

## **L**a construcción de la ciudadanía con el retorno a la democracia

*Por Ruth Carengo.*

### **Resumen**

El retorno a la democracia no implicó una adecuación de los contenidos de la educación y de las prácticas pedagógicas hacia la formación de ciudadanos capaces de ejercer plenamente sus derechos. El Congreso Pedagógico Nacional no llegó a concretar este objetivo y sus conclusiones se diluyeron sin instaurar ejes directrices.

El rumbo inequitativo de la economía demostró que la legalidad no garantiza los derechos sociales.

Las sucesivas legislaciones (Ley Federal N° 24195 y Ley de Educación Nacional N° 26206) plantean objetivos sin proveer las condiciones para superar las limitaciones existentes en materia de infraestructura y contenidos en la formación docente, con lo cual no se resuelven los problemas vinculados a la calidad educativa.

Se hace necesario reconstruir un Estado garante de los derechos sociales (y de la educación como bien social). Y definir el rol de la Educación en una política de inclusión social y formación ciudadana.

### **El retorno a la democracia**

Clausurada una etapa histórica de proscripción y persecución, la vida democrática se fortaleció con la participación de los ciudadanos (Travieso, 2005) en las diversas esferas de la sociedad, a saber, partidos políticos, organizaciones sectoriales: empresariales, sindicales, estudiantiles, de derechos humanos y territoriales: juntas vecinales.

En el orden académico se restituyó la autonomía y el autogobierno a las universidades nacionales, eliminándose también los exámenes de ingreso a los estudiantes.

Otros derechos sociales, sin embargo, se disputaron en el terreno político, social y económico sin llegar a lograr normas concluyentes para su cumplimiento.

### **Diversidad de posturas. El Congreso Pedagógico Nacional no fue capaz de instaurar nuevos contenidos y prácticas pedagógicas**

Las conclusiones a que arribó el Congreso Pedagógico Nacional no lograron establecer lineamientos para instaurar un modelo de educación cimentado en los derechos humanos, y fortalecer una educación basada en el ejercicio de una democracia plena, plural, en las instituciones educativas. Antes bien, hubo expresiones muy diversas sobre cuáles debían ser los ejes directrices del futuro de la educación, con un predominio de las posturas de los grupos que integraban las instituciones educativas de gestión privada confesional católica.

Diversos analistas concuerdan en que, luego de su finalización en 1988, las Conclusiones del Congreso Pedagógico Nacional quedaron en el olvido. En el año posterior al cierre del Congreso Pedagógico, el gobierno, abrumado por la crisis financiera, no pudo concretar en normas las producciones que contaron con más de tres años para su elaboración. La diversidad de visiones también fue otro punto que abortó las posibilidades de síntesis para orientar dichas conclusiones hacia políticas concretas.

### **La legalidad no garantiza los derechos sociales cercenados por el rumbo inequitativo de la economía**

La continuidad de gobiernos democráticos, algo poco frecuente en la historia argentina, trajo aparejada una serie de contradicciones entre las expectativas y las condiciones reales de vida de amplios sectores de la sociedad (Schujman, Clérico, Carnovale, 2005). Un modelo económico que empobrecía cada vez más a pequeños y medianos empresarios y comerciantes, asalariados y cuentapropistas cancelaba el imaginario de ascenso social y hasta ponía en duda a la democracia como sistema de gobierno eficaz para resolver los problemas cotidianos.

No resultaba tan visible para la mayoría que la dinámica de acumulación de la riqueza por parte de los grupos económicos (financieros y empresariales) más poderosos supo amoldarse a los nuevos tiempos. Establecieron canales de diálogo y presión ante funcionarios políticos y legisladores, o incorporaron a sus propios representantes en los ámbitos ejecutivo y legislativo, para seguir implementando acciones que favorecían sus intereses sectoriales en perjuicio del resto.

Esta disputa se vislumbraba en medidas económicas y legales que frenaron la demanda de amplios sectores sociales por otra distribución del ingreso, hacia el objetivo de alcanzar condiciones más dignas de vida; o abiertamente fueron en dirección contraria a los intereses de la mayor parte de la población.

Es en esta instancia que se percibe a los derechos y garantías constitucionales como letra muerta y se descrea del accionar del poder político; abonado incluso por hechos de corrupción que salieron a la luz pública. El espacio político es concebido no ya como una herramienta para lograr el bien común en una práctica social colectiva, sino como un nicho de ascenso social y económico a partir de relaciones individuales con el poder de turno. Demandar y peticionar al Estado para cumplir con sus obligaciones es visto como un camino inconducente.

### **Fin del Estado de Bienestar y de la educación como bien social**

La primera crisis importante en esta etapa democrática tuvo lugar

con la hiperinflación desatada en 1989, que hizo entregar el mandato anticipadamente al primer gobierno electo luego de la dictadura militar.

La necesidad de encontrar una solución en una sociedad jaqueada por el empobrecimiento y la debilidad del Estado para establecer reglas más equitativas con los grupos de poder, clausuró toda una época en la cual no se cuestionaba al Estado de Bienestar. Entonces ese modelo "intervencionista" era visto como el causante de todos los males y quedaron al arbitrio de las leyes del mercado incluso los denominados "derechos sociales" (vivienda, salud, educación).

Laino (2006) señala que las políticas que provocaron una exclusión social cada vez mayor no se limitaron a medidas económicas, aunque tuvieron su correlato en dicha área. Se limitó la injerencia del Estado en el campo económico, se transfirieron servicios básicos al sector privado o se trasladaron las responsabilidades a las provincias.

Así se sancionó la Ley N° 24049 que transfirió financiera y administrativamente los servicios educativos que el Estado nacional gestionaba a través del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y el Consejo Nacional de Educación Técnica a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires.

De este modo, aunque la Ley Federal de Educación N° 24195 ampliaba hasta el 9° año la obligatoriedad de permanecer en el sistema educativo, como previamente se habían transferido las escuelas a las provincias sin el correspondiente presupuesto y en ellas debía implementarse la transformación educativa, ese objetivo establecido en la ley no se pudo hacer efectivo. La posibilidad de incrementar el presupuesto quedaba librada a las políticas de "autogestión" de los directivos y padres de alumnos y el poder que tuvieran en la demanda por mayor presupuesto educativo en cada jurisdicción provincial. El Estado estaba cada vez más ausente. Las escuelas crecían o desaparecían al ritmo de lo que podían hacer las cooperadoras escolares antes que políticas de Estado, fragmentando territorial y socialmente al sistema.

La deserción escolar y el deterioro en la calidad educativa se instalaron como rasgos permanentes. Y hasta las funciones de la institución escolar se trastocaron producto de los cambios en la sociedad: la inclusión en la escuela era prioritaria para evitar la exclusión social de alumnos cuyos padres pasaron al creciente sector de desocupados, las tareas no pedagógicas sumaban más tiempo que las áulicas a docentes también empobrecidos. La diferencia entre escuelas "ricas" (y mayoritariamente del sector privado), vinculadas a la tecnología del "primer mundo", y es-

cuelas "pobres", que luchaban por su subsistencia, era cada vez mayor.

Un documento del gremio docente más numeroso del país, la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA, 2005) expresaba: "La ausencia del Estado Nacional estimula un mecanismo perverso de la injusticia:

A más pobreza, menos educación.

A menos educación, más explotación y exclusión social.

Así la escuela ya no constituye una herramienta para reducir las desigualdades. Por el contrario, las reproduce, vaciándose de todo sentido democrático e integrador... Hoy la desigualdad y el empobrecimiento son el signo distintivo del sistema educativo argentino".

También el concepto de ciudadano se desvaneció con la incontrastable realidad de quien no puede proyectar un futuro. La idea hegemónica de libre oferta y demanda se trasladó al mercado laboral y apareció la incertidumbre de seguir perteneciendo o ser expulsado del puesto de trabajo, con la consecuencia de perder no sólo un ingreso para la subsistencia sino la posibilidad misma de ser un ciudadano con derechos elementales a la salud, la educación, la vivienda, etc. Estos derechos ya no son concebidos como un bien social, son bienes a adquirir en el mercado.

Una lógica empresaria que trasladada a la educación modificó al sujeto pedagógico orientándolo hacia una concepción utilitarista y consumista; competitivo antes que solidario, sumiso antes que creativo, individualista antes que cooperativo.

En conclusión, la aplicación durante la década de los '90 de la transferencia de escuelas sin recursos de la jurisdicción nacional a las provincias y la aplicación de la Ley Federal de Educación produjeron:

- la caída y el deterioro de las condiciones de enseñanza;
- la institucionalización de circuitos educativos diferenciados;
- el empobrecimiento cultural y la reducción de los horizontes educativos de la Escuela Pública;
- el crecimiento exponencial de la desigualdad educativa y salarial entre las distintas jurisdicciones del país.

### **La nueva Ley de Educación Nacional: un intento de cambio**

En la Ley N° 26206 se fija como objetivos propender a:

- Asegurar una educación de calidad con igualdad de oportunidades.
- Garantizar una educación integral que desarrolle todas las dimen-

siones de la persona.

-Brindar una formación ciudadana comprometida con los valores éticos y democráticos y de respeto a los derechos humanos.

-Garantizar en el ámbito educativo el respeto a los derechos de los niños/as y adolescentes y a las personas con discapacidades.

-Asegurar a los pueblos indígenas el respeto a su lengua y a su identidad promoviendo la multiculturalidad.

La Ley de Educación Nacional N° 26206 también establece como metas fortalecer la formación integral de una sexualidad responsable, la centralidad de la lectura y la escritura como condición básica para la educación, el desarrollo de competencias para el manejo de las tecnologías de la información y comunicación, el compromiso de los medios masivos de comunicación por la responsabilidad ética y social de los contenidos y valores que transmiten, el estímulo de la creatividad, el gusto y comprensión de distintas manifestaciones del arte, la cultura y la coordinación de las políticas de educación, ciencia y tecnología con las de la cultura, salud, trabajo, desarrollo social, deportes; temas éstos que evidencian el ingreso a la agenda educativa de nuevos vocablos y nuevas demandas de la realidad socio-política que se acentuaron en los primeros años del siglo XXI.

¿La escuela -nuestra escuela- está preparada para dar respuesta a esas demandas? ¿Esos fines y objetivos pueden alcanzarse en las instituciones educativas y en las comunidades pedagógicas que hoy forman la unidad constitutiva básica del sistema educativo?

Con las expectativas de vida, de educación, de trabajo, de cultura que hoy tienen miles y miles de niños y jóvenes de nuestro país, de nuestra región, ¿qué futuro puede prometerles la escuela? El futuro como desafío, como valentía de imaginarlo, como utopía, no se vislumbra en las leyes. Sí, quizás, como algo relacionado con el porvenir o el devenir, con el destino o como algo por lo cual se llega a ser.

¿En qué lugar se sitúa la escuela?, ¿en el de la autonomía y el crecimiento, o como variable dependiente de los tiempos políticos y de los modelos económicos fijados por grupos de poder, por otras naciones?

Pensamos que la escuela debería ser revalorizada desde las propias leyes, desde su pasado, sus experiencias, su trayectoria, porque para caminar hacia el futuro, hacia la apertura a las redes, hacia la ciencia, hacia las nuevas herramientas para la aventura del conocimiento, tenemos que tener un lugar de donde partir y ese lugar es la escuela.

Como educadores nos corresponde hacer saber que la escuela no ha

nacido ayer, que la escuela es la historia de educadores y educandos, que más que decir que avanzamos hacia la globalización, nos gusta decir que deseamos insertarnos en un humanismo universalista, donde la escuela, como centro, irradie la cultura de los que nos antecedieron, abierta al mundo y a la vida, con todos los recursos sociales, tecnológicos y pedagógicos, donde podamos construirnos como personas y donde seamos capaces de mirarnos a nosotros mismos reconociendo nuestros aciertos y nuestros errores.

### **Reconstruir un Estado garante de los derechos sociales**

Si los derechos humanos son el conjunto de necesidades e intereses que cada uno de los integrantes de la comunidad requerimos para realizarnos, en plenitud, sin duda que la pobreza extrema y la exclusión social se oponen abiertamente a la afirmación de estos derechos y representan su negación.

La satisfacción de necesidades físicas y sociales es la condición "sine qua non" para constituirnos como ciudadanos de manera integral.

Una sociedad que no es capaz de garantizar a sus miembros los derechos sociales les está limitando la posibilidad de ejercer los derechos y las obligaciones políticos y civiles.

Una persona que no accede al derecho a educarse no será capaz de insertarse activamente en la vida política, económica y cultural de la sociedad a la que pertenece, generándose una exclusión desde el seno mismo de esa sociedad. Del mismo modo, un individuo que desde su nacimiento no tiene garantizada la alimentación y la salud está condenado a sufrir discapacidades que tampoco le permitirán desarrollarse en todo su potencial.

Atendiendo al trabajo desarrollado por Schujman, Clérico y Carnevale (2005), desde una perspectiva de igualdad de derechos, el Estado no puede estar ausente en acciones que se orienten a garantizar los derechos atendiendo a un criterio universalista.

Sólo así se estará en condiciones de lograr que cada miembro adulto de la sociedad pueda ejercer una "ciudadanía activa", conociendo sus derechos y cumpliendo con sus obligaciones y responsabilidades en su vinculación con los demás integrantes de la sociedad local y nacional a la que pertenece.

## **El rol de la Educación en una política de inclusión social y formación ciudadana**

La Ley Federal de Educación fue el instrumento que en el área educativa realizó lo que en otras esferas hicieran distintas herramientas normativas propias de las políticas neoliberales. Si el incremento del fracaso escolar fue el resultado de la implementación de esta ley y la consecuente exclusión del sistema educativo; la Ley Nacional de Empleo fue en el ámbito laboral la que habilitó un proceso de precarización y pérdida del empleo hasta el límite de la exclusión de miles de argentinos del sistema productivo. En igual sentido, las diferentes normativas de desregulación de la competencia económica sumieron en la quiebra a pequeños y medianos empresarios y comerciantes. La lógica de concentración de la riqueza y ampliación de la brecha entre ricos y pobres se desplegaba en todos los aspectos de la vida social, por lo tanto también se manifestaba en la pérdida de derechos sociales.

Un proyecto político de inclusión social requiere de ciudadanos que asuman la responsabilidad de llevarlo adelante transformando las instituciones para ese fin. En esta dirección deben dirigirse las propuestas para una nueva Ley Nacional de Educación, de modo que otorgue al sistema educativo, centralidad y continuidad en el proceso de formación de ciudadanos capaces de ser protagonistas de la construcción de una nueva sociedad.

Si la transferencia de las escuelas a las provincias y la Ley Federal de Educación contribuyeron al proceso de atomización del sistema, se debe recuperar el papel del Estado nacional como rector de las políticas educativas.

Deben generarse condiciones de inclusión social y en el ámbito educativo recuperar la idea de ciudadanía. El derecho a la educación, partiendo de la situación y necesidades del sujeto, debe ser capaz de otorgar al sujeto-ciudadano la capacidad para luchar por el ejercicio efectivo de los demás derechos humanos.

Para hacer realidad la prestación del servicio educativo es necesario invertir en el mismo. Ante el actual deterioro se precisa la revisión de la infraestructura y el financiamiento en todos los niveles del sistema, previendo su expansión.

En una situación donde la pobreza es el común denominador de importantes porciones de la sociedad, la educación debe definir qué tipo

de rol debería cumplir en el marco de políticas sociales de inclusión; sobre todo otorgando la posibilidad de educar a adultos y de garantizar la permanencia en el sistema. En la pobreza es imposible ejercer el derecho a la educación.

Las condiciones precedentes ameritan un replanteo del sentido fundacional de la educación que nuestro país necesita para que se efectivice realmente como uno de los derechos del hombre.

Ese replanteo, que demanda de la contribución comprometida del colectivo social remite, en lo pedagógico, al análisis y la discusión de cuestiones centrales indispensables para que la educación, que es la más valiosa posibilidad para que seamos un país independiente, termine con las asimetrías de que quienes tienen más se educan o se educan mejor, en tanto los que menos tienen, no sólo no se educan sino que inexorablemente se acercan a la peor enfermedad: la ignorancia.

Desde hace ya muchos años, no se discute el valor del conocimiento. Entender, saber y manejar conocimientos y nuevas herramientas tecnológicas, es indispensable para nuestros jóvenes y lo será para nuestros niños en mucha mayor medida en el futuro.

El conocimiento, en la llamada era del conocimiento, pareciera carecer de valor para quienes gobiernan, pero también para los alumnos. Con el objeto de no estudiar han desarrollado habilidades increíbles para "zafar"; igual los padres, más interesados porque sus hijos "pasen" de año o de nivel, y no por que acrediten sus conocimientos reales y operativos. Finalmente, también para quienes conducen la educación, desde el aula hasta los ministerios, ocupados en cuestiones burocráticas o estériles, más que en trabajar para reinstalar el valor del conocimiento y la disciplina sostenida en el innegable esfuerzo que aprender reclama de los niños y jóvenes.

Este "des-conocer" el valor del conocimiento, no sólo empobrece nuestro hoy sino que se hará sentir mañana más drásticamente. Países que se han dado cuenta de esto con un par de décadas de anticipación dispondrán, en la indudable realidad de una sociedad global, de la mayor porción de la producción del saber.

En ese escenario, nuestros hijos estarán desempeñando el papel de simples consumidores, siendo indiferentes ante el conocimiento y su construcción.

Lógicamente este desprestigio del conocimiento no nos toca a todos por igual, las elites están protegidas y tienen variadas vías de escape, pero la mayoría de la población tiene un margen de maniobras cada vez menor.

¿Qué debemos hacer? En lo primero que hay que reparar para destruir la desigualdad es en la educación, y la educación requiere movilizar inversión en recursos humanos y en tecnología. Debemos asimismo tener claro que trabajar contra la desigualdad no es sólo una cuestión de presupuesto: las cosas que no se hacen, no siempre obedecen a falta de dinero; más bien se origina en la mediocridad y en los intereses de quienes tienen poder de decisión. Se trata de encontrar responsabilidad política, algo que no es sólo individual, sino una cuestión de época.

Dos términos han ingresado e impregnan hoy el vocabulario diríamos cotidiano: diversidad e innovación. En educación también hablamos de diversidad e innovación y proponemos estrategias pero, sin dudas, escribir estrategias superadoras o reparadoras de nuestra realidad educativa es considerablemente más fácil que llevarlas a cabo. El hacer requiere atención y organización hacia el alumno y sus entornos sabiendo, sobre todo, que el valor de lo que se haga es definido por el receptor más que por el emisor.

Ante la cuestión ¿qué debemos hacer? nos parece prioritariamente necesario:

- formar (a nivel de grado y posgrado) intérpretes educativos capaces de convertir las aspiraciones en acción,
- convertir ideas en modelos para la acción,
- facilitar el trabajo pedagógico a través de organizaciones institucionales que contengan y promuevan la puesta en acción de programas y prácticas, y no que las obstaculicen burocráticamente
- tener presente que las instituciones no piensan ni actúan: lo hacen las personas y las personas necesitan, tanto las que enseñan como las que aprenden, compromiso, sentido, esperanza, acompañamiento, seguridad, información, crítica, entre otras muchas cosas.

### **Bibliografía**

CTERA: Propuesta de Financiamiento Educativo, documento presentado al Sr. Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner, Junio 2005.

LAINO, Carlos: La educación y el debate necesario, publicado en periódico "Río Negro", 3 de Junio de 2006.

LEY DE TRANSFERENCIA DE SERVICIOS EDUCATIVOS N° 24.049/1992

LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN N° 24.195/1993

LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL N° 26.206/2006

SCHUJMAN, Gustavo; CLÉRICO, Laura; CARNOVALE, Vera: "*Derechos humanos y ciudadanía*", Editorial Aique, Buenos Aires, Enero 2005.

TRAVIESO, Juan Antonio: "*Historia de los derechos humanos y garantías. Análisis en la comunidad internacional y en Argentina*", 3ª edición, Editorial Heliasta, Buenos Aires, enero de 2005.

### **Sobre la autora:**

Ruth Careno de Gebhart: Abogada. Es doctoranda en Educación de la Universidad Católica de Santa Fe. Profesora asociada en la Cátedra "Derecho Público y Privado" de la Facultad de Ciencias de la Gestión de la UADER. Coordinadora de la carrera "Comercio Internacional" de la FCG. Integrante de Comisiones Evaluadoras de distintos concursos de antecedentes y defensa de proyectos y de comisiones evaluadoras para la Categorización y Recategorización docente de la FCG. Integrante de la Comisión responsable de la redacción de la currícula de la carrera de Tecnicatura y Licenciatura en Comercio Internacional. Integrante de diferentes jurados de tesinas de alumnos de la FCG. Tutora y Co-tutora de diferentes tesinas y tesis de la FCG. E-mail: ruthycaren@arnet.com.ar.

*Tiempo de Gestión*