

Escuela de Gobierno de Política Educativa

**El planeamiento educativo en América Latina y las
tendencias recientes en el gobierno y regulación de los
sistemas educativos**

Dr. Claudio Suasnábar
Universidad Nacional de La Plata/FLACSO

Objetivos de la presentación

- ▶ Una visión panorámica de la evolución histórica del enfoque de planificación, y en particular del planeamiento educativo en América Latina.
- ▶ El punto de vista adoptado parte de considerar el planeamiento como un dispositivo/tecnología de gobernación social, lo cual supone:
 - ▶ Las transformaciones del Estado, modelo de desarrollo y los instrumentos de políticas
 - ▶ Los cambios en la relación entre ciencias sociales y políticas públicas.
- ▶ Los cambios recientes en las formas de gobierno y regulación de los sistemas educativos:
 - ▶ Las crisis del Estado burocrático-centralizado y la emergencia de los modos de regulación post-burocrática.
 - ▶ Las tendencias contemporáneas de cambio en el gobierno y regulación de sistemas educativos complejos, descentralizados y multi-niveles (nacional, regional y supra-nacional).
 - ▶ Los desafíos del gobierno y regulación de los sistemas educativos: el problema de las “brechas” entre el nivel central y los niveles.
- ▶ Los desafíos del planeamiento educativo en el contexto de sistemas educativos complejos, descentralizados y multi-niveles

Modelo de desarrollo	Tipo de Estado y políticas sociales	Instrumentos de política
<p>Crecimiento hacia afuera</p> <p>Motor: Mercado externo Producto básico: Bienes primarios</p>	<p>Tipo de Estado: Liberal clásico</p> <p>Política social: Cuestión de “policía”, Autoprotección (privada) “Crear la nación”</p>	<p>Creación de agencias estatales</p> <p>Leyes (regulación normativa) Organización burocrática-jerárquica</p>
<p>Década 1950-60 Sustitución de importaciones</p> <p>Motor: Mercado interno Producto básico: Bienes manufacturados</p>	<p>Tipo de Estado: Desarrollista, Interventor, empresario, “social”</p> <p>Política social: Protección al trabajador asalariado (grupos organizados, reivindicativos) Ligazón político-social con el mercado de trabajo.</p>	<p>Complejización y diferenciación de las agencias estatales</p> <p>Planeamiento normativo</p> <p>Planeamiento Estratégico situacional</p>
<p>Década 1990 Ajuste estructural</p> <p>Motor: Mercado externo Producto básico: Bienes competitivos, que incorporan progreso técnico</p>	<p>Tipo de Estado: Neo-liberal, Desregulador, “neo-social”</p> <p>Política social: políticas focalizadas, descentralización, co-financiación, atención a la demanda</p>	<p>Cambio de matriz socio-política</p> <p>Declinación del planeamiento Predominio del Nuevo Gerenciamiento Público</p>
<p>Post 2000</p> <p>Motor: Mercado externo / mercado interno Producto básico: Commodities (agro negocios, extractivismo)</p>	<p>Tipo de Estado: Post-liberal, neo-desarrollista , neo-intervencionista</p> <p>Política social: expansión de derechos , políticas universales</p>	<p>Recuperación de la centralidad del Estado pero con hibridez en los instrumentos de política</p> <p>Retorno del planeamiento y nuevas forma de regulación social</p>

Los ciclos de reforma educativa y los cambios en el gobierno de los sistemas educativos en América Latina

Período	Agenda de política	Modalidad del gobierno
Reformas educativas de 1960	<p>La educación como palanca de cambio para el desarrollo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Expansión cuantitativa del sistema - Renovación pedagógica - Creación de agencias estatales 	<p>Gobierno del sistema como un proceso racional, secuencial</p> <p>Planeamiento Educativo</p>
Reformas educativas de 1990	<p>La educación como estrategia de modernización social:</p> <ul style="list-style-type: none"> - descentralización - focalización - autonomía escolar - curriculum nacional 	<p>Gobierno del sistema como un proceso de control y regulación a distancia</p> <p>Sistema Nacionales de Evaluación</p> <p>Financiamiento por programas</p>
Reformas educativas post- 2000	<p>La educación como un derecho social</p> <ul style="list-style-type: none"> - expansión de la escolaridad, - Inclusión de nuevos sectores, - hibridación curricular, - mayor discusión de la calidad 	<p>Gobierno del sistema caracterizado por la hibridez de los instrumentos de política</p> <p>Retorno del planeamiento</p> <p>Modalidades de control y regulación a distancia</p>

Las reformas educativas de la década de 1960 y el surgimiento del planeamiento educativo

- Hacia mediados del Siglo XX este modelo fundacional de los sistemas educativos latinoamericanos comenzaría a dar muestras de agotamiento frente a las demandas y necesidades que planteaba el nuevo escenario internacional caracterizado por el auge de las ideologías del desarrollo.
- Reformar los sistemas educativos se materializó en la idea de “más escuelas” y “más niños escolarizados” que guió la consigna de la época de garantizar la “igualdad de oportunidades”.
- Las líneas de política predominante en la región se caracterizaron por:
 - La idea de la educación como agente de cambio (desarrollo)
 - La expansión, diversificación y complejización del los sistema educativos
 - Institucionalización de la investigación educativa
 - modernización e innovación pedagógica (currículum y enseñanza)
- El planeamiento como nueva tecnología de intervención social y gobierno del sistema educativo.

Los diferentes enfoques de la Planificación

- ▶ La planificación como tecnología de gobierno e intervención expresa la centralidad que adquiere el conocimiento social para la resolución de problemas (ingeniería social).
- ▶ **El Planeamiento Normativo** surge como un enfoque racional-secuencial de la acción estatal asociado las teorías del desarrollo y la modernización:

El paso de una sociedad tradicional a una sociedad moderna supone una serie de etapas. El planeamiento es una estrategia y a la vez, un instrumento para la concreción de las tareas de cada etapa. El diagnóstico (línea de base) y la formulación metas-objetivos estructuran el PLAN que orientan la secuencia de las distintas etapas.

- ▶ **El Planeamiento Estratégico Situacional** surge como respuesta al fracaso de las experiencias de planificación normativa como un enfoque que asume el carácter político y conflictivo de los procesos de cambio.

El Planeamiento no solo es un instrumento sino parte del proceso de gobierno donde participan y disputan diferentes actores. Es estratégico porque marca la direccionalidad del proceso. Y es situacional porque los contextos y situacionales locales marcan los límites y posibilidades de la acción estatal.

Las reformas educativas de la década de 1990 y los nuevos instrumentos de gobierno

- ▶ Los cambios en la economía mundial y la declinación del keynesianismo marcan la decadencia de las teorías del desarrollo.
- ▶ El balance de la “década perdida” y el nuevo escenario internacional signado por la globalización económica plantea nuevamente el interrogante sobre el modelo de desarrollo que debería seguir América Latina.
- ▶ Las reformas educativas de los noventa expresaron esta nueva promesa modernizadora que se materializó en:
 - ▶ **una agenda de políticas específicas** (descentralización, focalización, autonomía escolar, etc.)
 - ▶ **un conjunto de instrumentos** (evaluación, currículum nacional, financiamiento por proyectos, etc.)
 - ▶ **una modalidad de intervención:** los programas específicos que promovieron una llegada directa hacia las escuelas con poca o escasa mediación de las estructuras intermedias del sistema
- ▶ La declinación del planeamiento y el predominio del Nuevo Gerenciamiento Público

Las reformas educativas de la década de post-2000 y la hibridez de los instrumentos de gobierno

- ▶ La crisis mundial encuentra a América Latina en una situación favorable producto de la valorización de las materias primas que exporta la región, lo cual posibilitó un inédito período de crecimiento económico.
- ▶ La recuperación del rol del Estado no se manifiesta como un retorno a una matriz estado-céntrica sino en términos de un neo-desarrollismo y neo-intervencionismo estatal.
- ▶ Las reformas educativas recientes expresan ciertas tensiones entre la agenda anterior y la emergencia de nuevas líneas de política:
 - ▶ aumento del financiamiento,
 - ▶ expansión de derechos y ampliación de la escolaridad,
 - ▶ hibridación curricular,
 - ▶ mayor discusión de la calidad y los dispositivos de evaluación
- ▶ Hibridez en los **instrumentos de política** signado por el retorno de la preocupación por el planeamiento y la continuidad de los dispositivos de regulación (NGP)

La crisis del Estado burocrático-centralizado

- ▶ Las escalas de acción espacial del Estado se han multiplicado hacia “arriba”, hacia “abajo” y hacia “los costados”.

- ▶ A nivel supra-nacional (“arriba”)

Los procesos de integración regional (acuerdos comerciales transnacionales) y la proliferación de centros de influencia (organismos internacionales, las corporaciones multinacionales).

- ▶ A nivel sub-nacional (“abajo”)

Los procesos de delegación de funciones, autoridad y poder hacia provincias/estados, departamentos y/o municipios/local.

- ▶ La reestructuración económica cuestionan la centralidad del Estado (“los costados”):

La introducción de mecanismos de mercado, privatizaciones, parcerías público-privado y métodos de gestión empresarial.

- ▶ La crisis del Estado burocrático-centralizado se manifiesta en la dificultad para direccionar y articular las múltiples y contradictorias demandas de diferentes actores.

La reestructuración del Estado y la regulación post-burocrática.

- La reestructuración del Estado a nivel global se manifiesta en un cambio en las orientaciones de las políticas educativas:
 - ▶ Descentralización
 - ▶ Autonomía escolar
 - ▶ Libre elección de escuelas por los padres
 - ▶ Refuerzo de procedimientos de evaluación y rendición de cuentas
 - ▶ Diversificación de la oferta escolar
 - ▶ Contractualización de la gestión escolar
- ▶ La emergencia del “Estado Evaluador” y los “cuasi-mercados” educativos marcan el desplazamiento hacia modelos de regulación post-burocrática.
- ▶ Los procesos de descentralización de responsabilidades hacia abajo y el involucramiento de nuevos actores genera tendencias a la recentralización de los dispositivos de gobierno hacia arriba y la regulación por resultados.
- ▶ Las tendencias de cambio a nivel global se manifiesta en la emergencia de **sistemas educativos complejos, descentralizados y multi-niveles** (nacional, regional y supra-nacional).

Modelos de regulación post-burocrática



Las nuevas formas de regulación del sistema educativo

- La regulación es entendida como un proceso social de producción de “reglas del juego” que permiten resolver problemas de interdependencia y coordinación. La regulación no solo orienta el funcionamiento de un sistema sino también el (re) ajuste de las acciones de diferentes actores.
- Las nuevas formas de regulación del sistema educativo se caracteriza por estrategias más “flexibles” (softer) y dispositivos más “rigurosos” (harder).
 - La descentralización de responsabilidades hacia abajo y el involucramiento de nuevos actores.
 - La recentralización de los dispositivos hacia arriba y la regulación por resultados.
- La superposición de formas de regulación burocrática y post-burocrática marca la hibridez y heterogeneidad del gobierno de los sistemas educativos.

Gobernanza multi-nivel en contextos de descentralización y complejidad

- Las tendencias contemporáneas de cambio a nivel global en el gobierno y regulación de sistemas educativos complejos, descentralizados y multi-niveles (nacional, regional y supra-nacional).
- La gobernanza multi-nivel no solo describe una distribución de poder político sino también la relación dinámica entre varios actores y sus mutuas dependencias.
 - ▶ La movilización de nuevos actores genera múltiples espacios de negociación y conflicto
 - ▶ En el proceso de definición de políticas se vuelven borrosas la relación entre nivel central y niveles locales
 - ▶ Las estrategias de gobierno no siguen una racionalidad de causa-efecto que caracterizaba el modelo top-down de conducción.
- La gobernanza multi-nivel se caracteriza por la complejidad e incertidumbre de las orientaciones de política

Las “brechas” entre el nivel central y los niveles locales

Brecha	Descripción
Información	El nivel central en general tiene mejor acceso a la información calificada que los niveles locales (ej: datos de evaluación). Al mismo tiempo, los niveles locales tienen acceso directo de cómo las políticas de reforma afectan las escuelas. La asimétrica información se vuelve un obstáculo para la implementación de políticas.
Capacidad	La brecha se produce cuando hay una falta de recursos humanos y financieros entre los niveles de gobierno. Esta situación se relaciona con la anterior por ej: la capacidad para usar la información
Fiscal	En general los niveles sub-nacionales tienen más gastos que los ingresos que recaudan. La brecha financiera puede generar la dependencia de los niveles locales.
Política	Esta brecha se produce por la incoherencia entre las necesidades políticas de los niveles sub-nacionales y las iniciativas políticas del nivel central. Esta situación está relacionada con la brecha de información
Objetivos	Cuando el nivel central y los niveles locales no coinciden en sus prioridades y hay poca coordinación entre áreas y actores
Responsabilidad	La falta de mecanismos de evaluación genera la dificultad para asignar responsabilidades.

Modelos de gobernanza

Tipo	Regulación	Organización	Financiamiento	Información
RIGIDO (hard)	<p>Obligatorio</p> <p>Leyes y normativas prescriptivas</p> <p>Mecanismos de monitoreo, control y sanción</p>	<p>Intervención directa</p> <p>La política se define en nivel central y se implementa en los niveles inferiores</p>	<p>Presupuesto de asignación específica</p> <p>El financiamiento está vinculado a prioridades definidas por el nivel central</p>	<p>Monopolio de ideas</p> <p>El nivel central produce, analiza y distribuye la información del sistema</p>
FLEXIBLE (soft)	<p>No obligatorio</p> <p>Las leyes dejan más espacio para la definición e implementación</p> <p>La regulación legal toma forma de pactos o contratos</p>	<p>Intervención indirecta</p> <p>La política se define como programa de acción que deja amplio margen de organización e implementación en los niveles inferiores</p>	<p>Presupuesto global</p> <p>Esta modalidad de financiamiento otorga mayor libertad para definir prioridades por los niveles inferiores</p>	<p>Competencia de ideas</p> <p>La producción, distribución y uso de la información no es monopolio del Estado</p> <p>Un campo de disputa de ideas de diferente actores</p>

Lecturas sugeridas

BARROSO, Joao e CARVALHO, Luis Miguel (2011) "Apontamentos sobre os «novos modos de regulação» à luz de estudos sobre as relações entre conhecimento e política", en *Propuesta Educativa Número 36, Año 20, Nov 2011, Vol 2, Págs. 9 a 24*

BENTANCUR, Nicolás (2011) Los Planes Nacionales de Educación en América Latina: ¿instrumentos para una nueva generación de políticas educativas? Material preparado para el XIV Curso Regional sobre Planificación y Formulación de Políticas Educativas IPEE-UNESCO, Bs. As., agosto.

MCGINN, Noel; PORTER, Luis (2005) "El supuesto fracaso de la planificación educativa en América Latina", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (México), vol. XXXV, núm. 3-4, 3er-4to trimestres, pp. 77-113.

VAILLANT, Denise (2007), *Planeamiento educativo en América latina: entre los desafíos pendientes y los retos emergentes*, IPEE-Buenos Aires, 2007.

WILKOSZEWSKI, Harald & SUNDBY, Eli (2014) *Steering from the Centre: New Modes of Governance in Multi-level Education Systems. OECD Education Working Papers, No. 109, OECD Publishing.*
<http://dx.doi.org/10.1787/5jxswcfs4s5g-en>