

Nota de trabajo #90 (1 de octubre de 2024)

Reflexiones necesarias antes de revisar el Pacto Educativo

Autor: Darwin Caraballo

Las Notas de Trabajo son instrumentos que utiliza el Equipo Técnico de EDUCA a la hora de investigar sobre un determinado tema vinculado a la educación. Las Notas de Trabajo constituyen insumos fundamentales para posiciones institucionales reflejadas en productos publicables de la institución. Las Notas de Trabajo no necesariamente comprometen la opinión de la institución ni de los miembros de su Junta Directiva.

El pasado 30 de septiembre tuvo lugar una nueva Asamblea Plenaria del Pacto Nacional para la Reforma Educativa. El presidente del Consejo Económico y Social (CES), Rafael Toribio, despejó formalmente algunas dudas, a nuestro juicio, generadas con muy poco fundamento, que expresaron destacados actores del ecosistema educativo dominicano. En efecto, cuando el Presidente de la República Luis Abinader convocó a la sociedad dominicana a pactar por la calidad y la despolitización de la educación, lo hizo en todo momento desde la plataforma del actual Pacto para la Reforma Educativa, vigente hasta 2030. No había otra posibilidad. El Presidente había suscrito en 2014 los 118 compromisos que integran el Pacto cuando todavía no ocupaba ningún cargo público. Más tarde, ya como Presidente en funciones, en marzo de 2022, asumió el liderazgo de una de las asambleas plenarias anunciando que: *“Nuestra presencia aquí es la muestra de nuestro compromiso con la educación y con el apoyo de los partidos firmantes del Pacto Nacional de para la Reforma Educativa. Repito y reitero que nuestro gobierno está comprometido con el Pacto”*, como bien lo recuerda un documento presentado por el CES durante la plenaria.

Han transcurrido más de 10 años desde la firma del Pacto y, con sinceridad, se debe decir que, si bien ha habido avances en una buena parte de los compromisos allí plasmados, los objetivos fundamentales aún no se han alcanzado. Las coberturas en primera infancia y la educación media superior están lejos todavía de los niveles deseados de universalización, mientras que,

en materia de calidad, se han alcanzado victorias pírricas. Al mismo tiempo, el único compromiso explícitamente reconocido como irrenunciable (4.2.1), respecto del cumplimiento del calendario escolar, se ha incumplido en múltiples ocasiones, representando para el país un costo superior a los RD\$760 millones por día de curso no dictado, según estimaciones realizadas por EDUCA.

Por lo tanto, al intento de revitalizar este instrumento debe precederle un ejercicio de reflexión que permita echar luz sobre aquellos aspectos de fondo que han impedido, una vez más, a la sociedad dominicana alcanzar su anhelo de más y mejor educación, transcurridos 10 años de vigencia de este pacto político y social. Sin ánimo de concluir con una lista exhaustiva, a continuación, comparto un conjunto de consideraciones que, a nuestro juicio, son más imprescindibles que necesarias.

1. El consenso no es sinónimo de unanimidad

El concepto de consenso ha sido central en los procesos de toma de decisiones colectivas, especialmente cuando se trata de pactos o acuerdos que involucran a múltiples sectores. En la República Dominicana, la Ley de Estrategia Nacional para el Desarrollo de 2012 estableció la creación de tres pactos clave: el educativo, el eléctrico y el fiscal. El legislador buscaba que esos pactos representaran acuerdos entre actores diversos para definir políticas públicas de largo plazo capaces de impulsar el desarrollo del país.

El Pacto Educativo es un ejemplo destacado de cómo se han llevado a cabo estos procesos de consenso en el país. Luego de 9 meses de discusión y de amplios espacios de participación local, y de escuchar todas las voces, incluidas las de niños y estudiantes, se arribó a 118 compromisos. No obstante, la experiencia de su implementación ha revelado numerosos desafíos y aprendizajes que pueden servir de referencia para futuros acuerdos. En este sentido, es importante reflexionar sobre los mecanismos que permiten alcanzar consensos y, más aún, sobre las condiciones necesarias para garantizar su sostenibilidad a largo plazo.

Una de las principales lecciones aprendidas en el proceso del Pacto Educativo es la confusión que a menudo existe entre los términos "consenso" y "unanimidad". Es crucial entender que el consenso no implica necesariamente la ausencia total de discrepancias, sino más bien la capacidad de llegar a una decisión a través del consentimiento de la mayoría de los actores involucrados, aunque algunos no estén completamente de acuerdo. En otras palabras, el consenso se refiere a un proceso en el que se busca el mayor acuerdo posible, pero no requiere que todas las partes compartan exactamente el mismo punto de vista.

En el caso del Pacto Educativo, esta distinción no siempre fue comprendida, lo que llevó a que ciertos actores ejercieran una desmedida capacidad de veto, alterando el equilibrio en el proceso de toma de decisiones. Esto ocurrió incluso cuando la totalidad de las organizaciones firmantes, salvo uno o dos casos, estaban de acuerdo en avanzar. De esta experiencia surge la necesidad de establecer reglas claras que definan con precisión lo que se entiende por consenso, evitando así malentendidos que puedan retrasar o bloquear las intenciones de las amplias mayorías.

Como consecuencia de una imprecisa comprensión del alcance del concepto de consenso, un número relevante y central de acuerdos quedaron por el camino en la formulación original del Pacto.

Por lo tanto, se entiende como fundamental que la revisión del Pacto no confunda la búsqueda de un acuerdo amplio con la exigencia de unanimidad, ya que esto nuevamente obstaculizaría gravemente la capacidad de llegar a soluciones viables en un tiempo razonable. Si bien el consenso debe ser inclusivo y respetuoso de las diferencias, también debe permitir que se tomen decisiones a pesar de algunas divergencias, siempre y cuando se alcance un acuerdo soportado en amplias mayorías.

2. Resolver el dilema de la representatividad

El segundo punto clave de reflexión está relacionado con el concepto de representatividad. Un dilema que surge en cualquier proceso de búsqueda de consensos es quién tiene derecho a participar en la toma de decisiones y a quién representan los actores involucrados. En el siglo XXI, las democracias están evolucionando hacia modelos que demandan una mayor participación ciudadana, desafiando el modelo tradicional de representación política que prevaleció en el siglo XX. Claramente, los partidos políticos ya no son los únicos canales a través de los cuales las sociedades expresan sus demandas.

En este nuevo contexto, es necesario cuestionar quiénes son los actores que participan en los procesos de construcción de consensos y cómo se determina su representatividad. ¿Debe basarse en su poder económico, su capacidad de influencia política o su representatividad social? ¿Importa la idoneidad técnica de la institución o de su vocero como fuente de legitimidad para participar?

El equilibrio entre la legitimidad otorgada por el conocimiento técnico y la otorgada por la representatividad institucional es uno de los retos más relevantes en estos procesos. ¿Cómo garantizar que las decisiones tomadas sean técnicamente sólidas sin comprometer el principio democrático de la representatividad? Este es un dilema que requiere una reflexión profunda y una revisión de los mecanismos actuales de participación.

Luego de dirimir qué organizaciones están invitadas a sentarse a la mesa, ¿Cómo definir al delegado o vocero que las representa? ¿Qué hacer cuando cambian los representantes y sus intervenciones se contradicen entre sí o son contrarias a las posiciones públicas conocidas de la organización a la que dice representar el representante?

3. La sostenibilidad de los consensos depende de un efectivo régimen de consecuencias

Un aspecto central de cualquier pacto o acuerdo es su sostenibilidad en el tiempo. El proceso de construcción de consensos no debe limitarse ni considerarse logrado con la firma de un documento. El verdadero reto comienza una vez que el acuerdo entra en vigor y diversas situaciones ponen a prueba la efectividad del instrumento. La experiencia del Pacto Educativo muestra que, aunque se llegó a un acuerdo formal, una buena cantidad de los compromisos asumidos no han sido cumplidos por las partes involucradas.

Este problema no es exclusivo del Pacto Educativo. También se observa en otros pactos nacionales y acuerdos internacionales. Cuando los compromisos se incumplen, a menudo se debe a la falta de un régimen efectivo de consecuencias que estimule a los actores a cumplir con su palabra, en la medida en que sus acciones contrarias al espíritu de lo comprometido no tienen costo alguno; ni moral, ni económico, ni institucional, ni reputacional.

En este sentido, antes de revisar y retomar las discusiones para relanzar el Pacto para los próximos años, es necesario definir y acordar mecanismos de penalización ante aquellas organizaciones que incumplan con lo pactado. Sin resolver este requerimiento, todo el trabajo que se incurra —que siempre será costoso en tiempo y construcción de acuerdos— puede, una vez más, ser en balde.

Los incumplimientos reiterados no solo debilitan el Pacto en sí, sino que también erosionan la confianza en los procesos de consenso, lo que puede socavar las bases mismas de la dimensión participativa de la democracia.

4. No hay veeduría posible sin financiamiento y sin estrategia de comunicación

Para garantizar que los consensos sean sostenibles, es fundamental contar con sistemas efectivos de veeduría. Esta debe ser independiente y contar con las herramientas metodológicas necesarias para evaluar de manera objetiva el grado y nivel de cumplimiento de los acuerdos. Además, debe tener la capacidad de emitir informes técnicos con credibilidad, de modo que sus observaciones sean aceptadas por todas las partes involucradas.

Una veeduría también debe empoderar a la ciudadanía para que juegue un papel activo en el proceso de rendición de cuentas. La ciudadanía debe estar informada sobre los compromisos adquiridos y contar con los medios necesarios para exigir su cumplimiento. Para ello, es necesario diseñar estrategias de comunicación eficaces que permitan que la información llegue a todos los sectores de la población, especialmente en formatos entendibles para aquellos más vulnerables, que a menudo son los más afectados por el incumplimiento de los acuerdos. La tecnología puede jugar un papel clave en este aspecto. Estas herramientas pueden facilitar la participación ciudadana y hacer que la veeduría sea más accesible para todos.

Sin embargo, también es importante que la veeduría cuente con un presupuesto adecuado, ya que los procesos de calidad, como cualquier otro, requieren recursos suficientes para ser implementados de manera efectiva. Continuar con esfuerzos de veeduría sin los recursos mínimos necesarios y sin los grados de libertad para investigar el cumplimiento de cada compromiso terminará siendo poco más que un mero montaje.

5. La necesidad de un enfoque flexible y adaptativo

Un último punto de reflexión clave para el éxito de cualquier pacto es la necesidad de un enfoque flexible y adaptativo. Las condiciones sociales, políticas y económicas cambian con el tiempo, lo que significa que los acuerdos alcanzados en un momento dado pueden volverse obsoletos o insuficientes para enfrentar nuevos desafíos. En este sentido, es fundamental que los pactos cuenten con mecanismos de revisión y actualización periódica que permitan ajustar los compromisos en función de las circunstancias cambiantes.

El Pacto Educativo no es una excepción. Si bien se han logrado algunos avances, la realidad del sistema educativo dominicano en 2024 es muy distinta de la de 2014, cuando se firmó el Pacto. La pandemia de COVID-19, por ejemplo, ha tenido un impacto profundo en la educación en todo el mundo, y la República Dominicana no ha sido la excepción. Las brechas en acceso, calidad e inclusión educativa se han ampliado, lo que exige respuestas más urgentes y adaptadas a esta nueva realidad.

Por lo tanto, es necesario que la revisión del Pacto incluya una evaluación de las lecciones aprendidas durante los últimos 10 años, identificando las áreas donde los compromisos no se han cumplido o han quedado desactualizados. Además, debe diseñarse un plan de acción para ajustar las metas y estrategias en función de las nuevas prioridades del país, garantizando que el Pacto siga siendo un instrumento relevante y eficaz para el desarrollo educativo.