

## **La gobernabilidad y gobernanza de los sistemas educativos y su relación con la implementación de las políticas educativas**

Rosa Ruth Parra García & Gabriela Chávez Sánchez

R. Parra & G. Chávez

Universidad Autónoma de Nayarit

L. Talina, (eds.). Gobernabilidad y política universitarias. Proceedings -©ECORFAN-México, Nayarit, 2016.

## 8 Introducción

Este texto nos presenta una panorámica de la problemática a la que se enfrentan quienes se dedican a la administración de sistemas educativos en su intento por lograr transformar los centros escolares.

En principio se plantea el hecho de que a pesar de los esfuerzos de los gobiernos de varios países por poner en marcha diversas reformas, persiste la dificultad de que las instituciones escolares hagan suyos los procesos de innovación o mejoras educativas, lo que trae como consecuencia que las prácticas escolares permanezcan invariables y el funcionamiento de las escuelas no se mejore.

El presente trabajo pretende analizar ¿cómo se relacionan los conceptos de gobernabilidad y gobernanza con la administración de los sistemas educativos? Y ¿cuáles son los retos que dificultan la implementación de la política educativa en los países de América Latina?

### Definiciones de gobernabilidad

El término gobernabilidad, ha sido ampliamente debatido, sin que hasta ahora exista total consenso, sin embargo, en estos debates han surgido algunas coincidencias.

Según Antonio Camou (2001; citado por Mayorga y Córdova, 2007) se debe entender la gobernabilidad como un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz. Además en su obra, Camou menciona los aportes de Michel Coppedge y Fernando Calderón, el primero define la gobernabilidad como el grado en el cual el sistema político se institucionaliza y Calderón la explica como la capacidad política de una sociedad y sugiere que debe ser vista como una construcción de la política, que implique una capacidad mínima de gestión eficaz y eficiente y de autoridad que debería tener el poder ejecutivo frente a los otros poderes y la sociedad.

Por su parte, Joan Prats (2001, en Mayorga y Córdova, 2007) define la gobernabilidad como un atributo de las sociedades que se han estructurado sociopolíticamente de forma que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver conflictos de acuerdo a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.

En cambio, Bobbio, Matteucci y Pasquino, en su *Dizionario di Política*, se refieren a la gobernabilidad como a “procesos en curso, relaciones complejas entre los componentes de un sistema político” (Bobbio et al, 1990: 455, citado en Acuña y Chudnovsky, 2007).

Aunado a ello, diversos organismos internacionales que promueven programas relacionados con la gobernabilidad, presentan diversas definiciones y enfoques del término.

Sin embargo, para Acuña y Chudnovsky (2007) la gobernabilidad va encaminada a la capacidad de implementar una política educativa que sea sustentable intemporalmente.

En este sentido, Leiras (2007) sostiene que el término gobernabilidad se refiere a la capacidad de tomar e imponer decisiones de cumplimiento obligatorio para todos los miembros de un sistema y además apunta que “la gobernabilidad es un requisito de la eficacia de las políticas educativas, una condición que debe cumplirse para que las medidas de las autoridades educativas alcancen los resultados que se persiguen” (2007:77, citado en Acuña y Chudnovsky, 2007).

## **Paradigmas de gobernabilidad**

Los paradigmas de gobernabilidad son a decir de Camou (2001; citado por Mayorga y Córdova, 2007), el conjunto de respuestas institucionalizadas, entendidas como ideas, valores, normas y prácticas, que una comunidad política apoya en favor de resolver ciertas soluciones a sus problemas de gobierno. Bajo este criterio, Camou relaciona niveles de análisis como la cultura política, instituciones y políticas públicas con campos de acción gubernamental, es decir, el campo político, económico y social, buscando lograr una articulación adecuada, a través de una serie de acuerdos básicos entre las élites dirigentes y una mayoría significativa de la población, los cuales adoptan un carácter institucional, reduciendo la incertidumbre y proporcionando legitimidad a las acciones de gobierno.

Mayorga y Córdova (2007) plantean su interés en analizar las características que presenta la gobernabilidad democrática en relación a los aspectos considerados dimensiones clave: legitimidad, representatividad y eficiencia/ eficacia. La relación entre la gobernabilidad y la eficacia se muestra en el supuesto de que la gobernabilidad se considera una propiedad de los sistemas políticos definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible. La relación entre gobernabilidad y legitimidad se refiere al problema de la calidad de la acción gubernamental. De la misma manera la relación entre estabilidad y gobernabilidad se refiere a la capacidad del sistema de perdurar en el tiempo adaptándose a los desafíos que provienen del entorno.

## **Elementos del modelo de gobernabilidad**

En opinión de Mayorga y Córdova (2007) los sistemas políticos adoptan determinado modelo de gobernabilidad de acuerdo a las condiciones del entorno cambiante. Cuando éste modelo llega a la fase crítica el sistema debe adoptar un nuevo modelo.

Prats (2001, citado por Mayorga y Córdova, 2007) menciona tres elementos para el análisis de la gobernabilidad: a) actores estratégicos, b) reglas, procedimientos o fórmulas, y c) conflictos entre actores estratégicos. Derivado de lo anterior, Mayorga y Córdova (2007) sostienen que un modelo de gobernabilidad se define por la composición de actores estratégicos y sus prácticas, por el tipo de reglas e instituciones y su grado de prevalencia, y por el grado de conflicto susceptible de ser procesado bajo las reglas y procedimientos vigentes.

Coppedge (en Camou 2001; citado por Mayorga y Córdova, 2007) llama actores estratégicos a aquellos que son capaces de socavar la gobernabilidad, interfiriendo en la economía y en el orden público mediante el uso de recursos de poder e identifica a los actores estratégicos típicos en América Latina que él considera son: el gobierno, el ejército, la burocracia y las empresas estatales, las asociaciones empresariales, los sindicatos de trabajadores, organizaciones campesinas, la Iglesia y otros grupos de interés (sociedad), además de los partidos políticos.

Encontramos coincidencia en la definición de Prats (2001, en Mayorga y Córdova, 2007) quien define los actores estratégicos como todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución a los conflictos colectivos.

## **Grados de gobernabilidad**

Camou (2001; en Mayorga y Córdova, 2007) considera inapropiada la dicotomía de gobernabilidad/ingobernabilidad, hace un aporte al análisis de una situación específica, proponiendo cinco grados de gobernabilidad.

En los extremos sitúa dos grados hipotéticos: la gobernabilidad “ideal”, que implica la anulación de conflictos, y la “ingobernabilidad” como disolución de las pautas de reproducción de una comunidad política. Agrega otros tres tipos: la gobernabilidad “normal”, que se refiere a una situación donde las discrepancias entre demandas y respuestas se encuentran en equilibrio dinámico; el “déficit de gobernabilidad” que se refiere a un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental y la “crisis de gobernabilidad” que se manifiesta como una situación de proliferación de anomalías, es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.

### **Definiciones de Gobernanza**

El término gobernanza, ha tenido diversas aplicaciones, pasó de referirse a la acción del gobierno o ejercicio de gobierno en una región (Loyo, 2002; citado por Mayorga y Córdova, 2007) a considerarse según Elena Martínez, Directora del Buró de América Latina y el Caribe del PNUD como el “marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas” (Prats, 2001; en Mayorga y Córdova, 2007).

Se encuentran definiciones variadas según el enfoque del estudio de caso donde haya sido utilizado el término gobernanza.

En el trabajo de Mayorga y Córdova (2007) se menciona que algunos autores definen la gobernanza como “la posibilidad de acordar reglas del juego que permitan la consolidación ordenada de estos consensos y garanticen su estabilidad”, lo que implica “recoger demandas, acceso a la información, transparencia de los procesos, rendición de cuentas, evaluación y control ciudadano de las políticas públicas” (Celedón y Orellana, 2003; en Mayorga y Córdova, 2007). Otros autores la definen como la “articulación de los diferentes tipos de regulación en un territorio, a la vez en términos de integración política y social y en términos de capacidad de acción”, lo que implica “examinar de nuevo las interrelaciones entre sociedad civil, Estado, mercado y las recomposiciones entre éstas diferentes esferas cuyas fronteras se borran” (Jolly, 2003:9; en Mayorga y Córdova, 2007).

La gobernanza es definida según Campero (2002:2; en Mayorga y Córdova, 2007) como “la capacidad técnica del Estado para responder a las demandas sociales y económicas con eficiencia y transparencia”.

Por otra parte la definición de gobernanza urbana implica una mayor diversidad en la organización de servicios, una mayor flexibilidad, una variedad de actores, incluso una transformación de las formas que la democracia local pudiera asumir, y toma en cuenta a los ciudadanos y consumidores, y la complejidad de nuevas formas de ciudadanía (Le Galls, citado por Stren 2003:3; en Mayorga y Córdova, 2007).

Balbis (2001; citado por Mayorga y Córdova, 2007) distingue en el concepto de gobernanza dos dimensiones, la dimensión normativa, referida al “deber ser” y la dimensión analítica, que hace referencia a una nueva manera de abordar la política que se aleja de las percepciones clásicas centradas en el análisis político y jurídico del Estado. Balbis considera que el Estado no es el único, ni el principal actor del desarrollo, pues sostiene que se debe considerar al mercado y a la sociedad civil.

En el texto de Rosana Lecay, “La gobernanza de los sistemas educativos en América Latina” se habla del surgimiento de la gobernanza derivado de la crisis del Estado, cuáles son las condiciones necesarias para el desarrollo de la gobernanza, las prácticas de gobernanza en algunos países de América Latina y algunas recomendaciones que se presentan a manera de iniciativas.

En opinión de Aguilar (2005; citado por Lecay, 2006) con la crisis del Estado de mediados de 1990, se hace evidente que los estados no dirigen o lo hacen en forma negativa. A partir de ese momento la sociedad entró en una etapa de transformación marcada por la globalización y los avances tecnológicos, en la que la solución a los problemas deja de estar en forma exclusiva en manos del estado.

Lo anterior dio lugar a nuevas formas de participación, asociación y coordinación entre el Estado y sus dependencias ejecutivas y las organizaciones civiles. Esto requiere dejar atrás la imagen paternalista del Estado, para convertirse en coordinador de esfuerzos, creando una red de interdependencia entre los diversos actores sociales (Lecay, 2006).

Lecay (2006) asocia la gobernabilidad a la gestión política, a las interacciones y a la creación de espacios públicos que permitan el debate y la formulación de políticas, y a la gobernanza con las operaciones que hagan efectivas las acciones acordadas previamente con los actores sociales.

En nombre de la gobernanza el Estado ha evadido algunas responsabilidades que son inherentes a él.

Según Mayntz (2001; citado en Lecay, 2006) la gobernanza requiere de las siguientes condiciones para su desarrollo: poder distribuido, disposición y administración de recursos, existencia de una sociedad civil fuerte y organizada, además de un fuerte compromiso cívico y un considerable nivel educativo.

El compromiso de la sociedad para compartir las acciones de gobierno, solo es posible si la sociedad ha desarrollado, a través de sus procesos educativos una conciencia cívica sólida y un compromiso ciudadano.

En América Latina, la práctica de la gobernanza es incipiente, la deficiencia del sistema educativo, la exclusión y el rezago educativo genera dependencia del gobierno. Los espacios de discusión aún son escasos.

La educación en América Latina se considera un derecho de la sociedad y es un servicio que es brindado primordialmente por el Estado, por ésta razón la gobernanza de los sistemas educativos se convierte en una tarea fundamental de los gobiernos. Para ello se requiere de la participación de todos los actores involucrados: maestros, agremiados o no, padres de familia, alumnos, Estado y medios de comunicación.

Cada uno de éstos actores tiene un importante papel en la construcción de consensos en torno a los diversos aspectos como: el contenido básico de la educación; que implica la determinación de un currículo básico de alcance nacional pero que pueda adecuarse a las particularidades de cada localidad, determinación de los depositarios de la enseñanza; determinación de formas de enseñanza, promoviendo la pedagogía y la participación activa de toda la comunidad escolar, es decir: padres de familia, alumnos y profesores y la asignación de recursos, determinando una buena administración y rendición de cuentas en la política de gasto y responsabilidad de los resultados. Esto genera un clima de confianza en las instituciones, lo cuál es la base de la legitimidad.

El logro de la gobernanza en el sistema educativo es un gran reto para la democracia latinoamericana, María del Carmen Feijó (2004; citado en Lecay, 2006) propone algunas iniciativas que podrían contribuir: a) Formación de cuadros democráticos de gestión y dirección a fin de insertarse en un modelo de ampliación de la democracia y la participación. Donde los maestros estén involucrados en la toma de decisiones de fondo en lo relativo al proceso educativo, b) Transformación de la burocracia educativa, convirtiendo la confrontación en alianza con el gobierno para alcanzar objetivos comunes previamente consensuados; c) Fortalecimiento del compromiso de todos los involucrados en el proceso educativo, generando espacios democráticos, redefiniendo intereses e identidades que forman el marco legal de la educación; d) Reorganización de procedimientos vigentes, aceptados y legitimados, imponiendo un orden democrático y conciliador de intereses pero definiendo claramente las responsabilidades.

### **Los sistemas educativos y los retos de la implementación de políticas educativas**

Según Edgar Morin (1977, citado en Michel, 1996), un sistema es “un conjunto de elementos relacionados por nexos múltiples, capaz, cuando interactúa con su entorno, de responder, de evolucionar, de aprender y de autoorganizarse”.

Por su parte Joël de Rosney (1975, citado por Michel, 1996), menciona que el sistema se trata de “un conjunto de elementos en interacción dinámica organizados en función de una finalidad”.

Las anteriores definiciones hacen alusión a la teoría de sistemas que ha encontrado aplicación en diversos campos. Según Alain Michel (1996), queda claro que el concepto de sistema puede aportar un mayor rigor a la comprensión del sistema educativo y de la conducción hacia su evolución.

Lesourne (1976, citado por Michel, 1996) considera a la escuela como algo complejo, dado que es un sistema. También sostiene que en el campo de la educación, el modo de conducir o difundir un cambio resulta tan importante como su propio contenido.

De tal manera que se entiende como sistema educativo al conjunto de instituciones, actores individuales o colectivos y prácticas (público estatales, no estatales y privadas) que participan de la transmisión de saberes y el cultivo de disposiciones certificadas como públicamente relevantes (Acuña & Chudnovsky, 2007).

La anterior definición abarca a los establecimientos educativos de todos los niveles, a las organizaciones que inciden en el gobierno de sus actividades y a todos los actores que se desempeñan dentro de esos establecimientos y organizaciones.

De la misma manera, cada sistema educativo se compone de diversos subsistemas que necesariamente deben integrarse para que el sistema funcione, uno de los mecanismos de integración es el gobierno. El subsistema de gobierno, es “el conjunto de instituciones y actores que estructuran la toma de decisiones obligatorias para las organizaciones e individuos que componen el sistema” (Acuña y Leiras, 2005:1, citado en Acuña y Chudnovsky, 2007).

No debemos perder de vista que los diversos actores e instituciones nacionales que participan de la toma de decisiones dentro del sistema educativo tienen diversos intereses, y esto provoca a menudo un conflicto entre las partes, si agregamos a ésta situación la innegable injerencia de los organismos internacionales o bancos multilaterales la presión aumenta.

Derivado de las crisis financieras por las que atraviesan diversos países de América Latina, han perdido autonomía en la conducción de su política educativa, pues es difícil resistirse a tener acceso a los recursos con que cuentan los mencionados organismos internacionales, y ello deriva en la aceptación e implementación de sus sugerencias y recomendaciones, lo que los coloca en una posición dominante en el proceso de construcción de acuerdos.

## 8.1 Conclusiones

Por lo anterior, antes de determinar cuál será la estrategia más eficaz y eficiente para implementar políticas educativas es una condición necesaria identificar a los actores clave y a sus capacidades, pues la exitosa implementación de esas políticas dependerá en gran medida de la capacidad que tengan los actores políticos para llegar a acuerdos intemporales y diseñar los mecanismos que permitan cumplir dichos acuerdos.

La gobernabilidad y la gobernanza de los sistemas educativos adquieren relevancia derivada del problema de la armonización de los intereses de los actores que forman parte del proceso de toma de decisiones.

La administración de los sistemas educativos ocurre en un entorno cada vez más complejo, lo que dificulta la gestión al interior de los centros educativos porque éstos ven a cada reforma como una imposición.

Actualmente en los países de América Latina, la política educativa está orientada por los organismos internacionales y bancos multilaterales.

Bajo este contexto valdría preguntarse ¿cuál es la posición de la universidad pública dentro del sistema educativo mexicano? ¿Deberían promover las universidades públicas, mayores espacios de discusión que lleven a estas instituciones a tomar mejores decisiones?

## 8.2 Referencias

Acuña, C., & Chudnovsky, M. (2007). La gobernabilidad de los sistemas educativos: una metodología para su análisis y mejoramiento. Buenos Aires: Centro de Estudios de las Políticas Públicas (CEPP) y Ministerio de Educación, Cultura y Tecnología de la República Argentina.

Lecay, R. (Noviembre de 2006). La gobernanza de los sistemas educativos en América Latina. Boletín Referencias. Foro Latinoamericano de Políticas Educativas, 3(20), 1-8.

Mayorga, F. y Córdova, E. (2007) Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. No publicado.

Michel, A. (1996). La conducción de un sistema complejo: la Educación Nacional. Revista Iberoamericana de Educación(10), 13-36.