participación”<sup>52</sup>, un “escenario de enfrentamientos estériles entre grupos irreversiblemente polarizados”<sup>53</sup>. Se hacía necesario, en consecuencia, instalar un debate amplio, democrático y “con participación efectiva de la ciudadanía, (lo cual) permitirá alcanzar consensos de base, sólidos y amplios”<sup>54</sup>.

Hoy, que el debate ciudadano ha concluido, puede afirmarse que resultó, efectivamente, una experiencia necesaria, positiva y enriquecedora, aún cuando no haya resultado tan amplio, democrático y participativo como se pretendió<sup>55</sup>. Quizás los efectos de poder –aquellos derivados de los esfuerzos sectoriales por “ejercer influencia, control y poder sobre los demás”– inhibieron el logro de consensos genuinos. No es novedad que algunos grupos (sobre todo aquellos que representan intereses gremiales o corporativos) tienen mayor poder que otros, ni que, análogamente, algunos grupos gremiales o corporativos (sobre todo aquellos que tienen trayectorias organizacionales más largas) también tienen mayor poder que otros. Todo eso, que ya había empezado a vislumbrarse en las asambleas territoriales realizadas

---

Lidia Cardozo. Bob Marley. Lápiz graso. 29x21  
Estudiante CERP del Norte.

---

durante el año 2006 a lo largo del país, se puso de manifiesto con mucha fuerza hacia el final del año, en el Congreso Nacional de Educación, último ámbito (antes del parlamentario) del debate educativo. No escapa al conocimiento de los actores y agentes directamente involucrados en el

sistema educativo que, por ejemplo, el peso relativo de los docentes agremiados en la FENAPES (Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria) es notoriamente mayor que el de los padres de los alumnos liceales (quienes, por otra parte, no están asociados). Es igualmente evidente que ese peso relativo diferencial no tiene que ver con la cantidad de personas que integran cada colectivo (de hecho, es mucho mayor la cantidad de los padres de los alumnos liceales que la de los profesores agremiados). “*Las propuestas que han alcanzado mayor visibilidad en el proceso de discusión «ciudadano» son las surgidas de los actores gremiales*”<sup>56</sup>, y las que parecen haberse impuesto en el posterior “*proceso de discusión no ciudadano*” –el desarrollado en el Congreso Nacional de Educación– son las surgidas de los actores gremiales con mayor poder relativo: FEUU y CEIPA entre los estudiantiles, FENAPES entre los docentes. En el Congreso “*se han expresado fundamentalmente quienes tienen capacidad organizativa y de presión, (lo cual) abre muchas dudas sobre cuáles son los resultados de la convocatoria*”<sup>57</sup>.

Quizás sea justamente aquí –y en otras situaciones análogas– donde el Estado deba intervenir para establecer con ecuanimidad y firmeza algunas reglas de juego, de modo tal de contemplar las necesidades, intereses y deseos de aquellos actores y grupos que, debido fundamentalmente a razones de índole estructural, no tienen capacidad organizativa ni de presión. Esta es, de algún modo, una de las cuestiones que introduce Repetto, al sugerir que la gobernabilidad democrática debe incorporar “*en sus consensos básicos los intereses de los trabajadores menos organizados, los pauperizados y los vulnerables*”<sup>58</sup>. La primera de las cuatro precondiciones que Repetto afirma “*que deben darse para que efectivamente pueda avanzarse en un doble proceso de mejorar la gobernabilidad democrática y aumentar la capacidad de gestión pública*” es, precisamente, el establecimiento de “*un conjunto de reglas de juego formales e informales que faciliten el aprendizaje de todos los actores y aún de aquellos sectores que no logran constituirse en tales*”<sup>59</sup>.

El desarrollo precedente no debe llevarnos a concluir que la concertación educativa y la búsqueda de consensos (y los intercambios y debates que les son inherentes) son procesos impertinentes, innecesarios, inocuos o condenados al fracaso. Muy por el contrario: son, evidentemente, procesos pertinentes, necesarios, importantes y efectivos. Pero estos rasgos pueden potenciarse si se contemplan como “juegos” donde el poder se pone en juego, si se tiene en consideración que los poderes en juego suelen ser asimétricos y, en definitiva, que si todo esto no se toma en cuenta se corre el riesgo, indeseable e indeseado, de que los resultados de tales procesos queden contaminados de ineficacia, injusticia e inequidad.

En los hechos, “*la no consideración de aspectos vinculados a la lógica política de la educación*” equivale a no asumir a la educación “*como una cuestión política*”: “*como práctica social, como práctica histórica de construcción, conservación y distribución desigual del conocimiento*”<sup>60</sup>, y atravesada, agregamos enfáticamente, por prácticas también históricas de construcción, conservación y distribución desigual del poder. En otras palabras, ningún análisis sobre estas problemáticas debe soslayar la consideración de la educación como “*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*”<sup>61</sup>, actores que detentan cuotas de poder (o cuantías de poderío) también diferentes y desiguales.

Es justo precisar que el propio Filmus, aún sin hacer referencia explícita a la educación como espacio de inscripción del poder, deja entrever cierta adhesión a estas consideraciones: “*el desarrollo del pensamiento crítico, el respeto al pluralismo y al disenso y (...) la formación de una actitud participativa (...), son determinantes de la posibilidad de los ciudadanos de participar en el debate político público*”<sup>62</sup>. Resulta sensato este alejamiento con respecto a posiciones y actitudes voluntaristas: es bastante inútil promover la participación ciudadana si antes no se creó la posibilidad de participar, y ésta depende, entre otras cosas, de “*la formación de una actitud participativa*”,

anexa a “la profundización de una cultura política que (posibilite) ejercer una ciudadanía plena”<sup>63</sup>.

No obstante, el ejercicio de una ciudadanía plena no depende exclusivamente de que el campo de “la política” ofrezca las *condiciones de posibilidad*<sup>64</sup>: desarrollo del pensamiento crítico, respeto al pluralismo y al disenso, formación de una actitud participativa, profundización de cierta cultura política. La genuina plenitud en el ejercicio de la ciudadanía requiere, además, *condiciones de plausibilidad*: la

---

Lidia Cardozo. La espera. Maqueta tridimensional. 20x13x18  
Estudiante CERP del Norte.

---

recuperación del protagonismo de los actores sociales en tanto sujetos, lo cual implica concebir a la acción “no como determinada por normas y formas de autoridad, sino en su relación con el sujeto, es decir, con la producción del actor por sí mismo”<sup>65</sup>. De ahí que “la reivindicación del sujeto es esencialmente política y en tanto que tal, revolucionaria, entendiendo la palabra revolución no desde la perspectiva del mero fantasma, sino en el sentido transformador de las reglas del juego con el que juegan con nosotros”<sup>66</sup>. Resulta imperioso, entonces –y, aquí y ahora, especialmente imperioso–, expulsar al fantasma y recrear estrategias de consenso orientadas hacia la utópica, “conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado”<sup>67</sup>. Y reparar en la máxima que la coalición *Herri Batasuna* tomara de Ibáñez: “cuando algo es necesario e imposible, hay que cambiar las reglas del juego”<sup>68</sup>.

Recién entonces el deseable debate educativo podrá fructificar, y la eventual concertación educativa resultante dejará de ser una mera expresión de deseo, real

pero ilusoria.

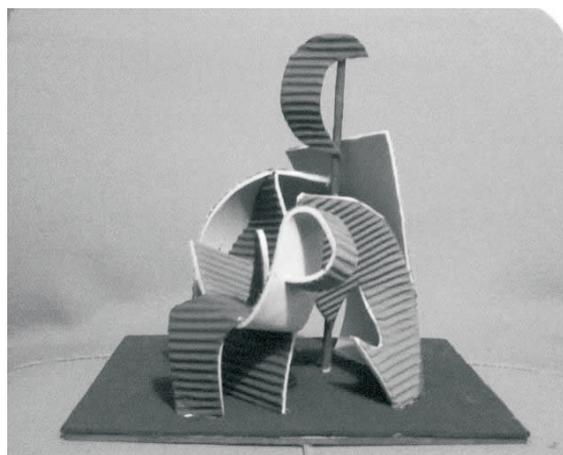
### Referencias bibliográficas

ACEVEDO, F. 2006. “Construyendo futuros amargos. Aportes para un debate del debate”, en *www.derivera.com.uy*, números 103, 104, 105 y 106, mayo-junio.

AEDO, C. - O. LARRAÑAGA. 1994. *Sistema de entrega de los servicios sociales: una agenda para la reforma*, ILADES, Santiago de Chile, :163-173.

ARENDT, H.: 1997 *¿Qué es la política?*, Barcelona: Paidós.

ARENDT, H. 1993. *La condición humana*,



Barcelona: Paidós.

ARENDT, H. 1984. *La Vida del Espíritu*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

BALANDIER, G. 1994. *El poder en escenas. De la representación del poder al poder de la representación*, Barcelona: Paidós.

BENTANCUR, N. 2007. “Reformas educativas y rendimiento escolar. Reflexiones a partir de las experiencias de Argentina, Chile y Uruguay”, en Cuadernos del CLAEH N° 93, Montevideo, mayo, :9-25.

BOBBIO, N. 1985. “La crisis de la democracia y la lección de los clásicos”, en Bobbio - Pontara - Veca: *Crisis de la democracia*, Ariel, Barcelona, 1985.

BOURDIEU, P. 1990. *Sociología y cultura*, México: Grijalbo.

BRUSCHERA, O. 1990. *Las décadas infames: análisis político 1967-1985*, Montevideo: Librería Linardi y Risso.

DE CERTEAU, M. 1999. *La cultura en plural*, Buenos Aires: Ed. Nueva Visión.

DE GIORGI, A. L. 2007.: “La educación en debate. Argentina, Chile y Uruguay hacia nuevas propuestas educativas”, en Cuadernos del CLAEH N° 93, Montevideo, mayo, :27-52.

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

FOUCAULT, M. 1994. “La gouvernementalité”,

en *Dits et écrits III*, París: Gallimard, :635-657.

FRANCO, R. 1996. *Los paradigmas de la política social en América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.

IBÁÑEZ, J. 1994. *El regreso del sujeto. La investigación social de segundo orden*, Madrid: Siglo XXI.

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

LÉMEZ, R. 2007: "La gobernabilidad de la educación. Análisis sociopolítico de la educación en el Uruguay", en: *Cuadernos del CLAEH N° 93*, Montevideo, mayo :53-70.

LINDBLOM, CH. 1991. *El proceso de elaboración de políticas públicas*, México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

LOZANO, M. 2007. "¿Qué es la Comisión Trilateral?", [www.avizora.com](http://www.avizora.com), julio.

MEDINA, G. 2000. "Un abecedario de la democratización del orden y de la política", en *Cinta de Moebio, N° 7*, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, marzo.

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

REPETTO, F. 2000. "¿Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad? Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana", en *Reforma y Democracia N° 16*:33-64.

TOURAINÉ, A. - KHOSROKHAVAR, 2002. *A la búsqueda de sí mismo. Diálogo sobre el sujeto*. Buenos Aires: Paidós.

TULA, J. 1995. "Gobernabilidad/ingobernabilidad", en T. Di Tella (supervisor): *Diccionario de ciencias políticas y sociales*. Montevideo: Puntosur, :265-269.

VIDAL-BENEYTO, J. 2002. "Gobernabilidad y Gobernanza", *El País de Madrid*, 12/04/2002. <http://www.debateducativo.edu.uy>  
<http://www.espectador.com/text/especial/wilson1.htm>.  
<http://www.uruguayescribe.com/presidente-julio-maria-sanguinetti-discurso-presidencial>

## Notas

1- En el prólogo a una de las múltiples ediciones de su célebre *"Flor nueva de romances viejos"*, Manuel Menéndez Pidal ha señalado que solamente en España y Marruecos existe más de un centenar de versiones diferentes del romance de Gerineldo (una de las cuales aparece recogida en su *Flor*), donde el mismo contenido presenta leves variaciones. En otros ámbitos geográficos y disciplinares, una pesquisa equivalente –y con resultados análogos– fue realizada por Vladimir Propp primero y Lévi-Strauss después en torno al mito de Cenicienta. Lo mismo podría intentarse con la palabra *gobernabilidad*, hoy casi infaltable en cualquier texto o discurso sobre (o desde) la lógica de gobierno de las democracias liberales.

2- El poco elegante neologismo *gobernanca* procede del inglés *governance*, mientras que el

neologismo/arcaísmo *gobernanza* deriva del término francés *gouvernance*.

3 Cf. Filmus (1996:31).

4- *Ídem*.

5 - Aunque es un territorio que no conocemos, algunos indicios nos permiten suponer que la deriva semántica también parece haber ocurrido en otras lenguas. En francés, por ejemplo, pueden encontrarse usos prácticamente indistintos de los términos "gobernabilidad" ("*gouvernementalité*") y "gobernanza" ("*gouvernance*") a los que hacíamos referencia anteriormente (cf. *supra*, nota 2). Valga como ilustración la siguiente constatación: en el año 1978 Michel Foucault dictó un curso en el *Collège de France* al que tituló "*La gouvernementalité*", en cuyo resumen, escrito por el propio Foucault, aparece la siguiente definición: "*La gouvernance néolibérale est une volonté de non gouvernement*" (1994:635-657). A este respecto, y de paso, digamos que esta definición concuerda más con las argumentaciones de Filmus que comentaremos más adelante que con las que pretendemos exponer en este trabajo.

6 - El Comité Directivo Mundial de la Comisión Trilateral, entidad privada patrocinada por el Chase Manhattan Bank, estaba presidido por David Rockefeller, en ese entonces también presidente del ChMB. A la reunión referida asistieron los directivos de los principales grupos financieros del mundo y de las empresas multinacionales de mayor poderío industrial y comercial: Chase Manhattan Bank, Rothschild, Lehmann, Coca-Cola, Shell, Exxon, Sony, Fiat, Unilever, Mitsubishi, Caterpillar, Hewlett-Packard, Nippon Steel, entre otras.

7 - Fue en el ejercicio de este rol que en 1968 Huntington apoyó la devastación de aldeas rurales vietnamitas por la vía de bombardeos de las fuerzas armadas estadounidenses, cuyo objetivo expreso era forzar a los adherentes al *Vietcong* a emigrar a las ciudades.

8- Filmus, *op. cit.*:31.

9 - Crozier, M. - S. Huntington - J. Watanuki: "*La crisis de la democracia. Informe sobre la gobernabilidad de las democracias*", citado en Lozano (2007). (El subrayado es mío).

10 - Seguramente "los contestatarios" aludidos eran aquellos que cuestionaban la legitimidad del poder político de los países insignia del imperialismo y denunciaban los acontecimientos que estaban marcando a sangre y fuego la década: la guerra de Vietnam, el escándalo *Watergate* protagonizado por el ex-presidente Nixon, la crisis del petróleo, la irrupción de las dictaduras militares en América Latina y su imposición de la doctrina de la seguridad nacional, el desmoronamiento del *Welfare State*, etcétera.

11 - Filmus, *op. cit.*:31.

12 - Vidal-Beneyto (2002).

13 - Touraine-Khosrokhavar (2002:162).

14 - Julio María Sanguinetti: fragmento del discurso pronunciado el 1º de marzo de 1995, [traqnscripato en http://uruguayescribe.com/presidente-julio-maria-sanguinetti-discurso-presidencial](http://uruguayescribe.com/presidente-julio-maria-sanguinetti-discurso-presidencial).

15 - Cf. Bobbio (1985).

16 - Tula (1995:266).

17-<http://www.espectador.com/text/especial/wilson.htm>. El concepto de gobernabilidad proclamado por Ferreira se plasmó en los ámbitos legislativos y ejecutivos del Estado: compromiso de acuerdos parlamentarios entre legisladores blancos y colorados y participación de ciudadanos de filiación blanca en el gabinete ministerial y en los directorios de entes autónomos.

Cabe destacar que se trata de una concepción algo diferente a la propugnada, diez años después, por Sanguinetti, quien consideró a la gobernabilidad como sinónimo de coalición de gobierno: acuerdos parlamentarios + coparticipación en el Poder Ejecutivo + elaboración conjunta de políticas.

18 - La expresión está tomada del título de un libro del historiador y periodista Oscar Bruscherá (1990).

19 - Filmus, *op. cit.*:32. Aún aparecerá un nuevo giro en la deriva semántica del término gobernabilidad. En el último informe de la Comisión Trilateral (esta vez encargado a Susan Pharr y Robert Putnam y publicado en el año 2000), el énfasis está puesto en la conjugación de los atributos principales de la gobernabilidad democrática: capital social (*share capital*), buen gobierno (*good government*) y responsabilidad (*accountability*).

20 - *Ibidem*.

21 - *Ibidem*. Cabe aclarar que incluso algunos de los autores que aluden a la gobernabilidad como “*un asunto de ingeniería en el ámbito de la cúpula del Estado*”, también consideran positiva “*la participación de los distintos actores sociales*”. Es el caso, por ejemplo, de los chilenos Cristian Aedo y Osvaldo Larrañaga: “*en general, la eficiencia de la gestión pública se fortalece cuando se otorga mayor importancia a la opinión y a las decisiones de los beneficiarios*” (1994:167).

22 - Cf. Lindblom (1991:29 y siguientes).

23 - Léméz (2007:65).

24 - La noción de *teatrocracia* se basa en el reconocimiento de que “*todo sistema de poder es un dispositivo destinado a producir efectos*”, entre ellos los comparables a las ilusiones que suscita la tramoya teatral. (Cf. Balandier 1994).

25 - Arendt (1993:200).

26 - Lindblom, *op. cit.*:29. Aquí hacemos nuestra la aclaración de Lindblom: “*el término del ‘juego del poder’ sugiere unas interconexiones más complejas y estrechas que las sugeridas por el simple término ‘interacciones’ o por el término general ‘política’*” (*ídem*).

27 - De Certeau (1999:174). Nótese que esta concepción de la política, sin lugar a dudas muy actual, fue expuesta por el brillante historiador hace ya un tercio de siglo, en el año 1974.

28 - Rojas Bolaños, citado en Filmus, *op. cit.*:33.

29 - Filmus, *op. cit.*:33.

30 - Arendt (1984; original de 1971).

31 - Quizás resulte más correcto ubicar a la postura que representa Sanguinetti como variante *neoliberal* de las perspectivas neoconservadoras, en tanto próxima a la sentencia foucaultiana ya citada: “*la gobernabilidad neoliberal es una voluntad de no gobierno*” (cf. nota 5:2). En cualquier caso, el interés de Filmus por la gobernabilidad parece motivado por una legítima preocupación técnica, académica (por lo pronto, en el momento en que escribió el texto en cuestión ya hacía unos cuatro años que había renunciado a un cargo político de gobierno); en el caso de Sanguinetti, por el contrario, su preocupación por la gobernabilidad –también legítima– es política *sensu stricto* (si asumimos una visión más bien ingenua, atada al particular momento político del país: salida de la dictadura) o bien político-partidaria (si asumimos una visión menos ingenua, atada a la coyuntura político-partidaria del país, con un esquema de tres partidos cuya rotación en el gobierno era lo que en aquel momento parecía vislumbrarse).

32 - La asunción de la contingencia presupone, según

Arendt, la adhesión al *consensus iuris*, fundamento del orden jurídico y de la perpetuación del orden social (cf. Arendt 1997:64-65): “*el consensus iuris es el producto contingente de la práctica social y sus conflictos. Su contenido varía en los diferentes contextos, pero en todos ellos se remite al reconocimiento recíproco de los miembros de la comunidad como ‘personas’ que tienen derecho a tener derechos*” (Medina 2000).

33 - Cf. Lechner (1986).

34 - Franco (1996:16).

35 - Bentancur (2007:24).

36 - Léméz, *op. cit.*:68.

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

38 - Cf. *ídem*, :33-35.

39 - *Ibidem*, :34.

40 - *Ibidem*, :35 (el subrayado es mío).

41 - En nuestro país, un ejemplo bastante ilustrativo está dado por las manifestaciones recurrentes del actual Presidente de la República referidas al veto que, llegado el caso, interpondrá a cualquier iniciativa que promueva la despenalización del aborto.

42 - También a este respecto podemos presentar como ejemplo bastante ilustrativo lo ocurrido hace ya una década con la reforma educativa gestada por Germán Rama cuando estuvo al frente del CODICEN, así como algunas decisiones tomadas por su sucesor, Javier Bonilla, en los primeros años de este siglo.

43 - Filmus, *op. cit.*, :35.

44 - Bourdieu (1990:87).

45 - Pucci-Morás (1995:37).

46 - Filmus, *op. cit.*:36.

47 - *Ídem*, :37.

48 - *Ibidem*, :35.

49 - *Ibidem*.

50 - Cf. Lechner, *op. cit.*

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

52 - Luis Garibaldi (Director de Educación del Ministerio de Educación y Cultura): “*Educación: un debate imprescindible*”, 16/05/06, :2, en [www.debateducativo.edu.uy](http://www.debateducativo.edu.uy).

53 - Luis Yarzabal (Presidente del CODICEN y Director Nacional de Educación Pública): “*Hacia una nueva Ley de Educación*”, 16/05/06, :3, en [www.debateducativo.edu.uy](http://www.debateducativo.edu.uy).

54 - *Ídem*.

55 - Cf. Acevedo (2006).

56 - De Giorgi (2007:47).

57 - *Ídem*, :42.

58 - Repetto (2000:39).

59 - *Ídem*, :37. (El subrayado es mío).

60 - Léméz, *op. cit.*:54-55.

61 - *Ídem*, :53.

62 - Filmus, *op. cit.*:35. (El subrayado es mío).

63 - *Ídem*, :32.

64 - Tengamos presente, una vez más, la sentencia de Michel de Certeau (*op. cit.*:174): “*la política no asegura el bienestar ni da sentido a las cosas: crea o rechaza las condiciones de posibilidad. La política prohíbe o permite, lo hace posible o imposible*”.

65 - Touraine-Khosrokhavar, *op. cit.*:9.

66 - Ibáñez (1994:179).

67 - Cf. Lechner, *op. cit.*

68 - Ibáñez, *op. cit.*:XV.

\* Profesor de Métodos Sociológicos en el Centro Regional de Profesores del Norte.