

Sobre políticas y educación de adultos: necesidad de un enfoque

► Hugo Zemelman¹

El artículo plantea las razones por las cuales es necesario contar con un enfoque articulado, donde el eje sean las políticas públicas educativo-formativas y no las políticas económicas, pues las políticas se deben colocar en el momento histórico desde el cual se lean las necesidades sociales a las que responderá e ir más allá de su simple formulación. Como la problemática de las políticas públicas requiere para su análisis de fundamentos categoriales se desarrolla un apartado sobre estos elementos conceptuales.

Partimos de la premisa de que la problemática de las políticas públicas, necesaria e históricamente situada, no responde a una lógica modelística, sino a necesidades históricas que en alguna medida son imprevisibles en su emergencia. De otro modo, significaría comprender la formulación de políticas públicas como simples mecanismos operativos a determinados requerimientos sistémicos. Estos requerimientos no están claros históricamente ya que pueden ser planteados en el plano formal de un modelo, o, más bien, en el marco de tipos ideales que no están historizados sino simplemente confrontados en una lógica de variables cuyo significado no siempre es preciso en la medida en que no se tenga en cuenta la posibilidad de resignificarlas en distintas coordenadas socio-históricas.

Lo anterior significa que las dimensiones del modelo y su traducción en variables e indicadores son deducidas pero no reconstruidas de conformidad con exigencias de significación históricas. De ahí que variables como eficacia, rendimiento, productividad, tengan un valor universal, casi arquetípica; asimismo, dimensiones como producción, desarrollo, agente de producción, o todavía en un nivel más complejo, instituciones, espacio público, poderes del Estado, actores, y representaciones de intereses, pueden revestir diferentes significaciones, pues su naturaleza y funciones más allá de lo normativo propio de un modelo o tipo ideal, no se pueden comprender si no se especifican en el marco de dinámicas que están conformando realidades muchas veces inéditas.

No obstante, no se trata de negar las dimensiones, variables e indicadores, que pueden ser el contenido y el cometido de análisis formales, sino más bien de resignificarlos en situaciones concretas, las cuales no resultan definidas solamente por un curso de

1 Director del Instituto Pensamiento y Cultura en América Latina (IPECAL) y coordinador de la Línea de investigación de CREFAL de Políticas Públicas en Educación de Adultos.

coordenadas, sino por su historización, lo que implica ahondar en las articulaciones que quedan al interior de lo delimitado por las coordenadas de tiempo y espacio.

De esta argumentación se desprende una primera conclusión: no es suficiente establecer relaciones entre variables si estas relaciones no son problematizadas, ya que ello supone limitar el análisis a las necesidades de contenidos que se pueden derivar de determinados presupuestos, los cuales pueden estar requiriendo ser especificados. Problematización significa resignificar contenidos para una correcta apropiación analítica y, por consiguiente, con consecuencias prácticas en tanto sirvan de base para construir proposiciones de contenidos que sean históricamente viables. En este sentido, es fundamental problematizar los elementos que componen al sistema dominante, como por ejemplo, la naturaleza de los actores, la relación entre ellos, la apropiación de espacios conformados por el sistema político.

Pero, también, en esta dirección, se requiere problematizar lógicas más incluyentes de realidades, como es la del propio mercado, porque la realidad de las ofertas de bienes de uso, así como la relación del consumidor con estos satisfactores puede estar mediada por dinámicas culturales y políticas, a veces incluso coyunturales, que pueden no responder a ninguna racionalidad de largo tiempo.

Un ejemplo puede ser el uso de los recursos públicos, o de los propios fondos de pensiones, en determinadas inversiones de impacto social inmediato, pero que son inciertos en el largo tiempo; o bien, otro ejemplo es lo que ocurre con la propaganda de las actividades deportivas (del caso de Argentina, cuando el gobierno expropia el monopolio de las transmisiones deportivas en manos de un grupo, para dar lugar a transmisiones gratuitas). En el fondo, lo que planteamos como primera aproximación es cuidar que el discurso analítico no quede atrapado en términos de abordar al sistema con un enfoque que lo identifique con una concepción única de realidad cuando ésta puede asumir diferentes modalidades, según las dinámicas que se atiendan.

Desde esta perspectiva no se trata de hablar de condiciones de eficiencia, pues ello conlleva el presupuesto de que el análisis se circunscribe al plano de lo estrictamente normativo, lo que puede implicar que no requiera ser historizado en sus diferentes componentes, con el riesgo de quedar ceñido a la lógica de un tipo ideal desde el cual dar cuenta de “lo histórico” de una situación como simple desviación de lo definido normativamente por el tipo.

De esta manera, se soslaya la cuestión de las políticas objetivamente posibles que da lugar a la determinación de opciones de políticas a favor de una lógica de optimización que, al soslayar la historicidad de lo objetivamente posible, no plantea la cuestión central de lo historizable, cuyas condiciones se van transformando según los contextos que surjan.

Lo anterior tiene además de lo dicho, otras implicaciones como es dar por resuelto el fundamento teórico de una política, según sea congruente con las exigencias del funcionamiento de los presupuestos, que, a su vez, no son objetivos en la sección de neutros

valóricamente, pues siempre responden a una preconcepción de lo que es una buena sociedad y su correcto desempeño, lo que implica superar los límites de lo ideológico con todo lo que ello supone en términos de sesgo en el análisis.

En este marco, las políticas son expresiones prácticas de una normativa preestablecida pero nunca discutida; o, en su defecto, resulta ser una deducción de funciones elevadas al rango de modelos formales y universales. En esta lógica, queda afuera de la formulación de políticas todo lo que concierne a la problemática de pensar la formulación de éstas como parte del vasto desafío propio de la construcción de proyectos, congruentes con visiones de sociedad que son las que pueden traducirse en diversidad de políticas.

Se puede desprender de lo que decimos una segunda conclusión, a partir de la necesaria separación entre lo normativo y lo histórico concreto, objetivamente posible, en términos de la naturaleza de los sujetos, según sus alianzas o conflictos, en contextos determinados. Lo anterior, supone distinguir entre las apuestas valóricas tipo ideológicas y la capacidad de potenciar situaciones en el marco de las políticas; en el fondo, se trata de ahondar en la formulación de políticas, lo que llamamos historización de los valores. Problema fundamental pues se relaciona con la compatibilidad o incompatibilidad entre racionalidades. Y que en el contexto actual se puede reconocer en la complementariedad o contradicciones entre racionalidades económicas y racionalidades culturales. En efecto, las racionalidades económicas, con toda su carga instrumental y su tendencia a las resoluciones cuantitativas, no es ajena a una racionalidad cultural subyacente que no se explicita, la cual no es necesariamente congruente con otras racionalidades culturales, no obstante su carácter dominante y con pretensiones de universalización.

Debe suponerse entonces, que cuando se hace presente (como indicador o como variable de opinión, por ejemplo) a los empresarios, éstos caben en el sistema de la economía nacional, puesto que sus intereses estarían dentro de este sistema que parece aislable. En los hechos, y a manera de ejemplo, cabe señalar el sitio que éstos (los empresarios) ocupan en la evaluación de las políticas, como un actor cuyo peso se encuentra sobrevaluado en los índices de desempeño gubernamental, sin que se cuestionen suficientemente sus intereses específicos, o la lógica en la que se encuentran enmarcados.

Cabe plantear en esta dirección una tercera conclusión acerca de si la racionalidad de las estrategias económicas tienen que ser necesariamente el padrón de referencia de las necesidades culturales y educativas; o, por el contrario, ser más bien estas últimas las que plantean los desafíos a las primeras, para de esta manera plantear el ajuste de éstas a modos de ser, memorias, imaginarios y visiones de vida y sociedades que se traducen en sistemas de necesidades que no siempre se adecuan a los requerimientos de la racionalidad económica e instrumental. Esta situación se agrava cuando constatamos que la racionalidad económica reconoce una escala de globalización, lo que no es necesariamente congruente con las escalas de referencias bajo las cuales se siguen tomando las decisiones educativas y culturales de cada país, lo que tiene un doble efecto. O las

políticas son disfuncionales al modelo económico o el modelo económico es disfuncional para la cultura, o la propia cultura es disfuncional al sistema. El problema se podría plantear en los siguientes términos: se está planteando la exigencia de la funcionalidad de la educación a los requerimientos de la economía globalizada, pero no la situación inversa, de determinar el ajuste de las exigencias de la realidad económica a los patrones culturales. En este marco de argumentación pareciera ser que la racionalidad económica global está conformando patrones culturales que terminan por imponerse sobre las identidades nacionales, o, en otras palabras, que el capitalismo globalizado deviene en cultura globalizada. O si, aún dentro de los límites del sistema económico, se pueden planear diversas modalidades histórico culturales que pueden revestir al capitalismo. La discusión está abierta pero todavía se podría complejizar más si consideramos que las dinámicas culturales y sociales pueden estar, o nos pueden servir de base, para otras formas de organización económica.

Por lo anterior consideramos que las políticas educativas, en tanto se refieren a lógicas de formación, deben desafiar a las políticas económicas en vez de ocurrir lo contrario, que es la situación dominante, de poner a la política educativa al servicio de la eficacia de las políticas económicas, que como se ha sostenido por algunos autores, pueden ser manifestaciones de patrones culturales ajenos, que la economía con su racionalidad, no es más que expresión de patrones culturales anglosajones.

Desde esta perspectiva planteamos el imperativo de que la formulación de políticas públicas se tienen que abordar desde un enfoque articulado, pero debiendo ser el eje las políticas educativo-formativas, aunque ello carezca de sentido porque la mirada está centrada en la competencia estrictamente económica. No obstante, la cuestión central es la dimensión del papel de la educación en el proceso de desarrollo, para de tal forma trascender la lógica de la pura eficacia económica, pero representando el vector desde el cual se define el significado de todos los conceptos pertinentes a la construcción de una sociedad mejor. Para ello deberíamos resignificar, rescatándolos de sus acepciones puramente economicistas, conceptos como formación, capacidad, adaptación, flexibilidad, iniciativa, creatividad, competencia, eficiencia, rigor, disciplina, responsabilidad, solidaridad y sociedad de tal manera que se facilite su uso más allá de los límites que aluden a la dinámica estrictamente económica. Se plantea una suerte de liberación del lenguaje para enfrentar un cierto imperialismo verbal que impone la economía el cual oculta otros peores.

De ahí la necesidad de una cuarta conclusión que se puede definir en la apertura del razonamiento con base en nuevas formas de razonamiento, no sistémicas sino históricas, que puedan incorporar los espacios de construcción en el que participan muchos sujetos-actores conformados por diferentes racionalidades abiertas a muchas posibilidades. Por eso consideramos que es previo a cualquier intento orientado a la definición de políticas, el esfuerzo por colocarse en los momentos históricos desde los cuales se pueden leer las

necesidades sociales emergentes, a las que tendrían que dar respuestas las políticas. De lo contrario, la preocupación acerca de la formulación de políticas se reduce al esfuerzo por evaluar sus efectos, sin cuestionar los parámetros en cuyos límites tiene lugar el diseño y aplicación de las mismas. Desde esta perspectiva, hemos trabajado apoyados en un sistema de categorías que sirve de trasfondo al trabajo de captura y análisis de datos, sin embargo, antes de entrar en la discusión de los procedimientos seguidos para entender lo que significan los enunciados que presentamos como nudos problemáticos es necesario detenerse en proporcionar un esquemático diseño de los fundamentos categoriales en que nos apoyamos.

Elementos conceptuales para un análisis dinámico de las políticas públicas

Es necesario pasar de un plano argumentativo general, acerca de la necesidad de un enfoque, a un nivel más operativo para contribuir a entender mejor la problemática de las políticas. Abordar problemas como los espacios de formulación y de decisión, que no siempre coinciden, pero que, además, incorporen las exigencias propias del momento histórico que enfrentan las sociedades y que se tendrán que reflejar en las políticas. En este marco, desarrollamos la discusión sobre los elementos conceptuales, con el propósito de hacer una discusión más polémica, tomando como referencia el texto *La política de las políticas públicas, Informe 2006*, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por considerar que es un enfoque serio, desde una perspectiva altamente problemática, pero también por representar el pensamiento de un institución tan influyente en la toma de decisiones de los gobiernos latinoamericanos. En este sentido, se presentan cuestiones que se asumen como evidentes, aunque no lo son, como por ejemplo, considerar “que las políticas (así como también algunas de sus características) son en gran medida endógenas”; o bien, hacer “particular hincapié en el funcionamiento de las instituciones políticas”.²

Afirmaciones que obligan a tomar en cuenta la situación de contextos históricos, pues de no hacerse, se puede incurrir en afirmaciones puramente normativas, como lo representa a manera de ilustración, la proposición de que “la reformas de políticas es un proceso que involucra a muchos actores a través de varias fases de formulación de políticas”, lo que se corresponde con la necesidad de “diversas formas de cooperación y confianza en la durabilidad de la política y otras características semejantes”.³

Estas formulaciones aluden a la problemática de la toma de decisiones según dinámicas contextuales complejas, que requieren ser entendidas en su especificidad; pues de no hacerse se puede llegar a formulaciones, aparentemente con sentido, pero

2 Banco Interamericano de Desarrollo, *La política de las políticas públicas en América Latina, Informe 2006*, co-edición Universidad de Harvard, Fundación David Rockefeller, Planeta, 2006, p. 11.

3 *Idem*, p. 16.

carentes de significados precisos, como lo es la afirmación “de que las estructuras económicas y sociales generan distintas configuraciones y actores según el país y la época”.⁴ Afirmaciones con las que no se puede estar en desacuerdo, pero que son imposibles de precisar en sus alcances, en la medida en que suponen incorporar el contexto dinámico que configuran situaciones propias de la emergencia de sujetos de diferente naturaleza y portadores de proyectos complementarios y contradictorios, o, incluso, carentes de proyectos propios. Lo que puede crear las condiciones para nuevas modalidades de clientelismo. Estas consideraciones son fundamentales para darle significado histórico concreto a posturas como las de “procesos de formulación de políticas” (PFP), cuando se entiende como un proceso de negociación de intercambio (o transacciones) entre los actores políticos. Pues el problema excede los límites de conceptos como “negociación e intercambio”, ya que de hecho se trata del juego político entre sujetos-actores, el cual supone entender no solamente la naturaleza de las relaciones de poder entre los sujetos, su fuerza equiparable o de dependencia, sino también incorporar los espacios desde los cuales actúan, y que en algunos casos, pueden pasar de ser espacios informales, a espacios formales o institucionales (*v.gr.* la relación entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en México, con la Secretaría de Educación pública; pero también se podría pensar en la relación entre los grupos financieros nacionales e internacionales, y los espacios propios de los bancos centrales y las secretarías de hacienda a través de sus capacidades de gestión). Problemática que es propia de las dinámicas socio-políticas de los diferentes sujetos que obliga a comprender la complejidad de la relación de éstos, con las instituciones, para evitar caer en formulaciones puramente normativo-funcionales.

En efecto, son altamente discutibles afirmaciones como las que sostienen que “el comportamiento de los actores políticos en la PFP... depende de las funciones que desempeñan, de sus incentivos y de las restricciones que enfrentan”;⁵ ya que el actor no es solamente una función, en la medida en que expresa una constelación de dinamismos socioeconómicos y culturales, pudiendo “un actor político” expresar muchas subjetividades no siempre armónicas. Por ejemplo, un movimiento social no siempre se agota en un solo actor político: puede ser el caso del cardenismo en México, o el del peronismo en Argentina, o el allendismo en Chile, etcétera. Planteamiento que incide en la idea relativa al funcionamiento de las instituciones, el cual no tiene una relación congruente con los actores, pues se pueden transformar en los espacios en los que los llamados actores muestran una pluralidad de rostros que pueden responder a la compleja condición de la subjetividad social que los caracteriza (*v.gr.* las distintas expresiones orgánicas en que puede plasmarse un movimiento social, cultural o étnico –como puede ilustrarlo

4 *Idem*, p. 11.

5 *Idem*, p. 18.

la situación actual en Chiapas, México, con la proliferación de organizaciones, todas indígenas, pero contrapuestas entre sí; o bien, lo que ha ocurrido históricamente con los movimientos obreros y campesinos). De ahí la descomposición de los sujetos en grupos de presión o de interés en el plano de sus representaciones, parlamentarias, o de otro orden, que pueden llevar la impronta de clientelas que no necesariamente corresponden a la fisonomía del sujeto, sino más bien, ceñirse a lógicas caudillescas. Es el caso de lo que este documento propone en torno al disciplinamiento de los miembros del poder legislativo, a los que, a partir de cuestionar sus prácticas clientelares (que de hecho existen) se propone un orden en el que organizados a partir de consolidar sus intereses personales como carrera legislativa, se transformen en clientelas del poder ejecutivo.

Pero lo que decimos tiene implicaciones adicionales en lo que se refiere a la capacidad de actuación de los actores, pues no es ajena a la “habilidad que tienen los actores políticos para llegar a acuerdos intertemporales y para asegurar su cumplimiento, de su habilidad para cooperar”.⁶ Es fundamental entender la complejidad del actor político, no solamente en lo que respecta a la problemática de la relación actor-sujeto, sino también en lo que concierne a la relación entre política y proyecto.

En efecto, habría que discutir si la política puesta en práctica responde a un proyecto o no; a la inversa, si un proyecto (*v.gr.* construir la democracia) se puede expresar en una o varias políticas, que, a su vez, se pueden corresponder con uno o varios actores. Se puede dar el caso de constatar una relación clara entre actor político y política concreta, pero que no necesariamente conforme a un sujeto más amplio que pueda impulsar un proyecto que sea incluyente de diferentes políticas. Esto es, que se pueda dar el caso de actores con políticas que no suponen un proyecto que de sentido a esas políticas; o bien, darse el caso de políticas con proyectos.

En un caso u otro, cambia la naturaleza de los actores: ya que en la primera situación los actores pueden ser grupos de interés electoralista, sin suponer perspectivas temporales, por lo tanto, con grandes limitaciones en su capacidad de acuerdos intertemporales que puedan dar estabilidad y coherencia a las políticas. En cambio, en la segunda situación, se daría esa posibilidad en la medida que el actor político tenga la conciencia de lo que implican sus movimientos tácticos según exigencias de largo tiempo. En ambas situaciones hay que problematizar los conceptos de actor y de acuerdo, pues pueden implicar un juego de ideas abstractas, cuyos efectos concretos pueden tener una multiplicidad de soluciones. En todos los casos, este tipo de afirmaciones no puede ser analizada sin definiciones mayores sobre el tipo de acuerdos que impulsan los actores, cuyas limitaciones, interrupciones o nuevas direcciones es parte constitutiva del derrotero y formulación de las políticas públicas. Debemos hacernos la pregunta de si los acuerdos intertemporales tienen como fin subordinar un proyecto político a otro, o si por el

6 *Idem*, p. 20.

contrario, se trata de llevar adelante fórmulas de consensos de largo aliento; como sea, se muestran las dificultades de avanzar con esta conceptualización en abstracto.

Pero lo que decimos acerca de la relación actor-sujeto y proyecto, no solamente tiene pertinencia para enfrentar las políticas inmediatas, ya que en el contexto latinoamericano ha conformado el trasfondo de muchos fracasos en las estrategias de cambio cuando han surgido movimientos sociales con proyecto de futuro, pero cuyos actores no se han desarrollado, o bien, cuando se encuentran en etapa embrionaria, atados a perspectivas políticas de corto plazo, pero sin haber desarrollado su propia capacidad de sostener un proyecto de largo tiempo. Es lo que ocurre cuando surgen proyectos que requieren de actores que todavía no están a la altura de sus propias demandas. Ha sido la experiencia de Chile con la Unidad Popular de Salvador Allende, situación en la que el proyecto allendista requería de la emergencia de un actor político que suponía la transformación de actores preexistentes; también podría ser el caso del sandinismo en Nicaragua, en la que se da una situación quizás opuesta a la de Chile, pues el sujeto emergente terminó descomponiéndose en diferentes grupos de presión y negociación de intereses contrapuestos; también el caso de la Unión Nacional Revolucionaria de Guatemala (UNRG), cuando se constata que el sujeto emergente no es capaz de adecuarse a las coyunturas que la propia dinámica del proyecto va generando. Actualmente puede ser el caso de Ecuador y Venezuela, países donde se observa la emergencia de movimientos con proyectos pero sin el correspondiente surgimiento de un sujeto organizado. Es lo que marca la diferencia de estos países con Bolivia, donde sí se observa la emergencia de un nuevo sujeto a partir de muchos actores, aunque con relaciones contradictorias entre sí.

Desde la perspectiva del problema de las políticas públicas, la discusión anterior tiene directa relación con la función del marco institucional. Se sostiene que “el marco institucional debe ser entendido en forma sistémica, o en términos de equilibrio general”.⁷ A este respecto, lo que se tendría que resolver, en primer lugar, desde nuestra perspectiva, es saber precisar cómo se alcanza ese equilibrio cuando el contexto es de una profunda atomización disgregación, o transformación de los actores políticos en múltiples formas de expresión, presiones y acciones. La cuestión de fondo reside en que, a primera vista, ese equilibrio sistémico es una condición *sine qua non* para el funcionamiento de determinadas políticas dominantes, por lo que deviene en la condición de funcionamiento para esas políticas donde el equilibrio sistémico cumple la función de legitimador de esas políticas.

En este marco, cabría observar que actores formales están legitimados por el orden institucional, lo que puede transformarse en un obstáculo para que esos mismos actores puedan transformarse en sujetos de proyectos de mayor envergadura, toda vez que esa transformación transgrede los patrones que los validan como actores constituidos. Es lo que probablemente se busque resolver con algunas reformas constitucionales, como

7 *Idem*, p. 19.

pueden ilustrarlo los casos de Ecuador y Bolivia. Lo anterior supone saber determinar la naturaleza del acuerdo posible entre actores, lo que plantea dos escenarios posibles: un acuerdo de políticas a corto plazo, que no son parte de ninguna estrategia mayor; o bien que el acuerdo se construya en relación con un proyecto compartido, lo que puede dar lugar a distintas políticas concretas. El mejor ejemplo en este sentido son los posibles acuerdos en torno a una estrategia neoliberal pero que puede dar lugar a diferentes políticas, lo que es congruente con lo que dijimos antes acerca de la relación entre el modelo económico y la racionalidad cultural. Son los marcos desde los cuales se pueden contestar preguntas sobre los actores clave en la formulación de proyectos, “sus preferencias, incentivos y capacidades”, pero en particular lo que remite “a sus horizontes temporales”.⁸

El problema del equilibrio tiene que analizarse desde la perspectiva de la construcción de espacios en los que tenga lugar el juego entre actores, con sus génesis de proyectos alternativos o complementarios, a menos que reduzcamos el concepto de equilibrio a la lógica del orden, que, como tal, tiene que ser analizado como espacio para determinadas decisiones. Es en relación con este punto donde cabe reapropiarse de muchas afirmaciones en relación con la pregunta ¿cuál es el referente histórico para leer los significados? Por ejemplo, el planteamiento acerca de las características clave de las políticas públicas, como ser “estabilidad, adaptabilidad, coordinación y coherencia, calidad de la implementación y de la efectiva ampliación, orientación al interés público y eficiencia”,⁹ si no nos queremos circunscribir a lo puramente normativo, carecen de un significado real concreto. Pues cada una de estas claves se pueden resignificar según sea la naturaleza de los problemas que se pretende resolver con las políticas. Y que también estará condicionado por la naturaleza de los sujetos-actores que ejercen el poder, para impulsar dichas medidas; ya sea que éstos tengan diferentes proyectos, o bien, que lo compartan, o bien, que tengan la capacidad técnica, o tengan que delegar responsabilidades en grupos operativos con *expertise*, pero con los que no tienen afinidad.

Este problema no es menor cuando constatamos que el poder ejecutivo muchas veces carece de proyectos, o que el poder legislativo es un espacio de negociación de intereses subalternos, ocultos detrás de la fachada de una organización homogénea. Pero que de manera concreta nos coloca ante la necesidad de ejercer el poder, porque cuando no se ejerce en términos de las exigencias de un proyecto y/o de sus políticas, se crean los principales obstáculos y se dificulta la posibilidad de llevarse a la práctica. Entre estos obstáculos está el propio Estado, cuando se transforma en el espacio de disputa por controlar posiciones sin mayor perspectiva de construcción social.

No solamente estamos ante la deformación patrimonialista del Estado, sino ante su transformación como instrumento que prolonga la disputa entre actores: el Estado

8 *Idem*, p. 19.

9 *Idem*, p. 140.

como prolongación, a través de otros mecanismos, de la relación de lucha entre los actores tal como se puede observar en los marcos de la sociedad civil. Un ejemplo puede ser el caso frecuente de los dirigentes políticos que confunden su función de movilizadores y agitadores de opinión con las exigencias propias de un funcionario que cumple una responsabilidad institucional en el espacio del Estado. En esta dirección, cuando se vincula la definición de políticas con la institucionalidad, especialmente del Estado, es necesario plantear con claridad la problemáticas interna de éste, pues de otro modo es absolutamente abstracto darle una representación y hablar de indicadores de eficacia, a menos que se trate de inventar una discusión en una lógica de tipo ideal con el propósito de definir marcos evaluativos de naturaleza puramente normativa.¹⁰

Es importante validar la función que pueden tener determinadas proposiciones de carácter formal acerca de las exigencias de pensar el diseño de políticas viables. En la práctica se observan dificultades en la ejecución de políticas que se pueden reconocer en dos grandes momentos: primero, en el paso de lo declarativo-normativo de propósitos, lo que se puede analizar con el material de la documentación oficial (leyes, decretos, normas de funcionamiento), cuando se trata de pasar al diseño concreto de políticas; el segundo momento, que puede ser aún más engañoso, es la dificultad a la que se enfrentan quienes tienen la tarea de ejecutar las políticas, y de saber traducir los diseños en prácticas congruentes. En una palabra, hay problemas en el plano del diseño de las políticas, así como de las prácticas de ejecución.

Lo que decimos se puede ver, desde luego, en la política educativa. Lo que está relacionado con lo que decíamos en términos generales, pero más que nada con la falta de centralidad de la política educativa, en relación con las demás políticas, especialmente las económicas y financieras; lo que interpretamos como una expresión de la carencia de proyecto de país, o bien, que ésta se reduce a un simple abordaje técnico administrativo y funcional, a un modelo económico que plantea sus propias demandas de educación.¹¹

En verdad, no hay necesidad de educación, sino solamente de entrenamiento o de capacitación, aunque está muy presente el papel compensatorio que la educación puede cumplir para amortiguar tensiones sociales. Se puede estar de acuerdo con que “la educación carece de una definición básica, que una vez formulada, confiere coherencia al conjunto del sistema”.¹² Lógica de compensación que permite entender que se haya privilegiado la cuestión de la cobertura sobre la de la calidad, pero también, en algunos

10 *Idem*, *cf.* Cap. 6.1, p. 142.

11 Lo que decimos tiene que ver con la ausencia de la cultura en la definición de políticas públicas. El señalamiento es importante, pues en la cultura “está presente el hecho elemental de que cualquier fenómeno social que queramos estudiar [...] es construcción de los seres humanos [...] quizás uno de los grandes desafíos que nos hereda el siglo XX sea precisamente la complejidad de los sujetos que construyen historia [...]; sujetos múltiples que tienen distintas características, variados espacios, tiempos diversos y visiones diferentes del futuro desde las cuales construyen sus realidades”, Hugo Zemelman, *Voluntad de conocer*, Ed. Antrophos, 2005, Barcelona, p. 78.

12 *Idem*, p. 142.

países, como México, permite comprender que el espacio de las políticas educativas se haya transformado en un espacio de negociaciones políticas dando enorme presencia a las organizaciones sindicales y políticas de los maestros. Pero que este espacio sea propicio para establecer alianzas no significa que en la definición de las políticas educativas realmente estén sujetos con visiones plurales de la sociedad.

La lógica del mercado como sustituto de la supuesta ineficacia del Estado en lo que respecta a las políticas educativas, excluye la participación de muchos actores en beneficio de la desproporcionada presencia de otros. Porque cuando hablamos de actores no nos referimos a roles, lo que suele ocurrir. “La implementación de políticas educativas es una tarea compleja. Generalmente exige que participen numerosos actores, docentes, directivos, estudiantes, burocracias centrales y subnacionales y padres” (p. 242); más bien, se trata de tomar en cuenta las exigencias históricas en diferentes momentos. Como se ha reconocido “las políticas son respuestas contingentes al estado de situación de un país”, por lo que “puede funcionar en algún momento de la historia, en un determinado país, puede no hacerlo en otro lugar, o en el mismo lugar en otro momento” (p. 16). Lo anterior, en la medida que “las políticas públicas efectivas cuentan con actores con horizontes temporales relativamente largos, así como escenarios institucionales para la discusión, la negociación y el control del cumplimiento de los acuerdos políticos y de políticas” (p. 20). Y que cuando no se toman en consideración en la formulación de las políticas, al quedar fuera de estas decisiones, los sujetos reales, no los que asumen el carácter de tales porque reciben su identidad por las funciones que el sistema les atribuye, “la coordinación es una tarea sumamente ardua”, cuando no, abiertamente, sin sentido.¹³

De lo anterior resulta claro que la educación no es central, por lo que no reviste el carácter de política de Estado, como sí lo son las políticas económica, financiera y monetaria. La razón es que la educación está al servicio de estas políticas de tal forma que es razonable pensar que “la formulación de la política educativa en América Latina está desproporcionalmente sesgada hacia políticas centradas en la expansión y el acceso, en lugar de la calidad y la eficiencia”.¹⁴

La falta de control de las políticas se relaciona con el hecho de que éstas cumplen una función compensatoria de tensiones, lo que también tiene un límite. ¿Hasta qué punto los gobiernos están dispuestos a ampliar la cobertura, incluso, elevar los niveles de escolaridad, cuando no tienen capacidad para absorber a la población? Basta como ejemplo pensar en los siete millones de jóvenes entre 19 y 24 años que en México no estudian ni trabajan, según datos proporcionados por el rector de la UNAM en su discurso de apertura escolar 2009.

13 *Idem*, p. 142.

14 *Idem*, p. 246.

Por tanto, cuando se habla de las convergencias de actores en los espacios de la educación, no se supera la conceptualización de roles-funciones, nunca se asume el campo de definiciones de proyectos de largo plazo. Es así como en los marcos de esta situación no se puede cumplir con el desafío fundamental, cuando pensamos en la educación estamos pensando en la sociedad; en consecuencia, cuando discutimos la política educativa lo que estamos enfrentando son los modos de construcción de la propia sociedad. En América Latina hoy parece que no está presente el debate acerca de esta construcción y de las opciones que se pueden enfrentar.

No hay más políticas de largo plazo que las que tengan por función garantizar la reproducción del capital; cuando no se trata de este cometido, los acuerdos intertemporales se reducen a pactos tácticos y contingentes según los intereses de grupos de presión.

En el marco de esta discusión tenemos que plantear cuestiones fundamentales en lo que respecta a una lectura de la dinámica constitutiva de las políticas públicas, especialmente las educativas, en vez de quedarnos limitados a descripciones morfológicas con base en indicadores normativos que no registran la complejidad de las situaciones históricas. Surgen temas como los siguientes: naturaleza de los actores, carácter de los espacios de decisión, visiones de futuro y complejidad de las prácticas complejas que se pueden derivar de estas premisas.

Recapitulación

Planteamos el problema de cómo abordar la gestación misma del espacio de las políticas, de manera de ir más allá de su simple formulación.

Si somos congruentes con el punto de vista asumido, tenemos que saber determinar la naturaleza de las necesidades de las que se pretende dar cuenta en las políticas. Necesidades socio-históricas en las que cristalizan un conjunto heterogéneo de relaciones sociales que constituyen el proceso mismo del devenir histórico. Puede ser que las políticas, concretamente las políticas educativas, representen respuestas a presiones ocasionales, o bien coyunturales si pensamos en un tiempo mayor que lo puramente contingente; o bien, que estas respondan a estrategias de largo plazo que demandan coordinaciones entre políticas que son relativas a distintas problemáticas (económicas, institucionales, culturales, etcétera). De ahí que sea necesario precisar los criterios con los que se registran las necesidades que se busca resolver políticamente, así como definir o más bien determinar los espacios en que se ubican las instancias de decisión (que pueden ser institucionales o no institucionales).

Lo anterior es importante debido a que las políticas en ejercicio pueden generar, a su vez, nuevas demandas que pueden requerir de sus propios espacios de atención, lo que puede corresponderse con el surgimiento de nuevos actores que pueden ser

potenciados desde la propia necesidad de desarrollar las políticas. Puede ser el caso de todo tipo de organizaciones que surgen como respuesta a expectativas generadas por las políticas que pueden servir de base para distintas formas de colectivos sociales. La problemática sindical es el más claro ejemplo de lo que decimos, como lo puede ilustrar la presencia de éstos en los espacios de las instituciones educativas. En realidad la dialéctica es muy simple: toda política es generada por actores, pero a su vez produce actores que la cuestionan.

Por ello hay que ser explícito de lo que se entiende por “lo político”, ya que puede ser parte de un proyecto cohesionado de país o simplemente manifestación de una pluralidad de voluntades que transforman al Estado en un espacio en disputa por diferentes demandas, pero sobre todo por actores que acumulan distintas formas de poder.

De ahí que sea relevante evaluar la eficacia de las políticas ya que se relacionan con el funcionamiento armónico o no de las instituciones. Pero lo importante es comprender que las políticas no necesariamente deben ser el reflejo de la institucionalidad dada, pueden constituir indicadores del propio movimiento de la institucionalidad. Es frecuente encontrar desajustes entre los distintos planos en que se desenvuelve la dinámica de las instituciones, como es lo que ocurre con los desajustes entre exigencias muy estructuradas desde lo instituido, como el orden institucional, y el movimiento del equipo de las instituciones como son los funcionarios.

Un ejemplo lo podemos encontrar en la ley de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile, según la cual los profesores se limitan a “estándares y mediciones como su tarea central a realizar en el aula”, y, desde luego, todavía con más fuerza los directores. A este respecto, vale citar la opinión de algunos expertos: “sólo intenta crear (la ley) robots homogéneos con una mirada común y un pensamiento que si se sale de la norma y el estándar será mal evaluado. En definitiva, el proyecto trasunta cero confianza en profesores y estudiantes”.¹⁵ Podemos ver cómo la institucionalidad impone un orden a quienes como sujetos asumen la responsabilidad de darle contenido a sus propias funciones. Se puede apreciar, por lo mismo, la tensión entre orden y el movimiento de los sujetos que ocupan ese espacio. En efecto, si no se alude al movimiento de lo que emerge constantemente desde las propias instituciones, esto es la vida misma, se corre el riesgo de que las políticas queden atrapadas por la necesidad de funcionamiento y la reproducción de la institucionalidad, lo que produce un desfase entre las necesidades internas y las que van surgiendo en los diferentes momentos históricos que exigen ser abordados por las políticas.

No se puede dejar de plantear en la discusión sobre la formulación o gestación de las políticas públicas la relación entre sujetos y espacios institucionales y no institucionales, que en la literatura se ha definido como la voluntad instituyente de los hombres.

15 Jorge Pávez, *Paradoja: la realidad de un Chile esquizofrénico*.

Las instituciones pueden reconocer planos de funcionamiento que incluyen sujetos que pueden no aparecer formalmente, pero que son muchas veces los que determinan la naturaleza y alcances de las políticas. En otras palabras, el análisis de la gestación de políticas ha de entender a éstas como manifestación del movimiento molecular interno del Estado, porque refiere a esa dinámica que constatamos y vivimos todos los días, cuya puerta de observación es el ejercicio del poder, que constantemente está enfrentado al desafío de construir realidades. O de anularse en su mismo cometido.