

**PANEL: CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LAS POLÍTICAS
EDUCATIVAS: ARGENTINA, BRASIL Y URUGUAY EN PERSPECTIVA
COMPARADA**

**PONENCIA: NUEVAS Y VIEJAS FORMAS DE REGULACIÓN DE LOS
SISTEMAS EDUCATIVOS EN BRASIL Y ARGENTINA**

Myriam Feldeber (UBA) y Dalila Andrade Oliveira (UFMG)

Resumen

La ponencia analiza, desde una perspectiva comparada, las políticas educacionales de los Gobiernos de Lula y Dilma Rousseff en Brasil, y de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, para dar cuenta de permanencias y cambios en las orientaciones de estas políticas respecto de la matriz reformista que se instaló en nuestros países durante la década de los '90. Se comparan las formas de regulación de los sistemas en el caso de la educación básica en un contexto de redefinición del rol de los Estados en la gestión de las políticas públicas.

NUEVAS Y VIEJAS FORMAS DE REGULACIÓN DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS EN BRASIL Y ARGENTINA¹

Myriam Feldeber (UBA) y Dalila Andrade Oliveira (UFMG)²

1. Presentación

Los estudios de las políticas educativas desde una perspectiva comparada han adquirido relevancia en el marco de los procesos de globalización e internacionalización de la educación a partir de la definición de una Agenda Globalmente Estructurada para la Educación (Dale, 2007); de una tendencia a la regulación supranacional de los sistemas (Dale, 2005) y al establecimiento de nuevos mecanismos para regular y direccionar los sistemas educativos a partir de la crisis del modelo burocrático tradicional (Barroso, 2005).

La comparación en la que situamos a nuestro trabajo está asociada a la necesidad de un nuevo tipo de cognición en la Educación Comparada que, a mitad de camino entre los extremos del universalismo y del ultra-relativismo (Mollis y Marginson, 2000), tenga en cuenta la especificidad de cada uno de los países en estudio a la vez que posibilite dialogar con las tendencias globales en las que se inscriben las nuevas formas de regulación de los sistemas educativos. Nos preguntamos en qué medida estas tendencias se vinculan con la construcción de nuevos patrones o códigos educativos (Cowen, 2000).

Desde esta perspectiva nos interesa en especial aportar a la comprensión de las políticas educativas en los casos de Brasil y Argentina en el nuevo escenario

¹ La ponencia forma parte del Proyecto de Investigación “Nueva regulación educativa en Argentina y Brasil: perspectiva comparada” financiado por CAPES- MINCYT, dirigido por Dalila Andrade Oliveira y Mónica Pini.

Una versión anterior de este trabajo fue presentada en el Congreso de LASA (Latin American Studies Association) desarrollado entre el 6 y el 9 de octubre de 2010 en Toronto, Canadá y otra se encuentra en prensa en portugués En: Oliveira, Dalila Andrade; Pini, Mónica y Feldfeber, Myriam (comp.) Políticas educacionais e trabalho docente: perspectiva comparada, Argvmentvm Editora / Fino Traço Editora.

² Myriam Feldfeber. Universidad de Buenos Aires. mfeldfeb@filo.uba.ar

Dalila Andrade Oliveira. Universidad Federal de Minas Gerais. dalilaufmg@yahoo.com.br

latinoamericano, en el cual gobiernos de nuevo signo marcan una nueva etapa caracterizada por la oposición en algunos países -con distintos matices y no pocas contradicciones- al consenso reformista de los '90 y por la recuperación de la centralidad de la política y del Estado en la definición de las políticas públicas (Moreira et al., 2008).

Diversos trabajos ponen en discusión en qué medida las políticas de los actuales gobiernos dan cuenta de procesos de ruptura respecto de las políticas de orientación neoliberal (Thaites Rey, 2010). Si bien se registran avances sociales importantes, no han logrado modificar radicalmente las profundas desigualdades que caracterizan a las sociedades de los dos países.

Sostenemos que las políticas educativas de los Gobiernos de Brasil y Argentina ponen en evidencia discursos y medidas que marcan algunas diferencias respecto de la lógica reformista de la década de los '90. Sin embargo estas diferencias no han logrado todavía una ruptura significativa respecto del modelo reformista instalado en dicha década. Analizaremos estos aspectos en torno a dos aspectos centrales de nuestros sistemas: la regulación en el marco de la particular organización federal de nuestros países y la focalización de la política pública.

2. La regulación en países federales después de la descentralización

El problema de la regulación de las políticas educativas en América Latina debe ser enfocado desde una perspectiva epistemológica, que relacione el proceso de regulación con el debate acerca de las nuevas formas de pensar el mundo y de estructurar el pensamiento. Al mismo tiempo es necesario discutir en qué medida las evidencias empíricas de esta nueva regulación nos permiten identificar qué hay de concreto y cuánto hay de retórica en estos procesos, que interfieren en toda la organización del sistema escolar, atravesando las distintas mediaciones hasta llegar al ámbito de la escuela (Oliveira, 2005).

El concepto de regulación permite dar cuenta de las actuales transformaciones en los modos de intervención del Estado en la conducción de las políticas públicas. Es en este sentido que se alude al nuevo papel regulador del Estado, para distinguirlo de las prácticas tradicionales de control burocrático a través de normas y reglamentos que han sido, y aún constituyen, un rasgo característico de la intervención estatal (Barroso, 2005). Algunos de estos cambios en las formas de intervención estatal se vinculan con

los desplazamientos de la regulación de la oferta a la regulación de la demanda; de una prestación centralizada en las instancias centrales de gobierno a una descentralización hacia niveles subnacionales y locales; de la regulación centrada en los procesos al otorgamiento de mayores márgenes de autonomía a las instituciones y al control de los resultados a través de su medición.

Las nuevas formas de gobierno y gestión de los sistemas educativos, diseñados e implementados en las últimas décadas, pueden ser considerados como una nueva regulación de las políticas y de la acción educativa (Oliveira, 2005). En esta nueva forma de regulación, las instancias centrales de gobierno central tienden a asumir funciones de planificación estratégica, estableciendo los grandes objetivos y los resultados esperados, a la vez que se transfiere la gestión de los servicios a los estados subnacionales, al tiempo que se va cediendo espacios al mercado y a la sociedad civil, transfiriendo las responsabilidades a las escuelas y a las familias (Feldfeber, 2009).

Un aspecto común relativo a la regulación de las políticas educativas se vincula con los problemas referidos a las formas particulares del federalismo en los casos de Brasil y Argentina y al papel que los Estados Nacionales asumen para garantizar junto con los Estados subnacionales (estados y municipios en Brasil; provincias en Argentina) el derecho a la educación luego de los procesos de descentralización de la gestión de las últimas décadas, como parte de los procesos de reforma del Estado.

En el caso de Brasil³, con la Constitución Federal de la República en 1988 se estableció un nuevo pacto federativo en el que los municipios se transformaron en entes federados con competencias distintas entre los entes que deben garantizar los derechos sociales por medio de un régimen de colaboración, conforme lo establece el artículo 211. En el año 1996, una enmienda constitucional definió las obligaciones en materia educacional permitiendo una mayor transferencia de la responsabilidad por la educación fundamental e infantil hacia las municipalidades. Esta Red Municipal coexiste con la red estadual, encargada de la educación media y del sostenimiento de sus escuelas de educación básica.

³ Brasil es una república federativa compuesta por 26 Estados y el Distrito Federal, donde se encuentra la capital, Brasilia. El concepto de “federación”, a partir de la Constitución Federal de 1988, se extiende a los municipios y no únicamente a los estados. En Brasil existen actualmente 5.564 municipios.

En el caso de Argentina⁴ las escuelas están en manos de las provincias luego de la transferencia de escuelas de dependencia nacional de nivel inicial y primario durante la dictadura militar de 1978 y de las instituciones de nivel medio y superior no universitario durante los años 1992-1994. Algunos municipios administran instituciones educativas, sin embargo la educación no se encuentra municipalizada como ocurre en Brasil.

La descentralización administrativa, financiera y pedagógica fue una de las grandes marcas de la reforma de los `90, que implicó un traspaso de responsabilidades para el nivel local, otorgando gran relevancia a la gestión y aumentando los niveles de autonomía escolar (Oliveira, 2009). La cultura de la gestión, que de cierto modo ha sustentado estas reformas, asume muchos de los rasgos característicos de los modelos de gestión empresarial capitalista (Boltansky y Chiapello, 2002) que tanto desarrollo tuvieron en las últimas décadas (Feldfeber, 2009). En este proceso, la participación de los actores sociales se convirtió en un factor clave del éxito o fracaso de las acciones implementadas, tendencia observada en las reformas en otros países (Anderson, 2002).

El supuesto que orientó gran parte de las políticas impulsadas en muchos países de la región basadas en las demandas de autonomía institucional fue que las comunidades locales, las escuelas y los individuos debían asumir activamente la defensa de sus intereses en reemplazo del Estado y aún contra el Estado, minimizando las regulaciones siempre en el sentido de otorgar mayor «poder de decisión» a los niveles inferiores. Así, en línea con los postulados del neoliberalismo, la idea de autonomía en el contexto de la reforma de los 90 fue la de una autonomía «contra el Estado»: las comunidades y los individuos debían recuperar su autonomía, y esto sólo era posible reduciendo el Estado y eliminando todas las regulaciones posibles (Feldfeber, 2006).

En estos modelos basados en la autonomía y la gestión local, la escuela de hecho pasa a ocupar el centro del sistema, transformando al director en su principal representante que personifica estos nuevos modelos de gestión (Oliveira, 2007; 2008). Estas transformaciones contribuyeron a dismantelar los regímenes organizativos de los profesionales de la educación en función de objetivos que cada escuela debe cumplir

⁴ La República Argentina es un estado Federal constituido por 23 Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La división territorial y administrativa interna de cada provincia argentina se basa normalmente en el municipio, denominado también partido, que tiene autonomía reconocida por la Constitución Nacional pero con alcances que varían ampliamente de provincia a provincia.

desde una lógica empresarial. Estos modelos establecieron una nueva regulación que, al mismo tiempo que descentralizó las acciones de implementación – que incluyen los recursos financieros, la autonomía presupuestaria y el compromiso de metas a ser cumplidas- puso en práctica nuevas formas de vigilancia y control y de rendición de cuentas (Oliveira, 2009) que han definido un especie de “jaula de hierro” que las políticas actuales no han logrado – o al vez no se han propuesto –superar.

Las consecuencias más visibles de estos procesos se vinculan con la fragmentación de los sistemas educativos y la profundización de las desigualdades entre distritos más ricos y más pobres, problema central que los actuales gobiernos de Brasil y Argentina buscan remediar, entre otras medidas, a través de la redistribución de recursos.

En ambos países, luego de los procesos de descentralización, el Estado Nacional se reservó la definición de parámetros curriculares básicos y la evaluación de la calidad a través de los sistemas de evaluación, que con diversos matices, continúan como política de Estado. Estos sistemas asocian calidad de la educación a la medición de resultados través de pruebas estandarizadas de carácter nacional e internacional.

En Brasil, el Sistema de Evaluación de Educación Básica (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica- SAEB), fue creado en 1988, desarrollado por el Instituto de Estudios y Pesquisas Educacionais Anexo Teixeira- INEP/MEC. A partir de 1990 se transformó en un examen nacional, realizándose cada dos años el examen muestral de los alumnos de 4° y 8° Serie de la Enseñanza Fundamental y 3° Serie de Enseñanza Media. Desde su creación el SAEB atravesó diversos cambios y revisiones. En el año 2005, el Decreto Ministerial N ° 931 del 21 de marzo de 2005, cambió su nombre por el de Modelo de Examen SAEB, bajo al denominación de Evaluación Nacional de la Educación Básica (ANEb), a pesar de que el nombre SAEB se mantendrá en las publicaciones y otros materiales de difusión y en la aplicación de la evaluación. El SAEB se ha utilizado en las últimas décadas como punto de referencia para evaluar el desempeño de los sistemas educativos, incluidas las redes municipales, estatales y federal de educación y la red privada, permitiendo la comparación de los resultados por estado y por región geográfica. A partir de 2005 se estableció la Prueba Brasil, un examen censal llamado Evaluación Nacional de Rendimiento Escolar (ANRESC), con foco en

cada escuela. A través de esta evaluación de carácter universal se busca evaluar la calidad de las escuelas y el nivel educativo de los municipios.

A lo largo de la década pasada varios estados y municipios de Brasil crearon sus propios sistemas de evaluación de la educación básica. Esas evaluaciones han servido, en muchos casos, como instrumento de evaluación y control del trabajo docente por medio de premiación a los profesores cuyos alumnos presentan desempeño satisfactorio y, por el contrario, como elemento de mayor presión y demanda sobre aquellos docentes cuyos alumnos no presentan buen desempeño.

Más recientemente, Brasil comenzó a participar de la prueba PISA y sus resultados en esa evaluación pasaron a ser considerados como referencia en la búsqueda de ser reconocido como un país desarrollado. Sobre la base de la metodología de PISA se desarrolló en el año 2007 el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB), que constituye un indicador de calidad de la educación. El IDEB mide el desempeño del sistema, estableciendo una escala que va de cero a diez. El índice, elaborado por el INEP/MEC, pretende mostrar las condiciones de enseñanza en Brasil. Se fijó un promedio de seis puntos como meta a ser alcanzada, que surge de la aplicación de la metodología del IDEB a los resultados educacionales de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Seis fue la nota obtenida por los países desarrollados que quedaron ubicados entre los 20 mejor ubicados del mundo.

En Argentina, el Sistema Nacional de Evaluación de la calidad (SINEC) fue implementado a partir de lo establecido en la Ley Federal de Educación y la reglamentación del decreto del poder ejecutivo nacional n° 506, del año 1993. Desde ese año los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) se llevan a cabo periódicamente en las 24 jurisdicciones del país. Son planificados, coordinados e implementados por el Área de Evaluación de la Calidad Educativa de la DINIECE (Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa) del Ministerio de Educación de la Nación con la colaboración de cada una de las jurisdicciones. Los operativos consisten en pruebas de logro que se aplican a los estudiantes de nivel primario y secundario. Comenzaron en 1993, con los exámenes de lengua y matemática que rindieron alumnos de séptimo grado y quinto año del secundario. Las pruebas administradas tuvieron carácter muestral. En 1997 el examen se amplió a todos los estudiantes que terminaban el nivel secundario. Se evalúan las áreas de Lengua y Matemática en primaria y secundaria, y Ciencias Naturales y Ciencias Sociales sólo en primaria. A partir del 2003

se decidió realizar operativos de calidad cada dos años. En la actualidad el operativo es muestral y en las escuelas seleccionadas se evalúan los grupos de alumnos de 3 y 6 año de la primaria y de 2/3 y 5/6 de Secundaria. También se aplican cuestionarios contextuales a estudiantes, docentes y directores.

En Argentina también se administran las pruebas internacionales PISA (desde el año 2000) y SERCE (Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo) organizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), OREALC-UNESCO.

En ambos países la lógica del Estado Evaluador y la rendición de cuentas (“accountability”) orientaron el establecimiento de sistemas nacionales de evaluación de la calidad de la década de los `90, que operaron como mecanismos de recentralización del control en manos del gobierno central al tiempo que se descentralizó la responsabilidad por la prestación del servicio y por los resultados educativos. Esta tendencia fue analizada por Weiler (1996) desatacando que los mecanismos de evaluación y acreditación funcionan como forma de “recuperar” el poder que el Estado Nacional delegó supuestamente a través de la política de descentralización. Los actuales gobiernos de ambos países han continuado con estas políticas instaladas cada vez con más fuerza en el contexto internacional al punto que nadie cuestiona la existencia de los sistemas nacionales e internacionales de medición de la denominada calidad educativa.

En lo que respecta al financiamiento educativo se observa una tendencia constante al incremento del presupuesto educativo por parte de los gobiernos centrales, con un mayor porcentaje del PBI destinado a educación en el caso argentino. En Brasil durante el segundo gobierno de Lula se aumentó el presupuesto para Educación. Hasta el año 2008, el porcentaje del PBI dedicado a educación era bajo, 4,4%. De acuerdo con informaciones más recientes publicadas en el sitio del Ministerio de Educación el presidente Lula triplicó la inversión en educación en Brasil. Se pasó de 19 billones de reales en el año 2003 a 59 billones de reales en el año 2010.

Para el financiamiento de la educación básica, se creó otro fondo en reemplazo del Fondo de Financiamiento y Mantenimiento de la Enseñanza Fundamental y Valorización del Magisterio (FUNDEF), que estuvo en vigencia por 10 años. Por medio de la Enmienda Constitucional n° 53 del 19/12/2006, el gobierno creó el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Básica y Valorización del Magisterio (FUNDEB). El Fondo fue reglamentado por la Medida Provisoria n° 339 del

28/12/2006 que fue convertida en la Ley n° 11.494 del 20/06/2007, estableciendo finalmente el FUNDEB⁵, que amplió en relación con el fondo anterior, el FUNDEF, el financiamiento de la educación básica, que comprende ahora sus tres etapas: Enseñanza Infantil, Enseñanza Fundamental y Enseñanza Media, con una duración prevista de 14 años. Aún así, el FUNDEB resulta incapaz de promover la equidad entre los estados y las regiones de Brasil, entre los cuales existe un gran desequilibrio.

En Argentina, hubo un aumento significativo del presupuesto destinado a la educación. De acuerdo con la Ley de Financiamiento Educativo del año 2005, se estableció el incremento gradual del presupuesto educativo hasta llegar al 6 % del PIB en el año 2010. Ya en el año 2009 la inversión superó la meta prevista llegando al 6,4 % del PBI. Sin embargo, el crecimiento de los recursos no ha logrado modificar los desiguales niveles de inversión educativa entre provincias (Cippec, 2011). En la actualidad está pendiente la sanción de una nueva Ley de financiamiento que contemple la educación secundaria obligatoria establecida en la Ley de Educación Nacional (2006) que extendió a 13 años la obligatoriedad escolar.

Brasil también dio un paso importante con relación a la ampliación de la obligatoriedad. Por medio de la Enmienda Constitucional n° 59 del 11 de noviembre de 2009, la educación obligatoria se extendió de 9 a 14 años. Junto con esta ampliación de la educación obligatoria, la enmienda devolvió también los recursos que se habían desvinculado de la educación, rescatando la obligación constitucional de asegurar que el 18% de los ingresos derivados de los impuestos, descontadas las transferencias, sea aplicado a la educación. Se estableció la gratuidad de la educación básica para los individuos entre 4 y 17 años de edad, asegurando inclusive la oferta gratuita para todos aquellos que no hubieran tenido acceso en la edad correspondiente.

En lo que respecta al sector docente, en ambos países se han establecido pisos salariales mínimos para atenuar las diferencias entre distritos. En Brasil la Ley n° 11.738 que instituyó un piso salarial profesional nacional para los profesionales del magisterio público de la educación básica, reglamentando la disposición constitucional sancionada el 16 de Julio de 2008, fue un gran avance si consideramos la lucha histórica

⁵ La Ley N ° 11.494/2007 reglamenta el Fondo para el Mantenimiento y el Desarrollo de la Educación Básica y la Valorización de los Profesionales de la Educación - FUNDEB

de los trabajadores de la educación. A pesar de la conquista legal, el pago del piso todavía no es una realidad en todos los municipios y estados brasileros.

En Argentina, en el año 2003 se sancionó una ley que fijó un ciclo lectivo mínimo anual de 180 días de clase y que contempla la posibilidad de asistencia financiera del Poder Ejecutivo Nacional para las jurisdicciones provinciales que no pudieran saldar las deudas salariales del personal docente, con el fin de garantizar la continuidad de la actividad educativa. El art. 6 establece que el cumplimiento de lo dispuesto en la ley no podrá afectar los derechos y garantías laborales, individuales y colectivas, de los trabajadores de la educación, consagrados por la Constitución Nacional y la legislación vigente en las respectivas jurisdicciones.

Por la Ley de Financiamiento Educativo del año 2005, se estableció el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, con el objetivo de contribuir a la compensación de las desigualdades en el salario inicial docente en aquellas provincias en las cuales a pesar del esfuerzo financiero, no resulte posible superar dichas desigualdades.

La Ley del Piso Salarial Profesional Nacional en Brasil contiene un aspecto semejante, que prevé en su art. 4º la complementación por parte de la Unión a los entes federativos que no tuvieran disponibilidad presupuestaria para cumplir con el valor fijado. En relación con los docentes, en el caso brasileros se observa claramente un movimiento, por lo menos por parte del gobierno federal, para buscar asegurar, en el plano legal, mayores derechos y garantías para los profesores de educación básica que vuelvan más atractiva la carrera docente. Sin embargo, la carrera continúa siendo materia de los estados y municipios que la organizan según sus capacidades y la configuración de las fuerzas políticas presentes en cada ámbito local. En este sentido, pueden destacarse como una importante iniciativa la Resolución n° 2 del año 2009, que fija las Directrices Nacionales para los Planes de Carrera y Remuneración de los Profesionales del Magisterio de la Educación Básica Pública y el Plan Nacional de Formación de Profesores de la Educación Básica (PARFOR), que surge como resultado de la adhesión de los estados y municipios brasileros al Plan de Desarrollo de la Educación (PDE), a partir del cual elaboraron sus Planes de Acciones Articuladas (PAR), que contienen diagnósticos de los sistemas locales y las demandas de formación de profesores.

En ambos países, a pesar de las diferencias se observa que los gobiernos centrales (la Unión en Brasil y la Nación en Argentina) han recuperado la iniciativa en aspectos vinculados con el aumento del presupuesto educativo, las mejoras en las condiciones de trabajo de los docentes y la superación de las desigualdades entre los distritos más pobres y más ricos. Sin embargo, todavía no se han logrado articular nuevas formas de distribución y articulación de responsabilidades entre las diferentes instancias de gobierno (Unión, Estados y Municipios en Brasil y Nación y Provincias en Argentina) para garantizar el derecho a la educación de todos los ciudadanos y superar la fragmentación de los sistemas educativos.

3. La focalización de la política pública en los sectores más vulnerables de la población

El desarrollo de políticas asistenciales y focalizadas, se convirtió en la respuesta a los procesos de polarización y fragmentación social creciente como consecuencia de un modelo socio-económico que excluía cada vez a más vastos sectores de la población. La orientación a grupos meta (Sthal, 1994) fue la tendencia predominante de política social estatal en la década de los `90, justificada por la escasez de recursos financieros y la necesidad de concentrar los medios disponibles en los sectores más necesitados de la sociedad. Esta orientación, en el contexto de la reforma de los Estados Latinamericanos, estuvo destinada a la contención social y al alivio de la pobreza, consecuencia de la aplicación de las políticas de ajuste estructural (Salama & Valier, 1997).

Los “nuevos” gobiernos de Brasil y Argentina plantearon la necesidad de desarrollar políticas sociales con un carácter más inclusivo ligado a la materialización de los derechos de los ciudadanos. Sin embargo la implementación de estas políticas no logra aún romper con la matriz asistencial que se instaló con fuerza en la década de los `90.

El gobierno del presidente Luis Ignacio Lula da Silva, que ya está finalizando su segundo mandato, es caracterizado como promotor de políticas sociales dirigidas a los sectores más vulnerables de la población⁶. Algunas de las políticas sociales asumidas por el gobierno federal, han exigido en muchos casos, el establecimiento de acuerdos y asociaciones con los demás niveles de la administración estatal, que en muchos casos

⁶ MARQUES & MENDES, 2007.

son implementadas en relación directa con los ciudadanos asistidos. En educación, el gobierno federal viene desarrollando programas, estableciendo asociaciones con los municipios y también directamente con las escuelas, muchas veces sin mediación de los estados consolidando de este modo, un nuevo modelo de gestión de las políticas públicas y sociales. El modelo adoptado, en gran medida continuado por el gobierno de la Presidente Dilma Rousseff, también involucra a otras instituciones en la implementación de programas sociales en el nivel local tales como Organizaciones No Gubernamentales (ONG), Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público, sindicatos, entre otras. Este modelo de gestión de las políticas públicas y sociales puede ser interpretado a la luz del concepto de acción pública.

Delvaux (2007) observa que el concepto de acción pública puede indicar la multiplicidad y la diversidad de actores que participan de ella. Este concepto explora el carácter compuesto del actor público involucrado en la implementación de las políticas públicas que por medio de los procesos de descentralización ha atenuado las relaciones de jerarquía entre esos actores, aparte de destacar la relativización del impacto del momento de la toma de decisiones políticas, la no linealidad de los procesos de ejecución, y el carácter fragmentado y flexible de la acción pública.

Así, la acción pública no es llevada a cabo solo por el Estado unificado, sino que intervienen en esa acción una multiplicidad de actores que se distinguen por el nivel de poder y por la naturaleza pública o privada. La acción pública presupone la descentralización y la integración en el ámbito de implementación de las políticas sociales. La acción pública asocia así diferentes actores, por lo tanto esta acción no es solo pública en el sentido de que tampoco es solo estatal, ya que el Estado se presenta como un socio más en la relación. Más allá de eso, el Estado no solo no es el único actor público, sino que tampoco es monolítico: dentro del mismo hay una complejidad de organizaciones y una diversidad significativa de dispositivos que a veces pueden producir contradicciones internas en el campo estatal.

La noción de acción pública es desarrollada justamente para comprender las interrelaciones complejas que se desenvuelven en el ámbito de la gestión de las políticas públicas sociales a partir de los cambios más recientes ocurridos en el mundo. Así, este concepto pone en cuestión las dicotomías entre gobierno y administración, público y privado, local y nacional, y la noción de evaluación por parte de la sociedad.

A partir de ese formato de gestión de las políticas públicas en el que se desarrollan la descentralización y la ampliación de la autonomía local, sobre todo en lo que se refiere a la implementación, se observa una relativización del impacto en las decisiones. La participación en el nivel local toma en cuenta otras lógicas que establecen prioridades, resultando muchas veces en focalización de otros públicos-objetivo, lo que puede en algunos casos cambiar el curso de las políticas establecido en el momento de su formulación (Oliveira, 2008).

Entre los actores involucrados existen interdependencias complejas, la acción pública no se reduce a la aplicación de reglas, estas nacen de discusiones, de negociaciones entre los actores situados en diferentes niveles. Es el resultado de estrategias interrelacionadas de actores y de sistemas de acción que siguen un esquema decisorio que refleja una acumulación de regulaciones negociadas y se inscriben más en la horizontalidad o en la circularidad que en la obediencia a una concepción lineal y jerárquica. Así, la acción pública es generalmente de naturaleza fragmentada, compleja y flexible, dada la menor jerarquización y la no linealidad del proceso. La ejecución se presenta, al contrario, como una escena más o menos autónoma en que se movilizan las racionalidades políticas y se formulan las selecciones secundarias, pero que atribuyen contenido y forma a las selecciones y pueden transformar las decisiones formales adoptadas (Delvaux, 2007). Por estas razones, el concepto de acción pública parece bastante eficaz para ayudarnos a interpretar los cambios más recientes en el ámbito de la gestión de las políticas públicas sociales tanto en el caso brasilero como en el argentino.

En el caso brasilero, se observa un enfoque dual en las políticas educacionales actuales: la educación orientada a la formación para el trabajo y la educación orientada a la gestión y al disciplinamiento de la pobreza. El papel cada vez más relevante que las escuelas públicas han tenido en la canalización de las políticas sociales de cuño asistencial confirma la misma tendencia observada en el contexto argentino. Los programas sociales dirigidos a los más vulnerables pasan en general por la escuela. Son programas sociales del ámbito federal, creados para atender públicos distintos, cuya implementación queda bajo la responsabilidad del poder local. Entre otros, se destaca el Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes: Educación, Calificación y Acción Comunitaria (ProJoven), orientado específicamente al segmento juvenil más vulnerable y menos contemplado por las políticas públicas vigentes: jóvenes de 18 a 24 años que no concluyeron el octavo año de la enseñanza fundamental y no tienen vínculos

formales de trabajo. El programa asume, al mismo tiempo, un carácter de emergencia (atendiendo a un segmento que tiene necesidad de llegar siendo todavía joven a la enseñanza media) y un carácter experimental, en el curso de la formación, al basar en nuevos paradigmas su propuesta curricular que trata de forma integrada la formación general, la formación profesional y el compromiso cívico⁷.

Otro ejemplo importante es el Programa Bolsa-Familia, creado por medio del Decreto n° 5209 del 17 de Septiembre de 2004. La finalidad del Programa es la transferencia directa de ingresos del gobierno a las familias en condición de pobreza y de extrema miseria. El Programa se presenta como la reformulación del Programa Bolsa-Escola, creado en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Las principales críticas que recibe se relacionan con la transferencia directa de dinero a la población más carente, como una política social pasiva, incapaz de estimular y desarrollar la autonomía de los asistidos para que alcancen algún nivel de independencia y salgan de esa condición. Sin embargo, las investigaciones (PNAD/IBGE, 2005) demuestran que estos programas y políticas alteraron las condiciones de existencia de sus beneficiarios, mejorando su ingreso y posibilitando el acceso a determinadas coberturas de servicios que, aunque elementales, constituyen un patrón de vida menos indigno. Resta saber hasta qué punto se puede afirmar que la mejoría observada en la situación de los sectores más pobres ha significado la reducción de las desigualdades sociales que históricamente marcaron a Brasil como una de las sociedades más injustas del mundo.

Brasil consiguió disminuir en forma significativa el número de familias que viven en la pobreza extrema, pero no consigue combatir la desigualdad en la distribución del ingreso con la misma agilidad, de acuerdo con el estudio del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA). Entre 2003 y 2008, la disminución de las tasas nacionales de pobreza absoluta (individuos que ganan hasta medio salario mínimo) y de pobreza extrema (hasta un cuarto de salario mínimo) fue, en promedio, de 3,1% y 2.1% al año. La desigualdad de la distribución del ingreso disminuyó apenas un 0,7% en el mismo período. Desde el inicio del estudio, en 1995, la tasa de pobreza cayó más rápidamente que la desigualdad.

Las transferencias provenientes de la Seguridad Social en Brasil, en 1978, representaban el 8% de los ingresos de las familias. Treinta años después, en 2008, ese

⁷ Disponible en <http://www.projovem.gov.br>

tipo de transferencias provenientes del sistema de política social (que incluye jubilaciones y pensiones, programa Bolsa-Familia y Beneficio de Prestación Continua) ya representaba el 19,3% de los ingresos familiares. Sin los programas de transferencia de ingresos, 40,5 millones de personas vivirían con menos de un cuarto de salario mínimo⁸. Con esa política, cerca de 18,7 millones de personas viven en esas condiciones, una diferencia de 116%. Es lo que destaca el Comunicado de IPEA n° 59 – Previsión y Asistencia Social: Efectos en el Rendimiento Familiar y su Dimensión en los Estados. El IPEA atribuye tal aumento de las transferencias a la Constitución Federal de 1998, al crecimiento de la cobertura de los programas de transferencia de ingresos focalizados en el curso de esos 20 años y al gran impacto de la política de recuperación del salario mínimo. Las transferencias crecieron no solo para los sectores más pobres (25% de los ingresos en 2008) y para aquellos que se encuentran en el estrato donde se localiza el salario mínimo, sino también en los estratos de mayor ingreso.

En Argentina, las políticas educativas actuales, a diferencia de la década de 1990, se formularon en términos de inclusión. El “Plan Social Educativo”⁹ fue sustituido por el “Plan Integral para la Igualdad Educativa”, que se propuso como objetivo generar la igualdad de oportunidades educativas como una dimensión constitutiva de la igualdad social. El programa está basado en el trabajo de un equipo nacional y federal -integrado por miembros del Ministerio de Educación, referentes provinciales y asistentes pedagógicos de cada jurisdicción. El programa incluye acciones de apoyo a las escuelas en iniciativas pedagógicas, en proyectos de

⁸ Según datos de 2008.

⁹ El Plan Social Educativo se estableció en 1993, como componente del Plan Social del gobierno. Estuvo destinado a compensar las desigualdades a través de los programas “Mejoramiento de la infraestructura escolar” que otorgó fondos para construir o reparar los edificios escolares, y “Mejor Educación para todos” que distribuyó libros de texto y de consulta, diccionarios y útiles escolares. También incluyó acciones de capacitación docente y de estímulo a propuestas innovadoras en las escuelas beneficiarias. A su vez se implementó un Programa Nacional de Becas Estudiantiles. Estos programas cristalizaron un quiebre respecto de la lógica universalista que orientó las políticas del Estado de Bienestar Keynesiano. La focalización de las políticas, en términos de cristalización de territorios y vínculos dependientes de los programas proveedores, rompe con la conquista de la ciudadanía, configurando identidades subordinadas y dependientes a la ayuda estatal y sujetos de necesidad, asistidos en oposición a sujetos sociales de demanda” (Duschatzky y Redondo, 2000).

fortalecimiento de la enseñanza, en la provisión de recursos materiales, en el acceso a nuevas tecnologías, en articulación con la comunidad y en propuestas de reinserción escolar. Si bien se definió el programa como una política común para todo el nivel, las acciones se iniciaron en el año 2004 en escuelas que asisten niñas y niños en situación de mayor vulnerabilidad social. Los modos de implementación de las acciones mantuvieron algunos de los mecanismos que orientaron la focalización asistencial de la década de los '90 (Gluz y Chiara, 2007).

De este modo se observa que en Argentina las nuevas políticas enfrentan la fragmentación social y educativa a través de un doble proceso: por un lado retoman la idea de políticas universales pero sin abandonar la lógica focalizada de actuación sobre los sectores más postergados; por otro integran a la agenda política las experiencias educativas desplegadas por actores de la protesta social como alternativa a los modos de subordinación impuestos por el nuevo capitalismo –movimientos piqueteros, empresas recuperadas por los trabajadores, entre otros-, pero sin transformar la redefinición de la concepción sobre la “educación pública” que instaurara la reforma de los '90 a través de la Ley Federal de Educación (Gluz, 2008).

Hacia fines del año 2009 el Gobierno de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner aprobó mediante el Decreto n° 1.602 el Plan “Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)”. Consiste en una prestación monetaria de carácter mensual, que no está sujeta a aportes ni contribuciones. Beneficia a los trabajadores informales, desocupados y servicio doméstico que tengan hijos menores de 18 años y a las embarazadas. La AUH es la misma asignación que perciben los trabajadores activos y beneficiarios de la prestación por desempleo. El 80% de esta suma se percibe directamente y el 20% restante se acumula y es puesto a disposición de los interesados una vez al año en el momento de acreditar las condiciones de salud, educación y trabajo previstas en el Decreto. Los beneficiarios deben presentar los certificados requeridos de vacunación y asistencia escolar que se vuelcan en una libreta específica, sujeta a estrictas normas de seguridad y que permiten el seguimiento de la trayectoria escolar de cada hijo de beneficiario. Este mecanismo específico de control, distancia a esta política de los beneficios que perciben los trabajadores asalariados. No obstante esta política constituye la iniciativa más importante en materia de protección social de los últimos años. De acuerdo con Agis et al. (2010) El análisis conjunto de resultados cualitativos y cuantitativos de la AHU pone en evidencia que la AUH se encamina a ser

la medida de política social más exitosa implementada en Argentina en los últimos 50 años, especialmente en materia de su impacto sobre la indigencia y la desigualdad extrema entre ricos y pobres¹⁰. No obstante sus efectos sobre la pobreza son mucho más moderados que los inicialmente imaginados (Agis et al, 2010).

4. Reflexiones finales

Las políticas de los gobiernos de Lula y de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner se mueven tensionados entre la consolidación de lo viejo y las propuestas de transformación social que no logran consolidar. En el caso brasilero, el debate actual en torno a la aprobación en el Congreso Nacional del nuevo Plan Nacional de Educación para los próximos diez años, refleja claramente esta contradicción. La ambivalencia es lo que caracteriza a las políticas de los gobiernos que no logran por un lado implementar políticas de redistribución que superen la polarización social, en todo caso la reducen, lo que constituye un avance respecto de la situación preexistente. Por otro no se han diseñado nuevos marcos regulatorios de distribución de responsabilidades y atribuciones entre las distintas instancias de gobierno y redes de escolarización que superar los problemas vinculados con la organización federal de nuestros Estados. Es evidente que estos problemas no pueden encontrar sólo sus respuestas en el terreno educativo

Bibliografía

AGIS, Emmanuel, CAÑETE, Carlo & PANIGO, Damián. “El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina” CEIL- PIETTE – Conicet. Disponible en http://www.ceilpiette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf, 2010.

BALL, Stephen. “Grandes Políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas”; En: NARODOWSKI; NORES y

¹⁰ Los problemas generados a partir del año 2007 por la decisión del gobierno argentino de intervenir el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y de modificar las mediciones del índice de precios al consumidor (IPC), en un contexto inflacionario, resta credibilidad a las mediciones sobre la pobreza y sobre la mejora en las condiciones de vida de la población.

- ANDRADA (comp.). *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*, Granica, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 2002.
- BARROSO, João “O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas” *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, 2005.
- BOLTANSKI Luc. y CHIAPELLO, Eve *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal, 2002.
- CIPPEC. *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*. Cuarto informe anual 2010, Buenos Aires, Febrero de 2011.
- COWEN, Robert. “Educación comparada: introducción al dossier”, En: *Propuesta Educativa Año 10 n°23*, FLACSO, Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires, 2000.
- DALE, Roger. “Los efectos de la globalización en la política nacional: un análisis de los mecanismos”. En: BONAL, X., TARABINI, A., VERGER, A. (ed.), *Globalización y Educación: Textos fundamentales*, Miño y Dávila, Buenos Aires, 2007.
- DELVAUX, Bernard. L’action publique, ou analyser la complexité. *Revue de la littérature (partie 4). Knowledge and Policy in education and health sectors*. Brussels, 60-88, Jun, 2007.
- DUSCHATZKY, Silvia y REDONDO, Patricia. “Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas educativas”. En: DUSCHATZKY, Silvia (compiladora). *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*, Paidós, Buenos Aires, 2000.
- FELDFEBER, Myriam. “Reforma educativa y regulación estatal. Los docentes y las paradojas de la autonomía impulsada por decreto». En: FELDFEBER y OLIVEIRA, Dalila Andrade (comp.). *Políticas educativas y trabajo docente: nuevas regulaciones, ¿nuevos sujetos?* Buenos Aires: Noveduc, 2006.
- FELDFEBER, Myriam Nuevas y viejas formas de regulación de los sistemas educativos. En: FELDFEBER, M. (comp.) *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones*. Aique Grupo Editor, FFyL, UBA, Buenos Aires, 2009.
- GLUZ, Nora. “Pobreza y escolarización en contextos de exclusión: los alcances de las políticas públicas sobre la cuestión” En: Congreso ALACIP, Costa Rica, 2008.

- MOLLIS, M. y MARGINSON, S.. “Comparing national education systems in the global era.” En: *Australian Universities Review*, 2000.
- MOREIRA, C; RAUS, D. y GOMEZ LEYTON, J. C. (coord.) *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*, FLACSO Uruguay, UNLa, UARCIS, Ediciones TRILCE, Montevideo, 2008.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. “As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências”. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 25, p. 197-210, 2009.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade “Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas conseqüências para os trabalhadores docentes”. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 26, n. 92, Campinas, 2005.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. Educação e planejamento: A escola como núcleo da gestão. In: OLIVEIRA, Dalila Oliveira (org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 2007.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. Mudanças na organização e gestão da escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade e ROSAR, Fátima Felix. *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2ª. Ed., 2008.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. Gestão das políticas públicas educacionais: ação pública, *governance* e regulação. In: DOURADO, L.F. (Org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios da educação no Brasil*. São Paulo: Xamã, 2009.
- STHAL, Karin. “Política social en América Latina. La privatización de la crisis” En: *Revista Nueva Sociedad n° 131*, Caracas, 1994.
- THWAITES REY, Mabel. “Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) Año XI, N° 27, abril, 2010.
- WEILER, Hans. “Enfoques comparados en descentralización educativa”, en PEREYRA, Miguel A. y otros, (comps). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*, Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor, 1996.

