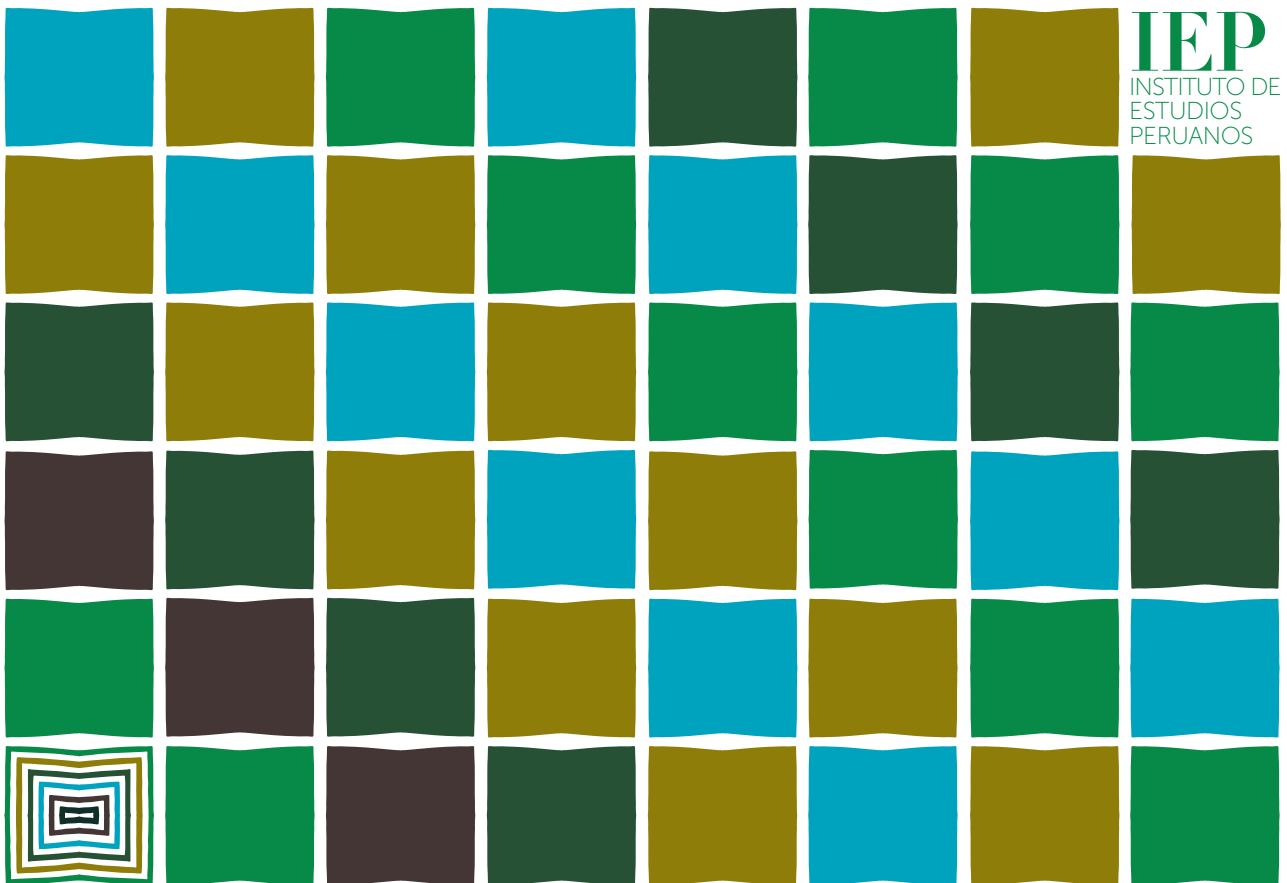


Ricardo Cuenca

PROCESOS POLÍTICOS Y CAMBIOS EDUCATIVOS EN AMÉRICA LATINA

UNA CUESTIÓN ESTRUCTURAL



Ricardo Cuenca

PROCESOS POLÍTICOS Y CAMBIOS EDUCATIVOS EN AMÉRICA LATINA: UNA CUESTIÓN ESTRUCTURAL

Documento de Trabajo N.º 288

Este documento es resultado de la convocatoria interna para publicación de Documentos de Trabajo, realizada por la Dirección de Investigaciones del IEP entre mayo y agosto de 2022.

© Instituto de Estudios Peruanos, IEP
Horacio Urteaga 694, Lima 15072
Central telefónica: (51-1) 200-8500
Web: <www.iep.org.pe>

Libro electrónico de acceso libre disponible en:
<<http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/9>>

ISBN: 978-612-326-181-8
Depósito legal: 2022-08388

Documento de Trabajo-288 (ISSN 1222-0356)
Serie: Educación, 25

Corrección: Oscar Carrasco
Diagramación: Erick Ragas
Registros: Yisleny López
Coordinación editorial: Odín del Pozo

Cuenca, Ricardo

Procesos políticos y cambios educativos en América Latina: una cuestión estructural. Lima, IEP, 2022.
(Documento de Trabajo, 288. Educación, 25)

WD/ 06.02.01/E/25

1. POLÍTICA; 2. EDUCACIÓN; 3. REFORMA EDUCATIVA; 4. POLÍTICAS EDUCATIVAS; 5. GOBERNABILIDAD;
6. AMÉRICA LATINA



Introducción.....	5
La educación como hecho político.....	8
La noción hegemónica de calidad educativa.....	11
La intergubernamentalidad y la intersectorialidad en los sistemas educativos.....	13
La comunidad educativa como actor político.....	16
Discontinuidad o vulnerabilidad: reflexiones finales.....	19
Bibliografía.....	21



Introducción*

La discontinuidad de las reformas y políticas educativas en América Latina es una preocupación que en los últimos años ha cobrado especial interés en la academia. Aun cuando se trata más de intuiciones que de registros sistemáticos, una de las explicaciones más extendidas para dicha discontinuidad es un aspecto que caracteriza al contexto político de la región: el vaivén de regímenes políticos, aparentemente disruptivos.

Razones para suponerlo existen si analizamos las trayectorias de los Gobiernos latinoamericanos. En efecto, durante los primeros años de la década de los ochenta, muchos países de la región encontraron en el paquete de recomendaciones del neoliberalismo una alternativa viable para atender la crisis política y económica que amenazaba la gobernabilidad. Fue, como sostiene Escalante (2015), un programa intelectual con orientaciones claras sobre aquello que debería hacerse con la política y la economía, y, en alguna medida, con la sociedad.

La literatura muestra, con algo de sorpresa, que este contexto empezó a desvanecerse ante la aparición del “giro a la izquierda” en la región. Este cambio de rumbo en muchos países latinoamericanos fue consecuencia de la persistencia de problemas, fundamentalmente asociados a las desigualdades sociales, que el paquete de reformas neoliberales no logró superar. De esta manera, se instaló una agenda progresista basada especialmente en dos orientaciones: redistribución y

* Quiero agradecer a Diego Sánchez, Mauricio Rentería y Manuel Cáceres por su ayuda en la revisión de la literatura y especialmente a Romeo Grompone por el siempre fructífero intercambio de ideas.

regulación; y si bien este giro supuso un cambio, tampoco constituyó totalmente una ruptura (Torrico 2017). Esto ha generado que actualmente la situación se torne más compleja. Los “giros” son más difíciles de analizar y la asincronía entre los países hace la tarea aún más difícil. Persisten regímenes en algunos países y aparecen nuevos giros en otros.

Sin duda, el contexto político tiene un impacto directo en la continuidad de las reformas y las políticas educativas. No obstante, nos preguntamos si los cambios de regímenes políticos, en contextos democráticos, son los principales responsables de la inestabilidad de las reformas y políticas educativas en la región, puesto que en una extensa parte de esta existen países que mantienen una gran continuidad política con algunos matices.

La pregunta encierra una duda que parece razonable. Durante este periodo de poco más de cuarenta años, la educación ocupaba un lugar prioritario en las agendas, a la vez que compartía algunos consensos, aun cuando coexistían perspectivas distintas, e incluso contrapuestas, como la teoría del capital humano y el enfoque de derechos, por citar algunas. Un claro ejemplo de ello es la hegemonía que mantiene la noción utilitarista de calidad educativa (Cuenca, 2012).

No obstante, concentrar el interés en el vaivén político de la región como causa primera de la interrupción de las reformas y políticas educativas podría, por un lado, hacer que corramos el riesgo de volver “muy coyuntural” el análisis y, por otro lado, le restaría importancia a la vieja relación entre política y educación.

Es justamente en el nexo entre política y educación donde queremos enfocar nuestras reflexiones. Y aun cuando la ciencia política ofrece instrumentos para estudiar dicha relación —tales como las características del ciclo de las políticas públicas (Parsons 2007) o las brechas y fallas de implementación (Mintrom y Williams 2013)—, queremos hacerlo a partir de una perspectiva más estructural. La pregunta por cómo los procesos políticos están contribuyendo a la gobernabilidad de los sistemas educativos requiere, desde nuestro punto de vista, un análisis todavía más amplio.

Sin descartar los análisis anteriores —es decir, estimando la discontinuidad de las políticas y los problemas de gobernabilidad de los sistemas educativos desde los cambios de regímenes— y desde los factores propios del diseño y la implementación de políticas, nuestra propuesta es que las respuestas a la pregunta central de este ensayo residen en el valor y las características de la relación entre los procesos políticos y los cambios educativos, expresados en la manera como se construye el sentido de la educación y en el funcionamiento de los sistemas educativos.

Para desarrollar el argumento principal, exploraremos cuatro campos de análisis de la relación entre política y educación. En primer término, retomaremos la idea acerca del reconocimiento de la educación como hecho político. En segundo lugar, presentaremos la noción de calidad hegemónica en los sistemas educativos, independientemente del régimen político de los países. Después, exploraremos la cuestión de cómo es que se requiere pensar los sistemas educativos bajo una comprensión y una acción intersectorial e intergubernamental para su propio fortalecimiento. Finalmente, la relación entre política y educación supone el reconocimiento de los actores educativos como actores políticos; es decir, reconocer

en docentes, funcionarios, padres de familia y estudiantes a sujetos con agenda y agenda política.

El contexto político actual, el conocimiento sobre las capacidades de los sistemas educativos como consecuencia del auge de la evaluación y el interés persistente de los Estados por el tema educativo vienen renovando el debate sobre las reformas y las políticas educativas. Este informe busca contribuir a esta discusión desde el irrestricto convencimiento de la importancia de la educación, así como de la distancia crítica que se requiere para fortalecerla.



La educación como hecho político

En la segunda mitad de la década de los cincuenta, Hannah Arendt (1956) sostenía que la educación occidental entraba en un periodo de crisis debido a cómo la pedagogía no dotaba a los estudiantes de las habilidades necesarias para emprender con responsabilidad una plena ciudadanía. Pero, junto con ello, la crisis se acentuaba porque este énfasis en una pedagogía concentrada en el desarrollo cognitivo dejaba sin mayor autoridad al docente.

De esta manera, se construyó una narrativa hegemónica educativa que se consolidó bajo la idea de que la necesidad de asistir a la escuela y dotar de argumentos morales a la enseñanza pasaba a un segundo plano (Postman 1999) para cederle el paso a un “pedagogismo” que mostraba más preocupación por el método que por el contenido mismo de la enseñanza (Enkvist 2006).

En América Latina, la expresión más concreta de este cambio de rumbo fue el desarrollo de las llamadas reformas tecnocráticas o de calidad durante los años noventa. Basadas en enfoques constructivistas del aprendizaje y en el auge de la psicología cognitiva, concentraron los esfuerzos en el desarrollo de competencias para enfrentar el mundo de manera racional. Las hipótesis de cambio para asegurar el éxito educativo se ubicaron en los insumos del sistema; es decir, en la probabilidad de que la mejora de la gestión, de la infraestructura, del currículo, de la metodología de trabajo de los docentes y los materiales educativos asegurarían mejores aprendizajes.¹

1. Al respecto, puede revisarse la amplísima literatura sobre las reformas de los noventa en América Latina. Por ejemplo, Gorostiaga y Tello (2011), McGuinn (1997), Braslavsky y Cosse (2006), Stramiello (2010), Corrales (1999), Reimers y

Para el desarrollo del análisis partimos de una perspectiva teórico-crítica que sugiere que la educación es un hecho político. Desde esta perspectiva, la educación es una práctica que promueve la libertad y la democracia, y, en sentido más amplio, un instrumento que transforma las realidades sociales (Freire 1969).

En este sentido, la educación es fundamentalmente un hecho político que históricamente ha sido concebida como un espacio social de formación en valores y actitudes; y aun cuando en la actualidad el peso técnico-educativo parece haber reemplazado la función social, la educación, como acción para influir en las personas, es profundamente ética y política (Apple 1996).

Este enfoque crítico de la educación reconoce la existencia de un conjunto de relaciones que se establecen entre la experiencia escolar, el tipo de conocimientos que se adquieren y el orden social. No es posible, entonces, no comprender la educación sin su participación en las construcciones sociales (McLaren 1997).

Desde otro eje de análisis, pero desde la misma perspectiva, las instituciones educativas figuran entre los pocos espacios de vida pública en los que los estudiantes, jóvenes o adultos, pueden experimentar y aprender el lenguaje de la comunidad y de la vida pública democrática (Giroux 1993). Son, de alguna manera, los espacios de formación de las "criaturas del Estado" (Bourdieu 1997), y por ello resulta fundamental que la educación reconozca la formación de ciudadanos responsables capaces de desarrollar distancia crítica y capacidad de ponerse en el lugar del otro para comprender el mundo (Nussbaum 2010).

En efecto, Nussbaum (2005) argumenta que la responsabilidad de la educación —y particularmente de la educación superior— es el desarrollo de, al menos, tres habilidades en los estudiantes: el desarrollo del pensamiento crítico, la disposición para el reconocimiento de un "otro" diferente y la capacidad de ponerse en el lugar del otro. De esta manera, la actitud de cuestionar, la capacidad de reconocerse como parte de una comunidad de diferentes y aquello que la autora denomina *la imaginación narrativa* —es decir, ser un "lector inteligente de la historia de esa persona, y comprender las emociones, deseos y anhelos que alguien así pudiera experimentar" (2005: 30)— se constituyen en la base de la construcción de una ciudadanía que contribuiría a la consolidación de la democracia.

Un ejemplo de la educación como hecho político es la actual disputa que en países como Colombia, Chile o el Perú viene ocurriendo respecto de quién decide qué enseñar y cómo hacerlo en el caso de asuntos vinculados a la moral y los valores.

En el Perú, por ejemplo, la aprobación del Currículo Nacional de Educación Básica en el año 2016 desató una batalla social y legal entre el Estado y el movimiento Con mis Hijos no te Metas (CMHNTM) por la incorporación del enfoque de género en la educación. Esta disputa se materializó en la demanda que el colectivo conservador Padres en Acción interpuso ante el Poder Judicial peruano para retirar del currículo —y, en general, de la educación peruana— los aspectos vinculados al

McGuinn (2000), Krawczyk (2002), Puiggrós (2006), Cuenca (2014), Poggi (2010) Gajardo (1999), Martinic (2001), Navarro (2007), Pearse (2006), Tedesco (2011), entre otros.

enfoque de género, la identidad sexual, la salud sexual y reproductiva, y la violencia de género. En el año 2019 esta demanda fue desestimada por el más alto nivel judicial, pero la cuestión de cuánto es o no responsabilidad del sistema educativo formar en valores sigue vigente. De hecho, un importante número de congresistas de la República se encuentran detrás de esta discusión defendiendo la idea de que la existencia de la denominada "ideología de género" es perjudicial para el país (Gallego y Romero 2019).



La noción hegemónica de calidad educativa

La calidad es un argumento que llegó a la educación y a los sistemas educativos con el enorme poder que da el ideal de “ser mejor”. Ese poder no solo se instaló en los discursos sobre las decisiones de política, sino también en la forma en la que los docentes se relacionan con sus alumnos, en cómo los investigadores dialogan con la realidad que estudian y en cómo los políticos se vinculan con la sociedad. Así, la calidad educativa se convirtió en base normativa, pero sobre todo se hizo “sentido común”. Se hizo uno de los temas que más interés suscita, y por el cual existe un permanente afán por definirla y concretizarla, pues claramente estamos ante una noción, en lo absoluto, unívoca (Dussel 2007).

A principios de la década de los años ochenta, la noción de calidad irrumpió en el discurso educativo como producto de los buenos resultados que se habían logrado en los campos de los negocios y de la administración. La carta de presentación con la cual la noción de calidad se instaló en las bases de las decisiones correspondientes a las políticas educativas fue su carácter ordenador en la identificación de aquello que está bien, así como de aquello que no lo está; su valor comparativo; y el “paquete tecnológico” que traía consigo —que incluía las formas “objetivas” para determinar (cuantificar) los niveles alcanzados de “eso que estaba bien”— fueron factores decisivos en su masiva adopción como “paradigma” (Cuenca 2011).

Emilio Gautier (2007) sostiene que esta noción de calidad de la educación tiene una característica “de base” que hace complicada su incorporación plena en el

cambio educativo: en su núcleo se encuentran las ideas utilitaristas². Sobre la base de las reflexiones que Martha Nussbaum (1997) hace sobre el utilitarismo en su brillante texto *Justicia poética*, Gautier afirma que los problemas principales de la “calidad educativa utilitarista” son que, por un lado, los componentes básicos del utilitarismo —conmensurabilidad, adición, maximización y preferencias exógenas— adquieren rango normativo dentro de los sistemas educativos; y, por otro lado, que un modelo de educación de calidad debe promover que los seres humanos actuemos racionalmente ante los desafíos y las decisiones de la vida, aun cuando este es un ideal bastante inalcanzable.

La noción de calidad y el argumento que se confecciona alrededor de ella para tomar las decisiones acerca de cómo debería ser la educación, parecería ser el punto de inflexión, pues se ha sostenido que calidad es un asunto meramente técnico, objetivo y aséptico cuando en realidad está sostenido por una apuesta política y cultural.

Y es que la definición de calidad educativa es el punto de partida para emprender las reformas y políticas educativas. En esta recreación de calidad utilitarista el énfasis está colocado en los individuos y en la premisa de que estos actúan racionalmente frente a las decisiones que la vida les plantea; es decir, los individuos persiguen *per se* el máximo bienestar posible. Desde esta perspectiva, resulta factible que los resultados de la aplicación de los incentivos correctos, junto con la disponibilidad de la información, generen esta actuación racional y previsible de los sistemas educativos.

El poder de la noción de calidad educativa ha orientado reformas profundas, por ejemplo, en países como Bolivia y Ecuador. En ambos países andinos, el enfoque y las metas de calidad educativa a las que aspiran requieren estar alineados dentro de un horizonte histórico mayor que dé sentido y direccionalidad a la transformación educativa. Decidieron que ese horizonte debería estar puesto en el “buen vivir”, ancestral paradigma indígena que responde a un modelo de sociedad deseable, aquella que se quiere construir.

En tal sentido, las políticas de mejoramiento de la calidad no pueden responder a un enfoque neutral: requieren una construcción desde los sujetos-actores de la educación y las condiciones históricas (Crespo 2014).

2. El utilitarismo es una corriente filosófica cuya finalidad es desarrollar un marco teórico para la moralidad. *Grosso modo*, plantea como argumento teleológico que la sociedad debe buscar el máximo bienestar para el máximo número de personas. La utilidad o principio de la mayor felicidad se concibe, entonces, como un fundamento moral.



La intergubernamentalidad y la intersectorialidad en los sistemas educativos

La preocupación por la gestión y la gobernabilidad de los sistemas educativos se ha mantenido constante desde la década de los noventa. La descentralización en varios niveles y bajo modelos distintos ha sido la estrategia más desarrollada tanto por países unitarios como federales. Sin embargo, poco se ha cuestionado la idea de funcionamiento lineal y secuencial de los sistemas educativos. En ello, las perspectivas intergubernamental e intersectorial tienen mucho que aportar.

En efecto, la cuestión de la coordinación entre los sectores de un mismo nivel de gobierno —salud, educación, vivienda y otros— se empezó a abordar ante la existencia de un Estado con organizaciones disímiles (Migdal 1988). Otros desencadenantes para la reflexión en torno a este tema fueron la existencia de problemas que traspasan la esfera de la competencia de una sola oficina, los proyectos que involucran a las ciudades como un todo, la descentralización de la ejecución de políticas sociales y la centralización de la formulación o coordinación de las políticas sociales (Cunill 2014).³

Paulatinamente, la coordinación entre los sectores de un mismo nivel de gobierno —lo que se conoce como intersectorialidad— y entre los diferentes niveles de gobierno de un país —conocida como intergubernamentalidad— comenzaron a considerarse como condicionantes para el desarrollo satisfactorio de políticas públicas.

3. Según esta misma autora, la preocupación por la coordinación se refleja en cuanto, a inicios de los años noventa, organismos multilaterales empezaron a hablar de políticas sociales integradas en los sectores salud y educación (Cunill 2014: 10).

Ante los retos que impuso el abordaje sectorizado de las políticas públicas — especialmente las de carácter social, como la educación—, la coordinación intersectorial comenzó a estudiarse mucho antes que la intergubernamental. En su revisión sobre el tema, Cunill (2014) repasa un debate existente sobre el alcance de las reglas que promueven la coordinación intersectorial. Así, menciona que autores como Sulbrandt (2005) demostraron que cuando se establecen más instancias institucionalizadas de comunicación horizontal al interior de un Estado, existen mayores oportunidades para el desarrollo de la intersectorialidad. Sin embargo, también hace referencia a otros autores, como Correa (2001), que han llamado la atención sobre el momento en el que las instancias de coordinación se establecen. Según este último, cuando dichos espacios creados para facilitar la relación entre las diversas organizaciones operan con posterioridad a la planificación del trabajo que cada uno de los sectores ha realizado, su accionar se torna estéril (Cunill 2014: 22). La razón detrás de ello reside en que readaptar las organizaciones a nuevas tareas y fines resulta costoso, más aún si los burócratas se ven frente a otras organizaciones que, por lo menos en un primer momento, podrían representar una amenaza a su autonomía.

Dada la complejidad que reviste el Estado, los incentivos y las barreras para la coordinación dependen de múltiples factores. Estos giran en torno a dos aspectos: institucionales y de agencia política. Así, aunque mecanismos formales que normen la coordinación pueden facilitarla, es posible que se vean limitados por el momento en el que son expedidos, sus diferencias con los de otros sectores, su distanciamiento de la realidad o su carácter sectorial. Por otro lado, aunque hay actores capaces de impulsar la coordinación, estos podrían ver frenados sus intentos si es que cuentan con pocos recursos o si perciben a los otros sectores como inferiores.

Además, la coordinación intergubernamental es un tópico relativamente reciente en América Latina.⁴ En muchos casos, sin embargo, reviste una complejidad mayor que la coordinación intersectorial, dado que implica no solamente una coordinación entre los diversos sectores, sino también con sus funcionarios en los otros niveles de gobierno. Los autores que han procurado explicar los problemas que acarrea han enfatizado de forma predominante las variables institucionales.

Desde una mirada muy epidérmica, aunque útil para entender la naturaleza de las relaciones entre niveles de gobierno, Nickson (1998) plantea que estas reflejan el choque entre dos formas de gobierno: centralización y descentralización. La primera implica la sectorialización de las políticas públicas, mientras que la segunda, su territorialización, entendiendo este concepto como que toda prestación de servicios debe pensarse desde los niveles subnacionales antes que desde el Estado central. La centralización y la descentralización conllevan, a su vez, dos modelos políticos completamente distintos: uno que busca la reducción de costos en la prestación de los bienes públicos y otro que se propone la canalización de los intereses de los distintos actores locales. De esta manera, cuando priman en el Estado lógicas más centralizadoras, la coordinación intergubernamental tiende a fracasar.

4. Aunque en otras regiones sí se ha problematizado con mayor antelación. Ver Agranoff (1997).

Para Jordana (2001), los procesos de coordinación intergubernamental revisten una mayor complejidad. Vincula esta con el hecho de que en una democracia las relaciones intergubernamentales se articulan a través de distintas reglas, formales e informales, que se pueden dividir en tres categorías: estructuras institucionales orientadas a la coordinación y el control, que inciden en la toma de decisiones de los cargos públicos; reglas electorales, que afectan la actividad de los partidos políticos en distintos niveles de gobierno; y reglas de funcionamiento de las administraciones públicas, que influyen en el comportamiento de los técnicos y profesionales encargados de gestionar las distintas políticas públicas que se implementan en el territorio (2001: 15).

Ejemplos al respecto ilustran la complejidad de dichos temas. Los lineamientos para la formación inicial docente de Argentina o los instrumentos de política pública de México dirigidos a los Estados son prueba de ello. El INEE tuvo entre sus tareas sustantivas la formulación, la difusión, el seguimiento y la actualización de las directrices, así como el fomento de su uso y la asesoría para que sean recuperadas como herramientas de mejora. La atribución de emitir directrices representó una innovación en los ámbitos nacional e internacional, y es el mecanismo por el que se busca contribuir a la calidad y a la equidad educativas, a fin de garantizar el derecho a una educación de calidad para todos (INEE 2015).



La comunidad educativa como actor político

El concepto de comunidad educativa ha tenido tradicionalmente un cariz libre de conflicto. Se la ha pensado como un actor homogenizado a partir de un consenso alrededor del interés superior acerca de contribuir en el desarrollo de una mejor educación para los estudiantes. Esto originó que la comunidad educativa quede desprovista de intereses políticos específicos.

En efecto, durante las reformas de los años noventa, la participación de la comunidad educativa estuvo asociada al control de la demanda sobre la oferta en relación con la elección que hacían las familias del tipo de educación, con el involucramiento de los estudiantes y docentes en el proceso de aprendizaje, así como en la distribución de poder y capacidad de decisiones con respecto a la gobernabilidad y la gestión educativa (Corvalán y Fernández 1998). De todas, fue la participación asociada a la gestión aquella que tuvo mayor desarrollo, convirtiéndose en una estrategia para buscar romper con el excesivo centralismo de los sistemas educativos en la región (Gajardo 1999). El impulso de los organismos internacionales y la puesta en valor de la tradición de educación popular de las ONG fueron la base para el desarrollo de las hipótesis principales de la participación en educación. Por un lado, traería mayor involucramiento y compromiso de la comunidad educativa y, por otro lado, las políticas serían más efectivas, porque es la comunidad educativa la que mejor conoce los problemas que deberían atenderse (Eguren 2006).

Esta característica no fue solo latinoamericana, sino que se desarrolló también en el ámbito internacional. Tuvo como resultado que las reformas sean percibidas por la comunidad educativa como algo hecho para ella, en lugar de hacer

sido hechas con ella (Malone 2016). De esta manera, los padres de familia fueron invitados a formar espacios consultivos y los estudiantes, a ser participantes poco críticos respecto a la educación que recibían (Hargreaves y Shirley 2009).

Al respecto, la OECD (2015) publicó un completo informe en el que se evaluaron poco más de 450 iniciativas de reforma emprendidas por los 34 países miembros. Concluye el informe señalando que las políticas educativas más efectivas son aquellas que se centran en las personas como beneficiarias de aquellas, pero también en cuanto actores que participan en su diseño e implementación.

Sin embargo, la propia noción de comunidad educativa, así como su función en la educación fueron modificándose, a la par que lo hacía el concepto de sociedad civil, como producto de la puesta en evidencia del papel político de los actores en la definición de políticas públicas. A ello se debe añadir la consideración de las decisiones educativas como política pública. Su entrada a la esfera de discusión ampliada de debate trajo consigo un mayor protagonismo público, más exigencias sobre la elaboración de las políticas, pero también la posibilidad de participación en planos más activos de un grupo mayor de actores educativos.

En este proceso, estos viejos-nuevos actores ingresaron al "juego del poder" (Lindblom 1991) con roles determinados y con la finalidad de ejercer control, influencia o poder sobre los demás. El juego del poder es, entonces, un conjunto de interacciones políticas. En estas interacciones están claramente establecidas las normas sobre quiénes poseen la autoridad formal y cuáles son los mecanismos legales e informales que se pueden establecer entre los actores. De esta manera, se instaure un sistema de regulación basado en la legitimidad de las normas.

Lindblom (1991) identifica tres tipos de actores que participan en el juego del poder. De un lado, se halla la élite compuesta por los decisores de política, quienes poseen esa autoridad formal y conducen los procesos de elaboración de políticas públicas. Un segundo grupo está compuesto por los denominados grupos de interés, integrados por líderes de opinión, colectivos organizados, academia, periodismo e, incluso, la burocracia estatal, que influyen en la manera como se diseñan e implementan dichas políticas. Finalmente, tenemos a la ciudadanía o usuarios finales de las políticas; son los actores menos relevantes y a quienes se les atiende a través de los mecanismos de consulta, salvo que busquen colocar temas específicos en el debate público.

Por ejemplo, en Chile, entre abril y octubre de 2006, una masiva protesta de estudiantes secundarios, conocida como "Revolución Pingüina", trastocó los cimientos del (aparentemente) estable sistema educativo chileno. Los jóvenes estudiantes reclamaban por el respeto irrestricto al derecho a la educación como respuesta a la privatización, al lucro, a la selección y al copago en la educación chilena.

Esta movilización liderada por los estudiantes logró convocar a otros sectores de la comunidad educativa, tales como docentes, estudiantes universitarios, y obligó a la clase política chilena del más alto nivel a reaccionar frente a los pedidos. De hecho, Bellei, Contreras y Valenzuela (2010) sostienen que, como consecuencia de la Revolución Pingüina, la clase política chilena resolvió atender las demandas sobre el sistema educativo con cambios que han sido propios de una reforma educativa solo comparable con la reforma neoliberal de la década de los años ochenta.

Lo cierto es que tanto la presidenta Michelle Bachelet como representantes del Congreso plantearon un paquete de medidas a las que denominaron Reforma de Calidad a la Educación, que supuso la reorganización del Ministerio de Educación, la instalación de un Consejo Asesor Presidencial, la reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) y algunas consideraciones económicas para los estudiantes más pobres del país.



Discontinuidad o vulnerabilidad: reflexiones finales

El propósito principal de este ensayo fue proponer el argumento de que el problema de la discontinuidad de las reformas y las políticas educativa no se debía especialmente al cambio de regímenes políticos ocurridos en la región. El elemento principal para esta interrupción se ubicaría en la dimensión estructural de la relación entre educación y política, expresada en el reconocimiento de la educación como un hecho político, en la hegemonía de una noción particular de calidad educativa, en la manera como se gobiernan los sistemas educativos y en el cambio del papel "técnico" de la comunidad educativa a un desempeño político.

Desde hace treinta años, el interés por estudiar las reformas educativas y conocer el grado de éxito que han tenido ha concentrado la preocupación de los Estados y de la academia regional. Todos estos estudios, de enorme valor, han analizado la relación de las reformas con los macroprocesos, como la globalización, (Gorostiaga y Tello 2011, McGuinn 1997), la identificación de las ideas detrás de las reformas (Braslavsky y Cosse 2006, Stramiello 2010), las relaciones entre política y reformas educativas (Corrales 1999), la manera como se formulan las políticas (Reimers y McGuinn 2000), los niveles de autonomía y la relación con las agendas de los organismos internacionales (Krawczyk 2002, Puiggrós 2006), en qué medida las reformas tienen como propósito la igualdad y la lucha contra las desigualdades (Cuenca 2014, Poggi 2010) y, sobre todo, la evaluación institucional del éxito o fracaso de las reformas (Gajardo 1999, Martinic 2001, Navarro 2007, Pearse 2006, Tedesco 2011).

Aun cuando existen conclusiones diversas —e incluso contradictorias—, es posible identificar algunos consensos básicos. Por ejemplo, la idea de que las reformas educativas son fundamentalmente reactivas frente a transformaciones sociales, políticas y económicas que fueron diseñadas con una fuerte influencia de los enfoques de gestión o que no lograron “romper” con la discontinuidad de las políticas.

De esta manera, la principal característica de esta discontinuidad sería la vulnerabilidad de las políticas educativas, más que la propia cancelación de ellas debido a los cambios de regímenes políticos. Esta vulnerabilidad, caracterizada por la poca capacidad de respuesta frente a nuevas o renovadas presiones externas de orden político, económico, social y cultural, tendría su origen en los asuntos de tipo estructural descritos. Sobre esta base, los cambios en los regímenes políticos o la viabilidad técnica de las políticas públicas serían aspectos complementarios.

Con el fin de abrir nuevos campos de exploración, presentamos de manera breve y más específica algunas de las razones de dicha vulnerabilidad. En primer lugar, existe una suerte de efecto halo; es decir, una sensación de conocimiento a partir de experiencias particulares propias que abunda en el campo educativo: parece ser que solo por el hecho de haber sido parte del sistema educativo se tuviese la capacidad para proponer cambios educativos. En segundo lugar, existiría una débil apropiación de la comunidad educativa expresada en la débil legitimidad de las políticas y el poco sentido de las reformas; así, los miembros de la comunidad educativa estarían tratados como fuentes de consulta antes que como actores políticos con capacidad y voluntad de participar en la construcción de una agenda educativa. Una tercera razón, más práctica, por cierto, residiría en la inestabilidad jurídica que muestra los niveles de fortaleza o debilidad del Estado. Finalmente, la baja institucionalidad política: baja calidad de democracia y crisis de partidos y de comunidades políticas.

El enfoque propuesto en este ensayo es una primera aproximación al abordaje de la relación entre educación y política, entre procesos políticos y cambios educativos, entre discontinuidad y vulnerabilidad de políticas. La idea de abrir el debate en este sentido podría contribuir a comprender con mayor profundidad la complejidad de estas relaciones y proponer alternativas para que la región cuente con más y mejores reformas y políticas educativas.



Agranoff, Robert

- 1997 "Las relaciones y la gestión intergubernamentales". En Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, comps., *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza.

Apple, Michael W.

- 1996 *El conocimiento oficial. La educación democrática en una era conservadora*. Buenos Aires: Ediciones Paidós.

Bellei Carvacho, Cristian, Daniel Contreras y Juan Pablo Valenzuela Barros

- 2010 "Viejos dilemas y nuevas propuestas en la política educacional chilena". En Cristian Bellei Carvacho, Daniel Contreras y Juan Pablo Valenzuela Barros, eds., *Ecos de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios en la reforma educacional*. Santiago de Chile: Universidad de Chile. Centro de Investigación Avanzada en Educación y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Disponible en: <<https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/178952>>.

Bourdieu, Pierre

- 1997 *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.

Braslavsky, Cecilia y Gustavo Cosse

- 2006 "Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones". *REICE. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4(2): 1-26. Disponible en: <<https://revistas.uam.es/reice/article/view/10077>>.

Corrales, Javier

- 1999 *Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas*. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.

Correa, Germán

- 2001 *Descentralizar el Estado desde la región. Organizar la oferta gubernamental desde la demanda regional/local*. Santiago de Chile: Grupo de Políticas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Corvalán, Javier y Gabriela Fernández

- 1998 *Apuntes para el análisis de la participación en intervenciones educativas y sociales*. Santiago de Chile: Centro de Investigación y Desarrollo Educativo.

Crespo Burgos, Carlos

- 2014 Escenarios en disputa y nuevos sentidos para la Educación y el trabajo docente: transformaciones educativas en Ecuador (Sumak Kawsay) y Bolivia (Sumak Qamaña). En Amélia Lopes, Maria Auxiliadora da Silva Cavalcante, Dalila Andrade Oliveira y Álvaro Moreira Hypólito, orgs., *Trabalho Docente e Formação: Políticas, Práticas e Investigação: Pontes para a mudança*. Porto: Centro de Investigação e Intervenção Educativas.

Cuenca, Ricardo

- 2014 "La educación en tiempos de desigualdades. Políticas sociales y reformas educativas en América Latina". En María del Carmen Feijoo y Margarita Poggi, coords., *Educación y políticas sociales. Sinergias para la inclusión*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. Disponible en: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000229756>>.
- 2012 "Desencuentros entre el discurso del derecho a la educación y las políticas educativas en el Perú de la década del 2000". (Documento de Trabajo, 170. Serie Educación, 4). Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Disponible en: <<https://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/966>>.

Cunill-Grau, Nuria

- 2014 "La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual". *Gestión y Política Pública*, 23(1): 5-46. Disponible en: <<https://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v23n1/v23n1a1.pdf>>.

Dussel, Inés

- 2007 "Comentarios al documento base". *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambios en Educación*, 5(3): 26-28. Disponible en: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55130504>>.

Eguren, Mariana

- 2006 "Introducción: nociones básicas en torno a la participación. Revisión de la literatura". En Carmen Montero, ed., *Escuela y participación en el Perú. Temas y dilemas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Enkvist, Inger

- 2006 *Repensar la educación*. Madrid: Ediciones Internacionales Universitarias.

Escalante Gonzalbo, Fernando

- 2015 *Historia mínima del neoliberalismo. Orígenes intelectuales de una revolución cultural*. Ciudad de México: Colegio de México.

Freire, Paulo

- 1969 *La educación como práctica de la libertad*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno Editores.

Gallego, Claudia y Miguel V. Romero

- 2019 *Sistematización del ataque al currículo nacional de educación básica. Seguimiento a la campaña "Con mis hijos no te metas" en el Perú (2016-2017)*. Lima: Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos. Disponible en: <<https://promsex.org/wp-content/uploads/2019/02/SistematizacionCMHNTM2019.pdf>>.

Gajardo, Marcela

- 1999 *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.

Gautier, Emilio

- 2007 "Educación de calidad. Comentarios a la nueva propuesta de OREALC/UNESCO". *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambios en Educación*, 5(3): 29-35. Disponible en: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55130505>>.

Giroux, Henry A.

- 1993 *La escuela y la lucha por la ciudadanía*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno Editores.

Gorostiaga, Jorge M. y César G. Tello

- 2011 Globalización y reforma educativa en América Latina: un análisis inter-textual. *Revista Brasileira de Educação*, 16(47): 363-388. Disponible en: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27519919006>>.

Hargreaves, Andy y Dennis Shirley

- 2009 *The Fourth Way: The Inspiring Future for Educational Change*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

- 2015 *Modelo para la construcción y emisión de directrices para la mejora educativa*. Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Disponible en: <<https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/P1F102.pdf>>.

Jordana, Jacint

- 2001 *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional*. INDES Working paper series: I-22 UE. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Relaciones-intergubernamentales-y-descentralización-en-América-Latina-Una-perspectiva-institucional.pdf>>.

Krawczyk, Nora

- 2002 "La reforma educativa en América Latina desde la perspectiva de los organismos multilaterales". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 7(16): 627-663. Disponible en: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14001609>>.

Lindblom, Charles E.

- 1991 *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Malone, Helen Janc

- 2016 "De la periferia al centro. Ampliación del discurso sobre el cambio educativo". En Helen Janc Malone, coord., *El rumbo de la transformación educativa. Temas, retos globales y lecciones sobre la reforma estructural*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Martinic, Sergio

- 2001 "Conflictos políticos e interacciones comunicativas en las reformas educativas de América Latina". *Revista Iberoamericana de Educación*, (27): 17-33. Disponible en: <<https://www.redalyc.org/pdf/800/80002702.pdf>>.

McLaren, Peter

- 1997 *Pedagogía crítica y cultura depredadora: políticas de oposición en la era posmoderna*. Barcelona: Paidós.

Migdal, Joel S.

- 1988 *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Mintrom, Michael y Claire Williams

- 2013 "Public policy debate and the rise of policy analysis". En Eduardo Araral Jr., Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh y Xun Wu eds., *Routledge Handbook of Public Policy*. Abingdon-on-Thames: Routledge.

Navarro, Juan Carlos

- 2007 Las reformas educativas como reformas del Estado: América Latina en las dos últimas décadas. En Eduardo Lora, ed., *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Santiago de Chile: Mayor Editores.

Nickson, Andrew

- 1998 *¿Hacia dónde se dirige el gobierno local en América Latina? Una perspectiva comparativa*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Nussbaum, Martha

- 1997 *Justicia poética*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.

Nussbaum, Martha

- 2010 *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*. Buenos Aires/Madrid: Katz.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

- 2015 *Política educativa en perspectiva 2015. Hacer posibles las reformas*. Madrid: Fundación Santillana por acuerdo con la OCDE.

Parsons, Wayne

- 2007 *Políticas públicas: una introducción o la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México.

Pearse, Andrew

- 2006 Problemas estructurales de sistemas educativos en América Latina. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XXXVI(3-4): 319-350. Disponible en: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27036415>>.

Poggi, Margarita

- 2010 "Una radiografía de los sistemas educativos de América Latina. Desafíos para las políticas educativas". *Pensamiento Iberoamericano. Dedicado a: Presente y futuro de la educación iberoamericana*, (7): 3-25. Disponible en: <<https://fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/07/PensamientoIbero7.pdf>>.

Puiggrós, Adriana Victoria

- 2010 "La hora de la soberanía educativa de América Latina". *Revista Educación y Pedagogía*, 22(58): 19-28. Disponible en: <<https://revistas.udea.edu.co/index.php/revistaeyp/article/view/7727>>.

Reimers, Fernando y Noel McGinn

- 2000 *Diálogo informado. El uso de la investigación para conformar la política educativa*. Ciudad de México: Centro de Estudios Educativos-Asociación de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina.

Stramiello, Clara Inés

- 2010 "Sistemas educativos modernos para América Latina". *Revista Española de Educación Comparada*, (16): 393-412. Disponible en: <<https://revistas.uned.es/index.php/REEC/article/view/7537>>.

Sulbrandt, José

- 2005 "Relaciones interorganizacionales y el Programa de Comunidades Especiales de Puerto Rico: una experiencia de 'gobierno conjunto'". INDES Working paper series: I-66. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Relaciones-interorganizacionales-y-el-programa-de-las-comunidades-especiales-de-Puerto-Rico-Una-experiencia-de-gobierno-conjunto.pdf>>.

Tedesco, Juan Carlos

- 2011 "Los temas de la agenda sobre gobierno y dirección de los sistemas educativos en América Latina". En Álvaro Marchesi, Juan Carlos Tedesco y César Coll, coords., *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y Fundación Santillana.

Torrico, Mario

- 2017 "Introducción. Giro a la izquierda en América Latina: las explicaciones teóricas y el desempeño de los gobiernos". En Mario Torrico, ed., *¿Fin del giro a la izquierda en América Latina? Gobiernos y políticas públicas*. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México.



ISBN: 978-612-326-181-8



9 786123 261818