

Políticas públicas de educación: Estado y ONGs

Por Alberto César Croce*

La Fundación SES (Sustentabilidad, Educación, Solidaridad), se ha propuesto “*Promover estrategias educativas sustentables tendientes a la inclusión social de los adolescentes y jóvenes con menos oportunidades de todo nuestro país y, para ello, detectar, construir en conjunto y transferir tecnologías socioeducativas que puedan ser adecuadas para resolver la problemática.*”

Nos hemos asociado con diferentes organizaciones no gubernamentales de todo el país y estamos trabajando junto con ellas en prácticamente todas las provincias, ya sea a través de programas que realizamos directamente desde la Fundación o de otros en los que hemos realizado acuerdos con ministerios nacionales o provinciales.

Nuestro mayor desafío es fortalecer la retención escolar de los adolescentes y posibilitar la reinclusión al sistema educativo de los mismos, generando, cuando esto no es posible, otras alternativas educativas que permitan su inclusión social.

Hoy, en Argentina, según datos oficiales¹, más de 430.000 adolescentes de 15 a 19 años no estudian ni trabajan y nuestra

* Presidente de la Fundación SES (Sustentabilidad, Educación y Solidaridad)

1. INDEC-CELADE, 1996. SIEMPRO, 1999.

pretensión es contribuir a que, en pocos años más, logremos reducir estas magnitudes de manera significativa.

Noción de política pública

Hace poco menos de dos meses, tuve la oportunidad de coordinar el taller de Educación, que se realizó en el III Coloquio organizado por la Fundación FARN cuyo título general era “*Propuestas de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable*”.

En el mismo participaban representantes de distintos sectores de la sociedad (funcionarios, autoridades de ONGs, empresarios, directivos de Fundaciones, representantes sindicales, directivos de Cáritas, etc.) y tomé conciencia de que la idea de “política pública” es el tipo de concepto que solemos utilizar pero que nos pone en dificultades cuando debemos explicitarlo.

En dicha oportunidad, y a los fines de aquel trabajo, adoptamos una definición, a la que arribamos con el concurso del Dr. Daniel Sabsay, constitucionalista de la más reconocida trayectoria, que quisiera tomarla como punto de partida de esta ponencia: “*Políticas Públicas son aquellas líneas de acción que apuntan a satisfacer el interés público y tienen que estar dirigidas o encaminadas hacia el bien común*”.

Considero importante superar la primera impresión de obviedad que uno puede tener al abordar esta conceptualización y señalar, al menos algunos elementos que nos permitirán entonces el análisis posterior.

Lo primero que nos invita esta definición es a considerar la Política Pública como **una línea de acción**. No se trata sólo de una declaración de principios. Quien afirma que desea encarar una Política Pública debe expresar vocación por HACER y concretar su deseo en HECHOS. No hay Política Pública si no se hace. No hay nada más lejano a una Política Pública que una

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN: ESTADO Y ONGs

declaración de principios que no sucede, que no se concreta, que no llega a ACTO.

El PODER, concepto íntimamente ligado al de Política, es, fundamentalmente, PODER HACER. Es cierto que, a veces, una manera de HACER es NO HACER. Porque no haciendo se destruye, se confunde, se ahogan finalmente los intentos que otros proponen o sueñan.

Por ello, y sin extenderme más en este punto, subrayo una vez más: se trata de líneas de ACCION.

En segundo lugar, se habla del **interés público**. Lo público es lo complementario –no lo contrario- de lo privado. Es lo que se expresa icónicamente en la imagen de la “calle”, de la “plaza”, en reverso de la “casa”, que aparece como representación de lo privado. Lo público es lo de todos.

En lo público aparecen los individuos actuando como tales o como grupos. Y en lo público confrontan, complementan o enriquecen las intenciones y los intereses privados, personales o corporativos. Algunos de estos intereses toman la forma de interés público cuando convocan a las grandes mayorías. Entonces se constituyen en causas mayores y se privilegian sobre las cuestiones personales. Las sociedades hemos establecido los Estados como expresiones de regulación de estas intenciones comunes y les demandamos que custodien estos intereses públicos como una de sus misiones fundamentales.

Pero, volviendo al concepto de Políticas Públicas, no alcanza con que se tenga una línea de acción, además, esta debe atender al interés público. Si una línea de acción sólo responde a intereses corporativos, limitados, exclusivos, discriminativos, no merece el nombre de Política Pública.

El tercer elemento tiene que ver con un concepto que está más trabajado en nuestra sociedad, aunque no por ello, más encarnado en la cotidianeidad de decisiones y prácticas. Me refiero al “**bien común**”. Cuando hablamos de bien común hablamos de aquello que permite un bienestar, una mejora en la

ALBERTO CÉSAR CROCE

calidad de vida o en la expresión de la dignidad de las personas, sin dañar a otros. Sin embargo, casi siempre, el bien común implica, casi por definición, que todos resignen “algo” del bien mayor o mejor al que podrían aspirar, en vistas a que otros reciban su propio bien. Sin querer caer aquí en una discusión teórica que nos sacaría del tema, reafirmo la convicción de que, al menos en la mayoría de las situaciones, las opciones concretas por el bien común significan renunciaciones personales o grupales de distinta magnitud.

Políticas públicas y distintos actores

Hechas estas consideraciones conceptuales acerca de las Políticas Públicas, intentamos dar un paso más en el tema que hoy nos reúne.

Quisiera poner en el debate una pregunta espinosa, tanto por sus implicancias conceptuales, como por sus consecuencias prácticas: *¿Quiénes tienen incumbencia en lo referente a las Políticas Públicas?*

La respuesta más tradicional e inmediata, que sería la que daría la mayoría de la población de nuestro país con mayor o menor precisión técnica es: El Estado.

Nuestra cultura, nuestra historia, nuestra forma de participación ciudadana, nos ha llevado a afirmar y a defender esta afirmación, tanto desde las posturas más conservadoras, como las más liberales, ponen la discusión en las formas, pero en definitiva, reivindican el rol del Estado como “Gerente de las Políticas Públicas Nacionales”.

En referencia a lo específico que nos ocupa en esta mesa, que es la Educación, o, precisando más, las Políticas Públicas de Educación, más allá de todas las críticas políticas o prácticas, la mirada social se pone o en el Palacio Sarmiento o en cada uno de los Ministerios Provinciales cuando de Políticas Educativas se trata.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN: ESTADO Y ONGs

Entonces, cuando nos preguntamos en el marco de este seminario sobre el lugar de las ONGs, la primera sensación es que tenemos un escenario en el que hay un actor principal, fuerte, estructurado (el Estado) y una dispersión inmensa de actores pequeños (las ONGs). ¿Se trata de una imagen coincidente con la realidad?

La primera afirmación que quisiera hacer es que la complejidad de la problemática educativa es tal que no puede ser resuelta con respuestas simplistas. No se trata aquí sólo de un problema derivado de las crisis políticas domésticas o de la situación económico-social del país, que ya de por sí sería suficiente como para condicionar un escenario de alta complejidad. La educación, en el mundo está en profunda revisión. Hoy la comunidad internacional tiene conciencia del lugar fundamental que tiene el conocimiento en el desarrollo de la sociedad globalizada, pero pocos dan con la tecla de cómo hacer los cambios necesarios para que estas ideas se plasmen en las prácticas e instituciones formales. Por supuesto, quienes tienen más recursos tecnológicos, humanos, económicos, están en posicionamientos mejores. Pero los niveles educativos, particularmente en las escuelas medias de todo el planeta, están en revisión profunda.

Uno de los problemas fundamentales es la producción impresionante de conocimientos y las tecnologías de comunicación que se están desarrollando segundo a segundo. Ya ninguno de nosotros tiene tiempo de leer ni de seleccionar lo que llega en su casillero de correo electrónico. Salvo algunos pocos que pueden dedicar tiempo importante a visitar lugares de Internet, la inmensa mayoría sólo puede tener conciencia de que es imposible asimilar los conocimientos que están circulando constantemente.

Por otra parte, las críticas al racionalismo y al cientificismo más duro, nos han hecho tomar conciencia de la necesidad de integrar campos, enfoques culturales, cosmovisiones,

intersectorialidades, transversalidades. Entonces todo es aún más complicado. Porque estamos exigidos a reconocer en disciplinas de las que no somos especialistas, valores y perspectivas que complementan nuestras visiones.

En este marco, los sistemas educativos sufren una impresionante presión social que les exige respuestas a una demanda que los superan por todos los flancos.

“Lo público es lo complementario –no lo contrario– de lo privado.”

A esta mirada del desarrollo del conocimiento hay que sumarle otra que viene de la complejidad creciente de la situación de exclusión social y marginación que es la que está generando el sistema económico globalizado. Los extremos del empobrecimiento y el enriquecimiento se alejan cada vez más. Nunca tuvo este planeta tantos recursos y tanta riqueza y, sin embargo, nunca tuvo tantos pobres. Y no se trata de un problema de densidad poblacional sino de mala distribución de la riqueza.

El estudioso peruano Juan Wicht, escribe: “*En cuanto al crecimiento económico (que tanto les preocupa a los economistas y a todos nosotros porque es el monto total de bienes y servicios disponibles para satisfacer las necesidades de la humanidad), ha tenido un crecimiento mucho más espectacular todavía. La humanidad en estos cien años se ha multiplicado casi por cuatro, pero el producto económico total que tuvimos en 1900 se ha multiplicado 23 veces, porque el producto real del mundo ha crecido a algo más del 3% anual en promedio. Hoy el mundo tiene 23 veces más de producto que hace 99 años.*”²

En este marco de pobreza y empobrecimiento, la educación siente también el impacto de esta problemática. Porque el em-

2. Juan Julio Wicht, Ponencia en “Educar para la solidaridad planetaria”, Lima, enero de 1.999

pobrecimiento no es sólo material, es también político y simbólico (cultural). Entonces, se produce en muchos casos un “vaciamiento” práctico del ámbito educativo cuando este se orienta a quienes están en situación de exclusión. Y, al mismo tiempo de que se habla de mejorar la calidad, se contempla el derrumbe de lo poco que queda, que a veces sólo nos permite una impotente mirada de lo patético.

Es difícil, teniendo en cuenta lo que vamos diciendo, hablar del lugar de las ONG en referencia a las Políticas Públicas de Educación. Quisiéramos decir que un “posible lugar” sería el que llamaríamos, de las “bandas” superiores e inferiores del sistema. ¿A qué nos referimos?

Por una parte, está la “*banda superior*”. Es la banda de la innovación educativa, de los nuevos intentos, de las propuestas alternativas. Hay un largo debate sobre si es posible “desde” el sistema educativo, generar las reformas y las innovaciones o si estas vienen siempre desde fuera. Sin querer entrar en un juego de artificio mental, creemos que es innegable el aporte que pueden hacer las ONGs a todo el campo de innovación educativa, sobre todo cuando este necesita de recursos que, en la coyuntura actual, el sistema formal no puede destinar. Esta banda superior puede ser muy “sofisticada” o más “democrática”. Pero es posible de identificar diversas ONGs interviniendo de esta manera en nuestro país.

Por otra parte, está la “*banda inferior*”. Esta es la que cubriría los requerimientos de quienes quedan fuera “por debajo” o por “el costado” de lo que el sistema educativo puede en un momento determinado. Se trata de los que no pueden ingresar o no son retenidos por el sistema educativo, o, incluso, aquellos que, por los problemas de la calidad de la oferta, deben complementar sus aprendizajes por fuera si quieren promocionar por “dentro” del sistema.

En esta banda inferior podemos identificar cientos de experiencias educativas llevadas adelante por organizaciones de la

comunidad, con altísimo compromiso y escasísimos recursos (materiales, humanos y económicos), en todo el país.

Esta visión, que a primera vista puede resultar más o menos aceptable y no crea demasiados enfrentamientos conceptuales entre los que están comprometidos a diario en la tarea educativa, se complejiza cuando la realidad baja la “banda superior” y sube “la banda inferior”. Entonces, el espacio que ocupa el sistema educativo se reduce y la sociedad se siente impelida a ocupar el espacio vacío que la situación genera. Se alteran los precarios equilibrios presupuestarios y la gente comienza a sentir que no es posible destinar tantos recursos a tales o cuales espacios educativos que “sólo” atienden a determinada franja de la población.

El Sistema Educativo pierde progresivamente legitimidad en referencia al interés público y al bien común. Y entonces todo se hace más difícil desde las Políticas Públicas. Los distintos grupos sociales empiezan a reclamar poder utilizar sus aportes impositivos para sus propios intereses corporativos, también en la educación y el poder del Estado como árbitro se ve debilitado.

Esta es la coyuntura que estamos atravesando y que debemos superar. Para ello, es importante pensar si las ONGs también tenemos algo que decir respecto al mismo sistema educativo. Al lugar que se encuentra, siguiendo con la visión anterior, “entre las bandas superior e inferior”.

Este es otro punto de debate. En nuestra experiencia de articulación con el Estado podemos decir que es lamentable ver cómo muchas ONGs se acercan al Estado sólo con intenciones de obtener recursos para llevar adelante sus proyectos. No es que esto no sea legítimo en sí mismo, sobre todo cuando los proyectos son buenos y pueden provocar mejoras en cualquiera de las dos “bandas”. Pero estamos ante un Estado que con facilidad “terceriza” funciones para economizar recursos y la tentación de jugar este juego puede ser muy grande. Cuando se trabaja en el espacio

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN: ESTADO Y ONGs

“interbandas”, las ONGs debemos asumir un lugar de mayor responsabilidad social buscando el bien común.

Debemos colaborar con los funcionarios públicos para fortalecer el protagonismo institucional del Estado y no ocupar su lugar. Tenemos que garantizar la continuidad de las Políticas Públicas, más allá de los cambios personales, que a veces sólo expresan internas menores que ni siquiera tienen origen ni motivos en los despachos de los funcionarios educativos.

Debemos respaldar y exigir transparencia y coherencia en los programas públicos. Ayudar a los funcionarios honestos y comprometidos para que puedan resistir los embates de los intereses particulares de las internas territoriales, con algo más de fortaleza de la que tienen cuando quedan librados y expuestos a la soledad del poder.

Debemos animar a los débiles para que “hagan”. Demasiados funcionarios están atrapados por el peso de la burocracia y de las trabas administrativas que no les permiten actuar. Esperan decisiones que nunca serán tomadas y se pierden en un “reunionismo estéril” mientras muchas buenas iniciativas esperan un sí que nunca les llega.

Debemos también ayudar a que los funcionarios no pierdan de vista las prioridades de su acción pública. A menudo, uno ve funcionarios que se entusiasman con una experiencia micro, como si fueran un consultor o un operador de una ONG de base, y pierden de vista la perspectiva global de su tarea.

También, y dolorosamente, debemos denunciar la corrupción que está enquistada tan fuertemente en los espacios de poder de nuestra patria, muchas veces encontrando cómplices en las mismas ONGs o en “aguantaderos institucionales” que toman su forma.

Por supuesto que es mucho lo que las ONG tendremos que hacer para estar a la altura de estas exigencias. Somos absolutamente conscientes de las limitaciones que hoy tiene la sociedad

ALBERTO CÉSAR CROCE

civil para cumplir esta tarea que también es pública. No creemos que en las organizaciones de la sociedad civil estén los puros y en los partidos políticos los corruptos. Esta visión maniquea nos apesta por falsa y por desintegradora de la comunidad que queremos construir.

Pero estamos convencidos que, sin una sociedad civil fortalecida, será muy difícil que nuestro Estado –no EL Estado- pueda superar la fortísima crisis que hoy sufre y nos impacta a todos y a cada uno de los ciudadanos de nuestro país.

Recomendaciones para las Políticas Públicas en Educación

Quisiera terminar estas reflexiones compartiendo con ustedes algunas propuestas que surgieron del trabajo asociativo y colectivo que se hizo en el III Coloquio FARN del que hice mención al comenzar esta presentación. Entiendo que son una muestra de lo que es posible cuando nos sentamos a pensar juntos y a construir en común:

- Sugerir que se convoque a todos los estamentos del ámbito educativo para desarrollar e implementar estrategias y socializar metodologías pedagógico-didácticas que promuevan los valores.
- Institucionalizar y legitimar espacios de participación (por ejemplo, foros educativos) intersectoriales vinculantes (cuyas conclusiones deban ser tenidas en cuenta por las autoridades) en el nivel local, regional y nacional, y recuperar los espacios existentes.
- Establecer a nivel provincial y municipal, espacios permanentes de coordinación entre Organismos Públicos, ONGs, grupos de base y empresas, para el trabajo con poblaciones en situación de pobreza en las áreas de educación, salud, medioambiente y acción social.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN: ESTADO Y ONGs

- Crear redes de comunicación y mecanismos de sistematización y transferencia, y aprovechar las ya existentes, para potenciar experiencias innovadoras, con sus fortalezas y debilidades
- Efectivizar la participación real en la planificación del financiamiento educativo de todos los sectores sociales, en todas sus etapas (consulta, debate, toma de decisiones, ejecución y control de gestión), considerando que el financiamiento educativo no es solo asignación de fondos, sino también de recursos humanos y espacios que potencien innovación, investigación, medios no tradicionales, adecuación de materiales didácticos y sistemas pedagógicos, a emplear en todo el país con criterio regional y ambiental.

Por último, todos sabemos que los grandes problemas y desafíos educativos que enfrentamos nos necesitan a todos. Cada uno desde su lugar debe aportar lo propio. Pensar la direccionalidad de las políticas, diseñar las acciones, participar en el planeamiento, en la ejecución, en la evaluación y en el control de gestión. Los modelos y formas serán variadas. Y todos, funcionarios públicos y de ONGs deberemos ir aprendiendo a caminar y construir juntos. Y no se trata de un buen deseo. Se trata de la única opción.