

Educación, Inclusión Social y Gobernanza Democrática

Gloria Del Castillo Alemán¹

El propósito de la conferencia es hacer visible que la construcción hacia una sociedad del conocimiento² no solamente es un tema de política educativa y/o de política de ciencia y tecnología, guarda una estrecha relación con la orientación y alcances de una política social que contemple desde una perspectiva transversal e integral las relaciones analíticas y causales que existen entre cohesión social, exclusión y educación. Es difícil visualizar la existencia y consolidación de una sociedad del conocimiento sin elementos de cohesión social. Tampoco es posible construir y generar cambios y resultados que vayan más allá de la cobertura y expansión, necesarios para el logro de resultados de mayor alcance, sin contemplar una nueva forma de gobernar y gestionar los asuntos públicos.

A la luz de lo anterior, resulta relevante mostrar que los alcances y límites de las políticas educativas de educación superior en los últimos veinte años de reformas guardan una estrecha relación con la lógica bajo la cual se diseñaron e implementaron. De aquí la necesidad de ofrecer una mirada alternativa que contribuya a dilucidar el rumbo hacia una educación de calidad y equidad, como premisa para la construcción y desarrollo de una sociedad del conocimiento, sin poner en riesgo la cohesión social o en su caso construirla de forma simultánea. Lo anterior, nos conduce a mirar las decisiones y políticas públicas hasta ahora instrumentadas como parte de una estrategia gubernamental que se ha articulado a una reforma más amplia en el ámbito de la administración pública y que ha sido impulsada por los organismos internacionales a propósito de una aguda crisis económica en la década de los ochenta.

América Latina vive un momento coyuntural en el cual se cuestionan y están a debate varios aspectos que de distinta manera tocan a las reformas de las

¹ Profesora de Tiempo Completo de la Flacso-México.

² Algunos de los componentes de lo que hoy se denomina sociedad del conocimientos son: el conocimiento como elemento estratégico de un nuevo modelo de producción; creación, uso y transferencia del conocimiento entre la investigación, la toma de decisiones y el sector productivo a partir de la construcción de redes temáticas de conocimiento; la existencia de instituciones competentes y sólidas para la producción, uso y aplicación del conocimiento; la existencia de sistemas de incentivos que impulsen y favorezcan la interacción entre los distintos actores (academia, gobierno y sector productivo); un gasto público consistente en educación, ciencia y tecnología; la coparticipación de agencias público-privadas, entre los más importantes.

políticas educativas y al papel que hoy tiene la educación; destacan tres para efectos de esta conferencia: i) los impactos negativos de las políticas neoliberales puestas en marcha desde finales de la década de los ochenta, entre los cuales destacan la desigualdad social y la fractura en los procesos de cohesión social en donde una de sus manifestaciones más visibles es el binomio exclusión-inclusión social (Flores, Valenti y Loza, 2012) que impacta desfavorablemente los procesos de absorción, retención y eficiencia terminal en la educación formal; ii) la ineficacia gubernamental en torno a las demandas y necesidades de la sociedad, lo cual hace patente que los gobiernos “no pueden solos” y en consecuencia la necesidad de transitar hacia nuevas formas de gobernar que reconozcan a la sociedad en el proceso mismo de gobernar (Aguilar, 2010); y, el agotamiento del modelo todavía vigente de formulación de políticas públicas³, el cual responde en mayor medida a un modelo gerencial y sectorial donde se identifica un centro que ejecuta y controla el proceso de las políticas sin considerar cabalmente la complejidad inherente a la resolución de problemas públicos como la exclusión social y la baja calidad educativa. Estos aspectos orientan el sentido general de esta conferencia, a fin de visualizar una mirada alternativa y junto con ella rutas de acción política distintas a las que se observan en la mayor parte de los países de América Latina.

La coyuntura que hoy vivimos está acompañada de algunos procesos de transición política, en donde las reformas por venir e incluso en curso en algunos países de América Latina como es el caso de Ecuador, El Salvador, Bolivia, Perú están siendo testigos de una tensión que se origina a partir del encuentro y/o desencuentro de dos lógicas en la construcción y gestión de políticas públicas. Esto es, mientras que la lógica que distingue a las políticas originadas en el Consenso de Washington responde a una reforma de tipo administrativo conocida como Nueva Gestión Pública (NGP) en el marco de una reforma económica más amplia, las reformas por venir se caracterizan por el paradigma de la Gobernanza como una nueva forma de gobernar la acción política de los asuntos públicos (Aguilar, 2012), en este caso, la educación, en busca de una mayor y mejor eficacia social.

En términos generales, podemos decir que la singularidad de la NGP responde a una gestión de tipo gerencial bajo una estructura y organización administrativa más vertical que horizontal permeada por una lógica de eficiencia y eficacia similar a la que se registra en la esfera privada y “centrada en procesos más que en funciones, costo-eficiente y productora de valor para los ciudadanos, que utiliza instrumentos de mercado e instrumentos asociativos con las organizaciones sociales” (Aguilar, 2012:22) cuya política por excelencia es la descentralización administrativa. El sentido de la NGP responde a una racionalidad técnica y

³ Para efectos de esta conferencia, la formulación de políticas públicas comprende lo que se conoce en la literatura especializada como el ciclo de las políticas públicas: definición del problema, diseño, implementación y evaluación.

económica, que se manifiesta en su propuesta de fragmentar el proceso de decisiones entre técnicos y políticos (CLAD, 2010).

En cambio, la gobernanza, se distingue por ser una nueva forma de gobernar los asuntos públicos bajo estructuras más horizontales que verticales, proceso en el cual convergen distintos actores (gubernamentales, de la sociedad civil, privados) que guardan una relación de interdependencia con relación a la resolución de un problema público y por consiguiente conforman redes de políticas públicas que buscan coordinar, a través del equilibrio entre el conflicto y el consenso, el logro de un beneficio común (Del Castillo y Azuma, 2012:49). De esta forma, se puede afirmar de forma hipotética que la gobernanza al mismo tiempo que resuelve problemas públicos atiende uno de los principales efectos negativos de la NGP: el debilitamiento de la cohesión social como basamento de la ciudadanía⁴.

América Latina no necesariamente es testigo de una transición que vaya de la NGP a la Gobernanza, sino que más bien la coyuntura política ha favorecido que la NGP y Gobernanza coexistan (Aguilar, 2012; Klinj, 2012) con distintos equilibrios en el marco de una reforma de tipo político administrativa más amplia. En este sentido, uno de los desafíos políticos más apremiantes hoy es generar condiciones de gobernabilidad para construir, generar y organizar el andamiaje institucional que permita poner en marcha cambios en la forma de concebir, implementar y evaluar las políticas públicas. El cambio radica en ubicar en el centro de la intervención gubernamental las políticas sociales sin descuidar ni olvidar las lecciones que nos han dejado las crisis económicas.

En este marco de reflexión, quiero llamar la atención que ante los límites que ha mostrado la intervención gubernamental en la resolución de problemas públicos complejos (baja calidad), existen experiencias y evidencia de casos de gobernanza local en torno a la educación cuya relevancia radica en que han logrado desafiar las decisiones y políticas gubernamentales a su favor. Esto es,

⁴ En este marco de reflexión, quiero llamar la atención que ante los límites que ha mostrado la intervención gubernamental en la resolución de problemas públicos complejos (baja calidad), existen experiencias y evidencia de casos de gobernanza local en torno a la educación básica cuya relevancia radica en que han logrado desafiar las decisiones y políticas gubernamentales a su favor. Esto es, por la necesidad apremiante de resolver problemas límite, que amenazan el equilibrio de la comunidad, se ha logrado construir y establecer nuevas relaciones escuela-comunidad bajo esquemas de gobernanza en diversas localidades que favorecen su sobrevivencia, su equilibrio, la identidad, la cohesión. En este sentido, si bien los resultados en el corto plazo no han impactado cambios en la calidad sí han generado condiciones para la participación, organización y movilización de recursos a favor de un espacio común, que en este caso es la escuela, lo cual ha favorecido la reconstitución de una cohesión social altamente debilitada en contextos de alta marginalidad y pobreza (Subirats, 2002; Del Castillo y Azuma, 2011). Este tipo de experiencias, nos muestran la capacidad de hacer incluso al margen de la existencia de políticas públicas específicas.

por la necesidad apremiante de resolver problemas límite, que amenazan el equilibrio de la comunidad, se ha logrado construir y establecer nuevas relaciones escuela-comunidad bajo esquemas de gobernanza en diversas localidades que favorecen su sobrevivencia, su equilibrio, la identidad, la cohesión. En este sentido, si bien los resultados en el corto plazo no han impactado cambios en la calidad⁵ sí han generado condiciones para la participación, organización y movilización de recursos a favor de un espacio común, que en este caso es la escuela, lo cual ha favorecido la reconstitución de una cohesión social altamente debilitada en contextos de alta marginalidad y pobreza (Subirats, 2002; Del Castillo y Azuma, 2011). Este tipo de experiencias, nos muestran la capacidad de hacer incluso al margen de la existencia de políticas públicas específicas.

En este sentido, la apuesta por una educación de calidad, con equidad a partir de la reconstrucción del tejido social o sin ponerlo en riesgo demanda además de una coordinación de políticas a modo de gobernanza democrática, una nueva forma de construir, diseñar, implementar y evaluar políticas públicas, cuyos rasgos serían, la integralidad, transversalidad, proximidad territorial y participación (Gomà y Godàs, 2008).

De esta manera, los desafíos y retos para los gobiernos y las sociedades radica en: i) construir gobiernos que favorezcan una participación en la cual converjan distintos actores en los procesos de formulación de las políticas públicas y cuyo propósito no sea solamente la legitimación política; y, ii) construir una ciudadanía que constituya una sociedad integrada y participativa capaz de establecer una nueva relación con el gobierno y la toma de decisiones, que se traduzca en buenos resultados para el bienestar público.

No debemos de perder de vista que este conjunto de retos se encuentra inmerso en procesos más amplios como la globalización cuyos impactos nos han alcanzado, a decir de Castells la globalización tiene el efecto de que “en su encarnación actual de capitalismo informacional desregulado y competitivo, supera a los Estados, pero articula a los segmentos dinámicos de las sociedades en todo el planeta, al tiempo que desconecta y margina a aquellos que no tienen otro valor que el de su vida” (Castells, 1999:7). Esta situación, presenta un panorama desolador en los países donde no existe el acceso a una educación de calidad con equidad (Del Castillo y Azuma, 2001:31).

⁵ Se entiende por calidad los aspectos relacionados con los procesos de enseñanza-aprendizaje. En el caso particular de México, se ha asumido que calidad es sinónimo de logro educativo, medido a través de una prueba nacional estandarizada (Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares-Enlace) que busca valorar los niveles de conocimiento de los alumnos en función de los contenidos del currículum nacional por niveles educativos.

Ante este conjunto de desafíos regionales enmarcados en un proceso de globalización imparabable e irreversible, la educación y sus políticas juegan un papel estratégico en varios sentidos. La educación es el segmento más sofisticado del sector de inversión en capital humano de una economía (Valenti y Del Castillo, 1997:89) y por consiguiente exige la intervención del Estado de tal manera que asegure resultados que respondan al interés público⁶ y, evite y/o corrija las distorsiones que se generan en el mercado de la educación superior (Valenti y Del Castillo, 1997:92) dando lugar a un mercado altamente fragmentado donde convergen instituciones y programas de distintos niveles de calidad en detrimento del interés público de la ciudadanía y desarrollo de un país (Elías, 2010).

Ante reformas, cambios, retos y desafíos considero que algunas de las preguntas que debiéramos estar discutiendo y respondiendo son: ¿cuál es el papel de la educación en un nuevo contexto donde la ciudadanía debiera ocupar un lugar estratégico en el proceso de construcción de políticas públicas como parte central de una nueva forma de gobernar los asuntos públicos?; ¿cómo hacer de la ciudadanía una realidad?; ¿cómo construir los nuevos roles de la educación bajo un esquema de gobernanza?; y ¿hasta dónde es posible pedirle cuentas a la educación por un problema de baja calidad e inequidad?

La ponencia está organizada en tres partes. En la primera, se aborda brevemente a manera de punto de partida la relación analítica y empírica entre educación e inclusión social, a fin de llamar la atención sobre la naturaleza y rasgos que hacen de la inclusión social y su relación con la educación lo que se conoce en política pública como *wicked problem* (Rittel y Webber, 1973)⁷. En seguida, se reconstruyen veinte años de las políticas de educación superior a la luz de la centralidad que ha adquirido la evaluación (aseguramiento de la calidad, certificación y acreditación), poniendo énfasis en México como el referente

⁶ El interés público en la educación superior implica distintos aspectos a saber: a) igualdad de oportunidades en el acceso y la permanencia para todos aquellos que cumplan requisitos académicos, b) garantías de que los servicios educativos que ofrezcan las instituciones de educación superior estén basados en la transmisión de conocimientos y habilidades con alto nivel de competencia y actualidad profesional, c) generalización de los ambientes institucionales con apego al ethos académico y profesional, d) producción y divulgación de conocimientos de alta pertinencia científico/técnica y humanística atendiendo a la pertinencia social (Valenti y Del Castillo, 1997:102).

⁷ Para Rittel y Webber un problema público merece el calificativo de *wicked problem* en la medida en que su definición y resolución resulta un proceso complejo. Esta complejidad se deriva de: i) sus relaciones de interdependencia con otros problemas, generalmente son el síntoma de otras problemáticas; ii) de que en su definición como problema público no están exentos valores y subjetividades de quienes toman decisiones; iii) su solución no depende únicamente de aproximaciones científico-racional; y, iv) que las soluciones dadas nunca son definitivas (por ejemplo la pobreza no es posible erradicarla en términos absolutos), se habla de soluciones óptimas.

empírico a fin de derivar algunas lecciones de políticas hacia la construcción de una sociedad del conocimiento donde una educación de calidad con equidad resulta estratégico para América Latina. Y, en tercer lugar, se ofrece a manera de conclusión cuáles son los retos y desafíos de América Latina para la construcción de una Gobernanza Democrática que favorezca una nueva manera de formular políticas sociales y educativas en busca de soluciones para un problema de alta complejidad como es la baja calidad, sin equidad y en contextos de alta marginalidad y pobreza.

1. Educación- Exclusión e Inclusión Social: punto de partida para el cambio en las políticas sociales

En la última década hemos sido testigos de una amplia y creciente discusión en torno a la construcción y existencia de una sociedad del conocimiento, como una ruta factible que contribuye a potenciar el impacto de los recursos humanos en los procesos ligados al crecimiento económico y el desarrollo, especialmente a partir de la incorporación de las nuevas tecnologías en la producción del conocimiento y de la formación de recursos humanos (Valenti, Del Castillo y Salazar, 2008:195).

Sin embargo, también hemos sido testigos de que lo anterior ha sido motivo de la generación de brechas entre países desarrollados y no desarrollados. Al intentar dar una respuesta a esta situación, la investigación al respecto nos remonta a la idea de que no es posible hablar de una sociedad del conocimiento mientras persistan altos niveles de desigualdad, bajas tasas de escolaridad, altas tasas de analfabetismo, altas tasas de desempleo, desequilibrios en el gasto social, entre otros, que dejan ver el tamaño de la exclusión social.

Hemos elegido como punto de partida para esta discusión, hacer visible la naturaleza y rasgos que hacen de la inclusión social y su relación con la educación lo que se conoce en política pública como *wicked problem* (Rittel y Webber, 1973), a fin de comprender la relevancia que guarda la necesidad de transitar hacia nuevas formas de gobernar y gestionar la complejidad inherente a esta temática. Desde una perspectiva amplia de política pública, es posible identificar que los problemas de baja calidad e inequidad educativas guardan una estrecha relación con un problema social más amplio que es la falta de cohesión social cuya manifestación más patente en el caso de la educación es el binomio exclusión-inclusión social.

Desde esta mirada, se considera que la existencia de cohesión social⁸⁾ favorece distintos procesos que exigen un aporte específico de la educación. Me refiero a la necesidad de contar con una visión compartida entre distintos actores sobre una situación y problema específico susceptible de resolución; a la capacidad ciudadana de organización y acción en torno a un territorio para afrontar sus propios retos y de sostenibilidad como elemento clave para el desarrollo endógeno; desarrollo de fuertes relaciones sociales (en parte de tipo comunitario) en tornos diversos como la escuela, el barrio; garantía de proporcionar igualdad de oportunidades de todas las personas para que puedan desarrollar una vida y autónoma (Gomà y Godàs, 2008:12). El aporte específico de la educación es lo que hay que construir e incluso ya se está haciendo en algunos países de América Latina como se aborda más adelante.

Esto es, generar condiciones para la construcción de cohesión social y que ello tenga un impacto favorable en términos de inclusión social⁹ en el campo de la educación es un proceso inherentemente complejo que en términos de gobierno implica repensar las formas de gobernar, de gestionar, de organizar, de participar, de regular la acción política en asuntos públicos. Empíricamente esto se traduce en gobiernos cuya apuesta política de largo aliento consiste en transitar de un modo tradicional de gobernar a uno cuyos rasgos coinciden con lo que hoy se denomina Gobernanza Democrática.

Para comprender y dimensionar la importancia estratégica que ha adquirido el tema de la inclusión social como parte de las políticas sociales en América Latina, y de forma particular en algunas agendas de gobierno en concreto, he tomado como referencia un estudio de investigación recientemente realizado por Giovanna Valenti, Rosa Elena Vallejo y Ulises Flores (2013), cuyo propósito ha sido precisamente comparar las rutas de cambio hacia políticas sociales que aseguren una mejor y mayor inclusión social en tres países de América Latina: Ecuador, El

⁸ En este caso, se asume que la cohesión social comprende básicamente dos dimensiones una individual que corresponde a la ciudadanía y otra comunitaria que hace alusión a la capacidad de organización y acción de distintos actores y sectores de la sociedad para conseguir metas comunes de interés público (Subirats, 2002; Bruguè, 2008). Asimismo, el concepto de cohesión social observa un vínculo teórico-empírico en donde convergen dos niveles de análisis “por un lado, los sentimientos de pertenencia social y confianza intersubjetiva e institucional que experimentan las personas, y por otro, los niveles objetivos de desigualdad (...) es así que incluye valoraciones acerca de la confianza y el sentido de pertenencia social, así como la situación objetiva en educación, salud y empleo” (Flores, Valenti y Loza, 2012:205).

⁹ La inclusión social es una de las dimensiones que forman parte de la cohesión social junto con las de pertenencia, participación, reconocimiento y legitimidad. Su contra parte es la exclusión y “está vinculada con la percepción del esfuerzo que las instituciones hacen por mantener a los individuos como parte de sus sistema de beneficios, así como el sentido de identificación hacia la comunidad general donde habitan” (Flores, Valenti y Loza, 2012:210). Uno de los indicadores más ilustrativos de inclusión social en educación son las tasas de escolarización por grupos de edad.

Salvador y Perú. La selección de estos tres países responde a que de acuerdo a los autores “son los únicos países de América Latina en los que existe un órgano de gobierno especializado en el tratamiento o atención a la inclusión social” (Valenti, Vallejo y Flores, 2013:3). Esto es, son los únicos países hasta ahora que han asumido que la complejidad en la resolución de problemas de política social exige una nueva organización del aparato de la administración pública.

En principio, lo que se observa es que la singularidad de la innovación radica tanto en el Estado como en los gobiernos. Los ámbitos de intervención comprenden reformas constitucionales, así como los ámbitos de la gestión y organización de la estructura gubernamental y en los procesos de formulación de la política social. De esta forma es posible observar que se registra un tipo de intervención específica que favorece la articulación e interacción entre distintos niveles de gobierno y diferentes instancias gubernamentales a la manera de una intervención integral (intersectorial), a propósito de ofrecer una respuesta multidimensional al problema de la exclusión-inclusión social. Cabe señalar que si bien las transformaciones exigen cambios de gran calado, Ecuador es el único caso que parte de una reforma constitucional como se detalla más adelante.

Quiero destacar algunos elementos que comparten las reformas en las políticas sociales de Ecuador, El Salvador y Perú y que han sido motivo de grandes debates en la región latinoamericana. Específicamente me refiero a que en la construcción de reformas y cambios en estos tres países, aparecen como denominador común los siguientes elementos:

- A partir de la década de los noventa se registra una reconceptualización en los contenidos de lo que se percibe como cohesión social, lo cual condujo a pensar en temas más amplios como bienestar, desarrollo, democratización, liberalización y participación política como premisas para la integración y cohesión sociales (Valenti, Vallejo y Flores, 2013:2).
- Si bien, el punto de partida para las reformas ha sido cuestionar los efectos negativos de las políticas neoliberales originadas con el Consenso de Washington a finales de la década de los noventa, en particular, el que dichas políticas no hayan tenido un efecto distributivo, destaca al día de hoy que en ningún caso se cuestiona el efecto de estas políticas en la construcción de escenarios macroeconómicos estables que se han traducido en finanzas sanas. Esto es parte del aprendizaje por el cual ha pasado América Latina en su conjunto, al menos, en este tema.
- En cambio como punto de partida sí se ha cuestionado el modelo de desarrollo, por considerar que generó crecimiento económico poniendo en riesgo la cohesión social. En este sentido, destaca el caso de Ecuador, país

en el cual se habla de Revoluciones¹⁰ y no de reformas para llamar la atención sobre los alcances del proyecto político de largo aliento que apuesta hacia un “socialismo del buen vivir” lo cual implica, entre otras cosas, la transformación de la matriz de producción, el establecimiento de una nueva relación entre el Estado y el capital, una nueva relación entre los individuos y la naturaleza.

- En las propuestas de reformas destaca una nueva percepción sobre el rol del Estado, el gobierno y las formas de hacer políticas públicas. De aquí la importancia que guarda la nueva Constitución del Ecuador (2008); las reformas en los ámbitos de la administración pública en donde adquieren importancia estratégica los ministerios responsables de la inclusión social y la forma de coordinar los temas y problemas de la agenda de la política social¹¹. Lo anterior, da cuenta de una nueva forma de implementar las políticas sociales, la cual se distingue por su organización intersectorial, aunque cabe señalar que la perspectiva sectorial no desaparece del todo.
- La importancia que se otorga a la ciudadanía como premisa para mejorar los resultados de las políticas sociales (educación, salud). En este caso, cabe destacar que diversos procesos mundiales como la globalización, la migración, la exigencia del reconocimiento de derechos están impulsando a la construcción de una nueva relación Estado-ciudadanía, que se manifiesta en distintos aspectos, uno que destaca para efectos de esta ponencia es lo que Bobes denomina como relocalización de lo político (Bobes, 2012:308)

¹⁰ Cinco Revoluciones se contemplan como parte del gran proyecto político hacia el buen vivir, *sumak kawsay* en lengua quechua: Revolución constitucional y democrática; Revolución ética; Revolución Económica, productiva y agraria; Revolución Social; Revolución para la dignidad, soberanía e integración latinoamericana (SENPLADES,PNBV 2009-2013).

¹¹ En el estudio de referencia (Valenti, Vallejo y Flores, 2013) se rastrea el uso del binomio exclusión-inclusión social en la agenda académica y en las agendas de gobierno de Ecuador, El Salvador y Perú. La ruta analítica para esto último, comprendió la revisión de las constituciones respectivas y la identificación de las instancias gubernamentales responsables y/o relacionadas con la atención de la inclusión social como parte de reformas más amplias en los respectivos aparatos de la administración pública. Es así, que en el caso de Ecuador, se generó una nueva figura ministerial denominado Ministerio Coordinador que comprende 8, entre los cuales destaca el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) por ser el que encabeza el Consejo Sectorial de Política Social y también se creó el Ministerio de Inclusión Económica y Social (2007). Este Ministerio articula funciones y acciones que se organizan en torno a dos grandes áreas: una, que comprende la *Inclusión de ciclo de vida y la familia* y el área de *Aseguramiento de la movilidad social*. En el caso de El Salvador, se creó el Ministerio de Inclusión Social (2009) dependiente de una Secretaría de la Presidencia, sin embargo participa en el Gabinete de Gestión Social. Sus funciones se articulan en cuatro áreas (equidad de género, diversidad sexual, asistencia alimentaria y adultos mayores). Finalmente, en el caso de Perú, se creó un Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (2011) junto con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2011), el cual juega un papel estratégico pues es el responsable de coordinar y articular las políticas hacia el interior de la estructura gubernamental y con los organismo internacionales (Valenti, Vallejo y Flores, 2013: 25-39).

para llamar la atención sobre el cambio que se registra en el *locus* de la política, el cual “se traslada (y se amplía) desde el Estado y el sistema político hacia la sociedad y la participación ciudadana” (Bobes, 2012:308) bajo un nuevo paradigma, la Gobernanza.

Las constantes en esta coyuntura política que viven algunos países de América Latina, si bien resultan muy significativas pues muestran una nueva forma de razonar y plantear soluciones a un problema de política pública de suma complejidad como es la cadena que constituye cohesión social-inclusión social-educación, no debemos de perder de vista que lo esperable son resultados, que en el mediano y largo plazos, vayan más allá de cambios en la cobertura de la educación, en las tasas de escolaridad. Lo anterior, seguramente guardará una estrecha relación con la capacidad de los gobiernos de dar continuidad a sendos proyectos educativos.

2. Lecciones de Políticas para una educación superior de calidad y con equidad

Antes de abordar directamente el punto central de esta sección, es decir, las lecciones de políticas para la puesta en marcha de estrategias de evaluación para el aseguramiento de la calidad, es necesario comprender la lógica de construcción de dichas políticas, así como la estrategia de evaluación misma. De tal manera que esta sección comprende, la reconstrucción breve y esquemática de la experiencia de las reformas en el campo de la educación superior en el caso mexicano a la luz de lo que está sucediendo en otras latitudes latinoamericanas; y, algunos de los principales aprendizajes que se han derivado de veinte años de reformas.

Considero que las lecciones de políticas tienen cabida en este seminario si se considera que en estos momentos de coyuntura y transformación, se presenta una tensión la cual radica en que mientras en algunos países latinoamericanos como acabamos de ver más arriba la atención a los problemas de la educación se ubica en una lógica de solución más amplia a fin de atajar los problemas de raíz, es decir, desde la necesidad de reconstruir y construir el tejido social al mismo tiempo se ha decidido por políticas que parecieran responden a una lógica de antaño. Me explico. En la transición en curso se observa una tensión en la construcción de políticas públicas, cuyo origen es el encuentro de dos lógicas y/o paradigmas, el de la Nueva Gestión Pública y el de la Gobernanza como se apuntaba al principio de esta ponencia. Lo anterior, es patente justamente en la política de educación superior estrechamente relacionada con la estrategia de aseguramiento de la calidad.

2.1 La estrategia de evaluación en México

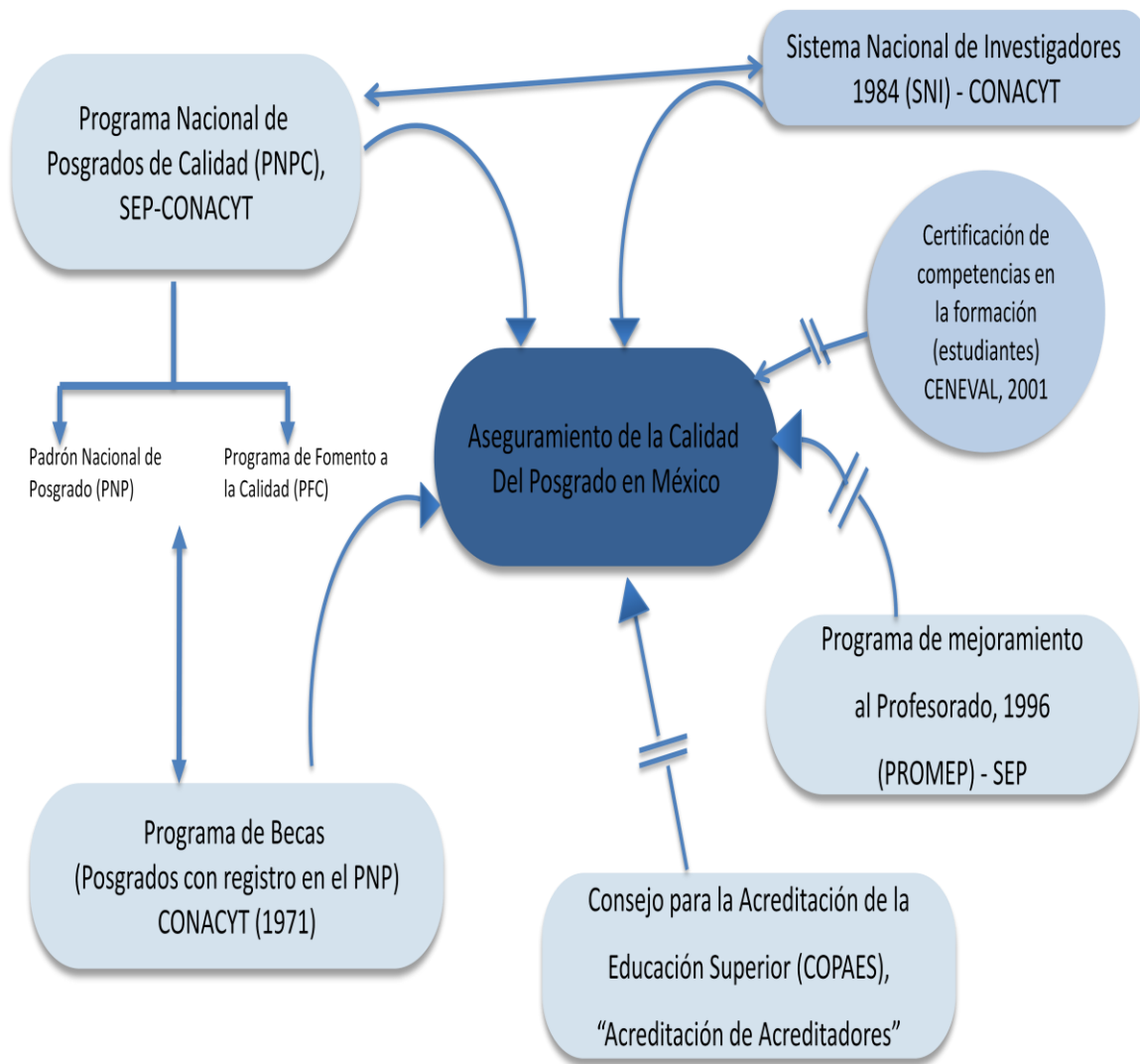
En el caso de México, la estrategia de aseguramiento de la calidad en la educación superior es un claro ejemplo de que los resultados e impactos de esta estrategia llegaron a su límite en la medida en que después de veinte años de reformas no se registran cambios y mejoras en la formación de los egresados de las instituciones de educación superior (IES). La estrategia está orientada hacia las IES y diferenciada para el pregrado y el posgrado; en esta ponencia el énfasis está en este último. En ambos casos la lógica de las decisiones es la misma: diseño de incentivos a la manera de financiamiento extraordinario a propósito de generar cambios en la infraestructura de las instituciones, en la formación de sus profesores, en la gestión de sus programas académicos y, supuestamente en la formación de sus estudiantes.

De esta manera la evaluación ha ganado un lugar estratégico en la política de financiamiento y calidad de la educación superior. Su centralidad descansa en dos aspectos: i) en que se ha convertido en un eje articulador entre financiamiento y calidad, cuya función es verificar el cumplimiento de las políticas educativas y en este sentido ha tenido un efecto de cambio al interior de las IES; y, ii) en su carácter multifuncional, ya que orienta la asignación de recursos, genera información para la toma de decisiones e impulsa el autoconocimiento de las IES y en este sentido, su efecto ha sido funcionar como una herramienta para el cambio (Del Castillo, 2005a).

En sus inicios, la implementación de la estrategia de evaluación gubernamental reflejó una doble tensión: una, relacionada con las relaciones gobierno-IES, en donde se registran fuertes discusiones y resistencias derivadas del desencuentro entre la autoridad gubernamental y las autoridades disciplinarias, la lucha y reconocimiento de la autonomía universitaria y, finalmente en torno a la legitimidad de las instancias evaluadoras. El otro tipo de tensiones tienen que ver con los rasgos técnicos de la evaluación y aquí destacan los debates en torno a la calidad, las dimensiones a evaluar, la pertinencia de los indicadores, el tipo de incentivos y los procesos.

La estrategia de aseguramiento de la calidad del posgrado es responsabilidad de dos instancias gubernamentales, la Secretaría de Educación Pública, específicamente la subsecretaría de educación superior y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Comprende tres tipos distintos evaluación: diagnóstica, acreditación y certificación de recursos humanos (profesores-investigadores y estudiantes), como se ilustra en el esquema 1.

Estrategia de aseguramiento de la calidad del Posgrado



Fuente: Elaboración Propia

La evaluación diagnóstica está referida a la autoevaluación y su propósito es identificar los principales problemas y soluciones bajo la lógica de fortalezas, debilidades y oportunidades para cambiar a fin de identificar una intervención estratégica. Por su parte, la acreditación, tiene la intención de ofrecer reconocimiento público a aquellas instituciones y programas que cumplen con ciertas reglas y estándares de calidad; en tanto que la certificación tiene la intención de verificar competencias, perfiles de la planta académica y de los estudiantes en función de indicadores de calidad. Si bien cada uno de estos tipos de evaluación le corresponde una instancia evaluadora como se ilustra en el esquema I, hay que reconocer que la evaluación más significativa y de mayor valor e impacto es la que se realiza a través del Conacyt. Es por ello, que nuestra atención está puesta ahí.

Dos de las estrategias de evaluación de mayor alcance e importancia por sus exigencias y valor para la asignación de recursos a las IES y otorgamiento de becas para estudios de posgrado son: el Padrón Nacional de Posgrado de Conacyt (PNPC,1991) y el Sistema Nacional de Investigadores (SNI,1984). La pertenencia de un programa de posgrado al Padrón automáticamente favorece la asignación de becas. Esto es, solamente los programas de posgrado que pertenecen al PNPC tienen derecho de recibir becas del Conacyt para cursar dichos programas.

Hasta ahora existe evidencia de que la estrategia ha tenido efectos positivos en cuanto a que contribuyó a institucionalizar la gestión y algunos procesos de planeación al interior de las IES, lo cual propicio que las IES se robustecieran en términos de su organización, estructura y funcionamiento, sin embargo, ello no se tradujo, en una mejor formación para sus estudiantes (Medrano, 2008; López, 2011; Romero, 2012).

Las explicaciones al respecto son varias. Una de ellas, tiene que ver con la lógica de construcción de la estrategia de evaluación, esto, es una estrategia pensada para ordenar la expansión, la diversificación y la astringencia presupuestaria en momentos de una aguda crisis económica que dejó sentir sus impactos más negativos a finales de la década de los ochenta (Del Castillo, 2005b) como parte de la NGP. En este sentido, la estrategia tuvo un doble objetivo: racionalizar la asignación y usos de recursos públicos en las IES públicas a través de fondos extraordinarios, distintos al subsidio público directo; e, incrementar la calidad de la educación superior, a través de mejoras en la infraestructura, en la gestión de los programas, y en las condiciones de estudio para los estudiantes.

Otra de las explicaciones es que los componentes de la estrategia de aseguramiento de la calidad se encuentran claramente desarticulados, especialmente el caso de la evaluación de los estudiantes, lo cual responde a la defensa de la autonomía universitaria. Esto es, la única instancia que podría evaluar la formación de los estudiantes, es decir, el Centro Nacional de

Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL), no evalúa la formación de los egresados de posgrado, únicamente existe un examen de ingreso de uso voluntario por las IES para apoyar los procesos de admisión.

Asimismo, aún y cuando la evaluación es en sí misma una herramienta de política pública útil para la toma de decisiones, en el caso de México los usos que se le han dado a la evaluación han sido limitados. Hay una mayor preocupación por el control mediante la evaluación que por el cambio y los avances a la luz de los resultados que arrojan los procesos de evaluación tanto en la formación de recursos humanos como en la investigación. En este sentido, la evaluación ha ocupado el lugar de herramienta meramente técnica y/o política. Por lo anterior, es que aún no vemos la relación positiva entre evaluación y mejoramiento de la calidad y en su lugar persiste la relación positiva entre evaluación y cobertura.

2.2 Los aprendizajes más significativos en términos de políticas

Considero que de acuerdo a lo que nos hemos propuesto en esta ponencia, resulta interesante hacer un corte de caja de la estrategia mexicana de aseguramiento de la calidad construida e implementada desde la esfera gubernamental, a la luz de la coyuntura que hoy vive en la región latinoamericana.

- Uno de los principales aprendizajes es que el modelo de implementación utilizado por el gobierno mexicano, el cual responde a lo que se conoce como *top-down* (de arriba hacia abajo) tuvo efectos positivos en un principio pues era necesario poner en marcha una nueva decisión que favorecía la gobernabilidad de las IES dado el contexto nacional de crisis económica aguda (estancamiento con inflación de tres dígitos, deterioro de los salarios de los académicos) y por consiguiente la astringencia presupuestaria. En este sentido, apremiaba la necesidad de detonar y desencadenar cambios en las IES. La vía que se privilegió fue la evaluación articulada al financiamiento. Sin embargo, con el tiempo el sentido de la evaluación se distorsionó, tomó el papel de la fiscalización y el control lo cual generó una dinámica de cumplimiento de requisitos y de simulación, como de alguna manera la experiencia internacional ya lo había anticipado. En este caso, uno de los principales desafíos es qué hacer para que la evaluación no pierda su carácter diagnóstico para la toma de decisiones tanto para las IES como para el gobierno. Dicho de otra forma, cuál sería el papel de la evaluación en un marco de gobernanza.
- La asignación de financiamiento adicional bajo criterios de cuasi mercado favorece la competencia pero genera exclusión de IES que no logran la robustez institucional suficiente para concursar por recursos adicionales para mejorar su desempeño, pese a la existencia de políticas compensatorias. Esto se ha convertido en un círculo vicioso: las IES que no

logran un cierto grado de consolidación institucional no cuentan con recursos para contratar profesores de tiempo completo pero tampoco son atractivas para profesores con trayectorias ya construidas. En este sentido, la evaluación ha generado que coexistan IES de calidad y baja calidad, en donde estas últimas se han convertido en una opción recurrente y factible de los estudiantes que no logran ingresar a las mejores opciones de educación terciaria pública.

- Los incentivos asociados a la evaluación en forma de ingresos adicionales para los profesores investigadores a través del SNI, si bien representa una distinción y reconocimiento público al trabajo de investigación y docencia a nivel individual, los criterios de evaluación han contribuido a que los investigadores opten por el trabajo de investigación en detrimento de la docencia e incluso por el trabajo individual y en menor medida por el trabajo colaborativo. Esto resulta de la mayor importancia cuando la tendencia del cambio y transformación exige la construcción colectiva de conocimiento a la manera de redes.
- La evaluación generó y construyó una nueva manera de valorar y medir los desempeño de las IES, de los programas académicos, de los académicos, la cual a su vez contribuyó a instalar una lógica racional de gestionar y tomar decisiones en las instituciones, sin embargo, el abuso en los usos de la evaluación para el control, llevó a desdibujar su propósito original como instrumento de la política y su uso para la toma de decisiones para el mejoramiento de la calidad.

3. Desafíos y retos para una gobernanza democrática en América Latina: hacia el aseguramiento de calidad educativa con inclusión social

Lo hasta aquí expuesto pone en la agenda de la discusión por lo menos tres aspectos centrales que no habría que dejar de lado para lograr en el mediano y largo plazos una educación que sea el basamento para una ciudadanía participativa y corresponsable en el proceso de toma de decisiones públicas; para que se constituya pilar de una sociedad del conocimiento como detonador y motor de nuevas rutas de desarrollo; y, que aporte elementos para llevar una vida digna. La lógica que subyace en esta agenda es cómo revertir los impactos negativos de las políticas neoliberales por lo que toca a la exclusión en la educación; qué habría que corregir como parte de la ineficiencia e ineficacia derivadas de las omisiones y/o acciones de gobernar; y, qué cambiar en el actual modelo de formulación de políticas públicas.

Dicho de otra forma, el diagnóstico de la situación que guarda la educación en parte importante de la región latinoamericana tiene que ver con un conjunto de aspectos relacionados con diseños de políticas inadecuados; ineficiencias e

ineficacias en los procesos de implementación; y, con el agotamiento del modelo de formulación de políticas vigente desde por lo menos veinte años.

Lo anterior, nos exige hablar entonces de la necesidad de un nuevo diseño de políticas, especialmente, de políticas sociales cuyo punto de partida no sea una perspectiva sectorial de los asuntos y problemas sino más bien una visión que recoja la complejidad inherente de la problemática social, esto es, una visión de intervención gubernamental intersectorial en la cual converjan distintos ministerios a la manera de un *gobierno en red*; multifactorial que responda analítica y empíricamente a las distintas dimensiones de un problema público a través de un *diseño de políticas públicas en red*; de proximidad territorial, a fin de asegurar respuestas específicas a problemas de singularidad contextual mediante procesos de descentralización político-administrativos efectivos; y, de participación social cuyo propósito central sea la colaboración y corresponsabilidad en los procesos de toma de decisiones en asuntos de interés público.

Es así, que esta agenda nos conduce a pensar en un eje transversal de discusión e intervención gubernamental. Desde el interés y propósito de de esta ponencia, el eje transversal nos remite a la construcción de una gobernanza democrática, como una forma idónea de conducir, gobernar y solucionar problemas llamados *wicked problems* sin poner en cuestión o en riesgo la cohesión social. De hecho, la gobernanza por su singularidad y rasgos pareciera contribuir al restablecimiento de una cohesión social fragmentada al mismo tiempo que solucionar problemas públicos específicos; podríamos incluso referirnos a la gobernanza como una forma de intervención gubernamental donde convergen grandes retos de política social: i) la construcción de soluciones bajo una lógica de cooperación y colaboración, de transversalidad, integralidad, pertinencia territorial; y, ii) la construcción de componentes básicos de cohesión social (pertenencia, identidad, reconocimiento, participación, legitimidad).

En esta discusión, se entiende por gobernanza democrática como “un proceso estructurado por las instituciones del régimen democrático del estado de derecho, a saber por imperio de la ley, división de poderes, aseguramiento universal de derechos humanos, civiles y políticos o igualdad universal frente a la ley, sistemas electorales libres, competitivos y con arbitraje imparcial; el acceso de los ciudadanos a la información pública y la participación ciudadana en las decisiones públicas (gobiernos representativos, transparentes, rendidores de cuentas)” (Aguilar, 2012:16).

En este sentido, la gobernanza democrática muestra ventajas en el sentido de que favorece la creación de ambientes de colaboración y participación en torno a procesos de decisiones, ya que se asume como intentos por institucionalizar espacios para la expresión, deliberación y decisión de actores sin posibilidades ni capacidades de hacer sentir su voz por sí mismos en procesos de implementación de políticas sociales (Ron, 2012).

La construcción de una gobernanza democrática exige: repensar reglas del juego que contribuyan a institucionalizar los cambios; redefinir la organización y estructuras de gobierno; redefinir los procesos de decisión política y de políticas; redefinir el papel de órganos colegiados existentes o en su ausencia construirlos; redefinir relaciones entre distintas instancias de Estado y de gobierno. Como vimos anteriormente, Ecuador, El Salvador y Perú ya han comenzado por este camino que de principio reconoce la complejidad inherente de los problemas sociales y su solución. Sin embargo todavía queda un largo trecho por recorrer a manera de retos y desafíos pendientes, si lo que se requiere es una educación con equidad como condición necesaria e indispensable para la construcción de una sociedad del conocimiento que redunde en una eficacia social efectiva:

- Cómo conciliar en términos de políticas los grandes roles de la educación: construcción de ciudadanía; aportar recursos humanos altamente especializados; contribuir a generar capacidades para la convivencia, la participación social; contribuir a generar condiciones dignas de vida.
- Cómo generar capacidades institucionales en la educación superior sin generar brechas en la construcción de una sociedad del conocimiento.
- Cómo hacer que la evaluación como un instrumento esencial de la política no distorsione el sentido de los grandes objetivos nacionales: mejorar calidad con equidad. Esto es, cómo hacer que la evaluación se construya sobre la base de la confianza y la colaboración entre IES, gobierno y sociedad, como parte de una gobernanza democrática mientras que se ha mostrado que la evaluación genera dinámicas contrarias a éstas.
- En dónde está la falla, en el uso mismo de la evaluación o en la construcción de la misma.

Bibliografía

Aguilar, Luis F. (2012). **Las políticas públicas de la Gobernanza Democrática**. Flacso México, Conferencia dictada en la Maestría en Políticas Públicas Comparadas, 7 de julio.

Aguilar, Luis F. (2010). **Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar**. Ciudad de México: Fundación Friedrich Nauman para la Libertad.

Bobes, Cecilia (2012). "Ciudadanía, poder y participación. América Latina frente a los dilemas del siglo XXI", en Martín Puchet (grupo coord.). **América Latina en los albores del siglo XXI. 2. Aspectos sociales y políticos**. México, Flacso. pp.301-318

Bruguè, Quim (2008). "Capital político y participación ciudadana en la generación de ciudades inclusivas", en Josep Ma. Pascual y Júlia Pascual, **Cohesión Social**

y **Gobernanza Democrática**. Disponible en:
www.aeryc.org/correspondencia/documentos/MaquetaLibroCohesiónSocial.pdf pp.
209-229

Castells, Manuel (1999), Globalización, identidad y Estado en América Latina, Santiago de Chile, PNUD. Disponible en:
<http://www.desarrollohumano.cl/otraspub/Pub01/Idyest.pdf>

CLAD (2010), Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI, Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010.

Del Castillo, Gloria y Azuma, Alicia (2011). "Sociedad del conocimiento y gobernanza: nuevos desafíos, nuevas competencias, en **Gobernanza Local y Educación. La supervisión escolar**. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. pp. 29-68

Del Castillo, Gloria y Azuma, Alicia (2009). Las reformas educativas en América Latina y México en el marco de la nueva gestión pública: desafíos para la supervisión escolar", en **La reforma y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar**. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. pp. 39-124

Del Castillo, Gloria (2007). "El aseguramiento de la calidad en la educación superior en México: un caso exitoso de política pública", en Wayne Parsons, **Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas**. México, Flacso México y Miño. pp. 715-726

Del Castillo, Gloria (2005a). "La evaluación de la calidad y el cambio institucional", en Gloria Del Castillo, **Dos modelos diferenciados de configuración institucional bajo el impacto de la evaluación externa: la UAM-A y la UIA**. México, ANUIES. pp. 23-62

Del Castillo, Gloria (2005b). "La regulación gubernamental en la década de los noventa: evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad" en Gloria Del Castillo, **Dos modelos diferenciados de configuración institucional bajo el impacto de la evaluación externa: la UAM-A y la UIA**. México, ANUIES. pp.93-124

Elías, Guillermo (2010). El menú dependiente para la demanda de la educación superior privada en México: los casos de Guadalajara y Hermosillo. México, Flacso México. Tesis de Doctorado.

Flores, Ulises, Valenti Giovanna y Loza, Nicolás (2012). "La cohesión social en América Latina: formas y desfases entre lo objetivo y lo subjetivo", en Martín

Puchet (grupo coord.). **América Latina en los albores del siglo XXI. 2. Aspectos sociales y políticos.** México, Flacso. pp.205-228

Gomà, Ricard y Godàs, Xavier (2008). “Enfoques Generales sobre cohesión social y gobernanza democrática”, en Josep Ma. Pascual y Jùlia Pascual, **Cohesión Social y Gobernanza Democrática.** Disponible en: www.aeryc.org/correspondencia/documentos/MaquetaLibroCohesiónSocial.pdf

Klijn, Erik Hans (2012), “New Public Management and Governance: a comparison”, en David Levi-Faur, **The Oxford Handbook of Governance**, EUA, Oxford University Press. pp.201-214

López, Angélica (2011). ¿Cambio sin impacto? Dificultades para medir el impacto social en educación superior. El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional. El caso de la Universidad Pedagógica Nacional”. México, Flacso. Tesis Maestría en Políticas Públicas Comparadas.

Medrano, Ramiro (2008). Explorando la implementación. Los efectos del gobierno universitario en la evaluación externa como política pública en las Universidades de Guanajuato y Autónoma del Estado de México”. México, Flacso. Tesis de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas.

Rittel, Horst y Webber, Melvin (1973), “Dilemmas in a General of Planning”, en **Policy Sciences**, núm 4. Pp. 155-169

Romero, María Eugenia (2012). El aprovechamiento diferenciado de las políticas públicas: análisis del Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) en dos Instituciones de Educación Superior. México, Flacso. Maestría en Políticas Públicas Comparadas.

Ron, Amit (2012), “Modes of Democratic Governance”, en David Levi-Faur, **The Oxford Handbook of Governance**, EUA, Oxford University Press. pp. 472-484

SENPLADES (2009). Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un estado Plurinacional e intercultural. Versión Resumida. República del Ecuador, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Subirtas, Joan (2009). “Gobernanza y Educación”, en **Educación y vida urbana, 20 años de ciudades educadoras.** Barcelona, Asociación Internacional de Ciudades Educadoras. Pp. 227-240

Subirats, Joan (2002). Gobierno local y educación. La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela. Barcelona, Ariel Social

Valenti, Giovanna y Flores, Ulises (2012). "Panorama Social", en Martín Puchet (grupo coord.). **América Latina en los albores del siglo XXI. 2. Aspectos sociales y políticos.** México, Flacso. pp. 29-38

Valenti, Giovanna, Vallejo, Rosa Elena y Flores Ulises (2013). **Una visión comparada sobre la inclusión social. Los casos de Ecuador, El Salvador y Perú.** México, MOST-UNESCO, Paris.

Valenti, Giovanna, Del Castillo, Gloria y Salazar, Rodrigo (2008). "Financiamiento y evaluación: capacidades institucionales para una sociedad del conocimiento", en Giovanna Valenti, Monica Casalet y Dante Avaro (coord.). **Instituciones, sociedad del conocimiento y mundo del trabajo.** México, Flacso y Plaza y Valdés. pp. 195-254

Valenti, Giovanna y Del Castillo, Gloria (1997). "Interés Público y Educación Superior: un Enfoque de Política Pública", en Alejandro Mungaray y Giovanna Valenti (coord.), **Políticas Públicas y Educación Superior.** México, ANUIES. pp. 89-118