

PRESENTACIÓN

POLÍTICAS EDUCATIVAS EN TIEMPOS DE CAMBIO. ACTORES, PROGRAMAS E INSTITUCIONES EN URUGUAY Y LA REGIÓN

Nicolás Bentancur y María Ester Mancebo*

1. El análisis de las políticas educativas como políticas públicas

El presente número temático de la *Revista Uruguaya de Ciencia Política* se centra en el análisis de una temática de indudable relevancia tanto para la agenda pública como para la indagación científica, como lo son las políticas educativas.

Académicamente la cuestión educativa es objeto de estudio de múltiples disciplinas, con perspectivas que ocasionalmente aparecen en forma pura y muy frecuentemente se entrecruzan, en intentos más o menos exitosos de comprender distintos aspectos de la educación. Además de la Pedagogía, la Didáctica y la Psicología de la Educación, tratan de capturar la complejidad de este fenómeno multidimensional la Historia de la Educación, la Filosofía, la Antropología, la Sociología de la Educación, la Economía de la Educación y también la Ciencia Política.

Si a grandes rasgos la Sociología de la Educación tiende a privilegiar la vinculación de los desempeños académicos con las condiciones sociales de base y la Economía de la Educación se ocupa de la medición de insumos, productos y resultados educativos, el foco de la Ciencia Política está constituido por las políticas educativas consideradas en su carácter de políticas públicas.

Varias son las definiciones posibles de las políticas públicas en educación. Se puede decir que constituyen el conjunto de líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente implementadas por la autoridad educativa en el ámbito de su competencia. También se puede afirmar que las políticas educativas son las acciones o inacciones (siempre que haya comportamiento intencional) en el campo educativo, que se resuelven en decisiones de una autoridad con competencia legal en la materia, pero además involucran a múltiples actores sociales y políticos en su ciclo (agenda, formulación, implementación, evaluación). Este último tipo de definición presenta como nota distintiva un apartamiento con respecto a las concepciones formalistas del accionar estatal, típicamente asociadas al estudio de disciplinas como el derecho público y la administración pública. Para la Ciencia Política en particular – y para las Ciencias Sociales en general – las políticas públicas no son solamente un acto de autoridad, sino también un proceso complejo y plural, con múltiples actores públicos y privados envueltos en relaciones de cooperación, competencia y/o conflicto, cada uno de ellos dotados de distintos recursos para incidir en las decisiones públicas (legales, económicos, cognitivos, simbólicos, etc.). Asimismo, este enfoque sustantivo no se agota en la toma de decisiones sino que comprende todo el decurso de las

* Docentes e investigadores especializados en Políticas Educativas del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. Correos electrónicos: nicobent63@gmail.com y memancebo@gmail.com

políticas públicas, incluyendo las transformaciones sobre el entorno social que ellas puedan generar.

En definitiva, las políticas educativas siempre son “hipótesis de trabajo” porque se interviene en el campo educativo en función de las causas que se entiende están en el origen del problema, de acuerdo a las perspectivas y diagnósticos disponibles y a las reglas de juego imperantes en una sociedad específica y en un momento histórico determinado.

Las miradas sobre las políticas educativas, entonces, capturan un amplio arco de determinantes y variables, entre las cuales la Ciencia Política privilegia las relativas a los diseños institucionales, las configuraciones de poder, las identidades y preferencias de los actores más significativos, las líneas de acción ensayadas y los procesos de las políticas.

A su vez, las políticas educativas responden a un doble movimiento de influencias supranacionales y de condicionantes domésticas. En ese entendido, en esta obra se presta atención a su situación y evolución en cuatro países de la región (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) de manera de inscribir a los casos nacionales en una perspectiva más amplia y, al mismo tiempo, iluminar las variables que particularizan cada experiencia.

2. Las políticas educativas en la región: muchas interrogantes, pocas certezas

En los años noventa América Latina vivió una verdadera “ola” de reformas educativas. Prácticamente todos los países latinoamericanos emprendieron sendos programas de transformación de sus sistemas educativos, con ejes comunes como lo fueron las políticas de calidad y equidad, las políticas de formación docente y el *aggiornamento* de los modelos de gestión. Ciertamente los países exhibieron especificidades nacionales en las líneas de política priorizadas y también en las modalidades de procesamiento de las reformas. Pero el momento histórico favoreció los procesos de transferencia de políticas entre los países y estuvo signado por el “optimismo técnico”: los actores “reformistas” estaban convencidos que el cambio educativo era no sólo posible, sino que además podía rendir frutos en el corto plazo en la medida en que estuviera sustentado en sólidas bases de conocimiento científico sobre el campo educativo. Tal fue el mensaje transmitido a la ciudadanía y a las élites políticas.

El panorama actual en la región es completamente diferente. Frente al “optimismo técnico” ha cobrado preeminencia una suerte de “incertidumbre informada”: el diagnóstico sobre la situación educativa de cada uno de los países latinoamericanos es muchísimo más completo y riguroso que el existente a comienzos de los noventa, y por ende, deja de manifiesto sus zonas grises. Pero -simultáneamente- hay muchas más preguntas que respuestas respecto a cómo avanzar en educación.

Y ello ocurre en instancias de cambios políticos significativos en la región, que aparecen dotados de cierta legalidad: en la primera década del siglo XXI, los cuatro países que son objeto de análisis en esta obra asistieron a la llegada al gobierno nacional de coaliciones, partidos o sectores que en todos los casos representaron, en términos relativos, un corrimiento hacia la izquierda con respecto al posicionamiento ideológico de quienes le precedieron. Y en todas estas variantes de expresiones políticas de izquierda, progresistas o populares, la educación ocupa un espacio central en su imaginario y en sus proyectos de construcción de sociedades desarrolladas y más integradas, con una mejor distribución del ingreso y un ejercicio pleno de los derechos ciudadanos, económicos y sociales.

La distancia entre aquella “incertidumbre informada” y esta revalorización de la función política y social de la educación genera un malestar que se extiende desde los actores con mayores responsabilidades en el área hacia sectores cada vez más amplios de la sociedad a quienes se les promete un futuro mejor a través de la vía educativa pero, simultáneamente, son crecientemente enterados sobre las carencias del sistema. En ese contexto, los gobiernos progresistas han tenido dificultades para construir una utopía educativa que sirva como norte al conjunto de acciones gubernamentales, involucre activamente a los actores que operan en educación y entusiasme a la ciudadanía. Indudablemente ha habido reformas en materia de legislación escolar en numerosos países de América Latina y las leyes han tendido a convertirse en verdaderas “hojas de ruta” para los actores y particularmente para las autoridades, en torno a concepciones orientadoras como el derecho a la educación. Pero sabido es que el cambio educativo no puede ser asimilado al cambio legal, tiene pre-condiciones específicas que deben presentarse a nivel macro (el sistema en su conjunto) y micro (escuelas). También se han ensayado nuevas estrategias de políticas y se han reorientado otras precedentes, pero sería muy audaz sostener que llegan a constituir un conjunto homogéneo y articulado con densidad suficiente para responder a demandas objetivas y subjetivas relacionadas con la educación.

La incertidumbre a la que hacemos mención refiere a los contenidos de las políticas educativas, con preguntas como las siguientes: ¿Qué medidas deben aplicarse para avanzar hacia la universalización de la educación media? ¿Cuáles son los instrumentos más efectivos para asegurar la inclusión educativa? ¿Qué líneas de política contribuirían a transformar radicalmente la formación de los docentes? ¿Cómo estimular la calidad de la enseñanza impartida por los establecimientos educativos y el aseguramiento de estándares deseables de desempeño institucional? Preguntas éstas que no encuentran respuestas unívocas.

Pero también aparecen grandes dudas en el plano institucional de las políticas. Por citar algunas: ¿Bajo qué modalidades pueden procesarse iniciativas legitimadas política y socialmente, pero también eficaces? Si la descentralización no es la panacea -como lo mostraron las reformas de los '90s.- ¿cómo deben enfrentarse los problemas asociados al exceso de centralización de los sistemas educativos? ¿En qué medida y en qué contextos la autonomía de los centros asegura un mejor desarrollo educativo? ¿Qué reglas de juego podrían instaurarse en la profesión docente para garantizar los derechos de los trabajadores y, simultáneamente, favorecer la “rendición de cuentas” del sistema educativo a la ciudadanía? ¿Cuál es el nivel de la inversión educativa necesaria para posibilitar la transformación de la enseñanza, y cuáles son los mecanismos aptos para maximizar sus retornos sociales?

Varios de estos tópicos cardinales, precisamente, son los abordados por el conjunto de artículos que componen esta publicación.

3. Ejes y contenidos de este número

Del complejo entramado de las políticas educativas de los países de la región, en este número temático se han priorizado cuatro ejes de análisis: el de la política y las políticas educativas, el de la gobernanza del sector educación, el referido a las políticas de educación

media en clave de igualdad de oportunidades y, finalmente, el eje de los recursos financieros y su papel en el desarrollo de las políticas educacionales.

En el primero de ellos se procura determinar la incidencia de las variables propiamente políticas en la determinación de la orientación de las políticas educativas, en referencia a los casos nacionales de Chile y Uruguay. En ese marco, Cox ofrece un recorrido sobre las primeras dos décadas de políticas educativas en Chile tras la reinstauración del sistema democrático (“Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010”), atendiendo tanto a su contexto político como a su contenido y resultados. Al final del mismo, rescata la noción de “procesos de aprendizaje”, ruta de *path dependence* explicativa tanto del itinerario de continuidad y transformaciones bajo los gobiernos de una coalición de centroizquierda, como también de un creciente pragmatismo en la entonces oposición de derecha, que se plasma en los niveles de consenso hoy existente entre ambas fuerzas políticas sobre el rol regulador y pro-activo del Estado en educación.

En el trabajo titulado “La permanencia de escuelas de bajo rendimiento crónico en el cuasimercado educativo chileno”, Corvalán y Román reparan sobre un fenómeno específico de ese sistema: la captación y retención de un número significativo de estudiantes chilenos por escuelas de esa categoría, a pesar de existir hace más de tres décadas un cuasi mercado educativo que ofrece alternativas a sus familias. Como resultado de una investigación realizada en cinco comunas urbanas, encuentran entre las variables explicativas la conformidad de esas familias con dichos establecimientos, su desconocimiento de los resultados de las evaluaciones de aprendizaje y los costos financieros que deberían afrontar por enviar a sus hijos a colegios más lejanos. Estos factores desvirtúan los fundamentos y objetivos de la política de libre elección de escuela, piedra basal del modelo educativo chileno.

En el tercer artículo sobre la política y las políticas de educación Bentancur realiza un mapeo de la educación uruguaya actual, atendiendo a su marco normativo, a los diagnósticos y propuestas disponibles, y a los posicionamientos y perspectivas de sus protagonistas (“Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores”). De ese escenario extrae como principales cuestiones controversiales los modelos de gobierno de la educación, las estrategias de construcción de las políticas educativas, las distintas concepciones sobre los fines de la educación y el protagonismo a otorgar al Estado y a las familias en las decisiones. Por ello, asevera que la conformación actual del terreno de las políticas educativas nacionales evidencia obstáculos pronunciados para la promoción de las transformaciones de porte que son reclamadas desde múltiples esferas.

El segundo eje profundiza en la gobernanza educativa, término que se utiliza en referencia a las nuevas modalidades de conducción del sector educativo en contextos en los cuales la elaboración e implementación de las políticas educativas supone la interacción de múltiples actores e instituciones con peso político propio, con relaciones de tipo horizontal y mecanismos de coordinación variados entre el Estado y la sociedad civil, las organizaciones corporativas, los sindicatos, la sociedad civil y también las organizaciones transnacionales.

Contribuyen a la comprensión de esta temática dos artículos surgidos de una misma investigación realizada en el marco del *Global Development Network* con el título “La prestación de servicios públicos en la educación básica: arreglos institucionales, gobernanza y resultados educativos en Chile y Uruguay”.

En su artículo “Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay” Mancebo propone un modelo analítico en el que se distinguen tres dimensiones complementarias: la diversificación de los actores, el rol del Estado, y el interjuego entre Estado, sociedad civil y mercado. El trabajo muestra cómo el grado de centralización/descentralización y el tipo de financiamiento y provisión del servicio han operado como factores clave en el mantenimiento de la clásica modalidad burocrático-jerárquica en Uruguay y la instalación de una modalidad de gobernanza de mercado en Chile.

Por su parte, en “La gobernanza educativa y los incentivos docentes: el caso de Chile y de Uruguay” D. Vaillant estudia los incentivos docentes como un factor de peso en la conformación de la gobernanza de los sistemas educativos. Parte del estado del arte sobre esta temática que ha venido ganando centralidad en el debate educativo en la región, presenta indicios que cuestionan que los incentivos docentes redunden indefectiblemente en forma positiva en la calidad educativa y alerta respecto a la importancia de considerar cuidadosamente los contextos específicos a la hora de diseñar y aplicar políticas de incentivo docente.

El eje sobre las políticas de educación media y la igualdad de oportunidades combina dos vectores de política educativa de enorme relevancia. Un primer vector incluye las líneas de acción dirigidas específicamente a un nivel educativo, el secundario, que está en crisis en la región latinoamericana y también en el mundo porque en él se han instalado múltiples tensiones: de ser históricamente un ciclo propedéutico para la educación superior, la educación secundaria quiere hoy aunar -a menudo en forma poco auspiciosa- la misma preparación para los estudios terciarios con la formación para la vida, la preparación para el trabajo, la formación para la convivencia ciudadana, entre otros fines. El segundo vector considera las líneas de política orientadas por un principio, el de equidad educativa, concepto éste que no es unidimensional y hoy confluye con la noción más amplia -y, por momentos, ambigua- de inclusión educativa.

En “Las políticas para el nivel secundario en Argentina: ¿hacia una educación más igualitaria?” Gorostiaga se apoya en la Ley de Educación Nacional y en diversos documentos oficiales para mostrar que en los últimos años las políticas educacionales se han propuesto igualar las posibilidades de éxito de los estudiantes en el nivel secundario. Sin perjuicio de tales fines explícitos, el artículo plantea las dificultades encontradas para avanzar efectivamente hacia la reducción de las brechas de recursos y oportunidades educativas existente entre los distintos sectores sociales.

Por su parte, Fernández y Alonso se adentran en el nuevo paradigma de la inclusión educativa. En su texto “Dos modelos de inclusión educativa: PAC y FPB en Uruguay 2007-2011”, los autores describen las características del Programa de Aulas Comunitarias y del Programa de Formación Profesional Básica, dos iniciativas gestadas durante el primer gobierno de izquierda para enfrentar el agudo problema de exclusión que enfrenta Uruguay en su ciclo medio. A partir del análisis del marco institucional y el modelo pedagógico-organizacional aplicados en el PAC y FPB se sostiene una interpretación del tipo *path dependence* sobre la génesis y el cambio institucional en el campo educativo.

El cuarto eje y último eje de este número temático se centra en los vínculos entre el financiamiento y los requerimientos y resultados educativos. Uno de los artículos (“Relações intergovernamentais nas políticas de educação básica no brasil: a assistência da união aos governos subnacionais em foco”) aborda esta cuestión considerando la relación

entre los aportes del gobierno federal y la educación a cargo de los estados y municipios, en un país federal como Brasil. Farenzena pasa aquí revista a las obligaciones asignadas por la legislación al gobierno federal e identifica las principales políticas de asistencia financiera, para fundamentar luego la insuficiencia de los recursos otorgados para garantizar una mayor justicia escolar, en términos de igualdad de acceso, de oportunidades y de resultados educativos.

Cerrando la compilación, Patrón y M. Vaillant se preguntan en qué medida los recursos financieros importan para obtener buenos resultados educativos. En su artículo, titulado “Presupuesto y logros educativos: claves para entender una relación compleja. El caso uruguayo” revisan una asunción extendida en nuestro medio, según la cual hace varios años se estarían destinando niveles relativamente altos del presupuesto a educación y, como contrapartida, sólo se habrían obtenido logros modestos. Tras una fundamentada exposición en la que cuestionan la real significación de los montos asignados, concluyen resaltando la necesidad de matizar las visiones extremas sobre la evolución del sistema educativo uruguayo y la necesidad de tener presente que el objetivo de equidad es necesariamente costoso en recursos cuando se atiende a un alumnado heterogéneo.

Considerados en su conjunto, estos artículos ayudan a delinear tanto la situación y las perspectivas educativas en esta parte del continente americano, como el estado del arte sobre varios temas relevantes en materia de políticas educativas. Confiamos, por ende, que esta publicación se traduzca en una contribución positiva para calificar el debate público sobre los problemas educativos y para alimentar nuevas indagaciones académicas sobre los mismos.