

Rosa María Torres  
Ecuador

An illustration of a person in silhouette walking to the right while holding a large, vibrant purple umbrella. The background is a light purple wash with faint, circular patterns. Numerous black-outlined teardrop shapes are scattered across the upper left portion of the image, representing rain. The overall aesthetic is clean and modern.

# Incidir en la educación

# Resumen Abstract

El artículo analiza la incidencia política como herramienta eficaz para la participación de la sociedad civil en la implementación de políticas públicas, analizándola en particular en la educación. Postula cómo entender esa incidencia y se pregunta quiénes deben incidir. Afirma que la incidencia en las políticas educativas no tiene a la fecha demasiados casos exitosos que contar, y que una agenda amplia y renovada como la propuesta aquí, pensada desde la complejidad del cambio educativo, implicaría aportes importantes en los modos de pensar y hacer incidencia política en pro del derecho a la educación.

## Palabras Clave

**Incidencia política, participación ciudadana, gestión pública participativa, educación, política educativa.**

### **To affect in the education**

The following article analyzes political influence as an effective tool for civil society to participate in the implementation of public policies, focusing in the subject of education. It proposes how to understand such influence and asks about who should exert it. It states that the influence on educational policies has hardly achieved any success so a renovated and broad agenda such as the one proposed here, based on the complexity of the educational change, would significantly contribute to the ways of thinking and exerting political influence in favor of the right to education.

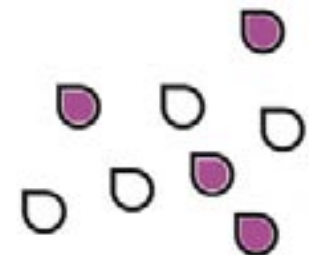
## Key Words

**Political influence, citizen participation, participative public management, education, educational policy**

### **Rosa María Torres del Castillo**

Licenciada en Ciencias de la Educación, Licenciada en Lingüística y Candidata al Doctorado en Lingüística Hispánica. Directora del Instituto Fronesis.

Email: fronesis2015@gmail.com - página web: <http://www.fronesis.org>





Este texto tiene como base la exposición sobre este tema en el “Taller de Incidencia”, organizado por el Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL); Bogotá, 29-30 abril 2006.



## I. Presentación

*“La incidencia política son los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos, a través de la persuasión y la presión ante autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder. Son las actividades dirigidas a ganar acceso e influencia sobre las personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad en general”.*

*“La incidencia política es una herramienta para la participación real de la ciudadanía en la toma de decisiones del gobierno o en otras instancias de poder. Es una de las vías, junto con los procesos electorales, cabildos abiertos, comisiones especiales, entre otros, a través de la cual diferentes sectores de la sociedad civil pueden avanzar en sus agendas y tener impacto en las políticas públicas, participando de forma democrática y sistemática en la toma de decisiones sobre asuntos que afectan su vida”.*

*“Manual para la facilitación de procesos de incidencia política”, WOLA-Programa Centroamericano de Capacitación en Incidencia, 2005.*

“Incidir en las políticas públicas” –también llamada “incidencia política”, “incidencia civil”, “incidencia ciudadana”, “coproducción” de las políticas o “incidencia” a secas<sup>1</sup>– se ha convertido en capítulo de la moderna *participación ciudadana* y de la *gestión pública participativa*, tema de creciente interés en la esfera no-estatal, especialmente en el seno de la “sociedad civil”<sup>2</sup>, así como entre organismos de la iglesia y el sector empresarial. Proliferan las iniciativas, los eventos, cursos y talleres, presenciales y virtuales, e incluso los manuales de capacitación en metodologías y técnicas para dicha incidencia. Ésta ha venido agregándose como una línea regular de actividad en los informes y sitios web de muchas instituciones nacionales e internacionales.

En este marco, “incidir en las políticas educativas” ha pasado a ser un objetivo de muchos grupos y organizaciones que trabajan en el campo educativo desde fuera del Estado y desde fuera del mercado. Por tal se entiende por lo general una iniciativa de la *sociedad civil* (reducida a menudo a ONG’s) dirigida a actores gubernamentales a fin de ejercer influencia sobre la *política educativa* y específicamente sobre la *educación escolar* (antes que sobre la educación en general).

1 Cabe recordar que el término incidencia tiene un significado específico en el campo de la salud. Se refiere a la frecuencia con que se presenta una condición, síntoma, enfermedad o lesión en una población determinada y en un período de tiempo específico.

2 Banco Mundial, BID, OEA, UNESCO, entre otros, cuentan hoy con grupos, comisiones, políticas, estrategias y sitios web especiales dedicados al tema Sociedad Civil/ ONGs.

Levantamos aquí algunas interrogantes y reflexiones en torno a esta visión de la *incidencia en educación*. Proponemos entender y asumir dicha incidencia también:

- a) En relación al *campo educativo en su conjunto*;
- b) Sobre *todas las políticas* que tienen que ver con la educación, es decir, con las condiciones de enseñanza y aprendizaje (la política económica y la política social en sentido amplio);
- c) Sobre el *quehacer educativo*, los escenarios, actores, mentalidades, relaciones, prácticas que configuran y sostienen cotidianamente a la educación a nivel local y nacional, dentro y fuera del sistema escolar;
- d) Alrededor de la *política*, matriz en la cual se moldean todas las políticas y el modo mismo de diseñar y gestionar la política pública;
- e) Desde organizaciones de la sociedad civil, sino desde la *comunidad educativa y la ciudadanía en general*, especialmente padres de familia, estudiantes y comunidades territoriales;
- f) Interpelando a los gobiernos (nacionales, locales), al *sector privado, los medios de comunicación, la Iglesia y los organismos internacionales*, actores fundamentales detrás de las políticas y de la política a nivel nacional e internacional.



## II. Objetivos, actores, ámbitos, alcances y estrategias de la incidencia en educación.

### Incidir, ¿en qué, por qué, para qué?

#### Cambio educativo y derecho al aprendizaje a lo largo de la vida

Partimos de cinco premisas:

1. “Incidir en la política educativa” no es en sí mismo el objetivo, es incidir en la educación, siendo la incidencia en la política educativa apenas una de las estrategias para lograrlo.
2. Incidir en la educación exige abandonar el enfoque sectorial y adoptar un enfoque multi- y trans-sectorial.<sup>3</sup> La educación atraviesa a todos los ministerios y a todas las políticas, de la misma forma que el desarrollo educativo de la familia, la comunidad y el país depende no sólo ni principalmente del Ministerio de Educación, sino de la acción orquestada de todos los ministerios y todas las políticas –economía, salud, alimentación, trabajo, producción, bienestar familiar, seguridad social, transporte, vialidad y obras públicas, información y comunicación, etc.–, así como de la participación, movilización y organización ciudadanas en función del logro de esos objetivos de la educación.

<sup>3</sup> El “enfoque sectorial amplio” (SWAP: *sector-wide approach*), propuesto desde fines los años noventa por el Banco Mundial para el trabajo con los “países en desarrollo”, y adoptado por la mayoría de las agencias internacionales que cooperan en el campo educativo, significa un avance respecto del enfoque de “proyecto” y la *projectitis* que ha dominado en los últimos años –reconocido por el Banco Mundial como un error– pero llega tarde, cuando se reconoce la necesidad de avanzar hacia la trans-sectorialidad. Así mismo, implica retos mayores para las agencias de cooperación, en primer lugar, coordinar entre ellas. Algunas agencias han criticado y resistido los SWAP, advirtiendo entre otros la subordinación que estos implican al Banco Mundial (Riddell 2001).

3. El propósito de la incidencia es avanzar en la concreción del derecho a la educación y en los cambios necesarios para lograrlo. El derecho a la educación asiste a niños, jóvenes y adultos, dentro y fuera del sistema escolar, e implica gratuidad, acceso, calidad, pertinencia, satisfacción y aprendizaje a lo largo de la vida (Torres 2006a). Defendemos la necesidad de revisar la noción usual de derecho a la educación, centrada en el sistema escolar y en la infancia, recuperando el espíritu de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) que afirma el derecho de “toda persona” tanto a la educación general (formal) como a la “educación fundamental” (no-formal).<sup>4</sup>
4. No cabe apostar únicamente a la política educativa; es imprescindible incidir sobre el quehacer educativo, es decir, sobre los actores directos, las

condiciones, las mentalidades, las relaciones y las prácticas que reproducen la mala educación, en el hogar, en el sistema formal y no-formal, en los medios de comunicación, en el lugar de trabajo, etc. Mucho de lo que enseñamos y aprendemos todos los días no pasa por las políticas, entre otras razones porque: (i) muchas de ellas no son tales o son efímeras; (ii) su concreción toma tiempo; (iii) mucho de lo actuado en los diversos sistemas de enseñanza no está prescrito en ningún lado, o bien (iv) lo prescrito permanece en el papel. Definitivamente, los cambios más importantes que es preciso introducir en la educación (concepciones, expectativas, comportamientos, relaciones, cultura) no se resuelven desde la verticalidad de las políticas, las leyes y los decretos. (Popkewitz 1994, 1997)



5. El cambio educativo desde una perspectiva transformadora y popular requiere información, participación, organización y movilización en la base, desde y entre los sectores más desposeídos de la sociedad. La educación ha sido tradicionalmente pensada desde la enseñanza antes que desde el aprendizaje, dada la histórica asimetría y relación de subordinación entre quienes enseñan/administran y quienes aprenden. La creciente desigualdad de oportunidades de aprendizaje y la deficiente oferta educativa que reciben los pobres están enraizadas en un modelo económico, social y político injusto, que no se remedia con parches ni con dádivas y que están en estrecha relación con la pobre o nula presión que ejercen los sectores populares sobre su derecho a la educación, así como con sus bajas expectativas y niveles de información. Por ello, objetivo de la incidencia en educación es lograr una participación popular sustantiva, y que ésta sea reconocida como política pública en sí misma.

<sup>4</sup> De hecho, las cuatro As –Asequibilidad, Accesibilidad, Adaptabilidad, Aceptabilidad– propuestas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y retomadas más tarde por K. Tomasevsky como indicadores del derecho a la educación, se refieren exclusivamente al sistema escolar. (Naciones Unidas 1966; Tomasevsky 2004).

Recalcamos la importancia de una participación popular sustantiva, no de cualquier participación. De hecho, el término participación, apropiado por el discurso neoliberal, puede designar sentidos, dimensiones y grados muy diferentes de involucrarse y de acceder (o no) a la toma de decisiones, desde la mera información o la consulta sobre decisiones ya tomadas, pasando por la cogestión y la delegación, hasta la autogestión, la cual implica autonomía en la definición de objetivos, medios y mecanismos de control. Recordemos que la participación social requiere canales permanentes de información, consulta, reivindicación y protesta; que es una vivencia colectiva antes que individual, y un aprendizaje que se realiza por tanto en la praxis de participar junto con otros. Recordemos, así mismo, que la participación puede ser funcional al actual estado de cosas, si sólo apunta a los síntomas antes que a las causas de los problemas, o bien cuestionadora de las estructuras económicas, sociales y políticas.

Incidir eficazmente en educación requiere una mejor comprensión del cambio educativo, su naturaleza, actores, escenarios, alcances y estrategias. Es importante a este respecto diferenciar tres términos afines que a menudo se confunden o usan como equivalentes: reforma, innovación, y cambio en educación (Torres 2000b).



- El término *reforma* remite usualmente a iniciativas gubernamentales, propuestas de cambio planteado desde arriba, con una concepción tecnocrática del saber, orientado a introducir modificaciones administrativas, curriculares y/o pedagógicas en los sistemas escolares. Las reformas de las últimas dos décadas en los países en desarrollo se caracterizaron por su discontinuidad, su énfasis sobre los aspectos cuantitativos y administrativos, y su fuerte dependencia de la asesoría y el financiamiento internacionales.
- El término *innovación* designa por lo general modificaciones surgidas desde “abajo”, en el ámbito local, la institución escolar, el aula. Las innovaciones se realizan en una o más dimensiones: administrativa, curricular, pedagógica, siendo raras las innovaciones sistémicas, que logran “prender” en el sistema, trascender el proyecto piloto, el nivel micro y el corto plazo.
- El término *cambio* designa a los cambios efectivos operados en el campo educativo. Dicho cambio no puede darse solamente vía reforma (arriba-abajo) ni solamente vía innovación (abajo-arriba), sino mediante la articulación entre ambas, en un movimiento abajo-arriba-abajo que compromete los saberes y las voluntades de todos a todos los niveles.

Así, para lograr cambios sustantivos en educación es indispensable incidir tanto en los procesos de reforma como en los procesos de innovación, y en su articulación.

Las reformas educativas de los noventa, bajo el lema del “mejoramiento de la calidad de la educación” —con asesoría y financiamiento internacionales, principalmente del Banco Mundial— fracasaron y están siendo reformadas en casi todos los países. No obstante, en este recambio de siglo, lo que se requiere no es una reforma de las reformas, sino un replanteamiento integral de los modos de pensar y encarar la educación, adoptando el aprendizaje a lo largo de la vida como paradigma.

Las “12 tesis para el cambio educativo” que resumimos en el recuadro 2 derivan de un estudio regional sobre educación y pobreza encargado por el Movimiento

Internacional Fe y Alegría, precisamente como herramienta de incidencia en educación. Propone mirar la educación más allá de lo escolar y sectorial, poniendo el aprendizaje en el centro, avanzando hacia una visión sistémica que recupere los vínculos entre política económica, social y educativa, y revisando el modelo de “cooperación internacional para el desarrollo”. Todo esto tiene implicaciones sobre los “para qué”, “quiénes”, “con quiénes”, “quién”, “cómo”, “dónde” y “cuándo” de la incidencia en educación (Torres 2005).



Recuadro 2

## 12 tesis para el cambio educativo

DE-DEL	A-AL
1. Alivio de la pobreza	Desarrollo
2. La educación como sector	La educación como política trans-sectorial
3. Predominio de los criterios económicos	Una visión integral de cuestión educativa
4. Ayuda internacional	Una auténtica co-operación internacional
5. La escuela	La educación
6. Derecho a la educación	Derecho a la buena educación
7. Derecho al acceso	Derecho al aprendizaje
8. Derecho al aprendizaje	Derecho al aprendizaje a lo largo de toda la vida
9. La escuela	La comunidad de aprendizaje
10. La capacitación docente	La cuestión docente
11. La educación básica como educación escolar	La educación básica como educación ciudadana
12. Adecuarse al cambio	Incidir sobre el cambio

Fuente: Torres 2005



### Incidir, ¿quiénes? Más acá y más allá de la sociedad civil

El tema de la incidencia viene enmarcándose en una relación dicotómica “Estado/sociedad civil”, dejando de lado al mercado y a las agencias internacionales, los otros dos actores relevantes en la toma de decisiones a nivel mundial y nacional.

No existe una definición única de “sociedad civil”. Hay mucha y vieja discusión al respecto. Independientemente de cómo la definamos, se trata de un campo muy heterogéneo, integrado por organizaciones muy diversas y en conflicto entre sí, no el campo plano, homogéneo y armónico que suele presentarse. Es esta versión simplificada y despolitizada de “sociedad civil” la que permite que voceros de unas pocas organizaciones —a menudo ONGs o fundaciones privadas— se presenten, hablen e incluso tomen decisiones, en eventos y foros nacionales e internacionales, como representantes de “la” sociedad civil, no sólo a nivel nacional sino latinoamericano e incluso mundial.<sup>5</sup>

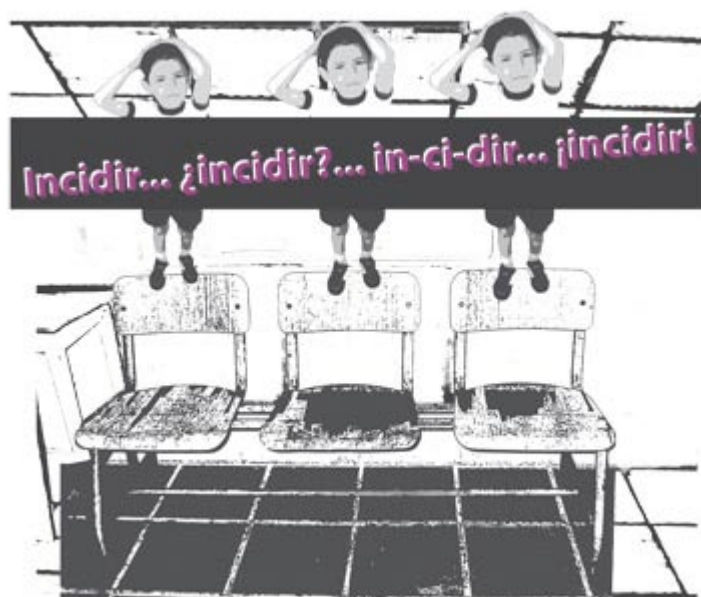
De espaldas al análisis y a la discusión teórica, los organismos internacionales han venido extendiendo

una noción elitista de “sociedad civil” asociada a sectores medios y altos, antes que a sectores populares. El propio término “sectores populares” u “organizaciones populares” es ajeno al discurso tecnocrático. Lo “popular” se disolvió en el genérico y aséptico “ciudadano”. Las *clases populares* o los *sectores populares*, con toda su carga histórica y política, han sido rebautizados como “los pobres”, “el quintil inferior”, los grupos de “bajos ingresos”, “carentes”, “en riesgo”, “en desventaja”, “en situación especialmente difícil”, etc.

La “sociedad civil”, en el discurso de las agencias, ha evolucionado en los últimos años de una *concepción restringida* que reducía “sociedad civil” a Organizaciones No-Gubernamentales (ONGs), a una *concepción “incluyente”* que amplía ahora el término Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), en sustitución de ONGs, para incluir dentro de las OSC a un conjunto que abarca grupos organizados como “ONGs, sindicatos, gremios empresariales, organizaciones comunitarias, entidades académicas, partidos políticos, grupos de interés y otra clase de organizaciones de la sociedad civil”, e incluso “comunidades y poblaciones vinculadas a los proyectos o actividades específicas” del organismo que financia el proyecto (BID 2004:7).

<sup>5</sup> Este uso de “la” *sociedad civil* viene sirviendo como factor de legitimación social en el marco de las Cumbres de las Américas y las Cumbres Iberoamericanas, y en múltiples iniciativas impulsadas por los organismos internacionales. Éste es el caso, por ejemplo, de la propuesta de canje de deuda por educación, suscrita por 18 ONG’s (provenientes de 6 países: Colombia, Estados Unidos, México, Nicaragua, Panamá, y Trinidad y Tobago) presentes en la reunión «Participación de la Sociedad Civil en Educación» convocada por la OEA (Bogotá, 28-29 julio 2003) dentro de las actividades de las Cumbres de las Américas. Ver [http://www.oas.org/udse/3Ministerial/espanol/fr\\_civil.html](http://www.oas.org/udse/3Ministerial/espanol/fr_civil.html) La Declaración suscrita por estas ONG’s —que sugería “a los Ministros de Educación de las Américas elaborar una propuesta conjunta para ser presentada en la Cumbre Extraordinaria de las Américas en noviembre próximo, para que el Fondo Monetario Internacional condone una parte de la deuda externa, y la destine a la inversión en la ampliación del acceso y el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación de los países de América Latina y el Caribe”— sirvió para detonar un proceso de canje de deuda por educación promovido entre otros por la UNESCO y el gobierno de España, y cuestionado hoy por *otra* “sociedad civil” alineada con el “No a la deuda” y “No al canje de deuda”.





Esta noción romántica de “sociedad civil” –sin lucha de clases y sin conflicto en su interior– es la adoptada en las estrategias de los bancos y en las recientes estrategias de participación e incidencia específicamente, que apelan al consenso y las alianzas entre el sector público y el sector privado, entre las fuerzas sociales y políticas, y entre éstas y el Estado/gobierno, en aras de la moderna “governabilidad”.

En verdad, ni partidos políticos ni empresa privada deben considerarse parte de la sociedad civil. Esta se define, entre otros, por no tener fines de lucro y por su autonomía, no sólo del *Estado/gobierno*, sino también del *sistema político* (lo que excluye a los partidos políticos) y del *mercado* (lo que excluye al empresariado y sus fundaciones, camufladas hoy como sociedad civil a través de la filantropía). Es asimismo materia pendiente y de debate si las organizaciones docentes son parte de la sociedad civil o parte del Estado; en la práctica y en la literatura al respecto, éstas permanecen en el limbo, no reconocidas cabalmente por ninguno de los dos (Torres 2001a).

En todo caso, el poder político y el poder económico han sido las fuerzas usuales detrás de las decisiones gubernamentales. Se trata ahora de dar voz y peso a los actores y sectores históricamente excluidos no sólo de la toma de decisiones sino de los beneficios de tales políticas públicas. Esto implica invertir la pirámide y las prioridades de la participación social, mediante un esfuerzo deliberado y sostenido de información, consulta, debate y educación ciudadana, a fin de empoderar e involucrar a los sectores populares, y específicamente a la comunidad educativa, en la batalla por el derecho a la educación y a la participación en ésta como derecho no sólo individual sino social.

De hecho, toda buena política pública y especialmente toda política educativa debería incluir estrategias expresas de trabajo con la comunidad educativa y con toda la población, superando el tradicional foco de las políticas sobre la *oferta* y los *insumos*, ignorando la *demanda* educativa, que es *sujeto* y no simplemente “beneficiario”, “usuario”, “consumidor” o “cliente”, como lo ven los organismos financieros.



Los estudiantes (niños, jóvenes, adultos) son el actor más subordinado dentro de los sistemas educativos y el más olvidado para fines de información y consulta. La masiva movilización juvenil-popular de los estudiantes secundarios chilenos (mayo-junio 2006) reclamando cambios profundos en el modelo y en la reforma educativa de ese país, presentada hasta entonces como “modelo” en el contexto latinoamericano, tomó por sorpresa y sacudió a la sociedad chilena. Fue, de hecho, un claro recordatorio del error que significa no involucrar al estudiantado como interlocutor legítimo en los procesos de reforma, así como de la fuerza y el potencial de los jóvenes y del movimiento estudiantil como motor de la transformación educativa. La “revolución de los pingüinos”, como pasó a ser conocida, es tal vez el proceso nacional más importante y eficaz de incidencia en educación en esta región en las últimas décadas. Un actor menospreciado social y políticamente, con escaso nivel de articulación, al que nadie invita a la mesa de negociación y ni siquiera suele ser incluido como parte de la sociedad civil o en los manuales incidencia, es capaz de organizar una amplia movilización social, con estrategias creativas y de alto impacto, logrando más visibilidad, simpatía, popularidad y eficacia que el tradicional movimiento magisterial o los nuevos movimientos ciudadanos liderados por personalidades u ONGs.<sup>6</sup>

## Incidir, ¿sobre quiénes? No sólo actores nacionales sino también actores internacionales

¿Quiénes son hoy los “decisores de políticas” y quienes toman decisiones vinculadas con la educación específicamente, a nivel nacional e internacional? Estados/gobiernos y organismos internacionales, a su vez influidos por los grupos de poder económico y político a nivel mundial, nacional y local. No obstante, la “incidencia” viene apuntando fundamentalmente a actores nacionales y, particularmente, a actores gubernamentales (estadales, provinciales, municipales, etc.). Y hay que preguntarse por qué.

Hay que recordar que los medios masivos de comunicación no son sólo potenciales aliados en la construcción de un espacio público democrático no-estatal, sino actores con fuertes intereses políticos y empresariales, que definen la agenda política y que reproducen el modelo hegemónico de información, comunicación y educación. Así mismo, las grandes empresas multinacionales y la “cooperación internacional” (bilateral y multilateral), y especialmente los organismos financieros como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tienen enorme peso en la definición, orientación y ejecución de las políticas públicas y en la formación de opinión pública en nuestros países.

<sup>6</sup> Las demandas de los estudiantes evolucionaron rápidamente desde reivindicaciones puntuales –pase escolar gratuito, gratuidad de la prueba de ingreso a la Universidad, mejora de los baños en los establecimientos, etc. – a un cuestionamiento de la reforma educativa, incluida la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza (LOCE) promulgada durante la dictadura de Pinochet y vigente desde entonces. La magnitud de la revuelta obligó a la Presidenta chilena a crear un Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación para atender los reclamos y las propuestas de los estudiantes.

De hecho, la “incidencia ciudadana” viene siendo promovida y financiada por las mismas agencias internacionales, quienes –convenientemente– asocian política pública con gobierno y se ubican a sí mismas fuera del ámbito de la incidencia, la vigilancia social y la rendición de cuentas que promueven en relación a las autoridades gubernamentales. El mensaje que se transmite y acepta por esta vía es claro y nefasto: el Estado está siempre bajo sospecha y requiere control ciudadano; los organismos internacionales, no.

Concretamente, el Banco Mundial –principal financista y autocalificado asesor en materia de reformas educativas en los “países en desarrollo”<sup>7</sup>– ha devenido en un decisor clave de políticas a nivel nacional, regional y mundial, y debería estar sujeto por ende a las reglas de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas, por su financiamiento y su asesoría, frente a los países clientes y sus respectivas sociedades.<sup>8</sup>

No obstante, el “triángulo de la rendición de cuentas en educación” que propone el Banco Mundial no incluye a las agencias internacionales. Los tres actores mencionados por el BM son: (i) *Estado*: políticos y decisores en el Poder Ejecutivo y en el Legislativo; (ii) *proveedores de servicios*: burocracia ministerial, burocracias regionales, y proveedores directos de servicios (instituciones educativas); y, (iii) *clientes* del sistema. La relación entre (i) y (ii), es decir, entre actores políticos y proveedores de servicios, considerada el “pacto” o “contrato”, incluye la creación de leyes, normas, estándares y reglamentos, así como la provisión de recursos y apoyo. Las relaciones en la base del triángulo son la “participación local”, la “voz local” o la “elección del consumidor”, consideradas indispensables –en el caso de los países en desarrollo– dada la debilidad de los decisores de política para lograr que los proveedores ofrezcan un servicio “acorde con el estándar” (Banco Mundial 2004).

7 “El Banco Mundial está firmemente decidido a seguir dando apoyo a la educación. Sin embargo, aunque el financiamiento del Banco equivale actualmente a la cuarta parte de toda la ayuda para la educación, este financiamiento sigue siendo todavía menos del 0.5% del gasto total de los países en desarrollo en el sector. Así pues, *la principal contribución del Banco Mundial debe consistir en el asesoramiento* destinado a ayudar a los gobiernos a elaborar políticas educativas adecuadas a las circunstancias de sus países”. (Banco Mundial, 1996:17. Subrayado nuestro).

8 El BID, por su parte, reconoce que “las instituciones públicas internacionales están sujetas a principios de transparencia y rendición de cuentas frente a los países miembros, y como se indica en el documento de la Octava Reposición, el Banco es responsable directo ante sus gobiernos miembros e indirecto frente a sus parlamentos y ciudadanos» (BID 2004:3). Asimismo, “apreciando la importancia de la información al público el Banco adoptó una política de disponibilidad de información a partir de la cual el acceso es la regla y la confidencialidad la excepción” (BID 2004:11). Dos premisas importantes a tenerse en cuenta, justamente para fines de incidencia y vigilancia social.



En realidad, las agencias internacionales y especialmente los organismos financieros están en el vértice del triángulo, ocupando un lugar prominente entre los políticos y decisores de políticas tanto a nivel internacional como nacional (gráfica 1). Su influencia es enorme, no solamente a través de los préstamos sino de la asesoría técnica y las condiciones asociadas a dichos préstamos, verdaderas imposiciones no sólo sobre el proyecto específico financiado, sino sobre el conjunto de las políticas –económicas y sociales– del gobierno.<sup>9</sup> Mientras nuestras sociedades reiteran el reclamo por “políticas de Estado, no sólo de gobierno”, las únicas políticas de Estado –es decir, con probabilidad de permanencia, más allá de los cambios de gobiernos y ministros– son las impulsadas y financiadas por los organismos internacionales.

### Gráfica 1 Triángulo de la rendición de cuentas en educación\*



\* Adaptado del triángulo elaborado por el Banco Mundial 2004

<sup>9</sup> Sobre las condicionalidades que imponen las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) y concretamente el FMI y el Banco Mundial a los países en desarrollo.



En la Carta de Intención que firma el Fondo Monetario Internacional (FMI) con los gobiernos y específicamente con los ministerios de finanzas, se definen cuestiones más importantes para la educación que las políticas que posteriormente pueda definir (o creer definir) el respectivo Ministerio de Educación. En la negociación con el FMI, hermética y de cúpulas, se definen las asignaciones presupuestarias para cada sector, el techo salarial de la burocracia (dentro de la cual se incluye al magisterio, como el sector más amplio empleado por el Estado), los salarios e incentivos docentes, el pago de los intereses de la deuda externa, los nuevos endeudamientos, etc. Las “recomendaciones de política” hechas por el Banco Mundial desde fines de los años ochenta, y adoptadas entusiastamente por los gobiernos de América Latina y el Caribe, instalaron entre otros el “financiamiento compartido” (las familias pobres obligadas a pagar “cuotas voluntarias” y otros costos para sostener el sistema escolar, frente a la retirada del Estado) y diversas formas de “participación comunitaria” y “autonomía escolar” que terminaron por eliminar de la educación pública el principio de gratuidad, consustancial al derecho a la educación, a la equidad social y a la lucha contra la pobreza.

No es posible pretender cambiar el modelo (educativo, económico, social, político) incidiendo sólo sobre los actores nacionales –gobiernos, grupos empresariales, medios de comunicación, etc.– sin incidir al mismo tiempo sobre el modelo vigente de “cooperación internacional” y sus actores. Esto implica romper el cordón umbilical –financiero y técnico– que la propia “sociedad civil” y sus organizaciones han venido construyendo en relación a los organismos internacionales, impulsores de una “participación ciudadana” edulcorada y de una “incidencia” de la cual se autoexcluyen.

Una participación habilitada “desde arriba” crea una ciudadanía pasiva y reactiva, atada a los dictados del Estado, del mercado y de los organismos internacionales. Una ciudadanía activa se forja desde adentro y desde abajo, construyendo un espacio público<sup>10</sup> autónomo, capaz de promover la organización social y cultivar la solidaridad.

10 Jürgen Habermas ha definido el “espacio público” como «una red para comunicar información y puntos de vista», en la que se forma eventualmente la “opinión pública”, altamente susceptible a la manipulación de las élites.

## Incidir, ¿con qué alcance? Incidencia política local, nacional e internacional

“Incidir en la política educativa” puede querer decir cosas muy diferentes: diferentes actores, objetivos, plazos, momentos, alcances, áreas de intervención, medios, mecanismos; diferentes niveles de comprensión, conocimiento, compromiso, proactividad, complejidad, profundidad, articulación, sinergia, conflicto, impacto, etc.

Hay quienes enlistan como actividades de “incidencia” la participación en eventos convocados por gobiernos u organismos internacionales, la redacción de relatorías de dichas reuniones, la inclusión de determinadas ideas o palabras en una declaración, etc. Es común el objetivo de “sensibilizar” a la población en torno a determinados temas; son menos comunes los procesos sostenidos de información, educación, organización y construcción ciudadana. En los últimos años proliferan los observatorios, muchos con un rol pasivo, otros más confrontacionales y proactivos.<sup>11</sup> Muchos se limitan a recibir y difundir información; otros interpelan a los actores, exigiéndoles información, acción y/o rectificación.<sup>12</sup>

La protesta abierta, la denuncia, la movilización pública incluyendo tomas, paros y huelgas en torno a la educación vienen siendo hegemónicas e incluso monopolizadas en muchos países por los gremios docentes; también las organizaciones estudiantiles se movilizan por la educación, sobre todo la superior. La mayoría trabaja para ampliar y/o mejorar lo existente; pocos luchan por cambios estructurales, de fondo, no sólo en el modelo educativo sino en el modelo económico y social.

Es común desde la sociedad civil asumir la incidencia como una intervención *a posteriori*, en la ejecución y/o rectificación de las políticas, aceptando el esquema “arriba se diseña, abajo se ejecuta”. Son menos frecuentes las iniciativas orientadas a co–producir la política pública, a intervenir y tomar decisiones en todo el proceso –formulación, difusión, ejecución, evaluación, rendición de cuentas, rectificación– entendiendo dicha participación y co-producción como derecho y conquista ciudadana.

11 Referencias a observatorios nacionales e internacionales, en educación y en otros ámbitos, pueden encontrarse en <http://www.fronesis.org/observatorios.htm>

Referencias a consultas, acuerdos y pactos nacionales en torno a la educación en América Latina y el Caribe pueden verse en [http://www.fronesis.org/consultas\\_acuerdos.htm](http://www.fronesis.org/consultas_acuerdos.htm)

12 Una experiencia pionera en este sentido es la del Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE) en México. OCE, creado en 1999, se planteó promover la conciencia y el juicio crítico sobre los problemas educativos del país e incentivar el diálogo ciudadanos - autoridades educativas. Entre otros, el mecanismo adoptado fueron comunicados públicos quincenales en torno a temas-problemas específicos sobre los que se interroga al gobierno. En general, no obstante, la mayoría de comunicados han quedado sin respuesta, haciendo patente la dificultad para obligar al Estado a asumirse como interlocutor y a dar respuesta a los pedidos de información planteados desde afuera. Ver <http://www.observatorio.org/>



Hay también diferencias en torno al ámbito y alcance de la incidencia. Ésta tiende a verse como una intervención acotada a lo local y/o nacional, a menudo como una estrategia para ampliar el ámbito de impacto de la ONG o del proyecto en cuestión. A su vez, iniciativas o campañas de alcance nacional, regional, hemisférico o mundial en favor del derecho a la educación o a la Educación para Todos, por lo general se enmarcan en agendas hegemónicas desde el Norte y coordinadas/ financiadas por organismos internacionales, como es el caso de las Cumbres de las Américas, las Cumbres Iberoamericanas o la Campaña Mundial por la Educación.<sup>13</sup>

Vivimos en un mundo crecientemente globalizado, cada vez más globalizado y cada vez más localizado, comandado por un puñado de actores que concentran el poder político, el poder económico y el poder de la información, en el que se uniformizan las políticas para los “países en desarrollo”, sin respeto por la diversidad y por la soberanía y la dignidad de cada país. Esto es cierto en el campo de la educación, pasto del pensamiento único instalado por el neoliberalismo y del recetario para la reforma educativa impuesto a sangre y fuego por el Banco Mundial en las dos últimas décadas. Recetario que no ha funcionado (Torres 2000a), pero que sigue repitiéndose en planes y metas internacionales iguales para todos (Educación para Todos, Objetivos del Milenio, etc.). En este marco, aceptar el lema “pensar globalmente, actuar localmente” significa perpetuar la división del trabajo a escala global entre “quienes saben y piensan” y “quienes no saben ni piensan” y se limitan a hacer. En verdad, la construcción de un proyecto popular y democrático de sociedad exige pensar y actuar en todos los niveles, desde lo local hasta lo global, articulando en todo momento pensamiento y acción

La ideología dominante en materia de incidencia – alimentada desde los organismos internacionales– niega el conflicto, propone una visión “inclusiva” de sociedad civil que acoge a todos, mimetiza a los organismos internacionales como extensión de la sociedad civil, diluyendo así el carácter autónomo y el potencial solidario y emancipatorio del espacio público participativo. De hecho, el BID prescribe expresamente la adopción de un “enfoque cooperativo y complementario entre Estado y sociedad civil, alejado de visiones confrontacionales, y sus implicaciones, en cuanto a la participación de los ciudadanos en las actividades operacionales del Banco, son particularmente relevantes si se toma en consideración que, derivado de las condiciones políticas que prevalecieron en décadas anteriores, ha existido entre ambos una relación de limitada cooperación y en algunos casos de desconfianza e incompreensión” (BID 2004:3).

- 
- 13 La Campaña Mundial por la Educación (CME), iniciada en 1999, es un ejemplo de una iniciativa impulsada por una “sociedad civil globalizada” (inicialmente lanzada por dos ONGs internacionales - Ayuda en Acción y Oxfam International-, el Movimiento Marcha Mundial contra el Trabajo Infantil y la Internacional de la Educación). La CME aglutina a ONGs y sindicatos docentes de más de 150 países y busca incidir tanto sobre los gobiernos nacionales como sobre los organismos internacionales a fin de que cumplan con las metas de la Educación para Todos hasta el 2015. Cada año, en abril, realiza una Semana Mundial de Acción con actividades en torno a un lema específico. Aún está por verse y analizarse el impacto nacional e internacional del llamado que hace la CME (nuestra traducción):
- “A los gobiernos, a involucrar a grupos ciudadanos, maestros y comunidades en el desarrollo de planes concretos de acción para ofrecer y mantener una educación pública gratuita y de calidad para todos;
  - A los gobiernos, a abolir matrículas y otros costos en la educación primaria pública y a incrementar el gasto en educación de adultos, de la primera infancia, primaria y básica, con inversión prioritaria en escuelas y maestros que sirven a los grupos en mayor desventaja;
  - Al Banco Mundial y a las naciones ricas del Norte, a incrementar la ayuda y el alivio de la deuda para la educación básica y a financiar una Iniciativa Global para respaldar planes nacionales, con desembolsos rápidos, coordinados y anticipando los recursos adicionales requeridos.
  - A las organizaciones de la sociedad civil, a lograr que sus gobiernos y las instituciones internacionales se responsabilicen del derecho a la educación y de cumplir las metas de la Educación para Todos”.
- Fuente: [http://www.campaignforeducation.org/about/about\\_principles.html](http://www.campaignforeducation.org/about/about_principles.html)

La política tiene que ver esencialmente con el poder, con la disputa del poder. El propio concepto de ciudadanía implica una dimensión política, el reconocimiento y el ejercicio de derechos cívicos, políticos, económicos y sociales en relación al Estado. La incidencia es, de hecho, una disputa de lo público y un ejercicio de poder de la ciudadanía frente a los poderes establecidos. Es civil por el sujeto de dicha incidencia, pero política por su naturaleza y su objetivo, porque parte de reconocer que hay conflicto, intereses contrapuestos, asimetrías e inequidades que es preciso corregir, lo que exige desafiar las actuales relaciones de poder. Recordemos que “el papel político de la sociedad civil no está directamente relacionado a la conquista y el control del poder, sino a la generación de influencia en la esfera pública cultural” (Vieira s/f:1). “La sociedad civil ocupa el lugar reservado para la formación de las demandas que se dirigen al sistema político” (Bobbio, 1994: 43).



## Incidir, ¿cómo? Distanciarse de las visiones y estrategias convencionales de los “decisores de políticas”

La incidencia en educación tiende a moverse dentro de los mismos parámetros que promueven y manejan los decisores de políticas a nivel nacional e internacional, asumiendo de hecho no sólo su tablero sino sus reglas del juego. Entre otros:<sup>14</sup>

- **Enfoque sectorial** de la educación, la política educativa y la incidencia sobre ésta, replicando las miradas, estrategias e institucionalidades sectoriales con que operan gobiernos y organismos internacionales. Incidir sobre la educación se entiende como incidir sobre la política educativa y sobre el Ministerio de Educación.
- **Enfoque escolar** de la educación, la política educativa y la incidencia, que tiende a reducir educación y derecho a la educación a sistema escolar y a infancia. Incidir sobre la educación se entiende como incidir sobre la escolaridad de niños y niñas.

14 Algunas estrategias utilizadas y mencionadas en la literatura sobre incidencia incluyen: investigación, *lobbying*, cabildeo (*advocacy*), *networking*, diálogo de políticas, consenso, concertación, consulta, alianzas, negociación, vigilancia, veeduría, auditoría social (*accountability*), documentación de “buenas prácticas” o “experiencias exitosas”, etc.



- **Enfoque cuantitativista** de la educación, centrado en los indicadores clásicos y en la carrera por las metas (más matrícula, retención, completación, años de escolaridad, extensión de la jornada escolar, capacitación docente, presupuesto educativo), sin atención al sentido mismo de la educación, a las calidades de esas cantidades, a los contenidos, la relación pedagógica, los enfoques y métodos de enseñanza y evaluación, el clima de aprendizaje, la pertinencia y utilidad de lo aprendido, etc.
- **Incidencia “hacia arriba”**. Las actividades se orientan hacia “tomadores de decisiones” de alto nivel, asumiéndose que “el poder” está arriba antes que abajo, en la población informada y organizada, en la comunidad educativa empoderada. Está extendida la noción de “voluntad política” como voluntad de quienes gobiernan, desvinculada ésta de la voluntad de los gobernados, desestimando el hecho de que el propio proceso de participación ciudadana y construcción del espacio público es un proceso de formación democrática de la voluntad colectiva. La garantía de que las promesas se cumplan y las políticas se conviertan en “políticas de Estado”, se busca “arriba” y “afuera” —en los organismos internacionales— antes que “abajo”, en el pueblo organizado.
- **Enfoque centrado en personas** más que en las instituciones y organizaciones sociales y políticas, con una concepción individualista tanto del poder como del cambio social. Este enfoque centrado en personas se aplica no sólo a los destinatarios de la incidencia (autoridades gubernamentales, candidatos presidenciales, personalidades, etc.), sino también a quienes lideran estas iniciativas y actúan como voceros y representantes de “la sociedad civil”: directivos de ONGs, intelectuales, comunicadores, empresarios, e incluso funcionarios de organismos internacionales.<sup>15</sup> Esta visión individualista del liderazgo y la representación facilita protagonismos y rivalidades antes que las relaciones de solidaridad, colaboración y sinergia que deben caracterizar al espacio público ciudadano. Por otra parte, tiene escasas posibilidades de éxito en sociedades como las nuestras, con una alta rotación de autoridades —incluidos presidentes y ministros— y enormes distancias —asumidas ya como “inevitables” y parte de la cultura política— entre las ofertas electorales y la gestión efectiva.<sup>16</sup>

15 Las agencias internacionales incluyen a “líderes sociales” y “expertos” en la categoría de “actores sociales relevantes”. (BID 2004 *op.cit.*).

16 Es también alta la rotación de los funcionarios gubernamentales que asisten a los eventos internacionales y firman compromisos en nombre de su país. En países de gran inestabilidad política como el Ecuador, que ha derrocado ocho presidentes en una década y ostenta un triste promedio de un/a ministro/a de educación por año, esfuerzos destinados a lograr compromisos personales para la educación por parte de presidenciables y ministros - como los que viene impulsando el Contrato Social por la Educación - tienen poca eficacia y agotan rápidamente el mecanismo.



- **Agenda mediática.** Los medios de comunicación han pasado a ser instrumentos y terreno privilegiado de interacción, debate y disputa del espacio público, sustituyendo el contacto cara a cara y el trabajo directo con los grupos organizados y la ciudadanía en general. “Lo público se halla cada día más identificado con lo escenificado en los medios” y la opinión pública se construye con encuestas y sondeos, “que tienen cada vez menos de debate y crítica ciudadanos y más de simulacro” (Martín Barbero, 2002). El factor mediático tiene un efecto amplificador y distorsionador de la sociedad civil y de su peso real en cada escenario nacional así como en el contexto regional y mundial. Grupos pequeños y con escasa representatividad pueden aparecer agrandados gracias al efecto levadura de los medios, mientras que organizaciones grandes, con historial, social y políticamente importantes, pueden desdibujarse al no tener acceso a los medios masivos o no saber manejarse en el mundo mediático.
- **Negociación, consenso y alianzas como estrategias centrales** a lograr dentro y entre los diversos grupos y sectores sociales, políticos y religiosos interesados en la cuestión educativa, soslayándose y hasta negándose la desigualdad entre los diversos actores, la asimetría en que se asientan muchas de estas “alianzas”, el disenso, el conflicto, la confrontación, la posibilidad de la cooptación. De hecho, estos no se mencionan en muchos manuales de incidencia. Lo cierto es que entre los sindicatos docentes y los grupos empresariales, entre las ONGs y los movimientos sociales, entre el sector privado con y sin fines de lucro, hay diferencias profundas de visión, lógica e intereses que no se borran con consensos fáciles en torno a consignas como “mejorar la calidad de la educación”, “educación para todos”, “defender la educación pública”, “combatir el analfabetismo”, “más presupuesto para la educación”, etc. La experiencia muestra que estos frágiles “consensos” estallan cuando las consignas genéricas pasan a traducirse en políticas y estrategias concretas. Por lo demás, cabe en cada caso preguntarse quiénes son los potenciales aliados, en qué condiciones la alianza se presta a la manipulación o la cooptación, cuál es la delgada línea que separa el incidir y el ser incidido.
- **Abandono del tema presupuestario**, que se mantiene hermético, el más conflictivo y por eso mismo el menos abierto a información, comprensión y participación de la población. En el campo educativo, el tema presupuestario suele

encararse tradicionalmente como reclamo por *más* (más presupuesto destinado a la educación, incrementos salariales para los docentes, etc.), sin atención a las fuentes y modalidades de financiamiento y a cómo se utilizan los dineros públicos. Falta reclamo de información y participación ciudadana en la definición, la asignación y el uso de los recursos, así como en la negociación y asignación de los préstamos internacionales.<sup>17</sup> Dado que el grueso (más del 85%) de los presupuestos educativos nacionales se consume en salarios, lo que resta para inversión y mejoría y para decidir en estas áreas es de todos modos mínimo. Por otra parte, la *rendición de cuentas*, de incorporación reciente como derecho ciudadano y como obligación pública, (i) se la piensa como responsabilidad exclusiva del gobierno y no también de las organizaciones no-gubernamentales que obtienen y manejan recursos públicos, (ii) sigue siendo rara y débil en el campo educativo, y (iii) tiende a verse como un *evento* puntual, terminal y unidireccional, no como proceso permanente de información e interacción con la ciudadanía.<sup>18</sup>

- **Sensibilización, más que formación de opinión pública.** Esto último implica esfuerzos sistemáticos orientados a formar opinión pública independiente, reflexiva, deliberativa, crítica, entre amplios sectores de la población. Comprender los problemas, sus causas e interrelaciones, diferenciar causas de efectos y opiniones de hechos, respetar la diversidad y las opiniones de los demás, saber dialogar y argumentar de manera informada y razonada, resolver conflictos, postergar el propio juicio hasta contar con suficientes elementos, son habilidades y actitudes fundamentales para ejercer los derechos ciudadanos que, lastimosamente, el sistema escolar convencional no contribuye a desarrollar. La “educación para la ciudadanía” no se resuelve, por eso, con un programa *ad-hoc* sino con procesos sostenidos de información y educación pública y con cambios profundos en el modelo educativo, informativo y comunicacional.



17 Durante la organización de la I Consulta “Educación Siglo XXI”, realizada en el Ecuador en 1991, propuse a las autoridades del Ministerio de Educación incluir como uno de los temas de consulta la conveniencia y uso del préstamo que se negociaba en esos momentos con el Banco Mundial para un proyecto de mejoramiento de la calidad de la educación. La propuesta no se aceptó. Ninguna de las subsiguientes consultas ha informado, menos preguntado, a la ciudadanía acerca de las fuentes de financiamiento y los nuevos préstamos contraídos por el país para la reforma educativa. Esa es una de las razones por las que voté en blanco por el Plan Decenal de Educación (2006-2015) en la Consulta Popular convocada por el gobierno de Alfredo Palacio en noviembre 2006 (Torres 2006b)

18 Las experiencias de Presupuesto Participativo, iniciadas en Porto Alegre y luego extendidas a otros estados brasileños, han inspirado procesos similares fuera de Brasil. No obstante, aún en estas experiencias, la incidencia ciudadana sobre el presupuesto sigue siendo limitada.

- **Información, más que comunicación.** Esta última supone doble vía, diálogo, aprendizaje mutuo, expresión y participación ciudadanas, construcción de información y de conocimiento propio. Las *consultas* –en boga en las reformas educativas de los años noventa y desde entonces– vienen siendo por lo general malos ejercicios de información y peores simulacros de comunicación: los docentes, los estudiantes, los padres de familia, la población en general son puestos, a ritmos forzados, a pronunciarse sobre asuntos complejos y documentos técnicos que no llegan a comprender o a asumir cabalmente.<sup>19</sup> Siempre terminan faltando la voluntad, el tiempo y la pedagogía necesarios para que ello ocurra y para que la consulta pueda ser tal, es decir, un acercamiento a la comunidad educativa y a la ciudadanía para recibir su retroalimentación, una oportunidad de mutuo aprendizaje, un proceso de diálogo y construcción ciudadana.<sup>20</sup>
- **Movilización, más que organización social.** Los principales esfuerzos se dirigen a movilizar y dar visibilidad a acciones puntuales, antes que a desarrollar y/o recuperar organización social desde

la base, a levantar una demanda popular calificada y sólida capaz de exigir su derecho a la educación y al aprendizaje.

- **Culto al conocimiento experto,** propio de una concepción tecnocrática y elitista del conocimiento, y concretamente del conocimiento requerido para diseñar la política pública, que han contribuido a instalar en nuestros países la “cooperación internacional”. El saber experto no sólo es frágil sino incompleto e insuficiente para el buen diagnóstico, la buena planificación y la buena gestión de políticas, programas y proyectos. Adicionalmente, la mala asesoría experta que viene de afuera, además de ineficaz, es muy costosa (Torres 2001b).

19 En febrero de 1995 publiqué un artículo periodístico titulado “Curriculés”, a propósito de la consulta en torno a la Reforma Curricular (basada en la Pedagogía Conceptual) impulsada entonces por el Ministerio de Educación del Ecuador, con el lema: “El debate ha comenzado. Gracias por su aporte. La esperanza viene...”. En el artículo definí *Curriculés* como: “Dícese del lenguaje utilizado por quienes formulan documentos de Reforma Curricular con el fin de que nadie los entienda y todos se convenzan de que Currículo y Reforma Curricular son cosa complicada, hermética, de expertos, reino fuera del alcance del ciudadano común, incluidos padres de familia, maestros, supervisores, directores, burócratas, asesores, gabinetes ministeriales y ministros. Utilízase sobre todo para inhibir el debate, el aporte y la esperanza». Textos similares podrían escribirse a propósito de muchas otras consultas sobre educación realizadas en los últimos años en América Latina y el Caribe en torno a leyes, reformas, planes y proyectos educativos.

20 Cabe destacar en este sentido el Debate Educativo realizado en Uruguay (poco más de 3 millones de habitantes) a lo largo del 2006, convocado por el Gobierno, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y la Universidad de la República, y coordinado por la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE). Se promovió una amplia participación ciudadana a través de dos mecanismos principales: las Asambleas Territoriales (un total de 713 organizadas en todo el país, con la participación de 19.070 personas) y Encuentros Sectoriales (32 en total) con organizaciones seleccionadas a nivel local. La *Guía de Discusión* preparada para el efecto incluyó cuatro grandes temas: (a) educación formal, (b) educación no-formal, (c) grandes temas y desafíos que atraviesan a la educación, y (d) el sistema educativo. Todo este material fue procesado y discutido en el Congreso Nacional de Educación (29 nov.-3 dic. 2006), y servirá de base para la elaboración y el debate de una nueva ley de educación a promulgarse en el 2007 (Uruguay 2006a,b). Una de las mociones aprobadas en el Congreso se refiere a “los padres de familia de la educación pública... que se nos tenga en cuenta a la hora de legitimar los actores con pertinencia consultiva y deliberativa en el futuro Sistema Nacional de Educación”. (Uruguay 2006b:122). Ver más en [www.debateducativo.edu.uy](http://www.debateducativo.edu.uy)



- **Falta de una agenda alternativa de investigación.** La investigación (i) ocupa un lugar preponderante como requisito para la incidencia (con lo cual las organizaciones populares y de base se sienten inhabilitadas como potenciales sujetos de dicha incidencia), (ii) privilegia la investigación empírica y los enfoques cuantitativos antes que cualitativos, y (iii) se orienta a recabar “evidencia” –básicamente datos estadísticos y estudios– para fundamentar tal o cual “opción de política” definida por los organismos internacionales, en particular por el Banco Mundial. Es preciso repensar las fuentes, estrategias y modos de argumentación para incidir en la educación, y replantear la agenda de investigación incluyendo entre otros como objetos de estudio a los organismos internacionales y la “cooperación internacional para el desarrollo”.

- **Aceptación acrítica de la información y los estudios de las agencias internacionales.** Las fuentes estadísticas y las referencias bibliográficas utilizadas por las organizaciones de la sociedad civil suelen ser principalmente los informes y estudios de las agencias internacionales, a las que se atribuye criterio de autoridad, sin someter dicha información, interpretaciones y conclusiones a análisis crítico, y relegando las fuentes nacionales (que de hecho sirven de base a las estadísticas procesadas por las agencias) y la investigación realizada en el propio país.<sup>21</sup>

- **Aceptación acrítica de los planes, las metas y los recortes geopolíticos propuestos desde el Norte por las “comunidades internacionales”.** La historia de la educación y las reformas educativas en el Sur es la historia de las tendencias y propuestas que en cada momento han emanado del Norte y de las agencias internacionales. Macro planes y metas para la educación siguen siendo planteados y monitoreados desde las agencias, con evidentes incoherencias, contradicciones y superposiciones entre ellas, y atendiendo a diversos plazos, ideologías y recortes



geopolíticos (ver recuadro 2). Jefes de Estados y Ministros de Educación de nuestros países asisten a reuniones regionales, hemisféricas, iberoamericanas y mundiales, firman declaraciones y elaboran sendos planes a partir de cada una de ellas, en la mejor tradición escolar del alumno que hace la tarea o se somete a la prueba no porque crea en ellas sino para complacer a la maestra. Lamentablemente siguen siendo escasas las voces informadas y críticas, tanto desde los gobiernos como desde las “sociedades civiles”, que se niegan a hacerle el juego a este perverso sistema de anti-cooperación internacional.

21 En las dos últimas décadas numerosos especialistas e investigadores de la educación, en el Norte y en el Sur, hemos venido sacando a la luz los múltiples problemas de la investigación realizada por el Banco Mundial en este campo, la cual es usada - y abusada - para fundamentar su asesoría y recomendaciones a los “países en desarrollo”. Una evaluación de la investigación realizada por el BM entre 1998 y 2005 (Banerjee *et. al.* 2006) concluye entre otros que: «(...) Los investigadores del Banco también han hecho extremadamente visible el trabajo sobre globalización, eficacia de la ayuda (internacional), crecimiento y pobreza. En muchos sentidos han liderado estos temas. Pero el grupo tuvo críticas sustanciales en torno a la manera como dicha investigación se ha usado para hacer proselitismo a favor de las políticas del Banco, a menudo sin asumir una visión balanceada de la evidencia, y sin expresar un nivel adecuado de escepticismo. Se ha dado gran prominencia a la investigación interna favorable a las posiciones del Banco, al tiempo que investigación desfavorable (a dichas posiciones) ha sido ignorada. Hubo críticas similares al trabajo del Banco sobre pensiones, el cual produjo muchas cosas útiles, pero en el que se perdió el balance que debe separar el proselitismo de la investigación. El grupo reafirma el derecho de los líderes del Banco a defender y abogar en favor de sus propias políticas. Pero cuando apelan, de manera selectiva, a investigación relativamente nueva y poco probada como evidencia dura de que sus políticas preferidas funcionan, esto arroja dudas sobre las prescripciones del Banco. Ubicar en un pedestal resultados seleccionados y frágiles de investigación, invita a una recriminación posterior que mina la credibilidad y la utilidad de la investigación realizada por el Banco” (traducción nuestra del inglés).

## Recuadro 2

### Iniciativas y planes internacionales para la educación 1981 - 2017

1981-2000	1990-2015	1994-2010	2000-2015	2001-2015	2002-2017
<p>Proyecto principal de educación para América Latina y el Caribe (regional)</p> <p>UNESCO-OREALC</p> <p>8 años de educación general</p> <p>Eliminar el analfabetismo</p> <p>Mejorar calidad y eficiencia</p>	<p>Educación para todos (mundial)</p> <p>UNESCO-UNICEF-PNUD Banco Mundial</p> <p>Educación básica de calidad para todos (niños, jóvenes, adultos)</p> <p>Reducir el analfabetismo a la mitad</p>	<p>cumbre de las Américas (hemisférica)</p> <p>USA - OEA</p> <p>Conclusión universal educación primaria de calidad</p> <p>Acceso a educación secundaria de calidad</p> <p>Oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida</p>	<p>Objetivos de desarrollo del milenio (mundial)</p> <p>UN-OCDE-FMI Banco Mundial</p> <p>Terminar educación primaria (4 años)</p> <p>Equidad de género en primaria y secundaria</p>	<p>Cumbres Iberoamericanas (Iberoamérica)</p> <p>España-OEI SGDB</p> <p>Educación inicial</p> <p>Educación primaria y básica</p> <p>Universalización educación secundaria</p> <p>Universalizar alfabetización y educación básica jóvenes y adultos</p>	<p>PRELAC Proyecto Regional de Educación en América Latina y el Caribe (regional)</p> <p>UNESCO-OREALC</p> <p>Educación inicial</p> <p>Educación básica</p> <p>Educación general, técnica y profesional</p> <p>Educación superior</p> <p>Alfabetización</p> <p>Aprendizaje a lo largo de la vida</p>

### A manera de conclusión y llamado a la acción

Ni a nivel regional ni a nivel mundial, la “incidencia en las políticas educativas” tiene a la fecha demasiados casos exitosos que contar, mucho menos éxitos sostenidos.

Una agenda amplia y renovada de incidencia como la propuesta aquí, pensada desde la complejidad del campo y del cambio educativo, y también desde algunas lecciones aprendidas especialmente en esta región, implica cambios importantes en los modos de pensar y hacer incidencia política en pro del derecho a la educación. Exige un sólido esquema de colaboración y coordinación intra- e inter-nacional en múltiples dimensiones, niveles y escalas, una división del trabajo y a la vez articulación entre lo micro y lo macro, el ámbito local, el nacional y el internacional, los aprendizajes dentro y fuera del sistema escolar, el saber técnico y el saber popular, la teoría y la práctica, la investigación y la acción. Todo esto implica retos mayores para la “sociedad civil” comprometida con la justicia educativa, entre otros:

- (a) Superar la fragmentación, dispersión y hasta competencia entre la multiplicidad de actores que bregan por abrirse y sostener su propio espacio y desarrollar su propia agenda, todo ello agravado en el marco de un “campo educativo” a su vez crecientemente atomizado en niveles, ámbitos territoriales, tipos, modalidades de gestión, etc. La cultura de la fragmentación, el protagonismo y el corporativismo niega el sentido común de “la unión hace la fuerza” y corre en sentido contrario de cualquier empeño serio por incidir políticamente en educación o en cualquier otro campo;
- (b) Romper con la dependencia técnica y financiera de las agencias internacionales, la cual desempodera, resta autonomía, criticidad y capacidad para reconocer y analizar los problemas del viejo modelo de “cooperación internacional para el desarrollo”, claramente y cada vez más parte del problema;
- (c) Revisar los esquemas blanco/negro y la dualización Estado-gobierno/sociedad civil que ve al primero como el malo y a la segunda como la buena. Ni el Estado-gobierno es siempre antipopular,

antidemocrático y corrupto, ni “la sociedad civil” es la heroína desinteresada de las buenas causas. También “el gobierno” es una entidad heterogénea y contradictoria, actúa bajo fuertes presiones internas y externas, y sus caras concretas varían mucho entre países, así como en diversos escenarios y coyunturas. Gobiernos progresistas, embarcados en proyectos de justicia social, soberanía y dignidad, son potenciales aliados en la lucha contra los grandes poderes de las empresas multinacionales y de los organismos financieros internacionales que comandan el mundo globalizado y el rumbo de cada uno de nuestros países, y que vienen mostrando creciente interés en la educación no como derecho humano ni como motor de desarrollo, sino como terreno de control y de negocio.



# Referencias

Banco Mundial. “Prioridades y estrategias para la educación. Exámen del Banco Mundial”, Washington, D.C., 1996.

\_\_\_\_\_. “Un nuevo contrato social para el Perú: Como lograr un país más educado, saludable, y solidario”. Washington, D.C., 2004.

Banerjee, A.; Deaton, A.(chair); Lustig, N.; Rogoff, K.; Hsu, E., “An Evaluation of World Bank Research 1998-2005”, Washington D.C.

Betto, F. “Educar para la ciudadanía”, ALAI 29 septiembre, 2006.

\_\_\_\_\_. “Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco”, Washington, D.C.

Bobbio, N. “Estado, gobierno y sociedad”. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

Cañizález, A. “Sociedad civil, medios y política en Venezuela: una mirada a su interacción”, en: Daniel Mato (coord.), “Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización, FACES”. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2004.

CEAAL – Consejo de Educación de Adultos de América Latina, en: *La Piragua* N°22 “Incidencia en Políticas Educativas”. Panamá, 2005.

Coraggio, J.L.; Torres, R.M. “La educación según el Banco Mundial: Un análisis de sus propuestas y métodos”. Buenos Aires: Miño y Dávila/CEM, 1997 .

García Canclini, N. “Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de la interculturalidad”. Barcelona: Gedisa Editorial, 2004.

Habermas, J. “The Theory of Communicative Action”. Boston: Beacon Press, (1984).

\_\_\_\_\_. “Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública”. Barcelona: Ed. GG, 4ª. ed., 1994.

Jubileo Sur. “Declaración de Jubileo Sur sobre Condicionalidades”, 2006.

Martín Barbero, J. “Retos culturales: de la comunicación a la educación”, en: *Nueva Sociedad*, N°169. Caracas, 2000.

\_\_\_\_\_. “Des-figuraciones de la política y nuevas figuras de lo público”, en: *Revista Foro*, (45): 13-26. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia, 2002

\_\_\_\_\_. “Metáforas de la experiencia social”, en: Grimson, Alejandro (comp.), *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO Libros, (2004).



McKinley, A.; Baltazar, P. *Manual para la facilitación de procesos de incidencia política*. Guatemala: Programa Centroamericano de Capacitación en Incidencia, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) y Centro para el Desarrollo de Actividades de Población (CEDPA), 2005.

Naciones Unidas. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948.

\_\_\_\_\_. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 1996.

Naya Garmendia, L. (coordinación). *La educación y los derechos humanos*. Donosita: Espacio Universitario-Erein, 2005.

Popkewitz, T.S. (comp.). *Modelos de poder y regulación social en Pedagogía. Crítica comparada de las reformas de la formación del profesorado*. Barcelona: Pomares, 1994.

Popkewitz, T.S. *Sociología política de las reformas educativas*, Madrid: Morata, 2ª. Ed., 1997.

Riddell, A. *Sector Wide Approaches in Education: Implications for Donor Agencies and Issues Arising from Case Studies of Zambia and Mozambique*. Stockholm: Sida, 2001.

Thompson, J.B. *La teoría de la esfera pública*, en: *Voces y culturas*, Nº10, Barcelona, 1996.

Tomasevski, K. *El asalto a la educación*. Barcelona: Intermón-Oxfam, 2004.

Torres, R.M. *Curriculés*. Quito: *El Comercio*, 26 febrero, 1995.

\_\_\_\_\_. *Itinerarios por la educación latinoamericana: Cuaderno de viajes*. Buenos Aires-Barcelona-México: Paidós, 2000.

\_\_\_\_\_. *Una década de Educación para Todos: La tarea pendiente*, IPEE-UNESCO Buenos Aires: Editorial Popular, 2000.

\_\_\_\_\_. *Participación ciudadana y educación: 20 experiencias de América Latina*, OEA, Washington D.C., 2001.

\_\_\_\_\_. *Knowledge-based international aid: Do we need it, do we want it?* en: Gmelin, W.; King, K.; McGrath, S. (editors), *Knowledge, Research and International Cooperation*, University of Edinburgh, Centre of African Studies, United Kingdom, 2001.

\_\_\_\_\_. *Cooperación internacional en educación en América Latina: ¿parte de la solución o parte del problema?*, en: *Cuadernos de Pedagogía*, Nº308, Monográfico sobre *La educación en Latinoamérica*, Barcelona, 2001.

\_\_\_\_\_. *Aprendizaje a lo largo de toda la vida: Un nuevo momento y una nueva oportunidad para el Aprendizaje y la Educación Básica de Adultos en el Sur*, estudio encargado por la ASDI (Agencia Sueca para la Cooperación Internacional), Estocolmo, 2004.

# Referencias

\_\_\_\_\_. “Justicia Educativa y Justicia Económica: 12 tesis para el cambio educativo”, Movimiento Internacional de Educación Popular y Promoción Social ‘Fe y Alegría’ / Madrid: Entreculturas/ AECI, 2005.

\_\_\_\_\_. “Por qué voté en blanco por el Plan Decenal de Educación en la Consulta Popular convocada por el gobierno de Alfredo Palacio” 26 noviembre, 2006.

UNESCO. “Informe sobre la educación en el mundo 2000. El derecho a la educación: Hacia una educación para todos a lo largo de la vida”. Madrid: Ediciones UNESCO/Santillana, 2000.

Uruguay – Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE). “Informe al Congreso Nacional de Educación”, Aporte de las Asambleas Territoriales, Primera Parte, Montevideo, noviembre 2006.

\_\_\_\_\_. “Congreso Nacional de Educación”, Montevideo, 29 noviembre al 3 diciembre 2006.

Para más información ver:

Banco Mundial/sociedad civil <http://www.bancomundial.org/osc>  
BID/sociedad civil [http://www.iadb.org/sds/SCS/site\\_1461\\_s.htm](http://www.iadb.org/sds/SCS/site_1461_s.htm)  
OEA/sociedad civil <http://www.civil-society.oas.org/indexESPhm>  
UNESCO/ONGs [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=32906&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=32906&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)  
<http://www.fronesis.org/prolat.htm>  
UNESCO/ Consulta Colectiva de ONGs en Educación para Todos CCONG/EPT)  
[http://portal.unesco.org/education/es/ev.php-URL\\_ID=30239&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/education/es/ev.php-URL_ID=30239&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)  
Chile: Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación <http://www.consejoeducacion.cl/>  
Observatorio Chileno de Políticas Educativas – OPECH <http://www.observatorioeducacion.uchile.cl>  
Blog Movimiento Estudiantil en Chile <http://movimientoestudianteschile.blogspot.com/>  
Monitor de IFIs en América Latina \t «\_blank» <http://ifis.choike.org/esp/informes/551.html> Ver también la  
Declaración de Jubileo Sur sobre Condicionalidades (noviembre 2006) <http://www.jubileesouth.org/sp>  
Cámara dos Diputados <http://www.plenarinho.gov.br/camara/orcamento/o-que-e-orcamento-participativo>  
Porto Alegre <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/> Recife: \t «\_blank» <http://www.recife.pe.gov.br/op/>  
[http://www.prefeitura.sp.gov.br/servicos/cidadaos/cidadania/orcamento\\_participativo/index.php](http://www.prefeitura.sp.gov.br/servicos/cidadaos/cidadania/orcamento_participativo/index.php)  
<http://www.cultiva.org.br/>  
<http://www.globalcult.org.ve/doc/Monografias/MonografiaCanizalez.pdf>  
<http://web.worldbank.org>  
<http://siteresources.worldbank.org>  
<http://alainet.org/BID> – Banco Interamericano de Desarrollo.  
<http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-gn-2232-5-s.pdf>  
<http://www.jubileesouth.org/sp>  
<http://www.fronesis.org/otros/recet.htm>, 2000.



docentes