



Tipo de documento: Tesis de Grado de Ciencias de la Comunicación

Título del documento: La incidencia de las ONG's en la definición de políticas educativas

Autores (en el caso de tesis y directores):

Magalí Cikurel

Myriam Feldfeber, tutora

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2005

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
CARRERA DE CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN**

***La incidencia de las ONG´s en la definición de
políticas educativas.***

Alumna: Magalí Cikurel

D.N.I: 25.556.255

Directora de Tesina: Myriam Feldfeber

Buenos Aires, Mayo de 2005

INTRODUCCIÓN	1
1. LA EDUCACIÓN EN ARGENTINA	
Presentación	5
1.1. Antecedentes	5
1.2. Crisis del Estado de Bienestar	8
1.3. El rol de los Organismos Internacionales	10
1.4. La Reforma Educativa	14
1.5. El impacto de la transformación	18
1.6. Diez años ¿no es nada?	23
2. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES	
2.1. Del paradigma estatalista al societalista	26
2.2. El apoyo de los Organismos Internacionales	30
2.3. Expansión de las ONG´s	31
2.4. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de las ONG´s?	32
2.5. ¿Cómo se financian éstas instituciones?	36
2.6. La relación con el Estado	36
2.7. Discusiones en relación al rol de las ONG´s	38
2.8. Incidencia de las ONG´s en las políticas públicas	42
3. ANALISIS DE CASOS	
3.1. Presentación del análisis	47
3.2. Acerca de los discursos de las ONG´s como objeto de análisis	48
3.3. Aspectos generales	53
3.4. Análisis	66
3.4.1. FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas)	67
3.4.2. Fundación Gobierno y Sociedad.....	75
3.4.3. Grupo Sophía	81
3.4.4. CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento	87
3.4.5. ACDE (Asociación Cristiana De Empresas)	93
3.4.6. Fundación SES (Sustentabilidad- Educación- Solidaridad)	98
3.5. Sintetizando	105
CONCLUSIONES	109
BIBLIOGRAFIA	112

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo surge a partir de una inquietud respecto del nuevo rol adquirido por las Organizaciones No Gubernamentales (ONG´s) en Argentina en las dos últimas décadas, y por su creciente influencia en el diseño e implementación de las políticas públicas, más específicamente, de las políticas educativas.

El protagonismo alcanzado por estas organizaciones desde el retorno de la democracia en 1983 resulta hoy sorprendente. Las ONG´s lograron establecer una nueva relación con el Estado, los organismos internacionales de financiamiento y el sector empresario, que les permitió posicionarse como nuevas voces “autorizadas” capaces de incorporar nuevos temas a la agenda pública, crear espacios de deliberación sobre los asuntos que ellas consideran de interés común, y generar nuevos valores que guíen los proyectos y políticas. El peso cada vez mayor que fueron adquiriendo en la construcción de las agendas educativas les permitió incluso ser contratadas por los sucesivos gobiernos para llevar a cabo la gestión de ciertos programas.

En este escenario, los ciudadanos han quedado atrapados en una doble encrucijada: ¿Acaso esta nueva práctica amplía su participación en las políticas públicas o, por el contrario, favorece a un reducido sector de la sociedad? ¿Qué tipo de políticas están proponiendo estas organizaciones? ¿A qué sectores de la sociedad representan? ¿Quiénes financian sus proyectos? ¿Hasta dónde llega su participación en las decisiones que nos involucran a todos? ¿Quién legitima esa incidencia en las políticas públicas? ¿Rinden cuentas a la sociedad acerca de su trabajo y el manejo de sus recursos?

Partiendo de esta serie de preguntas, el **objetivo** de la presente investigación será analizar qué tipo de agenda de política educativa construyen las ONG´s con sede en la Ciudad de Buenos Aires que se proponen contribuir a orientar la política pública en esa área, qué temáticas priorizan en relación a la educación actual, desde qué

perspectiva plantean los problemas y posibles soluciones y qué propuestas formulan para su mejora.

Para ello, hemos seleccionado 6 organizaciones¹ que consideramos son aquellas que en los últimos años han adquirido mayor visibilidad en ese campo, a saber: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), Fundación Gobierno y Sociedad, Grupo Sophía, Centro de Implementación de Políticas Públicas Para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Asociación Cristiana De Empresas (ACDE) y Fundación SES (Sustentabilidad–Educación–Solidaridad).

La metodología utilizada para llevar a cabo esta investigación se basó en un análisis discursivo de la información que cada ONG brinda de sí misma a través de su página web, y de las publicaciones y documentos de trabajo que publica en relación a la cuestión educativa.

Para encarar este trabajo, hemos partido de la **hipótesis** de que las ONG´s se promueven como organizaciones capaces de ofrecer las mejores soluciones para remediar la crisis educativa actual y para diseñar e implementar las políticas educativas “más efectivas”.

En las páginas que siguen hemos proyectado el siguiente recorrido: en el primer capítulo, presentaremos un breve marco histórico que de cuenta de las diferentes políticas llevadas a cabo en el campo educativo desde la caída del Estado de Bienestar hasta la actualidad, y tomaremos la Reforma Neoliberal como punto de partida para el análisis. En el segundo capítulo, estudiaremos el surgimiento y la importancia de las ONG´s como nuevos actores en nuestro país, y analizaremos su relación con el Estado, los organismos multilaterales de financiamiento, las empresas y la sociedad civil, y nos detendremos a puntualizar cuáles son las formas en que se produce su incidencia en las políticas públicas. En el tercer capítulo, haremos un

1 Si bien consideramos que las ONG´s que hoy en día adquieren mayor visibilidad en ese campo son ocho, a la hora de realizar el análisis tuvimos que dejar de lado a dos de ellas (Centro de estudios multidisciplinarios- CEM y Centro de Estudios de Estado y Sociedad-CEDES) dado que ninguna brindaba a través de su página web publicaciones o documentos de trabajo sobre los cuales trabajar para el análisis.

análisis discursivo del material publicado por las áreas de educación de cada una de las ONG´s seleccionadas, así como de la información que brindan de sí mismas a través de sus páginas web.

1. LA EDUCACIÓN EN ARGENTINA

PRESENTACIÓN

Toda política pública en tanto que conjunto de principios políticos, socio-económicos y culturales, responde a un proyecto Nacional diseñado en función de una determinada cosmovisión y de acuerdo con un contexto específico. En este sentido, para poder analizar la política educativa vigente en Argentina, será necesario tener en cuenta cuáles fueron las concepciones políticas y pedagógicas imperantes al momento en que la misma fue implementada, en tanto éstas tuvieron una incidencia directa en la configuración del sistema, así como también será necesario abordar el contexto económico y social en que esas medidas se inscribieron.

Es sólo a partir del conocimiento de esta situación concreta y de su configuración de factores que podremos comprender el impacto producido por la Reforma Neoliberal en el ámbito de la educación. De ahí que nuestro punto de partida será una breve reseña de algunos de los hechos principales que llevaron a la instauración de este nuevo modelo, para luego introducirnos en el análisis de las diversas medidas tomadas por el gobierno menemista en el campo educativo.

1.1 Antecedentes

Desde principios del siglo XIX, la educación fue concebida en nuestro país como uno de los factores principales de la integración y el crecimiento nacional. Estas dos perspectivas impulsaron el desarrollo del sistema educativo durante más de 150 años con el fin de alcanzar la modernización del Estado.

En un país conformado por un importante caudal inmigratorio, el Estado fue un actor central en el campo educativo cuyo rol consistió en lograr la consolidación de una identidad nacional. Las primeras metas que se propuso el Sistema Educativo Nacional fueron incorporar a esos sectores a la cultura e historia nacional y dotar de

un grado de consenso y hegemonía a un Estado que surgía con un sustento muy débil. (Puiggrós, 1995)

La mayor construcción del liberalismo en materia educativa fue la organización del sistema masivo moderno de educación pública. El Estado Liberal imperante entre fines del siglo XVIII y la década del '30 creó el sistema de instrucción pública de carácter obligatorio, gratuito y laico, y reguló el funcionamiento del sector privado. Durante este período, el Estado fue considerado el representante del interés general y la educación se constituyó en un *derecho individual*².

El pensamiento liberal aportó además el *nacionalismo*, que buscó ordenar el imaginario escolar, y la *meritocracia*³, concepción que permitió realizar la fantasía de la "igualdad de oportunidades" y de la "carrera abierta al talento". (Pineau, 1996: 239)

Con el devenir de los años '30, y como consecuencia de la crisis económica mundial, se constituye el paso del Estado Liberal al Estado de Bienestar, un Estado que asume la obligación de suministrar asistencia y apoyo a los ciudadanos, promueve la protección de los derechos del individuo en su conjunto y concibe el derecho a la educación como un *derecho social*⁴ (y esencial).

Según Coraggio (1998), ese nuevo modelo se manifiesta hacia la década del '60 en la organización centralizada del sistema educativo, en el currículo común, en la idea de la educación como medio para la integración y el ascenso social, y "en el

2 Norma Paviglianiti habla de tres posiciones: la de la educación como un derecho de la Iglesia (comprendida entre los siglos XVII y XVIII), la educación como un derecho individual (desde fines del siglo XVIII hasta la crisis del 1929), y la educación como un derecho social (entre la década del '30' y el '70), y asegura que las tres están hoy presentes en nuestra sociedad formando parte de las pugnas centrales de la política educativa actual. Para más información ver: Paviglianiti, Norma (1993) El derecho a la educación: una construcción histórica polémica, Buenos Aires: L. Serie Fichas de Cátedra 101/6. Materia Política Educacional. Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

3 Según Lo Vuolo, R (1993) El principio del mérito sostiene que los viejos esquemas institucionales premiaban a los ineficientes, mientras que los nuevos, al aumentar la dependencia de cada uno del valor de cambio en el mercado de su capacidad individual, hará que las retribuciones sean conforme a su mayor o menor eficiencia como participante en el sistema de trabajo social.

4 La experiencia peronista de la década de los '40 amplía el acceso al sistema educativo a través de la incorporación de sectores históricamente excluidos y la expansión de la educación técnica, privilegiando la articulación entre educación y trabajo. Por otra parte, continúa con la enseñanza religiosa obligatoria en las escuelas que se habían establecido en 1943, ratificando esta medida por ley en 1947. En ese mismo año, la ley 13047, además de establecer el "estatuto" de los docentes del sector privado, crea la posibilidad de otorgar subsidios por parte del Estado al sector privado.

sistema de planificación educativa que veía al sistema educativo como productor de los recursos humanos necesarios para alcanzar el desarrollo". (Coraggio,1998: 6)

Hacia fines de los años ´70, esa concepción "social" de la educación comienza a ser cuestionada a la vez que se pone en duda la visión "positiva" de la educación. Es decir, la tendencia a concebirla como el motor principal de la movilidad social ascendente de la población y del crecimiento económico del país empieza a dejarse a un lado. Según Filmus (1994), hubo por lo menos tres factores que coadyuvaron a abandonar esa visión optimista de la educación:

Por un lado, la influencia de las teorías reproductivistas de la educación que acabaron con la idealización que existía de la escuela y enfatizaron el análisis de su papel en la reproducción de las desigualdades sociales tanto a nivel material como cultural. Estas teorías, que tuvieron gran incidencia en América Latina, no vieron en la educación un mecanismo de promoción social sino que, por el contrario, la señalaron como un instrumento de dominación estructural de los sectores dirigentes destinado a perpetuar y legitimar su situación de privilegio y de dominación internacional.

Otro factor fue la crisis del modelo de Estado Benefactor, situación que colocó como preocupación central del gobierno la necesidad de contener el gasto fiscal. La imagen de una escuela "no productiva", por otra parte, colaboró en justificar la necesidad de realizar un ajuste en el ámbito educativo y de colocar la educación bajo las leyes del mercado.

Por último, las concepciones "optimistas" de la educación también fueron puestas en cuestión por muchas investigaciones⁵ que constataron empíricamente la continua pérdida de calidad del sistema, es decir, el desfasaje existente entre las demandas de la sociedad y lo que efectivamente brindaba el sistema educativo.

Fue recién con la dictadura militar de los años 1976-1983 que se produjo un quiebre no sólo de las ideas centrales que habían conformado el discurso educacional

argentino, tales como civilización, progreso, nación moderna, laicismo, entre otras, sino del rol que el Estado tenía como agencia educacional privilegiada. “El ejemplo más claro de esto fue la transferencia de gran cantidad de servicios educativos nacionales desde la dependencia nacional a instancias regionales, y la significativa disminución del presupuesto nacional destinado a la educación” (Braslavsky, 1983: 10). Este proceso fue iniciado por el gobierno militar y culminado por la administración de Carlos Menem dos décadas después. Desde ese momento, comenzó a establecerse un principio subsidiario del Estado en relación con la provisión del servicio.

1.2. Crisis del Estado de Bienestar

En Argentina la crisis mundial de fines de los años ´70 provocó una desestabilización estructural del modelo económico vigente. La recesión productiva, los procesos de desindustrialización, el creciente desempleo y la precarización del mercado de trabajo, sumado al déficit fiscal del Estado y la presión e incremento de la deuda externa, dieron lugar a nuevas modalidades de producción, acumulación y distribución en la arena económica, con su consiguiente repercusión en el ámbito político, social, laboral y educativo.

Entrada la década del ´80 y con el retorno de la democracia en varios países de Latinoamérica, el efecto de la crisis fue acompañado por el surgimiento de cierto antiestatismo que ubicó al Estado como la institución causante de todos los problemas sociales y económicos que aquejaban a la sociedad. La eficacia y legitimidad del Estado benefactor, su actividad social y económica, y su capacidad de generar condiciones de bienestar para la población comenzaron a ser cuestionadas por las

5 Para más información ver Filmus, Daniel (1994) “El Papel de la Educación Frente a los Desafíos de las Transformaciones Científico-Tecnológicas” en “Para qué sirve la escuela”. Tesis. Grupo editorial Norma.

concepciones neoliberales y neoconservadoras que poco a poco lograron debilitar su rol como actor central del proceso de regulación social, a la vez que generaron un fuerte consenso que permitió la redefinición de su papel en la sociedad.

La estrategia neoliberal se limitó a denunciar los efectos negativos e ineficaces de la acción estatal (el Estado es visto como una instancia de burocratización y clientelismo), a la vez que impulsó medidas de liberalización de los mercados, desregulación, privatización y descentralización administrativa, destinadas a fortalecer el papel del mercado en la regulación de la economía. Esas transformaciones económicas dieron lugar a una fractura social inédita en el país, a partir de fenómenos como el aumento de la pobreza de la sociedad en general, el descenso de los sectores medios y el enriquecimiento de ciertos sectores privilegiados.

En líneas generales, la década del '80 abrió un período de renovado interés por la relación entre la política y la educación, y generó un nuevo espacio institucional para el desarrollo de visiones alternativas. Sin embargo, se caracterizó por una falta de organización en la definición de políticas educativas a nivel nacional.

Según Guillermina Tiramonti (2003), las medidas neoconservadoras que siguieron a la crisis del Estado de Bienestar contribuyeron a desestructurar el lugar simbólico del Estado como articulador y constructor de sentidos universales para el campo social a la vez que promovieron un retorno al concepto de educación como un *derecho individual*⁶. “Esta dejó de ser considerada un derecho social de los ciudadanos, para convertirse en un servicio que, según los defensores del neoliberalismo, debería ser provisto por el mercado”. (Feldfeber, 2003)

El nuevo modelo desplazó al Estado del lugar central, y posicionó al mercado como el único capaz de generar un orden que respondiera a las nuevas exigencias de competitividad mundial. Para ello, promovió y reivindicó la libre elección de los

Buenos Aires, 1994.

⁶ Para más información ver: Paviglianiti, Norma (1993). El derecho a la educación: una construcción histórica polémica, Buenos Aires, Serie Fichas de Cátedra 101/6. Materia Política Educacional. Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

consumidores en el mercado y el valor de la competencia como mecanismos para mejorar la calidad del sistema y satisfacer las diversas demandas de la sociedad. Esto puso en cuestión los conceptos de igualdad y justicia social propios del Estado asistencialista. Además, el sistema educativo tuvo que enfrentar un nuevo desafío vinculado al surgimiento de un contexto globalizado que puso en crisis la idea de *lo nacional* y la relación entre educación e identidad nacional.

El golpe más duro que recibió la escuela fue, según Tiramonti (2003), la declaración de su irrelevancia social en tanto se la mostró como carente de utilidad en la nueva era de la globalización y la competitividad, y como un lugar donde lo que allí se aprendía no servía ni para insertarse en el mundo del trabajo ni para ejercer la nueva ciudadanía. Es desde esta perspectiva que se formularon nuevas funciones para la escuela así como nuevas formas de gestionarla.

1.3. El rol de los Organismos Internacionales

A partir de la década del '90, con el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) se inició un proceso de reforma del Estado que promovió un profundo cambio histórico en el país. Al proceso de privatización de empresas y servicios del Estado, desregulación del mercado interno e incremento de las ventajas arancelarias y comerciales para el capital extranjero se le sumó una descentralización de las responsabilidades del Estado en las tareas de financiamiento, planificación y evaluación de los servicios sociales correspondientes a las áreas de salud, educación, seguridad y prevención social.

Tanto las reformas estructurales y de ajuste económico como la agenda de política pública comenzaron a verse íntimamente entrelazadas con la agenda de los organismos multilaterales de financiamiento, cuyo protagonismo comenzó a adquirir

importancia no sólo por la magnitud de los préstamos otorgados⁷, sino además por su creciente capacidad para influir y orientar las políticas adoptadas por el gobierno nacional.

El menemismo, para llevar a cabo su proyecto reformista, recurrió a la ayuda financiera de instituciones como el Fondo monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM)⁸ que, como contrapartida, condicionaron la asistencia económica a la aplicación de ciertas políticas. El gobierno argentino asumió como propias las recomendaciones de los organismos y cedió ante éstos su capacidad decisoria en diversas cuestiones. Los organismos se posicionaron como portavoces del nuevo paradigma neoliberal, y comenzaron a intervenir directamente en la implementación de las políticas públicas nacionales, exigiendo la necesidad de un ajuste económico y la articulación de ciertos intereses a fin de poder elaborar nuevos marcos normativos que permitieran incorporar al país al circuito de intercambio mundial.

En el campo educativo, el BID y el Banco Mundial se posicionaron como “expertos” en el área (Coraggio, 1998) y adoptaron el rol de “asesores” sugiriendo e imponiendo políticas al gobierno.

El peso que adquirieron en la organización de esas políticas se hizo evidente tanto en las nuevas leyes y visiones propuestas, claramente ligadas a la productividad económica, como en la recuperación de cierto lenguaje empresarial

7 En Argentina, a diferencia de lo ocurrido en otros países de la región, la negociación de los préstamos se lleva a cabo exclusivamente con el poder ejecutivo. Esto crea el riesgo de la utilización interesada y cortoplacista de este endeudamiento, en el cual solamente unos pocos deciden el propósito del préstamo, haciendo que el endeudamiento futuro resulte funcional al gobierno de turno. (Acuña: 2003: 237)

8 La presencia de los bancos multilaterales de desarrollo en Argentina se inició cuando en el año 1956 el país ingresó al Banco Mundial, y en 1961, ese organismo comenzó sus operaciones en el país. Los primeros préstamos otorgados se dirigieron principalmente a financiar obras de infraestructura como la construcción de carreteras, y hasta mediados de los ´80 fueron esporádicos. A mediados de esa década los préstamos se reactivaron. El BID también inició sus operaciones en el país en 1961, pero orientado a iniciativas de micro emprendimientos. A principios de los ´90 cambió su carácter y comenzó a realizar préstamos con condicionalidad de políticas para el ajuste estructural y sectorial. Para mayor información ver: Acuña, Carlos H. (2003) Participación comunitaria en el programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN) de la Argentina: una asignatura en gran medida pendiente en González Bombal, Inés y Villar, Rodrigo (Comp.) (2003) Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas, Buenos Aires: Libros del Zorzal.

que comenzó a ser utilizado como base para interpretar el fenómeno educativo (Gentili, 1997).

A partir de la realización de un diagnóstico de la educación en Argentina, el Banco Mundial determinó una falta de eficacia y eficiencia en el sistema dadas por⁹:

- Una excesiva centralización y burocratización, y la consecuente dificultad del sistema para adaptarse a las nuevas necesidades del mundo globalizado.
- La ineficiencia interna y externa del sistema. La primera tiende a ser medida a través de indicadores relativamente nuevos en la cultura escolar tales como la repetición, deserción y fracaso escolar. La segunda se limita, en general, a constatar la falta de adecuación entre oferta educativa y mercado de trabajo.
- La obsolescencia del saber y la pedagogía escolares, tanto en la enseñanza de los alumnos como de los docentes.
- La ausencia de evaluación de resultados, información pública y rendición de cuentas por parte del sistema escolar frente a la familia y la sociedad en general. De ahí que, gran parte de las medidas que se tomarán a partir de la reforma educativa tendrán que ver con la evaluación del rendimiento escolar y del desempeño docente, y la información de resultados a la opinión pública. De esa forma, los organismos esperan mejorar la eficiencia y calidad a nivel de cada escuela y del sistema escolar en su conjunto.
- La crisis de los docentes, tanto en relación a las condiciones de trabajo como a la pérdida de perfil y prestigio del educador. Se enfatizan la capacitación y el perfeccionamiento y los incentivos como vía para la mejora salarial.

9 Esta información fue tomada de Torres, Rosa María (1998) La alfabetización infantil en el contexto de las nuevas políticas educativas: una visión desde América latina, Buenos Aires: Lectura y vida. Fuente: http://www.fronesis.org/rmt_libros_ponencias.htm.

Otra entidad que tuvo gran influencia sobre las medidas tomadas por el gobierno en el ámbito educativo fue la UNESCO en tanto que funcionó como organismo técnico y usina de las propuestas de reforma que recorrieron no sólo Argentina sino gran parte de Latinoamérica¹⁰. La Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) junto con la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO (OREALC) publicaron en 1992 el documento “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad”, texto que inspiró las reformas realizadas en Argentina y acompañó la reestructuración del Estado recomendando la descentralización, el estímulo a la iniciativa privada, la reforma de los estatutos que regulan la actividad de los docentes, las innovaciones en la enseñanza media (tendiendo a una mayor vinculación con el mercado de empleo y las demandas locales), y la instalación de sistemas nacionales de evaluación de la calidad, entre otras cosas.

Este documento ubicó a la educación y el conocimiento como “ejes de la transformación productiva con equidad”, hecho que resignificó el lugar de la educación ya no como un derecho social, sino más bien como un producto que el mercado competitivo debe poder distribuir con equidad¹¹.

10 Para mayor información ver: Vior, Susana E. (2002) “Reforma y deterioro educativos” en Revista Le Monde Diplomatique, Edición Cono Sur Número 34, Abril de 2002.

11 Acerca de los principios de igualdad y equidad, según Feldfeber (2000), los análisis se articulan en dos líneas de interpretación. Mientras la primera considera que, en defensa de la gratuidad universal, la equidad refuerza la idea de gratuidad; la segunda considera que el concepto de equidad relativiza la idea de gratuidad, en tanto no sería equitativo que “los pobres financien mediante sus impuestos la educación de los ricos”.

1.4. La Reforma educativa

Antes de introducirnos en la transformación del sistema educativo implementada en Argentina hacia la década del ´90, resulta necesario dejar en claro algunas cuestiones.

En primer lugar, la Reforma Educativa no debe interpretarse como un hecho aislado, sino que debe analizarse como parte constitutiva de una transformación integral del Estado llevada a cabo por el gobierno del Dr. Carlos Menem a partir del año 1989. Dicha transformación implicó un proyecto de “Emergencia Administrativa y Reforma de Estado”¹² que conformó, junto al proyecto de “Emergencia Económica” uno de los pilares del justicialismo para su futura gestión de gobierno. A través de la aprobación de la *Ley de Transferencia* en 1991 y la *Ley Federal de Educación* en 1993, el menemismo definió las políticas necesarias para articular el sistema educativo con el proceso de reestructuración del Estado que proponía una mayor autonomía para las instituciones escolares.¹³

En segundo lugar, se debe aclarar que esta reforma fue diseñada e implementada en un momento en el cual, a nivel mundial, la educación fue puesta en un lugar central y considerada el motor del desarrollo social.

Aclarado este punto, pasaremos a detallar las medidas más importantes de la Reforma Educativa:

a. Ley de Transferencia n° 24.049: Sancionada el 6 de diciembre de 1991 y promulgada en enero de 1992. Con ella, todos los servicios educativos nacionales de

12 Ambas disposiciones (leyes 23.696 y 23.697), al ser aprobadas por el Congreso Nacional, dejaron vía libre al Poder Ejecutivo para recortar el gasto público y emprender el camino a la privatización de numerosas empresas estatales tales como YPF, ENTEL, Ferrocarriles argentinos, Aerolíneas Argentinas, Obras Sanitarias de la Nación, entre otras, bajo la justificación de que “toda empresa estatal que de pérdidas debe ser privatizada”.

13 La Ley de Educación Superior sancionada en 1995 constituyó otro de los elementos centrales que direccionaron las políticas educativas del menemismo.

nivel medio y superior no universitario, administrados hasta entonces por el Ministerio de Cultura y Educación y Consejo Nacional de Educación Técnica, se transfirieron a las jurisdicciones provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Según Tiramonti (2003.), el objetivo de esta ley fue reducir el presupuesto del sector público del gobierno central, en el marco de las restricciones financieras impulsadas por el gobierno menemista ante la crisis económica. Esto permitió descargar al centro político de la cotidianeidad de la gestión y de las exigencias económicas y dispersar el conflicto relativo a la distribución presupuestaria entre los diferentes niveles del Estado.

b. Ley Federal de Educación nº 24.195¹⁴: Esta es la primera ley que estructura el sistema educativo en su conjunto, y propone un nuevo modelo de organización del sistema fijando los lineamientos de una transformación con proyección nacional. Entre las principales medidas que la ley establece encontramos las siguientes:

- Se creó una nueva estructura de niveles pasando de un esquema de 7 años de escolaridad primaria y 5 de educación secundaria o media, a 9 años de Educación General Básica (EGB) y 3 años de Polimodal.
- Se estableció la obligatoriedad tanto de la EGB como de la sala de 5 años de nivel inicial, extendiendo la obligatoriedad de 7 a 10 años en total.
- Se creó un sistema nacional de información y de evaluación de la calidad educativa.
- En el marco del Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE), se aprobaron los contenidos básicos comunes para los diferentes niveles de la nueva estructura

14 El antecedente más importante de esta ley fue el Congreso Pedagógico Nacional, convocado por el gobierno del Dr. Raúl R. Alfonsín en 1984 a fin de crear un espacio de debate y discusión respecto del ámbito educativo. Allí se gestaron las bases de la Reforma Educativa que se plasmaría en la Ley Federal de Educación, a fin de identificar las necesidades del sistema educativo y planear soluciones de ahí en más. Los principales actores que intervinieron en el campo de la política educativa nacional lograron algunos acuerdos básicos sobre reformas al sistema tales como: la descentralización de la educación a las provincias, la extensión de la obligatoriedad escolar, la revisión de los contenidos y métodos pedagógicos, la prioridad a los sectores más desfavorecidos, la articulación con el mundo del trabajo y la reformulación de los planes y políticas de formación docente. (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001: 9).

académica del sistema, a través de un proceso en el cual los especialistas de las disciplinas ocuparon un papel central. A partir de los Contenidos Básicos Curriculares (CBC) definidos a nivel nacional, cada provincia asumió la responsabilidad de elaborar sus propios diseños curriculares y cada institución de adaptarlos a sus particularidades.

- Se impulsó desde el nivel nacional un nuevo estilo de gestión educativa a través de un plan de capacitación docente y la difusión de un nuevo universo discursivo. “De esta forma se legitimó la intervención del Estado Nacional en el terreno de la definición, tanto de lo que se enseña como de las metodologías con que se enseña” (Tiramonti, 2003).
- Se formularon e implementaron políticas compensatorias con financiamiento nacional. El objetivo fue paliar las diferencias socio-económicas existentes entre las diferentes regiones del país y hacer realidad el planteo de la equidad educativa propuesto por los organismos internacionales de educación.¹⁵ Esto implicó, por un lado, un direccionamiento del gasto público hacia una población-objetivo a la que se identificó por su carencia. Por otro, un viraje a favor de políticas focalizadas que tuvo un fuerte contenido simbólico en tanto dio cuenta del cambio de posicionamiento del Estado respecto de las políticas que caracterizaron al Estado de Bienestar.
- En cuanto al financiamiento, se dispuso que la inversión pública consolidada total en educación (base 1992: 6.120.196.000), fuera duplicada gradualmente y como mínimo a razón del 20% anual a partir del presupuesto 1993 o que se considere un incremento del 50% en el porcentaje (base 1992: 153.004.900.000), destinado a educación en 1992.

15 Estas políticas fueron englobadas bajo el nombre de Plan Social Educativo. La mayor parte de los recursos de este plan se orientaron a mejorar la infraestructura edilicia y el equipamiento didáctico del tercio de establecimientos educativos más pobres del país. Para más información ver Tedesco, J. y Tenti, E. (2001), La reforma educativa en la Argentina. semejanzas y particularidades. Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/ BID.

El diseño de estas medidas junto con el proceso de transferencia modificaron las relaciones entre el Estado nacional y los Estados provinciales, y redefinieron los roles y funciones del poder central en la educación provincial. Para el Estado nacional se reservó la función de definir y diseñar las políticas educativas, y a las provincias se les encomendó la tarea de gestión efectiva y financiamiento del servicio educativo¹⁶

c. Pacto Federal Educativo n° 24.856: Suscripto el 11 de septiembre de 1993 y convertido en ley en agosto de 1997. Su firma marca simbólicamente el inicio de la etapa de ejecución de la Ley Federal de Educación. Con él se acordaron las responsabilidades de financiamiento de la transformación entre el Estado Nacional y las provincias.

d. Ley de Educación Superior n° 24.521¹⁷: Sancionada en agosto de 1995. Es la primera vez que se incluye en la legislación argentina tanto a la enseñanza superior universitaria como a la terciaria universitaria. Principales características de esta ley:

- Plantea por primera vez normas para el funcionamiento de la enseñanza universitaria nacional, provincial y privada.
- Establece la evaluación institucional y la acreditación de carreras de grado y de posgrado, para lo que se crea la comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).
- Plantea que las universidades pueden establecer fuentes alternativas de financiamiento junto con la responsabilidad estatal.
- Introduce modificaciones en lo que respecta al gobierno universitario y a la composición de los claustros.
- Coloca en pie de igualdad a las universidades públicas y privadas.

16 Para más información ver Tiramonti Guillermina (2003) "Estado, educación y sociedad civil: una relación cambiante" Pág.: 85 a 104 en: Emilio Tenti Fanfani (Comp.) "Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso.

17 Para mayor información ver Fernández Lamarra, Norberto (2003) "La educación Superior Argentina en debate" IESALC-UNESCO. Ed. Eudeba.

Estas leyes junto con otras medidas impulsadas por el Ministerio de Educación fueron sentando las bases para la Reforma Educativa. En este proceso también ocuparon un lugar significativo los acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE) que funcionaron como un espacio de legitimación de las políticas diseñadas por el gobierno central a través de sus equipos técnicos. (Feldfeber, 2000)

1.5. El impacto de la transformación

Según Tenti Fanfani y Tedesco (2001), a partir de la Ley Federal de Educación, el gobierno se propuso transformar el sistema educativo de manera rápida e integral, y esa decisión respondió básicamente a la falta de confianza social y de previsibilidad sobre el futuro de la transformación, expresados en los conflictos entre los diferentes actores sociales y al interior del propio gobierno.

En este sentido, creemos que se puede hablar de dos posturas claramente opuestas en relación a la Reforma.

Por un lado, la de aquellos sectores del gobierno que desde un comienzo estuvieron a favor de llevar a cabo la transformación del sistema, y se encuentran ligados al discurso de las empresas, los organismos internacionales y los grupos técnicos que, desde un primer momento, pusieron en cuestión la calidad del trabajo docente y generaron nuevas racionalidades técnicas para prescribir su tarea. Es decir, un sector que considera que el ajuste estructural era un prerequisite para llevar a cabo una política de equidad y expansión productiva, y que era necesaria una reforma estructural basada en la acción del mercado, con reducción del Estado y transferencia al sector privado de un amplio conjunto de actividades antes ejecutadas por el sector público.

Según este sector, la transformación se debía llevar a cabo por etapas, es decir que luego del restablecimiento del equilibrio fiscal y externo, y de la reforma del

Estado, se arribaría a un período de equidad y expansión productiva. Los objetivos esenciales a alcanzar serían la modernización, la eficiencia, la competitividad y la inserción internacional.

Por otro lado, se puede hablar de otro sector que desde un comienzo rechazó la reforma (tanto en las calles como en las discusiones legislativas) y aún sigue oponiéndose a ella y postulando su fracaso, tanto por su conexión con el modelo neoliberal y neoconservador como por las consecuencias negativas que ésta generó sobre el sistema en su conjunto. Este grupo está básicamente conformado por el sector docente, que se vio ampliamente perjudicado por la reforma del sistema educativo y considera que las políticas neoliberales y el efecto de la globalización no sólo no fueron democratizadoras, sino que además cristalizaron y profundizaron desigualdades y segmentaciones ya existentes provocando una precarización del sistema educativo y una notable desjerarquización de la función docente.

Dentro de este sector podemos ubicar a la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), gremio docente más importante de la Argentina que, a través de una importante presencia en el campo de la política y de la opinión pública, se opuso sistemáticamente a la aplicación de la reforma. La “Carpa Blanca”¹⁸ instalada frente al Congreso Nacional en 1997 da cuenta de la ferviente oposición que despertó la aplicación de tales medidas tanto en la CTERA como en el conjunto de la comunidad educativa.

Pese a que la presencia docente fue muy importante en la lucha contra el nuevo sistema educativo, asegura Feldfeber (2000) que este sector quedó fuera de la concertación, sin posibilidad de consensuar, discutir y articular propuestas alternativas a la reforma. Es decir, la reforma fue presentada desde el pensamiento único¹⁹ y sin

18 El 2 de abril de 1997 la CTERA instaló la Carpa Blanca frente al Congreso Nacional, iniciando así un ayuno en defensa de la escuela pública y en reclamo de un Fondo de Financiamiento Educativo. La misma estuvo instalada 1003 días y fue levantada el 30 de noviembre de 1999 cuando la Cámara de Diputados aprobó, dentro del Presupuesto Nacional, 600 millones de pesos destinados al Fondo de Incentivo Docente.

19 Por “pensamiento único” Feldfeber (2000) , citando a Ramonet, se refiere a un conjunto de fuerzas económicas, en particular las del capital internacional, cuyas fuentes principales son las grandes

consenso como única alternativa frente a la crisis. Por otra parte, los equipos técnicos difundieron sus propuestas a través de un nuevo lenguaje que generó desconcierto entre los docentes (Feldfeber, 2000). A su vez, los gremios perdieron gran parte de su capacidad de intervención en el proceso de diseño de las políticas educativas tanto nacionales como provinciales.

A la hora de examinar la opinión de los docentes en relación con el impacto que tuvo la reforma educativa a lo largo de esta última década, podemos observar que se enfatiza en diversas cuestiones.

Una de las primeras críticas que se hicieron al modelo de educación sugerido e impulsado por los organismos internacionales de crédito fue en relación a su falta de adecuación a la situación concreta del país. Se alega que se impulsaron medidas similares para los diferentes países de Latinoamérica, que fueron diseñadas con una visión global y descontextualizada de la situación propia de cada uno, y que no hubo un reconocimiento y un respeto de la diversidad.

En segundo lugar, se cuestiona la introducción de una nueva matriz interpretativa “que redujo la educación a una mera mercancía y dejó de considerarla un bien público y estatal”, y la redefinió como “un producto más entre otros”. (Gentili, 1997). De esa forma, se colocó en primer plano la calidad del servicio (en tanto que necesaria para la inserción e indispensable para la obtención de equidad), y en segundo, se ubicó las políticas destinadas a satisfacer las demandas de incorporación social.

Es decir, la exigencia de la inserción resemantizó el concepto de calidad e incluyó elementos de excelencia, distinción y construcción de ventajas comparativas en el sistema educativo. Según Tiramonti (2003), esta redefinición del sentido de la educación, orientado ahora por la retórica de la eficacia y la eficiencia tendió al logro

instituciones económicas y monetarias (Banco Mundial, FMI, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, Acuerdo General sobre tarifas Aduaneras y de Comercio, Comisión Europea y Banco de Francia, entre otros.) (Ramonet citado en Feldfeber).

de la competitividad, introdujo modos de pensamiento gerencial y desplazó los focos de interés y de acción hacia lógicas de mercado y asistencialistas.

La Ley Federal de Educación, en tanto que principal instrumento de la reforma, fue criticada entre otros motivos por sus contradicciones internas, por la injustificada modificación de la estructura tradicional de primaria y secundaria, y en especial porque pretendió extender a la educación las políticas de ajuste y privatización que ya habían sido implementadas en otras áreas. Según el sector docente, “los efectos de esas políticas fueron la profundización de la desigualdad, la creciente fragmentación del sistema educativo y el deterioro de las condiciones laborales docentes”. (Imen, 2003)

Para la CTERA, el reemplazo de la vieja estructura del sistema por la actual, y su implementación desarticulada en nombre del respeto al federalismo, agudizó la fragmentación. Esta se produjo en dos sentidos. Por un lado, como un proceso de desintegración de todo colectivo social. Por otro, a nivel de las instituciones, en tanto que se dio un proceso que acompañó, desde las políticas, la reducción de las respuestas “universales y comunes” a respuestas supuestamente adaptadas a las necesidades individuales. A más de diez años la implementación de las políticas, la CTERA²⁰ señala que:

- El modelo educativo fue incapaz de definir una educación básica común nacional.
- Existen una multiplicidad de sistemas educativos que conviven dentro del sistema educativo argentino. Como el sistema educativo está absolutamente federalizado, cada jurisdicción decidió si implementaba la reforma o no, y cuál era el modo más adecuado, y esto dio como resultado 16 sistemas escolares diferentes. La modificación de la estructura produjo así 16 tipos distintos de EGB, sumado a las

20 Esta postura se puede ampliar en la investigación realizada por la Confederación de Trabajadores de la Educación de la república Argentina (CTERA) “Consulta Nacional Docente. La educación argentina. ¿Qué dicen los maestros? Fisuras en la hegemonía neoliberal y construcción de alternativas: otro diagnóstico de los problemas del sistema educativo”. Realizada en Noviembre de 2001.

jurisdicciones que ni siquiera lo implementaron, con lo cual se produjo la fragmentación total del tradicional sistema educativo argentino.

- Hay crecientes niveles de dificultad para definir cuáles son los niveles del sistema educativo, su unidad pedagógica y sus modos de articulación vertical y horizontal.
- Hay una ausencia de políticas estatales que garanticen el cumplimiento de la obligatoriedad. Las múltiples fragmentaciones que hoy se verifican comprueban que la declamada ampliación de la obligatoriedad se convirtió en una “promesa incumplida” o directamente en el mejor indicador del fracaso de la estructura. La crisis política y la escasez de los recursos transformó al antiguo sistema educativo en una federación de subsistemas provinciales desarticulados al extremo y ni siquiera hay garantías para el reconocimiento de la escolaridad de una jurisdicción a otra.

Otra de las críticas que se le hacen actualmente al sistema educativo es en relación a algunos fenómenos que tienen cierto grado de novedad, tales como el fortalecimiento de la tendencia a la privatización de la educación y la expansión de las alternativas privadas²¹ que en los últimos años se constituyeron en una especie de respuestas institucionales al proceso de polarización social.

Según Feldfeber (2003) con la Reforma educativa se restringió la noción de universalidad vinculada con la escuela pública como espacio de materialización de derechos, a la vez que se ensancharon las fronteras de lo que se definió históricamente como educación pública, para incluir a la educación privada. Es decir, el sentido histórico asignado a la educación pública se amplió para incluir tanto a la educación pública de gestión estatal como a la privada, reduciendo su diferencia a un problema de gestión. De esta forma, se reconoció la participación del sector privado en

21 Si bien el sistema de educación privada tiene una historia anterior, comienza y se desarrolla con mayor énfasis a partir de los años '50 y sobre todo en la década del '60 y '70. Según Sandra Carli, “la novedad radica en el surgimiento de instituciones privadas que se constituyen como respuestas institucionales al proceso de polarización social.” (Carli: 2003, 21)

el presupuesto educativo en igualdad de condiciones que el sector público de gestión estatal, haciendo que el Estado tenga que subsidiar tanto a este último como a la educación pública de gestión privada.

Por otra parte, a partir del desarrollo de políticas focalizadas y asistenciales, la escuela pública redefinió su dimensión de universalidad asociada a la idea de derecho para todos los ciudadanos. Es decir que se llevaron a cabo la redefinición del espacio público por la incorporación de lo público no estatal, y la definición de la escuela pública a cargo del Estado como espacio de focalización de la política pública.

En síntesis, según el sector docente, a más de diez años de las primeras medidas reformistas, los objetivos buscados están muy lejos de haberse conseguido. Más aún, la crisis de la educación media parece haberse agudizado y hoy es un tema que ha adquirido actualidad y presencia en los medios de comunicación masiva y en la opinión pública.

1.6. Diez años ¿no es nada?

Las diferentes gestiones que siguieron al gobierno del Dr. Menem podrían haber significado una ruptura con la situación educativa heredada, sin embargo no lo hicieron. La tendencia iniciada durante el menemismo fue prolongada por los sucesivos gobiernos y continúa en la actualidad.

Una de las consecuencias del proceso de descentralización de la educación implementado durante la última década, ha sido la creación de un nuevo mecanismo de involucramiento de la sociedad civil y de los particulares en la responsabilidad educativa. Cada vez más se tiende a concebir la educación como una competencia colectiva que no corresponde solamente al Estado, sino que debe involucrar a la familia, las universidades, las organizaciones civiles y el sector empresarial.

Por otra parte, este proceso produjo una revalorización de la participación activa de la sociedad civil en la tarea de gestión y regulación social, lo que generó una significativa modificación en el modo en que se construían tradicionalmente las políticas educativas²².

En el próximo capítulo veremos cómo las Organizaciones No Gubernamentales se han convertido en actores fundamentales en este proceso, en tanto que han adquirido un rol central en la definición, formulación, evaluación y control de las políticas educativas. Analizaremos de qué forma se está llevando a cabo la participación de la sociedad civil, desde qué instituciones se intenta tener algún tipo de incidencia en la definición de las políticas educativas, cómo se ha ido transformando en estos años la relación entre el Estado y la sociedad en su conjunto, y cómo en este contexto se ha redefinido la responsabilidad de garantizar el derecho a la educación.

²² Es importante aclarar que esto ha ocurrido no sólo con las políticas educativas, sino con las políticas públicas en general.

2. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

2.1. Del paradigma “estatalista” al “societalista”:

La visibilidad y el protagonismo²³ de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG´s) en nuestro país se configuró como un fenómeno creciente hacia mediados de los `70. El reconocimiento y la legitimidad que éstas adquirieron durante los últimos años en el campo político y social fue consecuencia de la consolidación de la democracia, los procesos de descentralización, y la redefinición del papel del Estado en materia de formulación de políticas e implementación de programas sociales en nuestro país. (González Bombal y Villar, 2003: 9).

Por otro lado, este fenómeno debe ser comprendido como parte de un proceso de globalización que exige nuevas modalidades de administración pública y, por ende, como una consecuencia directa de la crisis del Estado de Bienestar y del cambio de paradigma de política pública vigente en ese momento.

Antes de introducirnos en la problemática específica relativa a estas organizaciones, haremos una breve contextualización respecto de este cambio de paradigma y sus implicancias.

Según García Delgado (2002), el fortalecimiento de las ONG´s se produjo conjuntamente con el cambio del paradigma característico del Estado burocrático por otro "gerencial", correspondiente a una idea de política pública más técnica, evaluable y de performance, que en lo social realizó un pasaje del universalismo a la focalización y a la “gerencia social”.

23 Es importante aclarar que las organizaciones no gubernamentales no constituyen un fenómeno nuevo cuya emergencia pueda atribuirse al nuevo contexto neoliberal. Por el contrario, la existencia de

El paradigma gerencialista generó políticas de focalización²⁴ (que hicieron a un lado la provisión universal de derechos sociales por la atención especial a sectores vulnerables), y también implicó un proceso de descentralización (mediante el cual se transfirió la provisión de los servicios sociales a las provincias o unidades locales, bajo el supuesto de que así se lograría una mayor eficiencia y control del gasto, dada la cercanía física de las poblaciones afectadas). El objetivo de tales medidas fue disminuir el impacto negativo de la retracción del Estado en el suministro de los servicios sociales.

Por otro lado, y como parte del proceso de privatización de la producción de bienes y servicios, el nuevo paradigma significó la transferencia a organizaciones privadas (con o sin fines de lucro) de la responsabilidad de llevar adelante los servicios sociales, y la delegación de funciones propias del Estado a organizaciones no gubernamentales y organizaciones de base, fundamentalmente en la ejecución de programas, en el marco de las políticas contra la pobreza. Según Carlos Antonio Morales (1998), el paradigma gerencialista:

- Generó nuevas prácticas y estructuras orientadas hacia la eficiencia, la productividad y la reducción de costos.
- Rompió con las reglas y procedimientos uniformes de la modalidad burocrática de administrar y adoptó prácticas gerenciales de la esfera privada.

organizaciones voluntarias que actúan en la esfera pública se puede rastrear en los inicios de la sociedad moderna.

²⁴ Las políticas de focalización suponen el redireccionamiento del gasto social hacia los sectores más vulnerables de la población y la concentración de las acciones en grupos determinados. Generalmente son instrumentadas a partir de estrategias de intervención a corto plazo, a diferencia de las políticas de corte universalista que suelen ser más prolongadas. En Argentina, estas políticas fueron una herramienta principal a la hora de compensar los efectos negativos del ajuste económico. A diferencia de las políticas universalistas, las políticas focalizadas no suponen un derecho adquirido que pueda ser reclamado por los individuos al Estado y que se encuentre estipulado en la legislación. En este sentido, su otorgamiento es aleatorio (no es un derecho que se porta) y se basa en criterios de elección que varían de acuerdo con las prioridades fijadas por las autoridades correspondientes. Para más información, ver: González Bombal Inés, Garay Candelaria y Potenza Fernanda (2003) "Organizaciones de la sociedad civil y políticas sociales en la Argentina de los noventa" Cedes. Buenos Aires.

- Separó la formulación de políticas del suministro de servicios como condición para crear un espacio de competencia y de relaciones contractuales entre los financiadores, los consumidores y los proveedores de servicios.
- Fomentó el crecimiento de organizaciones sin fines de lucro, con la finalidad de ejecutar servicios de interés público, de naturaleza competitiva, con financiamiento público y métodos de funcionamiento del sector privado, sometida a un doble control: estatal y social.

-

Según este autor, fue la misma crisis la que reveló la necesidad de nuevas formas de control social sobre la administración pública y el propio Estado.

Mientras la crisis del Estado repercutía en las organizaciones burocráticas estatales en la forma de crisis de la gestión de gobierno y se traducían en términos prácticos en la incapacidad creciente de prestar los servicios sociales exigidos por la población, crecía la importancia de las Organizaciones No Gubernamentales, tanto en el suministro de servicios como en el control social sobre la acción gubernamental. (Morales, 1998: 74)

Para Bresser Pereira y Cunill Grau (1998), conjuntamente con este proceso se produjo una demanda de la sociedad por mayor "accountability"²⁵. La ciudadanía, en tanto que sujeto político directo, comenzó a preocuparse ya no sólo por el problema de la democracia directa y el derecho a elegir a sus representantes políticos, sino por el de la democracia participativa tanto a nivel nacional como internacional. Es decir, por acceder a medios eficaces para incidir sobre los asuntos públicos y sobre el proceso

²⁵ Según Bresser Pereira (2000), la traducción de esta palabra inglesa es "responsabilización". En ella existen dos aspectos: por un lado, se afirma que los gobiernos son responsables frente a los ciudadanos, debiendo ser transparentes y rendir cuentas de su accionar; por otro, se enfatiza el derecho de los ciudadanos de controlar la acción de los gobiernos.

de formación y/o control de las políticas públicas. Por acceder, en líneas generales, a mecanismos de participación ciudadana. Así, a la vez que aumentó la desconfianza en la legitimidad de los partidos políticos como mecanismos para asegurar el carácter público de las decisiones estatales, comenzaron a adquirir importancia y respaldo jurídico las instituciones de la democracia directa (referendo, iniciativa popular, revocatoria de mandato).

Es en este marco, entonces, que debemos analizar el enorme crecimiento producido por las ONG´s. Durante el período de crisis estas organizaciones fortalecieron su imagen y entraron en escena como proveedoras de servicios sociales ante la ciudadanía. Según Bresser Pereyra y Cunill Grau (1998), las razones que explican su auge son múltiples, entre ellas:

- Demanda de autoorganización social. No sólo para enfrentar vacíos dejados por el Estado o el mercado, sino a partir de un proyecto de contención de la influencia de ambos sobre la vida social. (Su propósito expreso es la constitución de ámbitos públicos capaces de autodeterminarse).
- Políticas gubernamentales y multilaterales que, con el trasfondo de la crisis, promueven la transferencia de acciones hacia las ONG´s, entre otras a través de amplias exenciones o subsidios.
- La incidencia de las modificaciones tecnológicas y el nuevo régimen de acumulación en los cambios en la sociedad basada en el trabajo y la sustitución de empleos por actividades que estarían abriendo una oportunidad a un “tercer sector”.

2.2. El apoyo de los Organismos Internacionales

Tanto el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como el Banco Mundial (BM) encabezaron una crítica feroz hacia la eficacia y eficiencia del funcionamiento del Estado como productor de bienes y servicios, y fundamentalmente como proveedor de prestaciones sociales universales como la salud y la educación. La consecuente reducción del rol y funciones del Estado, producto de la aplicación de las reformas promovidas por estos organismos, llevaron a una revalorización de las organizaciones de la sociedad civil particularmente en lo que se refiere a su capacidad de asumir de manera más eficiente las funciones sociales.

Para aliviar los costos políticos y sociales producidos tras el ajuste económico que los mismos organismos impulsaron, se recomendó al gobierno nacional la creación de mecanismos de participación de esas organizaciones en la formulación, toma de decisiones, gestión de servicios y programas públicos, y de responsabilización en términos de resultados. En este sentido, los lineamientos de los organismos multilaterales fueron claves en la promoción de una mayor participación de las ONG´s y contribuyeron enormemente a aumentar su visibilidad.

A principios de la década del ´90 se inició un período de cooperación entre estos organismos y algunas organizaciones de la sociedad civil. Un grupo de ONG´s fueron convocadas para asistir en el diseño y ejecución de un paquete de préstamos de tipo compensatorio, de asistencia y alivio a la pobreza en nuestro país. Según Carlos Acuña (2003), durante 1999 el Banco Mundial inauguró en Argentina una mecánica de consulta con la sociedad civil como preparación de la negociación con el gobierno y organizó una serie de encuentros regionales que culminaron en uno nacional con ONG´s interesadas en diversos aspectos y políticas públicas financiadas

por este Banco. De esta manera comenzó a incorporar las demandas de las ONG´s como elemento constitutivo de la estrategia desplegada frente al gobierno nacional, y a través de su influencia sobre el aparato del Estado, legitimó la participación de esas organizaciones y les abrió la posibilidad de incidir en las políticas públicas.

2.3. Expansión de las ONG´s

El crecimiento de estas organizaciones fue bastante tardío en relación con los demás países latinoamericanos, básicamente por dos motivos: la existencia de políticas de intervención estatal que veían a estas organizaciones como antagonistas, y la fuerte presencia que tuvo el sindicalismo²⁶ cumpliendo importantes funciones públicas en las cuestiones sociales. La mayor parte de la actividad de la sociedad civil se concentró durante décadas en el movimiento de los sectores sindicales, y en los partidos políticos que fueron las fuerzas tradicionales de poder civil en la sociedad.

Frente al problema de la crisis de gestión del gobierno, y el objetivo de crear un ambiente competitivo en la prestación de los servicios públicos, desde el Estado se comenzó a alentar el crecimiento de esas organizaciones, que empezaron a ser valoradas como instancias de participación ciudadana en cuestiones públicas, y convocadas para brindar mayor transparencia a las acciones de la administración pública.

Pero el Estado y los organismos multilaterales no fueron los únicos que impulsaron el crecimiento de las ONG´s. Según Eduardo Bustelo Graffigna (1998), desde las posturas más neoconservadoras hasta las más progresistas promovieron la necesidad de un retorno a la sociedad civil. Los primeros, fomentaron la organización

²⁶ Si bien éste continúa siendo un actor clave en la negociación con el Estado, en los últimos años se ha ido debilitando paulatinamente con los diferentes gobiernos. Para ampliar esta información ver: Acuña, Carlos (2003) La participación comunitaria en el programa materno infantil y nutrición en Argentina: una

de redes sociales como “mallas de contención de la pobreza” y pusieron énfasis en la constitución de movimientos y actores sociales capaces de movilizar a los sectores más desprotegidos para plantear una agenda social con nuevas prioridades, más eficiente y más justa para garantizar la gobernabilidad. Los segundos, remarcaron la necesidad de trabajar en pro de la equidad social, y de impulsar relaciones de solidaridad, cooperación cívica y expansión ciudadana.

2.4. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de las ONG´s?

Aunque legalmente aparecen registradas como asociaciones civiles o fundaciones²⁷, la mayor parte de la sociedad las reconoce como “organizaciones no gubernamentales”. Sin embargo, también suelen ser denominadas “tercer sector”²⁸, “organizaciones de la sociedad civil” o “sector sin fines de lucro”²⁹.

Las ONG´s son “instituciones privadas³⁰ que participan en el espacio público” (González Bombal y Villar, 2003:15). En la mayoría de los casos se trata de entidades sin fines de lucro que actúan en actividades relacionadas con los derechos sociales de los ciudadanos, producen bienes públicos y ejercen presión en el espacio público.

asignatura en gran medida pendiente, en González Bombal, Inés y Villar, Rodrigo (Comp.) (2003) Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas, Buenos Aires: Libros del Zorzal.

27 Los límites entre estas organizaciones no son actualmente del todo claros. Sin embargo, autores como Roitter y González Bombal (2002), entre otros, han sistematizado este amplio universo en diferentes categorías, a fin de hacer más comprensible el análisis. Según ellos se podría hablar de “asociaciones civiles” (dentro de las cuales estarían incluidas las ONG´s junto a las cooperadoras, organizaciones de colectividades, sociedades de fomento, bibliotecas populares, organizaciones de base, academias nacionales y centros de investigación); “fundaciones” (políticas, culturales, educativas, médicas, de asistencia social, empresarias); “mutuales” (previsión social, crédito, vivienda, salud, consumo); cooperativas, obras sociales y sindicatos. Para más información, ver: Roitter Mario M. y González Bombal Inés (Comp.) (2000): “Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina” CEDES Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Buenos Aires.

28 En los últimos años la sociedad civil ha sido entendida como una tercera esfera o sector entre el Estado y el mercado (éste último constituido por las empresas y los consumidores). Anthony Guiddens fue uno de los primeros autores que dio cuenta de este concepto al referirse a la “tercera vía” como una nueva esfera de relaciones societarias que surge con la democratización de la sociedad y rompe con la dicotomía Estado-mercado.

29 Muchos autores prefieren no referirse a ellas como “Organizaciones No Gubernamentales” porque consideran que de esa forma se las define sólo negativamente, es decir en función de las actividades que no corresponden al Estado.

En los últimos años, las ONG's adquirieron un rol fundamental como productoras de bienes y servicios y como generadoras de nuevos conocimientos. Generalmente, tienden a crear escenarios propios de discusión como foros, conferencias, encuentros, y a reunirse con otras organizaciones en redes, federaciones, asociaciones de alcance nacional o alianzas.

Para referirse a ellas, Bresser Pereira y Cunill Grau (1998) proponen hablar de organizaciones de servicio "*público no estatal*". Son "públicas" porque están volcadas al interés general, y son "no estatales" porque no forman parte del aparato del Estado. Esta denominación, según el autor, contribuye a remarcar la importancia de la sociedad como fuente de poder político, atribuyéndole un rol expreso mas allá del voto en la conformación de la voluntad política, así como reivindicando sus funciones de crítica y control sobre el Estado y su preocupación por la cosa pública.

Pero el tema de lo público no estatal también se vincula a la atribución por parte de la sociedad de una responsabilidad en la satisfacción de necesidades colectivas, mostrando que el Estado y el mercado no son las únicas opciones válidas. Según Roberto Follari (2003), el tardío descubrimiento de la importancia de este sector llevó a considerar al Estado como único espacio en el que se dirimían las relaciones de poder entre las clases sociales. Sin embargo, hoy resulta evidente que "lo público se ejerce y trabaja también en otros espacios. Lo público es más que lo estatal. Lo incluye, pero no se agota allí". (Follari, 2003: 49)

Un rasgo característico de este gran universo de ONG's es su heterogeneidad, si se considera cuáles son sus funciones, el tipo de servicio que brindan, sus características estructurales, sus campos de acción, y los valores que promueven. De hecho, bajo ese rótulo conviven infinidad de instituciones con diferentes fines,

30 Sin embargo, algunos autores prefieren no definir las como privadas sino como "ni públicas ni privadas" (Morales, 1998), como "organizaciones autónomas" o simplemente como "privadas de interés social".

objetivos, visiones, ideologías e intereses. Una forma de clasificarlas puede ser la siguiente³¹:

1. Según el sentido de su trabajo:

a) Aquellas que brindan servicios o se dedican a la resolución de problemas de sectores medios y/o altos (uniones industriales, asociaciones de banqueros, asociaciones de profesionales universitarios, etc.); b) Aquellas que atienden problemas de personas o grupos de sectores de bajos recursos (desnutrición infantil, desocupación, analfabetismo, etc.)

2. Según los destinatarios de sus acciones:

a) Pueden actuar en beneficio propio; o b) en beneficio de un grupo social (sean éstas personas o instituciones)

3. Según el carácter de sus programas y proyectos:

a) De carácter asistencial o de beneficencia, que prestan ayuda a personas o grupos determinados ante carencias elementales (salud, vivienda, educación, trabajo, etc.), problemas específicos (alcoholismo, drogadicción, etc.) o hacen hincapié en la resolución puntual de determinada demanda (Cruz Roja, Damas de caridad, etc.); b) De promoción y desarrollo social, que orientan sus acciones no sólo a resolver situaciones puntuales, sino también a impulsar un determinado modelo de desarrollo social alternativo, basado en criterios de equidad, solidaridad, participación y democracia.

4. Según el modelo social que buscan impulsar:

31 Esta clasificación fue obtenida de Bombarolo Félix (1992) El universo de las ONG´s en América Latina y el Caribe en Bombarolo Félix, Pérez Coscio Luis y Stein Alfredo (1992) El rol de las organizaciones no gubernamentales en América Latina y el Caribe, Buenos Aires, Ficong.

a) Aquellas que fueron creadas para mantener las estructuras y trabajan de manera acrítica, como por ejemplo organizaciones creadas por ciertos gobiernos a fin de apoyar y complementar sus políticas y promover el modelo de desarrollo vigente; o b) Aquellas organizaciones más “críticas” que trabajan para cambiar las estructuras vigentes y ofrecer nuevas alternativas a la situación.

5. Según su concepción filosófica:

a) Aquellas que promueven una mayor equidad distributiva y justicia social; b) Que pregonan por un cambio más radical del sistema; c) Que son más humanistas, d) Más teológicas e) Más científicistas, etc.

6. Según el campo de acción en el que se desempeñan:

a) Educación; b) Salud; c) Medio ambiente; d) Derechos humanos; e) Economía, etc.

7. Según la escala de sus acciones:

a) Aquellas que desarrollan proyectos en barrios, municipios, localidades o provincias particulares; o b) Las que extienden su accionar internacionalmente.

8. Según las tareas que desempeñan:

a) Aquellas que realizan tareas más integrales (investigación-acción); b) Las que se dedican sólo a la investigación; o c) Las que se dedican a capacitación o a la asesoría de grupos necesitados.

9. Según su origen institucional: a) Instituciones que encuentran su raíz en la Iglesia católica; b) En grupos empresariales; c) En grupos universitarios y/o de profesionales; d) En partidos políticos; e) En sectores populares; f) En el Estado.

2.5. ¿Cómo se financian éstas instituciones?

La mayor parte del capital de que disponen proviene, por lo general, de donaciones de empresas privadas, organismos multilaterales (principalmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo), agencias de ayuda privadas de países desarrollados, donaciones de ONG´s del exterior (que brindan su apoyo ya sea por motivos filantrópicos, eclesiásticos, ideológicos, etc.) y subvenciones del Estado.

Los capitales suelen ser destinados por las ONG´s al financiamiento de sus programas y proyectos, o bien a solventar los gastos de mantenimiento de la entidad (sueldos, administración, capacitación del personal, etc.). La capacidad de negociación de estas organizaciones con el Estado y los organismos de financiación depende en cada caso de la ideología, la visión, los valores predominantes y el grado de autonomía política y financiera de que la ONG disponga.

El hecho de que muchas de estas organizaciones y empresas financien sus proyectos con capitales provenientes de organismos multilaterales es una cuestión no menor a la hora de definir el tipo de proyectos o temáticas a trabajar por parte las ONG´s. El punto crítico resulta ser que muchas organizaciones se vean ante la "obligación" de adecuar u orientar sus proyectos a las prioridades del organismo financiador a fin de recibir la ayuda requerida.

2.6. La relación con el Estado:

A medida que se avanzó en la reestructuración de las entidades públicas, y que el Estado abandonó su tradicional función de bienestar social, la discusión sobre las relaciones entre ese aparato y las ONG´s adquirió un lugar central. En este marco,

surgieron nuevas estrategias para la aplicación de políticas sociales, y las ONG´s comenzaron a ser vistas como instituciones aptas para desarrollar programas de acción social que hasta el momento sólo eran desarrollados por el Estado.

Según González Bombal y Villar (2003), si bien la mayor parte de las ONG´s siempre se caracterizó por tener una postura más bien crítica respecto de las metodologías utilizadas por el Estado en las políticas de acción social (se lo asocia con una excesiva burocratización, corrupción, clientelismo, asistencialismo, verticalismo, centralismo, etc.), en las últimas décadas han sido cada vez más frecuentes los acercamientos y los proyectos conjuntos entre ambas entidades). En consecuencia, comenzó a definirse cierta cooperación en la que éstas últimas empezaron a cumplir funciones de gestión e implementación de políticas, y a recibir asistencia técnica y capacitación.

Según estos autores³², se puede hablar de cuatro tipos de relaciones posibles entre esos actores, a saber: a) cooperación, b) confrontación, c) complementación, y d) negociación, y las características de cada una dependen fundamentalmente del tipo de régimen político vigente y de las condiciones sociales imperantes en el país.

Las relaciones de *cooperación* se presentan cuando las metas y estrategias de ambos actores son similares. Las de *confrontación*, se producen cuando metas y estrategias son divergentes. Cuando convergen en las metas y divergen en las estrategias se establece una relación de *complementación*, y cuando comparten las mismas estrategias y no acuerdan en las metas podemos hablar de *cooptación*.

32 Para realizar esta matriz de relaciones estratégicas entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil, los autores se basaron en el texto de Najam, Adil (1999) "Citizen Organizations as Policy Entrepreneurs" en Lewis, D (ed.): Internacional Perspectives on Voluntary Action. Reshaping the Third Sector, Earthscan.

Matriz de relaciones estratégicas entre el estado y las organizaciones de la sociedad civil:

		METAS	
		Convergencia	Divergencia
ESTRATEGIAS	Convergencia	Cooperación	Cooptación
	Divergencia	Complementariedad	Confrontación

Fuente: Najam, Adil (1999) "Citizen Organizations as Policy Entrepreneurs" en Lewis, D. (ed.): *Internacional Perspectives on Voluntary Action. Reshaping the Third Sector*, Earthscan, en González Bombal, Inés y Villar, Rodrigo (Comp.) (2003) *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: Libros del Zorzal

La complementación entre estos sectores y el Estado, se observa actualmente en el desarrollo y evaluación de programas por parte de las ONG´s y en el monitoreo, evaluación de nuevos proyectos estatales y asesoría a programas gubernamentales.

2.7. Discusiones en relación al rol de las ONG´s

En torno al desarrollo y desempeño de estas organizaciones en nuestro país se han generado diversas posturas. Por un lado, están aquellos que ven como un hecho positivo el rol de las ONG´s en la sociedad, y consideran que éstas contribuyen a su democratización. Por otro, se observa una postura más crítica en relación a estas organizaciones, fundamentalmente en lo que hace a su relación con los organismos de financiamiento.

A continuación intentaremos dar cuenta de las principales argumentaciones que circulan hoy en día respecto de esta problemática a fin de clarificar cuáles son los principales ejes de tensión.

En líneas generales, quienes están a favor de estas organizaciones consideran que ellas son “el soporte de las democracias” y el “canal de acceso directo de la ciudadanía organizada para participar con su voz en el debate público y contribuir en la definición del bienestar colectivo.”

(González Bombal y Villar, 2003:9)

Por otra parte, suelen destacar la búsqueda de nuevas formas de representación y acción ciudadana, y el surgimiento de una novedosa responsabilidad social y comunitaria. Además, hacen referencia a las diferencias entre estas organizaciones y los organismos gubernamentales, poniendo énfasis en la autonomía característica de las primeras y en su mayor eficiencia para implementar las políticas.

Sin embargo, para el sector más crítico, esta supuesta “autonomía” esconde el origen de su financiamiento. Una de las figuras más representativas de esta visión, y que sintetiza claramente este pensamiento es el sociólogo James Petras. Según Petras (2000), las ONG´s no son autónomas y, por el contrario, fomentan un nuevo tipo de dependencia económica y cultural, puesto que los proyectos que desarrollan son diseñados y evaluados bajo criterios impuestos por los financiadores extranjeros. Además, considera que es erróneo denominarlas como “no gubernamentales”, dado que la mayoría recibe financiación de los gobiernos, colabora con ellos, y es subcontratada para hacer ciertas actividades que antes hacían los Estados.

Por otra parte asegura que las ONG´s, a diferencia del aparato estatal, no pueden proporcionar programas universales y de largo plazo, y brindan servicios muy limitados a un grupo estrecho de comunidades, a la vez que fomentan la idea de una responsabilidad privada hacia los problemas sociales contra la noción de responsabilidad pública. Por eso asegura que las ONG´s no representan a la sociedad como conjunto, sino a algún sector muy definido y fragmentario de ella.

Dentro de esta misma postura crítica, pero con una visión menos radical que la de Petras, nos pareció interesante dar cuenta de la mirada de Roberto Follari, quien observa que los defensores del sector público no estatal suelen oponer las ONG´s al Estado (como si se trata de instancias sociales por completo exteriores) y les asignan cierta pureza virginal “como si en ellas no mediaran intereses o no existieran modalidades de poder institucionalizado” (Follari, 2003: 60). En este sentido, el autor propone volver a la definición de sociedad civil de Antonio Gramsci para quien las instituciones de la sociedad civil, lejos de definirse por oposición al Estado forman parte de él (un Estado que ejerce en ella su influencia para allí legitimarse y establecerse), y son definidas como un espacio de conflicto social permanente.

Otro tema que despierta polémicas tiene que ver con establecer si estas organizaciones contribuyen o no a generar condiciones de equidad social y participación política que aseguren la plena integración de los sectores sociales excluidos y la profundización de la democracia.

Sin embargo, respecto de la participación es necesario hacer un comentario. Gary Anderson (2002) señala que el término participación es un significante vacío que bien puede ser usado tanto para indicar prácticas participativas como para señalar otras que son la antítesis de la participación.

Aparentemente la participación en la toma de decisiones brindaría a los grupos desfavorecidos más posibilidades de tener voz en la vida organizacional, pero muy a menudo ocurre lo opuesto. La participación se convierte en una forma de manipulación en el sentido de que refuerza el poder de grupos con intereses similares. (Anderson, 2002:152)

En este sentido, sugiere que a la hora de evaluar si una organización de este tipo crea mecanismos de participación de la ciudadanía nos preguntemos quién participa, en qué áreas y condiciones, y con qué fin. La participación es auténtica si

incluye representantes de grupos de interés relevantes y crea espacios relativamente seguros y estructurados para que las diferentes voces sean escuchadas.

Otra discusión que surge dentro de esta misma línea, gira en torno al sentido y los alcances políticos de la participación de las ONG´s en la gestión de las políticas públicas. Al respecto surgen algunos interrogantes: ¿a quiénes representan estas organizaciones? ¿quiénes las convocan? ¿quiénes las financian? ¿a qué intereses responden?

Por último, otra de las críticas que se observan tiene que ver con el rol que los integrantes de estas organizaciones adoptaron en el nuevo contexto político del país, en tanto que se posicionaron como portadores de “saberes expertos”³³ (que vendrían a desplazar al campo intelectual tradicional de los años ´80) y como aquellos que van a generar un cambio significativo en la forma de hacer política.

Todo este proceso de transformación de la dinámica política, como dijimos anteriormente, ha venido provocando cierta oposición de algunos sectores que se preguntan hasta qué punto es legítima la participación de las ONG´s (o bien de sus intelectuales, lo que para este caso es lo mismo) en ciertas áreas, y en qué sentido están capacitadas para intervenir en las problemáticas en cuestión.

Según Tenti Fanfani (1994), la aparición de las ONG´s fue reemplazando los espacios públicos de participación tales como unidades básicas, comités y asociaciones sindicales, donde la política se cubría de un tinte un tanto más público que el que viste ahora. Por eso, asegura que “más que pregonar por la muerte de los intelectuales y consagrar el monopolio del “experto”³⁴ es preciso garantizar una pluralidad de espacios de producción, rescatar el papel del investigador social” y garantizar las condiciones institucionales que hagan posible una producción autónoma, libre de determinaciones económicas y políticas. Y “para ello es preciso

33 También denominados analistas simbólicos.

34 Aquí Tenti Fanfani se está oponiendo a J. Joaquín Brunner quien en un artículo da cuenta de la crisis de la figura del intelectual, y opone el modelo del intelectual tecnocrático a un modelo de sociedad “autorregulada”. Para ampliar la información ver: Tenti Fanfani, Emilio “Del intelectual orgánico al analista simbólico”. Fuente: <http://www.argiropolis.com.ar/Ciencias%20Sociales/1/Fanfani.html>

reforzar el control sobre los instrumentos de producción, difusión y consagración del producto de la investigación.” (Tenti Fanfani, 1994.)

2.8. Incidencia de las ONG´s en las políticas públicas:

A continuación, abordaremos la relación entre el Estado y estas organizaciones a partir del concepto de “Advocacy” o Incidencia. Luego, veremos cuál es el rol específico y las funciones que las ONG´s desarrollan para lograr la influencia en ese campo.

El concepto de Advocacy es definido por Craig Jenkins (1987) como “cualquier intento de influenciar las decisiones de una élite institucional a favor de un interés colectivo”. La política de advocacy se refiere a la articulación de posiciones o conjuntos de demandas, que no necesariamente se ven aseguradas. Para que la Incidencia sea legítima se debe generar en favor de un interés colectivo, o del bien público, esto es lo que claramente lo diferencia de los grupos de interés particular.

Por élite institucional el mismo autor se refiere a aquellos sujetos susceptibles de tomar una decisión en un momento determinado. No se reduce exclusivamente a los políticos, sino que también abarca al sector privado (empresas) y del sector público a sus distintos poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

Según González Bombal y Villar (2003), los diferentes mecanismos a través de los cuales se puede influir en las políticas públicas (entendidas éstas como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que un gobierno lleva a cabo a fin de solucionar los problemas que él mismo y la ciudadanía consideran prioritarios) van desde el lobby hasta formas de participación institucional, movilización, participación en consejos y comités de consulta y negociación o de concertación de políticas nacionales o municipales de carácter nacional, desarrollo y difusión de investigación en temas

sociales relevantes, foros públicos, campañas cívicas, formación de alianzas para la promoción de agendas específicas, etc.

A continuación veremos cuales son las diferentes fases por las que atraviesa el proceso de elaboración de las políticas públicas³⁵:

- Establecimiento de la agenda: momento en que los diferentes actores buscan poner en consideración en la agenda política los temas e intereses con los que se identifican. Se establecen prioridades.
- Formulación y promulgación: se seleccionan las alternativas de políticas y orientaciones programáticas que responden al problema planteado y se establecen las condiciones institucionales y presupuestales requeridas. Se elige la opción a utilizar y las instituciones relevantes para resolver el problema planteado.
- Implementación: es el momento de la acción. Aquí se trata de lograr que las tareas propuestas en política propuesta se lleven a cabo y se cumplan las orientaciones formuladas. Puede haber reformulaciones.
- Monitoreo y evaluación: se lleva a cabo el seguimiento del desarrollo e impacto de la política. La tarea básica es la valoración de la política y la implementación de la misma.

En un proceso de incidencia en políticas públicas no todas las organizaciones que participan realizan la misma función en cada fase. Además pueden realizar más de una función en el proceso de incidencia. Las fases mencionadas no son necesariamente secuenciales, ya que por ejemplo las organizaciones que hacen monitoreo intentan, a partir de la información, incidir en la reformulación de la política o en el rediseño de los instrumentos de implementación. Por otra parte, hay algunas

35 Esta clasificación fue tomada de Najam, Adil (1999) "Citizen Organizations as Policy Entrepreneurs" en Lewis, D (ed.): Internacional Perspectives on Voluntary Action. Reshaping the Third sector, Earthscan en González Bombal, Inés y Villar, Rodrigo (Comp.) (2003) Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas, Buenos Aires: Libros del Zorzal.

ONG´s que prefieren limitar su participación a la implementación de las políticas, y otras a participar de las diferentes fases.

Dentro de ese proceso de fases, las ONG´s desarrollan determinadas funciones, a saber:

- **Formulación de propuestas:** las organizaciones promueven que el gobierno haga lo que ellas consideran correcto hacer a través de la participación directa en el diseño y formulación de las políticas sociales. Las organizaciones establecen alianzas y buscan apoyo político.
- **Innovación:** las organizaciones elevan propuestas en función de soluciones probadas en escalas pequeñas para ser ensayadas a escalas mayores o para desarrollar programas de manera diferente u opciones aún no consideradas.
- **Provisión de servicios:** las organizaciones realizan las actividades que ellas consideran que se necesita hacer.
- **Monitoreo:** las organizaciones realizan ciertas actividades para asegurar que el gobierno haga lo que se supone que tiene que hacer a fin de que se implementen las políticas de acuerdo a lo convenido. Se lleva a cabo un seguimiento y control sobre el desarrollo de las políticas.
- **Mobilización social o función catalítica:** las organizaciones actúan como puentes para coordinar y promover la participación de diversos actores sociales en las diferentes fases de las políticas públicas.

La información respecto del tipo de trabajo que efectivamente realizan, así como de la orientación que imprimen al conjunto de sus investigaciones y las temáticas que cada una de ellas aborda, no ha sido aún sistematizada. En este sentido, en el próximo capítulo nos proponemos aportar de alguna manera a ese vacío.

Para ello, hemos acotado el campo de estudio a aquellas ONG´s que se proponen contribuir a orientar la política pública en el área educativa, y analizaremos qué tipo de agenda de política educativa construyen y, por ende, dónde ponen el acento cuando tematizan sobre la educación actual.

3. ANÁLISIS DE CASOS

3.1. Presentación del análisis

En este tercer capítulo nos proponemos analizar qué tipo de agenda de política educativa construyen las Organizaciones No Gubernamentales con sede en la Ciudad de Buenos Aires que se proponen contribuir a orientar la política pública en esa área. Es decir, intentaremos establecer dónde ponen el acento estas organizaciones cuando tematizan sobre la educación actual, y qué ideas están promoviendo para su mejora.

Para llevar a cabo este trabajo, hemos seleccionado 6 organizaciones que se proponen expresamente trabajar en las políticas educativas y consideramos son aquellas que hoy en día adquieren cierta visibilidad³⁶ en el campo de las políticas públicas. Estas son:

- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL)
- Fundación Gobierno y Sociedad
- Grupo Sophía
- Centro de Implementación de Políticas Públicas Para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)
- Asociación Cristiana de Empresas (ACDE)
- Fundación SES (Sustentabilidad–Educación–Solidaridad)

Dentro de esta selección, nos proponemos contraponer la Fundación SES a las demás organizaciones, en tanto que ésta muestra una lógica de organización de sus

36 Cuando hablamos de visibilidad nos estamos refiriendo a que ciertas organizaciones adquirieron en los últimos años un lugar significativo en el campo de las políticas públicas, vía la construcción de agenda y el aporte de un saber "experto", o incluso incorporando a algunos de sus integrantes como funcionarios del Gobierno.

propuestas, a través de las cuales busca incidir en las políticas educativas, que se diferencia claramente del resto.

Para encarar este análisis hemos llevado a cabo los siguientes pasos:

- Recopilación de toda la información que las organizaciones brindan de sí mismas a través de sus páginas web.
- Relevamiento de todas las publicaciones y documentos de trabajo del área de educación de cada una de ellas, que son de circulación pública. La mayor parte de esas publicaciones las hemos obtenido a través de las mismas páginas web.
- Análisis discursivo de la información. El objetivo se orientó a indagar qué temáticas abordan, discuten y priorizan en relación a la educación, qué tipo de problemas señalan o construyen y cuáles son sus propuestas de reforma, qué tipo de estrategias definen para intervenir en las políticas educativas (si es que lo hacen), qué destinatario construyen y qué tipo de relación establecen con él, qué tipo de información brindan y cuál omiten. También veremos cómo piensan el financiamiento de la educación, qué rol le asignan al Estado en las cuestiones educativas, cómo piensan la participación de la sociedad en ese ámbito y qué función le asignan al sistema educativo en el marco de la situación actual, entre otras cosas.

3.2. Acerca de los discursos de las ONG´s como objeto de análisis

A continuación, daremos cuenta desde qué perspectiva analizaremos los discursos de las ONG´s, y presentaremos algunas conceptualizaciones que consideramos pertinentes para realizar dicho análisis.

Todo discurso es "un complejo conjunto de actos lingüísticos simultáneos y secuencialmente interrelacionados que se manifiestan a lo largo y ancho de los ámbitos sociales de acción." (Wodak y Meyer, 2003:105). Esta práctica social lingüística a su vez está configurada por las determinaciones situacionales, institucionales y sociales en que está inmersa, y resulta "una forma de significar un particular ámbito de la práctica social desde una particular perspectiva" (Fairclough, 1995: 14).

Según Eliseo Verón, la noción de discurso designa "todo fenómeno de manifestación espacio-temporal del sentido" (Verón, 1998: 127). El sentido se manifiesta siempre como investido en una materia, bajo la forma de un producto, y como tal remite siempre a un trabajo social de producción: la producción social del sentido. En tanto ésta es inseparable de los "hechos" que se producen en el mundo social, está sujeta a las distintas formas de relaciones sociales sean éstas económicas, políticas, científicas o tecnológicas. El funcionamiento del sentido, Verón lo refiere a los mecanismos de base de una sociedad sometidos a un conjunto de restricciones bajo las cuales algo se produce, circula y se consume.

Todo fenómeno de sentido aparece siempre bajo la forma de conglomerados de materias significantes, y como remitiendo al funcionamiento de la red semiótica conceptualizada como sistema productivo. El acceso a la red semiótica siempre implica un trabajo de análisis que opera sobre fragmentos extraídos del proceso semiótico, es decir, sobre una cristalización (resultado de la intervención del análisis) de las tres posiciones funcionales (operaciones-discurso-representaciones). (Verón, 1998: 124).

Toda producción de sentido tiene una manifestación material que define el punto de partida necesario de todo estudio empírico de la producción de sentido.

Partimos del análisis de configuraciones de sentido identificadas sobre un soporte material (texto lingüístico, imagen, etc...) que son fragmentos de la semiosis. Se trabaja así sobre lo que Verón denomina *estados*, que sólo son pequeñas partes del tejido de la semiosis, (o dimensión significativa de los fenómenos sociales), que la fragmentación efectuada transforma en productos. Es por ello que Verón afirma que “un discurso no refleja nada, él sólo es punto de pasaje de sentido”. (Verón, 1998: 127)

El interés por los discursos no radica sólo en el hecho de que sean expresiones de la práctica social, sino más bien en que éstos contribuyen al logro de determinados fines, entre ellos al ejercicio del poder. Y esto ocurre porque los discursos están institucionalizados y se hallan regulados y vinculados a la acción.

Los discursos (dominantes) pueden ser concebidos como objetos problemáticos. Esto se realiza a través de su análisis y de la revelación de sus contradicciones, de sus elementos no expresados, y del espectro de lo que, desde ellos es posible decir y hacer, así como por medio de la exposición de los medios con los que ha de lograrse la aceptación de verdades cuya validez es meramente temporal. Nos referimos aquí a verdades asumidas, verdades que son presentadas como racionales, sensatas y fuera de toda duda. (Siegfried Jager, 2003: 63)

Veremos cómo las instituciones crean y reproducen ciertas verdades que luego aparecen como “las verdades” que han sido producidas por actores que asumen en la sociedad un rol de “supuestos expertos”. Dice Foucault (1979) al respecto que toda sociedad tiene un régimen de verdad, es decir, ciertos tipos de discursos que acoge y hace funcionar como verdaderos en un momento determinado de la historia. La verdad está ligada a los sistemas de poder que la producen y mantienen, y está centrada en la forma del discurso científico y las instituciones que lo producen. Es objeto de gran

difusión y consumo, y los que la producen y transmiten son grandes aparatos políticos o económicos bajo un control no exclusivo pero sí dominante.

Múltiples relaciones de poder atraviesan el cuerpo social, y esas relaciones no pueden establecerse sin estar sustentadas por una producción, una circulación, un funcionamiento de los discursos. Así, los discursos se constituyen como un intento por dominar el campo de la discursividad, por detener el flujo de las diferencias, por constituir un centro (Laclau y Mouffe, 1987:151).

En este sentido, veremos cómo cada una de las ONG´s intenta imponer un sentido en función de la importancia y el lugar que según ellas debería ocupar la educación en el contexto actual, en función de cuáles son los problemas más importantes a los que habría que dedicar más atención, y cuáles serían a su criterio las mejores soluciones para afrontarlos. Es decir, veremos cómo las diferentes instituciones buscan poner a consideración en la agenda política los temas e intereses con los cuales se identifican y establecer prioridades.

En el mismo sentido veremos casos de lo que Barthes (1999) denomina “ex-nominación” hecho que se produce cuando un sector de la sociedad presenta sus ideas como universales. El discurso ex-nominado es aquel que se acepta como sentido común, es un proceso por el cual la visión dominante en la sociedad se naturaliza y el carácter político del discurso y otras diferencias se enmascaran.

Voloshinov (1976) da cuenta de este proceso a partir del concepto de “acentos valorativos”. Este autor explica que en cada etapa evolutiva de la sociedad existe un limitado círculo de temas expuestos a la atención de la sociedad y “en los que la atención suele depositar un acento valorativo” (Voloshinov, 1976: 46). Asegura que “para que un tema, cualquiera sea el nivel de la realidad a que pertenezca, forme parte del horizonte social de un grupo y suscite una reacción semiótico-ideológica, es

necesario que dicho tema esté relacionado con los presupuestos socioeconómicos más importantes del grupo mencionado. Por eso, todos los acentos ideológicos aparecen como acentos sociales que pretenden lograr un reconocimiento social y que se imprimen en el exterior sobre el material ideológico, únicamente para obtener tal reconocimiento”.

En función de este concepto, partiremos de la idea de que alrededor de la cuestión educativa se cruzan actualmente acentos de orientaciones diversas que intentan fijar un sentido en relación a ese campo.

“Es gracias a este cruce de acentos que el signo permanece vivo, móvil y capaz de evolucionar, y se constituye en una verdadera arena por la lucha del sentido”. (Voloshinov, 1976: 47) y “es este juego de la lucha por el sentido el que hace posible la articulación hegemónica” (Laclau y Mouffe, 1987:152), porque la hegemonía supone el carácter incompleto y abierto de lo social, que sólo puede constituirse en un campo dominado por prácticas articuladoras.

En relación a la problemática de la enunciación, trataremos de establecer qué tipo de destinatario construye desde su discurso cada una de las organizaciones analizadas y qué tipo de relación establece con él. Según Kerbrat–Orecchioni (1986) el *destinatario* es aquel “que es explícitamente considerado por el emisor”. El emisor no habla a un destinatario real, sino a aquello que se cree saber de él, mientras que el destinatario decodifica el mensaje en función de lo que él cree saber del emisor. Además, ese emisor “puede preocuparse por la presencia en el circuito de la comunicación de destinatarios indirectos que, sin estar integrados en la relación de alocución propiamente dicha, funcionan como “testigos” del intercambio verbal.” (Kerbrat–Orecchioni, 1986: 32)

En el mismo sentido, un concepto que consideramos de gran utilidad para este análisis es el de formaciones imaginarias de Pecheux (1978), según el cual lo que se produce en el proceso discursivo es una serie de formaciones imaginarias que designa el lugar que remitente y destinatario atribuyen cada uno a sí mismo y al otro, la imagen

que ellos se hacen de su propio lugar y del lugar del otro. Es decir que en los mecanismos de toda formación social existen reglas de proyección que establecen relaciones entre las situaciones (objetivamente definibles) y las posiciones (representaciones de estas situaciones). En este sentido, veremos que cada organización construye, a través de su página web y sus publicaciones, un destinatario diferente en función de sus intereses, necesidades y objetivos, así como también de su contexto directo o marco de acción.

3.3. Aspectos generales

Como primera medida brindaremos algunas características generales de cada una de ellas. Analizaremos a qué se dedican, qué áreas de trabajo privilegian, qué tipo de objetivos persiguen, cómo se financian, qué tipo de publicaciones producen y qué tipo de actividades promueven, entre otras cosas, para luego abocarnos de lleno a su propuesta específica dentro del área educativa.

FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas)	
Personería jurídica	Es una fundación privada sin fines de lucro, fundada en 1964. Se define como independiente, apolítica y como el referente más importante en el análisis de la situación económico-social argentina.
Fundadores	Cámara Argentina de Comercio, Sociedad Rural Argentina, Bolsa de Comercio, unión Industrial Argentina.
Autoridades actuales	Presidente: Juan P. Munro, Vicepresidente: Víctor L. Savanti
Órganos consultivos	La dirección es ejercida por un Consejo Directivo integrado por dirigentes empresarios. El Directorio es asistido por un Consejo Consultivo del que forman parte miembros representativos de los diferentes sectores de la actividad económica del país, que aportan los principales requerimientos de investigación desde el punto de vista de la actividad empresarial. A su vez, el Consejo Académico de FIEL asesora a la Presidencia en materia de programas de investigación de mediano y largo plazo.
Misión	Investigar los problemas económicos y sociales del país con especial énfasis en los últimos años de la "Reforma del Estado".
Fuente de financiamiento	FIEL declara no recibir ayuda gubernamental. Sus principales fuentes de financiamiento son: <ul style="list-style-type: none"> • Contribuciones regulares de sus empresas asociadas. • Estudios e investigaciones específicas, contratados por organizaciones públicas y privadas. • Venta de servicios regulares: DATAFIEL, Informes Sectoriales, FMF, Departamentos de Regulación y de Estudios Laborales. • Venta de sus publicaciones.
Empresas u organismos que la auspician y/o apoyan	Recibe apoyo de: Banco Mundial, BID, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-UNDP, Fundación Konrad Adenauer, Deutsche Bank Research, Deutsche Bundesbank, OFCE de Francia, Center for International private Enterprise - CIPE de Washington D.C., e INDEC - Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina, entre otros. Empresas y cámaras empresarias que colaboran asesorando al directorio en el establecimiento y definición de los planes de investigación y difusión: ACARA - Asoc. de Concesionarios de Automotores de la Rep. Arg., AGA S.A. Agfa Gevaert Argentina S.A., Amarilla Gas S.A., American Express Argentina S.A., Aseg. de Cauciones S.A. Cía. Seg., Aseg. de Créditos y Garantías, Asoc. Argentina de Cias. de Seguros, Asoc. de Bancos de la Argentina (ABA), Automóvil Club Argentino.

Áreas de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma del Estado, Política, Vivienda, Justicia, Política fiscal y economía, Salud, Medio ambiente, Ciencia y tecnología, educación. Comercio exterior y negociaciones económicas internacionales. Políticas públicas en provincias y municipios. Estudios fiscales. Política monetaria, sector financiero, bancos y seguros. • <u>Departamento de Economía de la Educación</u>: a comienzos de los años '90 se estableció este departamento como culminación de numerosos estudios desarrollados por FIEL desde casi dos décadas atrás. • <u>Departamento de Estudios Regulatorios</u>: Tiene por objeto el análisis de temas vinculados con la regulación de servicios públicos y la defensa de la competencia tanto a nivel local como internacional. Actualmente FIEL es parte del Latin American University Regulation and Infrastructure Network, LAURIN. • <u>Informes Sectoriales</u>: analizan la evolución de un grupo seleccionado de 32 sectores de actividad económica, actualizados semestralmente. • <u>FIEL Macroeconomic Forecasts (FMF)</u>: Es un servicio que proporciona un escenario de referencia de la economía y de su inserción en la economía internacional y escenarios alternativos. • <u>DATAFIEL</u>: es un banco de datos sobre información económica.
Publicaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Libros: entre 1 y dos por año. En la última década publicó más de 30. • Revista: "Indicadores de Coyuntura": De publicación mensual. • Documentos de Trabajo: A la fecha se han emitido más de 70. • Reseña de la Actividad Económica: Publicación Anual que dejó de editarse en 1999. Analizaba la Actividad de la Industria en el año.
Actividades que realizan	<ul style="list-style-type: none"> • Relevamientos y estudios sobre la economía real, la política pública y el análisis de la economía internacional. • Investigaciones generadas a partir de demandas específicas (lo que deriva en la realización de estudios y/o proyecciones para la empresa o entidad que los solicita), o de la iniciativa del Staff académico con acuerdo del Consejo de la Fundación. • Publicaciones • Consultoría, asesoramiento y asistencia técnica • Conferencias, mesas redondas, seminarios reuniones en empresas y medios de prensa • Otorgamiento de becas de posgrado para economistas en Universidades argentinas. Dictado de cursos de formación y perfeccionamiento.
Estrategias de acción	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza y diseña políticas sociales: salud, educación, programas sociales, programas de empleo.

Fundación Gobierno y Sociedad	
Personería jurídica	Es una organización no gubernamental y sin fines de lucro, que trabaja con académicos, empresarios y políticos para contribuir a la reforma institucional argentina y al mejoramiento de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno. Su fin es fomentar el desarrollo sostenido y lograr una distribución más equitativa del ingreso y de las oportunidades de los ciudadanos.
Fundadores	No detalla.
Autoridades actuales	Presidente: Dr. Miguel Ángel Broda, Vicepresidente: Dr. Carlos María Regúnaga
Órganos consultivos	Consejo académico y consejo empresario
Misión	Conformar -en colaboración con universidades de reconocido prestigio- centros de estudio que formulen, con rigor académico y pluralismo ideológico, propuestas para elevar la calidad de las políticas públicas. Promover la aplicación concreta de las políticas propuestas, ya sea por la propia acción o por medio de la cooperación con otras instituciones. Difundir las ideas, mediante la organización de conferencias, seminarios y congresos, y la publicación de los trabajos realizados.
Fuente de financiamiento	No detalla.
Empresas u org. que la auspician/ apoyan	No detalla.
Áreas de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Políticas Educativas</u>: Es una de las áreas principales de la Fundación. Las investigaciones se centran en la política educativa, es decir, en el estudio de las consecuencias que genera la intervención del Estado en la provisión de servicios educativos particularmente en la calidad de la enseñanza y los conocimientos adquiridos por los alumnos, así como en la capacidad de incluir a la población en el sistema educativo formal. • <u>Instituciones Políticas</u>: Estudia los factores que influyen sobre el funcionamiento y desarrollo de las instituciones de gobierno (o íntimamente ligadas al mismo), con el fin de mejorar la comprensión sustantiva de este sistema y el impacto del mismo en la política pública, con el objetivo de generar propuestas para su mejoramiento. Son sus ejes de interés la Reforma Política y la Reforma de la Administración Pública. • <u>Instituciones Fiscales</u>: Estudia el impacto de las instituciones políticas y presupuestarias sobre los resultados fiscales; elabora propuestas de reforma de las instituciones fiscales argentinas y diseña las instituciones que estarían a cargo del nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos. El objetivo es generar un conjunto de recomendaciones con amplio consenso técnico desde todos los sectores, para enmarcar la discusión política de la nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos y las otras leyes que caracterizan el marco institucional fiscal del país. Por otro lado, el CEDI se está especializando en el diseño de las instituciones que estarían a cargo del nuevo régimen. • <u>Marcos Regulatorios</u>: Este área tiene por objetivo analizar las causas institucionales que afectan el desempeño de la regulación de infraestructura, como a su vez discernir los desafíos

	<p>regulatorios que Argentina deberá enfrentar de aquí en adelante.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Administración Pública</u>: Estudia la reforma de la administración pública, los procesos de descentralización de la gestión estatal, los diferentes estilos de gestión pública frente a la pobreza, el papel de las "burocracias paralelas" y la capacidad institucional de los gobiernos provinciales y municipales para el logro de sus objetivos. • <u>Integración Económica Regional</u>: Se preocupa por la coordinación de políticas macroeconómicas, la profundización de la integración comercial y el marco institucional para profundizar estos procesos. En especial, analiza los problemas derivados del federalismo en Brasil y en Argentina y el posible rol de los acuerdos supranacionales a este efecto. Además contribuye a la elaboración de la agenda de discusión entre los secretarios de Planeamiento Estratégico de ambos países y al análisis de temas relacionados con áreas monetarias óptimas y otras cuestiones económicas de integración regional. • <u>Política Social</u>: Lleva adelante el Foro de Política Social. El objetivo central es constituir un espacio en el cual se conforme una visión de largo plazo (no atado a la coyuntura política) para ir construyendo consensos básicos sobre las mejores prácticas para instrumentar el delivery de los bienes y servicios sociales.
Publicaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Más de 80 documentos de trabajo y 9 cuadernos de opinión publicados • 4 Materiales de divulgación /Informes realizados conjuntamente con la Fundación Grupo Sophía, la Asociación Conciencia, el Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social (GADIS), y la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) • 7 Libros
Actividades que realizan	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación. • Publicaciones
Estrategias de acción	<ul style="list-style-type: none"> • Estimula el trabajo interdisciplinario con investigación aplicada a través del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), un foro de análisis, discusión y difusión pública de los temas pertinentes al desarrollo institucional argentino. • Contribuye a la elaboración de la agenda de discusión y análisis de temas relacionados con áreas monetarias y otras cuestiones económicas de integración regional. • Lleva adelante el Foro de Política Social en el que se debate sobre política social. • Asesora al Estado. • Realiza el Foro de Políticas Educativas y lleva a cabo seminarios en los cuales se debaten temas que considera relevantes para la mejora de la educación argentina. • Organiza debates, desarrolla y difunde sus ideas con el objetivo de impulsar la reforma institucional del Estado.

Grupo Sophía	
Personería jurídica	Es una fundación privada sin fines de lucro, fundada en 1994, que considera la integridad ética, la responsabilidad y el profesionalismo como los principios sobre los cuales debe basarse su trabajo. Exalta la libertad individual y la justicia como valores fundamentales de la democracia.
Fundadores	Alejandro Griot Itzcovich, Lorenzo Amadeo María Preve, Mario Eugenio Quintana, Juan Segura, Agustín Reed, Augusto Rodríguez Larreta, Horacio Rodríguez Larreta, Juan Van Pevorgh.
Autoridades actuales	Presidente: Gustavo Lopetegui
Órganos consultivos	No detalla.
Misión	Mejorar el país a partir de la conformación de un equipo con capacidad y vocación para asumir responsabilidades públicas.
Fuente de financiamiento	Donaciones de empresas, Gobierno Municipal, Organismos internacionales, Organismos filantrópicos, cena de recaudación de fondos. Presupuesto anual 2002: entre \$500.000 y \$1.000.000
Empresas u organismos que la auspician y/o apoyan	Aeropuertos Argentina 2000, Nobleza Piccardo, Gráfica Tilcara, BBVA Banco Francés, Banco Hipotecario, Cáritas Argentina, Grimaldi, Quilmes, Asociación Empresaria Argentina, Munic. de San Nicolás, Mc Donald's, Adecco, Deutsche Bank, Dow Argentina, Fundación Creer y Crecer, Fundación Konrad Adenauer, Banco Galicia, Roemmers, Repsol-YPF, Metrovías, Metrogas, Medicus, Bank Boston, Ledesma, Techint, Telecom, Telefónica, Coto, Mercantil Andina, Compañía Inversora Bursátil, ASU, Aguas Argentinas, Banco Provincia.
Áreas de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Reforma del Estado y Gestión Pública</u>: Tiene por objetivo el análisis y la elaboración de propuestas acerca de los procesos de modernización de la gestión pública nacional, provincial y municipal. Este objetivo se logra a través de la realización de diversas investigaciones y la posterior difusión de sus conclusiones. • <u>Seguridad y Justicia</u>: Su objetivo es evaluar los factores determinantes del aumento del delito en el país, para comprender cuáles son los elementos que nos han llevado a esta situación. A partir de dicho diagnóstico se busca el desarrollo de líneas de acción o políticas públicas, necesarias para reducir este problema, que sirvan de disparadores de ideas que contribuyan a mejorar la actual situación. • <u>Política social</u>: Su objetivo es la generación de propuestas sobre políticas de superación de la pobreza tanto a nivel nacional como a nivel provincial. • <u>Área finanzas públicas</u>: Analiza y elabora propuestas para una asignación y gestión más eficiente de los recursos públicos. Se focaliza en la transparencia en la gestión presupuestaria, el fortalecimiento de las instituciones fiscales y el análisis del impacto del Gasto Público sobre la sociedad. • <u>Producción y comercio</u>: El objetivo es el análisis y la elaboración de propuestas vinculadas con la economía real, que contribuyan a promover el desarrollo económico de la Argentina. • <u>Área de comunicación</u>: Difunde aquellas actividades que se llevan a cabo a través de diversos canales de comunicación: Seminarios

	<p>y Cena Anual.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Área de educación</u>: Su objetivo es analizar la realidad del sistema educativo argentino en sus diferentes aspectos y elaborar programas y planes de reforma, siempre enfocados a la gestión, es decir, con una finalidad práctica y no necesariamente académica.
Publicaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos de trabajo • Actualmente cuenta con 57 libros publicados • Informes • Boletines
Actividades que realizan	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de proyectos de apoyo a la gestión pública en organismos e instituciones nacionales, provinciales y municipales. Desde 1995, vienen asumiendo responsabilidades en cargos de línea en los siguientes organismos públicos: <ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Economía (1993-1995) - Desarrolló un plan de reestructuración de ANSES (1995-1998) - Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (1997-2001) - Diseñó un Plan Social Nacional y sus procesos de implementación en respuesta a los problemas sociales y emergencias en la Secretaría de Desarrollo Social (1998-1999) - Ministerio de Educación (2000) - Estuvo a cargo del reordenamiento del PAMI (2000) Instituto Nacional de la Administración Pública (2000) - Desarrolló un Plan de Modernización del Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires (2000-2001).
Estrategias de acción	<ul style="list-style-type: none"> • Evalúa la efectividad de las políticas de gobierno implementadas, y propone acciones para resolver los problemas de la agenda pública que considera más importantes. • Promueve alianzas con otras organizaciones que comparten sus objetivos y valores. • Participa en la gestión pública y en cargos electivos.

CIPPEC (Centro de implementación de políticas públicas para la equidad y el crecimiento)	
Personería jurídica	Es una fundación privada sin fines de lucro, fundada en 2000.
Fundadores	Nicolás Ducoté, Miguel Braun, Sonia Cavallo, Antonio Cicioni, Paolo Benedetti, Pablo De La Fuente, Mauricio Drelichman, Tomás Serebrinsky, Fernando Straface, Silvana Tenreyro, Andrés Vinelli.
Autoridades actuales	Presidente: Santiago Bilinkis, Vicepresidente: Andrea Kobilsky
Órganos consultivos	Consejo consultivo: Fundación Grupo Sophía, Fundación Innova, Fundación Novum Millenium, Asociación Conciencia, Ciudadanos por el Cambio, Foro del Sector Social, Foro Social para la Transparencia, Fundación Cambio Democrático, Fundación Compromiso, Fundación del Tucumán, Fundación Familiares de víctimas inocentes de Mendoza, Participación Ciudadana, Poder Ciudadano, Consejo académico: formado por reconocidos académicos nacionales e internacionales.
Misión	Trabajar por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas.
Fuentes de financiamiento	Donaciones individuales, de empresas, del gobierno municipal, del gobierno provincial, de organismos internacionales y de organismos filantrópicos. Presupuesto anual 2002: 1.687.039
Empresas u organismos que la auspician y/o apoyan	International Republican Institute (IRI), Tinker Foundation Inc., Center for International Private Enterprise (CIPE), Japan International Cooperation Agency (JICA) Fundación Antorchas, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM) Agencia de Cooperación Canadiense-Fondo de Iniciativas Locales, Asociación Empresaria Argentina (AEA), British Council, Embajada Británica Buenos Aires, Embajada de Finlandia, Embajada de Suiza, Embajada del Reino de los Países Bajos, Fundación Fiedrich Ebert Stiftung, Fundación Para las Américas de la Organización de los Estados Americanos, Global Opportunity Fund (Foreign and Commonwealth Office), Global Development Network (GDN), The Merck, Sharp and Dohme Foundation, Gobierno de los Estados Unidos de América, National Endowment for Democracy (NED), Partnership for Transparency Fund (PTF), PREAL (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe), Apernet S.A., S.A. Importadora y Exportadora de la Patagonia, Allende & Brea, Deloitte & Touche, Total Austral S.A., Monsanto Argentina S.A., Metrogas, Zurci, Telecom, Ledesma.
Áreas de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Política educativa: Tiene por objetivo fortalecer a los estados provinciales en su capacidad de formular políticas educativas igualitarias, viables, de largo plazo y de calidad a fin de convertir nuevamente a la educación en el vehículo privilegiado de transformación social. Para ello busca comprometer a la sociedad civil en su diseño, monitoreo y evaluación a fin de acercar las políticas públicas a las necesidades y demandas de la población. • Política Fiscal: Tiene por objetivo impulsar reformas en las instituciones fiscales para estimular la transparencia, equidad y eficiencia en el uso de los fondos públicos. • Transparencia: Tiene por objetivo fortalecer y legitimar las instituciones políticas de la democracia promoviendo la participación para el control ciudadano de los asuntos públicos.

	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Política de salud</u>: Tiene por objetivo fortalecer a los estados provinciales y municipales en su capacidad de formular políticas sanitarias que permitan elevar la calidad y eficiencia de los servicios de salud. Para ello busca comprometer a la sociedad en la cogestión, monitoreo y evaluación de tales prácticas. • <u>Justicia</u>: Tiene por objetivo mejorar las condiciones de vida de los grupos más desfavorecidos a través de un mayor y mejor acceso al sistema legal argentino. La Iniciativa para el Acceso a la Justicia busca implementar en el país una estrategia de reforma de la justicia "de abajo hacia arriba", a partir de una consolidada red de personas y organizaciones.
Publicaciones	<ul style="list-style-type: none"> • 8 Documentos de trabajo • Más de 10 Libros entre los que se cuentan Directorios Legislativos • Informes de ejecución presupuestaria • Boletines fiscales e informes del área de salud • Periódico digital "Estados de la educación" (actualmente cuenta con 1 número) • Newsletter mensual
Actividades que realizan	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación y publicaciones • Consultoría • Capacitación • Monitoreo y control • Asesoramiento y asistencia técnica • Conferencias, mesas redondas, seminarios
Estrategias de acción	<ul style="list-style-type: none"> • Estudia y analiza el estado de los sistemas educativo, sanitario, fiscal, político, judicial y de la administración pública, detectando necesidades, oportunidades y obstáculos para implementar alternativas. • Asesora al gobierno y promueve políticas que fomenten la equidad y el crecimiento del país. Participa directamente en el diseño e implementación de nuevas políticas públicas. Busca traducir en acciones concretas las ideas que surjan de sus áreas de trabajo. • Elabora y difunde información sobre el funcionamiento del Estado. • Analiza y difunde información sobre el funcionamiento de las instituciones estatales "con el objetivo de promover la rendición de cuentas de los representantes a los representados". • Capacita y brinda herramientas a la sociedad para monitorear el funcionamiento del Estado. • Realiza informes donde analiza cuánto y cómo gasta el Estado. • Capacita a organizaciones de la sociedad civil para difundir el proceso presupuestario local y fomentar su incidencia en el mismo.

ACDE (Asociación Cristiana de Empresas)	
Personería jurídica	Es una asociación sin fines de lucro creada a mediados de 1998. Tiene sedes en Bahía Blanca, Chaco, Córdoba, Mendoza, Rosario y Santa Rosa.
Fundadores	Enrique Shaw junto a un grupo de empresarios.
Autoridades actuales	Presidente: Ing. Alejandro Preusche
Órganos consultivos	No detalla.
Misión	Contribuir al mejoramiento de la educación a través de la participación del sector empresario a la luz de los valores cristianos y universales.
Fuente de financiamiento	Mediante la contribución de sus socios, donaciones de empresas y venta de publicaciones.
Empresas u organismos que la auspician y/o apoyan	Accor, AGD, Aguas Argentinas, American Express, Arcor, Andreani, Bagó, Banco Galicia, Banco Río, Consolidar AFJP, Bimbo, Coca-Cola Femsa, DNV, Edenor, Edesur, Ford, Grupo Clarín, Grupo Sancor seguros, Conrad Adenauer Stiftung, Diario La Nación, La tienda del encuentro, Mail Corp, Mapfre, Massuh, MBA, Mc Cain, La Nación AFJP, Pan American Energy, Price Water House, Quick Food, Cerveza Quilmes, Repsol YPF, Shell, TGS, TGN, Unilever, Visa, Volkswagen, Zurich.
Áreas de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Educación</u>: Tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de la educación a través de la participación del sector empresario a la luz de los valores cristianos y universales. • <u>Comisión de ACDE joven</u>: Tiene como objetivo crear una comunidad de jóvenes que compartan los mismos valores y que se formen juntos para influir positivamente en el mundo empresario del mañana. Organiza diferentes eventos en donde se tratan temas de especial interés para el desarrollo personal y profesional de los jóvenes. • <u>Comisión de comunicaciones</u>: Tiene a su cargo la tarea de asesorar sobre la estrategia y prácticas de comunicación que den a conocer el pensamiento de la comunidad de empresarios de ACDE y los documentos publicados por la Asociación, reforzando su rol protagónico en los medios de comunicación y en otros públicos prioritarios para la institución. • <u>Área de economistas</u>: Tiene como objetivo el análisis y esclarecimiento de los principales temas de la realidad económica argentina para su difusión entre los socios de ACDE y otras entidades como el Episcopado Argentino. Para cumplir con esa misión, los integrantes del Grupo se reúnen mensualmente, intercambian opiniones sobre aspectos de la coyuntura económica y proyectan trabajos a realizar para difundir su opinión. • <u>Comisión ética</u>: Analiza los distintos aspectos de la ética empresaria o de los negocios y estudia cómo es la enseñanza de Ética Empresaria en la facultad de Administración de Empresas. • <u>Comisión de finanzas</u>: Tiene como objetivo la coordinación, el análisis y la elaboración del presupuesto anual de ACDE, el diseño y ejecución mecanismos de financiamiento de la asociación y el seguimiento y control de ejecución del presupuesto anual.

	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Comisión de formación</u>: Tiene como objetivo brindar a los socios la posibilidad de analizar la calidad empresaria a la luz de la Doctrina Social de la Iglesia, y difundirla a través de desayunos y reuniones. • <u>Comisión Transformación de la cultura</u>: Su objetivo es colaborar con las empresas en el desarrollo de sus culturas como medio eficaz para alcanzar sus fines y objetivos (empresas más humanas). Con ese fin, generó un instrumento de auto-evaluación de la cultura empresaria denominado: "Programa Empresa y Valores"
Publicaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Revista "Empresa". Publicación dirigida a empresarios, profesionales, docentes, estudiantes. • Informes y memorias anuales • Documentos de trabajo de ACDE, de la Iglesia y de UNIAPAC. • Desgrabaciones de eventos realizados por ACDE
Actividades que realizan	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación a docentes de escuelas • Cursos • Seminarios
Estrategias de acción	<ul style="list-style-type: none"> • Visita ciudades del interior del país con el objetivo de sembrar la inquietud por el mejoramiento de la educación. Concientiza sobre la necesidad de una movilización ciudadana para generar un cambio en la situación educativa actual. • Difunde los "modernos sistemas de gestión de la educación pública" a fin de mejorar la calidad y la equidad de la misma • Difunde entre sus miembros su visión de la educación y se propone generar sinergia entre la comunidad empresaria y la comunidad educativa. • Nuclea a las Asociaciones Cristianas de Dirigentes de Empresa de la República Argentina, promueve y facilita intercambios entre ellas. • Estudia y difunde los principios de la Doctrina Social de la Iglesia Representa a la República Argentina en UNIAPAC, Unión Internacional Cristiana de Dirigentes de Empresa. Mantiene y estrecha vínculos con otras Asociaciones Cristianas de Dirigentes de Empresa adheridas a UNIAPAC.

SES (Sustentabilidad- Educación- Solidaridad)	
Personería jurídica	Es una Fundación creada en 2000. Se define como una Institución educativa.
Fundadores	Alberto Croce y Alejandra Esther Solla.
Autoridades actuales	Director ejecutivo: Alberto Croce.
Órganos consultivos	Consejo joven.
Misión	Trabajar por la inclusión, educativa, social, política y económica de los adolescentes y jóvenes con menos oportunidades.
Fuente de financiamiento	Donaciones de empresas, organismos internacionales, organismos filantrópicos. Presupuesto anual 2002: \$3.330.000
Empresas u organismos que la auspician y/o apoyan	Fundación AVINA Suiza, International Youth Foundation (IYF), EE.UU., Movimiento Laici América Latina (MLAL), Italia., Autopistas del Sol, Argentina., Instituto C&A, BID, FOMIN (Fondo Multilateral de Inversiones), Finnish Children and Youth Foundation, Fundación Antorchas, Argentina., Lucent Technologies Foundation, Estados Unidos., EMPower "Emerging Markets Foundation", EE.UU Gobierno de la República de Italia, Gobierno de la República de Finlandia, Gobierno del Reino de Holanda, NOVIB (Holanda), Global Crossing, Openware E-ducativa, Innovations in civic participation
Áreas de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Acción estratégica local</u>: Tiene por objetivo desarrollar localmente una estrategia de mejoramiento de la situación de los jóvenes y adolescentes con menos oportunidades • <u>Acción estratégica nacional</u>: Tiene por objetivo desarrollar distintos programas en tres ámbitos: la transformación de la educación media para los jóvenes, la generación de nuevas oportunidades en el mundo del trabajo, la promoción de espacios de participación juvenil en la construcción social. • <u>Instituto SES</u>: Tiene por objetivo llevar adelante programas cuyo foco son los adolescentes y jóvenes con menos oportunidades, así como traducir a currículas y didácticas las prácticas socioeducativas aplicadas por los sectores de la Fundación y ofrecer oportunidades de formación a docentes y a animadores sociocomunitarios. • <u>Comunicación</u>: Tiene por objetivo desarrollar acciones tendientes a sensibilizar a la opinión pública y a los líderes de opinión nacional con relación a la problemática de los jóvenes con menos oportunidades, y elaborar planes de comunicación para desencadenar a un proceso de inclusión de los jóvenes y adolescentes con menos oportunidades. • <u>Desarrollo de Recursos y Relaciones Institucionales</u>: Tiene por objetivo promover alianzas estratégicas y gestionar contactos con organizaciones nacionales e internacionales para desarrollar recursos financieros, humanos y en especies orientados a sostener sus proyectos. • <u>Responsabilidad social empresaria</u>: A nivel local tiene por objetivo fortalecer la relación con las empresas. A nivel institucional, se propone construir alianzas estratégicas con empresas nacionales y multinacionales que comprendan sus proyectos, los acompañen e inviertan en ellos. A nivel nacional-regional (MERCOSUR) su objetivo es trabajar para generar una red activa de empresas que participen en proyectos similares y acompañen estratégicamente sus proyectos.

Publicaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Revista Digital “La Lupa” (actualmente realizaron 6 ediciones) • 10 Libros • 12 Documentos de trabajo • Informes • Boletín electrónico/ Newsletter • Materiales institucionales
Actividades que realizan	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación • Implementación • Capacitación • Asesoramiento • Asistencia técnica • Conferencias • Mesas redondas • Seminarios • Sistematización de experiencias
Estrategias de acción	<ul style="list-style-type: none"> • Busca generar incidencia a partir de hechos demostrables (como impulsar el “Desarrollo socio-educativo local”, una red articulada de organizaciones que trabajan la temática en cada una de las localidades involucradas.) • Busca generar procesos de inclusión social juvenil a nivel nacional, incidiendo en la transformación del sistema educativo e impulsando procesos de participación juvenil en las políticas públicas. • Se posiciona como interlocutor calificado en los ámbitos donde se aborda la temática en cuestión, especialmente en los procesos de decisión de políticas públicas. • Busca articular los esfuerzos locales, regionales y nacionales de quienes están elaborando propuestas en estos campos, tanto en lo que se refiere a la educación formal como a la no formal.

Fuentes: Elaboración propia en base a información obtenida de: www.directoriodeongs.org, www.cippec.org.ar, www.cemfundacion.org.ar, www.fgys.org, www.gruposophia.org.ar, www.fiel.org y www.fundses.org.ar.

3.4. Análisis

A continuación, haremos un análisis discursivo de la información brindada por cada una de estas organizaciones a través de sus páginas web y sus diferentes publicaciones y documentos de trabajo.

En primer lugar, observaremos cómo se presenta y define a sí misma cada institución, cuál es su misión, sus objetivos generales y sus diferentes áreas de trabajo. Veremos cuáles son los objetivos específicos que se propone el área o departamento de educación y qué rol se le asigna al Estado en ese campo.

En segundo lugar, intentaremos establecer qué tipo de propuestas diseñan para intervenir en las políticas educativas, qué temas abordan y discuten en relación a la educación, qué problemas señalan o construyen, y qué tipo de propuestas de reforma proponen. También analizaremos de qué forma cada institución busca incidir en las políticas educativas. Veremos qué países está tomando cada una de ellas como modelo a imitar, cuál es su visión respecto del financiamiento de la educación y cómo piensan la participación de la sociedad en ese ámbito.

Luego intentaremos determinar qué destinatario construyen desde sus discursos y qué tipo de relación establecen con él, así como qué tipo de información, a nuestro criterio, omiten.

Por último, nos proponemos contraponer la Fundación SES con el resto de las organizaciones analizadas, en tanto que ésta muestra a nuestro criterio una lógica de incidencia en las políticas educativas diferente respecto de aquéllas.

3.4.1. FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas)

FIEL es un organismo de investigación privado y sin fines de lucro que se presenta como “independiente y apolítico”. Como una institución que se apoya en los principios fundamentales de la libertad y la excelencia académica, el espíritu crítico y el trabajo reflexivo. Se dedica a analizar los problemas económicos de la Argentina y América Latina, poniendo especial énfasis en los últimos años de la Reforma del Estado, y a proponer soluciones económicas para problemas sociales relativos a educación, salud, pobreza, justicia y previsión social.

Se define a sí misma como "la institución local con mayor experiencia en el área" y como “el referente más importante en el análisis de la situación económico-social argentina.³⁷” Sus estudios se centran en la realización de investigaciones en economía aplicada, fundamentalmente en problemas macroeconómicos, el sector público y su intervención en la economía.

Las investigaciones se generan a partir de demandas específicas de la empresa o entidad que las solicita, o bien a partir de la iniciativa del cuerpo académico de la fundación. Fundamentalmente se llevan a cabo estudios y relevamientos que priorizan sobre temáticas relativas a la economía real, la política pública y el análisis de la economía internacional.

Aún cuando el discurso de FIEL no especifica el objetivo de influir en las políticas, tenemos conocimiento³⁸ de que asesora a funcionarios del gobierno y lleva a cabo tareas de consultoría y asistencia técnica. Además participa directamente en el

37 En su página web aporta algunos datos que dan cuenta de su trayectoria y, de alguna manera, refuerzan esta idea de ser un “referente”, a saber: enumera una serie de premios recibidos como la "Mención de Honor" otorgada a las mejores figuras en la historia de las Instituciones-Comunidad-Empresas Argentinas", y el premio "Konex de Platino" como máximo exponente en la historia de las "Fundaciones Educativas y de Investigación" otorgado por la Fundación Konex.

38 Esta información fue obtenida del Directorio de ONG´s publicado por CIPPEC en: www.directoriodeongs.org

diseño e implementación de nuevas políticas públicas en el campo de la salud, educación, programas sociales y programas de empleo.

La difusión de sus investigaciones se realiza fundamentalmente mediante la organización de conferencias, mesas redondas, seminarios, congresos, reuniones en empresas y medios de prensa, y a través de la publicación de los trabajos realizados. Además sus integrantes dictan cursos de formación y perfeccionamiento en universidades argentinas.

En un comienzo sus estudios se centraban exclusivamente en problemas económicos de la Argentina y América Latina. En los últimos años, se extendieron progresivamente (siempre manteniendo una perspectiva economicista) al análisis de cuestiones educativas, de salud, pobreza y justicia.

Si bien podría asegurarse que la fundación cuenta actualmente con gran cantidad de áreas de trabajo (Reforma del Estado, Política, Vivienda, Justicia, Política fiscal y Economía, Salud, Medio Ambiente, Ciencia y Tecnología, Educación, Comercio Exterior, Economía de la Energía, Economía del Transporte y Descentralización Fiscal), este dato lo hemos obtenido únicamente de la observación y el análisis de sus publicaciones, dado que su página web no es clara al respecto.

Por otra parte, pese a que se nombra la existencia de dos departamentos (el de “Economía de la Educación”, y el de “Estudios Regulatorios”), no se detallan cuáles son los objetivos de cada uno, ni se brinda ningún otro dato que pueda completar la información. En este sentido, los únicos datos que pudimos obtener del trabajo que FIEL realiza a través de su “Departamento de Economía de la Educación”, han sido tomados de sus publicaciones y documentos de trabajo. De un total de 117 publicaciones realizadas por todas las áreas, 9 corresponden al departamento de educación. De su análisis pudimos observar que prioriza los siguientes ejes temáticos:

- La reforma educativa como un “problema” a resolver en tanto no superó las deficiencias del sistema.

- Las experiencias internacionales de reforma educativa como ejemplos “a imitar.
- La evaluación de la calidad educativa como una cuestión a priorizar.
- La descentralización de la educación como política de reforma necesaria en el marco de la Reforma del Estado.

En líneas generales FIEL parte de un diagnóstico de la realidad educativa que coincide con la visión de los Organismos Multilaterales de Financiamiento (Banco Mundial, FMI y BID) y sus recomendaciones respecto de la “necesidad” de aplicar las propuestas de descentralización y autonomía escolar en nuestro país. Impulsa la aplicación de medidas propias del modelo neoliberal³⁹ en el sistema educativo, y promueve así la introducción de mecanismos del mercado en dicho sector. Estas afirmaciones parten de analizar el rol que le asigna al Estado en las cuestiones educativas, el tipo de reformas que propone para mejorar el sistema, los principios que promueve, y los países que señala como referentes a imitar.

Según FIEL, las fallas del sistema educativo se ubican en “el predominio de decisiones burocráticas centralizadas”. Es decir, el Estado aparece como el causante de las grandes ineficiencias y de la falta de calidad educativa, y su función debe limitarse estrictamente “a la determinación de las políticas públicas, asegurando una homogeneidad de criterios de aplicación en todo el ámbito nacional. La única justificación para la intervención del Estado en la educación básica es asegurar la igualdad de oportunidades y la disminución de las brechas educativas”⁴⁰.

FIEL asegura que las falencias del Estado “tienen que ver con la falta de incentivos para un comportamiento autónomo responsable de los actores educativos”.

39 Podemos observar cómo en FIEL se reproduce la línea de pensamiento neoliberal basada en la teoría de Milton y Rose Friedman expuesta en la década del `80 en su libro “Libertad de elegir”. El paradigma neoliberal aplicado a la educación centra su atención en la libertad de elegir. La intervención estatal en el campo educativo coarta la libertad de elección. Por ello, la falta de incentivos en la educación pública se plantea como la causa principal de su ineficiencia respecto de la educación privada. Para ampliar esta perspectiva, ver: Friedman, Milton y Rose (1980) “Libertad de elegir. Hacia un liberalismo económico”. Ed. Grijalbo. Buenos Aires.

40 Información obtenida de: “Una Educación para el Siglo XXI. Propuesta de Reforma”. Dic. de 2000. Publicación de FIEL.

Por ello, sugiere que “para que podamos tener un régimen genuinamente democrático, es esencial que el poder cambie de las corporaciones a los ciudadanos”, y para ello el Estado debe garantizar a los padres la “libertad de elegir” el tipo de educación que desean para sus hijos.

Por otra parte, y como contrapartida de esta visión, FIEL sugiere que “para evitar la politización e ineficiencia originada en la supervisión y el control estatal de las políticas públicas” se debe “poner en manos de instituciones independientes y ajenas a los intereses partidarios circunstanciales la administración de la política educativa” ya que considera “necesario otorgar una autonomía responsable a la gestión de la educación subsidiada por el Estado, permitiendo que las escuelas sean liberadas de controles burocráticos y sean administradas por fundaciones privadas u organismos directivos conformados por los padres o quienes representen sus intereses.”⁴¹

Al respecto, resulta interesante señalar que cuando FIEL sugiere poner la administración de las políticas educativas en manos de instituciones independientes, está asignándoles cierta neutralidad (de la que éstas a nuestro entender carecen) como si en ellas no mediaran intereses particulares, y como si por el hecho de trabajar con esas temáticas estuvieran de por sí capacitadas para llevar adelante una tarea tan compleja. Lo mismo ocurre cuando analiza las experiencias educativas de países desarrollados. Para mejorar la calidad de la educación, FIEL sugiere imitar a países que participan de estudios internacionales de rendimiento educativo o de evaluación que realizan organizaciones de acreditación privadas. Aquí otra vez se pone en evidencia lo que venimos diciendo respecto del lugar de privilegio que se les da a estas asociaciones.

Si bien considera que la reforma de los `90 fue positiva porque introdujo al país cambios en los contenidos curriculares “que la ubicaron dentro de la estructura

41 Información obtenida de: “Una Educación para el Siglo XXI. Propuesta de Reforma”. Dic. de 2000. Publicación de FIEL.

educativa básica de los países desarrollados”, propone una reforma estructural que se comprometa a “alcanzar los objetivos de eficiencia y calidad de la educación”.

FIEL fue una de las instituciones que impulsaron la transferencia de establecimientos nacionales a las provincias como uno de los ejes centrales de la descentralización educativa. Actualmente apoya el proceso de municipalización de las escuelas⁴², proceso que ha sido aplicado en la década del `80 en Chile en el marco de la dictadura de Pinochet, y que sigue funcionando hasta el día de hoy.

A la hora de proponer reformas para mejorar el sistema, FIEL se presenta como una experta en el área en tanto que plantea su proyecto como “el único camino posible para mejorar la educación”. Creemos que esta postura, a la vez que impone la lógica del discurso único (Feldfeber, 2000), se contradice claramente con la necesidad que FIEL plantea de garantizar la “libertad de elección” de los padres respecto de la educación de sus hijos.

Su propuesta de cambio se caracteriza por ser integral, es decir, por abarcar a todo el conjunto del sistema educativo. Apunta básicamente a “lograr la excelencia educativa” a partir de:

- Que el Estado determine los niveles mínimos de instrucción y delegue a las instituciones educativas y al sector privado la organización y gestión de la educación.
- Proveer una educación básica de cobertura universal y elevada categoría.

42 FIEL sugiere que la educación a cargo del Estado debe ser reemplazada por tres circuitos educativos diferenciados: escuelas públicas autónomas, escuelas públicas de administración privada y escuelas privadas. Que el financiamiento deberá basarse en la cantidad de alumnos por escuela y que con ese monto se deberán cubrir todos los costos, desde salarios hasta comedores e infraestructura. La administración de las transferencias debe estar a cargo de una institución pública, no estatal, autogestionada, y el órgano máximo de dirección debe ser la Asamblea de Padres, y en caso de que los padres no logren constituirse en Asamblea, el municipio tendrá facultades automáticas para hacerlo. Esta información fue tomada de: “Una Educación para el Siglo XXI. Propuesta de Reforma”. Dic. de 2000. Publicación de FIEL.

- Favorecer la libertad de los padres en la elección del tipo de educación para sus hijos⁴³
- Transmitir a través del currículum una cultura nacional y de integración a un mundo globalizado.
- Diseñar políticas públicas, pero de administración y gestión privada.

Cuando hace referencia al tipo de educación al que debemos aspirar, lo hace en términos de alcanzar una “igualdad de oportunidades”, es decir, una igualdad en relación a la obtención de posiciones acordes con el talento personal, que no tenga en cuenta características relacionadas al nacimiento, la nacionalidad, el color⁴⁴, etc., sino la capacidad de las personas para lograr sus metas. Otra de sus propuestas para mejorar la educación consiste en generar un sistema de “premios y castigos”, y fomentar políticas de subsidio estatal y focalización.

Cuando compara el caso argentino con otras experiencias internacionales, toma como países a imitar a Alemania, Chile, Holanda, Estados Unidos, Corea, España, Francia, Inglaterra y Japón. Si bien señala que en la mayoría de ellos el nivel central es el responsable de diseñar la política general, y a veces fijar la estructura de los estudios a través del Ministerio de Educación, subraya que es un aspecto que presenta diferentes matices según el país que se analice, y toma de ejemplo al gobierno federal de Estados Unidos que no establece ni gestiona el sistema nacional ya que sólo administra programas compensatorios y concurre con los estados para el financiamiento del sistema⁴⁵.

Además, asegura que la tendencia general en estos países conduce a la descentralización de los sistemas educativos, entendida ésta como una mayor

43 Friedman ya en 1980 habla de la introducción de un “sistema de vales” en la enseñanza primaria y secundaria que daría a los padres de todos los niveles salariales libertad para escoger las escuelas de sus hijos.

44 Información obtenida de: “Una Educación para el Siglo XXI. Propuesta de Reforma”. Dic. de 2000. Publicación de FIEL.

45 Esta información fue tomada de “Una Educación para el Siglo XXI. El caso argentino y otras experiencias internacionales”. Octubre de 2000. Publicación de FIEL.

autonomía de las instituciones que integran esos sistemas, y sugiere aplicar medidas similares en nuestro país.

Por otra parte, formula la necesidad de “tratar en pie de igualdad a universidades privadas y públicas”. Estas últimas “deberán competir” con las privadas “para así lograr alcanzar una mayor calidad de la enseñanza, y nada asegura su continuidad en el futuro al ser desplazadas por otros institutos públicos o privados, que brinden una enseñanza de mejor calidad o a un menor costo.”

A partir de afirmaciones como ésta, queda en evidencia que FIEL promueve la educación privada en detrimento de la pública. Esto se puede observar en algunas generalizaciones en su discurso que identifican a la primera con conceptos como eficiencia, productividad, eficacia y libertad, y a la segunda con ineficiencia y burocracia.

Otra característica a destacar es que, en tanto FIEL considera que la educación debe ser vista como cualquier otra actividad del mercado, utiliza un discurso más relacionado con el ámbito empresarial que con el educativo. Esto se evidencia cuando, al igual que Milton Friedman (1980), da cuenta indistintamente de ciudadanos y “consumidores”⁴⁶ de educación, cuando señala el “gasto por alumno en educación”, cuando habla de padres e hijos como la “demanda”, o bien cuando equipara nociones como “medición” y evaluación (sugiere establecer una medición externa de la calidad como elemento central para la política educativa).

Cuando FIEL hace referencia al concepto de participación, afirma que debemos concientizar a la sociedad civil respecto de su necesaria intervención en las cuestiones educativas, tal como lo hacen las “sociedades democráticas”, y la señala la importancia de que los padres de los jóvenes sean “libres de elegir” qué tipo de educación quieren para sus hijos. Sin embargo, consideramos que esta formulación resulta contradictoria dado que la fundación no convoca a la sociedad a participar a

través de sus actividades, ni a intervenir en la discusión y definición de las políticas educativas, aspectos que quedan sólo en manos de sus expertos.

A través de su página web pudimos observar que construye un destinatario que tiene cierto manejo de las cuestiones económicas, que es un profesional, conocedor del tema, que podría ser un docente, un alumno de la facultad, un especialista, un empresario o una institución. La presentación inicial de la página web (el home) es parte en español y parte en inglés (con opción a traducción). En general utiliza un discurso específico, muy técnico, lo que de alguna manera nos habla de una página que está pensada especialmente para empresas u organismos internacionales.

En relación al tipo de información que la fundación omite, hemos observado que si bien asegura financiarse sin ayuda del Estado, y recibir contribuciones regulares de sus empresas asociadas, de organismos internacionales, de los estudios e investigaciones que realiza para organizaciones públicas y privadas, y a través de la venta de sus publicaciones y de servicios regulares como DATAFIEL, Informes Sectoriales, FMF, Departamentos de Regulación y de Estudios Laborales, no detalla cuál es el monto obtenido cada año de cada uno de sus contribuyentes, y a dónde se destina específicamente. Esto sin duda le resta cierta transparencia ante el público.

También pudimos observar que, si por un lado la información sobre las actividades que lleva a cabo a través de sus diferentes áreas es muy escasa, por el otro, y a diferencia de algunas de las otras organizaciones analizadas, brinda la posibilidad de obtener varias de sus publicaciones de forma gratuita. Esto nos habla de un énfasis puesto en la divulgación de sus ideas tanto al interior del país como hacia fuera.

46 Un ejemplo de ello es el Documento de trabajo número 38 "La descentralización de la educación superior", de Enrique A. Bour donde habla de "consumidores" de educación universitaria. Publicación de

3.4.2. Fundación Gobierno y Sociedad

Es una organización no gubernamental sin fines de lucro cuyo objetivo es “contribuir a la reforma institucional argentina y al mejoramiento de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno”, a fin de “fomentar el desarrollo sostenido y lograr una distribución más equitativa del ingreso y de las oportunidades de los ciudadanos.” Su misión es “conformar, en colaboración con universidades de reconocido prestigio, centros de estudio que formulen, con rigor académico y pluralismo ideológico, propuestas para elevar la calidad de las políticas públicas”.

Se presenta como un espacio abierto a la participación de todo aquel que quiera debatir, desarrollar, difundir y ejecutar ideas “que impulsen la reforma institucional necesaria para alcanzar un desarrollo sostenido”, y como un ámbito que cuenta con el respaldo de figuras que considera “líderes del país y del extranjero que están interesadas en reforzar el proceso de crecimiento del país”.⁴⁷

Con la convicción de que las decisiones que se toman en todos los niveles de gobierno pueden ser mejoradas por el aporte científico, la fundación estimula el trabajo interdisciplinario con investigación aplicada. Con ese objetivo, creó el Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), un foro de análisis, discusión y difusión pública de los temas de su interés que a su vez actúa como una fuente de consulta y asesoramiento de tomadores de decisión.

Además de realizar investigaciones, se propone que las conclusiones de las mismas tengan consecuencias prácticas en el diseño de la política educativa de las provincias y del gobierno federal, para que “las investigaciones tengan un enfoque práctico, orientado a la mejora del accionar del Estado”. Por otra parte, contribuye a la

FIEL.

47 Sin embargo, no detalla a qué personalidades se refiere.

elaboración de la agenda de discusión y al análisis de temas relacionados con cuestiones educativas, tanto a través del asesoramiento de funcionarios de ministerios de educación, como de la actuación directa en el Estado a partir de convenios de asistencia técnica.

Ya sea por la propia acción o por medio de la cooperación con otras instituciones, promueve la aplicación concreta de las políticas propuestas, y difunde sus ideas mediante la organización de conferencias, seminarios y congresos, y la publicación de los trabajos realizados. Además, lleva adelante un Foro de Políticas Educativas en el que se debaten los temas que la fundación considera relevantes para la mejora de la educación argentina ejecuta. Sus integrantes, a los que considera “expertos” (investigadores, becarios, visitantes internacionales) participan activamente en el debate público y en el diseño de reformas institucionales

La fundación cuenta con 7 áreas de trabajo (Instituciones Políticas, Instituciones Fiscales, Marcos Regulatorios, Administración Pública, Integración Económica Regional, Política Social y Políticas Educativas), de las cuales asegura que ésta última es una de las principales áreas de la fundación y del CEDI. De un total de 88 documentos de trabajo y 9 cuadernos de opinión publicados, pertenecen al área de educación 11 documentos y un cuaderno.

Las investigaciones producidas por esa área se centran en la política educativa, es decir, en el estudio de las consecuencias que genera la intervención del Estado en la provisión de servicios educativos particularmente en la calidad de la enseñanza y los conocimientos adquiridos por los alumnos, y en la capacidad de incluir a la población en el sistema educativo formal. Puntualmente los temas de estudio son:

- Los marcos regulatorios y legales que determinan los incentivos en los que interactúan el Estado, los educadores y los alumnos y sus familias.

- Los sistemas educativos comparados, a fin de cotejar el impacto de distintas reformas en diferentes contextos.
- Las innovaciones educativas, tanto desde un punto de vista teórico como práctico, y desde un punto de vista macro (sistémico), a la vez que micro (a nivel del centro educativo)
- Las políticas de evaluación, como medio para generar elementos de control social y mejora de la gestión estatal.
- La “political economy” de las reformas educativas.
- Cuestiones específicas de la escolarización como violencia y escuela, usos de Internet, etc.

Si bien la fundación parte de un diagnóstico similar al que hace FIEL, en tanto que está a favor de la introducción de mecanismos del mercado en dicho sector, y al igual que ésta mantiene una estrecha relación con los organismos internacionales de financiamiento,⁴⁸ podemos observar que su postura frente a algunas cuestiones es menos radical que la primera⁴⁹. Si bien considera que la educación no puede ser considerada un bien público puro (en el sentido de que no cumple totalmente con los principios de “no exclusión” y “no rivalidad en el consumo”),⁵⁰ advierte la “necesidad de tomar con cautela y en ocasiones relativizar los argumentos en contra de la intervención estatal contemplando los problemas que muestran los mercados”.

En este sentido, afirma que las diferencias tajantes entre lo privado y lo público respecto de la ineficiencia de éste último son difíciles de sostener, y que “sin pretender

48 En los últimos años participó en la elaboración del World Development Report del Banco Mundial del año 2000 sobre pobreza, distribución del ingreso y políticas sociales (en colaboración con el Grupo Sophia), y actualmente está desarrollando con el Banco Inter-americano de Desarrollo un estudio sobre los problemas institucionales para la política social en la Argentina.

49 Cuando decimos que su postura es menos radical que la de FIEL, nos referimos a su visión en términos de la tensión Estado-Mercado. Veremos que la Fundación Gobierno y Sociedad advierte la necesidad de relativizar los argumentos en contra de la intervención estatal contemplando los problemas que muestran los mercados.

50 Para ampliar esta información, ver "La Educación Privada en la Argentina: Historia, Regulaciones y Asignación de Recursos Públicos" de Alejandro Morduchowicz (coord.), Bs. As., 1999. Pág.: 340. Publicación de la Fundación Gobierno y Sociedad.

negar muchas debilidades que efectivamente muestran las burocracias públicas”, entre ellas los organismos de conducción educativa, “no debe perderse de vista que algunas de esas fallas burocráticas se explican más por la naturaleza de las actividades realizadas y el tipo de servicios prestados que por el hecho de que esos organismos estén bajo la esfera estatal”, y que “los mercados también tienen desventajas y costos”. Por otra parte, señala que hay posturas que no contemplan que el mercado educativo difiere de otros sectores en aspectos tales como que “lo que se requiere en las escuelas es la cooperación y no la competencia por un premio”⁵¹

Como contrapartida, sugiere el sistema de “cuasi-mercados”⁵², que define como “arreglos institucionales intermedios entre el Estado y el mercado que combinan el principio de financiamiento público, y los controles burocráticos que necesariamente lo acompañan, con los enfoques que promueven la competencia entre escuelas y la libre elección.”

Cuando tematiza sobre este sistema lo hace en relación al modelo educativo aplicado en Chile, que es presentado como un referente dentro de América Latina, en tanto que introdujo fuertes reformas de descentralización y de mercado durante los años `80, y ha realizado la transferencia de las organizaciones educativas a una autoridad local sin haber tenido que cambiar necesariamente las reglas del juego para las escuelas.

Respecto del proceso de descentralización considera que “mientras la Ley Federal de Educación ha significado una verdadera reforma educativa, la transferencia de los servicios educativos sólo ha significado una transferencia de problemas de responsabilidades administrativas y financieras desde el Estado Nacional hacia las jurisdicciones provinciales”, ya que en todas las jurisdicciones los actores provinciales

51 Morduchowicz Alejandro (coord.) (1999) La Educación Privada en la Argentina: Historia, Regulaciones y Asignación de Recursos Públicos, Buenos Aires. Pág.: 350 y 351. Publicación de la Fundación Gobierno y Sociedad.

52 Este concepto se corresponde con el esquema de subsidio a la demanda (voucher). Para ampliar la información, ver: Morduchowicz Alejandro (coord.) (1999) La Educación Privada en la Argentina: Historia, Regulaciones y Asignación de Recursos Públicos, Buenos Aires. Pág.: 350 y 351. Publicación de la Fundación Gobierno y Sociedad.

interpretaron este impulso descentralizador desde una lógica “puramente económica”⁵³, sin la intención de fortalecer las capacidades de gestión administrativa y pedagógica de las provincias. Por eso sugiere pensar la problemática de la transferencia desde una perspectiva más federal, como “distintos procesos” cada uno con sus particularidades y no como un proceso homogéneo.

Pero Chile no es el único país que esta fundación toma como ejemplo a imitar, también señala a Estados Unidos, Holanda, Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Francia, Inglaterra, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Suecia. Del modelo norteamericano, la fundación toma el ejemplo de las “charter schools”⁵⁴ o escuelas autogestionadas, modelo que no sólo reivindica y propone como “una alternativa de reforma interesante para la escuela pública argentina”, sino que ha logrado impulsar, diseñar y colaborar en su implementación en el año 2000 en cinco escuelas de la provincia de San Luis, a través de un convenio de asesoramiento con el Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia y CIPPEC.

A la vez que señala las ventajas de implementar un sistema como este en nuestro país, asegura que deben seguir siendo potestad del Estado las funciones de financiamiento, adjudicación de escuelas públicas autogestionadas, asesoramiento, seguimiento y evaluación. Considera que “el accionar del Estado en una sociedad democrática es el principal garante de la equidad en contextos sociales de fuerte desigualdad”, por lo tanto él debe ser el responsable, junto a la sociedad civil, de salvaguardar los principios tradicionales de la escuela pública argentina y de retomar

53 Esta información fue tomada de los siguientes documentos de trabajo: Repetto, Fabián (coord.) (2001) Documento 57: Transferencia educativa hacia las provincias en los años '90: un estudio comparado, y de Narodowski, Mariano y Nores, Milagros (2001) Socioeconomic Segregation with (without) Competitive Education Policies. A Comparative Analysis of Argentina and Chile Ambas publicaciones de la Fundación Gobierno y Sociedad.

54 Las escuelas charter son escuelas públicas financiadas por el Estado en función de la cantidad de alumnos que asisten a ella. La diferencia con las escuelas tradicionales radica en que el Estado aquí no gestiona, sino que controla. La gestión queda así en manos de grupos de docentes, padres y organizaciones. Funcionan actualmente como la corriente de reforma educativa más dinámica en los Estados Unidos y basan su lógica en dos pilares: por un lado, en la creencia de que si a los educadores se los somete a una cantidad mucho menor de regulaciones, los resultados pedagógicos serán mayores; y por otro, en que si el Estado concentra su esfuerzo más en el proceso de supervisión que en el de regulación de la gestión y el currículum de las escuelas, se obtendrán mejores resultados. Para más

los conceptos de: educación gratuita, obligatoria, laica, de calidad para todos y que garantice igualdad de oportunidades. Sin embargo, creemos que habría que preguntarse como se compatibilizan estos principios con el modelo que la fundación impulsó en la provincia de San Luis.

En referencia al público al que se dirige a través de su página web, hemos podido observar que esta fundación construye un interlocutor menos técnico⁵⁵ que el de FIEL. Sin embargo, al igual que aquélla, no apela al ciudadano común sino a sectores académicos, empresarios y políticos, con los que interactúa constantemente en el debate público y en el diseño de reformas institucionales. Y si bien se presenta como un espacio “abierto a la participación de todo aquel que quiera debatir, desarrollar, difundir y ejecutar ideas”, a través de su página web no transmite efectivamente una invitación a participar ni informa al lector de qué forma podría ser parte de los proyectos y discusiones.

Por otra parte, si bien esta fundación reivindica la importancia de que las instituciones brinden un sistema transparente, creemos que no aplica esa transparencia a su gestión, dado que no ofrece información que de cuenta de cómo financia sus proyectos, qué importe recibe de cada una de las empresas y organismos que la apoyan, cuál es el presupuesto anual de que dispone, y cuánto dinero invierte en cada área de investigación.

En líneas generales, la información que brinda sobre el tipo de actividades que realiza la fundación es muy escasa. Sin embargo, es de destacar que la mayor parte de sus publicaciones se pueden obtener de su página web en forma gratuita.

información, ver: Cicioni, Antonio (1998) Documento 7: El movimiento de las charter schools. Una amenaza y una oportunidad para la educación pública argentina.

⁵⁵ Cuando decimos que utiliza un discurso menos técnico, nos referimos a que su discurso es más coloquial y menos específico que el de FIEL.

3.4.3. Grupo Sophía

Es una fundación privada sin fines de lucro, cuya misión es “mejorar el país a partir de la conformación de un equipo con capacidad y vocación para asumir responsabilidades públicas.” Realiza investigaciones con el propósito de analizar, generar y difundir ideas que conduzcan a “soluciones innovadoras para los temas que preocupan a la sociedad”, y crear canales de participación “para que los jóvenes de nuestra generación puedan expresar su vocación pública y manifestar el compromiso que tienen con su país.”

Su trabajo se basa sobre los principios de la integridad ética, la responsabilidad y el profesionalismo, y exalta la libertad individual y la justicia como valores fundamentales de la democracia⁵⁶.

En líneas generales lleva a cabo proyectos de apoyo a la gestión pública en organismos e instituciones nacionales, provinciales y municipales, y gran parte de sus integrantes cumplieron (y cumplen actualmente) funciones en el Estado⁵⁷. Su influencia en la construcción de las políticas públicas se realiza a partir de evaluaciones periódicas sobre su efectividad de implementación por parte del gobierno, y a través de la generación de propuestas de acción concretas para resolver los problemas que la agenda pública se plantea como principales. Además, promueve

56 Resulta interesante observar que no se hace mención del principio de igualdad, lo que de alguna manera deja entrever que esta no se concibe como un valor constitutivo de la democracia.

57 Desde 1995 asume responsabilidades en cargos de línea en los siguientes organismos públicos: Ministerio de Economía (1993-1995), Anses (1995-1998), Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (1997-2001), Secretaría de Desarrollo Social (1998-1999), Ministerio de Educación (2000), Instituto Nacional de la Administración Pública (2000), Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires (2000-2001), Administración Federal de Ingresos Públicos (2001-2002), Municipio de la Costa (2002) y actualmente Municipalidad de San Nicolás. Esta información fue tomada de: www.gruposophia.org.ar

alianzas y realiza proyectos en conjunto con otras organizaciones que comparten sus objetivos y valores⁵⁸.

Su estructura cuenta con 7 áreas de trabajo: Reforma del Estado y Gestión Pública, Seguridad y Justicia, Política social, Producción y comercio, Comunicación, Finanzas públicas y Educación. Según la fundación, “una de las preocupaciones centrales del Grupo es la educación.” Sin embargo, a partir de algunos datos pudimos observar que es una de las áreas a las que menos inversión se destina⁵⁹ y una de las que menos investigaciones produce (de un total de 57 publicaciones, 12 son de educación, y de 27 proyectos en marcha actualmente sólo uno⁶⁰ corresponde a esa área.)

El área de educación tiene por objetivo principal analizar la realidad del sistema educativo en sus diferentes aspectos, y elaborar programas y planes de reforma enfocados a la gestión, es decir, con una finalidad práctica y no necesariamente académica.

Los ejes temáticos en los que se apoya son los siguientes:

- Implicancias de adoptar un sistema centralizado o descentralizado de educación.
- Generación de propuestas que aporten a la reforma del sistema educativo actual: la propuesta de una “Escuela con Mayor Autonomía”.
- La educación en los países desarrollados y la posibilidad de darle a la educación argentina un rumbo en ese sentido.
- Las nuevas tecnologías en el sistema educativo.

58 Estas fundaciones son: Conciencia, Cáritas, CIPPEC, Poder Ciudadano, Konrad Adenauer, UIA, AEA, Fundación YPF, Banco Mundial, Fundación Creer y Crecer, Grupo Unidos del Sud.

59 Este dato fue obtenido del “informe de gestión” del año 2003, que asegura que del total de inversiones destinadas a la investigación en 4 áreas (Política social, Finanzas públicas, Reforma del Estado y Educación), la de educación sólo recibió el 10%.

60 Actualmente desarrolla el proyecto “Educación para todos” que es una propuesta para combatir la deserción escolar.

- El futuro de la educación y la necesidad de facilitar un amplio acceso a la misma para que todos tengan mayores oportunidades.
- La problemática de la educación superior no universitaria.
- Cómo aumentar la calidad de la educación.
- Propuestas para combatir la deserción escolar.

El Grupo Sophía parte de una visión de la educación como el “capital más grande que posee una nación”. Considera que hay que tomar conciencia de la importancia de invertir en ella a largo plazo “al igual que lo están haciendo los países desarrollados del mundo”. Sostiene que nuestro sistema presenta hoy características opuestas a las del mundo (descentralización, impulso al trabajo en equipo y mecanismos de premios y castigos), y que Argentina debe sumarse a la gran reforma educativa que están llevando a cabo esos países.

Al igual que en el caso de FIEL, encontramos cierta afinidad entre la reforma de los años `90 y las orientaciones de política que esta fundación impulsa. El Estado, según el Grupo Sophía, no debe llevar a cabo funciones de gestión educativa, sino limitarse a financiar las escuelas charter y controlarlas. Su rol debe ser “subsidiario” en tanto debe garantizar la libertad de elección de los padres frente a la educación que desean para sus hijos, y brindar apoyo sólo a quienes no puedan pagar para educarse.

En este sentido, propone trabajar por un Estado más moderno y eficiente, basado en la gestión por resultados, incentivos para los administradores públicos, implementación de programas de control social, y mayor participación ciudadana.

La fundación parte de reconocer que la reforma educativa nacional tuvo aspectos positivos, así como otros negativos que sugiere revertir. En ese sentido, afirma que la educación necesita una “transformación sistémica” y que ella “contribuirá a lograr un sistema educativo más democrático y eficiente”. “Hay que reordenar la

educación en la agenda diaria de nuestro Ministerio Nacional, así como de cada Ministerio Provincial, Municipio, escuela” y focalizarse en los siguientes problemas:

- el rol de la escuela en la actual sociedad argentina
- la necesidad de renovar el flujo y distribución del gasto educativo
- las nuevas formas de gestión educativa y la “valiosa capacitación y profesionalización” de nuestros docentes.

Para solucionar estos problemas, propone tomar como ejemplos a imitar la experiencia de países como Inglaterra, Estados Unidos, El Salvador y Chile que aplicaron modelos de reforma educativa descentralizadora (descentralización entendida no en el sentido de un traspaso de las escuelas a los niveles provinciales como ha ocurrido en nuestro país. sino en una “verdadera transferencia de poderes y responsabilidades hacia aquellas”). Imitando a estos países, Argentina podrá “romper el aislamiento de los establecimientos educativos dotando a los docentes de mayores márgenes de autonomía en las decisiones, y lograr una mayor eficiencia en la asignación y administración de los recursos del sistema⁶¹”.

Las experiencias que más se subrayan son la Estados Unidos, en tanto que aplicó el modelo de las “charter schools”, y “ha permitido revertir muchas situaciones de inequidad e ineficiencia”; y la de Chile, y su sistema de escuelas autogestionadas⁶².

Según esta fundación “las tendencias mundiales nos llevan hacia la descentralización de la gestión escolar, dándole a las escuelas el poder y la autonomía necesarias para gestionar las decisiones más importantes dentro de la organización que hoy se encuentra en manos del poder central.”

61 Para más información ver: Grupo Sophía (1999) La Escuela Protagonista, Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

62 Las escuelas de autogestión son establecimientos educativos de carácter gratuito, organizados y administrados con financiamiento público y en función de la demanda. Esta información fue tomada de: “Puntos fundamentales de la agenda educativa. Miguel, Mercedes (coord.) (2003)” Documento de trabajo: Puntos fundamentales de la agenda educativa. Un aporte para la reforma”

Vemos aquí como la descentralización aparece en las publicaciones del Grupo Sophía como “la única solución” posible para atacar el problema de la educación, y como lo que “dará mayor poder de decisión y autonomía a las escuelas a través del financiamiento de la educación, a través de la demanda, de la creación de incentivos por performance, de la generación de competencia entre las escuelas, de la delegación de responsabilidades, de la participación real de los directivos, maestros, padres y alumnos.”⁶³

Para lograr una descentralización “eficiente” y asegurar una “igualdad de oportunidades”⁶⁴ frente a la educación, se plantea la necesidad de una reforma principalmente en: el sector docente, en tanto es una figura clave del sistema que requiere de incentivos, y en el financiamiento educativo, a fin de “hacerlo más eficiente y equitativo.”

A partir de esta propuesta, el Grupo Sophía no sólo propone introducir la lógica de la gestión privada al sector público, sino que además promueve la importancia de apoyar a la educación privada: “este modelo de escuelas autónomas presenta la ventaja de ser un sistema que combina las características de la escuela pública con las ventajas propias del sistema abierto de mercado”⁶⁵. Descentralizar implica aquí “libertad de elegir”.

En líneas generales hemos observado que, al igual que las fundaciones anteriormente analizadas, el Grupo Sophía adopta un rol de “experta” en la temática educativa y se presenta como aquella que está capacitada para ofrecer la mejor solución a los problemas que ella señala como relevantes. Esta actitud también se evidencia cuando sugiere que sean “organismos externos” los que evalúen la calidad

63 Esta información fue tomada de: Miguel, Mercedes (coord.) (2003) “Documento de trabajo: Puntos fundamentales de la agenda educativa. Un aporte para la reforma”.

64 Grupo Sophía (2001) Educación y Pobreza: El Desafío de la Igualdad. Publicación de la Fundación Grupo Sophía.

65 Esta información fue tomada de: Cámpora, Camila; Gándara, Gloria; Ortiz, Constanza; Sánchez Zinny, Gabriel (h); Trapaglia Carlos (1996) “Hacia una escuela con mayor autonomía. Descentralización de la Educación Primaria Común en la Capital Federal”. Publicación de la Fundación Grupo Sophía.

de la educación, dado que le está adjudicando a las organizaciones de ese tipo cierta imparcialidad que, como ya dijimos anteriormente, éstas no tienen.

Respecto del concepto de participación, si bien observamos que en sus propuestas afirman trabajar para generar una mayor intervención de los padres y jóvenes en el sistema educativo, esta fundación no se dirige a ellos a través de su página web. A decir verdad, sus destinatarios parecerían ser sectores del gobierno, docentes y empresarios. Por otra parte, su concepción de la participación parecería estar más asociada a recibir opiniones y sugerencias que a generar un espacio de discusión, ya que a través de su link “participar” sólo se permite “enviar comentarios”.

Al igual que FIEL, cuando el Grupo Sophía hace referencia a los padres y alumnos y a la necesidad de fomentar su participación, observamos que utiliza expresiones en su discurso propias de la lógica del mercado en la educación. Un ejemplo de ello es el uso del término “consumidores de la educación” para referirse a los ciudadanos.

A diferencia de FIEL y Fundación Gobierno y Sociedad, el Grupo Sophía publica cada año un Informe de Gestión⁶⁶ que expresa los importes totales recibidos a través de donaciones, a la vez que señala los importes totales que destina a gastos generales. Sin embargo, consideramos que esta información es muy escasa y poco específica dado que no aclara cuáles son las empresas que financian sus proyectos y qué monto exacto reciben de cada una de ellas. Tampoco hacen público cuál es el importe que reciben por parte del Estado ni qué cantidades exactas destinan a la organización de los seminarios, el pago de salarios, etc.

3.4.4. CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento)

CIPPEC es una fundación privada sin fines de lucro cuya misión es “trabajar por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas”. Para ello, se propone analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento de Argentina.

Concentra sus esfuerzos en mejorar el acceso a los servicios públicos esenciales y la calidad de los mismos, especialmente los de salud, justicia y educación, que considera “fundamentales para garantizar que todos los argentinos tengan las mismas oportunidades de desarrollo personal” y en “contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas fundamentales para el desarrollo de nuestro país”. Los valores sobre los que enfatiza son la transparencia, la responsabilidad fiscal y la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

CIPPEC participa directamente en el diseño e implementación de políticas públicas, asesora al gobierno, y difunde información sobre el funcionamiento del Estado, con el objetivo de “permitir a la ciudadanía familiarizarse, entender, pensar y evaluar cómo trabajan los distintos poderes”, y “promover la rendición de cuentas de los representantes a los representados”.

Su estructura está conformada por 5 áreas: Política Educativa, Política Fiscal, Política de Salud, Transparencia, y Justicia. Actualmente cuenta con 8 Documentos de trabajo y más de 10 Libros publicados, de los cuales sólo uno pertenece al área de política educativa.

66 Al respecto, creemos fundamental aclarar que si bien al momento de realizar este análisis el Informe de Gestión se encontraba publicado en la página web de esta fundación, durante el mes de abril de 2005 tras realizarse una actualización del sitio web en su conjunto el mismo fue retirado de la página.

Específicamente desde el área de “Política Educativa”, se propone “fortalecer al Estado nacional y a los Estados provinciales en su relación con la sociedad civil y en sus capacidades institucionales para desarrollar políticas educativas que mejoren la equidad y la calidad de la educación, haciendo de ella un medio fundamental de transformación social.”

En líneas generales, al igual que las anteriores fundaciones analizadas, CIPPEC se muestra como una institución con un equipo altamente calificado, capaz de proponer las mejores soluciones para mejorar el sistema educativo actual. Los objetivos que se propone desde esta área son:

- Promover la implementación de políticas educativas justas, viables, de calidad y de largo plazo, como parte de un plan integral de gobierno, partiendo de este conocimiento de los casos provinciales y mediante la comparación sistemática de experiencias.
- Promover la participación y la organización ciudadana en forma crítica y activa ante la situación y las políticas de los gobiernos provinciales en materia educativa.
- Promover el apoyo del Estado a las experiencias educativas alternativas que se funden sobre la pedagogía social, la innovación crítica, el cooperativismo y la atención de los sectores excluidos de la población.
- Realizar aportes que contribuyan de forma concreta al mejoramiento de la situación de los niños, niñas y jóvenes en situación de exclusión social, especialmente en lo concerniente al cumplimiento efectivo de sus derechos.
- Promover la generación de alianzas y redes institucionales entre escuelas, institutos de formación docente y ONG´s locales “a fin de involucrar a la sociedad civil en la definición de las políticas educativas provinciales”.

- Crear foros de discusión educativa en las comunidades locales “para que los ciudadanos sean quienes identifiquen sus necesidades educativas y realicen los correspondientes reclamos, propuestas y controles a los gobiernos provinciales”.
- Diseñar y promover la implementación de políticas educativas contra las desigualdades sociales en los sistemas educativos provinciales a fin de defender los derechos de la infancia y adolescencia en riesgo e integrarlos en un proyecto común que respete sus diferencias.

Los temas fundamentales sobre los cuales esta área basa sus investigaciones son:

- La situación político educativa de las 24 provincias argentinas desde 1993 en adelante:
 - los efectos de la reforma educativa.
 - el nuevo rol regulador del Estado.
 - los efectos de la incorporación de mecanismos de mercado en el ámbito de la educación.⁶⁷
 - Las desigualdades educativas desde la perspectiva comparada de las 24 jurisdicciones.
- Las escuelas públicas autogestionadas como una experiencia alternativa “que permite replantear el sentido de la educación.”⁶⁸
- Los servicios descentralizados de educación.
- Los derechos de la infancia y adolescencia en riesgo.

67 Realiza actualmente estudios en el conurbano bonaerense a fin de dilucidar el nuevo rol regulador del Estado, así como las particularidades que adoptan la oferta y la demanda educativa en los distritos de General San Martín y Vicente López.

68 Esta afirmación fue tomada Rivas, Axel (2003) “Documento N°3: Las miradas políticas de la educación provincial. Análisis de una encuesta a los actores políticos de la educación en las 24 jurisdicciones argentinas”. Publicación de CIPPEC.

- Las escuelas conveniadas en la Provincia de Buenos Aires como una opción para disolver la frontera público- privado.

En relación a estas temáticas, señala dos tipos de problemas fundamentales.

- Las grandes desigualdades que afectan el acceso y la calidad de los servicios brindados a los niños y jóvenes de nuestro país.
- La existencia de 24 sistemas educativos, como consecuencia de la transferencia de las escuelas del gobierno nacional a las provincias que influye en las desigualdades dentro y entre los propios sistemas.

Para llevar a cabo sus análisis, parte de un diagnóstico similar al de las anteriores ONG´s analizadas. Sin embargo, si bien al igual que aquellas CIPPEC apoyó hacia los años `90 la aplicación de la Ley Federal de Educación, hoy en día afirma que la misma no dio los resultados esperados y que, por el contrario, “la distancia entre las provincias argentinas -y las diferencias dentro de ellas mismas-, creció durante esta última década consolidando la inequidad en la distribución de la riqueza.”

Por otra parte, comparte con ellas su visión del Estado como un aparato ineficiente, y la necesidad de “un Estado fuerte y dinámico, que garantice cabalmente el derecho a la educación en todo el país.” A estas conclusiones arriba a partir de un estudio que viene realizando desde 2001 sobre la práctica política de la educación en cada una de las 24 jurisdicciones del país. Este proyecto, que parecería ser el más importante del área,⁶⁹ tiene por objetivo relevar qué políticas educativas se

69 Como parte de la culminación de este proyecto, en el mes de marzo de 2005 el departamento de Política educativa lanzó una publicación electrónica denominada “Estados de la educación”, sobre las políticas educativas a nivel nacional y provincial que se propone conectar a los diversos sectores que trabajen en cuestiones educativas.

concretaron en las diferentes provincias como consecuencia de la Ley Federal de Educación, bajo qué condiciones y con qué resultados.

A raíz de esta investigación, sugiere la necesidad de “dinamizar” el sistema educativo a través de la aplicación de un sistema de escuelas autogestionadas⁷⁰ al que considera “una verdadera opción en tanto que demuestra mejores logros en el rendimiento de sus alumnos.”

Al igual que las otras fundaciones analizadas, CIPPEC considera que el Estado debería limitarse a “crear una normativa, generar espacios de intercambio con las escuelas tradicionales y supervisar a las escuelas experimentales, y dejar que las propuestas provengan de la propia comunidad. La propuesta apunta a “consagrar un espacio educativo público no estatal” que esté financiado por el Estado (garantizando la gratuidad para los alumnos) y gestionado por los educadores.”⁷¹

Los dos problemas que señala como intrínsecos al aparato estatal son la falta de transparencia en el manejo de la información y los recursos públicos, y la falta de orden y planificación en la ejecución de las políticas educativas. Para enfrentarlos propone, como primera medida, crear una instancia gubernamental (a la manera de una agencia u observatorio social) independiente políticamente del Poder Ejecutivo (se recomienda la participación de organismos internacionales como UNESCO, OEI y UNICEF en su conformación) y con consenso de las provincias, que realice un seguimiento de la situación educativa de las mismas⁷².

Por otra parte, sugiere diseñar propuestas de política educativa “para la equidad y la calidad” y crear un “nuevo sistema de subsidios a la educación privada”.

70 Esta información fue tomada de Llinás Paola y Rivas Axel (2003) “Documento de Trabajo N°3: Las escuelas experimentales de Tierra del Fuego. Sentidos y condiciones de una propuesta alternativa”. Publicación de CIPPEC. Allí se describe el origen y desarrollo de las escuelas experimentales en la ciudad de Ushuaia y se presentan los inicios de la experiencia en la localidad de City Bell, provincia de Buenos Aires, y sus fundamentos, la creación de la primera escuela experimental municipal y los factores que hicieron posible su expansión.

71 En sintonía con esta propuesta, realizó la auditoría, la orientación y el seguimiento de la experiencia de las escuelas autogestionadas en San Luis, desarrollado en Convenio con el Ministerio de Educación de la provincia entre los años 2000 y 2002. Para ampliar esta información ver CIPPEC (2002) “Libertad para crear. De la autogestión escolar a la auditoría estatal”. Publicación de CIPPEC.

72 Información obtenida Kweitel, Mercedes (Coord.) (2003) “Documento de Trabajo N°2: Análisis fiscal de los servicios descentralizados de educación y de salud en Argentina”. Publicación de CIPPEC

Además considera que hay que crear un sistema de medición de la equidad educativa que ponga en la agenda del Estado nacional y de los Estados provinciales “la importancia de implementar un seguimiento sistemático y permanente de las desigualdades educativas entre las provincias y dentro de ellas.”

Si bien CIPPEC no cuenta con publicaciones que analicen las políticas aplicadas en otros países, podemos afirmar que los países que está tomando como ejemplos a imitar son aquellos que actualmente cuentan con modelos de educación de autogestión escolar, tales como Estados Unidos o Chile. Esta afirmación se fundamenta en base a su reivindicación del modelo de las “charter school” que impulsó, diseñó e implementó en la provincia de San Luis junto a la Fundación Gobierno y Sociedad y el Ministerio de Cultura y educación de la provincia⁷³.

Al igual que las otras fundaciones analizadas, CIPPEC recibe apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM), y financia sus proyectos con aportes de empresas privadas, organismos nacionales e internacionales y del Estado⁷⁴. Si bien es una de las pocas ONG´s analizadas que publica anualmente en su página web un informe de “rendición de cuentas,”⁷⁵ el mismo presenta números totales y porcentajes que poco dicen sobre los importes exactos recibidos de cada uno de sus donantes e invertidos en las diferentes áreas. Al igual que el Grupo Sophía este informe no detalla cuáles son las empresas y organismos que financian cada uno de sus proyectos, así como tampoco hace público cuál es el monto que reciben por parte del Estado.

73 Esta información fue tomada del Proyecto "Escuelas Autogestionadas de San Luis: auditoría, orientación y seguimiento de la experiencia", a cargo de la oficina CIPPEC-San Luis y desarrollado en Convenio con el Ministerio de Educación de San Luis. Junio 2000-Diciembre 2002.

74 Esta información resulta algo confusa dado que CIPPEC afirma recibir aportes el gobierno municipal y provincial, pero no aclara a qué provincia y municipio se refiere.

75 Durante el año 2004, asegura que el origen de los mismos provino de un 7% de cooperación internacional, 6% de organismos estatales nacionales, 12% de organismos privados y 75% de organismos filantrópicos (para fines específicos); y de un 63% de donaciones individuales, y el 37 % de donaciones de empresas (para fines específicos).

En este sentido, creemos que esa falta de información se contradice claramente con la necesidad de transparencia que pregona CIPPEC a través de su página web.

En relación a sus públicos, creemos que si bien esta fundación afirma la importancia de aumentar la participación ciudadana, de trabajar para incluir a los ciudadanos, promover su involucramiento en el monitoreo de la educación en las provincias y en sus foros de discusión educativa “para que sean ellos mismos quienes identifiquen sus necesidades educativas y realicen los correspondientes reclamos, propuestas y controles a los gobiernos”, no queda claro de qué forma los ciudadanos pueden participar y acceder a algún espacio de discusión e intercambio de opiniones.

Por otra parte, consideramos que CIPPEC no construye a los ciudadanos en su conjunto como interlocutores de su discurso. Creemos que a través de su página web y del tipo de publicaciones que realiza se dirige principalmente a especialistas en cuestiones educativas, funcionarios del gobierno y las provincias, organismos nacionales e internacionales, ONG´s, docentes y alumnos.

Al igual que las otras ONG´s analizadas, observamos que CIPPEC utiliza en su discurso ciertas categorías de análisis propias del mercado, tales como la “oferta educativa” y la “gestión de la educación”.

3.4.5. ACDE (Asociación Cristiana De Empresas)

ACDE es una organización privada sin fines de lucro cuya misión es “ayudar a los dirigentes de empresa a vivir de manera coherente su vocación emprendedora y su fe cristiana”. Sus objetivos son constituirse en un ámbito de análisis y reflexión de la temática empresarial, y en un espacio de acción al servicio del bien común, colaborar con los dirigentes de empresas “para desarrollar culturas empresarias basadas en el

respeto, la participación y la promoción de las personas”, y promover la difusión y aplicación de la doctrina social de la Iglesia en la sociedad.

Los principales valores a través de los cuales esta fundación se define a sí misma son “la ejemplaridad, integridad y coherencia interna y externa en el desarrollo de las actividades.”

Su estructura se conforma principalmente a partir de 8 comisiones: educación, finanzas, ética, área de economistas, comunicaciones, área de formación, transformación de la cultura y ACDE Joven. Si bien ACDE no tiene un equipo de técnicos dedicados a llevar a cabo investigaciones, invita a especialistas en las temáticas de su interés y afines a sus ideas, a que expongan su visión en las diferentes charlas y seminarios que periódicamente organiza. De estos eventos, también participan funcionarios del gobierno y representantes de algunas ONG´s tales como FIEL, CIPPEC, Grupo Sophía, IDEA, Asociación Conciencia, FORES, el Foro del Sector Social, la Fundación de Tucumán, la Universidad Austral y la Fundación Gobierno y Sociedad.

Como consecuencia de la falta de publicaciones y documentos de trabajo para llevar a cabo nuestro análisis, el mismo se basó en el estudio de algunos artículos escritos por los directivos de la fundación, y de ciertas desgrabaciones de charlas ofrecidas en la fundación por especialistas en el campo educativo, que nos permitieron poder establecer cuáles son las temáticas en las que se enfatiza, y comprender cuál es su visión respecto de las políticas educativas.

En líneas generales, la comisión de educación se propone contribuir al mejoramiento de la educación a través de la participación del sector empresario a la luz de los valores cristianos y universales. La comunidad empresaria es vista como uno de los componentes de la sociedad que ha desarrollado un gran caudal de conocimiento en métodos y herramientas para la gestión de las organizaciones y la generación de riqueza, y como un sector que es necesario poner en relación con el

sector conformado por docentes y profesionales de distintas disciplinas dedicados a la formación de los individuos.

Uno de sus objetivos principales es interesar al mundo empresario para que aporte sus conocimientos en la gestión de las organizaciones, apuntando a lograr “la modernización del gerenciamiento de la educación y una mejora de la relación resultados educativos / costos”. Para ello, esta comisión se propone

- Dar a conocer entre sus miembros las problemáticas educativas que considera relevantes en el país y el exterior.
- Divulgar “los modernos sistemas de gestión” de la educación pública con el objetivo de mejorar la calidad y la equidad de la misma.
- Difundir la formación en valores sociales y capacidades de gestión que permitan que la sociedad genere valor económico.
- Orientar y capacitar a profesores del nivel secundario y en menor medida a los docentes del nivel primario en cuestiones relacionadas con las organizaciones empresarias, la generación y el manejo del valor económico.
- Fomentar las pasantías como instrumento de inserción de los jóvenes en el mundo del trabajo.

Las principales temáticas sobre las que se discute en los diferentes eventos son:

- El impacto de la educación en el desarrollo económico del país. Cómo transformar la educación en una herramienta para el crecimiento del país
- La necesidad de difundir y poner en obra la descentralización educativa.
- Las escuelas públicas autogestionadas como una alternativa a la educación tradicional.

- La problemática de la educación católica “en la actual sociedad pluralista”
- El empresario como motor de una mejor educación en Argentina.
- Las capacidades que hoy se requieren para ingresar en el mundo del trabajo.
- La calidad de la educación en la escuela secundaria y en la universidad
- La responsabilidad de los medios de comunicación en la educación argentina.

Al igual que las anteriores fundaciones analizadas, ACDE parte de un diagnóstico que considera “inconvenientes”⁷⁶ las intervenciones del Estado en nuestra realidad económica, y señala la necesidad de observar las tendencias mundiales a la hora de diseñar las políticas nacionales de educación, tendencias que desde su punto de vista promueven una “mayor autonomía de los establecimientos educativos y una mayor participación de los miembros de la comunidad local que lo rodea”.

Los países que toma como modelos paradigmáticos y referentes a imitar son Chile y Brasil. El primero, porque “duplicó su inversión educativa en los últimos 15 años, aumentó el equipamiento en las escuelas, duplicó el salario de los maestros, mide resultados, da incentivos, y ha privatizado buena parte de sus escuelas.” Además, porque desarrolla actualmente “importantes programas que permiten asegurar la universalidad de la escuela secundaria, sumados a programas de sólido trabajo en los sectores públicos y privado, creándose incentivos de gestión y calidad”.

Brasil, por su parte, si bien es considerado por esta fundación como uno de los países más inequitativos del mundo, es valorado porque es un país que “está logrando un avance muy importante en sus indicadores sociales”⁷⁷.

Al igual que los países más desarrollados, ACDE sugiere implementar un fuerte proceso de medición de los establecimientos educativos, “sobre todo si vamos a darles mayor autonomía”. Para poder medir, evaluar y comparar la educación “deben existir

76 Esta afirmación fue tomada de Simona, José María (2002) “Estrategias para el desarrollo de una empresa competitiva y un país sustentable”. Publicación del ACDE.

77 Esta información fue tomada de: Forteza, Jorge (2002) “Estrategias para el desarrollo de una empresa competitiva y un país sustentable”, Buenos Aires. Artículo publicado por ACDE

datos acerca de sus resultados, que sean discutidos en la comunidad local, pero que a la vez sean públicos y transparentes para que la gente pueda entender cómo está funcionando”⁷⁸.

Las principales discusiones en torno al campo educativo se plantean cómo lograr una universidad “eficaz y equitativa”, de qué manera convocar a los jóvenes a que estudien en nuestro país, y cómo participar en el intercambio mundial de talentos y de conocimientos para así “vender servicios de educación al mundo” y favorecer la competitividad del país. En este sentido, considera que “la educación debe ser utilizada como una “herramienta competitiva y un camino hacia la equidad. “

Afirma además que la deficiencia educativa de nuestro país limita la competitividad de la empresa y el desarrollo de un país sustentable. “El déficit en educación, ya sea pública como privada, afecta a las condiciones de producción, gestión y comercialización de las empresas, y también repercute directamente en la dificultad para implementar cambios, introducir tecnología, y programas de competitividad que requieren la utilización de competencias que la gente no ha podido desarrollar, como ser los sistemas de gestión de calidad y metodologías industriales.”⁷⁹

ACDE es una institución que funciona en base a la contribución de sus socios y que además recibe apoyo económico de empresas y organismos internacionales. Si bien en su página web detalla cuáles son cada una de esas instituciones, no hace público cuáles son los importes recibidos de cada una de ellas, ni presenta una rendición de cuentas que explicita el destino de los mismos. Tampoco aclara si recibe aportes del Estado ni qué cantidades exactas destina a la organización de los seminarios, el pago de salarios, etc., lo que de alguna manera le quita transparencia frente a los ciudadanos.

78 Esta información fue tomada de: Forteza, Jorge (2002) “Estrategias para el desarrollo de una empresa competitiva y un país sustentable”, Buenos Aires. Artículo publicado por ACDE.

79 Información obtenida de: Pagani Luis: “Estrategias para el desarrollo de una empresa competitiva y un país sustentable”, Buenos Aires, 14 de Septiembre, 2002

Respecto del concepto de participación, y a diferencia de las demás organizaciones analizadas, ACDE no enfatiza en la necesidad de generar un espacio de discusión e intercambio con la sociedad civil en general, sino que se preocupa por abrir un espacio de participación e intercambio entre los sectores empresarios y a la comunidad docente.

Por otra parte, creemos que no construye a la sociedad civil como interlocutora de su discurso, sino que se dirige a sus socios, el sector empresario, las Organizaciones No Gubernamentales, los funcionarios del gobierno, profesionales, docentes y estudiantes.

3.4.6. SES (Sustentabilidad - Educación - Solidaridad)

La Fundación SES es una organización sin fines de lucro que se define como una institución educativa cuya visión de la educación se inspira en la Educación Popular. Se dedica a trabajar a nivel nacional en la temática de adolescentes y jóvenes con menos y menores oportunidades y concibe a la Educación como una herramienta indispensable para la generación de prácticas sociales y políticas transformadoras.

Su misión es “promover estrategias educativas sustentables tendientes a posibilitar una verdadera inclusión de estos jóvenes en la sociedad y detectar, construir en conjunto y transferir tecnologías que puedan ser adecuadas para resolver la problemática”. En líneas generales persigue los siguientes objetivos:

- Constituirse en una institución con liderazgo nacional y regional, con incidencia en las políticas públicas y en metodologías de escala vinculadas a los temas de inclusión juvenil.

- Aportar a la construcción de un proyecto nacional y regional de transformación, generando mayor conciencia y compromiso de los distintos sectores a partir de la consolidación y construcción de redes y articulaciones con la sociedad civil y con otros sectores con vocación similar y compartida.

La difusión de sus propuestas se realiza mediante la realización de Conferencias, mesas redondas, seminarios, cursos y talleres, y a través de su publicación digital "Revista La Lupa".

Su estructura consta de 7 áreas: Acción estratégica local, Acción estratégica nacional, Instituto SES, Comunicación, Desarrollo de Recursos y Relaciones Institucionales, Administración.⁸⁰ A diferencia de las otras ONG´s analizadas, SES es la única que se dedica exclusivamente a trabajar en el campo educativo, por lo tanto el diseño de las diversas áreas responde a un mismo objetivo.

A través del área Estratégica Nacional se propone incidir en las políticas públicas como herramienta de transformación de la situación de los adolescentes y jóvenes con menos oportunidades. Intenta crear oportunidades de inclusión educativa, económica y política de los jóvenes a través de la generación de ámbitos de reflexión-acción, la asociación con distintos niveles del Estado, y la implementación de campañas de sensibilización. Como criterio de trabajo, promueve la construcción de redes con otras organizaciones que elaboren propuestas similares y desarrolla los siguientes programas:

- La transformación de la educación media para los jóvenes
- La generación de nuevas oportunidades en el mundo del trabajo
- La promoción de espacios de participación juvenil en la construcción social

⁸⁰ Consideramos que la forma en que se comunica este punto en la página web del SES es bastante confusa, dado que si bien el link "Áreas" conduce a las aquí detalladas, el link "publicaciones" agrupa los trabajos según las áreas de "Educación", "Protagonismo Social", "Trabajo" y "Servicios". Sin embargo, no vuelve a hablarse de éstas últimas en ninguna otra página del sitio.

A través del área Estratégica Local busca generar incidencia a partir de hechos demostrables (como impulsar el “Desarrollo socio-educativo local”, una red articulada de organizaciones que trabajan la temática en cada una de las localidades involucradas.) Esta estrategia tiende a acompañar un proceso de fortalecimiento de distintos actores locales con la coordinación local de una organización social que denominada “Organización Nodo”, que va creando una serie de nuevas condiciones que modifican el escenario inicial respecto de la situación de los adolescentes y jóvenes en la localidad.

A partir de esta estrategia, la Fundación SES busca involucrar tanto a Organizaciones Sociales como a los otros actores locales que identifica como fundamentales: Organismos Públicos, Sistema Educativo, Empresas, Iglesias, Medios de Comunicación Social, Sectores Académicos, y se propone:

- Desencadenar a nivel nacional un proceso de inclusión social juvenil que permita mejorar la situación educativa, social, política y económica de los jóvenes y adolescentes con menos oportunidades.
- Lograr que los jóvenes con menos oportunidades tengan la formación necesaria para poder ejercer sus derechos de ciudadanía a través de la participación en espacios existentes y en otros por crear.
- Promover la creación y contribuir al desarrollo y posicionamiento de organizaciones sociales especializadas en el tema de adolescentes con menos oportunidades.
- Animar y potenciar la creación y el desarrollo de iniciativas de trabajo con adolescentes y jóvenes en la temática, tanto de organizaciones sociales como de los propios grupos de jóvenes.

- Contribuir al compromiso por parte de la sociedad civil y de sus distintos sectores (mundo empresario, académico, eclesial, gubernamental, etc.) respecto de la situación de los adolescentes y jóvenes con menos oportunidades.
- Diseñar, sistematizar, desarrollar y dar a conocer las distintas tecnologías de trabajo con adolescentes con menos oportunidades surgidas desde las prácticas, para posibilitar su posterior replicabilidad en otras regiones.
- Posicionarse como interlocutores calificados en los ámbitos donde se discute o aborda la temática específica, especialmente en los procesos de decisión de políticas públicas.
- Desarrollar metodologías y propuestas a nivel nacional que incidan en la construcción de políticas públicas en los ámbitos de educación, trabajo y juventud que permitan la inclusión de los jóvenes con menos oportunidades.

Las principales temáticas sobre las que se propone trabajar son:

- El desarrollo de prácticas educativas significativas con adolescentes y jóvenes con menos oportunidades
- La cantidad y calidad de oportunidades y posibilidades de ejercicio de derechos que esos actores transitan
- El rol de los jóvenes en la construcción de una sociedad más justa e incluyente.
- Qué significa incidir en políticas educativas
- Cuáles son los criterios de intervención educativa para una escuela sostenible.
- La calidad de la enseñanza, el nivel de deserción y de repitencia escolar.
- la retención escolar.
- El lugar de los sujetos en relación a su propio crecimiento.
- La promoción de la participación protagónica de los jóvenes.

- La inclusión social de adolescentes y jóvenes que viven en situación de pobreza. Diversas soluciones que se han venido desarrollando desde diferentes organizaciones de la comunidad y algunas escuelas.
- Las estrategias de acompañamiento, retención y apoyo escolar y pedagógico.

Para llevar a cabo sus análisis, parte de cierto cuestionamiento a la centralidad de las políticas educativas actuales y señala la falta de una verdadera participación de la sociedad en su diseño. Asegura que, “si bien con las medidas de los años `90 y las políticas de descentralización se alentó la participación de las ONG´s en todo el ciclo de los proyectos, y no sólo en su ejecución”, estas fueron “recluidas a un rol de ejecución microsocia de políticas públicas centralmente diseñadas.”

En este mismo sentido, hace una crítica a algunas ONG´s que “se acercan al Estado sólo con intención de obtener recursos para llevar adelante sus proyectos, y no para lograr juntos arribar a una solución a los problemas, y se propone “colaborar con los funcionarios públicos para fortalecer el protagonismo institucional del Estado, y no tratar de ocupar su lugar.”

En líneas generales sus propuestas de colaboración con el Estado sugieren:

- Llamar a todos los estamentos del ámbito educativo para desarrollar e implementar estrategias y socializar metodologías pedagógico-didácticas que promuevan los valores.
- Institucionalizar y legitimar espacios de participación (por ejemplo, foros educativos) intersectoriales vinculantes (cuyas conclusiones deban ser tenidas en cuenta por las autoridades) en el nivel local, regional y nacional, y recuperar los espacios existentes.

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

Al realizar el análisis de las publicaciones de esta fundación, observamos que SES no señala la experiencia de un país en particular como ejemplo a imitar. Sin embargo, es de destacar que, a diferencia de las otras ONG´s analizadas, trabaja conjuntamente con organizaciones de países latinoamericanos, a saber: México, Uruguay, Colombia, Perú, Guatemala, Bolivia, Paraguay, Chile y Brasil.

Si bien esta fundación tiene por objetivo, al igual que las otras ONG´s, incidir en las políticas educativas, podemos observar que su concepción de "incidencia" difiere claramente de la utilizada por aquéllas⁸¹. Para SES, incidir implica generar espacios de participación e inclusión y trabajar para construir una ciudadanía activa a fin de modificar las políticas públicas. Tiene que ver con generar actividades que fortalezcan y hagan visibles a los sectores excluidos y sus problemáticas.

81 Información tomada de: Krichesky, Marcelo (Coord.) "Las organizaciones de la sociedad civil y la incidencia en las políticas educativas en América Latina. Nuevos desafíos para emprendedores sociales de Organizaciones No Gubernamentales." Memorias del Encuentro Latinoamericano de Fellows de

Para SES, todos los sujetos que participan del hecho educativo deben ser reconocidos como protagonistas del mismo y no como meros beneficiarios o receptores de conocimientos. En este sentido, considera que la implementación de las políticas educativas “debe construirse junto a la población, a través de un genuino acercamiento de los gobiernos a las comunidades”, lo que supone un nivel de compromiso entre el Estado y la sociedad civil “que es necesario lograr para que los procesos de incidencia tengan un mayor impacto.”⁸²

A través de su sitio web ofrece la posibilidad de intercambiar opiniones a través de un foro de debate y discusión respecto de la realidad educativa, publicar anuncios, noticias, documentos, archivos y folletos digitales, a la vez que establecer una comunicación bidireccional con la fundación a través de mensajerías internas, *chat* o video conferencia.

Los destinatarios de sus propuestas son jóvenes y niños de bajos recursos. A través de su página apela a sectores del gobierno, ONG´s, empresas, docentes y alumnos a través de un discurso más sencillo que las anteriores organizaciones analizadas, y utiliza imágenes fotográficas de gente joven en varias de sus páginas.

Si bien en ella detalla que financia sus actividades gracias a donaciones de empresas, organismos internacionales y filantrópicos, y al apoyo del Estado Nacional y Provincial, no especifica el importe recibido por cada uno de ellos ni el destino de los mismos.

Al igual que la Fundación Gobierno y Sociedad ofrece la posibilidad de acceder a todas sus publicaciones de forma gratuita a través de su página web.

ASHOKA sobre Incidencia en Políticas Públicas. Buenos Aires, del 5 al 7 de Noviembre de 2003, Buenos Aires: Dunken.

82 Información obtenida del Seminario Latinoamericano “Protagonismo Social Juvenil: de beneficiarios jóvenes a jóvenes protagonistas” 8 y 9 de noviembre de 2001. Buenos Aires, Argentina.

3.5. Sintetizando

A partir del análisis de las seis ONG´s seleccionadas, pudimos arribar a algunas conclusiones. A fin de facilitar el trabajo, nos propusimos contraponer la Fundación SES a las demás organizaciones (FIEL, Fundación Gobierno y Sociedad, Grupo Sophía CIPPEC, y ACDE) en tanto que ésta muestra una lógica de incidencia en las políticas educativas que se diferencia claramente del resto.

Por un lado, pudimos observar que la mayoría de las ONG´s analizadas intentan incidir en las políticas educativas influyendo sobre las decisiones de las élites institucionales y los diferentes ámbitos de poder (ya sea el legislativo, ejecutivo o judicial), y entienden que esa incidencia implica una serie de acciones tales como llevar a cabo una interpretación de las políticas educativas, construir problemáticas e incorporarlas en la agenda pública, diseñar y formular políticas, implementarlas, y llevar a cabo funciones de monitoreo, evaluación o control de una política, entre otras.

La Fundación SES, en cambio, entiende que incidir implica generar espacios de participación e inclusión, y trabajar para construir una ciudadanía activa a fin de modificar las políticas públicas, y generar actividades que fortalezcan y hagan visibles a los sectores excluidos y sus problemáticas.

Veremos que otra de las diferencias entre la mayoría de las organizaciones y SES son las temáticas donde se pone el acento a la hora de analizar los problemas de la educación actual. Mientras las primeras, en líneas generales, se centran en el análisis de los servicios descentralizados de educación, las escuelas públicas autogestionadas como una experiencia alternativa a la educación tradicional, las experiencias internacionales de reforma educativa como ejemplos a imitar (a nivel latinoamericano todas miran a Chile, y a nivel mundial a Estados Unidos fundamentalmente), los beneficios de la educación privada en contraposición a la

pública, las políticas de evaluación como medio para generar elementos de control social y mejora de la gestión estatal; por otro lado, la Fundación SES tematiza acerca de la inclusión social de adolescentes y jóvenes que viven en situación de pobreza, la cantidad y calidad de oportunidades y posibilidades de ejercicio de derechos que esos actores transitan, la calidad de la enseñanza, el nivel de deserción y de repitencia escolar, y la promoción de la participación protagónica de los jóvenes.

Por otra parte, mientras las primeras suelen hablar de las ineficiencias del Estado y sugieren que éste no debería llevar a cabo funciones de gestión educativa, sino limitarse a determinar las políticas educativas, financiar las escuelas y ejercer un rol de controlador; la Fundación SES se limita a cuestionar la centralidad de las políticas educativas en relación a la falta de una verdadera participación de la sociedad a la hora de diseñarlas.

Como consecuencia de los temas en los que se focalizan, se observa además una conceptualización diferente del concepto de participación. Para la mayoría de las organizaciones, la participación se asocia, por un lado, a los padres de los jóvenes que deben ser “libres” de decidir qué educación quieren para sus hijos y se ven imposibilitados de hacerlo en las condiciones actuales de educación. Por otro lado, también se alude a este concepto cuando se habla del rol de las ONG´s en la sociedad y la “necesidad” de abrir para ellas un espacio de participación fundamentalmente en las decisiones relativas a cuestiones en las que el Estado parecería no llevar a cabo efectivamente su rol.

Además, ninguna de ellas suele hacer referencia a la participación de la comunidad en la discusión de las políticas públicas, a excepción de CIPPEC que es la única que se propone privilegiar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, creemos que no queda claro en su página web de qué forma genera esa participación de la ciudadanía.

Por otra parte, si bien la mayoría de alguna manera propone acercarse a la ciudadanía y ampliar su participación, creemos que el acceso a estas ONG´s es muy

limitado, tanto por el tipo de actividades que proponen (actividades que sólo llegan al conocimiento de un reducido sector de la sociedad) como por la especificidad del discurso que manejan.

Para SES, en cambio, participar significa implementar políticas educativas junto a la población, a través de un genuino acercamiento de los gobiernos a las comunidades, e implica concebirlas ya no como meros beneficiarios o receptores de conocimientos sino como protagonistas

En líneas generales, la mayor parte de las organizaciones apoyó la Reforma Educativa de los años `90. Sin embargo, ninguna de ellas considera que se hayan logrado los resultados esperados.

Todas las ONG´s analizadas reciben apoyo de organismos multilaterales de financiamiento, empresas nacionales e internacionales (aunque casi nunca aclara si es un apoyo económico) y donaciones particulares.

Pese a que todas hacen hincapié en la necesidad de un sistema más transparente, ninguna de ellas detalla qué importes recibe cada año de las diferentes empresas, del Estado y de organismos que financian sus proyectos. Tampoco especifican qué valores destinan a cada una de sus áreas, al pago de los sueldos o a la organización de eventos.

Grupo Sophía y CIPPEC son las únicas organizaciones que publican en su página web un documento de rendición de cuentas, aunque la información que brindan es escasa y generalmente ofrece porcentajes o importes totales.

Si bien todas estas fundaciones hablan de la educación en términos de equidad, CIPPEC, FIEL y Fundación Gobierno y Sociedad hablan a la vez de igualdad de oportunidades como si fueran términos con igual significado.

En general se observa que todas se muestran como organizaciones que piensan en los ciudadanos, que incorporan nuevas propuestas de gestión y participación de los ciudadanos, que cuentan con un equipo de técnicos expertos en

la temáticas capaces de proponer soluciones eficaces a los problemas por los que atraviesa el sistema educativo.

CONCLUSIONES

La preocupación que despertó la cuestión educativa en nuestro país con la implementación de la Reforma de los años `90, se evidenció en las últimas dos décadas con la visibilidad y el protagonismo cada vez más creciente de diferentes ONG´s de la Ciudad de Buenos Aires que se propusieron como objetivo contribuir a orientar la política educativa.

Si bien nuestro trabajo no nos permite evaluar cuántas han tenido algún tipo de incidencia en esa área, lo que sí podemos señalar es que han adquirido en los últimos años una gran influencia a través de la incorporación de nuevos temas a la agenda pública, el diseño de proyectos propios, la implementación de nuevas políticas, o bien monitoreando y evaluando la gestión del Estado. Esto se evidencia al comparar la agenda propuesta por estas instituciones con la promovida en estos últimos años por los gobiernos en el área educativa.

A partir del análisis de sus páginas web y sus publicaciones, hemos advertido que, si bien estas instituciones plantean la necesidad de una mayor participación de la sociedad civil en la definición del tipo de educación que quieren para sus hijos, la mayoría de ellas proponen un único modelo posible de reforma. Además, pudimos observar que se promueven como organizaciones capaces de ofrecer las mejores soluciones para remediar la crisis educativa actual. El tipo de proyectos que diseñan, la forma en que proponen realizar cambios a la política educativa, y la manera de posicionarse como “expertas” en la temática, son algunos indicios que nos han permitido confirmar esta hipótesis.

Ahora bien, ¿qué legitimidad tienen estas instituciones para ocupar ese rol? Hay una visión algo generalizada según la cual su legitimidad vendría dada por: a) su pertenencia a la sociedad civil, b) su “accountability” o responsabilidad frente ante la

sociedad, y c) su carácter “no gubernamental”. Sin embargo, pudimos observar que ninguna de estas tres explicaciones resulta del todo convincente.

a) A simple vista la particularidad de las ONG´s estaría dada por ser organizaciones que surgen de la sociedad civil, que nacen del “deseo de los ciudadanos organizados para hacerse oír”, y que trabajan en causas que consideran “necesarias y justas”. Nosotros nos preguntamos: ¿las políticas que las ONG´s analizadas proponen actualmente para modificar el sistema educativo son necesarias y justas para qué sector de la sociedad? ¿a quiénes representan? ¿quiénes las eligen? ¿quiénes controlan el uso que estas organizaciones hacen de los fondos obtenidos? ¿acaso están al tanto los ciudadanos de la existencia de estas instituciones y su influencia en la educación? ¿tienen pleno conocimiento acerca de quiénes conforman estas instituciones, y en qué los afectan los proyectos que ellas promueven?. Creemos que estas organizaciones no representan más que a un reducido sector de la sociedad, y que la información que se les brinda a los ciudadanos a los que “supuestamente se representa” es muy escasa.

b) Por otra parte, su legitimidad vendría dada por su posibilidad de poner en práctica un hacer responsable de las políticas públicas, y los beneficios de una mayor transparencia frente a los ciudadanos. Sin embargo, en la mayoría de las ONG´s analizadas esta no se verificó ni en la escasa rendición que hacen de sus cuentas, ni en la poca transparencia respecto de su financiamiento.

c) Por último, parecería estar dada por su carácter “no gubernamental”. Sin embargo, pudimos demostrar que este rasgo no implica independencia económica ni institucional. La mayoría de ellas recibe subvenciones por parte del Estado (aunque son pocas las que lo hacen público), y todas son financiadas por organismos multilaterales y empresas privadas. Esto nos lleva a preguntarnos en qué medida el apoyo económico de esos “patrocinantes” condiciona los proyectos y propuestas de las ONG´s en función de sus intereses.

En este sentido, coincidimos con James Petras cuando afirma que se ha construido una visión *naif* alrededor de las ONG's. Creemos que resulta fundamental que reflexionemos por un minuto en manos de quiénes estamos poniendo el futuro de nuestra educación, a quiénes estamos delegando esa responsabilidad, quizás sin saberlo, quizás ignorando que algunas de estas organizaciones están decidiendo sobre cuestiones que nos conciernen a todos.

Un dato que nos sorprendió a la hora de analizar dónde ponen el acento las organizaciones estudiadas, ha sido verificar que la gran mayoría de ellas comparten la misma visión respecto de la educación. No sólo comparten una afinidad con la lógica neoliberal que orientó la Reforma como respuesta a la crisis del modelo de Estado de Bienestar, sino que además sus propuestas de cambio son muy similares. A grandes rasgos proponen la creación de escuelas públicas autogestionadas como alternativa a la educación tradicional, la ampliación del proceso de descentralización educativa, la aplicación de políticas de evaluación a la calidad como medio para generar elementos de control social y mejora de la gestión estatal, entre otras.

Por otra parte, hemos podido observar una profunda creencia en las soluciones importadas de los países desarrollados y del mundo de las empresas que se imponen en la mayoría de estas instituciones como las mejores recetas a implementar.

En síntesis, si bien creemos que es importante que emerjan nuevas voces capaces de debatir acerca de qué tipo de educación queremos, y de proponer soluciones para enfrentar los actuales problemas que afectan a la educación de nuestro país, sostenemos que muchas de estas organizaciones están más preocupadas por lograr imponer sus proyectos que en generar verdaderos espacios de debate y participación de la comunidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Carlos H. (2003) Participación comunitaria en el programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN) de la Argentina: una asignatura en gran medida pendiente en González Bombal, Inés y Villar, Rodrigo (Comp.) (2003) Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas, Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Anderson, Gary en Narodowski Mariano, Nores Milagros y Andrada Myriam (Comp.) (2002) Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela, Buenos Aires, Granica.
- Banco Mundial (1996) Prioridades y estrategias para la educación. Estudio sectorial del Banco Mundial, Washington D.C.
- Barthes, Roland (1999) Mitologías. México: Siglo XXI Editores.
- Braslavsky, Cecilia (1983) La situación educativa heredada en 1983: apuntes para su diagnóstico, Buenos Aires: FLACSO, serie de documentos e informes de investigación.
- Bombarolo Félix, Pérez Coscio Luis y Stein Alfredo (1992) El rol de las organizaciones no gubernamentales en América Latina y el caribe, Buenos Aires: Ficong.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (1998) Lo Público No-Estatal en la Reforma del Estado, Buenos Aires: Editorial Piados.
- ——— (2000) La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana, Buenos Aires, Eudeba.
- Bustelo Graffigna, Eduardo (1998) "El abrazo. Reflexiones sobre las relaciones entre el Estado y los Organismos No Gubernamentales" en Revista de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Campetella Andrea, González Bombal Inés y Roiter Mario (2000) Definiendo el sector sin fines de lucro en Argentina, Buenos Aires: Nuevos documentos CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad). Área de sociedad civil y desarrollo social. Buenos Aires. Fuente: www.cedes.org
- ——— (2000) Historia del sector sin fines de lucro en Argentina, Buenos Aires: Nuevos documentos CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad). Área de sociedad civil y desarrollo social. Fuente: www.cedes.org
- Carli, Sandra (2001) "Comunicación, educación y generaciones. El problema de la transmisión cultural en la Argentina de fin de siglo" en Revista Alternativas, Buenos Aires, Centro de producción Educativa de la Universidad Nacional del Centro de la provincia de Buenos Aires, .Año XII. N°14.

- Coraggio, José Luis (1998) "Investigación educativa y decisión política. El caso del banco Mundial en América Latina" en Perfiles Educativos, CESU-UNAM. Tercera época.
- Ch' Aparicio, Pablo La nueva política educativa argentina de los '90 y la compleja relación entre trabajo, educación y juventud Fuente:http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro282/282_ii.pdf
- Dussel, Inés (2001) Los cambios curriculares en los ámbitos nacional y provinciales en la Argentina (1990-2000); elementos para su análisis. Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay: Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.
- Fairclough, N. (1989) Language and power, London y New York: Longman.
- ——— (1995) Critical discourse analysis: The critical study of language, London y New York: Longman.
- Feldfeber, Myriam (2000) "Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem" en Material utilizado por la cátedra Tenti Fanfani de "Sociología de la educación" de la facultad de Ciencias Sociales, UBA, año 2003.
- ——— (Comp.) (2003) Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal?, Buenos Aires: Noveduc.
- Fernández Lamarra, Norberto (2003) "La educación Superior Argentina en debate" IESALC-UNESCO. Ed. Eudeba.
- Filmus, Daniel (1994) El Papel de la educación frente a los desafíos de las transformaciones científico-tecnológicas" en "Para qué sirve la escuela, Buenos Aires: Tesis. Grupo editorial Norma. Buenos Aires.
- ——— (1995) "Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina" en Revista Iberoamericana de Educación. Número 12 – Educación y Gobernabilidad Democrática. Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)
- Follari, Roberto A (2003) Lo público revisitado paradojas del Estado, falacias del mercado en Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo, Buenos Aires: Noveduc.
- Foucault, M (1973) El orden del discurso, Buenos Aires: Tusquets.
- ——— (1979) Verdad y Poder en Microfísica del Poder, Madrid: La piqueta.
- Friedman, Milton y Rose (1980) Libertad de elegir. Hacia un liberalismo económico, Buenos Aires: Grijalbo.
- García Delgado, Daniel (2002) Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina. Primer congreso nacional de políticas sociales. Universidad Nacional de Quilmes y organizaciones de la sociedad civil y política social.

- Fuente: www.universia.com.ar/portada/actualidad/noticia_actualidad.jsp?noticia=1729
- Gentili, Pablo (1995) “¿Qué hay de nuevo en las formas de exclusión educativa? Neoliberalismo, trabajo y educación” en Revista Educação & Realidade, Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, v.20, n.1.
- ——— (1997) Adiós a la escuela pública. El desorden neoliberal, la violencia del mercado y el destino de la educación de las mayorías en GENTILI, Pablo (comp.) Cultura, política y currículo. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública, Buenos Aires: Losada.
- Ghioldi, Américo (1972) Política educacional en el cuadro de las ciencias de la educación, Buenos Aires: Losada.
- González Bombal Inés, Garay Candelaria y Potenza Fernanda (2003) Organizaciones de la sociedad civil y políticas sociales en la Argentina de los noventa. Buenos Aires: Publicación del CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad). Buenos Aires.
- Imen, Pablo (2003) “La estrategia del silencio”.
Fuente: <http://www.rcc.rcc.com.ar/accion/15-12-03/informe.html>
- Jenkins, Craig (1987) Nonprofit Organizations and Policy Advocacy. En Powell, Walter W. (ed). The Nonprofit Sector: A Research Handbook. New Haven: Yale University.
- Kerbrat -Orecchioni, C. (1986) La enunciación. De la subjetividad en el lenguaje, Buenos Aires, Hachette.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (1987) Hegemonía y estrategia socialista, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lechner, Norbert (1997) “Tres formas de coordinación social” en Revista de la CEPAL 61. Mes Abril.
- López, Néstor (2002) “Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad.” Versión reducida del documento “Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes de América Latina” elaborado junto a Juan Carlos Tedesco en junio de 2002.
Fuente: http://www.iipe-buenosaires.org.ar/pdfs/nlopez_educacionyequidad.pdf
- Lo Vuolo, R. ¿Una nueva oscuridad? Estado de bienestar, crisis de integración social y democrática, en R. Lo Vuolo y A. Barbeito. (1993) La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador, Buenos Aires: CIEPP/ Miño y Dávila.
- Morales, Carlos Antonio (1998) Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (1998) Lo Público No-Estatal en la Reforma del Estado, Buenos Aires: Piados.

- Navarro, Juan Carlos Las ONG´s y la prestación de servicios sociales en América Latina en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (1998) Lo Público No-Estatal en la Reforma del Estado, Buenos Aires: Piados.
- Paviglianiti, Norma (1993) "El derecho a la educación: una construcción histórica polémica" en Serie Fichas de Cátedra 101/6 Materia Política Educacional. Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Pecheuz, M (1978) Hacia un análisis automático del discurso, Madrid: Gredos.
- Petras, James: "Las dos caras de las ONG´s".
Fuente: <http://www.nodo50.org/hijos-madrid/articulos/doscaras.htm>
- Pineau, Pablo (1996) La escuela en el paisaje moderno. Consideraciones sobre el proceso de escolarización. En Cucuzza, Héctor (Comp.) Historia de la educación en debate, Buenos Aires: Miño y Dávila editores.
- Pini, Mónica (2003) Escuelas charter y empresas: Un discurso que vende, Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, Colección Laborado.
- Petras, James (2000) Las dos caras de las ONG´s.
Fuente: <http://www.nodo50.org/pchiapas/variados/documentos/petras-ong.htm>
- Puiggrós, Adriana (1995) Volver a educar. El desafío de la enseñanza argentina a finales del siglo. Buenos Aires, Ariel.
- Racovschik, Gustavo (2003) "La educación en Argentina. El diálogo ya no es una opción política" en Ideas. Revista de cultura socialista, Año 2, No. 63. Mes Octubre. Córdoba, Argentina.
- Roiter Mario, Rippetoe Regina y Salamon Lester M (2000) Descubriendo el sector sin fines de lucro en Argentina: su estructura y su importancia económica. Nuevos documentos CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad). Área de sociedad civil y desarrollo social. Fuente: www.cedes.org
- ——— (Comp.) (2000): Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina, CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad). Fuente: www.cedes.org
- Tedesco, Juan Carlos (2000) "Actuales tendencias en el cambio educativo Taller Lineamientos para una política de Desarrollo Profesional de la Docencia" Santiago de Chile. Fuente: <http://www.iipe-buenosaires.org.ar/pdfs/Actuales.pdf>
- Tedesco J, C y Tenti Fanfani, E (2001) La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y Particularidades. (Borrador para la discusión), Buenos Aires: -IPE-UNESCO
- Tenti Fanfani, Emilio: (1994) "Del Intelectual Orgánico al Analista Simbólico" en Revista de ciencias Sociales Nro. 1, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Thompson, Andrés (comp.) (1995) Público y Privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina, Buenos Aires: UNICEF / LOSADA.

- Tiramonti, Guillermina (2001) Modernización educativa de los ´90 ¿el fin de la ilusión emancipadora? FLACSO ARG, Temas Grupo Editorial S.R.L.
- — (2003): Estado, educación y sociedad civil: una relación cambiante en: Emilio Tenti Fanfani (comp.) Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso, Buenos Aires: IIPE- UNESCO, Editorial Altamira.
- Torres, Rosa María (1998) “La alfabetización infantil en el contexto de las nuevas políticas educativas: una visión desde América latina”, Buenos Aires: Lectura y vida. Fuente: http://www.fronesis.org/rmt_libros_ponencias.htm
- Verón, Eliseo (1998) La semiosis social. Fragmentos de una teoría de la discursividad, Barcelona: Gedisa.
- ——— (1980) Discurso, poder, poder del discurso. Anais de primeiro colóquio de Semiótica, Rio de Janeiro: PUC/ Edições Loyolario de Políticas Públicas.
- Vior, Susana (2002) E. Reforma y deterioro educativos en Revista Le Monde Diplomatique, Edición Cono Sur Número 34.
- González Bombal, Inés y Villar, Rodrigo (Comp.) (2003) Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas. Buenos Aires: Libros del Zorzal
- Voloshinov, V (1976) El signo ideológico y la filosofía del lenguaje, Buenos Aires: Nueva Visión,
- Wodak, R. y Meyer, M. (2003) Métodos de análisis del discurso, Barcelona: Gedisa.

Documentos de las ONG´s analizadas:

FIEL

- Bour, Enrique A. (1992) “Documento de Trabajo N° 38: La descentralización de la educación superior”.
- Cousinet, Graciela (2000) “Documento de Trabajo N° 66: Una Educación para el Siglo XXI. La Evaluación de la calidad de la Educación
- FIEL (2000) Una Educación para el Siglo XXI, propuesta de Reforma.
- ——— (2002) Una educación para el Siglo XXI. El caso argentino y otras experiencias internacionales.
- Nicholson, María (2000) “Documento de Trabajo N° 67: Una Educación para el Siglo XXI. La Práctica de la Evaluación de la Calidad de la Educación. Experiencia Argentina e Internacional”

Fundación Gobierno y Sociedad

- Cicioni, Antonio (1998) "Documento 7: El movimiento de las charter schools. Una amenaza y una oportunidad para la educación pública argentina.
- Cossa, Ricardo D. "Determinants of Schooling Attainment in Argentina: An Empirical Analysis with Extensions to Policy Evaluation"
- Fiszbein, Ariel "Institutions, Service Delivery and Social Exclusion: a Case Study of the Education Sector in Buenos Aires".
- Morduchowicz, Alejandro; Marcón, Atilio; Iglesias, Gustavo; Andrada, Myrian; Pérez, Javier; Campán, Victoria y Duro Luisa "La Educación Privada en la Argentina: Historia, Regulaciones y Asignación de Recursos Públicos".
- Narodowski, Mariano (1999) "Documento 24: Hiper regulación de la escuela pública y desregulación de la escuela privada. El caso de los "consejos de convivencia" en la ciudad de Buenos Aires".
- ——— (1999) "Cuaderno 6: Varias respuestas a diez objeciones efectuadas a las "escuelas públicas autogestionadas. Un aporte al debate en la argentina".
- ——— y Nores, Milagros (2000) "Documento 31 ¿Quiénes quedan y quiénes salen? Características socioeconómicas en la composición de la matrícula en las escuelas públicas y en las escuelas privadas en la argentina.
- ——— y Andrada, Myriam (2000) "Documento 36: Segregación socioeconómica y regulaciones en el sistema educativo argentino.
- ——— y Nores, Milagros (2001) "Socioeconomic segregation with (without) competitive education policies. a comparative analysis of Argentina and Chile".
- ——— "Documento 37: Segregación socioeconómica en el sistema educativo argentino. Elección de escuela sin ´vouchers´".
- ——— y Nores, Milagros; Manolakis, Laura. (2001) "Documento 48: Políticas educativas de las nuevas tecnologías de la información. aprendiendo a partir de Hispanoamérica y la argentina".
- Repetto, Fabián (Coord.) (2001) "Documento 57: Transferencia educativa hacia las provincias en los años ´90: un estudio comparado".

Grupo Sophía

- Cámpora, Camila; Gándara, Gloria; Ortiz, Constanza; Sánchez Zinny, Gabriel (h);

Trapaglia Carlos (1996) "Hacia una escuela con mayor autonomía. Descentralización de la Educación Primaria Común en la Capital Federal".

- Grupo Sophía (1998) "Autonomía escolar: Qué opinan los docentes".
- ——— (1999) "La Escuela Protagonista".
- ——— (2002) "Nuevas tecnologías en el sistema educativo argentino: Una reforma impostergable".
- Miguel, Mercedes (coord.) (2003) "Documento de trabajo: Puntos fundamentales de la agenda educativa. Un aporte para la reforma"

CIPPEC

- CIPPEC (2003) "Documento N°1: El desafío de un presupuesto educativo para todos" en PROYECTO Las provincias educativas. Estudio sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas.
- Kweitel, Mercedes (Coord.) (2003) "Documento de Trabajo N°2: Análisis fiscal de los servicios descentralizados de educación y de salud en Argentina"
- Llinás Paola y Rivas Axel (2003) "Documento de Trabajo N°3: Las escuelas experimentales de Tierra del Fuego. Sentidos y condiciones de una propuesta alternativa".
- Oiberman, Irene (Dir.) (2004) "Documento de Trabajo N°4: Los Estados provinciales frente a las brechas socio-educativas: Una Sociología política de las desigualdades educativas en las provincias argentinas" Fondo de Investigaciones Educativas PREAL.
- Rivas, Axel (2003) "Documento N°2: Mirada comparada de los efectos de la reforma educativa en las provincias. Un análisis de los resultados y de la dinámica política de la nueva estructura de niveles en las provincias a 10 años de la Ley Federal de Educación".
- Rivas, Axel (2003) "Documento N°3: Las miradas políticas de la educación provincial. Análisis de una encuesta a los actores políticos de la educación en las 24 jurisdicciones argentinas".
- Veleda, Cecilia (2003) "Documento de Trabajo N°1: Mercados educativos y segregación social. Las clases medias y la elección de la escuela en el conurbano bonaerense" en Programa Sociología política de las desigualdades educativas.

ACDE

- Forteza, Jorge (2002) "Estrategias para el desarrollo de una empresa competitiva y un país sustentable", Buenos Aires.

- Etcheverry, Jaim “Educar para el trabajo”
- Pagani, Luis (2002) “Estrategias para el desarrollo de una empresa competitiva y un país sustentable”.
- Simona, José María (2002) “Estrategias para el desarrollo de una empresa competitiva y un país sustentable”.
- Tedesco, Juan Carlos (2002) “Estrategias para el desarrollo de una empresa competitiva y un país sustentable”.
- Zamagni, Stefano (2002) “Economía social de mercado”. Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de Bologna, Italia.

Fundación SES

- Krichesky, Marcelo (Coord.) “Las organizaciones de la sociedad civil y la incidencia en las políticas educativas en América Latina. Nuevos desafíos para emprendedores sociales de Organizaciones No Gubernamentales.” Memorias del Encuentro Latinoamericano de Fellows de ASHOKA sobre Incidencia en Políticas Públicas. Buenos Aires, del 5 al 7 de Noviembre de 2003, Buenos Aires: Dunken.
- SES (2001) “Construyendo con los jóvenes desde organizaciones comunitarias. Sistematización de experiencias: algo está pasando con los jóvenes”. Serie de Cuadernillos.
- ——— (2001) “Experiencias de construyendo vínculos, criterios de intervención educativa para una escuela sostenible. Estudio exploratorio de casos desde una propuesta de elaboración colectiva”.
- ——— (2001) “Anexo de experiencias de construyendo vínculos, criterios de intervención educativa para una escuela sostenible. Estudio exploratorio de casos desde una propuesta de elaboración colectiva”.
- ——— Seminario latinoamericano "Resiliencia: más que jóvenes en busca de oportunidades"
- ——— (2001) “Protagonismo Social Juvenil: de beneficiarios jóvenes a jóvenes protagonistas” Publicación del seminario latinoamericano 8 y 9 de noviembre de 2001. Buenos Aires.
- ——— “Construyendo con los jóvenes desde organizaciones comunitarias. Principales aportes para el desarrollo de prácticas educativas significativas con adolescentes y jóvenes con menos oportunidades”
- ——— “Estrategias educativas de trabajo con adolescentes y jóvenes con menos oportunidades”.