

Gobernabilidad y justicia escolar: un análisis conceptual de los modelos de gestión educativa ante la fragmentación de la sociedad.

Por Susana Morales Figueroa

RESUMEN

El análisis de la gestión educativa actual exige una comprensión profunda de la relación entre el sistema institucional y la estabilidad democrática. Este trabajo examina el vínculo entre la educación y la gobernabilidad en el contexto nacional, un espacio donde confluyen tensiones, consensos y disputas ideológicas. Lejos de ser un terreno neutral, la escuela se consolida como un escenario político crucial donde el Estado busca legitimidad y cohesión social, mientras que los diversos actores comunitarios exigen representatividad y reformas estructurales.

En las últimas décadas, autores como Mariano Palamidessi y Guillermina Tiramonti han planteado que la gobernabilidad de los sistemas de la región ya no depende de la centralización del mando, sino de la capacidad para gestionar la fragmentación social. Asimismo, los aportes teóricos de Flavia Terigi demuestran que las políticas públicas enfrentan el desafío de responder a trayectorias escolares cada vez más diversas en entornos de alta vulnerabilidad. Desde esta perspectiva, el conflicto no representa una disfunción del sistema, sino un componente inherente a la construcción de acuerdos colectivos; una premisa que la literatura científica contemporánea extiende hacia los desafíos actuales de la gobernanza pospandemia y la sustentabilidad social.

Por lo tanto, la viabilidad democrática de las reformas radica en la articulación armónica de estas tensiones. El éxito de una política de Estado no se mide por la ausencia de debates, sino por la solidez de los canales institucionales que procesan las demandas de la sociedad. A través de este recorrido conceptual, el ensayo examina cómo los modelos de gestión intentan equilibrar la eficiencia administrativa con la equidad pedagógica, e incorpora las discusiones recientes

en torno a la autonomía escolar y la producción democrática de datos estadísticos en un entorno social complejo.

INTRODUCCIÓN

A diferencia de las concepciones vigentes a finales del siglo XIX, la contemporaneidad se caracteriza por una reflexión deliberada sobre la construcción de la sociedad. En este escenario, el debate se centra en el lugar que ocupa la institución educativa y en las diversas estrategias diseñadas para dicha edificación dentro de un entorno globalizado. El periodo histórico actual exhibe una mutación profunda en la estructura social, dinamizada por la mundialización de la economía de mercado, la revolución tecnológica, la reconfiguración de los mercados laborales y la transferencia del poder político desde los Estados nacionales hacia organismos supranacionales o administraciones locales. Estos ajustes estructurales consolidaron efectos desfavorables en las condiciones de vida de múltiples sectores de la población, lo cual incrementó las desigualdades y originó nuevas modalidades de exclusión social.

En este contexto, la estabilidad de los sistemas democráticos requiere la existencia de canales institucionales eficaces que canalicen las demandas de participación cívica. Estas exigencias sociales poseen una presencia permanente y, tal como sostienen Manuel Puelles Benítez y Raúl de Urzúa (1996), la ausencia de respuestas satisfactorias por parte de las autoridades gubernamentales despoja de legitimidad al propio sistema democrático. La viabilidad de la democracia se sustenta en la aceptación y la aplicación práctica de los valores morales que le sirven de fundamento, entre los cuales se destacan la tolerancia, la resolución pacífica de las disputas, la libertad de pensamiento, la equidad y la solidaridad, todos ellos articulados en una cultura cívica consolidada.

En el ámbito nacional, la problemática educativa se intercepta de manera directa con las tensiones existentes entre la economía y la sociedad. Un análisis de estas deudas estructurales se halla en la obra de Guillermo Jaim Etcheverry (1999), quien examina el estado cultural de la sociedad argentina y su

repercusión directa en las instituciones escolares. Por su parte, Daniel Filmus (1996) destaca la trascendencia de las transformaciones y postula que estas exigen un proceso de construcción compartida, respaldada por un conjunto amplio de actores sociales para lograr la democratización y el incremento de la calidad pedagógica. La necesidad de estos cambios radica en que la gravedad de la situación demanda la energía de la comunidad entera, debido a que una reforma de esta magnitud precisa tiempo y continuidad en políticas de mediano y largo plazo que trasciendan los periodos electorales. Asimismo, resulta indispensable reflexionar sobre el sentido de dichas transformaciones, las cuales demandan la implicación activa de los sujetos principales del proceso, representados por las familias, los docentes y el alumnado.

Finalmente, resulta imperativo señalar que este debate no permaneció estático. La discusión sobre la gobernabilidad transitó desde el enfoque tecnocrático y descentralizador de la década de 1990 hacia categorías contemporáneas de gobernanza efectiva y justicia distributiva. Por lo tanto, este ensayo no solo recupera las tesis fundacionales de la reforma educativa, sino que examina la evolución de la literatura científica más reciente. A través de este recorrido, se analiza cómo las investigaciones del presente siglo incorporan la urgencia de la sustentabilidad social, los dilemas de la autonomía institucional en entornos vulnerables y el papel estratégico del Estado en la producción y difusión democrática de datos estadísticos para la resolución pacífica de los conflictos colectivos.

DESARROLLO

¿Qué valores sociales deben orientar la búsqueda de la gobernabilidad?

Acerca del concepto “gobernabilidad”

La alusión al término gobierno remite de manera directa a un orden democrático, participativo y orientado hacia la edificación de una sociedad más justa, próspera y libre. Diversos investigadores concuerdan en que la gobernabilidad constituye una categoría de carácter polisémico, como bien subraya Filmus (1996). El uso contemporáneo de este concepto se vincula con su incorporación en la agenda de discusión de la Comisión Trilateral durante la

década de 1970, como consecuencia de la desconfianza y el descontento social frente al desempeño de las instituciones democráticas en las naciones centrales.

Dicho organismo multilateral ofreció una lectura de corte conservador al ligar la gobernabilidad con el exceso de demandas sociales dirigidas hacia el Estado, según los planteamientos de Samuel Huntington y sus colaboradores (1975). Desde esta perspectiva, expuesta asimismo por Manuel Rojas Bolaños (1995), la ingobernabilidad se define como la ineficacia estatal para dar respuesta a las exigencias de la sociedad civil bajo determinadas restricciones económicas, sumada a la pérdida de confianza de la ciudadanía en la clase política y en las agencias institucionales. Esta postura teórica trasluce la idea de que la democracia, al facilitar la libre expresión de demandas frente al poder central, atenta contra su propia estabilidad. Bajo este enfoque, gobernabilidad y democracia operan como variables contrapuestas, donde una mayor apertura democrática genera un déficit en la gestión del orden.

Las soluciones diseñadas desde este pensamiento conservador implicaron el disciplinamiento de la sociedad civil por medio de mecanismos ideológicos o coercitivos. Estos enfoques se trasladaron hacia América Latina durante la década de 1990 a través de las directrices de los organismos internacionales de crédito, de modo específico el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Una vez restablecida la institucionalidad democrática en la región, las dificultades de gestión se interpretaron como fallas inherentes al aparato estatal y al sistema de partidos.

La intervención financiera internacional introdujo elementos como la rendición de cuentas, la previsibilidad institucional y la transparencia administrativa. No obstante, esta redefinición del concepto en la década de 1990 no logró superar una visión tecnocrática y elitista que redujo la gobernabilidad a un asunto de eficiencia gerencial y administración burocrática. Frente a ello, las interacciones entre el Estado, las corporaciones económicas, los poderes públicos y la ciudadanía resultan indispensables para la gestación de consensos estables. La gobernabilidad democrática se transforma, por ende, en un proceso complejo que requiere la cohabitación de múltiples sectores.

En consecuencia, la estabilidad del sistema surge de la capacidad de los actores políticos para respetar las reglas del juego mediante esquemas de

concertación mutua que eviten amenazas de ruptura y reduzcan la incertidumbre colectiva, tal como sostiene Rojas Bolaños (1995). La sostenibilidad del orden democrático se halla supeditada a la efectividad de las políticas públicas y a la calidad de la conducción institucional. El tejido democrático se debilita cuando el cuerpo social percibe que sus intereses fundamentales quedan desprotegidos y que el régimen elegido es incapaz de garantizar transformaciones sustanciales en la estructura política.

La construcción de la gobernabilidad como problema

América Latina enfrenta severos obstáculos para consolidar una vía de desarrollo sostenido que conjugue la inclusión social con la democracia participativa; este escenario constituye el marco complejo bajo el cual se administra la educación en la actualidad. Para que el ámbito pedagógico resulte gobernable, se requiere su estructuración como un sistema cohesionado. No obstante, la evidencia empírica muestra un conjunto de componentes interdependientes con una integración apenas relativa, lo cual expone una realidad fragmentada y, en palabras de Emilio Tenti Fanfani (2004), un tejido social visiblemente deshilachado.

La acción de gobernar presupone la existencia de un sistema articulado donde convergen actores con intereses, proyectos, programas y recursos orientados a dotar de sentido a las instituciones. Sin embargo, la educación actual dista de responder a esta descripción tradicional, debido a las mutaciones profundas que experimentó la concepción clásica sobre el control de los sistemas sociales. Durante la década de 1990, la mayor parte de las naciones latinoamericanas implementó reformas educativas estructurales. Estas políticas introdujeron transformaciones radicales en la gestión del sector a través de estrategias como la descentralización de los servicios, la modificación del financiamiento y la reconfiguración de la administración institucional.

Al analizar las tesis del sociólogo François Dubet, Tenti Fanfani (2004) advierte que el impacto de la descentralización difiere sustancialmente si se ejecuta en periodos de expansión económica o en fases de crisis y recesión. De igual modo, el otorgamiento de autonomía a los establecimientos escolares

genera efectos dispares cuando se produce en el seno de una sociedad civil con actores locales consolidados, en comparación con aquellos procesos donde la medida opera simplemente como un mecanismo de desresponsabilización de la administración central. Mediante este traspaso, el Estado nacional se desprende de obligaciones históricas y asume funciones regulatorias distintas, tales como la innovación pedagógica, la asistencia técnica, la evaluación estandarizada, la producción de información estadística, la acreditación institucional, la definición de diseños curriculares comunes y la compensación focalizada de las desigualdades.

Por lo tanto, el aparato escolar se encuentra inmerso en sociedades nacionales que experimentan transformaciones globales que alteran los modos de producción, la distribución de la riqueza, la estructura de clases y los sistemas políticos y culturales. Al respecto, Norberto Fernández Lamarra (2011) reafirma la urgencia de diseñar soluciones políticas basadas en la equidad y la justicia social para América Latina, a la cual señala como una de las regiones con mayores índices de desigualdad en el planeta. Bajo esta premisa, la democratización de la educación superior debe asegurar no solo el acceso, sino también la permanencia y el egreso de los sectores socialmente marginados.

Los problemas de inequidad estructural se extienden con fuerza hacia los niveles de enseñanza superior. Los registros estadísticos demuestran que las universidades públicas registran una presencia cada vez mayor de estudiantes que provienen de hogares con ingresos elevados y capital cultural favorecido, en detrimento de los hijos de la clase trabajadora y de los estratos populares, según constata Claudio Rama (2006). Este investigador sostiene que las condiciones socioeconómicas representan el factor determinante en la reproducción de estas asimetrías, las cuales se entrelazan además con variables de carácter geográfico, étnico y físico para condicionar tanto el ingreso como la continuidad en el trayecto universitario.

Analistas simbólicos e investigadores reformadores

Los procesos de transición y consolidación democrática en América del Sur abrieron el espacio para que numerosos intelectuales, muchos de ellos

retornados del exilio, se incorporaran a un movimiento técnico catalogado bajo la denominación de analistas simbólicos o investigadores reformadores. Este segmento profesional se integró activamente en el diseño y desarrollo de las políticas públicas del sector educativo. Sus miembros procedían, en gran medida, de centros académicos de alta relevancia regional, tales como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) en Argentina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Uruguay, las fundaciones Carlos Chagas y Getulio Vargas en Brasil, así como el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) y el Programa de Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) en Chile.

Esta comunidad de profesionales compartió enfoques teóricos e ideológicos homogéneos respecto a la conducción de las reformas de finales del siglo pasado. Cecilia Braslavsky y Gustavo Cosse (1996) explican que estos analistas estructuraron su visión de los sistemas escolares y delinearon las directrices de su transformación en un contexto marcado por la proliferación de organizaciones no gubernamentales y organismos regionales autónomos. Estas entidades privadas y consorcios como el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) o el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) asumieron un rol protagónico en el examen de los procesos políticos de la época.

De acuerdo con las perspectivas de José Joaquín Brunner y Guillermo Sunkel (1993), un sector mayoritario de los investigadores sociales de la región se constituyó bajo esta categoría emergente de analistas simbólicos. Estos profesionales demostraron capacidad para producir, transferir, emplear y aplicar saberes especializados dirigidos a la identificación, resolución y arbitraje de problemáticas complejas. Su fortaleza radicó en la habilidad para manipular el conocimiento técnico a fin de cumplir con tales propósitos, ya fuera mediante su propia intervención o a través de la articulación de redes y equipos expertos que disponían de dicho saber.

En la actualidad, el sistema educativo se exhibe fragmentado y jerarquizado, una condición que tiende a reproducir las disparidades de un entorno social profundamente desigual. Asimismo, asume un carácter

policéntrico debido a la intervención de múltiples actores en el campo de las decisiones políticas, donde confluyen corporaciones profesionales, sindicatos docentes, agrupaciones familiares y organizaciones eclesásticas; una pluralidad cultural que paulatinamente adquiere mayor legitimidad.

Otro rasgo estructural de la escolaridad latinoamericana es su polifuncionalidad, originada por las múltiples y diversas expectativas que la sociedad deposita en las aulas. A la institución escolar se le demanda la enseñanza de la lectoescritura, la transmisión de conocimientos científicos, la formación moral, la educación ciudadana y la preparación de recursos humanos aptos para el mercado laboral; al mismo tiempo, se le exige el fomento del pensamiento crítico junto con el acatamiento de normas que faciliten la integración social.

Bajo este exceso de demandas, la evaluación de la calidad y la calificación del desempeño de las políticas públicas se tornan tareas complejas. El factor que complica en mayor medida la gobernabilidad del sistema reside en que los centros educativos debieron asumir la responsabilidad de generar las condiciones socioafectivas básicas para que el aprendizaje ocurra. La escuela no se limita a socializar y proveer saberes; conforme a los análisis del profesor Dubet, la institución escolar actual también provee alimentación, asistencia médica, contención afectiva, orientación y motivación a una parte sustancial de la infancia y la juventud que asiste a sus dependencias.

Esta situación genera una profunda crisis de identidad en las instituciones y en el cuerpo docente, cuyos miembros experimentan un desdibujamiento de su perfil profesional al constatar que el alumnado traslada al aula realidades asociadas con la pobreza, la angustia, el abandono y la violencia doméstica. En consecuencia, el gobierno de la educación requiere una articulación estrecha con otras esferas de la política pública, tales como la salud, la nutrición, el desarrollo social y el sistema judicial. Esta interdependencia en materia de asistencia social suele transferir al ámbito educativo ciertos vicios tradicionales de los modelos asistencialistas, entre los que sobresalen el clientelismo político y el desvío de recursos estatales hacia fines particulares.

En el escenario latinoamericano, la crisis de los mecanismos de representación política funciona como un factor de conflicto permanente. Resulta

difícil coordinar el sistema cuando las autoridades ministeriales poseen niveles mínimos de reconocimiento y legitimidad cívica. Un reflejo evidente de este déficit de confianza se observa en la percepción desfavorable que el sector docente manifiesta hacia los ministerios de educación nacionales y los organismos de gestión local.

Por último, las limitaciones presupuestarias del Estado restringen la capacidad del sector público para acompañar la expansión de la matrícula escolar con un incremento proporcional del gasto educativo. Con frecuencia, las carteras educativas enfrentan la obligación de ampliar sus coberturas con recursos decrecientes, una ecuación que deteriora la calidad de los procesos pedagógicos. Las relaciones de fuerza políticas e ideológicas terminaron por imponer una narrativa que asocia lo estatal con la ineficiencia y la corrupción, mientras posiciona a la sociedad civil como la solución única para los dilemas de gestión. Esta ofensiva ideológica, liderada por un neoliberalismo ortodoxo, obstaculiza los intentos orientados a la construcción de un Estado eficiente, dotado de recursos humanos calificados y capacidad financiera para garantizar el derecho a la educación formal.

La victoria ideológica de un neoliberalismo de corte ortodoxo obstaculiza los intentos orientados a la construcción de un Estado eficiente, dotado de recursos humanos competentes, bien remunerados y equipado con los soportes tecnológicos, informacionales e infraestructurales requeridos para cumplir con las funciones de orientación, asistencia técnica, evaluación y control de las prácticas pedagógicas. Asimismo, la pérdida de legitimidad de lo público y de las instituciones gubernamentales desde las cuales se ejerce la conducción política vuelve inviable, en términos electorales y presupuestarios, la asignación de salarios dignos para los técnicos y profesionales que demanda una gestión moderna. En este escenario, la presencia de corporaciones educativas autónomas y la expansión de la educación privada configuran un desafío severo para la gobernabilidad. La consolidación de estos sectores particulares colisiona con la debilidad del Estado para imponer regulaciones efectivas y hacer cumplir las normativas legales que, por lo general, ya se encuentran consagradas en las constituciones y leyes educativas de casi todos los países de la región.

Nuevos desafíos del gobierno de la educación

La toma de posición respecto a los valores sociales deseables debe guiar el diseño de estrategias de intervención orientadas a un nuevo esquema de gobierno para el sistema educativo. Este modelo requiere conciliar la autonomía y la libertad de los actores institucionales con la edificación de sociedades nacionales justas e integradas. Entre las limitaciones del viejo Estado educador centralista y el repliegue del Estado meramente regulador, emerge la necesidad de edificar un Estado director. Esta figura institucional debe intervenir allí donde escasean las iniciativas o los recursos locales para asumir la tarea pedagógica, con la capacidad técnica para orientar el presupuesto financiero bajo criterios estrictos de justicia distributiva. Asimismo, esta instancia central asume la responsabilidad de producir y distribuir recursos tecnológicos de avanzada, evaluar los procesos y resultados escolares y ejercer un control social democrático sobre las prácticas de los establecimientos tanto públicos como de gestión privada, en función de metas nacionales consensuadas de manera colectiva.

A menudo, el discurso de la gobernabilidad aparece ligado a agendas políticas específicas. Cuando determinados sectores analizan la gobernabilidad como una problemática aislada, sin precisar las condiciones socioeconómicas de su emergencia, promueven de manera implícita soluciones asociadas con la descentralización, la privatización, el achicamiento del aparato estatal y el empoderamiento del mercado bajo el rótulo de sociedad civil. Se trata, por ende, de una narrativa tecnocrática que prescribe una vía única de reforma política orientada a desarticular la responsabilidad pública.

Frente a esta tendencia, el profesor François Dubet postula dos grandes ejes de acción que buscan articular la autonomía de las comunidades educativas con un control centralizado de la enseñanza, a fin de preservar el carácter integrado del sistema nacional. En entornos signados por profundas desigualdades, la administración central posee la obligación ineludible de transferir recursos de forma prioritaria a los sectores vulnerables, definir los contenidos curriculares básicos, evaluar los aprendizajes en sus múltiples dimensiones y asegurar condiciones laborales homogéneas para todo el cuerpo de profesionales de la educación. En segundo término, el núcleo del sistema

debe operar como un motor de integración social que provea a las infancias las competencias y saberes indispensables para constituirse en ciudadanos activos e individuos dotados de autonomía real.

¿A quién pertenece la escuela?

Cuando la legitimidad de la institución escolar pierde su antiguo carácter sagrado o incuestionable, su validación debe adquirir un fundamento estrictamente democrático. La escuela no puede quedar bajo el control de grupos privados de interés, corporaciones de usuarios o fundaciones benéficas; la institución escolar pertenece a la nación y a sus representantes elegidos por el voto popular. El rumbo de las aulas no constituye un asunto exclusivo de los funcionarios de turno, puesto que las reglas de funcionamiento, las metas institucionales, los programas de estudio, la formación docente y los aspectos esenciales del servicio competen directamente al poder público.

En contraste, existen naciones donde la capacidad política para conducir el sector experimenta un severo debilitamiento. En el caso de Francia, por ejemplo, el equilibrio precario entre intereses corporativos contrapuestos, la complejidad burocrática del aparato estatal y la timidez programática de los partidos políticos y los sindicatos ante los dilemas educativos suelen generar un estado de parálisis institucional, tal como describe Tenti Fanfani (2004). La legitimidad democrática de la escuela no se agota en la cúspide del organigrama ministerial; por el contrario, exige que cada establecimiento se constituya como un microcosmos democrático donde las familias, los docentes y el alumnado compartan una civilidad común sustentada en un catálogo mutuo de derechos y obligaciones.

La equidad escolar abarca tanto la homogeneidad de los derechos como el desarrollo de las capacidades individuales. Al interrogarse sobre la naturaleza de las desigualdades justas en el ámbito pedagógico, se observa que el gran modelo de justicia se apoya en el ideal de la igualdad de oportunidades, un principio que conserva plena vigencia en aquellas regiones donde amplios sectores de la población carecen de acceso a la escolaridad básica. Este postulado exige que la oferta escolar sea homogénea, con el propósito de evitar

que el sistema otorgue un mejor trato pedagógico a los alumnos que ya ingresan con mayores recursos económicos y capitales culturales previos. Esta distorsión ocurre con frecuencia incluso en aquellos Estados que garantizan la gratuidad formal y subsidios específicos para los sectores vulnerables. Aun bajo el supuesto de una realización óptima de este ideal, la dinámica escolar continúa de manera incesante con la producción de disparidades, lo cual invita a reflexionar hasta qué punto estas diferencias resultan éticamente aceptables.

A través de una lectura inspirada en las tesis de John Rawls, es posible interrogarse si la fe ciega en la igualdad de oportunidades no termina por engendrar nuevas asimetrías, cuyas principales víctimas resultan ser los sujetos que fracasan en el trayecto escolar, a quienes la sociedad responsabiliza de manera individual por su destino. Por consiguiente, cobra relevancia la tarea de delimitar un mínimo escolar garantizado al que todo el alumnado tenga derecho, es decir, un conjunto de bienes pedagógicos básicos que queden al margen de la competencia meritocrática.

Otro factor crítico en la evaluación de la justicia escolar reside en la utilidad social de los títulos y diplomas. Las desigualdades se agravan cuando el valor de cambio y de uso de las certificaciones varía de manera drástica en el mercado de trabajo. En los modelos de escolarización de masas, estas asimetrías se profundizan debido a que las instituciones obligan a los jóvenes a esforzarse por conseguir credenciales educativas que carecen de aplicación práctica fuera de los muros escolares. Una escuela justa debe preocuparse, por lo tanto, por la pertinencia y el valor real de la formación que ofrece.

Por último, la expansión de los fenómenos de violencia en los centros educativos europeos y norteamericanos evidencia que el modelo meritocrático puro puede ser vivido por los sujetos como un sistema de enorme crueldad. Bajo esta lógica, el individuo que no alcanza el éxito académico internaliza su situación como una humillación personal y social, puesto que el principio de igualdad de oportunidades se complementa de forma habitual con una moral que celebra exclusivamente a los vencedores. De este modo, una institución escolar orientada por criterios de justicia debe ofrecer un trato digno y de calidad a quienes no obtienen los resultados esperados. La justicia educativa se fortalece en la medida en que se atenúa el impacto directo de las calificaciones escolares

sobre la estratificación social, evitando que las ventajas educativas se transformen en rentas permanentes que reproduzcan desigualdades socioeconómicas excesivas.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Sobre los debates y dilemas del nuevo rol del Estado en la educación

La década de 1990 introdujo transformaciones sustanciales en la vida sociopolítica de América Latina, periodo caracterizado por la recuperación del crecimiento económico y el restablecimiento de las instituciones democráticas. Desde el discurso oficial de los gobiernos se retomó la premisa de la centralidad del saber y de las instituciones escolares como estrategias indispensables para el desarrollo y la equidad social, bajo los lineamientos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CEPAL-UNESCO, 1992). En consonancia con esta visión, se iniciaron procesos de reforma pedagógica en la región que compartieron rasgos estructurales, tales como la descentralización de los servicios administrativos, la implementación de dispositivos de medición de la calidad, la extensión de la obligatoriedad escolar, la renovación de los diseños curriculares, la priorización del nivel básico, el despliegue de programas sociales focalizados y el estímulo a la participación comunitaria.

A pesar de que muchas de estas directrices contaron con el impulso de los organismos internacionales de financiamiento, las evaluaciones sectoriales realizadas hacia el cierre de ese decenio demostraron que los resultados distaron de ser satisfactorios. Martín Carnoy y Claudio de Moura Castro (1996), junto con Ernesto Ottone (1998), señalan que en un grupo considerable de países persistió el deterioro de los aparatos escolares, mientras que en otros los avances en materia de calidad del aprendizaje resultaron escasos. Algunas de las causas de este panorama provinieron de factores exógenos al propio sistema, entre los que sobresalieron el aumento de la polarización socioeconómica, la expansión de los índices de pobreza, el repliegue de las funciones sociales del Estado, las crisis fiscales y las exigencias de severos ajustes macroeconómicos. Otras razones se vincularon a variables internas,

como la contracción de la inversión presupuestaria en el sector, la naturaleza tecnocrática de las políticas y las fallas en las estrategias de ejecución. No obstante, la modificación del diseño institucional se mantiene en la agenda como un requisito para el éxito de la transformación, en un debate que gira en torno a los alcances y límites de la descentralización.

El escenario contemporáneo sitúa al desarrollo de procesos de amplia concertación de políticas como una condición imperativa para avanzar en la reconfiguración de los sistemas. El retorno definitivo a la institucionalidad democrática posiciona a la política como la actividad coordinadora de los vínculos sociales. En este sentido, se busca que las dinámicas de toma de decisiones y de resolución de disputas transiten desde un modelo fundado en la confrontación hacia un esquema que adopte la concertación como principio regulador, de acuerdo con los planteamientos de Guillermina Tiramonti (1995). Esta perspectiva no pretende la anulación de las tensiones ni la erradicación del conflicto, sino el establecimiento de canales institucionales mediante los cuales las divergencias se procesen a través del diálogo para construir agendas de acción colectiva que contemplen intereses diversos, tal como argumenta Juan Carlos Tedesco (1995).

Es fundamental precisar que la concertación de políticas públicas no equivale a la existencia de un consenso absoluto. Por un lado, resulta inviable suponer un acuerdo unánime entre todos los sectores sociales respecto a las estrategias de democratización, especialmente cuando persisten discursos conservadores que promueven salidas de corte elitista a la crisis al pretender subordinar la enseñanza a las leyes de la oferta y la demanda. Por otro lado, los propios actores que logran concertar un núcleo básico de transformaciones pueden mantener discrepancias profundas en aspectos específicos. La idea de concertación asume la posibilidad de canalizar estos nudos controversiales a través de los mecanismos institucionales de resolución de disputas, sin que ello impida el avance en aquellos puntos donde sí se registran coincidencias operativas.

Una segunda condición que favorece la concertación es la relevancia que adquirió el sector escolar para impulsar procesos de crecimiento económico combinados con cohesión y justicia distributiva, luego de periodos donde el

autoritarismo, el estancamiento de la producción, el endeudamiento externo y las crisis presupuestarias instalaron un marcado pesimismo pedagógico en la región. A diferencia de las etapas previas en las cuales las teorías del capital humano gozaron de hegemonía, la recuperación actual del sentido de la escuela sobrepasa la dimensión estrictamente económica; la institución se concibe hoy como un pilar fundamental para la edificación de identidades nacionales y regionales, el robustecimiento de la democracia y la elevación de los niveles de equidad.

Finalmente, la viabilidad de la concertación se sustenta en el amplio diagnóstico compartido sobre la gravedad de la crisis del sector. A comienzos del último decenio del siglo pasado, era evidente el divorcio entre las escuelas y las necesidades reales de las sociedades iberoamericanas. El descontento generalizado con los resultados escolares nuclea en la actualidad a un conjunto diverso de actores que buscan conciliar mayores niveles de productividad con una reducción de las brechas de desigualdad. Este clima social propicia la articulación de alianzas amplias destinadas a una transformación estructural. En este proceso, la investigación científica y la evaluación objetiva desempeñan un rol clave para garantizar la equidad de condiciones en las mesas de concertación. La producción de datos precisos sobre el estado del sistema, el uso eficiente de las partidas presupuestarias y los logros de aprendizaje de la infancia constituyen funciones indelegables del Estado, cuyo manejo democrático y público fortalece a la sociedad civil frente a los desafíos pendientes y las deudas históricas del nuevo siglo.

La evolución contemporánea de la literatura científica sobre gobernanza

El debate sobre la gobernabilidad de los sistemas educativos experimentó una notable evolución teórica y metodológica en los últimos años, un avance que refleja las transformaciones socioeconómicas de la región en la era pospandemia. Mientras que la literatura de finales del siglo pasado reducía la gestión escolar a un problema de eficacia gerencial o descentralización administrativa, las investigaciones actuales proponen un cambio de paradigma hacia el concepto de gobernanza democrática y efectiva. Autores contemporáneos como L. Mejía González (2022) constatan la superación

paulatina de los modelos puramente economicistas, y demuestran que la estabilidad del sistema ya no se mide por su capacidad de adaptación al mercado, sino por su aptitud para erigirse como un vector de inclusión profunda, equidad de género y sustentabilidad social.

De manera simultánea, la discusión actual se centra en las tensiones inherentes a la autonomía institucional. Evaluaciones empíricas recientes, como las desarrolladas por M. A. Sánchez y J. C. Martínez (2022), examinan críticamente si dotar de mayor poder de decisión a los centros escolares promueve la justicia distributiva o si, por el contrario, profundiza las brechas de segregación en entornos altamente desiguales. Estas investigaciones dialogan de forma directa con los postulados tradicionales de François Dubet, y concluyen que la autonomía solo resulta democrática si se halla respaldada por un Estado director fuerte, capaz de compensar de manera activa las disparidades materiales de los establecimientos más vulnerables.

Por último, los informes analíticos del Banco Interamericano de Desarrollo (2023) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2025) introducen un elemento crucial en la agenda del presente siglo: la urgencia de consolidar sistemas de información estadística transparentes y accesibles. La literatura científica más reciente demuestra que la insatisfacción cívica y la pérdida de confianza en las instituciones públicas se combaten mediante el uso democrático y participativo de los datos. En consecuencia, la producción estatal de registros precisos sobre infraestructura, financiamiento y logros de aprendizaje no constituye un mero ejercicio técnico, sino una herramienta de justicia social indispensable. Poner esta evidencia en manos de las comunidades científicas, de los docentes y de las familias dota de herramientas reales a los actores llamados a protagonizar las mesas de concertación, una estrategia fundamental para saldar las deudas históricas del pasado y edificar una gobernanza educativa sólida de cara a los nuevos desafíos globales.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo. (2023). *El estado de la educación en América Latina y el Caribe 2023*. BID. iadb.org

Braslavsky, C. y Cosse, G. (1996). Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones. *PREAL*, (5), 1-24.

Brunner, J. J. y Sunkel, G. (1993). *Conocimiento, sociedad y política*. FLACSO Chile.

Carnoy, M. y Moura de Castro, C. (1996). *La reforma educativa en América Latina: qué rumbo tomar*. BID.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. CEPAL-UNESCO.

Fernández Lamarra, N. (2011). *La democratización de la educación superior en América Latina*. EDUNTREF.

Filmus, D. (1996). *El papel de la educación ante los desafíos de las transformaciones científico-tecnológicas*. FLACSO.

Huntington, S., Crozier, M. y Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press.

Jaim Etcheverry, G. (1999). *La tragedia educativa*. Editorial Galerna.

Mejía González, L. (2022). Políticas educativas en América Latina: del modelo economicista a la educación para la sustentabilidad. *Revista Venezolana de Gerencia*, 27(100), 1489-1501. doi.org

Ottone, E. (1998). Desafíos de la educación en América Latina a fines de siglo. *Revista de la CEPAL*, (65), 115-128.

Palamidessi, M. (2006). *La producción de los contenidos escolares: Estado, instituciones y actores en la regulación del currículum*. Miño y Dávila.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2025). *Gobernanza democrática, gobernanza efectiva y desigualdad en América Latina*. PNUD.

Puelles Benítez, M. y De Urzúa, R. (1996). Educación y gobernabilidad democrática en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, (12), 11-26.

Rama, C. (2006). La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulación y virtualización. *Fondo Editorial de la Facultad de Educación de la UNMSM*.

Rojas Bolaños, M. (1995). Gobernabilidad y democracia en América Latina. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica*, (68), 7-18.

Sánchez, M. A. y Martínez, J. C. (2022). Gobernanza educativa en América Latina: ¿autonomía con equidad? *Perfiles Educativos*, 44(178), 28-45. doi.org

Tedesco, J. C. (1995). *El nuevo pacto educativo: educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Anaya.

Tenti Fanfani, E. (2004). *Gobernabilidad de los sistemas educativos: autonomía de las escuelas y control central*. Siglo XXI Editores.

Terigi, F. (2009). *Los desafíos que las trayectorias escolares plantean a la bimodalidad de la educación secundaria*. Ministerio de Educación de la Nación.

Tiramonti, G. (1995). Descentralización educativa: entre la promesa de democratización y el riesgo de fragmentación social. *Propuesta Educativa*, (12), 4-15.

Tiramonti, G. (2004). *La trama de la desigualdad educativa: mutaciones recientes en la escuela media*. Manantial.

