

## **Extracto del Cap. V de Axel Rivas “El desafío del Derecho a la Educación en Argentina, CIPPEC, 2007**

### **Participación e incidencia**

El diagnóstico actual del derecho a la educación en la Argentina manifiesta diversas problemáticas y situaciones concretas de incumplimiento. Transformar estas realidades es una responsabilidad de primer orden para el Estado, en sus distintos niveles de gobierno, como principal garante de los derechos sociales. Pero el Estado no es un organismo monolítico independiente de la sociedad, sino que está integrado a ella por diversos actores e influencias sociales, en una relación multifacética de intercambios.

En este libro aspiramos a avanzar en el fomento de un Estado de derecho republicano, que apunta justamente a fomentar esos intercambios como parte de un proceso de construcción democrática. Para ello, el Estado debería tener la iniciativa de generar instancias concretas de participación social, que institucionalicen las capacidades de incidencia de la ciudadanía y de la comunidad educativa en particular.

El Recuadro 35 señala algunas de estas posibilidades a través de la política pública.

Sin embargo, resta un largo camino por recorrer para los actores y organizaciones no estatales, en busca de conciliar las necesarias redes de prácticas sociales defensoras del derecho a la educación. Este libro intenta ser un aporte conceptual y práctico en esa dirección. Por un lado, la propuesta de un esquema conceptual –a la manera de un dispositivo analítico del derecho a la educación– pretende dar marco a las acciones en marcha y por venir. Por el otro, las orientaciones concretas frente a cada derecho dan pistas de posibles acciones para cambiar las realidades vigentes en aquellos aspectos más urgentes donde se vulneran los derechos. En este capítulo final se pretende dar un paso más en el eje conceptual-práctico, sugiriendo ciertas instancias estratégicas globales y algunas herramientas concretas para la participación ciudadana en defensa del derecho a la educación. Ya no se trata de acciones dirigidas a cada derecho en particular, sino de generar espacios institucionalizados y redes de incidencia política que permitan construir capacidades de participación permanentes y efectivas.

Una de las enseñanzas clave de la concepción del derecho a la educación que buscamos transmitir en este libro es la necesidad de un cambio del foco de mirada.

Nuestra perspectiva se enfrenta con cierta mirada que define una concepción abstracta, ideal, sagrada y virtualmente inalcanzable del derecho a la educación. En esa concepción no hay espacio para pensar los dilemas o para explicar y justificar el origen y distribución de los recursos económicos necesarios para garantizar tal expectativa. Frente a esa visión, planteamos una mirada que combine un marco conceptual de la educación como derecho humano y social con un conjunto de posibilidades concretas de acción y transformación.

La obsesión de esta mirada es la de aumentar el piso de los derechos educativos, pasando a un nuevo registro donde nuestras propias posiciones deben ser discutidas, donde no queda espacio para los esquematismos o las soluciones de escritorio.

En síntesis: asumir la complejidad y acudir con simplicidad. Para ello, es necesario pensar de otra forma muchas de las mismas cuestiones de siempre, con la pregunta permanente acerca de dónde y cómo podemos hacer mella y generar cambios. Pregunta que no debe abandonarnos y que nos obliga a ajustarnos a nuevos formatos, a pensar estrategias y herramientas novedosas y concretas de defensa del derecho a la educación. En este capítulo se agrupan algunas de ellas, como parte de una agenda todavía joven de participación ciudadana por la educación.

## **Claves estratégicas**

Las sugerencias resumidas en este apartado y el siguiente están dirigidas a diversos actores sociales: organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, universidades, institutos de formación docente, cultos religiosos, medios de comunicación y periodistas, así como a los propios educadores y a la ciudadanía en general. Todos ellos tienen vínculos más o menos formales con el Estado en sus distintos niveles, pero representan a su vez al conjunto de actores de la sociedad civil. Para que ese amplio espectro de actores sea capaz de defender el cumplimiento del derecho a la educación, es clave multiplicar y sistematizar los procesos de incidencia ciudadana.

La incidencia ciudadana es concebida aquí como un proceso de participación social liderado por la sociedad civil organizada, con el objetivo de proponer, modificar o monitorear políticas públicas, prácticas, ideas y valores, en este caso vinculados con el cumplimiento del derecho a la educación. Como toda actividad social no es neutral, sino que implica una serie de definiciones políticas e ideológicas. No será lo mismo conquistar derechos negados por parte de las poblaciones excluidas que “conceder” derechos desde el Estado. Cada grupo social tendrá una definición propia de su relación con los derechos, que diferenciará las modalidades de intervención.

Sin embargo, una característica central de lo que aquí denominamos “incidencia ciudadana” es que responde a intereses comunes y universalistas, no a defensas corporativas de sectores o intereses particulares.

Algunos pasos y claves para el ejercicio activo, efectivo y democrático de la incidencia ciudadana en defensa del derecho a la educación son los siguientes.

(a) **Diagnóstico.** La identificación de situaciones problemáticas y vulneraciones del derecho a la educación son los puntos de partida de toda acción de incidencia. Para que ese diagnóstico sea coherente con las acciones, es clave consultar distintas fuentes y ser cuidadosos en los distintos niveles analíticos (desde relevamientos directos sencillos hasta los más complejos estudios empíricos). Los diagnósticos pueden afectar temáticas globales o derechos específicos, tanto en un nivel macro político como en la arena local. De ellos surgen objetivos de incidencia, que deben ser precisos y reconocidos por quienes participan en el proceso de acciones. Cuanto más indefinidos y confusos sean los objetivos de la incidencia más difícil será lograr cambios en cualquiera de las cuestiones involucradas.

(b) **Estrategia.** A partir del diagnóstico y la selección de los objetivos de incidencia, es fundamental diagramar una estrategia. En esta instancia se definen las secuencias de acciones, los posibles socios y herramientas de incidencia. Una clave para definir la estrategia es la comprensión del ciclo político. Tomar conciencia de los contextos políticos, las alianzas de fuerzas, los actores de gobierno específicos, los ciclos electorales y las situaciones económicas, permite diagramar acciones que concuerden estratégicamente con las posibilidades de incidencia. Esto implica asumir siempre una estrategia flexible, capaz de adaptarse a los cambios bruscos e imprevisibles de todo ciclo político.

(c) **Creación de redes.** Todo proceso de incidencia supone una construcción de poder. Respetando los principios de participación democrática y utilizando medios genuinos y éticos, es inevitable establecer mecanismos de asociación y convergencias para construir una voz, una legitimidad que pueda afectar la problemática objetivo. Para ello, se recomienda la creación, el fortalecimiento o la generación de redes de organizaciones y actores, que no dejen aislados los reclamos y las acciones.

(d) **Difusión.** La continuidad directa y necesaria de los procesos anteriores es la difusión activa de las acciones de incidencia. La difusión es un componente necesario de todo

proceso público, dado que tiene como primer objetivo la apertura y la transparencia de las propias acciones desarrolladas, sin excluir a nadie que quiera conocerlas y participar en ellas. A su vez, la difusión es un componente central de toda estrategia de incidencia, especialmente en relación con los medios de comunicación y aprovechando las nuevas tecnologías que permiten crear mensajes direccionados a bajo costo. Es importante lograr formas originales y creativas de comunicación de los procesos de incidencia para lograr mensajes efectivos, que no se pierdan en la enorme variedad de medios disponibles.

### ***Criterios para diagnosticar, monitorear y defender el derecho a la educación***

Una forma de abordar tanto el diagnóstico como la planificación de acciones para monitorear y defender el derecho a la educación es establecer una serie de criterios analíticos. Si una organización o red de organizaciones se propusiera realizar un diagnóstico del cumplimiento de los distintos derechos educativos en un contexto específico, los siguientes criterios podrían ser agrupados para organizar una matriz de diagnóstico, monitoreo y propuestas de acción referida a cada uno de los 23 derechos educativos:

- (a) **Derecho específico:** enumeración del conjunto de derechos o de un recorte particular de ellos, dependiendo del tipo de diagnóstico e intervención que se proponga.
- (b) **Grado de vulneración:** creando una escala que permita la comparación en la evolución temporal del mismo derecho y la comparación con situaciones internacionales y en relación con otros derechos.
- (c) **Responsables fundamentales de la vulneración:** detallando las responsabilidades del Estado, según áreas y actores específicos, y en otros ámbitos e instituciones. Aquí conviene destacar las dimensiones que obstaculizan el cumplimiento de cada derecho (siguiendo lo analizado en el Capítulo 3).
- (d) **Grado de disparidad en la vulneración:** esto dependerá del contexto geográfico que se analice; si se trata de una dimensión nacional, se compararán las situaciones de las regiones y provincias, mientras que en un contexto provincial o local deberían destacarse las disparidades internas en la vulneración de cada derecho.
- (e) **Grado de urgencia de acciones:** este punto impone una comparación de la situación de vulneración de todos los derechos analizados, para establecer una agenda de prioridades en las acciones.
- (f) **Grado de prioridad presupuestaria:** el punto anterior tiene un correlato directo en el análisis del presupuesto educativo, observando de qué formas se financia el cumplimiento de cada derecho y proponiendo prioridades presupuestarias según el diagnóstico referido en el punto E.
- (g) **Marco legal existente o necesario:** el diagnóstico de las garantías legales para el cumplimiento de cada derecho debe señalar si la normativa vigente es suficiente o si debe ser modificada.
- (h) **Información existente o necesaria:** a su vez, debe analizarse la información (en los términos señalados en el apartado 3.7) disponible, que en algunos casos puede ser insuficiente, estar desactualizada, mal procesada o expuesta de forma parcial. Esto permite hacer pedidos específicos de acceso a la información para mejorar la transparencia, o realizar relevamientos propios con el objetivo de comprender las problemáticas locales no alcanzadas por los relevamientos oficiales.
- (i) **Actores a favor del cumplimiento del derecho:** como parte de un diagnóstico vinculado con la incidencia, es importante demarcar el mapa de actores que podrían favorecer reclamos relativos a cada derecho.

(j) **Actores con intereses contrarios al cumplimiento del derecho:** en la misma dirección del punto anterior, es importante analizar los intereses en juego y los costos que deberían asumir (políticos, económicos o ideológicos) ciertos actores específicos en caso de modificar la situación de vulneración de cada derecho particular.

(k) **Posibles acciones en defensa del cumplimiento del derecho:** aquí se deberían incorporar las potenciales iniciativas y herramientas de incidencia

(l) **Viabilidad de los cambios:** es clave analizar la viabilidad política, social, económica, técnica y cultural de cada propuesta de cambio, midiendo las fuerzas,

m) **los recursos y los tiempos** de quienes propongan realizar acciones de cambio e incidencia a favor de los derechos educativos.

### **Herramientas de participación e incidencia**

(a) **Campañas.** Las campañas son acciones desarrolladas por una coalición de organizaciones, que tienen una impronta masiva en sus propuestas de cambio, buscando generar consensos acerca de la necesidad de respuestas ante problemas específicos. Se trata en general de experiencias que promueven movilizaciones masivas en torno de un tema, utilizando estrategias originales e innovadoras de concientizar a la población y a los actores políticos. Véase el ejemplo de la Campaña Mundial por el Derecho a la Educación, que es replicada en distintos países en escala nacional, entre ellos la Argentina.. En muchos casos las campañas se continúan con movilizaciones y otras formas de incidencia. Un ejemplo masivo de combinación de estas estrategias fue la Carpa Blanca instalada por el principal sindicato docente (la Confederación de Trabajadores de la Educación, CTERA), durante los años 1997 y 1999, con el objetivo de lograr una recuperación salarial para el sector.

(b) **Denuncias y recursos judiciales.** Un principio inherente al derecho a la educación es la exigibilidad del cumplimiento por parte del Estado de determinados derechos específicos. En casos de vulneración de los derechos establecidos en los marcos legales vigentes, es posible presentar acciones judiciales de amparo. Véase el Recuadro 31 para una discusión de estas estrategias y el Recuadro 32 para una serie de ejemplos concretos de casos judicializados o denunciados por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.

(c) **Movilizaciones.** El término “movilizaciones” abarca a toda una serie de acciones de incidencia que son reconocidas como tradicionales: protestas callejeras, marchas, clases públicas, los más recientes “escraches”, tomas de instituciones, etc. Se trata de herramientas de protesta, que generalmente se desprenden de situaciones de extremo conflicto y polarizan las posiciones frente a determinados temas. Deberían ser consideradas como herramientas a utilizar en casos específicos, para no dañar las posibilidades de diálogo ni extremar las posiciones de los actores en pugna.

(d) **Instalar agendas.** Una herramienta de incidencia muy efectiva es la búsqueda conciente y estratégica de instalar determinadas problemáticas en la agenda pública, para presionar por respuestas políticas. Si bien todas las herramientas señaladas hasta aquí pueden cumplir esa función, lo que se especifica en este caso es la acción puntual de colocar un tema en la agenda pública, sin necesariamente proponer una solución o desarrollar otras acciones paralelas. Instalar un tema en la agenda es una herramienta específica que se utiliza en muchos casos donde las fuerzas de los actores no son suficientes para modificar determinadas realidades, pero sí para obligar a los tomadores de decisiones a dar respuesta ante ciertas problemáticas y, de esa forma, promover su

transformación. Por ejemplo, tomar un caso concreto de discriminación educativa para disparar un debate social sobre las formas en que se reproduce la discriminación en distintos estratos del sistema educativo.

(e) **Monitoreos y relevamientos locales.** Una forma de participación poco extendida que puede tener una relevancia estratégica es la generación de monitoreos específicos del cumplimiento de normas y metas educativas. En una instancia más macro, reservada para redes de instituciones, universidades o sindicatos docentes, el monitoreo requiere de un conocimiento específico y es costoso, pero sus efectos pueden ser claves para obligar al Estado a cumplir sus metas y obligaciones en relación con el derecho a la educación. Como herramientas complementarias, las organizaciones que no dispongan de los recursos y tiempos para este tipo de acciones de monitoreo, pueden recurrir a relevamientos locales específicos, que también pueden cumplir una función estratégica. Dos ejemplos recientes de procesos de monitoreo se destacan: por un lado, el referido al Canje de Deuda por Educación, que centraliza la Fundación SES43 en alianza con otras organizaciones sociales y, por otra parte, el monitoreo del cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo (N° 26.075), que desarrolla CIPPEC.

(f) **Proyectos piloto.** Las acciones vinculadas con “proyectos piloto” son aquellas que, a partir de determinadas experiencias locales concretas, extraen lecciones para la política pública y realizan procesos de incidencia para cambiar la situación vigente en esa temática a nivel más global. Se trata de una herramienta muy útil para aquellas instituciones que desarrollan proyectos propios innovadores y no encuentran un correlato adecuado en la política pública. Por ejemplo, las organizaciones que realizan apoyo escolar pueden generar, a partir de los aprendizajes de su experiencia, una propuesta de política pública más masiva y consolidada por los recursos estatales dedicada a la misma problemática. En esta dirección, el uso de nuevas tecnologías, como por ejemplo para realizar documentales sobre experiencias educativas, son buenas fuentes de difusión para la incidencia en futuras políticas. Las distintas herramientas y estrategias son sólo parte de una definición inconclusa sobre las formas de defender el derecho a la educación. Cada contexto marcará el camino de las formas de acción, especialmente en relación con las responsabilidades estatales. La posición que asuman los actores políticos con autoridad pública sobre las distintas facetas de los derechos educativos es siempre un punto de referencia central para planificar las acciones. En los casos donde existan referencias políticas de clara identificación con los derechos sociales, la incidencia se volcará más naturalmente hacia la cooperación y la complementariedad entre el Estado y la sociedad civil. En los ejemplos contrarios, donde priman intereses políticos particulares, contrarios a los principios del derecho a la educación, será necesario apelar a herramientas más combativas. En cualquier caso, es clave potenciar la institucionalidad de los mecanismos de defensa del derecho a la educación. No sólo es necesario luchar por contenidos particulares de los derechos enumerados (como pueden ser las negociaciones por el presupuesto educativo de un año específico), sino que debe haber siempre una agenda paralela de construcción de instancias formales que trasciendan la negociación del momento para prevenir futuras vulneraciones a los derechos. El compromiso con los derechos no termina en su cumplimiento, sino en asegurar las condiciones para que sea cada vez más difícil y costoso vulnerarlos. En ese camino se inscribe este trabajo, que esperamos sea multiplicado en prácticas y futuras transformaciones para fomentar un sistema educativo más justo integrado a una sociedad y a un Estado democrático.

- **Consultas abiertas y populares.** El uso de las consultas abiertas debería ser una metodología apropiada para toda definición política de amplio alcance, que considere la visión de la sociedad o de la comunidad educativa en particular en cuestiones que le atañen. Esto no implica convertir a la gestión educativa en una práctica demagógica donde “todo es decidido por todos”. En este punto, el rol de los especialistas no debe ser desprestigiado por opiniones de las mayorías que no tienen conocimientos específicos, sino que debe ser complementado por consultas en los aspectos globales que afectan sus intereses.

- **Acceso a la información y transparencia.** Las posibilidades tecnológicas actuales facilitan la transparencia de la gestión pública. El Estado debería hacer público en Internet el presupuesto educativo desglosado, las licitaciones, contrataciones y compras, la nómina de los agentes contratados, así como otras dimensiones propias de los sistemas de estadísticas vigentes. Esto abriría la posibilidad de un genuino monitoreo basado en la transparencia del manejo de los recursos estatales como una responsabilidad pública.