

mayo-agosto / maio-agosto 2020

volumen

83

N.º 1

MONOGRÁFICO

REVISTA IBERO —AMERICANA

de Educación
de Educação

La gobernanza
de los sistemas educativos
en Iberoamérica

A governança
dos sistemas educacionais
na Ibero-América

70 **IEI**
1 9 4 9 - 2 0 1 9

© Madrid, OEI, 2020

La gobernanza de los sistemas educativos en Iberoamérica

A governança dos sistemas educacionais na Ibero-América

Revista Iberoamericana de Educación / *Revista Ibero-americana de Educação*

Vol. 83. Núm. 1

Mayo-Agosto / *Maio-Agosto*

238 páginas

Revista cuatrimestral / *Revista quadrimestral*

EDITA

Educación Superior, Ciencia y EFTP

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)

Bravo Murillo, 38. 28015 - Madrid, España / Tel.: (34) 91 594 43 82

rie@oei.org.es; www.rieoei.org

ISSN: 1022-6508 - ISSNe: 1681-5653

Depósito Legal: BI-1094-1993

Diseño de la cubierta: Leyre Mayendia

Foto de la portada: Shutterstock

TEMAS / TEMAS

gobernanza; sistemas educativos; políticas educativas

governança; sistemas educaionais; políticas educacionais

La REVISTA es una publicación indizada en: / *A REVISTA é uma publicação indexada em:*

WOS: <https://clarivate.com/>

DOAJ: <https://doaj.org/>

REDIB: www.redib.org/

LATINDEX: www.latindex.unam.mx

Dialnet: <https://dialnet.unirioja.es/>

IRESE: www.iisue.unam.mx/iresie

ABES SUDOC: www.sudoc.abes.fr

Biblioteca Digital: www.oei.es/bibliotecadigital.php

Qualis - CAPES: <http://qualis.capes.gov.br/webqualis>

Portal periodicos. Capes: <http://www.periodicos.capes.gov.br/>

La Revista evalúa los trabajos mediante el sistema de arbitraje «ciego por pares» a través de especialistas externos a la Redacción.

A Revista avalia os trabalhos mediante o sistema de arbitragem «cego por pares» através de especialistas externos à Redação.

Todos los números MONOGRÁFICOS se encuentran digitalizados en acceso abierto en la página web de la revista. Además, la RIE edita números extraordinarios con investigaciones, ensayos e innovaciones educativas de otras áreas educativas, que complementan a los monográficos

Todos os números TEMÁTICOS podem ser consultados em formato digital no site da revista. Também, a RIE apresenta números especiais não temáticos com investigações, estudos, inovações e ensaios para complementar em outras áreas de interesse educacional

La OEI no se responsabiliza de las opiniones expresadas en los artículos firmados ni comparte necesariamente las ideas manifestadas en los mismos.

A OEI não se responsabiliza pelas opiniões expressas nos artigos assinados nem compartilha necessariamente as ideias manifestadas nos mesmos.



Director / Diretor: Francesc Pedró, UNESCO-IESALC

Secretaría de Redacción / Secretaria de Redação: Ana Capilla

Equipo de Redacción / Equipe de Redação: Bárbara García, Paula Sánchez-Carretero, Andrés Viseras

Traducción (portugués) / Tradução (português): Simone Nascimento

COORDINADOR DE ESTE NÚMERO / COORDENADOR DESTE NÚMERO

Ricardo Cuenca Pareja, Instituto de Estudios Peruano - IEP (Perú).

CONSEJO EDITORIAL / CONSELHO EDITORIAL

Otto Granados, ex Secretario de Educación Pública de México y presidente del Consejo Asesor de la OEI

Ángel Gabilondo, Universidad Autónoma de Madrid (España)

Alejandro Jorge Granimian, Universidad de New York (EE.UU.)

Ariel Fiszbein, *Diálogo Interamericano* (Argentina)

Axel Rivas, Universidad de San Andrés (Argentina)

Cecilia María Vélez, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano (Colombia)

Claudia Laura Limón Luna, *CONCIUS* (México)

Claudia Peirano, Fundación Educacional Oportunidad (Chile)

Emiliana Vegas, Center for Universal Education - Brookings Institution (EE.UU.)

Maria Claudia Uribe Salazar, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe. Representante para Chile

Juan Ernesto Treviño Villareal, Pontificia Universidad Católica de Chile

Fernando M. Reimers, Universidad de Harvard (EE.UU.)

Héctor Valdés Véloz, Corporación Conciencia Educativa de Chile

Victor Hugo Díaz Díaz, Consejo Nacional de Educación, Perú

Jaime Saavedra, Banco Mundial

Jorge Sainz González, Universidad Rey Juan Carlos (España)

José Augusto Brito Pacheco, Instituto de Educação do Minho (Portugal)

José Henrique Paim Fernandes, Centro de Gestão Municipal e Políticas Educacionais (Brasil)

José Joaquín Brunner, Universidad Diego Portales (Chile)

José David Weinstein Cayuela, Universidad Diego Portales (Chile)

Lorenzo Gomez Morin Fuentes, Secretaría de Educación del Gobierno de Baja California (México)

Margarita Peña, Universidad Jorge Tadeo Lozano (Colombia)

Maria Helena Guimarães de Castro, Universidad Estatal de Campinas - UNICAMP (Brasil)

Mariano Fernández Enguita, Universidad Complutense de Madrid (España)

Mariano Narodowski, Universidad Toruato Di Tella (Argentina)

Melina Gabriela Furman, Universidad de San Andrés (Argentina)

Rafael de Hoyos Navarro, Unidad de Educación para América Latina. Banco Mundial

Renato Esteban Operti Belando, Universidad Católica del Uruguay

Ricardo Cuenca Pareja, Instituto de Estudios Peruano - IEP (Perú).

Sergio Cárdenas Denham, Centro de Investigación y Docencia Económicas - CIDE (México)

CONSEJO CIENTÍFICO / CONSELHO CIENTÍFICO

Agustín de la Herrán Gascón, Universidad Autónoma de Madrid, España. 1

Américo Domingos Matindigue, Universidade Jean Piaget de Moçambique. 2

Ángel San Martín Alonso, Universidad de Valencia, España. 3

Ascensión Palomares Ruiz, Universidad de Castilla-La Mancha, España. 4

António Manuel Águas Borralho, Universidade de Évora, Portugal. 5

Carmen Nieves Pérez Sánchez, Universidad de La Laguna, España. 6

Cleci Werner da Rosa, Universidade de Passo Fundo, Brasil. 7

Edson Jorge Huairé Inacio, Universidad San Ignacio de Loyola (USIL), Perú. 8

Elsa Piedad Cabrera Murcia, Pontificia Universidad de Chile. 9

Francisco Ramos Calvo, Loyola Marymount University, EE.UU. 10

Gregorio Jiménez Valverde, Universidad de Barcelona, España. 11

Isabel María Gallardo Fernández, Universidad de Valencia, España. 12

Isabel Patricia Espiro Barrera, Universidad Santo Tomás, Chile. 13

Joan Andrés Traver Martí, Universidad Jaume I, España. 14

Jorge Bonito, Universidade de Évora, Portugal. 15

José Armando Salazar Ascencio, Universidad de La Frontera, Chile. 16

José Quintanal Díaz, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España. 17

Juan José Leiva Olivencia, Universidad de Málaga, España. 18

Juan Vicente Ortiz Franco, Fundación Universitaria Los Libertadores, Colombia. 19

Liliana Soares Ferreira, Universidade Federal de Santa Maria, Brasil. 20

Manuel Ferraz Lorenzo, Universidad de La Laguna, España. 21

Márcia Lopes Reis, Universidade Estadual Paulista - UNESP, Brasil. 22

Marco Silva, Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, Brasil. 23

Maria Ángeles González Galán, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España. 24

Maria Amelia Pidello Rossi, IRICE-CONICET, Argentina. 25

Maria Clemente Linuesa, Universidad de Salamanca, España. 26

Maria Célia Borges, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Brasil. 27

María del Carmen Lorenzatti, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. 28

Maria Eveline Pinheiro Villar de Queiroz, Ministério da Educação, Brasil. 29

Maria Inmaculada Egidio Gálvez, Universidad Autónoma de Madrid, España. 30

Maria Jesús Vitón de Antonio, Universidad Autónoma de Madrid, España. 31

Maria José Bautista-Cerro Ruiz, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España. 32

Maria Teresa Gómez del Castillo, Universidad de Sevilla, España. 33

Ondina Pena Pereira, Universidade Católica de Brasília, Brasil. 34

Rafael Guimarães Botelho, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ), Brasil. 35

Rafael Pérez Flores, Universidad Autónoma Metropolitana, México. 36

Rosa Vázquez Recio, Universidad de Cádiz, España. 37

Ronilson Freitas de Souza, Universidade do Estado do Pará (UEPA), Brasil. 38

Silvia Maria de Oliveira Pávão, Universidade Federal de Santa Maria-UFSM, Brasil. 39

Teresita Alzate Yepes, Universidad de Antioquia, Colombia. 40

Valentín Martínez-Otero Pérez, Universidad Complutense de Madrid, España. 41

Wiliam Moreno Gómez, Universidad de Antioquia, Colombia. 42

EVALUADORES DE DE ESTE NÚMERO / AVALIADORES DESTA NÚMERO

Alberto José Picón, *Universidad de la República Uruguay (Udelar)* 
Alicia Sianes-Bautista, *Universidad Internacional de La Rioja (UNIR), España* 
Ángel Rodríguez Saiz, *Universidad de Burgos (UBU), España* 
Belén Sáenz-Rico de Santiago, *Universidad Complutense de Madrid (UCM), España* 
Bianca Thoilliez, *Universidad Autónoma de Madrid (UAM), España* 
Carlos Manuel Crespo Burgos, *Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH)* 
Carmen Nieves Pérez Sánchez, *Universidad de La Laguna (ULL), España* 
Cesar Guadalupe, *Universidad del Pacífico (UP), Perú* 
Claudio Andrés Cerón Urzúa, *Universidad Católica del Maule (UCM), Chile* 
Dalila Andrade de Oliveira, *Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil* 
Doris Josefina Córdova, *Universidad Central de Venezuela* 
Elizabeth Carrillo Vargas, *Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH), México* 
Emiliano Gil Blanco, *Universidad San Francisco de Quito (USFQ), Ecuador* 
Guadalupe M. Hernández Muñoz, *Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), Mexico* 
Gustavo Alonso Ramos Ramírez, *Universidad Pedagógica de El Salvador* 
João Alberto Steffen Munsberg, *Universidade La Salle (Unilasalle), Brasil* 
Josu Ahedo Ruiz, *Universidad Internacional de La Rioja (UNIR), España* 
Juan C. Castro Baños, *Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Colombia* 
Juan C. Poveda Velasco, *(USFX), Bolivia* 
Manuel Ferraz Lorenzo, *Universidad de La Laguna (ULL), España* 
María Amelia Pidello Rossi, *IRICE-CONICET, Argentina* 
María Inmaculada Egidio Gálvez, *Universidad Autónoma de Madrid (UAM), España* 
Neura Maria de Rossi Giusti, *Universidade Luterana do Brasil (Ulbra)* 
Omar Villota Hurtado, *Universidad Jorge Tadeo Lozano, Colombia* 
Oscar Alfredo Rojas Carrasco, *Universidad Miguel de Cervantes, Chile* 
Patricia Ferrante, *FLACSO Argentina* 
Paula Pogré, *Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina* 
Renato Opertti, *Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay* 
Vera Lucia Felicetti, *Universidade La Salle (Unilasalle), Brasil* 

REVISTA IBEROAMERICANA DE EDUCACIÓN REVISTA IBERO-AMERICANA DE EDUCAÇÃO

Volumen 83. Número 1
Mayo-Agosto / Maio-Agosto 2020

MONOGRÁFICO / MONOGRÁFICO

La gobernanza de los sistemas educativos en Iberoamérica

A governança dos sistemas educacionais na Ibero-América

Coordinador / Coordenador: Ricardo Cuenca

Sumario / Sumário

Editorial

Ricardo Cuenca, El futuro de los sistemas educativos en clave de gobernanza.
Una introducción / *O futuro dos sistemas educacionais em termos de governança. Uma introdução*.....9

Monográfico

Enrique-Javier Díez-Gutiérrez, La gobernanza híbrida neoliberal en la educación pública13

Camila Maria Bortot y Elisângela Alves da Silva Scaff, Organismos internacionales y gobernanza regional: una *policy transfer* para la educación de la infancia en países de América Latina y el Caribe31

Francisco López Rupérez, Isabel García García y Eva Expósito-Casas, Un marco analítico para la evaluación de la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos53

Cláudio Correia de Oliveira Neto, Os alunos da educação de jovens e adultos como sujeitos participativos da gestão democrática: cruzando olhares.....77

Alex Ríos Céspedes, Gobernabilidad y gobernanza en las Unidades de Gestión Educativa Local del Perú: una mirada desde el conocimiento de sus funciones.....97

Anderson Gonçalves Costa e Eloisa Maia Vidal, *Accountability* e regulação da educação básica municipal no estado do Ceará – Brasil.....121

Dalila Andrade de Oliveira e Ana Maria Clementino, As políticas de avaliação e responsabilização no Brasil: uma análise da Educação Básica nos estados da região Nordeste143

Djeison Siedschlag e Jeferson Lana, Mecanismos de governança em universidades sem fins lucrativos: um ensaio teórico163

Isaac Caldach y otros, Gobernanza y universidad: estudio iberoamericano sobre la participación estudiantil en las instituciones de Educación Superior187

José Joaquín Brunner y otros, Gobernanza de la educación superior: el papel de las ideas en las políticas211

La gobernanza
de los sistemas educativos
en Iberoamérica

A governança
dos sistemas educacionais
na Ibero-América

El futuro de los sistemas educativos en clave de gobernanza. Una introducción *O futuro dos sistemas educacionais na perspectiva da governança. Uma introdução*

Ricardo Cuenca  

Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Perú.

Un elemento central en la investigación de las reformas, políticas y programas educativos es la manera como se gobiernan los sistemas que las diseñan e implementan. Esta perspectiva, útil tanto para el análisis como para la evaluación de dichas iniciativas, es una renovada entrada para comprender las dinámicas de los sistemas educativos.

A inicios de los años noventa, la noción de gobernanza surge como parte de las discusiones sobre políticas públicas; específicamente, lo hace en el marco de los debates sobre las nuevas relaciones que se establecen entre Estado y sociedad, y sobre el papel de los ciudadanos como sujetos que participan en el proceso de gobernar (Aguilar, 2010). Una completa definición de gobernanza es la propuesta por Hyden, Court y Mease (2004), quienes sostienen que esta es la manera como se gestionan las reglas, formales e informales, del juego político en las instituciones, estatales y privadas, que persiguen objetivos públicos. Nos servimos de esta definición para plantear la pertinencia de esta perspectiva conceptual para entender las decisiones educativas que toma el Estado y la manera como estas son experimentadas por la sociedad.

Um elemento central na pesquisa das reformas, políticas e programas educacionais é a maneira de governar os sistemas que as criam e as implementam. Esta perspectiva, útil tanto para a análise como para a avaliação dessas iniciativas, é uma entrada renovada para compreender as dinâmicas dos sistemas educacionais.

No início dos anos noventa, a noção de governança surge como parte das discussões sobre políticas públicas, especificamente, no âmbito dos debates sobre as novas relações estabelecidas entre Estado e sociedade, e sobre o papel dos cidadãos como sujeitos participativos no processo de governar (Aguilar, 2010). Uma definição completa de governança é a proposta por Hyden, Court e Mease (2004), que defendem que esta é a maneira de gerir as regras, formais e informais, do jogo político nas instituições, estatais e privadas, perseguindo objetivos públicos. Utilizamos esta definição para propor a conveniência desta perspectiva conceitual para entender as decisões referentes à educação tomadas pelo Estado e como estas são experimentadas pela sociedade.

En tal sentido, el estudio de la gobernanza de los sistemas educativos es, de algún modo, la investigación acerca del ejercicio de poder entre los actores de una comunidad educativa “ampliada”; es decir, docentes, estudiantes, familias y funcionarios, pero también de empresas, instituciones políticas, colectivos sociales, entre otros. Estas nuevas formas de vinculación entre sociedad y Estado en el campo educativo, no exentas de intereses, impactan en la construcción de enfoques de reforma, de prioridades de políticas y de diseños de programas. Algunos ejemplos de ello son los enfoques intergubernamentales en la gobernanza de países federales, las aproximaciones intersectoriales en la atención de la primera infancia, las estrategias de asociaciones público-privadas en la provisión del servicio educativo o la flexibilidad en la atención de la secundaria en zonas rurales.

El reconocimiento de la educación como una institución social compleja exige de renovadas ideas sobre *cómo gobernar los sistemas educativos* (Burns y Köster, 2016). Es por ello, que el objetivo principal de este número monográfico es contribuir al debate sobre las múltiples formas de gobernanza de los sistemas educativos, así como sobre sus posibilidades y límites en la búsqueda de la mejora de la educación.

Las reflexiones conceptuales y los hallazgos de investigación incluidos en los diez artículos que conforman este número monográfico confirman la importancia del tema y muestran que el objetivo ha sido cumplido. La utilidad y versatilidad del concepto se expresa en

Neste sentido, o estudo da governança dos sistemas educacionais é, de certo modo, a pesquisa sobre o exercício de poder entre os atores de uma comunidade educacional “ampliada”, ou seja, não só de professores, alunos, famílias e funcionários, mas também de empresas, instituições políticas, coletivos sociais, entre outros. Estas novas formas de vinculação entre sociedade e Estado na área da Educação, não isentas de interesses, impactam na construção de enfoques de reforma, de prioridades de políticas e de criação de programas. Alguns exemplos disso são as abordagens das relações intergovernamentais na governança de países federais, as aproximações intersectoriais no atendimento à primeira infância, as estratégias de associações público-privadas na provisão do serviço educacional ou a flexibilidade no atendimento ao ensino médio (secundário) em zonas rurais.

O reconhecimento da educação como uma instituição social complexa exige ideias renovadas sobre como governar os sistemas educacionais (Burns e Köster, 2016). Por isso, o objetivo principal deste número monográfico é contribuir para o debate sobre as diversas formas de governança dos sistemas educacionais, bem como discutir sobre suas possibilidades e limites na busca da melhora da educação.

As reflexões conceituais e as descobertas de pesquisa apresentadas nos dez artigos confirmam a importância do tema e mostram que o objetivo foi cumprido. A utilidade e a versatilidade

el estudio de múltiples dimensiones y niveles del campo educativo incluidos en este número. Es así que es posible encontrar análisis de sistemas y de instituciones, estudios de educación básica y superior e investigaciones de niveles de gobierno nacionales y sub nacionales.

Leer los sistemas educativos en clave de gobernanza nos acerca a la fundacional idea de que los sistemas educativos son sistemas políticos. Nos aproxima a la vieja relación entre educación y política construida en el pasado, pero nos empuja también a pensar en nuevas y mejores formas de gobernar la educación en el futuro.

do conceito é expressado no estudo de diversas dimensões e níveis da área educacional incluídos neste número. Sendo assim, é possível encontrar análises de sistemas e de instituições, estudos de educação básica e superior e pesquisas em níveis nacionais e subnacionais de governo.

Ler os sistemas educacionais sob a perspectiva da governança aproxima-nos da ideia fundacional de que estes são sistemas políticos. Também nos aproxima da velha relação entre educação e política construída no passado, e nos leva a pensar em novas e melhores formas de governar a educação no futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L.F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann.
- Burns, T. & Köster, F. (Eds.) (2016). *Governing Education in a Complex World*. Paris: OECD Publishing.
- Hyden, G., Court, J. & Mease, K. (2004). *Making Sense of Governance: Empirical Evidence from Sixteen Developing Countries*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

La gobernanza híbrida neoliberal en la educación pública

Enrique-Javier Díez-Gutiérrez  

Universidad de León (ULE), España

Resumen. En este texto revisamos las tendencias actuales en las políticas de gobernanza de los sistemas educativos, analizando el caso de España con sus últimas leyes educativas. Políticas que importan y aplican ideas y prácticas del sector empresarial al sector público educativo, con la colaboración de nuevos actores privados y con la finalidad de que las escuelas se gestionen cada vez más como empresas. Este enfoque se conoce como “gobernanza neoliberal”. Este gerencialismo neoliberal se impulsa a través de tres estrategias indirectas de “soft power”: los principios de la elección y la competición, los estándares de rendimientos y los sistemas de rendición de cuentas, donde la función del Estado sería la supervisión de los resultados, dejando a los actores que actúen de forma autónoma. Estas tecnologías de control y gestión sirven para “gobernar sin gobierno”, invitando a someterse por sí mismas a los profesionales de la educación y las comunidades educativas, que aprenden así a gobernarse siguiendo ciertas normas y creencias establecidas a distancia, que se van arraigando profundamente. Se presentan como elementos de eficiencia, neutrales y técnicos. Se está así generando políticas “interiores” que construyen un tipo de subjetividad y de identidad, (re)socializando en principios, prácticas y valores neoliberales.

Palabras clave: nueva gestión pública; gobernanza neoliberal; gobernar sin gobierno; gobernanza híbrida.

A governança híbrida neoliberal na educação pública

Resumo. Neste texto revisamos as tendências atuais nas políticas de governança dos sistemas educacionais, analisando o caso da Espanha a partir das últimas leis de Educação. Políticas que importam e aplicam ideias e práticas do setor empresarial na rede pública de Educação, com a colaboração de novos atores privados, visando que as escolas sejam administradas cada vez mais como empresas. Este enfoque é conhecido como “governança neoliberal”. Este gerencialismo neoliberal é impulsionado por três estratégias indiretas de “soft power”: os princípios da eleição e da competição, os padrões de rendimentos e dos sistemas de prestação de contas, onde a função do Estado é supervisionar os resultados, deixando os atores agirem de forma autônoma. Estas tecnologias de controle e gestão servem para “governar sem governo”, convidando os profissionais da educação e as comunidades educativas a se submeterem a si mesmos, aprendendo desta maneira a se governarem seguindo certas normas e crenças estabelecidas a distância, que vão se arraigando profundamente. São apresentadas como elementos de eficiência, neutros e técnicos. Assim estão sendo geradas políticas “interiores” que constroem um tipo de subjetividade e de identidade, (res)socializando em princípios, práticas e valores neoliberais.

Palavras-chave: nova gestão pública, governança neoliberal, governar sem governo, governança híbrida.

Neoliberal hybrid governance in public education

Abstract. In this paper I review the current trends in the governance policies of education systems, analyzing the case of Spain with its latest educational laws. Policies that import and apply ideas and practices from the business sector to the public education sector, with the collaboration of new private actors and with the aim that schools are increasingly managed as businesses. This approach is known as “neoliberal governance.” This neo-liberal management is driven through three indirect “soft power” strategies: the principles of choice and competition, performance standards and accountability systems, where the function of the State would be to monitor the results, leaving the actors to act autonomously. These control and management technologies serve to “govern without government,” inviting themselves to submit themselves to education professionals and educational communities, who thus learn to govern themselves by following certain norms and beliefs established at a distance, which are deeply rooted. They are presented as efficiency, neutral and technical elements. It is thus generating “internal” policies that build a type of subjectivity and identity, (re) socializing in neoliberal principles, practices and values.

Keywords: new public management, neoliberal governance, govern without government, hybrid governance.

1. Introducción

La economía neoliberal se está asumiendo progresivamente como modelo de gobernanza y gestión de la educación pública. Se trata de “aplicar” ideas, métodos y prácticas del sector industrial a fin de hacer que el sistema educativo funcione de una forma “crecientemente comercial” y se gestione cada vez más como una empresa (Ball y Youdell, 2007).

Para ello se ha construido un discurso tecnocrático, aparentemente despolitizado, que se nos presenta como algo inevitable y necesario para “modernizar” el sistema educativo. Su naturaleza política queda encubierta, al poner en manos de “expertos” y tecnócratas las decisiones de cómo gestionar lo público, como si esas decisiones fueran técnicas o “asépticas” y no obedecieran a principios e ideologías.

Este nuevo paradigma de la práctica organizativa es lo que se conoce como “gobernanza híbrida neoliberal”, introduciendo en esta nueva gestión compartida a los nuevos “filántropos”, que operan en una esfera parapolítica, en la que pueden desarrollar también su propia y personal agenda política. De esta forma, gestión tecnocrática y filantropocapitalismo (Saura, 2017) maniobran juntos para reemplazar los procesos democráticos del sistema educativo. Son los nuevos actores de la gobernanza que participan de forma activa y que dan paso a este nuevo discurso de la gobernanza neoliberal (Ball, 2016).

Este gerencialismo neoliberal pretende la creación de mercados en educación impulsados por los principios de la elección y la competición, los estándares de rendimientos y los sistemas de rendición de cuentas. La única función del Estado sería la supervisión de los resultados, dejando a los actores que actúen de forma autónoma (Moya, 2014).

El nuevo sistema de gestión opera a través de tres grandes estrategias de “*soft power*”, mediante elementos indirectos de gobierno: el primero, la “privatización soft” a través de la irrupción de consorcios privados, fundaciones empresariales, partenariados, etc. que aseguran “apoyar” los procesos educativos; el segundo, el denominado “gobierno a distancia”, que encuadra los resultados exigidos y por tanto las prioridades educativas, a través de mecanismos como las evaluaciones estandarizadas, la rendición de cuentas o los rankings; y, por último, la introducción en el discurso de gestión del binomio “libertad-responsabilidad” referida a la “autonomía” de los centros y comunidades educativas, pero infradotada de recursos y medios, creando las circunstancias para que “actúen correctamente” de manera “libre y autónoma”, asumiendo que son los únicos responsables de los resultados obtenidos (Collet y Tort, 2016).

Este enfoque de *gubernamentalidad* foucaultiana, de “gobierno-por-la-mente” (Foucault, 1975), supone aprender a “gobernarse por sí mismo”. Ya no requiere gobiernos externos, puesto que, efectivamente, invita a someterse por sí mismas a las personas, las comunidades educativas y los centros, que aprenden así a gobernarse siguiendo ciertas normas establecidas a distancia que se van arraigando profundamente.

Todas estas tecnologías de control y gestión sirven para “gobernar sin gobierno”. Se presentan como elementos de eficiencia técnica, neutrales y técnicos, en vez de como opciones ideológicas y políticas. Lo que importa en esta nueva gestión educativa de corte neoliberal, no es la legitimidad de partida, basada en valores y principios, sino la legitimidad de salida, basada en los resultados obtenidos (Ball, 2016). Eficacia, eficiencia, mínimo costo, corto plazo, competencia, es la nueva “lógica” que va penetrando, siendo vivida y practicada, compartida y proclamada de manera creciente, como la nueva “normalidad” (Collet y Tort, 2016). Quien no los practica queda excluido o es tratado como “disidente”; quien los practica y no obtiene “éxito”, debe asumir que el único culpable es él.

2. Nueva Gestión Pública (NGP) en la educación

15

El sector neoliberal, que tiene una fe inquebrantable en la libre regulación del mercado y la desaparición del Estado (excepto cuando les tiene que rescatar), está imponiendo este modelo de gestión. De forma cada vez más omnipresente, aparece en numerosos informes de los Organismos Internacionales (BM, FMI, OCDE), pasando de ser “recomendaciones”, a la hora de formular políticas educativas, a prescripciones, prácticamente insoslayables, para los gobiernos de todo el mundo (Moreno-Hidalgo y Manso, 2017).

Creen firmemente en su propio dogma: la gestión privada, que estimula la iniciativa espoleada por el lucro y la ganancia individual, gestiona mejor y de forma más eficiente los centros educativos y universitarios, que la gestión pública y común de los bienes y derechos colectivos.

La Nueva Gestión Pública (NGP), ha surgido como un programa de reforma del sector público, que aplica conocimientos e instrumentos de la gestión empresarial, con el fin supuestamente de mejorar la eficacia y la eficiencia del rendimiento de los servicios públicos, promoviendo su calidad. Sin embargo, hay ingente literatura académica que desmiente la idea de los valiosos efectos de estos modelos (Verger y Bonal, 2012), confirmando sus efectos nocivos y radicalmente desfavorables en las organizaciones con fines sociales, como las educativas.

De todos los aspectos que son inequívocamente señalados como adversos (Bernal y Lacruz, 2012; Fernández-González, 2016; Saura y Muñoz, 2016), como recortes presupuestarios, privatización, separación de producción y provisión, subsidiariedad de lo público, externalización, auditoría estandarizada en función de resultados, pago por resultados, concepto de cliente, competitividad, gestión contable de personal, re-pago del usuario, competencia y uso burocrático de las tecnologías de la información, se pueden destacar algunos aspectos: a) el mantra retórico, profusamente difundido, de “hacer más con menos”; b) la implantación en la gestión pública de las técnicas de gestión y dirección, siguiendo el modelo jerárquico de empresa del sector privado; c) la autonomía financiera, traducida en recortes de financiación, de los centros educativos d) la externalización de todos los servicios posibles, convertidos en negocios, a empresas privadas subsidiarias; e) la rendición de cuentas mediante evaluaciones estandarizadas que faciliten ránquines; f) la promoción “comercial” de la preferencia de selección en función de los ránquines; g) el pago por resultados o el supuesto estímulo de los incentivos.

Las características de su aplicación en educación, y más en concreto en España, especialmente tras la aplicación de la LOMCE (Bernal y Vázquez, 2013), podríamos sintetizarlas en el siguiente cuadro gráfico, que resume buena parte de las críticas que las investigaciones y estudios destacan:

16

Características	Implicaciones en educación	Aplicación en España
“Hacer más con menos”	Recortes, precarización de las condiciones laborales del profesorado, aumento horas docentes y más estudiantes por aula, despidos, merma retributiva; menos becas y más tasas en etapas no obligatorias y en servicios como el comedor o el transporte escolar.	Se han recortado 9.000 millones de euros en educación desde 2008. Pero los compromisos del Gobierno del PP con la UE recortarán aún más, reduciendo la inversión pública educativa al 3,9% del PIB, dejando a España a la cola de la UE y la OCDE (la media en la UE es del 6,2%).
Subsidiariedad de lo público	Lo público cubrirá las necesidades allá donde no es rentable para la iniciativa privada (norma: Directiva Bolkenstein y Tratado de la Constitución Europea). Lo público ha de retirarse donde llegue la iniciativa privada.	LOMCE: la programación de la educación obligatoria tendrá en cuenta la oferta de centros privados concertados existente, además de garantizar plazas que pueden ser concertadas por la demanda social.
Gerencia y administración “eficiente”	Incorporación al sector público de técnicas de gestión y dirección de empresa del sector privado. Se potencia la “profesionalización” de la dirección escolar como gerente, experto en gestión económica, empresarial y de recursos humanos.	LOMCE: Organización jerárquica y Gerencialismo. La dirección se convierte en una función unipersonal y no colegiada, pasando también a tener el control en la “gestión de personal”. Una dirección nombrada por la administración gobernante, afín a la misma.

Características	Implicaciones en educación	Aplicación en España
Organización “eficaz”	Se produce un trasvase de competencias desde el Consejo Escolar hacia el director ,quitando a las comunidades educativas la capacidad de participar en el gobierno y evaluación de los centros.	LOMCE: El consejo escolar queda relegado a funciones meramente consultivas y no decisorias. El director ordena y manda. Eliminación del funcionamiento democrático y participativo.
Externalización	Externalización de la mayoría de los servicios educativos. Además de los habituales, comedor, transporte, etc., algunos países también lo han hecho con la inspección, la formación del profesorado, etc.	Se confiere a los directores o las directoras la capacidad para contratar con terceros, actividades vinculadas a programas. La contratación de profesorado de habla inglesa sin oposición, etc.
Rendición de cuentas y <i>accountability</i>	Estándares de medición en función de resultados, expresados en términos cuantitativos. Rankings	LOMCE: Evaluaciones y reválidas estandarizadas.
Autonomía y pago por resultados	Se aplican incentivos a los centros, no ya en función de las necesidades de su alumnado, sino de acuerdo con el puesto en el ranking. Ley del mercado. Aquellos ‘productos’ más demandados serán los que haya que reforzar.	LOMCE: liga autonomía escolar a especialización competitiva de los centros y a los resultados académicos en función de los cuales llegarán recursos diferenciados
Competitividad	Competitividad entre centros, anunciando en el mercado de consumo su especialidad y sus logros	LOMCE: establecerá rankings que se publicitarán como si una liga de fútbol se tratara
Elección del cliente	Considerado como cliente que exige resultados ante su inversión entre las posibles ofertas clasificadas en un “mercado libre”.	LOMCE: los “clientes” podrán comparar en el ranking y elegir aquél que más ventajas competitivas les aporte a su prole en el futuro mercado laboral
Cobro al usuario	Introducción de estrategias de re-pago, concibiendo la educación ya no como derecho que el Estado ha de garantizar vía impuestos, sino como oportunidad de inversión a futuro.	Tasas de matrículas universitarias han subido hasta un 66% en alguna CCAA, pudiendo llegar a un 362% la 2ª, 3ª y 4ª matrícula. Las becas se han reducido y los másteres triplican su precio.
Gestión de personal	Se cuestionan los procedimientos de gestión del personal basados en una selección transparente, en función del mérito e igualdad. Se conforman las plantillas docentes de acuerdo a la adecuación al proyecto del director nombrado por la administración.	LOMCE: la dirección podrá seleccionar al profesorado, “estableciendo los requisitos y méritos para los puestos de personal funcionario docente” y “podrá rechazar interinos procedentes de las listas”.
Descentralización	Descentralización financiera de centros en base a un presupuesto propio, estableciendo que no forman ya parte de un “todo” que es el sistema educativo, sino que cada uno se convierte en una entidad individual que debe entrar a competir con los demás y debe además rentabilizar sus recursos (como si fuera una empresa)	Se centraliza el control pedagógico (a nivel curricular, de evaluación del sistema y de formación de los docentes), pero alentando la búsqueda de fuentes de financiación privada alternativas, así como patrocinadores y mecenazas, dada la falta de recursos públicos, ante los recortes presupuestarios.

3. La gestión eficaz de la “calidad” educativa

La gestión de la calidad proviene de un enfoque, desarrollado a mediados del siglo pasado, que ponía el énfasis en la mejora continua de los procesos dentro de las organizaciones. Este movimiento, que se inició en el mundo de la empresa, logró afianzarse en la gestión empresarial entre los años cincuenta y ochenta, con medidas de cuantificación y categorías estandarizadas orientadas a la satisfacción del “cliente” (Bautista, 2012).

Dado que la mayoría de empresas que acogieron esos planteamientos eran burocráticas, es decir que consideraban que era clave tener normas y reglas claras sobre cómo hacerlo todo en las organizaciones, o estaban centradas en el logro, la competitividad y la fijación de objetivos y estrategias, su implantación se llevó a cabo desde de este enfoque. Lo cual supuso que la gestión de la calidad se transformó en normas y auditorías de calidad.

El problema es que este sistema no solo genera inflexibilidad, extendiendo poco a poco la necesidad de fijar objetivos, metas, indicadores, acciones de mejora, estrategias, sino que introduce además la sospecha sobre los profesionales de la educación y, por tanto, la necesidad de controlar y vigilar a las personas o grupos, teniendo éstos que demostrar continuamente que han realizado las actividades establecidas y han sido verificadas y ratificadas adecuadamente por la administración educativa. Todo ello impide la autonomía y centrarnos realmente en cómo hacemos nuestro trabajo y cómo lo mejoramos; es decir, acaba importando más la cantidad (Chiva, 2017), y el cumplimiento de los estándares establecidos en la auditoría de calidad que la calidad de lo que se hace, paradójicamente.

Pero la gestión eficaz de la calidad ha ido más allá aún. La doctrina del mercado escolar ha introducido un nuevo componente ligado a la eficacia, basada ésta en el análisis de la relación costes-beneficios. Además de la fijación de estándares e incentivos, de la verificación y el control, este modelo exige la constante presentación de pruebas también de rentabilidad económica de las acciones emprendidas.

Este modelo está alejado de los planteamientos pedagógicos. Al sobrevalorar lo que es visible y lo que es cuantificable, el modelo del mercado va exactamente contra la lógica pedagógica que exige tiempo. El mercado funciona a corto plazo y las soluciones a las que conduce son superficiales, mientras que las soluciones a numerosos problemas educativos reclaman decisiones que operen a largo plazo (Aróstegui y Martínez, 2008).

En estas condiciones la educación se convierte en un artículo comercial cuyos resultados deben ser reducibles a unos ‘indicadores de rendimiento normalizados’ en función de esa supuesta eficacia.

La concepción de la eficacia, que se ha ido imponiendo progresivamente en la educación, considera que ésta es siempre medible, a través de métodos y técnicas estandarizadas y reproducibles a gran escala. Esta concepción exige la comparación de resultados de la actividad pedagógica. Los resultados cuantificados se presentan como un criterio de calidad de las diferentes escuelas y como la medida del nivel educativo escolar.

La dificultad estriba en que creer que la eficacia y la calidad de la educación es representable mediante estándares, medibles por test, constituye una visión reduccionista –en parte herencia del positivismo y en parte de la cultura de la eficiencia y la competitividad ligada al mundo empresarial– que no toma en cuenta que ninguna medida o cuantificación exacta puede reflejar procesos sociales o individuales complejos como el aprendizaje.

Este sistema persigue el progresivo aumento de la mercantilización de la educación, ofreciendo los mecanismos de comparación que necesitan los “consumidores y consumidoras” para hacer que los mercados funcionen como tales, eligiendo entre las “ofertas más competitivas” en estos parámetros. Por eso estas políticas presionan a las escuelas para que muestren sus resultados en rankings al público consumidor (como los accionistas presionan para cotizar en bolsa), y amenazan a las escuelas que no muestren un aumento constante de resultados con retirarles la financiación o con la pérdida del control y entregar su gestión a empresas privadas.

La filosofía de la calidad, importada del mundo empresarial, aporta al mundo educativo un vocabulario diferente. Los términos de eficacia, eficiencia, rendimiento, productividad, competitividad, calidad..., han reemplazado a los de igualdad de oportunidades o emancipación (Colella y Díaz, 2017). En el fondo, la preocupación básica radica en “obtener resultados” medibles y escalar en el *ranking*, de tal forma que el centro sea más atractivo y demandado frente al resto de “ofertas”, en una lucha despiadada y competitiva por atraer más clientes y recibir financiación en función de ello. En esta concepción de la escuela como empresa, saben que una oferta educativa tiene razón de ser si se consigue que haya familias que la “demandan”. La demanda se ha convertido en el término talismán, para generar este mercado educativo.

Esto orienta la política educativa al campo económico más que al pedagógico. El horizonte de los fines de la educación se reduce a la cuantificación de los resultados en los exámenes estandarizados del número de diplomados y tituladas, a su vez relacionados con las inversiones realizadas y las necesidades en mano de obra de la gran industria.

En definitiva, la eficacia y la calidad, hoy asumidas en la ideología educativa neoliberal, encubren unos intereses esencialmente políticos al convertirse en un instrumento sutil para hacer más eficientes y aceptables las prescripciones oficiales determinadas desde los niveles de poder central, pasando desde las formas tradicionales de control burocrático, hacia técnicas de control ideológico.

Este discurso funciona, además, como un discurso moral, que apela a la responsabilidad de las propias comunidades educativas, culpabilizándolas de su crisis o fracaso e induciéndolas a que sean más productivas y rentables. Al mismo tiempo, oculta y desplaza los problemas centrales de la educación, particularmente los vinculados a la financiación de la educación, a problemas de eficacia y eficiencia del sistema educativo. De este modo, la cuestión ya no es de contar con mejores centros, con edificios decentes, bien dotados de todo el profesorado y del apoyo necesario; la calidad depende ahora del funcionamiento del propio centro y de su capacidad para ganarse clientes. La lógica económica se sobrepone a la lógica educativa (Bolívar, 1999).

4. La *Mcdonalización* de la escuela

El modelo económico neoliberal propone que los centros públicos aprendan a gestionarse como lo hacen los privados, que se presentan como modelo de excelencia. Ritzer (1993) y Gentili (1997) denominan a este proceso *Mcdonalización*, la gestión de la escuela al estilo *McDonald's*.

Si ya no se pueden aumentar los recursos a causa del recorte de los gastos públicos y la reducción de los impuestos a las grandes fortunas o su desvío para rescatar a los bancos y financieras, el esfuerzo prioritario debe dirigirse hacia la administración “racional” de los sistemas escolares pasando, de las formas de organización democrática y participativa, con el concurso y la implicación de la comunidad educativa, a las formas de organización fundadas en el “gerencialismo” al estilo de las plantas industriales de fabricación. Se pone en marcha un verdadero culto a la eficacia y al rendimiento.

Para ello se cambia el paradigma de entendimiento de la organización educativa, desviando el protagonismo de la comunidad educativa a los directores y directoras “eficaces”, profesionalizando su función y orientándola hacia un modelo de gerencia, de gestión económica, empresarial y de recursos humanos. La participación es sustituida por la organización jerárquica y piramidal. Se pone al frente de las instituciones educativas a verdaderos gestores encargados de aplicar eficazmente las políticas anunciadas como “de modernización”, capaces de disciplinar y controlar a los docentes y al alumnado en la base. Es decir, un modelo basado en “la mucha vigilancia y la poca confianza”.

Este modelo jerárquico y piramidal de decisión, no potencia una dinámica participativa dentro del centro, sino que, por el contrario, genera un clima desmotivador, burocrático y autoritario, que destruye la confianza y la cooperación colectiva, justamente lo contrario que recomiendan todas las investigaciones sobre liderazgo y organización educativa (Bolívar, 2010, 2013; Bolívar, López y Murillo, 2013; García, 2016; Navarro, Guzmán y Guaderrama, 2016; Sebastián et al., 2016; Vargas, 2017; González, 2017). Como estos autores y autoras han demostrado, parece claro que los modelos verticales, autoritarios y burocráticos han evidenciado ser inservibles en educación, incluso en lo que a la mejora de los aprendizajes se refiere.

Sin embargo, la legislación educativa española, a través de la LOMCE, eliminó la poca democracia que quedaba en los centros escolares, reduciendo al Consejo Escolar a un órgano meramente consultivo y poniendo al frente de las instituciones educativas a verdaderos gestores “afines”, encargados de aplicar eficazmente las políticas decididas desde arriba.

Si antes el equipo directivo de un centro era el representante de la comunidad educativa ante la Administración, defendiendo los intereses de la misma y exigiendo el cumplimiento del derecho a la educación por parte de la Administración, ahora los papeles se invierten. Ya con la ley de educación socialdemócrata española (LOE), la dirección se había establecido como representante doble, de la Administración y el centro, avanzando en el modelo de gestores nombrados por la Administración, ejecutores de sus disposiciones, mandos intermedios de esta nueva estructura jerárquica (Viñao, 2016). Pero con la LOMCE el modelo de dirección se radicalizó, convirtiéndose en una función unipersonal y no colegiada, pasando a tener el control de la “gestión de personal” en los centros especializados donde puede llegar a seleccionar al profesorado. Esto, lógicamente, implica crear una burocracia cercana y dependiente de la Administración política de turno, con un “talante más comprensivo” ante sus medidas, difusora y controladora

de sus instrucciones y afín a su ideología. Se refuerza así el conformismo y la obediencia esperada de los cargos directivos más que incitarlos a confiar en las iniciativas de la comunidad educativa.

La institución escolar ha experimentado una verdadera “transferencia terminológica”, una inflación galopante del léxico de la gestión proveniente directamente del mundo de la empresa: “calidad total”, “sociedad del conocimiento”, “cliente”, “marketing”, “competencia”, “empleabilidad”, “flexibilización”, “excelencia”, etc. (Díez y Guamán, 2013).

Incluso la formación para el acceso a la dirección o la que se imparte a los directores y directoras en función, ya no sólo incorpora nociones y visiones del mundo de la empresa (gestión, competencias, balance, calidad total, eficacia...), sino que enseña a leer los problemas que se plantean en el sistema educativo a través de las lentes de la empresa privada. El efecto de este tipo de formación consiste en hacer de la empresa la norma ideal a la que debe plegarse la escuela, y de la dirección, gerentes profesionales y especializados, que cada vez tienen menos que ver con la pedagogía o la educación y más con la economía y la producción. Esto está implicando la consolidación de una “cultura común” de la dirección, gracias a una formación semejante y a referencias similares en quienes se van incorporando a estos cargos. Este tipo de cultura redefine los aprendizajes desde un marco de rentabilidad, tanto en la dinámica del profesorado como del alumnado, impactando no solo en su quehacer sino en su identidad y en las relaciones interpersonales (Ball, 2003).

En definitiva, la NGP erosiona e incluso destruye el apoyo mutuo, la colaboración y el diálogo entre la comunidad educativa, elementos que, según todas las evidencias de la literatura científica y pedagógica, promueven un entorno que favorece tanto el propio desarrollo profesional del profesorado como el aprendizaje de sus estudiantes (Moreno-Hidalgo y Manso, 2017; Verger, Bonal y Zancajo, 2016), generando buen clima y cooperación entre el profesorado y la comunidad educativa, y equipos docentes y organizaciones que aprenden y pueden mejorar, así como sostener tales mejoras a lo largo del tiempo.

5. La trampa de la “autonomía” gerencial

Este proceso viene acompañado por un discurso que proclama la necesaria descentralización y autonomía (Quiroga, 2017). Pero no se refiere a una autonomía ligada a la posibilidad de innovación pedagógica de cada centro, a la adaptación del proceso de aprendizaje y enseñanza a los ritmos

diferentes del alumnado específico de cada centro concreto; a un instrumento, en manos del profesorado y de la comunidad educativa de cada centro, para poder aplicar las estrategias pedagógicas y organizativas más convenientes y adaptadas a la diversidad del alumnado. Aróstegui y Martínez (2008) se preguntan: qué autonomía se pretende realmente cuando no se tiene ni siquiera capacidad para poder pronunciarse respecto al tamaño de los centros y de las aulas, o al sistema de calificación y los estándares establecidos al efecto o a reemplazar contenidos curriculares por otros más sensibles a otras expresiones culturales.

El enfoque neoliberal maneja los términos descentralización y autonomía escolar de forma ambigua y calculada, para introducir tras estos significantes con carga positiva, significados radicalmente diferentes. Porque lo que las escuelas se ven obligadas a asumir según la ideología neoliberal es una ‘autonomía’ presupuestaria en la que no vienen asegurados recursos económicos y humanos. La finalidad es presionar a cada escuela para que busque las vías de cara a limitar sus gastos cada vez más, en un contexto de radical recorte presupuestario, y a buscar otras fuentes de financiación privada y externa.

De hecho, durante la década de los noventa, las reformas educativas que se desarrollaron en EE.UU., Reino Unido, Canadá, Australia, Latinoamérica, enfatizaban discursos que remarcaban términos de elección, responsabilidad, eficiencia y descentralización, ligados a una exigencia de mayor autonomía de funcionamiento de los centros educativos. El efecto aparentemente “paradójico” de estas reformas es que permitieron a los gobiernos centrales adquirir un control todavía mayor sobre la vida diaria de las instituciones escolares. Eso fue debido a la forma en que el proceso de descentralización se llevó a cabo: sin la asignación de los recursos necesarios. En la actualidad, tras casi treinta años de unas reformas que pretendían aumentar la autonomía educativa, las administraciones centrales han aumentado su poder a la hora de determinar las políticas escolares, los currículos y el proceso de evaluación. Incluso han creado instituciones dotadas con los medios para ejercitar un control más estrecho sobre el rendimiento de las escuelas. Lo más grave es que, ahora, quienes determinan el funcionamiento de los centros educativos no son los principios ni las necesidades educativas sino los objetivos de los programas financieros de ajuste económico o programas de ajuste estructural (Fischman y Gandin, 2008).

Ya no se trata de luchar por una mejora de la educación y el sistema educativo, de procurar más recursos donde más se necesiten, de dar más apoyos a aquellos centros con más dificultades, sino que se fomenta la autonomía como forma de competencia entre centros educativos. Competencia que se ve acrecentada y potenciada por una política de exigencia de

resultados. Unos en los que se concentra toda la población minoritaria o con necesidades, que están en zonas periféricas o rurales, con escasos recursos y profesorado interino lo cual impide la consolidación de un equipo estable, frente a otros que concentran a la población de clase media y alta, con muchos recursos. De esta forma aumentará aún más la brecha social que ya existe actualmente, consolidando la polarización social y destruyendo la igualdad de oportunidades y la cohesión social (Cañadell, 2015).

Esta competencia entre centros, auspiciada por las administraciones educativas con la publicación de estos rankings, potencia mecanismos de mercado donde las escuelas luchan para mostrarse o venderse como ‘mejores’ que las otras, para resaltar su supuesto “valor añadido”, sea en términos de proyectos de bilingüismo o emprendimiento, instalaciones y recursos, resultados académicos, modelos disciplinarios, “innovaciones”, etc. Y las familias luchan para acceder a aquellas escuelas que aparecen en este mercado de oportunidades como las “mejores”, las que están en los puestos superiores de los rankings. “Porque efectivamente las familias (sobre todo aquellas con más capital cultural) saben que no escogen entre escuelas diferentes sino entre escuelas eminentemente desiguales. Desiguales en oportunidades y condiciones para el aprendizaje y el desarrollo integral de sus hijos e hijas. Y ahí es donde radica la trampa de numerosos discursos. En tratar como sinónimos ‘diferencia’ y ‘desigualdad’” (Tarabini, 2017). Unas escuelas son gratuitas y otras cobran cuotas que dificulta el acceso a determinados sectores sociales; porque unas concentran toda la diversidad de alumnado que llega durante el curso por cuestiones migratorias y otras tienen un alumnado prácticamente “idéntico” durante toda la etapa escolar; porque unas tienen pantallas digitales en todas las aulas y otras no tienen ni ordenadores; porque unas tienen un profesorado estable, mientras otras tienen una plantilla docente que no deja de cambiar año tras año. Por eso, como explica esta especialista, los discursos que enfatizan las virtudes de la competencia entre centros, la autonomía para reforzar la especificidad y, por tanto, la diferencia entre centros y la “libre selección” de centro educativo olvidan que la educación es un bien común y un derecho que hemos de garantizar a todos los niños y niñas en condiciones de igualdad, no una ventaja competitiva individual que hay que aprovecha en un entorno competitivo.

Además, esta manera de concebir la autonomía y la descentralización supone el traspaso de responsabilidades y funciones, desde la Administración a cada centro y a su comunidad educativa en particular. Una vez establecida este tipo de autonomía, los resultados ya no son responsabilidad del sistema, ni de la Administración, sino del propio centro, o sea, de los docentes que trabajan en él. De hecho, detrás de estos conceptos se esconde una “privatización” encubierta de los centros públicos, en el sentido de que no forman ya parte de un “todo” que es el sistema educativo, sino que cada

uno se convierte en una entidad individual que debe entrar a competir con los demás y debe además rentabilizar sus recursos (exactamente igual que si fuera una empresa).

Se extienden así los “contratos-programa” entre la Administración y cada centro particular o cada universidad, que individualizan la relación con la Administración y donde ésta condiciona el aumento de la financiación a la presentación de resultados cuantificables. Contratos-programa que se dotan en función de los resultados obtenidos. Esto no sólo desarticula los mecanismos unificados de negociación con los sindicatos de trabajadores y trabajadoras de la educación y flexibiliza las formas de contratación y las retribuciones salariales de los colectivos docentes, sino que exime al Estado de su obligación de suministrar los recursos necesarios y garantizar la calidad del servicio, y permite que la Administración se desentienda progresivamente de la financiación de los centros públicos, especialmente de los que más necesitan apoyo y recursos dejando en manos de los “gestores educativos” la responsabilidad de dar una educación de calidad. De esta forma, la responsabilidad del éxito o fracaso del funcionamiento de los centros se delega en las comunidades educativas (Apple, 2002; Cañadell, 2005, 2016).

Estas estrategias para eludir la responsabilidad de la Administración educativa, a quienes se ha encomendado el diseño, planificación y la gestión de la educación pública, suelen envolverse en el lenguaje de la descentralización administrativa, la apertura a la comunidad, y la participación de los sectores implicados. Sin embargo, al mismo tiempo que se proclama este supuesto proceso de autonomía, esta estrategia se ve compensada por un no menos poderoso proceso centralizador fundado en el desarrollo de programas nacionales de control y evaluaciones estandarizadas de los contenidos educativos (básicamente, pruebas de rendimiento aplicadas a la población estudiantil); el diseño centralizado de reformas curriculares que establecen los contenidos básicos de un “currículum nacional”; y, la implementación de programas nacionales de formación de profesorado que permitan la actualización de los docentes según el plan curricular establecido en la citada reforma centrados en esos mismos contenidos (emprendimiento, bilingüismo, TIC, etc.).

En suma, la salida que el neoliberalismo encuentra a la crisis educativa es producto de la combinación de una doble lógica centralizadora y descentralizadora: centralización del control pedagógico a nivel curricular en los contenidos establecidos a nivel central, a nivel de la evaluación estandarizada del sistema y a nivel de formación de los docentes (Medeiros, 2015); y descentralización de los mecanismos de financiamiento del sistema.

6. Una gestión democrática y participativa

Debemos abandonar la demanda neoliberal de soluciones tecnocráticas a los problemas educativos y asumir que, por encima de todo, la educación es una cuestión política y democrática y también de valores. Tenemos que cuestionar la lógica economicista de la competitividad que domina el lenguaje político de la educación de la Unión Europea, el Banco Mundial, la OCDE y la UNESCO, articulado a través de sus muchos y repetitivos “textos persuasivos” que subordinan la política educativa a las demandas de flexibilidad del mercado de trabajo y/o la empleabilidad y los imperativos percibidos de la competitividad.

Para ello hay que trabajar en los tres niveles de participación, el comunitario (lo que respecta al contexto del centro), el político (la gestión del centro) y el académico (referido al proceso de enseñanza y aprendizaje). En el comunitario es necesario revisar y llevar a la práctica concepciones que van pasando de moda sin ni siquiera haber hecho mella en la mayoría de los centros educativos: la ciudad educadora, el aula sin muros, la escuela abierta, la comunidad educativa, etcétera.

26

Respecto a nivel de centro, se puede concretar la participación en todos los elementos organizativos mediante la democratización del uso de los espacios, compartiendo los tiempos, dinamizando la comunicación, diseñando, realizando y evaluando experiencias compartidas, etc. Pero es posible seguir avanzando en la profundización de la democracia con proyectos e ideas que potencien la participación real de todos en la gestión de los centros educativos: rotación de cargos directivos o estructuración de cargos directivos colegiados y paritarios; impulsar los presupuestos participativos en el centro, de tal forma que faciliten la corresponsabilidad de toda la comunidad educativa en definir prioridades y decidir la distribución de los recursos públicos en función de sus necesidades y urgencias, que deben ser establecidas por el Consejo Escolar; etc.

Todo esto implica: 1) Promover el asociacionismo y la participación democrática de toda la comunidad educativa en la gestión de los centros, en particular del alumnado y de padres y madres, que facilite la cogestión del centro. 2) Reconocer los derechos del movimiento asociativo de las AMPAS y las asociaciones de estudiantes, impulsando y regulando la obligación que tienen las administraciones educativas para financiarlas y apoyar su funcionamiento y participación en el sistema educativo. 3) Hacer efectiva la corresponsabilidad del profesorado y las familias en la educación, con apoyo de las administraciones. 4) Ampliar las competencias en educación de los ayuntamientos, para la organización y funcionamiento de determinados servicios y actividades de forma coordinada.

Una visión amplia de la participación y gestión ciudadana en educación implica que el barrio, el pueblo, las instituciones, etc. forman parte del proceso educativo y se deben abrir canales de participación ciudadana en ellas y del centro en los espacios sociales.

Bibliografía

- Apple, M. (2002). *Educación "como Dios manda". Mercados, niveles, religión y desigualdad*. Barcelona: Paidós.
- Aróstegui, J.L. Y Martínez, J.B. (Coords.) (2008). *Globalización, posmodernidad y educación: la calidad como coartada neoliberal*. Madrid: Akal.
- Ball, S.J. (2003). The teacher's soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy*, 18(2), 215-228.
- Ball, S. J. (2016). Gobernanza neoliberal y democracia patológica. En J. Collet y A. Tort. (Coord.). *La Gobernanza Escolar* (pp. 23-40). Madrid: Morata.
- Ball, S.J. y Youdell, D. (2007). *Privatización encubierta en la educación*. Bruselas: Education International.
- Bautista, J. (Coord.). (2012). *Innovación en la universidad. Prácticas, políticas y retóricas*. Barcelona: Graó.
- Bernal, J.L. y Lacruz, J.L. (2012). La privatización de la educación pública. Una tendencia en España. Un camino encubierto hacia la desigualdad. *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*, 16(3), 81-109.
- Bernal, J.L. y Vázquez, S. (2013). la nueva gestión pública (NGP/NPM): el desembarco de las ideas neoliberales con la LOMCE. *Tempora*, 16, 35-8.
- Bolívar, A. (1999). Crítica de la calidad total. *Aula de Innovación Educativa*, 83, 78-82.
- Bolívar, A. (2010). El liderazgo educativo y su papel en la mejora: Una revisión actual de sus posibilidades y limitaciones. *Psicoperspectivas*, 9(2), 9-33.
- Bolívar, A. (2013). Cambio y liderazgo educativo en tiempos de crisis. *Organización y gestión educativa: Revista del Fórum Europeo de Administradores de la Educación*, 21(4), 14-17.
- Bolívar, A., López, J. y Murillo, J. (2013). Liderazgo en las instituciones educativas. Una revisión de líneas de investigación. *Fuentes*, 14, 15-60.
- Cañadell, R. (2005). El debate oculto sobre la educación. *Cuadernos de Pedagogía*, 346, 82-86.
- Cañadell, R. (2015). De la protesta a la propuesta: Una ILP para un nuevo sistema educativo en Cataluña. *El Viejo topo*, 326, 48-55.
- Cañadell, R. (2016). La lucha educa. Movimientos sociales y renovación pedagógica: Educación, lucha y transformación social. *Viento sur: Por una izquierda alternativa*, 147, 47-55.
- Chiva, R. (2017). La gestión de la calidad o cómo acabar con la Universidad lentamente. *El Diario.es*. Recuperado de <https://goo.gl/t5AJkQI>

- Colella, L. y Díaz, R. (2017). Análisis de la calidad educativa en el discurso neoliberal. *Educar*, 53, 2, 447-465.
- Collet, J. y Tort, A. (Coord.). (2016). *La Gobernanza Escolar*. Madrid: Morata.
- Díez, E.J. y Guamán, A. (Coords.) (2013). *Educación pública: de tod@s para tod@s. Las claves de la "marea verde"*. Madrid: Bomarzo.
- Fernández-González, N. (2016). Repensando las políticas de privatización en educación: El cercamiento de la escuela. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(123), 36-44.
- Fischman, G.E. y Gandin, L.A. (2008). Escola Cidada y los discursos críticos de esperanza educativa. En P. McLaren y J.L. Kincheloe (Eds.). *Pedagogía crítica. De qué hablamos, dónde estamos* (pp. 287-304). Barcelona: Graó.
- Foucault, M. (1975). *Vigilar y Castigar*. México: Ediciones Siglo XXI.
- García, M. (2016). *Dirección pedagógica y liderazgo educativo: prácticas eficaces en centros públicos andaluces*. Tesis doctoral. Granada: Universidad de Granada.
- Gentili, P. (1997). *Cultura, política y currículo. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública*. Buenos Aires: Losada.
- González, M.T. (2017). La dirección del centro escolar y el liderazgo pedagógico. *Revista Padres y Maestros*, 370, 6-11.
- Medeiros, SH.D. (2015). Políticas de formación docente para la educación profesional: oposiciones y permanencias marcados por el ideario neoliberal. *Acta Scientiarum. Education*, 37(2), 165-175.
- Moreno-Hidalgo, M. y Manso, J. (2017). La Nueva Gestión de lo Público (NGP) como tendencia educativa global y su impacto en la conformación de la identidad docente. *RIESED Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativo*, 2(7), 33-51.
- Moya, J. (2014). *La ideología del esfuerzo*. Madrid: Catarata.
- Navarro, M.A., Guzmán Ibarra, I. y Guaderrama Martínez, X.R. (2016). Una mirada sobre la dirección escolar. En José Luis Bernal Agudo (Coord). *Globalización y organizaciones educativas: Comunicaciones* (pp. 323-330), Zaragoza: CIOIE.
- Quiroga, A. R. (2017). Escuela y producción de subjetividad. El papel de la educación en las sociedades del gerenciamiento y el paradigma de la gestión escolar. *Ixtli. Revista Latinoamericana de Filosofía de la Educación*, 4(8), 221 - 235.
- Ritzer, G. (1993). *The McDonaldization of Society: An Investigation into the Changing Character of Contemporary Social Life*. Newbury Park, CA: Pine Forge Press.
- Saura, G. (2017). ¿Crisis? ¿Qué crisis? Filantropocapitalismo, neoliberalización y gobernanza en la política educativa global. *Nuestra Bandera*, 236, 32-43.
- Saura, G. y Muñoz, J.L. (2016). Prácticas neoliberales de endo-privatización y nuevas formas de resistencia colectiva en el contexto de la política educativa española. *Revista Educación, Política y Sociedad*, 1(2), 43-72.
- Sebastián, E, Catalán, J.P., Herrera, F., Utrera, C., Acosta, J.S. y Martín, M. (2016). El liderazgo en la dirección y gestión para instituciones educativas en España e Iberoamérica. En José Luis Bernal Agudo (Coord). *Globalización y organizaciones educativas: Libro de Simposios* (pp. 70-103), Zaragoza: CIOIE.

- Tarabini, A. (2017). De nuevo con la elección escolar: o cuando la diferencia se confunde con la desigualdad. *El diario de la Educación*. Recuperado de <https://goo.gl/9o9bTq>
- Vargas Jiménez, I. (2017). Mirada de la comunidad educativa acerca del desempeño de directivas educativas: Algunas reflexiones. *Revista Electrónica Educare*, 21(1), 1-7.
- Verger, A. y Bonal, X. (2012). La emergencia de las alianzas público-privado en la agenda educativa global: nuevos retos para la investigación educativa. *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*, 16(3), 11-29.
- Verger, A.; Bonal, X. y Zancajo, A. (2016). Recontextualización de políticas y (cuasi)mercados educativos. Un análisis de las dinámicas de demanda y oferta escolar en Chile. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(27), 42-54.
- Viñao, A. (2016). El modelo neoconservador de gobernanza escolar: Principios, estrategias y consecuencias en España. En J. Collet y A. Tort. (Coord.). *La Gobernanza Escolar* (pp. 41-64). Madrid: Morata.

Organismos internacionales y gobernanza regional: una *policy transfer* para la educación de la infancia en países de América Latina y el Caribe

Camila Maria Bortot 

Elisângela Alves da Silva Scaff 

Universidade Federal do Paraná (UFPR), Brasil

Resumen: El artículo analiza el papel de los organismos internacionales (OI) como órganos de gobernanza regional para la creación e institucionalización de una agenda intersectorial de la infancia en América Latina y el Caribe. Se realizó por medio de una investigación bibliográfica y documental, apropiándose en el abordaje teórico de un concepto del campo de la Ciencia Política denominado *policy transfer*. Se mapearon experiencias latinoamericanas y caribeñas que involucrasen acciones intersectoriales; se identificó como modelo de éxito para la educación de la infancia, el programa cubano Educa a tu Hijo, transferido a Ecuador, Brasil, México, Colombia y Guatemala a través de los OI. Se observó que la institucionalización de ese modelo, mediado por las agencias internacionales por la vía de la gobernanza negociada y facilitado con los Estados nacionales, ocurrió de formas diferentes en los países involucrados. Entre los principales cambios verificados en la transferencia de esa política, se registraron: descentralización; programas de bajo costo; atención no formal como alternativa a la escolar; agenda internacional, flexibilización; carácter compensatorio; alianzas público-privadas para la atención; y, discontinuidades en el desarrollo de la política en municipios de algunos países.

Palabras clave: gobernanza regional; organismos internacionales; políticas Intersectoriales para la Infancia; *policy transfer*.

Organismos internacionais e governança regional: uma *policy transfer* para a Educação Infantil em países da América Latina e do Caribe

Resumo: Neste artigo pretende-se analisar o papel dos organismos internacionais (OI) como órgãos de governança regional para a criação e institucionalização de uma agenda intersectorial para a infância na América Latina e no Caribe. O estudo foi realizado mediante uma pesquisa bibliográfica e documental que privilegiou a abordagem teórica do campo da Ciência Política denominado *policy transfer*. No princípio, foi feito um mapeamento das experiências latino-americanas e caribenhas que envolvessem ações intersectoriais, determinando como modelo de sucesso para a educação infantil o programa cubano Eduque seu filho, transferido ao Equador, Brasil, México, Colômbia e à Guatemala com a mediação dos OI. Pôde-se observar que a institucionalização desse modelo, mesmo sendo mediada pelas agências internacionais pela via da governança negociada e facilitada com os Estados nacionais, ocorreu de formas diferentes nos diversos países envolvidos. Entre as principais mudanças verificadas na transferência dessa política estão: descentralização; programas de baixo custo; atendimento não formal como alternativa ao escolar; agenda internacional, flexibilização; caráter compensatório; parcerias público-privadas para o atendimento, discontinuidades no desenvolvimento da política em municípios.

Palavras-chave: governança regional; organismos internacionais; políticas intersectoriais para a infância; *policy transfer*.

International organizations and regional governance: a *policy transfer* for early childhood education in Latin American and Caribbean countries.

Abstract. This article seeks to analyze the role of International Organizations as regional governance agency for the creation and institutionalization of an intersectorial schedule for children in Latin America and the Caribbean. The study was carried out through bibliographic and documentary research, privileging the theoretical approach of the field of Political Science, called *policy transfer*. Initially, a mapping of Latin American and Caribbean experiences involving intersectoral actions was carried out, identifying the Cuban Educa a tu hijo program as a model of success for childhood education, transferred to Ecuador, Brazil, Mexico, Colombia and Guatemala, under the mediation of IOs. It was observed that the institutionalization of this model, although mediated by international agencies, through governance negotiated and facilitated with national states, occurred in different ways in the different countries involved. Among the main changes in the transfer of this policy are: decentralization; low-cost programs; non-formal care as an alternative to school; international schedule; flexibility; compensatory character; public-private partnerships for service; discontinuities in policy development in municipalities in some countries.

Keywords: regional governance; international organizations; intersectoral policies for children; *policy transfer*.

1. Introducción

En este artículo se busca analizar el papel de los organismos internacionales (OI) como órganos de gobernanza regional en la creación e institucionalización de una agenda intersectorial para la infancia en América Latina y el Caribe (ALC).

La agudización de las contradicciones sociales, con el correlativo crecimiento de las desigualdades, que se expresan en los elevados índices de aumento de la pobreza y del desempleo en la región latinoamericana, hizo que, en la década de los 90, gobiernos y OI como el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) empezaran a presentar propuestas a favor de un amplio ajuste económico y social. El desencadenamiento de reuniones y la puesta en marcha de diversas acciones y programas, a veces financiados y diseñados por los OI, se concentraron para el reposicionamiento de la educación en el marco de las estrategias de desarrollo como una política prioritaria (Casassus, 2001), estimulando programas de educación, integrados a programas intersectoriales de atención familiar.

32

En general, mecanismos de coordinación intersectorial para la atención a la educación para la infancia, impulsados por iniciativas internacionales como la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y la Cumbre Mundial en favor de la Infancia (1990), en las que los Estados asumieron en parte¹ la obligación de desarrollar políticas comprometidas en la protección de los derechos de los niños (López y D'Alessandre, 2015; Bortot y Lara, 2019), este período generó un terreno fértil de reuniones y acuerdos para la educación de la infancia entre los Estados nacionales y los OI, sobre todo por la Unesco y la Unicef, en el planeamiento de las acciones instituidas, así como en la evaluación y divulgación de prácticas exitosas que lograsen los objetivos de estos compromisos, para implementar algunas de estas estrategias en la región.

Se publicaron estudios de la Unesco que contextualizaron el panorama latinoamericano y caribeño sobre las acciones instituidas en Jontiem, Dakar y Cochabamba, resultando documentos como: *Participación de Las Familias en La Educación Infantil Latinoamericana* (Unesco, 2004) y *Síntesis Regional de Indicadores de La Primera Infancia* (Blanco y Umayahara, 2004). Un análisis, llevado a cabo por Bortot (2018), pone de manifiesto que las orientaciones contenidas en dichos documentos, señalan una dicotomía entre la franja etaria de 0-3 años y la de 4-6 años. En función de cada una,

¹ Sobre la ratificación de la Convención por parte de los países en cuanto a las acciones instituidas en 1989, ver Bortot y Lara (2019).

la base intersectorial se debe realizar por medio de una división de tareas en la gestión de los sistemas educativos, ya que la provisión de la oferta en los niveles considerados “formales” queda bajo la responsabilidad público-estatal, y la modalidad “no formal”, por ser considerada “no escolar”, tiene una formación compensatoria, que depende principalmente de programas, acuerdos o asociaciones público-privadas, con el fin de atender a otros niños no asistidos (Bortot, 2018).

Así, la educación intersectorial de la infancia debe realizarse como una estrategia de gobernanza, a través de la comunidad educativa y de los más variados acuerdos institucionales, denominados como “[...] nuevos tipos de actores sociales, sujetos sociales híbridos que son espacialmente móviles, éticamente maleables y capaces de hablar los lenguajes de lo público, del valor privado y filantrópico” (Ball, 2014, p. 230). En dicho contexto, las políticas educativas están mayormente orientadas a partir de prácticas de gobernanza (Unesco, 2002b; 2007), tomando como referencia programas intersectoriales considerados exitosos (Unesco, 2004; Blanco y Umayahara, 2004), en especial, para el desarrollo de la educación y cuidado de la primera infancia, habida cuenta de que, al mismo tiempo, se actúa en la gestión de la pobreza. La gobernanza regional se realiza a partir de acciones de cooperación internacional, con la suma de esfuerzos de asociaciones vinculadas al Tercer Sector, por medio de programas que aporten a la comunidad educativa.

El programa intersectorial, entendido como estrategia de gobernanza regional, también se desarrolló por medio de técnicas de producción de la política educativa, cuya agenda se materializa “[...] como préstamo, convergencia y transferencia de políticas y se acomoda a las especificidades históricas y culturales de cada país” (Costa, 2019, p. 8), mediadas por agentes de transferencia como los OI (Stone, 2004; Gorostiaga, 2020; Shiroma, 2020).

Los documentos producidos para la infancia en el umbral del siglo XXI, facilitaron la proyección de una agenda de la política educativa intersectorial, dando inicio a la materialización de la agenda para Latinoamérica y el Caribe. Considerando ese escenario, en el presente texto se busca responder a estas cuestiones: ¿de qué manera los OI realizan la gobernanza de las acciones intersectoriales para la educación de la infancia en países de ALC?, ¿qué acciones se han priorizado en ese contexto?, ¿cómo los países se apropian de las acciones intersectoriales en sus políticas? Abstrayéndose de la dimensión del contexto regional a partir del problema aquí planteado, se busca develar las confluencias y divergencias en sus múltiples determinaciones.

La investigación está fundamentada en un abordaje cualitativo y se llevó a cabo a partir de un relevamiento bibliográfico y documental. La selección de las fuentes se basó en los siguientes criterios: que la temáti-

ca tratase de la intersectorialidad para la infancia; y, haber sido publicado entre la última década del siglo XX y la primera década del siglo XXI, lo que favorece la comparación con las recomendaciones internacionales y políticas incorporadas por los países.

La recogida de documentos se realizó en los sitios oficiales de los Estados nacionales y de los OI. También se basó en la *policy transfer*, abordaje teórico del campo de la Ciencia Política, definido por Cowen (2006) como un movimiento de ideas, políticas y prácticas que se desplazan de un lugar a otro, generalmente, entre fronteras nacionales. A veces, este fenómeno es el resultado de programas de cooperación multilateral, establecidos con los gobiernos. Estos, denominados receptores, pueden no desear el contenido de la transferencia, pero se sienten obligados a aceptarlo para poder recibir otros beneficios (Shiroma, 2020), pues son signatarios de la agenda de decisiones político-educativas transnacionales (Krawczyk, 2019).

En tal sentido, los análisis se concentraron en las instituciones más participativas –como la Unesco y la Unicef– para la creación de una agenda político-educativa y en la transferencia de políticas para la infancia. La elección de estas agencias internacionales fue el resultado de su tenaz movilización de esfuerzos y de su poder de convocatoria para la efectividad del/en el programa intersectorial (Umayahara, 2004):

[...] a distintos sectores y actores, [por] tener acceso a las altas autoridades gubernamentales y ejercer presión sobre los gobiernos en función de acuerdos y compromisos internacionales (p. 93) .

El texto se desarrolla en dos partes, en la primera se aborda cómo la intersectorialidad es admitida como una estrategia de gobernanza regional a través de los OI en tiempos neoliberales; en la segunda, se analiza cómo se incorpora un programa exitoso a partir de la *policy transfer*, en virtud de los cuales los OI se convierten en agentes en la práctica de gobernanza regional. Por último, hilvanamos las consideraciones y reflexiones finales.

2. La educación intersectorial de la infancia como estrategia de gobernanza

Las tres últimas décadas del siglo XX fueron prolíficas en reformas estructurales en diversos países del mundo, teniendo como precursores a Inglaterra y a los Estados Unidos de América. La alternativa que esos países encontraron para la superación de la crisis económica resultó, directamente, en un nuevo ordenamiento de la forma de gestión del Estado, posicionando al

mercado como modelo de eficiencia en la oferta de servicios públicos (Scaff, 2017). Este modelo, denominado Estado gerencial, encontró su fundamento en las teorías posburocráticas, que lo proponían como alternativa a la considerada vieja, cara e ineficiente burocracia. Esta perspectiva de la gestión gerencial, como referencia de gobernabilidad del Estado, pasó a incorporar un conjunto de principios de la gestión privada con vistas a la optimización de los servicios en el ámbito del sector público (Verger y Normand, 2015).

La teoría de la gobernanza surge, así, como alternativa al modelo de gerencialismo angloamericano (Casula, 2017). Aunque aún requiera mayor precisión conceptual, se puede considerar que la gobernanza implica la redefinición de un Estado activo, productor del bien público, como un Estado activador “que acciona y coordina otros actores para que produzcan con él” (Kissler y Heidemann, 2006, p. 483). En esa configuración, “Estado, mercado, redes sociales y comunidades constituyen mecanismos institucionales de regulación que se articulan en diferentes composiciones o acuerdos” (p. 486). En la esfera internacional, el concepto de gobernanza global incorpora nuevos actores no estatales, como corporaciones internacionales, ONG, representantes del sector privado y de la sociedad civil, que intervienen en la toma de decisiones (Casula, 2017; Pereira, 2019).

La gobernanza global puede definirse como un sistema de valores, políticas e instituciones que posibilitan a las sociedades organizarse para tomar decisiones colectivas y ejercer acciones de orden político, económico, sociocultural y ambiental por medio de la interacción entre Estado, sociedad civil y sector privado. Este proceso se puede realizar de diferentes formas: acciones estatales unilaterales en el propio territorio; acciones unilaterales fuera de los Estados; cooperación regional y multilateral por medio de la creación de regímenes internacionales; y, cooperación transnacional y transgubernamental, reconociendo que la conexión entre el Estado y la sociedad importa (Rhodes, 2012).

En este artículo, vemos a los OI como actores fundamentales en las relaciones de gobernanza establecidas en ALC, considerando el avance del proyecto político transnacional en los últimos años, que ha provocado el fortalecimiento de la actividad de elaboración de políticas globales. En ese proyecto regional/transnacional, los OI se han vuelto protagonistas en la elaboración de acuerdos y programas, actuando como agentes de mediación y cooperación internacional, especialmente tras el Consenso de Washington² a finales de los años 80, cuyas

² Se conoce como Consenso de Washington a un conjunto de diez recomendaciones de política económica formuladas en 1989 por el economista inglés John Williamson, que tenían como objetivo orientar a los países en desarrollo inmersos en la crisis económica para que lograsen salir de la misma.

orientaciones desencadenaron una generación de préstamos condicionados a la implantación de reformas de ajuste estructural, como la del Banco Mundial en la educación brasileña (Ferreira, Fonseca y Scaff, 2019).

En el Cuadro 1, presentamos las etapas que configuran la agenda social en Latinoamérica en el período contemplado por la investigación.

Cuadro 1. Etapas de la agenda social en América Latina (1970-1990)

Período	Principales elementos	Características
1970 1980	Cambio de los regímenes autoritarios	Diseminación y aceptación de los valores republicanos (de igualdad, individualismo, derechos sociales, individuales y colectivos); fuerte competitividad electoral, alta participación política por medio del restablecimiento de las libertades democráticas y del Estado de Derecho.
1980 1990	Globalización: ajustes fiscales; estabilización monetaria	A pesar de la nueva institucionalidad en esos países, el impacto de las tendencias internacionalizadas de políticas neoliberales, internamente, de forma no homogénea, implicó la reconversión de los principios democráticos en la defensa del “libre” mercado, traducida por los ajustes fiscales y estabilización monetaria, reestructuración productiva, privatizaciones de servicios y empresas públicas, descentralización de políticas y desconcentración por medio de procesos de Reforma del Estado.
1990	Actores internacionales; reestructuración productiva; aumento de la pobreza	Acuerdos en el ámbito de la determinación de actores internacionales (Comisiones multilaterales) bajo la hegemonía del mercado y legitimidad otorgada por la estabilidad monetaria, que restringe la agenda del Ejecutivo en un contexto de vigencia democrática a la puesta en marcha de ajustes y gestión institucional organizados en torno a principios normativos y morales del “buen gobierno” para la eficiencia técnica y ajuste monetario de las cuentas públicas. Sin embargo, dicha hegemonía se expresa en el contrapunto de los efectos perversos de la reestructuración productiva de los ajustes del Estado sobre la sociedad, definiéndose ahora a partir de una responsabilidad social frente “a sus efectos”, a saber, el enfrentamiento y superación de la pobreza como condición política compensatoria de integración social, sustitutiva de los dispositivos del Estado social y responsabilidad del conjunto de la sociedad. Por medio de una “retórica” y ética moral de compromiso en el enfrentamiento de las desigualdades sociales, se desmonta la estructura de los derechos y la responsabilidad pública del Estado frente a la cuestión social, que queda subordinada a la filantropía y a la gestión de metodologías y políticas de focalización.

Fuente: adaptado por las autoras a partir de Ivo (2002).

Habida cuenta del endeudamiento de los países de Latinoamérica, las agencias internacionales efectuaron un proceso de nuevas orientaciones políticas, basadas en un conjunto de reformas fundadas en el Consenso de Washington. Los mercados, la competencia y el papel del sector privado en nuevas y viejas áreas de servicios, incluyendo la educación, se presentaron como “de interés nacional” (Ball, 2007; 2014), centrales para la competitividad en la economía global, como medio de disminuir la pobreza y estancar la desaceleración del crecimiento económico y como fundamentos para la construcción de economías basadas en el conocimiento (Harvey, 2008; Robertson y Verger, 2012; Robertson y Dale, 2017).

De forma regional, la gobernanza fue construida en su núcleo estructural por esferas de acción política en distintos niveles, especialmente subnacional, nacional y supranacional, con la emergencia de actores de la sociedad civil y no gubernamentales. Ese modelo exigió una reconfiguración conceptual multidimensional, cimentada por dinámicas más globales que privilegiaron la inclusión y la progresiva relación entre los actores del sistema internacional.

Las reformas estructurales en la gobernanza, fomentadas por los OI, pusieron en jaque el modelo de gobernación estatal, buscando, a partir del discurso de la modernización, favorecer pactos más globales y políticas públicas más transversales, específicamente en la educación, la salud, los derechos humanos, el medio ambiente y la economía.

La focalización de estas reformas tuvo a la pobreza como objeto, constituyéndose en uno de los pilares, especialmente en los países de Latinoamérica. Aunque no sea un fenómeno único de ese período en la región, la pobreza adquirió mayor consistencia a partir de las crisis económicas que afectaron a la mayoría de los países en las décadas de 1970 y 1980. En ese escenario, la educación de la infancia se concibe a partir del entendimiento de combatir a la pobreza y pasa a integrar la agenda política de desarrollo económico y social, elaborada por las agencias vinculadas a las organizaciones de las Naciones Unidas.

En los años 1990 y comienzos de los años 2000, se produjeron muchos documentos destinados a orientar las políticas de intersectorialidad para la infancia. Entre ellos, cabe resaltar cinco acuerdos, por tratar del programa intersectorial, y que, a su vez, dieron origen a otros documentos para ALC en lo que dice respecto a la protección y educación de los niños. En el Cuadro 2 se presentan, resumidas, las acciones instituidas.

Cuadro 2. Principales acciones instituidas para la intersectorialidad (global-regional)

	Documento / Compromiso	Coordinación	Elementos para la infancia
Global	Declaración Mundial sobre Educación para Todos (1990)	Unesco	El aprendizaje comienza en el nacimiento; demanda atención y desarrollo en la primera infancia; involucra familias, comunidades o programas institucionales.
	Marco de Acción de Dakar (2000)	Unesco	Unir acciones del Estado, la familia y comunidad; orientación en cuanto a que tanto los programas formales como los no formales incluyeran la Educación preescolar basada en la Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI), sobre todo de cero a los tres años, así como acciones, políticas y programas para la infancia que abarcasen los campos de la educación, salud y otros aspectos biopsicosociales, todo coordinado de forma multisectorial e intersectorial.
	Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (2000)	Organización de las Naciones Unidas (ONU)	Objetivos que contemplan, en alguna medida, a la infancia: erradicar la pobreza extrema y el hambre; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; desarrollar una alianza global para el desarrollo.
Regional	VII Sesión del Comité Intergubernamental Regional del Proyecto Principal para la Educación (PRO-MEDLAC VII), Cochabamba (2001).	Unesco	El cuidado y el desarrollo integral de la primera infancia con enfoque centrado fundamentalmente en la familia y en la generalización del acceso a la educación inicial, que debe constituirse como pilar fundamental de toda buena educación; ampliar la atención dirigida por la educación formal y no formal a los grupos de niños pequeños para mejorar la calidad y la equidad en el aprendizaje a lo largo de toda la vida; cooperación internacional renovada y nuevos actores; incrementar la inversión social en la educación y el cuidado y protección de la primera infancia, especialmente de la población más vulnerable; oferta educativa de 3 a 6 años y de servicios para los menores de 3 años, con prácticas intersectoriales en el campo de la educación; el Estado debe asumir un liderazgo efectivo, estimulando la participación de la sociedad en el planeamiento, ejecución y evaluación de la investigación sobre el impacto de las políticas educativas.
	Modelo de Acompañamiento: Apoyo, Monitoreo y Evaluación del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Prelac) (2002)	Unesco	Acciones para la región: a) identificación de la población de 0 a 6 años sin atención educativa; b) preparación e implantación de programas educativos con enfoque intersectorial y carácter comunitario que incentiven el importante papel de la familia; c) la educación en cuanto a aspectos de la salud y de la nutrición, así como el enriquecimiento cultural.

Fuente: organizado por las autoras a partir de los documentos (2020).

Al presentar los pactos, declaraciones internacionales y proyectos transnacionales incorporados por los Estados nacionales, patrocinados, apoyados y/o coordinados por los OI, ni olvidamos el poder de los Estados ni minimizamos su participación en ese proceso, visto que, aunque sufran influencias, al mismo tiempo son sus productores (Ball, 2001) y, como tales, incorporan las directrices instituidas en los compromisos internacionales con particularidades locales. En el caso de las orientaciones para la infancia, el panorama legal pone de manifiesto significativos cambios realizados en los países, sobre todo a partir de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y de los compromisos firmados y declaraciones con los planes de acción nacionales:

1. Compromisos con la infancia desde la Constitución Política: Brasil (1988); Colombia (1991); Chile (1991-2000); Ecuador (2008); El Salvador (1993); Paraguay (1993); Perú (1993); Uruguay (2000); Venezuela (1999); México (2004).
2. Reformas educativas y Leyes Generales u orgánicas de educación que, en sus contenidos, contienen la esencia de la Convención sobre los Derechos del Niño: Argentina (1993); El Salvador (1968); Bolivia (1994); Brasil (1996); Chile (1990); Cuba (1991); Ecuador (2011); Granada (1980); Guatemala (1991); Paraguay (2005); Jamaica (2001); Trinidad y Tobago (1993); República Dominicana (1997); México (1993); Cuba (1982); Nicaragua (1979); Panamá (1994); Perú (1968); Uruguay (2000); Venezuela (1996).

Más allá de los documentos, los incentivos para estas nuevas políticas se reflejaron en el impacto de ideas y conocimientos compartidos (Pereira, Bernardo, Culpi y Pessali, 2018). En el caso de la intersectorialidad para la infancia, hubo una revisión, adaptación y transferencia de las políticas propuestas de acuerdo con las realidades e intereses nacionales, alineadas a los documentos orientadores internacionales, prácticas identificadas como de *collage* o convergencia de políticas (Ball, 2001).

3. De la agenda de cooperación internacional a la *policy transfer*: la educación intersectorial no formal para la infancia

Al revisar experiencias latinoamericanas y caribeñas que involucren políticas y programas intersectoriales, un estudio de Umayahara (2004) demuestra, como tendencia, la concreción de programas no formales recontextualizados, mediados por agencias internacionales, centros de investiga-

ción, consultores y Estados de la región. El proceso se configura a partir de la *policy transfer*, favorecido por los procesos de gobernanza, comprendiendo una agenda de procesos, a través de los cuales el conocimiento sobre políticas, instituciones e ideas de una realidad, se utiliza en el desarrollo de políticas, normas administrativas, instituciones e ideas en otro escenario político. También implica el aprovechamiento de experiencias exitosas de otros contextos regionales y/o internacionales consideradas dignas de transferencia (Krawczyk, 2020). Dicha agenda se beneficia por la globalización y por la regionalización (Evans y Davies, 1999; Stone, 2004; Hassenteufel *et al.*, 2017; Porto de Oliveira y Faria, 2017).

La transferencia debe entenderse dentro del concepto de recontextualización, pues, en cada país intervienen mecanismos de conformación con diferencias contextuales. La política se incorpora a partir de un modelo exitoso ya implantado por medio de transferencia de textos, prácticas y objetivos que pasan por modificaciones a lo largo del proceso de recontextualización de acuerdo con las especificidades de cada realidad local. Ese proceso puede moldear tanto el contenido como la forma del conocimiento compartido, pero no modifica la esencia ni la finalidad de la política transferida (Dolowitz y Marsh, 2000).

40

La transferencia recontextualizada se da de diferentes formas: gobernanza jerárquica, gobernanza negociada y gobernanza facilitada (Bulmer y Padgett, 2004). El modelo de gobernanza jerárquica trata de las reglas formales e informales por medio de la autoridad supranacional, impuesta sobre los gobiernos nacionales. En cambio, la gobernanza negociada se concreta en la transferencia por la adopción del modelo o de la política, cuyas reglas se establecen en la negociación política de los involucrados. Por último, la gobernanza facilitada, mantiene la soberanía nacional y las instituciones involucradas, moldeando los procesos de transferencia en políticas públicas (Bulmer y Padgett, 2004). Esos elementos pueden darse de forma aislada o en sinergia, en función de las nuevas relaciones establecidas entre el Estado y la sociedad, que posibilitan la flexibilización de la política de acuerdo con el pacto concertado para las prácticas de transferencia.

Al acordar el programa relativo a la educación para la infancia, la Unicef y la Unesco no solo actuaron como agentes de difusión en la gobernanza jerárquica, sino también como mediadores, planificadores, financiadores y consultores en la *policy transfer*, en calidad de sujeto de gobernanza negociada y facilitada. El modelo transferido seleccionado para análisis en este estudio fue el programa no formal cubano *Educa a tu hijo*, enfocado en la intersectorialidad para la infancia. Los criterios para su elección fueron:

haber sido transferido y fomentado por los OI; atender al programa general internacional que conduce a programas no formales e intersectoriales; y, comprender acciones para la infancia en América Latina.

3.1 El programa *Educa a tu Hijo*: transferencia de políticas en países de América Latina y el Caribe

El programa cubano *Educa a tu Hijo* surgió como resultado de una investigación realizada en la década de 1970 por el Instituto Central de Ciencias Pedagógicas de Cuba, con el objetivo de ofrecer alternativas educativas a niños residentes en áreas rurales y montañosas, que no tenían acceso a los Círculos infantiles³. Entre 1983 y 1992 se desarrollaron programas piloto que, debido a sus buenos resultados, se implementaron como política de Estado en 1992. El programa analizado se propuso alcanzar el nivel máximo de desarrollo posible para cada niño en las áreas de comunicación emocional, inteligencia, lenguaje, desarrollo motor, formación de hábitos, salud y nutrición (Tinajero, 2010), involucrando a “la familia, la comunidad y el enfoque intersectorial” (Gómez, 2011, p. 18).

El referido programa es de responsabilidad del Ministerio de Educación cubano (Tinajero, 2010) y opera de acuerdo a un modelo no institucionalizado, intersectorial y de base comunitaria reconocido como programa social de atención educativa (Gómez, 2011). En el Cuadro 3 se presentan sus principales elementos.

Cuadro 3. Elementos del Programa *Educa a tu Hijo*

Participación de la familia y de la comunidad	Prácticas de desarrollo infantil	Acción intersectorial	Monitorización y evaluación
Participación familiar como agente de desarrollo infantil; participación de la comunidad por medio de un grupo de gestión local, como espacio de coordinación intersectorial y apoyo a las familias; capacitación de los actores involucrados.	Comienzo de los ser-vicios del programa desde el nacimiento o durante el prenatal; prestación de un servicio abarcador de desarrollo infantil; trabajo con por lo menos dos franjas etarias para dar al grupo más joven una atención más individualizada en casa.	Participación conjunta de los sectores de educación, salud, cultura y otros, así como de organizaciones de base; formación de grupos de coordinación en los ámbitos nacional, provincial, municipal y local, compuestos por representantes de diferentes sectores; diseño y puesta en marcha de planes de acción en diferentes niveles de operación del programa.	Del desarrollo integral del niño a las habilidades propias y de las familias para facilitar el desarrollo del niño; sobre participación de la comunidad y calidad del servicio.

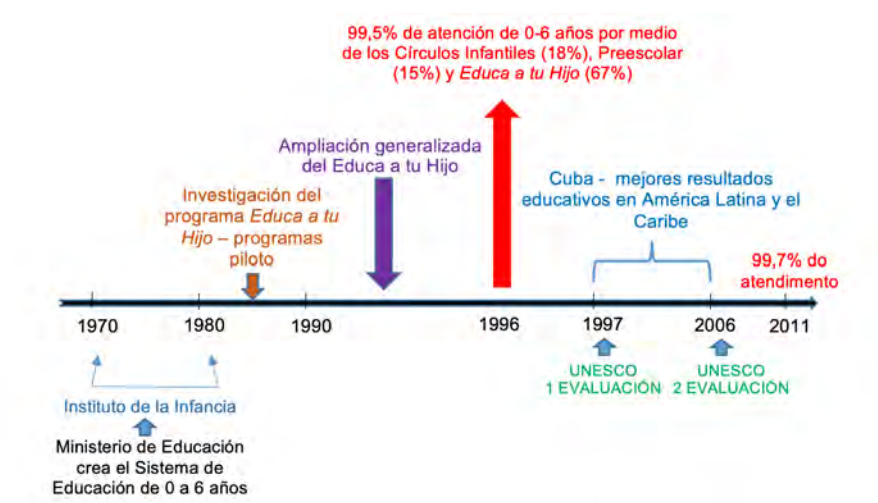
Fuente: Adaptado por las autoras de Tinajero (2010).

³ Son instituciones educativas formales destinadas a niños de 0 a 6 años. Los niños egresan de los círculos infantiles para ingresar a la escuela primaria.

El programa integró los conceptos de la Convención sobre los Derechos del Niño (Unicef, 1989), en el sentido de exigir el cumplimiento del principio de la responsabilidad conjunta del Estado, la sociedad civil y la familia. Desde la creación del programa en Cuba, en 1992, la Unicef asumió el protagonismo con respecto a la educación inicial. Con relación al *Educa a tu Hijo*, cumplió un “rol fundamental en la implementación del programa, no sólo apoyando en el diseño de los materiales, sino también en todo el proceso de expansión y evaluación y siguiendo muy de cerca su desarrollo” (Gómez, 2010, p. 94). La Unicef se desdobló para que Cuba alcanzara los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), establecidos por la ONU, y cumpliera con los compromisos de educación para todos, acordados en Dakar (2000). Y, en efecto, con este programa, prácticamente se universalizó la educación inicial en Cuba.

En la Figura 1 se representa el período entre la institucionalización del programa *Educa a tu Hijo* y la evaluación de la Unesco sobre los resultados de la atención de la primera infancia en Cuba. El *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo* (Unesco, 2015) señala a Cuba como el único país que alcanzó todos los objetivos mensurables de educación, con un 99,7% de atención.

Figura 1. Institucionalización del programa Educa a tu hijo y atención dirigida a la infancia cubana



Fuente: elaborado por las autoras a partir de Cuba (1992; 2014).

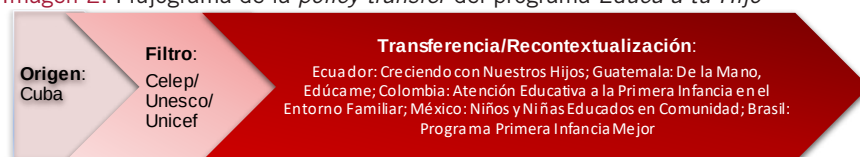
La Unicef y la Unesco, junto al Centro de Referencia Latinoamericano para la Educación Preescolar (CELEP)⁴, divulgaron y recontextualizaron el programa, tomándolo como referencia y punto de partida para la implantación de programas intersectoriales para la educación de la infancia en América Latina. Dicho proceso se inició a través de la presentación del programa cubano en foros nacionales e internacionales, plasmado en el documento de la oficina cubana de Unicef “La experiencia cubana en la atención integral al desarrollo infantil en edades tempranas” (2002), así como en el estudio de caso “Estudio nacional sobre la coordinación nacional de políticas y programas para la primera infancia” (2004), elaborado por la oficina de la Unesco en París. De esa forma, el programa atrajo la atención de especialistas de países de América Latina, que buscaron, ante el CELEP, informarse sobre el programa (Gómez, 2011).

El CELEP ha llevado a otros países la experiencia cubana, la cual ha sido tomada como punto de partida para organizar programas similares al *Educa a tu Hijo* en contextos económicos, sociales y culturales distintos, porque es un modelo flexible y exitoso, cuando se cumplen adecuadamente las estrategias para el trabajo familiar, comunitario e intersectorial (Umayahara, 2004). Además, el documento de la Unesco de París, en su presentación, resalta:

Queremos compartir con todos la satisfacción de mostrar una experiencia exitosa, diez años después de iniciada, en un tema que constituye, para el gobierno de Cuba y la Unicef, una prioridad: la atención integral a la primera infancia (Unesco, 2002, traducción libre).

La transferencia contó con la asistencia técnica del Celep y de la Unesco y con el fomento de la Unicef, que lo vio como una posibilidad para la concreción de las metas acordadas en el programa internacional para la infancia. La metodología se reprodujo en Ecuador, Brasil, México, Colombia y Guatemala (Tinajero, 2010, p. 12) en un proceso que identificamos como *policy transfer*.

Imagen 2. Flujograma de la *policy transfer* del programa *Educa a tu Hijo*



Fuente: Elaboración propia, 2020.

⁴ Creado en 1997, con sede en Cuba, funciona como comisión social de investigación científica con el objetivo de coordinar los aspectos técnicos y científicos de las ciencias pedagógicas aplicadas a edades preescolares, ejecutar programas de enseñanza de posgrado, así como realizar intercambio científico con profesionales de los países de ALC vinculados a la educación de niños y niñas en la educación inicial.

Para ello, se registró una colaboración sistemática de la Unicef en la edición de materiales, en la garantía de la capacitación de personal y en el apoyo a la investigación y recontextualización. Ecuador, Guatemala y Brasil contaron con la edición de la bibliografía vinculada a sus programas, con el apoyo financiero de las oficinas de Unicef ubicadas allí, así como con la asesoría cubana, por medio del CELEP, financiada por la Unicef (Tinajero, 2010).

Además del financiamiento, la Unesco ofreció cooperación técnica para el caso brasileño (por medio de la oficina de la Unesco en Brasil) y para el mexicano, contó con la consultoría de Marta Llanos en el proyecto “Mejoramiento de la calidad de la educación básica en el estado San Luis Potosí”, en 2003 (Gómez; Morán y Beltrán; Ferreiro *et al.*, 2011; Tinajero, 2010). En el Cuadro 4 se ponen en evidencia algunas características asumidas por el programa cubano en los países que realizaron su recontextualización.

Cuadro 4. Programas transferidos a partir del programa Educa a tu Hijo

País	Estado o municipio	Nombre del programa	Inicio	Estado actual
Ecuador	Iniciado en Quito, Cuenca, Manabí, Chimborazo y Loja	Creciendo con nuestros hijos	1997	Ampliado a todo el país
Guatemala	Quetzaltenango, Chimaltenango	De la mano, edúcame	2002	El cambio de gobierno en 2004 interrumpió su implantación y el programa dejó de operar en 2006
Brasil	Rio Grande do Sul	Programa Primera Infancia Mejor	2003	Ampliación en municipios del estado
Colombia	Al principio, en Antioquia, Boyaca, La Guajira y municipio de Medellín	Adoptó los nombres de los programas de gobierno o de los municipios en los cuales se implantó, en el ámbito de la política de Atención Educativa a la Primera Infancia en el Entorno Familiar	2007	En proceso de ampliación
México	San Luis Potosí	Educa a tu hijo	1999	Con el cambio de gobierno, se interrumpió su implantación.
	Oxaca	Niños y niñas en comunidad (NYNCEC)	2003	En proceso de ampliación
	Michocan	De la mano con tu hijo	2003	En regiones fundamentalmente rurales, hasta el cambio de gobierno en 2008
	Tabasco	La educación no espera, edúcame	2003	El cambio de gobierno, en 2009, dio término a su implantación.
	Nuevo León	Aprendiendo juntos	2002	Orienta a las familias en los centros de desarrollo infantil (CENDIS) sin proceso de visitas domiciliarias.

Fuente: organizado por las autoras a partir de Gómez (2011).

En el Cuadro 5 se analizan las categorías de la *policy transfer* de los programas intersectoriales, con el fin de explicar cómo se llevaron a cabo las transferencias y cuáles fueron los límites de los programas recontextualizados.

Cuadro 5. Categorías de análisis de los programas intersectoriales destinados a la infancia transferidos en América Latina y el Caribe

Preguntas	Categorías de análisis de transferencia
¿Cómo se involucran los actores en la <i>policy transfer</i> ?	Por medio de transferencia voluntaria y transferencia coercitiva, a partir de gobernanza negociada y gobernanza facilitada.
¿Quiénes son los actores clave involucrados en el proceso?	Políticos electos; partidos políticos, burócratas/empleados públicos, grupos de presión, emprendedores, corporaciones transnacionales, instituciones gubernamentales y no gubernamentales supranacionales y consultores.
¿Qué se transfiere?	Los objetivos de la política; instrumentos de la política; contenido de la política; programas de la política; instituciones, ideologías; ideales, actitudes y conceptos; lecciones negativas.
¿Desde dónde se diseñan las lecciones?	Gobernanza: nacional, local e internacional.
¿Cuáles son los diferentes grados de transferencia?	Copia, emulación, combinaciones e inspiración.
Límites de esta <i>policy transfer</i>	Focalización, discontinuidades, variados arreglos de atención que pueden comprometer la calidad esperada.

Fuente: adaptado por las autoras a partir de Dolowitz y Marsh (2000).

El análisis de la documentación de los países permitió identificar que todos los programas implantados atendían a la lógica de la educación no formal y que revelaban afinidad con el contenido de las declaraciones en las convenciones internacionales, focalizando en la ampliación de la atención a la infancia acordada por los Estados signatarios.

Se observó, además, la tendencia a la descentralización y a la focalización en los países que transfirieron el programa. Según Campos (2012), la adopción de este tipo de estrategia acaba por promover nuevas formas de segmentación y de focalización de políticas que, lejos de distribuir con “equidad” las “oportunidades educativas”, crean nuevas formas de discriminación y de subalternización (Campos, 2012; Bortot y Lara, 2019; Moreira, 2019).

Por otra parte, se observó que en Guatemala y México (en algunos municipios) interrumpieron el desarrollo del programa, poniendo de manifiesto, así, un proceso de discontinuidad. La discontinuidad de las políticas públicas educativas se relaciona con la fragmentación de acciones públicas, debido a los procesos sucesorios, articulaciones políticas y rupturas en el proceso de financiamiento de la educación. Por tanto, no fue posible identificar políticas de Estado que buscasen cambiar la realidad del niño y de sus familias, y que dieran lugar a cambios de otras normas o disposiciones preexistentes,

con incidencia en sectores más amplios de la sociedad (Oliveira, 2011), sino políticas de gobierno, ya sea en el ámbito nacional, estadual o municipal, con determinadas medidas y programas con los cuales se buscaba atender a las demandas de la agenda mundial/regional.

Se registró también, en los casos analizados, la flexibilización de la política por la cual el objetivo se mantuvo, así como los principales ejes, pero las estrategias de acción se modificaron. En Colombia, el programa, así como toda la política para la primera infancia, se orientó hacia alianzas con el sector privado. En Ecuador, el modelo lo implementó una agencia privada sostenida con financiamiento público, el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA), ya extinto y hoy transformado en una entidad de derecho público. Actualmente, en esos países, la coparticipación y corresponsabilidad del Estado y de la sociedad civil reposan sobre las políticas de atención a la infancia, en diferentes sectores y asociaciones civiles (Tinajero, 2010).

En el caso brasileño, el programa Primera Infancia Mejor (PIM) tuvo dos ejes centrales en su puesta en marcha: la descentralización y las alianzas público-privadas. La ley que instituyó el PIM⁵, indica, en su art. 3º, que el Programa:

46

[...] se implantará en todos los municipios con la colaboración de los sectores responsables por las áreas de educación, salud y asistencia social y de organizaciones no gubernamentales, de programas de orientación y apoyo a los padres con hijos de 0 a 3 años” (Estado do Rio Grande do Sul, 2006, p. 1).

En el art. 7º, la descentralización de la acción se señaló a partir de la garantía de su ejecución:

El PIM será ejecutado por los municipios o por organizaciones no gubernamentales mediante Pliego de Adhesión” (Estado do Rio Grande do Sul, 2006, p. 3).

La materialización de la agenda se hizo, predominantemente, por medio de la *policy transfer*, asegurada por la gobernanza facilitada, pues los Estados establecen intercambio de información y conocimientos, pero no son impelidos a transferir la política en su totalidad. Así, los Estados nacionales mantienen su soberanía adecuando los programas a sus leyes orgánicas y transfiriendo solo los aspectos que consideran ventajosos (Pereira *et al.*, 2018).

⁵ Actual Ley nº 14.594/2014

Las diferencias esenciales con relación al programa original cubano están en la puesta en marcha del programa. Por ejemplo, se constató que el foco estuviera en la familia y no en el niño, como se puso de manifiesto en el caso de Ecuador, así como la articulación e interrelación con diferentes sectores privados para la ejecución del programa, como se observó en Brasil y Ecuador.

Además de políticas de transferencia orientadas por los OI dentro del programa regional, se identificó la cooperación técnica en el planeamiento, la organización de material, la capacitación, la asesoría, la evaluación, actuando dentro de la gobernanza negociada y facilitada. En la implantación de las acciones intersectoriales, se observaron características de la gobernanza ampliada, realizada por medio del incentivo y de la atención, mediante los diversos acuerdos educativos, como las ONG, el Tercer Sector, asignación de partidas públicas y colaboración con el sector privado, como corrobora Pereira (2019) en un estudio realizado sobre la OCDE, cuyo principio de gobernanza presupone ampliar la:

[...] participación de sectores de la sociedad en la definición y ejecución de las políticas públicas [en las] que [...] se destacan los sectores privados, que pasan no solo a definir cuáles son las prioridades de los sistemas educativos, así como su contenido y la formación de los docentes, sino también la ejecución de políticas (p. 1.730).

47

Desde esa perspectiva, el Estado no es, necesariamente, aquel que concede financiamiento para el programa, papel asignado a las instituciones privadas, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil. De esa forma, se retira toda carga del gobierno siempre y cuando se ejerza su función descentralizadora y concentradora de políticas (Ferreira, Fonseca y Scaff, 2019). Para esa base de organización social, bastaría la mínima garantía de derechos provenientes del Estado nacional destinados a los más vulnerables.

Las políticas analizadas ponen en evidencia una convergencia de paradigmas de orden económico, como: descentralización, programas de bajo costo, atención no formal como alternativa a la escolar, agenda internacional, flexibilización, carácter compensatorio, alianzas público-privadas para la atención y discontinuidades en el desarrollo de la política.

4. Consideraciones finales

El estudio llevado a cabo nos permitió constatar que los OI actuaron como órganos de gobernanza regional en lo relativo a las políticas para la infancia en países de ALC. Que la Unesco y la Unicef adquirieron una

gran capacidad como agencias en la región, y esa intervención les hizo ser agentes de gobernanza para la educación de la infancia, que construyen, legitiman y operan las redes transnacionales y comunidades epistémicas para la educación; elaborando documentos de evaluación y acordando junto a los países metas y plazos; instituyendo programas internacionales con estrategias intersectoriales; reconociendo políticas de éxito y fomentando su transferencia a otros contextos políticos; certificando las políticas que comportan el reconocimiento por parte de una autoridad externa; apoyando, distinguiendo y legitimando las prácticas, como en el caso del modelo cubano; asesorando a los países en los procesos de difusión de políticas; realizando funciones operativas de asistencia y en la generación de ideas; financiando proyectos y subsidiando las asesorías.

La educación intersectorial se reveló como una estrategia de gobernanza en la que las experiencias de una comunidad educativa “ampliada” son vastamente puestas de relieve por los OI y absorbidas por los países, sirviéndose de su legitimidad y pericia en cuanto a la gobernanza transnacional de la Educación, como señalan Gorostiaga (2020) y Shiroma (2020). Las acciones priorizadas en el contexto analizado correspondieron a programas no formales y se organizaron por medio de la *policy transfer*, cuyo foco de gobernanza busca diversificar los actores sociales que actúan en el campo de las políticas públicas.

48

Estas nuevas formas de vinculación entre sociedad y Estado impactaron en la construcción prioritaria de políticas educativas y abordajes de reformas, que al cumplir el programa internacional de educación y pobreza para la infancia, expandieron las formas de atención y tuvieron en cuenta el área productiva futura de los niños y de sus familias. En definitiva, los países se apropiaron de esas acciones intersectoriales en sus políticas, flexibilizándolas en propuestas focales, locales, descentralizadas y, como se ha constatado, aunque marcadas por discontinuidades, a diferencia de la experiencia cubana cuyo programa se desarrolla de forma continua, registraron mejoras atendiendo a las necesidades y expectativas de la comunidad involucrada.

Bibliografía

- Ball, S. (2001). Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. *Currículo sem Fronteiras*, 1(2), 99-116.
- Ball, S. (2007). *Understanding private sector participation in public sector education*. Routledge: London.

- Ball, S. (2014). *Educação Global*. S. A.: novas redes de políticas e o imaginário neoliberal. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG.
- Blanco, R. y Umayahara, M. (2004). *Síntesis regional de indicadores de la primera infancia*. Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe OREALC/UNESCO.
- Bortot, C. (2018). *Atores e autores de políticas para a educação infantil de zero a três anos no Brasil: transformação do Estado e das suas relações com a sociedade civil* (2000-2015). 255f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Brasil.
- Bortot, C. y Lara, A. M. B. (2019). As políticas de Educação e Cuidados na Primeira Infância para a América Latina: intencionalidades e encaminhamentos na proposta da Unesco. *Revista Ibero-Americana de Estudos Em Educação*, 14, 1767-1781.
- Bulmer, S. y Padgett, S. (2004). Policy transfer in the European Union: an institutionalist perspective. *British Journal of Political Science*, 35, 103-126.
- Campos, R. F. (2012). “Política pequena” para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. *Revista Brasileira de Educação*, 17(49).
- Casassus, J. (2001). A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. *Cadernos de Pesquisa*, 114, 7-28.
- Casula, M (2017). Quem governa na governança (local)? Reflexões teóricas e evidências empíricas, *Revista de Administração Pública*, 51(6).
- Costa, M. O. (2019) Contrarreformas, Nova Gestão Pública e relações público-privadas: mapeando conceitos, tendências e influências na educação, *RBPAE*, 35(1), 159-179.
- Cowen, R. (2006). Acting comparatively upon the educational world: puzzles and possibilities. *Oxford Review of Education*, 32(5), 561-573.
- Cuba (1992). Ministerio de Educación. *Educa a tu hijo*. Programa para la familia dirigido al desarrollo integral del niño. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.
- Cuba. (2014). *Educación para todos*: Reporte de la Revisión Nacional de Educación para Todos al 2015 de la República de Cuba.
- Dolowitz, D. P. y Marsh, D. (2000). Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: an international journal of policy and administration*, 13(1), 5-24.
- Estado do Rio Grande do Sul. (2006). *Lei n. 12.544, de 03 de julho de 2006*. (Atualizada até a lei n. 14.594, de 28 de agosto de 2014). Institui o Programa Primeira Infância Melhor - PIM - e dá outras providências.
- Evans, M. y Davies, J. (1999). Understanding policy transfer: a multi-level, multi-disciplinary perspective. *Public Administration*, 77(2), 361-385.
- Ferreira, E. B., Fonseca, M. y Scaff, E. A. S. (2019). A interferência do Banco Mundial no ensino secundário brasileiro: experiências históricas e desafios atuais. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, 14(3), 1733-1749.
- Ferreiro, R. I., Gómez, A. M. S., Sterling, H. Y., Mórán, M. P. y Beltrán, M. T. B. (2011). *Educa a tu hijo: la experiencia cubana en la atención integral al desarrollo infantil en edades tempranas*. Mined/Unicef/Celep.

- Gómez, A. M. S. (2011). *La contextualización del Modelo de Atención Educativa no Institucional Cubano "Educa a tu Hijo" en Países Latinoamericanos*. UNICEF/OEI.
- Gómez, A. M. S., Morán, M. P y Beltrán, M. T. B. (2011). *El modelo de atención no institucional "Educa a tu hijo": su contextualización en países latino-americanos*. Editor Educación Cubana. Ministerio de Educación.
- Gorostiaga, J. (2020). ¿Hacia la regulación postburocrática de los sistemas educativos latinoamericanos? Un análisis del discurso de los organismos multilaterales de la región en el período 2012-2018. *Educar em Revista*, 36.
- Harvey, D. (2008). *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola.
- Hassenteufel, P., Benamouzig, D., Minonzio, J. y Robelet, M. (2017). Policy diffusion and translation: the case of evidence-based health agencies in Europe. *Novos estudos CEBRAP*, 36(1), 77-96.
- Ivo, A. B. L. (2002). Governabilidade e Governança na América Latina: teses e paradoxos. In: VII Congreso del CLAD, 2002, Lisboa. *VII Congreso del CLAD*, 1. 1-20.
- Kissler, L. y Heidemann, F.G. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, 40(3), 479-99.
- Krawczyk, N. (2019). A política educacional e seus desafios na pesquisa: o caso do Brasil. A política educacional e seus desafios na pesquisa: o caso do Brasil. *Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, 4, 1-9.
- López, N. y D'Alessandre, V. (2015). *Políticas públicas para la primera infancia en América Latina*. Reflexiones a 25 años de la ratificación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Disponible en <https://bit.ly/3ciqt5P>
- Moreira, J. A. S. (2019). Políticas para educação infantil e a agenda 2030 no Brasil Rev. *FAEEBA*, 28(54), 77-96.
- Oliveira, D. A. (2011). Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. *Educ. Soc.*, 32(115), 323-337.
- Onu. (2000). *Millennium Development Goals*. Disponível em: <https://bit.ly/3bsFn8A>.
- Pereira, R. da S. (2019). Proposições da OCDE para América Latina: o PISA como instrumento de padronização da educação. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, 14(3), 1717-1732.
- Pereira, A. E., Bernardo, G. J., Culpi, L. A. y Pessali, H. F. (2018). A governança facilitada no Mercosul: transferência de políticase integração nas áreas de educação, migração e saúde. *Revista de Administração Pública*, 52, 285-302.
- Porto de Oliveira, O. y Faria, C. A. P. (2017). Policy transfer, diffusion and circulation. Research Traditions and the state of the discipline in Brazil. *Novos Estudos Cebap*, 36(1), 13-32.
- Rhodes, A. W. (2012). Waves of governance. In: Levi-Faur, D. *The Oxford handbook of governance*, (pp. 33-48). Oxford: Oxford University Press.
- Robertson, S.L. y Dale, R. (2017). Comparing Policies in a Globalizing World: methodological reflections. *Educação & Realidade*, 42(3), 859-875.

- Robertson, S.L. y Verger, A. (2012). Governing Education Through Public Private Partnerships. In S. Robertson, K. Mundy, A. Verger & F. Menashy (ed.). *Public Private Partnerships in Education: New Actors and Modes of Governance in a Globalizing World*, (pp. 21-42). Cheltenham: Edward Elgar.
- Shiroma, E. (2020). Redes, experts e a internacionalização de políticas educacionais. *Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, 5, 1-22.
- Scaff, E. A. S. (2017). Estado, Mercado e Educação: Arranjos e tendências. *Revista Educação Unisinos*, 21, 146-154.
- Stone, D. (2004). Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. *Journal of European Public Policy*, 11(3), 545-566.
- Tinajero, A. R. (2010). *Ampliación de los servicios de desarrollo infantil temprano en Cuba – Programa Educa a Tu Hijo de Cuba: Estrategias y lecciones de su proceso de ampliación de cobertura*, Wolfensohn Center for Development, Documento de Trabajo 16. Washington, DC: Brookings Institution.
- Umayahara, M. (2004). *Coordinación Intersectorial de Políticas y Programas de la Primera Infancia: Experiencias en América Latina*. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe OREALC/UNESCO Santiago.
- Unesco (2000). *The Dakar Framework for Action*. Paris: Graphoprint
- Unesco (2001). *Declaración de Cochabamba*. PROMEDLAC VII, Cochabamba.
- Unesco (2002a). *Modelo de acompañamiento - apoyo, monitoreo y evaluación para América Latina y el Caribe*. Habana.
- Unesco (2002b). *Proyecto regional de educación para América Latina y el Caribe (PROLAC)*. La Habana: UNESDOC. Disponible en <https://bit.ly/2WjDEOW>
- Unesco (2004). *Estudio nacional sobre coordinación de programas para la primera infancia*. París: Unesco.
- Unesco (2007). *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo. Bases sólidas: Atención y educación de la Primera Infancia*. París: UNESCO. Unesco/OREALC: Paris.
- Unesco (2015). *Education for All 2000-2015: achievements and challenges*; EFA Global Monitoring Report.
- Unesco/Orealc. (2004a). *Participación de las familias en la Educación Infantil Latinoamericana*. Santiago, Chile.
- Unicef (1989). *Declaração Universal dos Direitos das Crianças*. Disponível em: <https://bit.ly/2AatMxl>
- Verger, A. y Normand, N. (2015). Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educação & Sociedade*, 36(32), 599-622.

Un marco analítico para la evaluación de la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos

Francisco López Rupérez ¹  

Isabel García García ¹  

Eva Expósito-Casas ²  

¹ Universidad Camilo José Cela (UCJC), España; ² Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España

Resumen. En el momento presente los sectores más informados de la sociedad dirigen su mirada hacia los sistemas de educación y formación con la esperanza de que éstos contribuyan a aportar una respuesta adaptativa a los desafíos del nuevo contexto histórico. A causa de tales desafíos personales, sociales y económicos, nunca como ahora la exigencia de acierto, en la definición y la implementación de las políticas educativas, había sido tan perentoria. El presente trabajo plantea la elaboración de un marco analítico para la evaluación de la calidad de la gobernanza educativa, mediante el desarrollo de un sistema de indicadores que reposa en un marco conceptual robusto, previamente definido. Este instrumento de diagnóstico ha sido refinado y validado mediante un procedimiento Delphi de tres rondas sucesivas y se ha estructurado finalmente en 6 dimensiones, 20 subdimensiones y 88 ítems. Un estudio exploratorio de aplicación de la herramienta al caso español ha permitido poner a prueba su fiabilidad. A partir de los resultados empíricos obtenidos del estudio Delphi, se analizan y discuten los criterios de calidad de la gobernanza educativa que han resultado ser más relevantes, y se extraen algunas conclusiones para la mejora de la educación.

Palabras clave: Gobernanza educativa; método Delphi; indicadores de calidad; evaluación.

Um marco analítico para a avaliação da qualidade da governança dos sistemas educacionais

Resumo. No momento presente, os setores mais informados da sociedade dirigem seu olhar para os sistemas de educação e de formação, com a esperança de que esses contribuam para dar uma resposta adaptável aos desafios do novo contexto histórico. Por causa desses desafios pessoais, sociais e econômicos, a exigência do acerto na definição e na implementação das políticas educacionais nunca tinha sido tão terminante como agora. O presente trabalho propõe a elaboração de um marco analítico para a avaliação da qualidade da governança da educação, através do desenvolvimento de um sistema de indicadores apoiado num mapa conceitual bem estruturado, previamente definido. Este instrumento de diagnóstico foi refinado e legitimado por meio do método Delphi de três rodadas sucessivas e finalmente foi estruturado em 6 dimensões, 20 subdimensões e 88 itens. Um estudo exploratório da ferramenta aplicado ao caso espanhol permitiu pôr à prova sua fiabilidade. A partir dos resultados empíricos obtidos do estudo Delphi, analisam-se e discutem-se os critérios de qualidade da governança educacional que foram mais relevantes, chegando a algumas conclusões para a melhoria da educação.

Palavras-chave: Governança educacional; método Delphi; indicadores de qualidade; avaliação.

An analytical framework for the evaluation of the quality of governance of education systems

Abstract. At the present time, the most well-informed sectors of society are turning their attention to education and training systems in the hope that these will contribute towards providing an adaptive response to the challenges of this new social and economic context. The need for wise choices, in terms of defining and implementing education policies, has never been so pressing. This research poses the production of an analytic framework to evaluate quality of educational governance at system level. For this, the development of a system of subjective indicators, resting on a robust previously defined conceptual framework, has been made. This system has been refined and validated by means of a three successive rounds Delphi procedure and has finally been structured into 6 dimensions, 20 subdimensions and 88 items. An exploratory study for applying the tool to the Spanish case enabled its reliability to be tested. On the basis, of the empirical results obtained, the quality criteria for educational governance that have turned out to be the most important are analysed and discussed, and conclusions are drawn on how education can be improved.

Keywords: Educational governance; Delphi method; quality indicators; evaluation.

1. Introducción

En el momento actual, una buena parte de los países del mundo está asistiendo y protagonizando una revolución tecnológica, social, económica y cultural sin precedentes en tan sólo una generación: una auténtica “mutación de civilización” (López Rupérez, 2001). En esta circunstancia, los sectores más informados de la sociedad dirigen su mirada hacia los sistemas de educación y formación con la esperanza de que contribuyan a aportar una respuesta adaptativa a los desafíos de este nuevo contexto histórico. A causa de tales desafíos, nunca como ahora la exigencia de acierto, en el ámbito de la definición y de la implementación de las políticas educativas, había sido tan perentoria, ni su reconocimiento tan extendido.

Este fenómeno no es exclusivo, en modo alguno, de los países más desarrollados, sino que se extiende a otros países de menor nivel de desarrollo cuyos dirigentes, con el apoyo de organismos multilaterales como la UNESCO, la OCDE o la OEI, han visto en la mejora de sus sistemas de educación y formación una palanca formidable de transformación social y económica. Así, en la edición de 2015 de PISA, diez países de Iberoamérica –incluyendo México, Chile y Colombia, miembros de la OCDE en la actualidad– participaron en esa evaluación internacional a gran escala. Y es que una aproximación transversal a las políticas educativas va ganado terreno en el mundo; o, dicho de otro modo, y como la propia OCDE ha postulado, una “globalización de las políticas” (Schleicher, 2018) avanza progresivamente.

Desde una aproximación multinivel, cabe subrayar la existencia de una abundante evidencia empírica, procedente de síntesis meta-analíticas (Hattie, 2003, 2009, 2017), sobre el impacto de la calidad del profesor en los resultados de los alumnos en el nivel *micro* propio del aula (nivel 1). Así mismo, se dispone de un cuerpo de evidencia suficientemente robusto que muestra el notable impacto del liderazgo de la dirección en el nivel *meso* o del centro educativo (nivel 2); impacto que se sitúa, en cuanto a magnitud, inmediatamente después del correspondiente al profesor (Leithwood *et al.*, 2004.; Leithwood *et al.*, 2012; Hallinger, 2014; Hanushek *et al.*, 2016; Pont Ferrer 2017; López Rupérez *et al.*, 2020). Sin embargo, no existe una estimación de la magnitud del impacto de la calidad de la gobernanza del sistema educativo en su conjunto (nivel 3) sobre los *outputs* de dicho sistema. Ello es así, entre otras razones, porque carecemos, por el momento, de instrumentos válidos y fiables para evaluar la calidad del liderazgo en ese nivel 3, o nivel *macro*. Sin embargo, incluso en los países más descentralizados en materia educativa, existe un cierto protagonismo del nivel 3 que, por su elevada posición jerárquica, propaga su influencia, como en cascada, en los niveles inferiores y puede generar avances sustantivos en la educación, en la economía y en la sociedad. Resulta a este respecto muy descriptivo el

caso de Finlandia en donde opera la máxima “dirección central, decisiones locales” (Lamb *et al.*, 2017). Trasponiendo el razonamiento de Hanushek *et al.* (2016) del nivel 2 hacia el nivel 3, cabe incluso conjeturar si la mejora de la calidad de la gobernanza¹ de los sistemas educativos, no podría acaso generar unos beneficios superiores a los que se obtienen por la mejora de la calidad del profesor o del director, probablemente por razones no de intensidad, pero sí de extensión; pura y simplemente porque afectaría a muchos más alumnos.

La investigación que aquí se presenta ha emprendido la tarea de elaborar un marco analítico para la evaluación de la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos que reposa en un sistema de indicadores subjetivos apoyado, a su vez, en un marco conceptual robusto, previamente definido. Este instrumento, que ha sido refinado y validado mediante un procedimiento Delphi de tres rondas sucesivas, se ha estructurado finalmente en 6 dimensiones, 20 subdimensiones y 88 ítems. Un estudio exploratorio de aplicación de la herramienta al caso español (López Rupérez *et al.*, 2017) ha permitido poner a prueba su fiabilidad.

En lo que sigue, se describe la metodología empleada en la elaboración de ese instrumento analítico de evaluación, se presentan los resultados empíricos obtenidos, se analizan y discuten los criterios de calidad de la gobernanza educativa que han resultado ser más relevantes, y se extraen algunas conclusiones para la mejora de la educación. La proximidad cultural del contexto español –propio de la elaboración de dicho instrumento– con respecto a la región iberoamericana, en general, e hispanoamericana, en particular, podría hacerlo útil para su aplicación en esta región o en alguno de sus países componentes.

2. Métodos

En lo que concierne a la metodología, es preciso distinguir dos procedimientos consecutivos, pero bien diferenciados entre sí, que han sido empleados en el presente estudio: por un lado, la elaboración de la versión inicial del cuestionario y sus bases conceptuales, y, por otro, la aplicación de un procedimiento Delphi para su refinamiento y validación.

¹ Se entiende aquí por gobernanza: “La capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas y desempeñar sus funciones”, (World Bank, 1994, p. xiv).

2.1 La elaboración de la versión inicial del cuestionario y sus bases conceptuales

La elaboración de la versión cero, o inicial, del cuestionario, se ha efectuado a partir de un conjunto de 6 categorías y 20 subcategorías de indicadores procedentes de un marco en el que se han integrado los criterios resultantes de tres análisis conceptuales diferentes: el que corresponde a la transposición al ámbito educativo de una perspectiva “clásica” sobre la gobernanza del sector público (A) (World Bank, 1994; Hewitt, 1998; United Nations, 2007; Fazekas *et al.*, 2012; OCDE, 2015); el derivado de la aplicación del paradigma de la complejidad a la gestión de los sistemas educativos (B) (López Rupérez, 1997, 2001; OECD/CERI, 2015; OECD, 2016) (“aproximación moderna”); y, finalmente, el asociado a una “gobernanza inteligente” (C) (López Rupérez *et al.*, 2017). Todos estos análisis se muestran sintéticamente, en forma de criterios de calidad de la gobernanza educativa, en las tablas 1, 2 y 3.

Aun cuando las tres perspectivas conceptuales citadas tienen fuentes de inspiración, en lo esencial, independientes, han aparecido algunos solapamientos inevitables entre ellas. Con el fin de identificar tales coincidencias, se ha señalado en cada una de las tres tablas citadas las relaciones existentes entre cada criterio de gobernanza propio de una aproximación determinada –clásica, moderna y de “gobernanza inteligente”– y los de las otras dos aproximaciones consideradas en el trabajo.

56

Tabla 1. Criterios principales de gobernanza en el sector público, desde una aproximación clásica, y su transposición al sector educativo

A. Aproximación clásica (criterios)	World Bank (1994)	Hewitt, C. (1998)	United Nations (2007)	Fazekas <i>et al.</i> (2012)	OCDE (2015)	Relacionado con el criterio
A1. Construcción de consensos y participación		X	X		X	B4 y B5
A2. Selección de responsables	X					
A3. Gestión eficiente de recursos	X		X			B6 y C1
A4. Desempeño de funciones			X			B6
A5. Regulación					X	B6
A6. Definición de prioridades			X	X		B3
A7. Rendición de cuentas				X		B2 y C1
A8. Capacidad de dirección				X		B3
A9. Transparencia			X			
A10. Responsabilidad			X			A7

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Criterios principales de gobernanza educativa desde una aproximación moderna que toma en consideración el paradigma de la complejidad

B. Aproximación moderna (criterios)	GCES (OECD/ CERI) (2015)	OECD (2016)	Relacionado con el criterio
B1. Construcción de capacidades	X	X	
B2. Rendición de cuentas	X	X	A7 y C1
B3. Visión estratégica	X	X	A6 y A8
B4. Enfoque holístico y multinivel	X	X	A1
B5. Flexible y adaptativa	X	X	A1 y C2
B6. Centrada en los procesos		X	A3, A4, A5, C3, C4 y C5
B7. Basada en la evidencia empírica y en la investigación		X	C1
B8. Concede importancia al nivel nacional	X		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3. Criterios principales de gobernanza educativa desde una concepción de “gobernanza inteligente”

C. Gobernanza inteligente (criterios)	López Rupérez et al. (2017)	Relacionado con el criterio
C1. Importancia del <i>feedback</i> y de la evaluación de las políticas	X	A3, A7, B2 y B7
C2. Respuestas adaptativas	X	B5
C3. Preocupada por la implementación	X	B6
C4. Con implicación personal de los responsables de alto nivel	X	B6
C5. Con involucración de los actores de niveles inferiores, especialmente de los docentes	X	B6
C6. Importancia del <i>feedback</i> y de la evaluación de las políticas	X	A3, A7, B2 y B7

Fuente: Elaboración propia.

Un análisis jerárquico sobre el conjunto de criterios enunciados en las citadas tablas y su posterior reclasificación ha permitido operativizar un marco conceptual integrado y razonablemente robusto mediante su traducción en el siguiente sistema de dimensiones y subdimensiones:

1. Gobernanza con un enfoque holístico y multinivel (B4)
 - 1.1 Toma en consideración la existencia de relaciones e interdependencias entre los diferentes niveles del sistema (individual, institucional y de gobierno) (B4).
 - 1.2 Preserva la importancia del nivel estatal (B8).
 - 1.3 Busca el consenso (A1).
 - 1.4 Promueve la participación de los actores de niveles inferiores, principalmente del personal docente (A1 y C5).
2. Gobernanza con capacidad de dirección (A8)
 - 2.1 Dispone de una visión estratégica (B3).
 - 2.2 Establece con claridad las prioridades (A6).
 - 2.3 Concede mucha importancia a la selección de los responsables de las políticas (A2).
 - 2.4 Comporta una fuerte implicación personal de los responsables de las políticas con los procesos de mejora (C4).
3. Gobernanza centrada en los procesos (B6)
 - 3.1 Realiza una gestión eficiente de los recursos (A3).
 - 3.2 Ejerce correctamente sus funciones principales (A4).
 - 3.3 Elabora una regulación apropiada y de calidad (A5).
 - 3.4 Otorga mucha importancia a la implementación (C3).
4. Gobernanza basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación (B7)
 - 4.1 Es flexible y adaptativa (B5 y C2).
 - 4.2 Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas (B7).
 - 4.3 Otorga mucha importancia al *feedback* (C1).
 - 4.4 Evalúa el impacto de las políticas (C1).
5. Gobernanza basada en la construcción de capacidades (B1)
 - 5.1 Establece diferentes fórmulas para compartir con los actores principales el conocimiento sobre las políticas y sobre su implementación (B1).
 - 5.2 Ayuda a los actores principales a adquirir e utilizar información relevante para el éxito en la implementación de las políticas (B1).
6. Gobernanza vinculada a la rendición de cuentas (A7 y B2)
 - 6.1 Concede una gran importancia a la transparencia (A9).
 - 6.2 Establece mecanismos de responsabilidad (A10).

2.2 El procedimiento Delphi

La técnica Delphi (Landeta, 1999; Hasson *et al.*, 2000; Varela Ruiz *et al.*, 2012; Linstone *et al.*, 2012) ha sido ampliamente utilizada en investigaciones en el área de la salud (Uphoff *et al.*, 2012) y particularmente en la elaboración de indicadores de calidad asistencial (Boulkedid, 2011). En el ámbito de los indicadores de calidad educativa se ha empleado, asimismo, en el área de la gestión de las instituciones de educación superior y, en particular, en la definición de indicadores de gobernanza universitaria (Ngoc Quyen, 2014). Sin embargo, no hemos encontrado en la literatura especializada referencias previas relativas al empleo de dicha técnica de consulta iterativa para la identificación de indicadores de calidad de la gobernanza de los sistemas educativos.

2.2.1 La selección del panel de expertos

La selección del panel de expertos ha sido efectuada atendiendo a criterios tanto cuantitativos como cualitativos. En relación con los primeros, se ha tomado en consideración la minimización del “error medio grupal” (Landeta 1999). No se ha recurrido a un número excesivo de componentes del panel, con el fin de evitar que se complicara notablemente la gestión del proceso sin producirse una reducción apreciable de dicho error. De conformidad con tales criterios, se ha fijado en 21 el número de expertos del panel.

En relación con los criterios cualitativos, se ha optado por asegurar en el panel la representación de tres grupos de actores principales directamente concernidos por la calidad de la gobernanza: los responsables políticos –tanto en el nivel estatal como en el regional–, los investigadores, y los directores escolares de centros públicos de educación secundaria. Estos tres grupos de actores relevantes aportan visiones desde planos diferentes sobre la calidad de la gobernanza y sobre sus claves fundamentales. (Véase la tabla 4). De acuerdo con las recomendaciones recogidas en la literatura (Landeta 1999), la heterogeneidad del panel puede dar mejores resultados que la homogeneidad, particularmente, como es el caso, cuando existe una pluralidad de actores implicados de distinta naturaleza. Además, esta participación plural puede mejorar la credibilidad y la aceptación, por parte de sus destinatarios, del sistema de indicadores resultante del estudio Delphi (Boulkedid, 2011).

Tabla 4. Características del panel de expertos

Grupo	Perfil	Edad media (años)
Exaltos cargos de Educación	Tres exsecretarios generales de Educación del Gobierno central (viceministros), un exsecretario general autonómico, un director general del Gobierno central y dos directores generales de Comunidades Autónomas	63,7
Profesores de Universidad	Siete profesores universitarios con amplia experiencia docente e investigadora de cinco universidades españolas	56,1
Directores o exdirectores de Instituto de Educación Secundaria	Cuatro directores en ejercicio y tres exdirectores, de cuatro Comunidades Autónomas, con amplia experiencia tanto en el ámbito de la acción como en el de la reflexión sobre la práctica de la dirección escolar	58,3

Fuente: Elaboración propia.

2.2.2 La información inicial

De forma previa al desarrollo de la ronda 1, se ha puesto a disposición de los miembros del panel toda la documentación necesaria para la participación en el estudio:

- Una breve descripción de la técnica Delphi.
- Información procedente de los coordinadores del estudio y relativa a las bases conceptuales del conjunto de dimensiones y subdimensiones del sistema indicadores previamente definido.
- Los criterios de selección del panel.
- El cuestionario digital con espacios para los comentarios y las reflexiones, con la posibilidad de añadir nuevos indicadores.
- Unas breves pero claras indicaciones de uso.

2.2.3 El feedback

El *feedback* a los miembros del panel, al terminar cada ronda, ha sido de tipo tanto cualitativo como cuantitativo. El “*feedback* cualitativo” ha supuesto el envío a todos los expertos, tras cada ronda, de un resumen común, en forma anónima, de los comentarios efectuados por ellos mismos y, en algún caso, por los coordinadores del estudio. Ello ha permitido corregir ítems o incluso incorporar al cuestionario otros nuevos, así como evidenciar posiciones individuales ante el grupo de los distintos expertos con vistas a la ronda siguiente para aquellos ítems objeto de valoración. El “*feedback* cuantitativo” ha consistido en proporcionar, para cada ítem de la versión del cuestionario correspondiente a cada ronda, dos parámetros –la media (M) y

el coeficiente de variación intercuartil (CVI)– que reflejan el grado de importancia y el nivel de consenso, respectivamente, y expresan numéricamente la opinión del grupo en cada ronda para cada uno de los ítems sometidos a la valoración de los expertos del panel.

2.2.4 Los niveles de importancia

Se han calculado los niveles de importancia atribuibles a las diferentes categorías y subcategorías, a partir de los resultados definitivos mediante los valores de las medias de acuerdo con la escala de Likert empleada [nada importante (0), poco importante (1), relativamente importante (2), muy importante (3), extremadamente importante (4)].

2.2.5 El grado de consenso

Se ha elegido como parámetro que expresa el grado de convergencia o de consenso entre las puntuaciones de los expertos el Coeficiente de Variación Intercuartil (CVI) (Bonett, 2006; Ngoc Quyen, 2014), definido como: $CVI = (Q3 - Q1) / (Q3 + Q1)$, donde Q1 se corresponde con el percentil 25 y Q3 con el percentil 75.

En cuanto al parámetro de estabilidad, que refleja la no variación significativa de la opinión de los expertos entre dos rondas sucesivas, se ha ignorado en este caso, de acuerdo con el criterio de Landeta (1999), según el cual “si hay consenso debe haber estabilidad, pero la existencia de estabilidad no implica que se haya alcanzado el consenso” (p. 91).

2.2.6 El número de rondas realizadas

El número de rondas se ha determinado de modo que se logaran niveles satisfactorios tanto de importancia como de consenso. Así, se ha fijado $M = 3$ como el valor umbral por encima del cual se considera suficiente la valoración de la importancia del ítem ($0 \leq M \leq 4$); y $CVI = 0,2$ como el valor umbral por debajo del cual se considera que existe consenso ($0 \leq CVI \leq 1$).

Los indicadores que en cualquiera de las rondas lograron ambos estándares fueron dados por buenos y apartados del proceso de valoración en la siguiente, salvo en aquellos casos en los cuales las recomendaciones de los expertos suponían la modificación del ítem y la introducción de algún cambio sustantivo en la redacción; en tales supuestos la nueva redacción fue sometida a valoración en la ronda siguiente. Por otra parte, aquellos ítems que, bien en su redacción inicial o en su versión enriquecida, no consiguieron alcanzar ambos estándares de importancia y de consenso fueron excluidos del sistema. La aplicación de tales criterios ha llevado a la aplicación de tres rondas de consultas al panel de expertos.

3. Resultados

3.1 Evolución cuantitativa del proceso DELPHI

En la primera ronda, no fue rechazado ninguno de los 66 ítems que configuraban la versión cero, o inicial, del cuestionario, lo que refuerza la validez del punto de partida. No obstante, 39 requirieron, a juicio de algún miembro del panel, pequeñas mejoras en la redacción, 6 fueron aceptados con cambios sustantivos y valorados en la siguiente ronda y fueron añadidos 38 nuevos ítems, aunque sin alterar el marco de categorías y de subcategorías previamente establecido. A este respecto, cabe aclarar que los miembros del panel tuvieron ocasión de hacerlo en esta primera ronda.

En la segunda ronda, de los 104 ítems que constituían la nueva versión del cuestionario (versión 1), 30 requirieron, a juicio de algún miembro del panel, pequeñas mejoras en la redacción y otros 40 se sumaron a los 20 de la ronda anterior y no requirieron valoración por parte de los expertos en la ronda siguiente. Sin embargo, 1 ítem supuso modificaciones que sí requirieron una nueva valoración por parte del panel, 12 ítems fueron rechazados de entre las nuevas aportaciones y fueron aceptados 2 nuevos más.

62

En la tercera ronda, los 93 ítems de la ronda anterior (versión 2 del cuestionario) fueron aceptados por haber alcanzado los umbrales de importancia y de consenso previamente definidos. No obstante, un análisis pormenorizado de redundancias, efectuado por el equipo coordinador, llevó consigo la eliminación de otros 5 ítems, quedando el cuestionario, en su versión final (versión 3), compuesto por 88 ítems cuyo detalle se presenta en el anexo. La tabla 5 muestra un resumen cuantitativo de la evolución del cuestionario a lo largo de las tres rondas que configuraron el proceso Delphi.

3.2 Niveles de importancia, pesos y grados de consenso

En la tabla 6 se muestran los valores de M. Tanto en el caso de las dimensiones como en el de las subdimensiones, el valor de M recoge el promedio² de las valoraciones simples (ítems) según la escala de Likert antes referida. Todos los valores sobrepasan, obviamente, el valor umbral fijado en 3 puntos, pero destacan con valores medios iguales o superiores a 3,5 –sobre un máximo de 4 puntos– 8 de las 20 subcategorías (2.2, 2.3, 3.1, 4.2, 4.4, 5.1, 6.1 y 6.2) y 4 de las 6 categorías (2, 3, 5 y 6) (Tabla 6).

² Se ha optado por la media al contar con una variable cuasi-cuantitativa con 5 niveles de respuesta.

Tabla 5. Resumen cuantitativo de la evolución del proceso Delphi

	Versión inicial	Ronda 1	Ronda 2	Ronda 3	Versión final
Número de ítems aceptados sin cambios en su redacción		20	60	90	93
Número de ítems aceptados con ligeros cambios en su redacción que no requieren una nueva valoración		39	30	0	
Número de ítems aceptados con cambios sustantivos en su redacción que sí requieren una nueva valoración		6	1	3	
Número de ítems que se han cambiado de ubicación con relación a las subcategorías		1	0	0	
Número de ítems rechazados		0	(12)	0	(5)
Número de ítems completamente nuevos		38	2	0	
Total del número de ítems del cuestionario	66	104	93	93	88

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6. Niveles de importancia, pesos y grados de consenso para los indicadores de calidad de la gobernanza del sistema educativo establecidos por el grupo de expertos, agrupados por dimensiones y subdimensiones

	Importancia (M, de 0 a 4)	Peso (P, %)	Consenso (CVI, de 0 a 1)
1. Gobernanza con un enfoque holístico y multinivel	3,38	16,2%	0,14
1.1. Toma en consideración la existencia de relaciones e interdependencias entre los diferentes niveles del sistema (individual, escolar y gubernamental)	3,34	26,0%	0,14
1.2. Preserva la importancia del nivel estatal	3,38	21,0%	0,14
1.3. Busca el consenso posible	3,45	21,5%	0,14
1.4. Promueve la participación de los actores de niveles inferiores, principalmente del personal docente	3,37	31,5%	0,14
2. Gobernanza con capacidad de dirección	3,52	16,8%	0,12
2.1. Dispone de una visión estratégica	3,43	21,6%	0,15
2.2. Establece con claridad las prioridades	3,51	38,9%	0,12
2.3. Concede mucha importancia a la selección de los responsables de las políticas	3,70	17,5%	0,05
2.4. Comporta una fuerte implicación personal de los responsables de las políticas con los procesos de mejora	3,48	22,0%	0,14

	Importancia (M, de 0 a 4)	Peso (P, %)	Consenso (CVI, de 0 a 1)
3. Gobernanza centrada en los procesos	3,50	16,7%	0,12
3.1. Ejerce correctamente sus funciones principales	3,63	33,0%	0,07
3.2. Realiza una gestión eficiente de los recursos	3,40	26,5%	0,14
3.3. Elabora una regulación apropiada y de calidad	3,44	22,4%	0,14
3.4 Otorga mucha importancia a la implementación	3,48	18,1%	0,14
4. Gobernanza basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación	3,42	16,3%	0,14
4.1. Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas	3,33	30,0%	0,14
4.2. Es flexible y adaptativa	3,50	23,6%	0,14
4.3. Otorga mucha importancia al feedback	3,33	22,5%	0,14
4.4. Evalúa el impacto de las políticas	3,53	23,9%	0,14
5. Gobernanza basada en la construcción de capacidades	3,50	16,7%	0,14
5.1. Establece diferentes fórmulas para compartir con los actores principales el conocimiento sobre las políticas y sobre su implementación	3,58	58,4%	0,14
5.2. Ayuda a los actores principales a adquirir y a utilizar información relevante, a su nivel, para el éxito en la implementación de las políticas	3,40	41,6%	0,14
6. Gobernanza vinculada a la rendición de cuentas	3,60	17,2%	0,12
6.1. Concede una gran importancia a la transparencia	3,53	43,5%	0,14
6.2. Establece mecanismos de responsabilidad	3,66	56,5%	0,09

Fuente: Elaboración propia.

En lo que concierne a los pesos, que se muestran también en la misma tabla, se expresan en términos relativos o de porcentajes de suma 100 para el conjunto de las subdimensiones de una dimensión dada, y también para el conjunto de las seis dimensiones o categorías establecidas. Por su propia definición, dan cuenta de la importancia relativa que el panel de expertos ha atribuido a las diferentes subdimensiones dentro de una dimensión dada, y a cada una de esas seis dimensiones constitutivas del modelo de evaluación que se deriva del marco conceptual.

Cabe destacar la relativa homogeneidad de los pesos de las categorías, pues se distancian poco del valor 16,7% que supondría la total igualdad. No obstante, destaca a este respecto la categoría 6 “Gobernanza vinculada a la rendición de cuentas”, con un peso de 17,2%.

En cuanto a las subcategorías, y a la vista del análisis de los pesos, el juicio de los expertos ha situado en la cúspide de los indicadores o criterios de calidad de la gobernanza de un sistema educativo moderno –con el peso máximo dentro de cada subcategoría– los siguientes rasgos característicos:

- 1.4. Promueve la participación.
- 2.2. Establece con claridad las prioridades.
- 3.1. Ejerce correctamente sus funciones principales.
- 4.1. Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas.
- 5.1. Establece diferentes fórmulas para compartir con los actores principales el conocimiento sobre las políticas y sobre su implementación.
- 6.2. Establece mecanismos de responsabilidad.

En la tabla 6 se presentan, asimismo, los niveles finales de consenso medido a través del CVI, indicador que es tanto menor cuanto mayor es aquel. Aun cuando todas las subcategorías presentan un grado de consenso promedio elevado –como corresponde al proceso Delphi previo al que fue sometido el cuestionario– destacan, en particular, las subcategorías: “2.3. Concede mucha importancia a la selección de los responsables de las políticas” (CVI = 0,05), “3.1. Ejerce correctamente sus funciones principales” (CVI = 0,07) y “6.2. Establece mecanismos de responsabilidad” (CVI = 0,09).

65

Si se incrementa aún más el nivel de exigencia en la selección de criterios y se exige de las subcategorías, no sólo un elevado peso sino también un muy alto consenso (CVI < 0,1), resulta esta terna de rasgos prioritarios:

- 2.3. Concede mucha importancia a la selección de los responsables de las políticas.
- 3.1. Ejerce correctamente sus funciones principales.
- 6.2. Establece mecanismos de responsabilidad.

De este primer análisis deriva un código de conducta para los responsables políticos –de carácter normativo– sencillo en su formulación, pero de apreciable interés para mejorar la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos.

3.3 Fiabilidad y validez del instrumento

3.3.1 Fiabilidad

Un estudio exploratorio posterior sobre la calidad de la gobernanza del sistema educativo español realizado por el panel de expertos, utilizando el instrumento de diagnóstico antes descrito, ha permitido entre otras cosas evaluar su fiabilidad (consistencia interna), medida mediante el alfa de Cronbach, para cada una de sus seis dimensiones. La tabla 7 muestra los resultados correspondientes. Como puede apreciarse en dicha tabla, nos encontramos ante extraordinarios valores de fiabilidad en el análisis desagregado por dimensiones, ya que los valores del estadístico alfa de Cronbach oscilan entre un 0,92, obtenido para la dimensión 5, y un 0,98 para la dimensión 3.

Tabla 7. Análisis de fiabilidad (consistencia interna) del instrumento de evaluación para cada una de las seis dimensiones que lo configuran

	Alfa de Cronbach	Número de elementos
Dimensión 1. Gobernanza con un enfoque holístico multinivel	0,963	19
Dimensión 2. Gobernanza con capacidad de dirección	0,974	18
Dimensión 3. Gobernanza centrada en los procesos	0,978	22
Dimensión 4. Gobernanza basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación	0,965	13
Dimensión 5. Gobernanza basada en la construcción de capacidades	0,933	7
Dimensión 6. Gobernanza vinculada a la rendición de cuentas	0,959	9

Fuente: Elaboración propia.

3.3.2 Validez

En el contexto conceptual de la evaluación, el término validez hace referencia a la conveniencia y utilidad de una prueba para un propósito particular. Entre las cinco formas de evidencias de validez establecidas por los *Standards for Educational and Psychological Testing* de la American Educational Research Association (2014), se encuentra la evidencia de validez basada en el contenido del test. Los resultados analizados anteriormente, así como la conceptualización previa, aportan evidencias de validez de contenido suficientes como para amparar la adecuación del instrumento propuesto a la finalidad que se pretende.

4. Discusión

La aplicación del método Delphi en la elaboración de un cuestionario para la evaluación de sistemas educativos ha tenido un triple propósito: validación del marco conceptual, refinamiento del correspondiente cuestionario y enriquecimiento del mismo.

A pesar de que el panel de expertos tenía la posibilidad de añadir ítems correspondientes a subdimensiones o incluso a dimensiones de la calidad de la gobernanza educativa, complementarias a las previamente definidas, lo cierto es los 40 ítems nuevos aportados por el panel en el proceso Delphi estuvieron enmarcados todos ellos en esa estructura conceptual inicial de conjunto. Ello proporciona una validación empírica del marco que va más allá de la que se deriva de su propio método de construcción y por tanto la refuerza. Resulta coherente con lo anterior el hecho de que el 40% de las subcategorías y el 66,7% de las categorías hayan alcanzado un valor de M igual superior a 3,5 puntos sobre 4.

Cabe, asimismo, señalar la intensidad de la participación de los expertos en el proceso de consulta. Ello se ha reflejado en la producción de un total de 258 comentarios a lo largo de las tres rondas del proceso Delphi (80 comentarios en la primera ronda, 155 en la segunda ronda y 23 comentarios en la tercera ronda). Además, y sobre una cifra de partida de 66 ítems, el panel ha aportado otros 40 más. De ese volumen total de 106 ítems han resistido, finalmente, el proceso iterativo de selección 88. A la vista de estos datos, cabe afirmar que se han hecho efectivos tanto los mecanismos de refinamiento, propios del Delphi, como los de enriquecimiento del cuestionario, lo cual resulta coherente con la elevada competencia profesional de los 21 componentes del panel de expertos y con un grado de implicación personal en el proceso no inferior.

Más allá de los anteriores subrayados, procede destacar la decantación de todo el esfuerzo analítico en una selección, efectuada sobre una base empírica, de seis subdimensiones que aluden a otros tantos rasgos fundamentales de una buena gobernanza en el nivel macro de los sistemas educativos. A continuación, se enuncian esos seis rasgos reordenados en un orden conceptual de generalidad decreciente (Tabla 6).

El rasgo (1) “Ejerce correctamente sus funciones principales” (subdimensión 3.1) posee un alto nivel de generalidad que, aun a pesar de haber sido definido en el proceso de elaboración de un modo independiente al de los seis rasgos subsiguientes, converge con ellos en el sentido de que

éstos pueden ser considerados como concreciones de aquel. La valoración de los expertos ha permitido, al parecer, alumbrar un constructo con una elevada coherencia interna.

Aun cuando, en la práctica, sea ignorado frecuentemente como rasgo esencial de una gobernanza de calidad de los sistemas educativos, un enfoque basado en prioridades –rasgo (2) “Establece con claridad las prioridades” (subdimensión 2.2)– constituye una cuestión esencial para todo tipo de organizaciones y, en particular, para la gestión de los sistemas organizacionales altamente complejos como lo son los sistemas de educación y de formación. Pero no sólo se trata de adoptar esta clase de enfoques, sino de hacerlo del modo más efectivo posible. Y para conducirse con alguna garantía de éxito en este tipo de entornos conviene tomar en consideración la advertencia, atribuida a Jacques Delors, según la cual “no es posible tener ciento cincuenta prioridades”³.

En este punto, merece la pena traer a colación el llamado “principio de Pareto”, o “ley universal de las prioridades”, que en su versión original –en cuanto a la eficacia de los factores que operan sobre sistemas sociales complejos– establece: “Pocos vitales, muchos triviales”. Esa formulación del sociólogo y economista italiano Wilfredo Pareto (1848–1923), fue reformulada por Joseph Juran (1904–2008) en la década de los cincuenta del pasado siglo y aplicada al mundo de la calidad en la gestión de las organizaciones bajo la conocida “regla 20-80”. Dicha regla, de naturaleza empírica, sostiene que el 20 por ciento de las causas, *inputs* o esfuerzos explica el 80 por ciento de los efectos, *outputs* o recompensas (Koch, 1998).

Aplicado lo anterior a la gobernanza de los sistemas educativos, no se trata de dispersar los esfuerzos en mil y una medidas cuyo impacto real sobre los *outputs* del sistema es pequeño, o incluso insignificante, sino de identificar primero ese grupo relativamente reducido de factores críticos, cuyo impacto sobre la mejora de los resultados escolares es máximo, y, a continuación, centrar sobre él las políticas educativas correspondientes.

Es claro que, en la gobernanza de los sistemas educativos, resulta imprescindible dejar a un lado las orientaciones cortoplacistas, los planteamientos oportunistas y las posiciones corporativistas en beneficio de los intereses generales. Y en esta tarea, el rasgo (4) “Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas” (subdimensión 4.1) viene al auxilio del (2) “Establece con claridad las prioridades” para hacerlo más efectivo.

³ Comentario oral de Felipe González Márquez, expresidente del gobierno español.

A lo largo de las últimas tres décadas se ha ido generando, en el ámbito internacional, bastante evidencia empírica sobre el impacto de las políticas y los factores que podrían explicar, en mayor medida, los buenos resultados escolares de los alumnos. Pero quizás sea el trabajo de meta-síntesis de John Hattie (2008) –efectuado sobre más de 800 meta-análisis– el más ambicioso a la hora de identificar factores asociados, en un mayor grado, con las cifras de rendimiento escolar o que expliquen su varianza. Otros meta-análisis amplios, centrados en grupos concretos de políticas, están asimismo disponibles (Robinson 2009; López López 2014; Castro *et al.* 2015). Sin ignorar las limitaciones que presentan los enfoques correlacionales a la hora de establecer, sin ambigüedad, relaciones causales (Pawson, 2006), se trata de que los responsables políticos aseguren una aplicación ordenada y sistemática del antes referido rasgo (4). Algunos países, como es el caso de Nueva Zelanda a través de su proyecto BES (*Best Evidence Synthesis*), hace al menos una década que iniciaron este camino. Ese movimiento de globalización de las políticas, antes referido, no resulta independiente del proceso internacional acelerado de generación de evidencias (Hallinger, 2014).

El rasgo (3) “Establece mecanismos de responsabilidad” (subdimensión 6.2) es complementado por la subdimensión 2.3 “Concede mucha importancia a la selección de los responsables de las políticas”, subdimensión que goza de un elevado consenso. Los mecanismos de selección de los responsables políticos constituyen la *conditio sine qua non* de la calidad de la gobernanza, en general, y de la educativa en particular. Sin embargo, la evolución de la dinámica de los partidos políticos en los países desarrollados, por un lado, y la proliferación de niveles de decisión asociados a los frecuentes procesos de descentralización política y administrativa, por otro, están llevando consigo, en algunos casos, una relajación extrema en cuanto a las exigencias de idoneidad para cubrir los puestos decisorios en materia de gobernanza. Por lo general, el incumplimiento de este criterio de calidad de la gobernanza suele acompañarse de una falta de interés por los mecanismos de responsabilidad, o de rendición de cuentas, por los resultados obtenidos. De este modo, los déficits en cuanto al primero de estos dos criterios se ven amplificados por los efectos deletéreos del incumplimiento del segundo, con lo cual los sistemas educativos corren el riesgo de acomodarse a lo que se conoce como “calidad de supervivencia”, esto es, la calidad mínima imprescindible para asegurar la supervivencia individual o social.

Finalmente, los rasgos (5) “Promueve la participación” (subdimensión 1.4) y (6) “Establece diferentes fórmulas para compartir con los actores principales el conocimiento sobre las políticas y sobre su implementación” (subdimensión 5.1) convergen con ese hallazgo feliz de Ben Levin (2010) que concluye en que las reformas educativas no podrán tener éxito sin com-

prometer la mente de los protagonistas y sus corazones. Esa conclusión de Levin, –en particular, la dimensión emocional del liderazgo de las reformas educativas–, basada en una amplia experiencia, está teniendo una apoyatura empírica en la investigación básica de naturaleza neurocientífica sobre el liderazgo de las personas en el seno de las organizaciones, o “liderazgo transformacional” (Wang, 2019). La participación de los actores, si es conducida de una forma adecuada, estimulará la adhesión a las reformas educativas de buena parte de ellos, actuando primordialmente –aunque no sólo– sobre sus “corazones”. Por otro lado, el hecho de compartir el conocimiento experto, en el que se apoyan las reformas, con los destinatarios de las mismas es una manera de, operando sobre sus mentes, promover su alineamiento con los objetivos de dichas reformas y con las correspondientes políticas. No obstante lo anterior, esta distinción nítida entre emoción y cognición sabemos que es tan sólo una ilusión analítica, pues nuestro cerebro las integra en unos bucles causales de interacción que las debilitan o fortalecen recíprocamente, tal y como la neurociencia se ha encargado de evidenciar (Hinton *et al.*, 2008; Fuster, 2012, 2013).

70

Referencias

- American Psychological Association, National Council on Measurement in Education, & American Educational Research Association (2014). *Standards for educational and psychological testing*. Washington, DC: American Educational Research Association.
- Bonett, D. G. (2006). Confidence interval for a coefficient of quartile variation”. *Computational Statistics and Data Analysis*, 50(11), 2953-2957. <https://doi.org/10.1016/j.csda.2005.05.00>.
- Boulkedid, R., Abdoul, H., Loustau M., Sibony, O. & Alverti, C. (2011). Using and reporting the Delphi Method for Selecting Healthcare Quality Indicators: A Systematic Review. *PLOS ONE* 6(6) e 20476. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0020476>.
- Castro, M., Expósito-Casas, E., López-Martín, E., Lizasoain, L., Navarro-Asencio, E. & Gaviria, J. L. (2015). Parental involvement on student academic achievement: A meta-analysis. *Educational Research Review*, 14, 33-46.
- Fazekas, M. & Tracey, B. (2012). Exploring the Complex Interaction Between Governance and knowledge in Education. *OECD Education Working Papers*, 67, OECD Publishing. Doi: 10.1787/5k9flcx2l340-en
- Fuster, J. (2012). “Entrevista”. *Participación educativa*. Segunda época, 1(1), 29-31. Recuperado de <https://bit.ly/2x96IDX>
- Fuster, J. (2013). *The neuroscience of freedom and creativity. Our predictive brain*. Padstow, Cornwall: Cambridge University Press.
- Hallinger, P. (2014). Reviewing reviews of research in education leadership: An empirical assessment. *Educational Administration Quarterly*, 50(4), 539-576. First published date: October-23-2013. <https://doi.org/10.1177/0013161X13506594>.

- Hanushek, E. A., Rivkin, S.G. & Schiman, J. C. (2016). Dynamic effects of teacher turnover on the quality of instruction. *Economics of Education Review*, 55, 132-148.
- Hasson, F., Keeney, S. & McKenna, H. (2000). Research guidelines for the Delphi survey technique. *J. Adv. Nurs.* 32, 1008-1015.
- Hattie, J. (2003). Teachers Make a Difference: What is the research evidence? *Australian Council for Educational Research Annual Conference on: Building Teacher Quality*. October 2003. pp 1-17. Recuperado de <https://bit.ly/2Xftq2p>
- Hattie, J. (2008). *Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement*. Abingdon: Routledge.
- Hattie, J. (2017). *“Aprendizaje visible” para profesores. Maximizando el impacto del aprendizaje*. Madrid: Paraninfo.
- Hewitt de Alcántara, C. (1998). Uses and Abuses of the Concept of Governance. *International Social. Science Journal*, 50(1): 105-113.
- Hinton, Ch., Miyamoto, K. & della Chiesa, B. (2008): Brain Research, Learning and Emotions: implications for education research, policy and practice. *European Journal of Education*, 43(1), 87-103.
- Kaufman, D., Kraay, A., & Zoido-Lobato, P. (2000). Governance matters: From measurement to action. *Finance and Development*, 37(2), 10-13.
- Koch, R. (1998). *The 80/20 Principle. The Secret of Achieving More with Less*. London: Nicholas Brealey Publishing. Recuperado de <https://bit.ly/2xU5PtC>
- Lamb, S., Maire, Q. & Doecke, E. (2017). *Key Skills for the 21st Century: an evidence-based review*. Sidney: NSW Government. Recuperado de <https://bit.ly/2Vbfg6>
- Landeta, J. (1999). *El método Delphi. Una técnica de previsión para la incertidumbre*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Leithwood, K., Seashore, K., Anderson, S. & Wahlstrom, K. (2004). *How leadership influences student learning*. New York: The Wallace Foundation. Recuperado de <https://bit.ly/2XkcUhb>
- Leithwood, K. & Louis, K.S. (2012). *Linking leadership to student learning*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Levin, B. (2010). Governments and education reforms: some lessons from the last 50 years. *Journal of Education Policy*, 25(6), 737-747.
- Linstone, H. A. & Turroff, M. (2002). *The Delphi method: Techniques and Applications*. H. A. Linstone (Ed.). Recuperado de <https://bit.ly/2JIJtxB>.
- López López, E. (2014). El mastery learning a la luz de la investigación educativa. *Participación Educativa*, segunda época, 3(5), Recuperado de <https://bit.ly/3cOGHzQ>.
- López Rupérez, F. (1997). Complejidad y Educación. *Revista Española de Pedagogía*, 206, 103-112
- López Rupérez, F. (2001). *Preparar el futuro. La educación ante los desafíos de la globalización*. La Muralla. Madrid.

- López Rupérez, F., García García, I. & Expósito Casas, E. (2017). *La calidad de la gobernanza del sistema educativo español. Un estudio empírico*. Universidad Camilo José Cela. Madrid. Recuperado de <https://bit.ly/2RfmgqX>
- López Rupérez, F., García García, I. & Expósito Casas, E. (2020). School Leadership in Spain. Evidence from PISA 2015 assessment and Recommendations. *Leadership and Policy in School*. (en prensa).
- Ngoc Quyen, D. T. (2014). Developing university governance indicators and their weighting system using a modified Delphi method. *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 141, 828-833. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.05.144>.
- OCDE (2015). *Política educativa en perspectiva. Hacer posibles las reformas*. OCDE-Santillana. Madrid.
- OECD (2016). *Governing Education in a Complex World*. Educational Research and Innovation, OECD Publishing: Paris.
- OECD/CERI (2015). *Governing Complex Education Systems (GCES)*. Recuperado de <https://bit.ly/2V3vyYo>.
- Pont Ferrer, B. (2017). *Reformas educativas: el caso del liderazgo escolar en perspectiva comparada*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.
- Robinson, V., Hohepa, M. & Lloyd, C. (2009). School Leadership and Student Outcomes: Identifying What Works and Why. *Best Evidence Synthesis (BES)*. Ministry of Education & University of Auckland. New Zealand. Recuperado de <https://bit.ly/34f55eG>.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications.
- Schleicher, A. (2018). *Primera Clase: Cómo construir una escuela de calidad para el siglo XXI*, Paris: OECD Publishing / Madrid: Fundación Santillana. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/9788468050126-es>.
- United Nations (2007). *Public Governance Indicators: A Literature Review*. Department of Economics and Social affairs. Nueva York.
- Uphoff, E., Wennekes, L., Grol, R., Wollersheim, H., Hermens, R. & Ottevanger, P. (2012). Development of Generic Quality Indicators for Patient-Centered Cancer Care by Using a RAND Modified Delphi Method. *Cancer Nursing™*, 35(1), 29-37. doi: 10.1097/NCC.0b013e318210e3a2.
- Varela-Ruiz, M., Díaz-Bravo, L. & García-Durán, R. (2012). Descripción y usos del método Delphi en investigaciones del área de la salud. *Investigación en Educación Médica*, 1(2): 90-95.
- Wang, Y. (2019). Pulling at Your Heartstrings: Examining Four Leadership Approaches from the Neuroscience Perspective. *Educational Administration Quarterly*, 55(2), 328-359. <https://doi.org/10.1177/0013161X18799471>
- World Bank (1994). *Governance. The World Bank's Experience*. Washington, D.C.

Anexo. Instrumento para una evaluación de la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos

Valore el nivel de calidad de la gobernanza del sistema educativo español, a través de cada uno de los diferentes criterios que se formulan a continuación, utilizando para ello la siguiente escala: [(0) nulo, (1) escaso, (2) mediano, (3) alto, (4) muy alto].

1. Gobernanza con un enfoque holístico y multinivel					
1.1 Toma en consideración la existencia de relaciones e interdependencias entre los diferentes niveles del sistema (individual, escolar y gubernamental)					
1.1.1. Estudian la manera en que los comportamientos de los niveles inferiores pueden consolidar las políticas definidas en los niveles superiores, y viceversa.	0	1	2	3	4
1.1.2. Recogen de niveles inferiores información y se ocupan activamente de su satisfacción en el trabajo de modo que repercute en la mejora del conjunto del sistema.	0	1	2	3	4
1.1.3. Desarrollan actuaciones orientadas a promover beneficios recíprocos entre niveles.	0	1	2	3	4
1.1.4. Establecen mecanismos que favorecen el diálogo entre los diferentes actores del sistema y promueven un clima de confianza entre las partes.	0	1	2	3	4
1.1.5. Toman en cuenta las relaciones entre el sistema educativo y su entorno, así como el impacto del uno sobre el otro.	0	1	2	3	4
1.2. Preserva la importancia del nivel estatal					
1.2.1. Promueven y cumplen con el principio de lealtad institucional en las relaciones recíprocas entre el Estado y los niveles inferiores.	0	1	2	3	4
1.2.2. Desarrollan en los niveles superiores un liderazgo basado en la visión, en el conocimiento y en la confianza.	0	1	2	3	4
1.2.3. Cuidan las relaciones personales como factor que coadyuva a la consideración de la importancia de dicho nivel estatal.	0	1	2	3	4
1.2.4. Cumplen y hacen cumplir la normativa del nivel estatal.	0	1	2	3	4
1.3. Busca el consenso posible					
1.3.1. Disponen de una visión clara del alcance del consenso, en el ámbito del sistema en su conjunto, pero también de sus limitaciones de cara a la mejora.	0	1	2	3	4
1.3.2. Demuestran un poder de convicción basado en el conocimiento y, a la vez, en la consideración del otro.	0	1	2	3	4
1.3.3. Manifiestan una objetividad sistemática en sus juicios y están abiertos a los criterios razonables de los otros.	0	1	2	3	4
1.3.4. Están dispuestos a dedicar el tiempo y el esfuerzo suficientes para la construcción de consensos útiles.	0	1	2	3	4
1.4. Promueve la participación de los actores de niveles inferiores, principalmente del personal docente					
1.4.1. Se preocupan de que la información relevante para cada ámbito inferior de decisión llegue de un modo directo y efectivo.	0	1	2	3	4
1.4.2. Aplican, en el ámbito de sus competencias, mecanismos sistemáticos de consulta a los directivos de centros educativos y a sus organizaciones profesionales.	0	1	2	3	4
1.4.3. Aplican, en el ámbito de sus competencias, mecanismos sistemáticos de consulta a los maestros y profesores y a sus organizaciones profesionales, principalmente, sobre diferentes aspectos del currículo.	0	1	2	3	4
1.4.4. Consiguen diferenciar entre intereses educativos e intereses laborales de los profesores e intentan aproximarlos.	0	1	2	3	4
1.4.5. Aplican, en el ámbito de sus competencias, mecanismos sistemáticos de consulta a las familias y a otros usuarios del servicio educativo (sectores empresariales o institucionales, ámbitos académicos, etc.).	0	1	2	3	4
1.4.6. Están abiertos a un diálogo fluido con los otros sectores de la comunidad educativa.	0	1	2	3	4
2. Gobernanza con capacidad de dirección					
2.1. Dispone de una visión estratégica					
2.1.1. Tienen una visión compleja de las relaciones entre el contexto y el sistema educativo, y de la evolución de dichas relaciones con el tiempo.	0	1	2	3	4
2.1.2. Integran la visión del sistema a largo plazo con una visión a medio y a corto plazo.	0	1	2	3	4
2.1.3. Enriquecen su propia visión con aportaciones internas o externas a su entorno próximo bien fundadas que contribuyan al acierto en su implementación.	0	1	2	3	4
2.1.4. Son capaces de anticiparse razonablemente al futuro mediante actuaciones que se apoyen en la pertinencia y en la consistencia de la visión.	0	1	2	3	4
2.2. Establece con claridad las prioridades					
2.2.1. Definen un sistema claro de prioridades para la mejora formado por un número relativamente reducido de ellas.	0	1	2	3	4
2.2.2. Para la definición de las prioridades toman en consideración evidencias empíricas consolidadas relativas a su impacto sobre la realidad educativa.	0	1	2	3	4

<i>Valore el nivel de calidad de la gobernanza del sistema educativo español, a través de cada uno de los diferentes criterios que se formulan a continuación, utilizando para ello la siguiente escala: [(0) nulo, (1) escaso, (2) mediano, (3) alto, (4) muy alto].</i>					
2.2.3. Definen las prioridades para la mejora otorgando importancia al medio y largo plazos y no solo al corto plazo.	0	1	2	3	4
2.2.4. Profundizan en las interrelaciones entre las prioridades desde un enfoque sistémico, con el fin de mejorar la eficacia del conjunto.	0	1	2	3	4
2.2.5. Evitan dispersar los esfuerzos personales y económicos en actuaciones de escaso impacto sobre la mejora del sistema.	0	1	2	3	4
2.2.6. Hacen prevalecer las prioridades del sistema en su conjunto sobre las de los grupos de interés que forman parte del mismo.	0	1	2	3	4
2.2.7. Consiguen transmitir a la comunidad educativa y a la sociedad en general las prioridades que se definen para el sistema.	0	1	2	3	4
2.3. Concede mucha importancia a la selección de los responsables de las políticas					
2.3.1. Aplican con rigor los principios constitucionales de mérito y capacidad en la selección de responsables de las políticas a un alto nivel.	0	1	2	3	4
2.3.2. Evitan que los compromisos políticos, institucionales o personales eleven a posiciones de responsabilidad a personas sin los conocimientos y las competencias requeridos por los puestos correspondientes.	0	1	2	3	4
2.3.3. Contribuyen a una profesionalización permanente de los responsables de la implementación de las políticas en los diferentes niveles y ámbitos.	0	1	2	3	4
2.4. Comporta una fuerte implicación personal de los responsables de las políticas con los procesos de mejora					
2.4.1. Demuestran, de un modo ostensible, a los actores de los niveles inferiores un compromiso personal con el desarrollo acertado de las políticas.	0	1	2	3	4
2.4.2. Participan, a su nivel, en tareas de comunicación y de formación del resto de los actores principales desde la máxima disponibilidad personal posible.	0	1	2	3	4
2.4.3. Impulsan procesos de mejora, basados en la innovación y la autonomía, estableciendo mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas.	0	1	2	3	4
2.4.4. Muestran una coherencia estricta entre lo que dicen y lo que hacen, entre lo que ordenan y lo que practican, desde un sólido fundamento ético de los procesos de mejora.	0	1	2	3	4
3. Gobernanza centrada en los procesos					
3.1. Ejerce correctamente sus funciones principales					
3.1.1. Otorgan mucha importancia a la gestión de los equipos, de las personas y del conocimiento.	0	1	2	3	4
3.1.2. Identifican los problemas prioritarios teniendo en cuenta la realidad y las opiniones de los implicados.	0	1	2	3	4
3.1.3. Se implican en una correcta conceptualización, fundamentación y formulación de las políticas educativas correspondientes.	0	1	2	3	4
3.1.4. Promueven la evaluación de la calidad de las políticas desarrolladas, desde el punto de vista de los procesos que comportan, de los resultados que logran y del nivel de satisfacción de sus destinatarios.	0	1	2	3	4
3.1.5. Toman decisiones en función de los resultados obtenidos en la evaluación de la implementación de las políticas.	0	1	2	3	4
3.1.6. Promueven tanto la evaluación externa como la autoevaluación.	0	1	2	3	4
3.1.7. Estimulan la implicación de los actores principales con el fin de lograr el mayor éxito posible de las políticas aplicadas.	0	1	2	3	4
3.2. Realiza una gestión eficiente de los recursos					
3.2.1. Disponen de una formación suficiente, a su nivel, para la asignación y distribución de los recursos	0	1	2	3	4
3.2.2. Poseen y utilizan mecanismos adecuados y rigurosos para determinar la cuantía de los recursos necesarios en la aplicación, con suficientes garantías, de las políticas previamente definidas.	0	1	2	3	4
3.2.3. Se empeñan en lograr la suficiencia de recursos requerida para llevar a término los objetivos previstos.	0	1	2	3	4
3.2.4. Efectúan una asignación óptima de los recursos disponibles a aquellas políticas que tienen un mayor impacto sobre la mejora escolar.	0	1	2	3	4
3.2.5. Supervisan periódicamente la utilización de los recursos para que se apliquen adecuadamente a la consecución de los objetivos.	0	1	2	3	4
3.2.6. Mantienen en el tiempo la coherencia de las políticas y su financiación, evitando desviaciones por razones oportunistas o clientelares.	0	1	2	3	4
3.3. Elabora una regulación apropiada y de calidad					
3.3.1. Vigilan para que el contenido de las normas se adecúe a las políticas que se pretenden regular, sin distorsionarlas.	0	1	2	3	4
3.3.2. Cuidan la consistencia, la corrección y la asequibilidad de su formulación jurídica evitando redacciones oscuras y fallos o contradicciones, ya sean internos o con relación a otras normas.	0	1	2	3	4

<i>Valore el nivel de calidad de la gobernanza del sistema educativo español, a través de cada uno de los diferentes criterios que se formulan a continuación, utilizando para ello la siguiente escala: ((0) nulo, (1) escaso, (2) mediano, (3) alto, (4) muy alto).</i>					
3.3.3. Procuran alinear con los objetivos de la normativa, mediante el diálogo, al mayor número posible de actores relevantes del sistema educativo.	0	1	2	3	4
3.3.4. Incorporan aquellas aportaciones de los niveles inferiores que mejoren la elaboración de las normas.	0	1	2	3	4
3.3.5. Promueven la simplificación burocrática en la concepción, aplicación y desarrollo de la normativa, evitando una producción normativa excesiva, superflua o redundante que asfixie las capacidades creativas de los agentes del sistema.	0	1	2	3	4
3.4. Otorga mucha importancia a la implementación					
3.4.1. No abandonan los procesos de implementación, su supervisión y su evaluación en manos de la burocracia sino que, a su nivel, se implican personalmente en ellos.	0	1	2	3	4
3.4.2. Implican a los niveles inferiores en la implementación de las políticas y procuran ganarse tanto su mente como su corazón.	0	1	2	3	4
3.4.3. Constituyen equipos de apoyo y organizan procedimientos para ayudar a los centros educativos en los procesos de mejora, generando un clima de seguridad y de confianza.	0	1	2	3	4
3.4.4. Aseguran la concordancia entre los recursos materiales y humanos disponibles y una correcta implementación de las políticas.	0	1	2	3	4
4. Gobernanza basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación					
4.1. Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas					
4.1.1. Disponen de una base de conocimiento experto actualizado y suficiente, a su nivel, que incluye el que se deriva de informes internacionales.	0	1	2	3	4
4.1.2. Impulsan la realización de estudios y de revisiones para conocer el estado de la cuestión sobre políticas que se consideran prioritarias y, en su caso, toman en consideración aquellas experiencias que resultaron exitosas.	0	1	2	3	4
4.1.3. Impulsan, en todos los niveles del sistema, investigaciones empíricas vinculadas a su mejora.	0	1	2	3	4
4.1.4. Promueven actividades informativas y de formación para la difusión de políticas de éxito y de buenas prácticas.	0	1	2	3	4
4.2. Es flexible y adaptativa					
4.2.1. Se anticipan o reaccionan con relativa rapidez a los cambios que se advierten en el contexto general y que afectan o conciernen al sistema educativo en sus diferentes niveles.	0	1	2	3	4
4.2.2. Adaptan las políticas educativas a los diferentes contextos laborales, sociales, políticos y económicos a fin de conseguir resultados efectivos y satisfacer las expectativas razonables de sus destinatarios.	0	1	2	3	4
4.2.3. Son capaces de conciliar el diálogo político y el acuerdo con otros actores, con la mejora de la calidad del sistema educativo y de sus resultados.	0	1	2	3	4
4.3. Otorga mucha importancia al feedback					
4.3.1. Disponen de un sistema institucionalizado de generación de información que facilite el feedback.	0	1	2	3	4
4.3.2. Cuentan con instrumentos de análisis de esa información sobre los efectos de las políticas a nivel de centro y del conjunto del sistema y los aplican.	0	1	2	3	4
4.3.3. Están comprometidos personal y políticamente con el procesamiento de la información sobre los efectos de las actuaciones y actúan en consecuencia modificando, si fuera preciso y a la luz de los contenidos del feedback, sus decisiones previas.	0	1	2	3	4
4.4. Evalúa el impacto de las políticas					
4.4.1. Impulsan, al menos para las políticas clave o prioritarias, procedimientos específicos de evaluación del acierto y de su grado de eficiencia.	0	1	2	3	4
4.4.2. Procuran la identificación de las causas de los aciertos, de los errores o de los efectos no deseados, al menos para las políticas clave.	0	1	2	3	4
4.4.3. Aplican mecanismos eficaces y sistemáticos de corrección de errores, deficiencias o efectos no deseados en la implementación de, al menos, las políticas prioritarias.	0	1	2	3	4
5. Gobernanza basada en la construcción de capacidades					
5.1. Establece diferentes fórmulas para compartir con los actores principales el conocimiento sobre las políticas y sobre su implementación					
5.1.1. Reconocen a las personas como el elemento primordial del sistema educativo.	0	1	2	3	4
5.1.2. Proporcionan información significativa a los actores principales del sistema, en sus distintos niveles, a fin de facilitar la comprensión de las políticas que les afectan, de su fundamentación y de los efectos de su implementación.	0	1	2	3	4
5.1.3. Incentivan la formación de los actores principales con medidas que estimulen su participación y el desarrollo de una visión que facilite el alineamiento con los cambios deseados.	0	1	2	3	4
5.1.4. Impulsan en los centros educativos la adquisición de las habilidades para el liderazgo pedagógico y de gestión, así como para el trabajo en equipo.	0	1	2	3	4

Valore el nivel de calidad de la gobernanza del sistema educativo español, a través de cada uno de los diferentes criterios que se formulan a continuación, utilizando para ello la siguiente escala: [(0) nulo, (1) escaso, (2) mediano, (3) alto, (4) muy alto].

5.2. Ayuda a los actores principales a adquirir y a utilizar información relevante, a su nivel, para el éxito en la implementación de las políticas					
5.2.1. Actúan a este respecto sobre el nivel individual (padres, profesores y directores escolares).	0	1	2	3	4
5.2.2. Operan sobre el nivel institucional apoyando particularmente a los centros educativos en formación, generación de estructuras y buena gestión.	0	1	2	3	4
5.2.3. Implementan fórmulas efectivas de apoyo a aquellos actores que actúan a nivel del conjunto del sistema (responsables de las políticas, organizaciones sindicales y profesionales, confederaciones de padres, sectores empresariales, productivos y de servicios, etc.).	0	1	2	3	4
6. Gobernanza vinculada a la rendición de cuentas					
6.1. Concede una gran importancia a la transparencia					
6.1.1. Facilitan que el flujo de información relevante sobre sus actuaciones llegue a los distintos sectores de la comunidad educativa y al conjunto de la sociedad.	0	1	2	3	4
6.1.2. Dictan instrucciones para hacer de la transparencia una característica del sistema educativo, de sus objetivos y de sus procedimientos, en los diferentes niveles institucionales.	0	1	2	3	4
6.1.3. Procuran que en los niveles inferiores del sistema se desarrolle una cultura de la transparencia, sin perjuicio del respeto debido a la dignidad de la persona y de la necesaria protección de datos.	0	1	2	3	4
6.1.4. Establecen mecanismos que garantizan la transparencia, particularmente, en los procesos relacionados con la selección de personal y la profesionalización.	0	1	2	3	4
6.2. Establece mecanismos de responsabilidad					
6.2.1. Promueven o aprovechan los sistemas de evaluación de resultados para trasladar a los actores el reconocimiento de los aciertos, de los posibles fallos y el compromiso con la mejora.	0	1	2	3	4
6.2.2. Orientan sistemáticamente sus actuaciones de modo que se reduzca, en lo posible, el riesgo de error sin comprometer por ello los beneficios de la innovación.	0	1	2	3	4
6.2.3. Estimulan los mecanismos de responsabilidad tanto verticales (de acuerdo con el orden jerárquico) como horizontales (entre actores del sistema sin una relación de dependencia jerárquica, propiamente dicha, entre ellos).	0	1	2	3	4
6.2.4. Establecen fórmulas de reconocimiento (administrativo, académico y/o económico) del mérito de aquellos individuos e instituciones que, mediante el correcto ejercicio de sus responsabilidades, contribuyen a la mejora de los procedimientos y de los resultados.	0	1	2	3	4
6.2.5. Definen y aplican con claridad un marco para el desarrollo de la autonomía de los centros educativos que comprende los procesos de rendición de cuentas.	0	1	2	3	4

Os alunos da educação de jovens e adultos como sujeitos participativos da gestão democrática: cruzando olhares

Cláudio Correia de Oliveira Neto  

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Brasil

Resumo. Governança aplicada à educação é compreendida enquanto às relações interpessoais, relações de poder e processo decisório da comunidade escolar na gestão da educação. Investigamos se os/as estudantes da Educação de Jovens e Adultos (EJA) se veem como sujeitos capazes de participar da gestão democrática da escola. Para isso vamos identificar as visões dos vários sujeitos da EJA (estudantes, professores e gestores) sobre a capacidade dos/das estudantes da EJA participarem da gestão democrática da escola e mapear os espaços de participação destinados aos/ às estudantes de EJA. Optamos por realizar um estudo de caso na Escola Municipal Prefeito Janilson Ferreira, município de São José do Mipibu, Rio Grande do Norte, Brasil. Os resultados apontam para a necessidade de auxiliar a gestão, professores e alunos a alargarem o conceito e a prática participativa, para uma esfera de participação ampla e profunda que alcance os aspectos políticos e sociais, colaborando para lograr êxito em terem suas reivindicações atendidas e fomentar entre eles redes de macroparticipação com força de transformação social.

Palavras-chave: governança; gestão democrática; educação de jovens e adultos

Los alumnos de la educación de jóvenes y adultos como actores participativos en la gestión democrática: un cruce de miradas

Resumen. Se entiende la gobernanza aplicada a la educación como las relaciones interpersonales, relaciones de poder y un proceso decisivo de la comunidad educativa en la gestión de la educación. Investigamos si los/las estudiantes de la Educación de Jóvenes y Adultos (EJA) se ven como actores capaces de participar en la gestión democrática de la escuela. Para ello, vamos a identificar la visión de los distintos actores de la EJA (alumnos, docentes y gestores) sobre la capacidad de los/las estudiantes de EJA en la participación de la gestión escolar democrática y mapear los espacios de participación destinados a los/ las estudiantes de EJA. Optamos por realizar un estudio de caso en la Escuela Municipal Prefeito Janilson Ferreira, municipio de São José do Mipibu, Rio Grande do Norte, Brasil. Los resultados apuntan a la necesidad de ayudar la gestión, a profesores y alumnos a ampliar el concepto y la práctica participativa a una esfera de participación amplia y profunda que alcance los aspectos políticos y sociales, contribuyendo a que logren sus reivindicaciones y fomenten entre ellos redes de participación a nivel macro que tienen fuerza de transformación social.

Palabras clave: gobernanza; gestión democrática; educación de jóvenes y adultos.

Students of youth and adult education as participative subjects of democratic management: cruising looks

Abstract. Governance applied to education is understood in terms of interpersonal relationships, power relationships and the decision-making process of the school community in the management of education. We investigate whether the students of Youth and Adult Education (EJA) see themselves as subjects capable of participating in the democratic management of the school. For this, we will identify the views of the various subjects of EJA (students, teachers and managers) on the ability of EJA students to participate in the democratic management of the school and map the spaces of participation destined for EJA students. We chose to conduct a case study at the Municipal School Mayor Janilson Ferreira, municipality of São José do Mipibu, Rio Grande do Norte, Brazil. The results point to the need to help management, teachers and students to broaden the concept and participatory practice, to a sphere of broad and deep participation that reaches the political and social aspects, collaborating to achieve success in having their demands met and fostering among them macroparticipation networks with a force for social transformation.

Keywords: governance; democratic management; youth and adult education

1. Introdução

O conceito de Governança surge no contexto anglo saxão no campo da teoria econômica inicialmente para tratar da gestão de recursos nas mais variadas instituições. Com o passar do tempo o conceito passou a fazer referência a “à análise dos padrões de articulação e cooperação entre os atores e os arranjos institucionais que coordenam os sistemas sociais” (Reis, 2013, p.102). Diversos áreas do conhecimento adotaram e adaptaram o conceito de Governança. No campo da educação ele passa a ser aplicado às relações interpessoais, relações de poder, processo de comunicação e processo decisório da comunidade escolar no processo de gestão da educação. No sistema educacional brasileiro os desafios de uma boa Governança se colocou no período histórico da Redemocratização (1985-1988) que impôs um grande desafio a educação, educar para democracia. Esta demanda se originou dos movimentos sociais da década de 1970 que enfrentaram a Ditadura Civil-Militar, compostos pela sociedade civil e com forte representação das entidades dos profissionais de educação e estudantes.

78

Toda esta discussão em torno da educação para a democracia reverbera na constituinte de 1987, que dá origem a Constituição Cidadã (1988) e também repercute na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN -1996). Uma disputa acirrada no campo ideológico e legislativo se desenrola na disputa por como democratizar a educação e as instituições de ensino. De um lado um projeto herdeiro das lutas sociais das décadas anteriores e do outro um projeto de modernização alinhado com o neoliberalismo em ascensão. O resultado do jogo foi uma série de instrumentos legais consensuais sobre a importância de uma gestão democrática das escolas, restritas as da rede pública de ensino, com largas margens para interpretação e nenhum mecanismo concreto de operacionalização da gestão democrática (Nardi,2016).

Tanto a proposta de viés mais popular quanto a de caráter neoliberal possuem um conjunto significativo de aproximações que deixam as disputas num campo muito mais dúbios. Ambos propõem participação popular, descentralização do poder, autonomia e organizações locais de controle. Contudo o modelo neoliberal adota estes princípios a partir da demanda de mercado numa postura de incentivo ao Estado Mínimo e atrelados aos interesses hegemônicos do capital que não possuem compromisso com a transformação popular, mas apenas com pontuais mudanças que auxiliem na permanência do *status quo* deste grupo. O modelo popular já faz uso desses mesmos mecanismos observando os “princípios do poder do povo, da liberdade e da igualdade dos cidadãos” (Ferreira, 2013).

A Participação é um fator comum que nos possibilita analisar as diversas realidades institucionais independente de em qual espectro ela esteja (popular ou neoliberal). Obviamente os dois modelos apresentados até aqui possuem propósitos distintos acerca da participação, o neoliberalismo usa a participação como partilha da responsabilidade e o seu viés oposto a usa como redistribuição do poder. Todavia a literatura especializada nos fornece um conjunto teórico generalizante que nos fornece parâmetros de análise considerando tipologia e níveis de participação (Bordenave, 1983).

Concordemos com a literatura quando a mesma afirma que o desejo de participar é inerente ao homem e necessita de condicionantes para o des-envolvimento de seu potencial (Bordenave, 1983), e acrescentamos que entre estas condições está o autoconceito produzido pelo sujeito (Solé, 2006). O participante precisa ter um autoconceito positivo sobre si e sua capacidade de participar. O autoconceito é construído via os discursos produzidos pelo próprio indivíduo e a coletividade que o cerca. Podendo ele ser positivo ou negativo, implicando diretamente na ação do sujeito, uma vez que quando a visão de si é positiva ele se considera apto a participar. Está visão que a pessoa tem de si é retroalimentada pelo conjunto de suas experiências anteriores, ou seja, ao ter seu direito de participação restringida em algum momento ele internaliza/aprende que é apenas aquela a parte que lhe cabe no processo.

Mediado por estas discussões conceituais nossa proposta é verificar se os/as estudantes da Educação de Jovens e Adultos (EJA) se veem como sujeitos capazes de participar da gestão democrática da escola. Para isso vamos identificar as visões dos vários sujeitos da EJA (estudantes, professores e gestores) sobre a capacidade dos/das estudantes da EJA participarem da gestão democrática da escola e mapear os espaços de participação destinados aos/ às estudantes de EJA.

A pesquisa se dará por meio de entrevista com os gestores, dinâmica para coleta de dado para verificação de autoimagem para as/estudantes da EJA, dinâmica para coletas de dados para verificação de imaginário adaptado aos professores da Escola Municipal Prefeito Janilson Ferreira (EMPJF), município de São José do Mipibu, Rio Grande do Norte, Brasil. Os dados também serão dados via estatísticas fornecidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Os dados coletados e suas análises estão distribuídos em cinco sessões. As quatro primeiras cuidam de analisar a visão de sujeitos pontuais, respectivamente, a técnica da secretaria municipal de São José de Mipibu, gestores, professores e alunos da EMPJF. E a última sessão destinado a cruzar os olhares destes sujeitos.

2. O olhar da Secretaria Municipal de Educação de São José do Mipibu

2.1 A rede municipal de São José de Mipibu: Dados e inferências

A rede municipal de educação de São José de Mipibu conta com 16 escolas, com 10.248 matrículas¹, distribuídas da Educação Infantil ao Ensino Médio. Cerca 5,28% das matrículas são no ensino fundamental na modalidade de Educação de Jovens e Adultos, com predomínio de matrícula nas escolas urbanas. Conforme dados do portal “Fora da escola não pode”² o município tem 91,8% das crianças e adolescentes matriculados. A maior faixa etária de evasão é a entre 15 e 17 anos que representa 4% da população jovem. São José do Mipibu segundo informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística³ (IBGE) tem mais de seis mil analfabetos com mais de 15 anos de idade, o que representa mais de 30% da população na mesma faixa etária. Confrontando os números de matrículas da EJA municipal com a demanda apontada pelo IBGE e as informações do portal “Fora da escola” fica claro que há uma população que demanda educação mas que não chega a rede municipal de ensino. A partir dessa inferência mediante dados foi realizada a entrevista com a técnica responsável pela EJA no município em estudo.

2.2 A EJA de São José do Mipibu: entre desafios e resistências

Em 05 de julho de 2017 uma das coordenadoras da EJA, na cidade de São José de Mipibu/RN, Hércia Dantas dos Santos concedeu a pesquisadores uma entrevista onde traçou o panorama geral da modalidade no município, falando dos desafios enfrentados pela equipe técnica, dos perfis dos gestores, professores e alunos.

No início a coordenadora fez uma breve contextualização sobre a desvalorização na EJA na cidade de São José de Mipibu, ressaltando sobre às gestões anteriores e a atual, ambas sem perspectivas para a EJA. Para a modalidade há quatro coordenadoras, cada uma responsável por um nível. A entrevistada é responsável pelo primeiro segmento que atua com o combate ao analfabetismo. O município não conta com nenhum programa próprio para a questão, mas aderiu ao programa federal “Brasil Alfabetizado”. A ausência de um programa municipal é vista pela técnica como um indício do desinteresse do poder público local com a EJA. Ao todo o programa conta com 23 turmas abertas. A secretaria municipal de educação é responsável

¹ Segundo os dados do Censo Escolar de 2019 disponível no sítio eletrônico do INEP para consulta pública (<https://bit.ly/2L8s426>).

² Portal organizado pelo UNICEF dentro da campanha nacional pelo direito à educação (<https://bit.ly/2SXI63t>).

³ Dados disponíveis no sítio eletrônico do Ministério Público do Paraná baseado no censo de 2010 (<https://bit.ly/2SIkqQb>)

por cadastrar e monitorar os “Alfabetizadores Populares” que atuaram junto às turmas do programa. O perfil desses “alfabetizadores” são em sua grande maioria universitários, predominantemente dos cursos de pedagogia, que recebem uma bolsa de auxílio para a realização das atividades pedagógicas. Como afirmado anteriormente é a secretaria que deve monitorar as atividades e fornecer a formação continuada, contudo a ausência de recursos financeiros e materiais inviabiliza cumprir com esta obrigação. Não há carros disponíveis para levar as técnicas a campo para avaliarem o andamento das ações e nem verba para dá cursos ou material de formação continuada para os “alfabetizadores populares”. Devido a pendências fiscais de gestões anteriores até aquele momento o programa estava suspenso no município. O que para nossa entrevistada era motivo de muita preocupação tendo em vista que o trabalho em seu cotidiano já é precário, e na atual conjuntura nem isto mais. Ela ressaltou a importância do trabalho, principalmente considerando o grande número de analfabetos no município, a coordenadora faz uma observação sobre a situação de alguns da população onde diz: “que em nível de uma cidade metropolitana que infelizmente ainda existe pouco mais que 10.000⁴ habitantes analfabetos e sem atendimentos nas escolas na oferta em EJA” e os que se matriculam poucos chegam ao final do período letivo, por diversos motivos segundo sua experiência.

A coordenadora relatou que nos últimos anos está ocorrendo um fenômeno da queda nos números de matrículas, o que levou a proporcional queda no número de escolas que ofertam a modalidade. A principal causa elencada por ela é a violência na cidade, o que faz com que algumas escolas fechem as turmas noturnas e alunos da EJA daquele turno se evadirem. Com isso apenas quatro escolas ofertam a EJA, sendo duas no período noturno, a escola municipal CERU, localizada na comunidade Laranjeiras do Abdias, e a Severino Bezerra de Melo no centro de São José de Mipibu, ambas com anos iniciais e finais do fundamental. As demais citadas são a escola municipal prefeito Janilson Ferreira localizada na comunidade Arenã e a Clóris Trigueiro Peixoto encontrada no Pau Brasil que oferta o período vespertino na EJA com ensino de fundamental fase final.

Outro desafio apontado pela coordenadora é a falta de compromisso dos professores envolvidos com a EJA no município. Segundo ela isto ocorre por causa do perfil desses profissionais, eles não são qualificados para a modalidade, encaram a EJA como complemento da carga horária do ensino regular, e não possuem nenhuma identificação com o alunado. Isso faz com que estes professores tratem as questões e as formações continuadas da EJA como coisas menores. Somasse a isso a peculiaridade de que é comum na

⁴ A coordenadora levou em consideração a população que está no período de alfabetização.

EJA do município as turmas serem formadas na verdade por indivíduos que têm uma grande taxa de distorção idade-série. Ao invés de se desenvolver um trabalho de diagnóstico e intervenção das deficiências de aprendizagem, a equipe pedagógica acha melhor criar uma turma de EJA para acelerar a escolarização. Como estas turmas estão inseridas em escolas predominantemente regulares e não são acompanhados por especialistas acaba ocorrendo o processo de regularização da EJA, ou seja, é como se ela fosse uma modalidade regular só que menor e em mais curto espaço de tempo. Falta por parte dos docentes o entendimento de que:

Destaca-se também que devemos atentar para que o currículo escolar da EJA não reproduza simplesmente os currículos, métodos e materiais da educação infantojuvenil. Ele deve se apresentar mais flexível e menos compartimentalizado, reconhecendo processos de aprendizagem informais e formais, de modo que os estudantes possam obter novas aprendizagens e autodeterminem suas biografias educativas. (Freitas, 2013, p.213)

A entrevistada afirmou que esse conjunto de problemas apresentados até aqui são os motivos recorrentes que trazem alunos da EJA a secretaria municipal, mais especificamente a ausência de oferta de vagas no turno noturno próximo a residência dos educandos. A própria coordenadora reconhece que a negativa das vagas é uma violação ao direito constitucional à educação, contudo sem os condicionantes adequados nada pode fazer além de ouvir e encaminhar as reclamações. Ela aponta ainda que acha bom que o estudante da EJA procure a secretaria para exigir seus direitos e pressionar o poder local a agir. Relatou também que alguns professores da modalidade também a procuram para melhorarem suas práticas pedagógicas. A coordenadora nos contou e mostrou um vasto material disponibilizado pelo Ministério da Educação para as escolas da EJA e que nunca foram lá buscar. O material é um pequeno acervo para a biblioteca escolar com livros paradidáticos destinados a professores e alunos.

Ao ser questionada sobre a gestão escolar democrática no município ela fez menção a ser uma utopia, explicando que as decisões ainda são centralizadas pelo governo local que não dá autonomia administrativas as unidades de ensino. Afirmou ela que sem a vivência democrática na escola a educação nunca cumpriria o seu papel de formar para a Democracia. Além de dizer que o regime que se encontra nas escolas não é o democrático mas o burocrático, o gerencialista⁵. Ela crer que os alunos da EJA sejam capazes de participar da gestão democrática das escolas, mas com limitações por causa da visão deles ainda ser muito parecida com a dos alunos do ensino regular. A própria coordenadora afirma que o perfil do alunado da EJA não

⁵ Conceito empregado pela própria entrevistada que possui curso de pedagogia com habilitação em Administração Escolar

difere do perfil dos alunos regulares, possivelmente esta afirmação se relaciona ao fato supracitado da distorção idade-série e a opção por inserir alunos do regular na EJA.

Em síntese a representante da secretaria municipal de São José de Mipibu entende que não há um gestão democrática plena no município, considerando principalmente os aspectos administrativos, que os alunos da EJA embora tenham potencialidade para participarem da gestão ainda são muito imaturos e que os professores não possuem compromisso para com a modalidade e recusam o apoio fornecido pelo governo local.

3. O olhar da gestão escolar

3.1 Caracterização do campo de pesquisa

Considerada escola rural, a Escola Municipal Prefeito Janilson Ferreira, foi fundada no ano de 1991, no mandato do prefeito Janilson Ferreira, nos primeiros anos da década de 1990, está situada na localidade do Arenã, zona rural do município de São José de Mipibu-Rio Grande do Norte, Brasil.

O estabelecimento de ensino foi criado pelo ato nº 478 de 20 de março de 1991, tendo seu funcionamento autorizado pelo ato nº 03 de 28 de abril de 2003. A referida escola funciona em dois turnos: matutino (07h00min às 11h20min) e vespertino (13h00min às 17h10min.)

Atualmente a escola dispõe de uma infraestrutura de aproximadamente 50.000² (cinquenta mil) metros quadrados, dispostos por duas estruturas: uma mais antiga com 09 salas de aulas, 01 diretoria, 03 banheiros e 01 cozinha. Na parte nova da estrutura que ainda está em processo de finalização, temos: 06 salas de aulas, 02 banheiros. A reforma ocorre desde 2014 com intervalos entre as obras, o motivo da extensão de tempo é que algumas partes da obra foram mal feitas o que obrigou a refazer os serviços com melhor qualidade e acabamento.

A Escola atende a aproximadamente 400 alunos onde funciona no turno matutino o ensino fundamental anos iniciais da modalidade regular e no turno vespertino os anos finais do ensino fundamental na modalidade regular e a Educação de Jovens e Adultos-EJA. A mesma conta com uma média de 40 funcionários, divididos entre Professores e Agentes Educacionais I e II.

3.2 Responsabilidade e poder: uma difícil divisão

Maria das Neves Silva de Assis está no segundo ano de seu mandato na EMPFF. Ela já tem oito anos de experiência como gestora em outras instituições escolares da rede municipal. A gestora entrevista chegou ao cargo por meio de eleições escolares⁶. E garante que a escola vive a gestão democrática. Mas a mesma ressalta que as tomadas de decisões são tomadas via conselhos, porém a reorganização devido à recente pose e a reforma da escola tem impedido as reuniões regulares do conselho, que como bem frisou a entrevista, precisam ser previamente agendadas com muita antecedência. O que podemos inferir que na prática o cotidiano da escola é decidido pelo grupo gestor (gestora, vice gestor e coordenadora pedagógica).

A fala da gestora ainda nos leva a notar uma ideia de participação mais vinculada a modalidade dirigida, que é quando um dos membros provoca os demais a participarem, geralmente usando instrumentos legais ou burocráticos para isso, para decidir ou apenas referendar uma decisão já tomada pelos graus mais altos da hierarquia institucional (Bordenave, 1983). A participação acaba ficando mais a nível de transparência da informação, que é uma característica democrática, mas não suficiente para uma participação democrática plena (Bordenave, 1983).

84

É interessante notar no tom da entrevistada um ar de preocupação tipicamente neoliberal (Lopes & Castro, 2012). Os conselhos servem mais a um propósito de partilha da responsabilidade, devido ao medo de uma punição legal ou administrativa por mau uso dos recursos públicos. A gestão então dilui seu papel de responsável em eventual caso de infração com os demais membros da comunidade escolar. Dividiu a responsabilidade, mas não o poder.

Para a gestora o grupo mais participativo da escola é o do turno matutino, onde toda a comunidade escolar é mais ativa. Vale ressaltar que o matutino atende criança dos 7 aos 12 anos, com professores polivalentes não horistas, e que pela faixa etária dos estudantes exige maior presença dos responsáveis que supomos vão levar e buscar os estudantes na escola. Todos estes fatores descritos são condicionantes que facilitam a participação da comunidade. O encontro no portão da escola ajuda os responsáveis a formarem redes de sociabilização e mobilização. Os professores polivalentes responsáveis por acompanhar diariamente os alunos contribuem para estreitar os laços escola-família. Como os alunos ainda são muito novos não expressam satisfatoriamente sua vontade ao ponto de terem ou reivindicarem poder de

⁶ Relatos dos professores afirmam que a eleição foi acirrada e sofreu interferência da secretaria municipal. A gestora eleita tem afinidades políticas com o atual governo local.

decisão. Tudo isso colabora para a participação e para amenizar conflitos e disputas de poder no interior da escola. Não por acaso a gestora indicou este turno como o mais participativo, uma vez que ele tem boas condições para o exercício democrático.

A escola ainda não conta com um espaço físico que possibilite a reunião de toda a comunidade para participar das atividades. De maneira provisória se usa o galpão da escola, que não comporta a todos. O espaço físico foi sempre posto como um obstáculo para a gestão democrática plena na escola. Contudo ele não é o único. A gestão reclama das dificuldades de organizar administrativamente a escola, até o momento não há regimento interno, Projeto Político Pedagógico (PPP) e demais instrumentos administrativos. A organização que se tem é o que já vem pré-moldado pela própria secretaria de educação. Este é o caso por exemplo do próprio PPP da EJA que foi formulado pela secretaria e que a escola ainda não adaptou a suas especificidades. Talvez a ausência de uma coordenadora pedagógica para o turno vespertino, onde está a EJA, seja um importante fator para a desordem. A escola conta com apenas uma coordenadora que é do quadro de funcionários matutino, mas que “quebra um galho” no vespertino resolvendo apenas assuntos de ordem burocráticas como, por exemplo, cadernetas.

Ao tratar do perfil dos alunos da EJA a gestora afirmou que a turma é formada “de alunos que já vem de muitas reprovações e se encontra fora da faixa etária, do 6º e 7º ano e ainda pela evasão escolar das mesmas séries.” Fala que confirma o que já foi apresentado pela técnica da secretaria. E aqui ambas concordam que por este perfil a participação dos alunos da EJA é muito limitada devido a sua imaturidade. A diretora ainda acrescenta o fator timidez como um impedimento a maior participação dos estudantes. Ela afirma pensar estratégias para estimular a participação, o que confirma a hipótese de que a mesma, crer em uma participação dirigida. Embora fale no desejo de estimular a participação não há nenhuma ação neste sentido, apenas palavras.

No encerramento da entrevista a equipe deixou a colaboradora a vontade para falar o que desejasse. As falas fruto deste momento foram as seguintes: “Queria demais que os jovens conseguissem e tivessem alguém para despertar nossos alunos para um futuro melhor e uma educação de qualidade para todos”. E prossegue: “que os jovens tivessem um incentivo maior para melhor aprender”. A fala da educadora é interessante pois revela um autoconceito negativo em relação a si, ela não se percebe enquanto a que “despertar nossos alunos para um futuro melhor” ou a que incentiva os alunos. Isto revela uma visão de gestão escolar atrelada mais a pura a administração escolar e desalinhada com o novo paradigma do gestor escolar enquanto promotor da inovação pedagógica e da inclusão (Castro, Brito, Dos

Santos, Varela, 2015; Salvador, Moura, Silva, Maia, 2006; Nuñez & Santos, 2012). Na ótica do pragmatismo o diretor é a figura central que busca a máxima eficiência administrativa e pedagógica. De maneira centralizadora, descontextualizada e fria o diretor escolar formularia os conceitos norteadores da escola e ao professor caberia apenas executá-los. A burocratização da educação permite uma comodidade ao definir atores e papéis sociais, mas perde ao tornar a escola um espaço inflexível (Tavares, Azevedo, Moraes, 2014). O novo paradigma precisa ser construído levando em consideração a necessidade de uma escola mais aberta à diversidade, mais maleável a sua clientela e com maior eficácia na atividade fim de formação cidadã (Tavares *et al.*, 2014; Castro *et al.*, 2015). A gestão escolar deve estimular a comunidade a participar das decisões coletivamente (Castro *et al.*, 2015).

Em suma a representante da gestão escolar entende a gestão democrática mais nos aspectos administrativos, pautados na transparência da informação com a divisão dos ônus e riscos, mas com poder ainda centralizado e dependente do poder local. Assim como a técnica da secretaria, a gestora acredita que os alunos da EJA embora tenham potencialidade para participarem da gestão ainda são muito imaturos.

4. Os olhares dos professores

Devido o pouco tempo disponível e a quantidade de professores, optamos por usar a técnica de roda de conversa para entendermos na prática como os professores percebem a EJA na escola e como compreendem a questão da participação no contexto escolar. Como o dia da visita era de prova, os professores foram sendo introduzidos na conversa a medida em que chegavam das aplicações das avaliações. Ao todo foram cinco educadores que participaram da roda.

O perfil dos entrevistados é o oposto do que descrito pela técnica da secretaria. Todos os presentes afirmaram ter capacitação para atuarem na EJA e terem uma profunda identidade com a modalidade. A maioria tem anos de experiência com a EJA e se sentem realizados na sua prática.

Ao relatarem os desafios durante as suas trajetórias na EJA os mais ressaltados foram: ameaças, desinteresse dos alunos, falta de livro didático adequado para os alunos dessa modalidade e falta de apoio efetivo dos órgãos superiores que promovem a educação do município.

O grupo de professores deixou claro que a gestão escolar tem um olhar cuidadoso para esses alunos que frequentam a EJA e que a escola já enfrentou vários problemas que ocasionaram na evasão de alunos como, por exemplo, a violência dentro e fora da escola, mas que atualmente a escola passa por um bom momento e que a evasão hoje se restringe a casos isolados.

Diante da efetivação da participação e permanência dos alunos da EJA, os professores têm proporcionado aos alunos momentos de valorização do saber do aluno, dinamizando as aulas no intuito de torná-los mais participativos e envolvidos com sua própria aprendizagem. Os professores se preocupam em dar sentido a aprendizagem e compreendem que:

A ideia de grade curricular deve ser superada, assim como o programa de conteúdos definidos pelo livro didático. A proposta é que se pense os conteúdos baseados na provisoriedade do conhecimento, isto é, um conhecimento que nunca terá um estado acabado. Para isso, é necessário uma relação dialógica, onde os significados são compartilhados por todos. O processo é a categoria fundamental para a construção da proposta curricular devido ao caráter dinâmico e cultural contido nessa palavra. A ideia de processo, segundo a proposta, justifica-se pelo fato de que toda aprendizagem é um processo cultural que envolve muito mais que apenas a dimensão intelectual do indivíduo. A escola é descrita como um espaço sociocultural e uma concepção estreita de currículo não dá conta da totalidade da riqueza cultural presente no cotidiano. A proposta curricular deve ter os processos culturais como eixos norteadores. (Eugênio, 2004, p.102).

87

Para se efetivar um currículo mais adequado a EJA é preciso profissionais mais capacitados e sensíveis:

Pensar em um modelo mais flexível de escola, conectado com a vida. Além disso, investir na formação docente, com mais disciplinas obrigatórias e optativas na graduação. Afinal, o papel desses professores não é preparar os estudantes para o futuro, como ocorre com as crianças, mas ter um olhar mais sensível a tudo que é relevante para esses jovens e adultos, da saúde à religiosidade. (Di Piero *apud* Fraidenraich, 2010. p.3).

Os professores presentes na roda de conversa nos revelaram que não há uma atuação efetiva da secretaria de educação no sentido de promover a valorização dessa modalidade de ensino, e que todo trabalho desenvolvido com esses alunos parte da vontade dos próprios professores em proporcionar situações prazerosas dentro e fora da escola. Eles sentem uma necessidade visível de oportunizar aos educandos momentos extra escolares na tentativa de dar mais concretude a certos conteúdos ministrados em sala de aula, mas esbarram na falta apoio logístico por parte da secretaria de educação para realização dessas aulas e no entendimento que a gestão escolar e municipal

de aula, para as autoridades, segundo os professores, a aula só é entendida pelas hierarquias mais altas quando o aluno está dentro da sala de aula, sentados e escrevendo.

Alguns professores frisaram que uma gestão escolar mais enérgica conseguiria suprir parte da demanda, fazendo referência a gestão anterior ao qual o professor comentador fazia parte. De forma indireta ficou subentendido que o fato da atual gestão ter afinidades políticas com o prefeito a impede de enfrentar a secretaria e trazer recursos para a escola. Houve um esforço por parte dos professores de construir um discurso que favorece a gestão anterior. Em contrapartida houve um esforço da gestora em exercício de produzir um contra discurso e responsabilizar os seus antecessores pela desordem administrativa encontrada.

Mesmo com ideias tão vanguardistas em nenhum momento os professores cogitaram uma elaboração curricular em conjunto com o aluno. Vilar e Anjos (2014) apontam que os alunos da EJA devem assumir um protagonismo na elaboração curricular. As autoras defendem que o acúmulo de experiências deste grupo social os permite expressar claramente o que desejam. Cabe então a escola cartografar esses desejos de aprendizagem e incorporá-los ao currículo formal e real. Isso não significa que será a vontade dos alunos que imperará no currículo, mas que será um componente dele e até um atrativo ou ponto de partida para isso. Então ao invés do livro didático construir o currículo a partir dos referenciais teóricos deveria também convidar os alunos a construírem em coletivo, caso os alunos não consigam expressar adequadamente seu desejo, a equipe deve buscar meio de auxiliar nesta expressão da vontade.

Como vimos à equipe docente apresenta um notório desejo de transformação do ensino na escola, mas que infelizmente enfrentam obstáculos que dificultam a realização de ações pensadas para melhoria da qualidade do ensino ofertado aos jovens e adultos. As falas e ações dos professores apontam para uma compreensão de participação mais próxima de uma participação concedida, aquela que é partilhada com o subordinado e é legítimo para todos os níveis hierárquicos. E aprofundam os níveis de participação para além da informativa, alcançando patamares de consulta obrigatória sem contudo chegar ao grau de autogestão (Bordenaves, 1983). Mas a participação concedida é uma espada de dois gumes, tem potencial para fomentar a participação plena e também para gerar um simulacro de participação uma vez que embora haja consulta obrigatória não serão os participantes a elencar as opções.

5. Os olhares dos alunos

5.1 Caracterização dos alunos

A única turma de EJA da escola tem matriculados 19 alunos, 15 frequentam regularmente, apenas um se recusou a participar da pesquisa, contudo respondeu oralmente⁷. A faixa etária deles é de 16 até 21 anos, majoritariamente masculino, com 3 alunos trabalhadores e a maioria provenientes de família de pequenos agricultores rurais. Para captar o autoconceito necessário para analisar o olhar do aluno adotamos um questionário composto de 10 frases incompletas que eles preencheram livremente. Como o nível de dispersão estava alto, uma vez que as aulas já haviam se encerrado e tinham acabado de realizar duas provas, a equipe optou por ditar as frases e os estudantes apenas registrarem as respostas em seus cadernos. Os dados coletados foram sistematizados na tabela abaixo:

Frase	Complemento	Nº de repetições
1. Na minha escola quem toma as decisões é/são	A diretora	14
	Os professores	18
2. Na escola eu decido sobre	Estudar	12
	O meu futuro	2
3. Eu participo da escola	Atividades	1
	Aprendendo	3
	Sim	8
	Estudando	1
	UFRN	1
4. Eu participo da escola quando	Tem festa	1
	Eu quiser	5
	Todo dia	4
	Tem aula	4
5. Os estudantes participam da escola	Estudando	13
	Quando os professores querem	1
6. Os estudantes participam da escola quando	Tem jogos	3
	Tem festa	6
	Todo dia	2
	Tem aula	2
	Querem	1
7. Todos da escola se reúnem para	Passeio	7
	Reunião	2
	Estudar	4
	Ato solidário	1

⁷ Como não houve registro da exposição oral do aluno ele não será contabilizado.

⁸ O participante incluiu direção e professores em sua resposta, contabilizando assim em ambos as opções

Frase	Complemento	Nº de repetições
8. Todos da escola se reúnem na/no	Secretaria	1
	Escola	12
	Rua	1
9. Todos da escola se reúnem quando	Recreio/lanche/Festa/Evento	6
	Aula	1
	Prova	5
	Reunião	2
10. A escola deve melhorar em	Educação	4
	Tudo	7
	Esporte	1
	Transporte	1
	Infraestrutura	1

A tabulação dos dados mostra que os estudantes têm uma visão centralizadora das tomadas de decisões, vide que 100% dos mesmos indicaram a diretora como a responsável por decidir. Isto está atrelada a experiência que eles vivenciam no cotidiano, como apontamos ao analisar a entrevista da gestora que na prática concentra o poder. Interessante observar que em apenas uma das respostas cogitou o poder ser compartilhado entre a gestão e os professores. É possível que a centralização da gestão não permita ao alunado perceber os educadores como detentores de poderes decisórios.

As respostas das questões 2 a 6 revelam uma noção de participação restrita ao processo de aprendizagem de maneira passiva. Em grande medida compartilhada também pelos educadores que em sua fala explicitaram a ideia de participação sempre atrelada a ações práticas no processo de aprendizagem, meramente executiva e operatória. Os alunos então dentro dos seus exercícios diário e convívio com a comunidade escolar internalizam o papel de meros executores do processo, numa participação de tipo dirigida, a nível informativo e que perpetua as relações de poder no seio da escola.

A resposta mais recorrente ao quarto item, “eu participo da escola quando eu quiser”, elucida uma jogo de poder onde se resiste a participação dirigida, usa a participação voluntária como instrumento de resistência e legitima seu poder de arbítrio diante da imposição. O querer neste caso pode ser lido como interesse ou motivação. Solé (2006) nos coloca que a disponibilidade de aprender, aqui adaptada para entender a disponibilidade de participar, está vinculada ao significado atribuído à ação. Mesmo que o aluno tenha um autoconceito positivo de capacidade, ele pode não ver sentido/interesse em participar. O condicionamento do querer demonstra isto, consciência da faculdade de escolha sem a motivação de realizar a escolha.

A resposta destoante do quinto item traz à tona uma ideia interessante, ao afirmar que os alunos participam apenas quando os professores querem é um indicativo de que há a hipótese - e talvez a prática - de que existe momentos em que os professores não querem ou não permitem a participação dos alunos. É comum que os licenciados desejem a participação dos alunos em sala de aula, mas não na escolha do conteúdo ou método avaliativo ou ainda que aceite apenas uma participação condicionada a referendar informações, práticas e rituais de poder. Aqui aparece um fenômeno que tem aproximações com que observamos na gestão, se deseja dividir a responsabilidade sobre a aula/ processo de aprendizagem, mas não o poder sobre ela.

Os itens 6, 7, 8 e 9 apresentam uma característica peculiar, a participação atrelada aos eventos de socialização. Os estudantes da EJA valorizam os momentos de socializar com os colegas. Os eventos são as manifestações materiais do coletivo, e naqueles momentos são onde se pode perceber uma participação em sentido mais amplo, onde os alunos vão a um nível mais profundo da atuação, recebendo muitas vezes funções delegadas pelo poder central que o retira da plateia da observação/informação/referendar e passa ao palco das decisões. Podemos assim dizer que os alunos nos eventos escolares exercem uma microparticipação, conforme explica Bordenave (1983, p.29): “a associação voluntária de duas ou mais pessoas numa atividade comum na qual elas não pretendem unicamente tirar benefícios pessoais e imediatos”. Embora este tipo de participação seja importante e assinala para o próprio desejo humano de participar da coletividade (Bordenave, 1983), ele ainda não é o alvo a ser alcançado, mas pode ser o feijão mágico que se joga para alcançar o tesouro celeste.

O último item das frases para serem completadas mostrou a ânsia de ser ouvido dos estudantes, ao chegar na décima sentença a turma entrou em alvoroço, “era tanta coisa que não caberia no papel” afirmou um. Foi muito marcante a diferença de comportamento entre este momento e os anteriores. A maioria dos alunos foi sucinto em suas respostas, outros a detalharam. De modo geral estão descontentes com o andamento da escola e aquele foi o momento de expressarem. Os desejos difusos ali manifestos só podem produzir bons frutos em um ambiente democrático que os dote de poder para mudar.

6. Cruzando os olhares: que participação é essa?

Todos os sujeitos investigados convergem para uma ideia de participação vinculada às suas experiências rotineiras, de participação restrita e poder centralizado. As ações se internalizaram ao ponto de não serem questionadas e participar se torna um mero ato executivo vazio de reflexão. Parafraseando a música “A gente se acostuma a muito pouco/A gente fica achando que é o máximo/Liberdade pra escolher a cor da embalagem”. Dentro do paradigma neoliberal ao qual a sociedade brasileira está inserida o processo de responsabilização (Lopes; Castro, 2012) cria um clima de planejamento participativo que como aponta Bordenave (1983) é usado por algumas instâncias como maneira de restringir as ações as microparticipações dando uma “ilusão de participação” política e social. Na verdade aqueles grupos não se articulam em uma macroparticipação que efetive “o processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada” (Bordenave, 1983, p.34). Nos ritos escolares gestores, professores e alunos aprendem que participar é cumprir com a função ao qual foi designado, mesmo que se quer possua recursos materiais para cumpri-la dignamente. A experiência reforça o autoconceito de que ele é incapaz de decidir (Solé, 2006).

92

É retirado do horizonte de perspectiva destes grupos que a participação não é o quanto se atua, mas em que nível se atua. A crise da democracia representativa se acha aí, não é suficiente ter parte apenas como eleitor se o mesmo não agir num nível de decidir de fato sobre os rumos do país. Ao não refletir sobre o ato de tomar parte do poder a escola não está cumprindo o papel de educar para a democracia, mas apenas retroalimentando a hegemonia do capital interessado em se perpetuar e barrar as transformações sócias (Lopes & Castro, 2012).

A concentração de poder na mão dos mandatários locais provoca um efeito dominó que engessa a técnica da secretaria, a gestora, os professores e deságua nos estudantes. O ônus é repartido como pizza a toda a cadeia de comando, que tem autonomia apenas para obedecer. Congelados cada qual em seu ponto de vista não conseguem formar uma rede que gere oportunidade de uma participação social ampla capaz de transformar a realidade da EJA. A cela da rotina cega os encarcerados que não veem mais do que as próprias grades.

Alia-se a tudo isto algo que a pesquisa de Paro (2012) indica, em geral a comunidade escolar acredita que a capacidade de decisão política é uma atividade de nível superior que só pode ser realizada mediante grande esforço intelectual, o que exigiria um grau elevado de escolaridade. É por isso que a participação dos responsáveis geralmente se restringem a ações

braçais. Ocorre que a capacidade de decidir politicamente é uma condição ontológica, por isso aplicável a todos os seres humanos. Logo é falacioso afirmar que os alunos não têm capacidade de decidir por serem imaturos. Todas as decisões correm risco de serem as erradas, não importa se tomada aos 8 ou 80 anos, a temporalidade apenas indica um acúmulo de experiência, mas nenhuma certeza absoluta. E a própria democracia só é capaz de se aperfeiçoar em seu exercício.

A democracia só é aprendida ao ser vivenciada. Como um músculo que se fortalece a cada vez que é usado, assim é o regime democrático. Educar para a democracia implica construir ambientes e condicionantes para que todos os envolvidos exerçam seus direitos inalienáveis de arbítrio. A existência democrática é um desafio diário. De nada adianta a cidadania como conhecimento da realidade se não aprendermos a usar nosso poder de alterar a sociedade.

O conteúdo pode ser o mais próximo do contexto social possível dos estudante, como desejam os professores entrevistados, mas se isto não servir para que o aluno se oriente no sentido de ser sujeito transformador de nada adiantou o conteúdo, tornou-se tão inútil e obsoleto quanto os conteúdos criticados pelos professores.

É preciso alargar o conceito e a experiência de participação desses sujeitos de maneira que os mesmos possam caminhar rumo às transformações que desejam, ainda que não seja claro o que se almeja.

7. Conclusões

Verificamos em nossos estudos que os alunos da EJA da EMPJF se veem como sujeitos participativos, mas com capacidade limitadas de participar da gestão democrática da escola. Isto ocorre porque os mesmos entendem que a participação é restrita às ações pedagógicas a eles designados dentro da tradição escolar. A literatura aponta que os motivos que levam a essa visão de participação tem relação como o mito da decisão política ser privilégio de uma elite intelectual (Paro, 2012), a prática cotidiana reforça a participação restrita e a indisponibilidade de participar (Solé, 2006), a própria estrutura do sistema neoliberal distorce e restringe a noção de participação (Lopes & Castro, 2012; Tavares *et al.*, 2014).

Técnicos educacionais, professores e gestores atribuem a imaturidade dos alunos a pouca capacidade ou incapacidade dos estudantes de participarem da gestão. Os profissionais porém desconsideram que a faculdade

humana de participar é inerente ao homem e que precisa ser desenvolvida sua potencialidade mediante estímulo. Além de não perceberem que ao não construírem possibilidades de exercício democrático estão se afastando do propósito de educar para a democracia.

Ao mapear os espaços de participação destinados aos estudantes da EJA detectamos que ele ocorre principalmente nos eventos culturais da escola que fomenta uma microparticipação pontual no aspecto cultural e que pode ser germinal para uma ampliação em escala mais abrangente de atuação.

Nossa pesquisa aponta para a necessidade de auxiliar a gestão, professores e alunos a alargarem o conceito e a prática participativa, saindo do pragmatismo imediatista da microparticipação em que se encontra para uma esfera de participação ampla e profunda que alcance os aspectos políticos e sociais, colaborando para lograr êxito em terem suas reivindicações atendidas. Também precisamos fomentar entre eles redes de macroparticipação com força de transformação social. Um grande desafio que se apresenta é criar práticas que possibilitem modificar o autoconceito existente nos sujeitos estudados de maneira a construir sentido/interesse que os motive a ação de maneira crítica, reflexiva e verdadeiramente democrática.

Referências bibliográficas

- Bordenave, J. E. D. (1983). *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense.
- Castro, A.B.C., Brito, L.M.P., Dos Santos, R.S. & Varela, J.H. de S. (2015). O planejamento estratégico como ferramenta para a gestão escolar: um estudo de caso em uma instituição de ensino filantrópica da Bahia/BA. *Holos*, 2, 195-211.
- Eugênio, B. G. (2004). *O currículo na Educação de Jovens e Adultos: entre o formal e o cotidiano numa escola municipal em Belo Horizonte*. Dissertação, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais: Belo Horizonte, MG, Brasil.
- Ferreira, N. S. C. (2013). Diversidade e democracia: o nosso compromisso hoje. *Revista Retratos da Escola*, 7(13), 305-318.
- Fraidenraich, V. (2017). *A EJA em segundo plano*. Recuperado de <https://bit.ly/34pdLiv>
- Freitas, A. V. (2017). *Reflexões sobre o currículo da EJA na perspectiva da Educação Matemática*. Recuperado de <https://bit.ly/2yJupxG>
- Jesus, A. R. de (2001). *Currículo e Educação: conceito e questões no contexto educacional*. Dissertação, Universidade Federal de Sergipe, Aracaju, SE, Brasil.
- Lázaro, A. L. de F. (2013). A diversidade, a diferença e a experiência da Secad. *Revista Retratos da Escola*, 7(13), 265-276.

- Lopes, M. D. O. & Castro, A. M. D. A. (2012). *Modernização administrativa: repercussões na gestão educacional. Política Educacional: contextos e perspectivas da educação brasileira*. Brasília: Liber Livro.
- Nardi, E. L. (2016). Gestão democrática na educação básica Delineamentos da matéria no pós-LDB. *Revista Retratos da Escola*, 10(19), 477-492.
- Núñez, I. B. & Santos, F.A.A. (2012). O professor e a formação docente: a criatividade e as crenças educativas onde estão? *Holos*, 2, 148-165.
- Paro, V. H. (2012). *Gestão democrática da escola pública*. 3. ed. São Paulo: Ática.
- Reis, I. (2013). Governança e regulação na educação: perspectivas e conceitos. *Revista Educação, Sociedade & Culturas*, 39, 101-118.
- Salvador, D.S.C. de O., Moura, D.H. de, Silva, J.A. de A. & Maia, S.F. (2006). Processo educacional inclusivo: das discussões teóricas à a necessidade de prática. *Holos*. 22, 11-23.
- Solé, I. (2006). Disponibilidade para a aprendizagem e o sentido da aprendizagem. In: Cool, C. *O Construtivismo na sala de aula*. 6 ed. São Paulo: Ática.
- Tavares, A.M.B.N., Azevedo, M.A., Morais, P.S. (2014). A administração burocrática e sua repercussão na gestão escolar. *Holos*, 2, 154-162.
- Vilar, J. C. & Anjos, I. R. S. dos (2014). Currículos e práticas pedagógicas na educação de jovens e adultos. *Espaço do Currículo*, 7(1), 86-96.

Gobernabilidad y gobernanza en las Unidades de Gestión Educativa Local del Perú: una mirada desde el conocimiento de sus funciones

Alex Ríos Céspedes  

Investigador y consultor de organismos internacionales.

Resumen. Desde una mirada gubernamental, los órganos intermedios locales de educación requieren mejorar su eficacia y calidad. Desde una mirada de gobernanza, deberían establecer un nuevo contrato social con los actores locales. Basado en mejorar la eficacia y calidad, el presente artículo describe cuánto conocen los servidores públicos de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) sobre las funciones que realizan, y ensaya una aproximación para que pueda transitar a un esquema de gobernanza.

Palabras clave: gobernanza; gobernabilidad; competencia; conocimiento de funciones; UGEL.

Governabilidade e governança nas Unidades de Gestão Educacional Local do Peru: Um olhar a partir do conhecimento de suas funções

Resumo. A partir de um olhar governamental, os órgãos intermediários locais de educação requerem melhorar sua eficácia e qualidade. A partir de um olhar da governança, deveriam estabelecer um novo contrato social com os atores locais. Baseado em melhorar a eficácia e a qualidade, o presente artigo descreve o quanto os servidores públicos das Unidades de Gestão Educacional Local (UGEL) conhecem sobre as funções que realizam e ensaia uma aproximação para poder transitar para um esquema de governança.

Palavras-chave: governança; governabilidade; competência; conhecimento de funções; UGEL.

Governability and governance in the Local Educational Management Unit of Peru: A look from the knowledge of their functions

Abstract. From a governmental perspective, local intermediate education bodies need to improve their efficacy and quality. From a governance approach, they should establish a new social contract with local actors. Based on improving efficacy and quality, this article describes how much the public servants of the Local Educational Management Units (UGEL) know about the functions they perform, and tests a possible route to move to a governance scheme.

Keywords: governance; governability; competence; knowledge of functions; UGEL.

97

1. Introducción

Creadas en su versión actual en el año 2002¹, se puede afirmar que las 220 Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) existentes en la actualidad, constituyen los brazos operativos de toda política e intervención

¹ El Ministerio de Educación (MINEDU) crea las Unidades de Gestión Educativa como órganos desconcentrados de las Direcciones Regionales de Educación (DRE), ambos dependientes de los Consejos Transitorios de las Administración Regional (CTAR). Con el proceso de descentralización, iniciado el 2002, las DRE y UGEL pasarían a ser parte de los nuevos creados Gobiernos Regionales (GORE). Desde entonces y sin mayor regulación nacional, 16 nuevas UGEL fueron creadas. Actualmente, el número oficial de UGEL se ha definido en 220 (MINEDU, 2015a). De ellas, 213 dependen de los Gobiernos Regionales, a través de una relación directa y jerárquica con las Direcciones Regionales de Educación. Las otras 7 restantes en Lima Metropolitana constituyen órganos desconcentrados -bajo la línea jerárquica de la DRE Lima Metropolitana- del Ministerio de Educación. Existen dos tipos de UGEL, aquellas que son responsables directas de su presupuesto, usualmente

en el sector educación, y responsables directos de asegurar que el servicio en las instituciones educativas opere de manera oportuna e ininterrumpida. Esto significa, que buscan asegurar que las instituciones educativas cuenten con docentes y materiales educativos desde el primer hasta el último día de clases, de tal manera que se cumpla el número de horas mínimas que exige el currículo para cada nivel. Si existe un evento inesperado de orden social o natural, las UGEL son las primeras en dar soporte para minimizar o recuperar el efecto en el número de horas lectivas que debe recibir un estudiante.

Aunque el rol clave de la UGEL como órgano intermedio en el servicio educativo ha sido destacado por diversos autores, se puede afirmar que hasta hoy se sabe muy poco sobre quiénes son y qué hacen, constituyéndose en una gran “caja negra” para los investigadores (Gvirtz, 2008). Este olvido, sostiene la autora, se debe en parte a la creencia que los actores de nivel intermedio son simples “correas de transmisión” de demandas y políticas entre las escuelas y los espacios de elaboración de políticas. Sin embargo, lejos de ser canales neutrales, los órganos intermedios tienen un impacto decisivo –ya sea negativo o positivo– en la redefinición de las políticas, y consecuentemente en el rendimiento del sistema educativo (Dufour, 2008).

Este parece haber sido el caso del Perú, donde las UGEL han sido órganos intermedios del sector educativo que han estado marginados de las políticas, intervenciones e investigaciones del sector. Por ejemplo, hasta el 2013 no se tenía una exacta idea del número de personal trabajando en las UGEL, menos sobre los niveles de profesionalización, competencias y conocimientos que tenían sus trabajadores². ¿Poseen las UGEL la capacidad de satisfacer las necesidades de los ciudadanos?, ¿tienen las competencias y los conocimientos mínimos para ser eficaces?, ¿es suficiente con mejorar las competencias y conocimientos? Desde un enfoque gobernabilidad y gobernanza, el presente artículo explora el presente y las posibilidades de las UGEL. Desde una mirada de gobernabilidad, el estudio describe el conocimiento que tiene el personal de las UGEL sobre las funciones que deben realizar, encontrando variables relacionadas que permitan ofrecer recomendaciones de una política orientada a mejorar la eficacia y calidad del servicio que ofrece la UGEL. Desde una mirada de gobernanza, el artículo explora la posibilidad no sólo de mejorar la eficacia y calidad a través de reducir brechas de conocimiento, sino de establecer un nuevo acuerdo con los actores locales de la jurisdicción.

llamadas “ejecutoras” y aquellas que presupuestalmente dependen de una DRE y UGEL, usualmente llamadas “operativas”.

² Recién en ese año, se realiza el primer censo de UGEL; en el 2015 se establece una tipología, se regulariza su creación, se inicia una especialización para los servidores en áreas de organización y planificación, y se financia más de mil servidores administrativos; en el 2016, se inicia la revaloración de buenas prácticas y la evaluación de los directores y especialistas pedagógicos, lo cual significó una inyección de meritocracia, remuneración y relativa estabilidad laboral.

2. Marco de referencia

2.1 Gobernabilidad y gobernanza

Para responder los problemas de eficacia directiva de los gobiernos, la gobernabilidad y la gobernanza surgen como dos enfoques conceptuales que buscan dar solución al problema de la capacidad gubernativa del gobierno (Aguilar, 2010; 2007).

El *enfoque de la gobernabilidad* es estrictamente gubernamental, es decir, se refiere a la capacidad y comportamiento que tiene cada instancia de gobierno. La premisa de la gobernabilidad es la minimización de la capacidad y el rol de la sociedad: las capacidades de organización, gobierno, regulación y solución de los problemas de la sociedad son existentes o irrelevantes; todo lo contrario, la sociedad es propensa al desorden, la inseguridad y el conflicto, por lo que para que la sociedad pueda ser y existir debe reorganizarse en forma de Estado y ser gobernada por una instancia dotada con los poderes, competencias, conocimientos y recursos para estar en aptitud de satisfacer sus necesidades (Aguilar, 2010; 2007).

El enfoque de gobernabilidad asocia básicamente al gobierno a la eficacia y calidad, y tiene el propósito de reforzar la capacidad operativa en la gestión gubernamental (Del Castillo-Alemán, 2011). Un gobierno capaz es suficiente para brindar servicios; por consiguiente, brindar capacidades al gobierno es la condición necesaria y suficiente para que pueda gobernar (Aguilar, 2010).

Bajo esta mirada, la receta para el enfoque de gobernabilidad consiste en brindar las capacidades idóneas y suficientes a las instancias de gobierno, a fin de que esté en condiciones de poder dirigirse en modo razonablemente eficaz y satisfacer las demandas de la sociedad (Aguilar, 2010). Aunque los esfuerzos para mejorar los servicios cubren una amplia gama de acciones que van desde cómo organizar la administración pública, hasta cómo usar tecnología de información, los resultados de las actividades públicas se deben en última instancia a los esfuerzos y el compromiso de los servidores públicos que trabajan en y para la administración pública (OECD, 2010). La evidencia empírica sugiere que uno de los principales factores institucionales que pueden mejorar el rendimiento del sector público es la implementación de prácticas apropiadas de gestión del recurso humano (Curristine, Lonti y Joumard, 2007). Por consiguiente, mejorar las competencias y los conocimientos de los servidores públicos se considera cada vez más como un aspecto esencial de la búsqueda de mejores resultados (OECD, 2010).

El *enfoque de gobernanza* tiene, en la actualidad, como supuesto, que el gobierno es un agente necesario pero insuficiente, aun si tiene todas las capacidades y conocimientos requeridos; y aun si sus capacidades y conocimientos son aprovechados a cabalidad (Aguilar, 2010; 2007). Por consiguiente, se requiere de una dirección compartida entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, que deben unir recursos y capacidades interdependientes para el logro de un objetivo público (Del Castillo-Alemán y Azuma, 2011). El gobierno es una instancia necesaria de dirección, pero sus ideas, acciones y recursos son insuficientes para definir y satisfacer el interés social, dado que los problemas y desafíos que la sociedad enfrenta actualmente rebasan por su magnitud, complejidad y dinámica las capacidades de respuesta que el gobierno posee (Aguilar, 2010; 2007)³.

El enfoque de gobernanza demanda un nuevo vínculo entre gobierno y sociedad; y una nueva forma de gestión pública. Una nueva relación entre gobierno y sociedad en virtud de la independencia política de los actores sociales y de su fuerza relativa de los recursos que poseen (Del Castillo-Alemán, 2012; Del Castillo-Alemán y Azuma, 2011; Aguilar, 2010; 2007). Aguilar (2010, 2007) precisa algo más: la gobernanza incluye a la gobernabilidad, en tanto se requiere la acción de un gobierno capaz y eficaz. Pero el gobierno competente es sólo uno de los actores requeridos. Este punto es importante porque gobernanza no implicaría que la sociedad ejerza o comparta los roles del Estado. La gobernanza implica más el paso de un “centro” a un “sistema” de gobierno, en el que se requieren y activan los recursos del Estado, del sector privado y de la sociedad; es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales (Aguilar, 2010; 2007).

En la gobernanza juega un rol importante la creación de redes como “mecanismos para facilitar la gobernanza, ya sean instancias formales o informales de información, opinión y participación activa como son las páginas electrónicas de los gobiernos, los referendos, los consejos de participación social, los observatorios ciudadanos, los movimientos sociales, entre otros” (Del Castillo-Alemán y Azuma, 2011). Para las autoras, la gobernanza es una nueva forma de gobernar lo público a través de redes políticas públicas.

³ Cabe mencionar aquí que corrientes como la Nueva Gestión Pública buscan mejorar la eficacia del gobierno; la gobernanza está orientada más a la suficiencia del gobierno.

Si la gobernanza es considerada una aspiración para gobernar, la gobernanza local –como el espacio que administra una UGEL– es vista como el escenario ideal para el logro de objetivos específicos que sean alcanzados con eficacia y calidad, debido a las ventajas que ofrece la proximidad con el ciudadano en un espacio acotado (Del Castillo-Alemán y Azuma, 2011)

Con lo descrito, se puede afirmar que las UGEL se encuentran más orientadas bajo un enfoque de tipo gubernativo y no de gobernanza. De hecho, como afirma Del Castillo-Alemán (2011), la gobernabilidad en la gestión del sistema educativo se distingue por la búsqueda de la eficacia gubernamental. Desde los ochenta, la principal preocupación del Estado, en países como el Perú, ha estado concentrado en volver más eficiente, profesionalizada y descentralizada la gestión pública (Gonzales, Belaunde y Eguren, 2009). Parte de la búsqueda de una mayor eficacia y profesionalización estaría en la creciente preocupación por reducir las brechas de competencias y conocimientos que tienen los servidores públicos que trabajan en las UGEL.

3. Gestión por competencias y conocimientos

La gestión de competencias se encuentra dentro de una mirada de tipo gubernamental. Está tan extendida en el sector privado y público porque ha demostrado ser una forma eficaz de definir las habilidades y comportamientos necesarios para que las personas puedan hacer bien su trabajo (OECD, 2010). En el sector público, las competencias permiten evidenciar la capacidad de una persona para desempeñar las funciones que le son asignadas en base a los requerimientos de calidad del servicio ciudadano y resultados esperados en el sector público (SERVIR, 2016).

A pesar de su amplia difusión y extendida literatura, existe una falta de consenso sobre el significado de competencia (Emmerling y Boyatzis, 2012; Op de Beeck y Hondeghem, 2010; Nunes, Martins y Duarte, 2007). Aunque el término fue acuñado por MacClelland (1973) como un mejor factor predictivo del desempeño laboral que la inteligencia, MacClelland no definió el término competencia (García-Sáiz, 2011). Desde entonces, han proliferado definiciones y aplicaciones; por ejemplo, la mayoría de los países de la OECD utiliza su propia definición de competencia (Op de Beeck y Hondeghem, 2010; Nunes, Martins y Duarte, 2007).

Probablemente, la definición más difundida es aquella que establece las competencias como características subyacentes a las personas que están causalmente relacionadas a un criterio referenciado como efectivo o un desempeño exitoso en un puesto de trabajo (Spencer y Spencer, 1993).

La definición es similar a la proporcionada por Boyatzis, quien describe a las competencias como características subyacentes del individuo que llevan o dan lugar a un rendimiento superior o eficaz (Emmerling y Boyatzis, 2012; Boyatzis, 2008; Boyatzis, 1982)⁴. Diversos autores han definido que tales características subyacentes conforman un conjunto de características cognitivas, afectivas, comportamentales y motivacionales que permiten un rendimiento esperado (OECD, 2010; Shirazi y Mortazavi, 2009; Gil, 2007; Alles, 2005; Emmerling y Boyatzis, 2012). Basados en Spencer y Spencer (1993), se proponen cinco características subyacentes, en base a un modelo iceberg, donde los conocimientos y las habilidades son aspectos visibles y fáciles de desarrollar, mientras que el autoconcepto, los rasgos y los motivos no son observables directamente y son más difíciles de desarrollar (Spencer y Spencer, 1993; Alles, 2005). Dado su permeabilidad y facilidad para ser enseñados, un gran número de organizaciones han destinado inversión y esfuerzo en desarrollar y evaluar los conocimientos y las habilidades del personal bajo un enfoque de competencias⁵.

Gráfico 1. Modelo iceberg sobre competencias de Spencer y Spencer.



Fuente: Spencer y Spencer (1993).

⁴ Los últimos estudios de Boyatzis combinan la definición de competencia con la definición de inteligencia emocional de Goleman para concluir que existen competencias de inteligencia emocional, social y cognitiva que se definen como la habilidad para reconocer, analizar y usar información emocional sobre uno mismo, emocional sobre otros e información general que llevan o dan lugar a un rendimiento superior. Las competencias son, sostiene el autor, una aproximación conductual de la inteligencia emocional, social y cognitiva.

⁵ El enfoque por competencias no ha estado exento de críticas. García-Sáiz (2011) señala que existen problemas de base teórica-empírica, de definición, de evaluación, y de contexto donde se implementan. Por ejemplo, señala el autor, las competencias nacieron como una propuesta alternativa a rasgos o aptitudes, pero se definen como un conjunto de características que incluye rasgos y aptitudes; se sostiene que las competencias se pueden desarrollar, pero a la vez que ciertas características no son posibles de modificar.

En el Perú, SERVIR (2016) define las competencias como características personales que se traducen en comportamientos visibles para el desempeño laboral exitoso en una institución pública; e involucran, de manera integrada, conocimientos, habilidades y actitudes que debe poseer y demostrar el servidor público. Dentro del marco de una gestión basada en competencias, el Estado impulsa realizar diagnósticos que permitan conocer las fortalezas y debilidades del personal público en términos de conocimientos, habilidades y actitudes (SERVIR, 2010). Los diagnósticos de conocimientos –el cual es descrito como una parte de la medición de competencias– tiene por objeto identificar la brecha de conocimientos entre las competencias descritas para el puesto y las que tienen durante el diagnóstico (SERVIR, 2010).

Es partir de los diagnósticos de conocimientos que la capacitación toma un rol importante para los servidores públicos. La capacitación debería tener como finalidad la mejora del desempeño de los servidores públicos, a través del cierre de brechas de conocimientos o competencias, para alcanzar el logro de los objetivos institucionales y de esta manera brindar servicios de calidad a los ciudadanos (SERVIR, 2010).

Sin embargo, en el país, las capacitaciones se tratan como un conjunto de capacitaciones dictadas de manera improvisada, sin ningún tipo de seguimiento o evaluación del desempeño; decididos de manera unilateral por cada sector y organizados por las necesidades de corto plazo (PCM, 2013). Además, tanto el nivel de conocimientos de las funciones como los recursos destinados para capacitaciones están distribuidos inequitativamente entre el nivel nacional y regional (SERVIR, 2015).

4. Competencias y conocimientos en las UGEL

Según la Ley General de Educación, la primera finalidad de la UGEL es fortalecer las capacidades de gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas para lograr su autonomía (MINEDU, 2012).

A nivel de gestión administrativa, la UGEL conduce los procesos de reasignación, evaluación, promoción y cese del personal nombrado; realiza la selección y contratación del personal temporal; verifica las planillas; organiza y actualiza el escalafón de los servidores activos y cesantes tanto docente y administrativo; realiza los pagos del personal activo y pensionistas; resuelve problemas de denuncias a docentes y directivos; distribuye textos, cuadernos y material fungible desde las UGEL hasta las instituciones educativas; además paga servicios básicos de luz y agua (MINEDU, 2015b).

A nivel de gestión institucional, la UGEL brinda asistencia técnica a las instituciones educativas para elaboración de instrumentos de gestión (proyecto educativo institucional, plan anual de trabajo, reglamento interno); supervisan y autorizan uso del mantenimiento de infraestructura; planifican, presupuestan y administran el presupuesto para cada institución educativa; brindan asistencia técnica a los directores de las instituciones educativas para mejorar la gestión institucional (MINEDU, 2015b).

A nivel de gestión pedagógica, las UGEL brindan acompañamiento o soporte técnico a los docentes por niveles, y según las intervenciones que se impulsen desde el nivel nacional o regional; son responsables de promover, asesorar y monitorear la implementación del currículo; capacitar a los docentes; impulsar y monitorear el uso de materiales educativos (MINEDU, 2015b).

Contrario a lo descrito, la gestión de la UGEL se ha caracterizado principalmente por la acumulación de labores administrativas que retrasan y dificultan la ejecución de las funciones más importantes, como ha ocurrido en las UGEL de Lima y Chíncha (Valdivia y Díaz, 2008); Moquegua (Sugimaru y León, 2015); Islay en Arequipa (Vegas, 2016); y Junín (The World Bank, 2008). De acuerdo a la Defensoría del Pueblo (2013), el 72% de los entrevistados de una muestra nacional de escuelas manifestaron, que deben trasladarse hacia su respectiva UGEL al menos 1 vez al mes; en la mayoría de casos para la realización de trámites administrativos, recogida de materiales y registro de información en el SIAGIE (Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa).

En la práctica, lo que ha terminado existiendo es una relación inversa entre UGEL y escuela: Son los directores y docentes quienes más asisten a las UGEL para resolver diversos trámites y son menos los especialistas de las UGEL que visitan las instituciones educativas para asistirlos en temas de gestión y pedagogía. La Defensoría del Pueblo verificó que el 35% de IIEE de una muestra nacional de 330 no fueron supervisadas por temas de matrícula (Defensoría del Pueblo, 2017); similar resultado al 2012, donde el 36% de las IIEE manifestaron que nunca fueron visitadas por la UGEL (Defensoría del Pueblo, 2013). La situación es más crítica cuando las instituciones educativas se encuentran en el ámbito rural. Los maestros en las zonas rurales experimentan una sensación permanente de abandono y olvido, y señalan no recibir suficiente apoyo de las UGEL (The World Bank, 2008). En la UGEL Julcán, La Libertad, el número reducido de especialistas es una de las causas de las pocas visitas –a veces una por año– que se realizan a las instituciones educativas (SINEACE, 2016).

No sólo la presencia del personal de las UGEL es escasa, sino también de baja calidad o valoración por parte de los docentes. Los pocos especialistas de la UGEL que llegan a las escuelas no tienen las competencias ni los conocimientos adecuados para atender a directores y docentes. Es sintomático que en entrevistas realizadas a docentes de instituciones educativas se haya revelado una percepción negativa del desempeño de los especialistas enviados por la UGEL (Valdivia y Díaz, 2008).

Lejos e imposibilitados de reducir la carga administrativa, simplificar trámites, reorganizar la estructura o priorizar responsabilidades, las UGEL han optado por mejorar su rendimiento a través de incrementar los recursos humanos y capacitar al personal que tienen⁶.

Por lo tanto, no existe tanto un problema de indiferencia o ausencia de capacitación sino de eficacia de la misma. Tanto en Lima como en Arequipa, Ica o Junín, los investigadores mencionan que las UGEL hacen esfuerzos por promover la calificación del personal a través de su participación en capacitaciones, donde parte del costo de las capacitaciones son cubiertas por el propio personal (Vegas, 2016; Díaz, Valdivia y Lajo, 2008; The World Bank, 2008). El propio ministerio reporta una cobertura de 2,492 trabajadores de las direcciones regionales de educación (DRE) y UGEL capacitados durante el periodo 2012-2014, y aproximadamente 3,817 personas capacitadas durante el periodo 2015-2016 (MINEDU, 2015d; MINEDU, 2017a).

105

Sin embargo, la inversión en capacitaciones no correspondería con el rendimiento mostrado por el personal de las UGEL. Aunque no existen mecanismos rigurosos de seguimiento sobre el impacto de la formación de los trabajadores de las UGEL, el primer y reciente diagnóstico de conocimientos implementado entre MINEDU y SERVIR refleja deficiencias serias en el conocimiento de las funciones que deben cumplir los especialistas de las UGEL. Por ejemplo, el diagnóstico mostró que, con excepción de los especialistas de inicial, el porcentaje de conocimiento sobre las funciones que realizan no alcanza el puntaje mínimo requerido en un rango de 56% a 98% (MINEDU, 2017b).

Bajo este marco de referencia, la siguiente sección profundiza sobre los conocimientos de las funciones que tienen los servidores públicos de las UGEL identificando factores relacionados que permitan entender con mayor profundidad el tema bajo una perspectiva de gobernabilidad.

⁶ Las UGEL si tienen un déficit de personal pero cuyo dimensionamiento no ha sido aún sincerado o atendido por la política nacional

5. Metodología

Para responder los objetivos del estudio, se obtuvo una submuestra correspondiente al Diagnóstico de Conocimientos del Personal de las DRE/GRE y UGEL llevado a cabo como parte de un convenio entre MINEDU y SERVIR⁷.

La unidad de análisis es el servidor público que labora en las UGEL del país en uno de los nueve puestos de los tres principales servicios que ofrece la UGEL: acompañamiento de la institución educativa, contratación de personal docente y distribución de materiales. Los nueve puestos evaluados fueron de tipo pedagógico (inicial, primaria, secundaria ciencias y secundaria comunicación); gestión (planificación y presupuesto); y administrativo (racionalización, personal y abastecimiento).

El instrumento utilizado fue una prueba con alternativas de respuesta múltiple que fluctúa entre 66 y 114 ítems de acuerdo al puesto evaluado. Las preguntas contienen preguntas generales, específicas al puesto y situaciones de caso. El instrumento fue aplicado de manera virtual y respondida de manera voluntaria.

Cuadro 1. Tamaño de la muestra según puesto evaluado

Puesto del especialista de UGEL	n	Nro de preguntas
Inicial	203	66
Primaria	397	74
Secundaria Ciencias	102	72
Secundaria Comunicación	64	72
Planificación	142	114
Presupuesto	152	90
Personal	152	82
Racionalización	105	67
Abastecimiento	204	101
TOTAL	1,521	

Fuente: Elaboración propia.

La muestra se compone por 1,521 especialistas pertenecientes a 208 de las 220 UGEL del país⁸, lo que representa el 13.7% de la población total de servidores públicos de las UGEL. Al ser voluntario, se asume un sesgo en la conformación de la muestra.

⁷ En el 2016, SERVIR se aprueba el diagnóstico de conocimientos al personal del Sistema Educativo Peruano. Nros. 010 y 011-2016-SERVIR/GDCRSC, la Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento del Servicio Civil

⁸ Las UGEL Antabamba (Apurímac), La Convención (Cusco), Pichari-Kimbiri (Cusco) y Manu (Madre de Dios) no participaron en el estudio. La UGEL Ica (Ica) fue asimilada por la DRE Ica. Especialistas de las UGEL Virú (La Libertad), Tahuamanu (Madre de Dios), Maynas (Loreto), Putumayo (Loreto), C.F. Fitzcarrald (Ancash), Lampa (Puno) y Chíncha (Ica) no respondieron la sección correspondiente al diagnóstico de conocimientos.

Para los análisis estadísticos, pruebas de distribución normal Kolmogorov-Smirnoff han sido aplicados para las variables de tipo continuo. Cuando no se encuentra normalidad, pruebas de contraste no paramétrico han sido usados para encontrar diferencias estadísticamente significativas entre dos o más grupos independientes (Siegel y Castellan, 1998)⁹. Para el caso de correlaciones entre las variables se usó el coeficiente de correlación Spearman, que tolera variables de tipo ordinal.

El análisis de regresión logística fue aplicado para observar un conjunto de características del personal (variables independientes) vinculadas al conocimiento (variable dependiente). La regresión logística es un tipo de regresión apropiada cuando la variable dependiente es categórica binaria, por ejemplo, la presencia y ausencia de un atributo¹⁰ (Hair *et al*, 1999; Johnson, 1998; Ferrán, 1996). Para ello, las categorías del puntaje de la variable conocimiento fueron reclasificadas en dos grupos, aquellos que alcanzaron por lo menos el puntaje mínimo de conocimiento sobre sus funciones y aquellos que no lo hicieron.

6. Resultados

6.1 Sobre el perfil del personal de las UGEL

En las UGEL del país predomina la presencia de varones (57%) mientras que la edad promedio de los servidores públicos es de 46 años. Más del 80% del personal tiene una formación universitaria. El promedio de experiencia laboral es de 19 años y en el sector público es de 17 años. Sin embargo, la experiencia cae notoriamente a 4 años cuando se trata de experiencia promedio en el puesto que ocupa actualmente. Es decir, si bien los servidores públicos de las UGEL tienen amplia experiencia trabajando para el Estado, no lo es cuando se trata del puesto en que están siendo evaluados. El 88% del personal afirma que ha recibido algún tipo de capacitación (cuadro 2).

⁹ Específicamente, se han usado los contrastes U de Mann-Whitney y Kruskal-Wallis

¹⁰ La regresión logística busca obtener una combinación lineal de las variables independientes que permite estimar las probabilidades de que un servidor público pertenezca al grupo que tiene o no tiene conocimiento sobre sus funciones. La probabilidad (p) de que un servidor público pertenezca al grupo de servidores que conoce sus funciones se da por la función . Si la probabilidad (p) es superior o igual a 0.5, el servidor público será clasificado en el grupo que conoce sus funciones.

Un 26% del personal pertenece a DL 276, de los cuales el 30% son nombrados. Un 21% está contratado bajo modalidad CAS¹¹. Mitad del personal pertenece a la Ley de Reforma Magisterial, de los cuales el 47% se encuentra entre la cuarta y sexta escala de la carrera magisterial¹².

El porcentaje de personal destacado es aproximadamente del 40%, porcentaje superior al reportado por el censo de UGEL que reveló que el personal destacado alcanzaba el 33%.

Cuadro 2. Perfil y características del personal de las UGEL

	Característica	n	%
Sexo			
	Mujeres	651	42.8
	Varones	870	57.2
Edad		1,521	46.1*
Educación			
	Técnica	63	4.1
	Pedagógico	221	14.5
	Universitaria	860	56.5
	Postgrado	377	24.8
Años de experiencia general		1,521	19.1*
Años de experiencia en gestión pública		1,521	17.3*
Años de experiencia en puesto		1,521	3.9*
Capacitación en el puesto		1,342	88.2
Modalidad contractual			
	DL 276	400	26.3
	DL 1057 (CAS)	325	21.4
	Ley de Reforma Magisterial	762	50.1
	Contratación de servicios	17	1.1
	Gerentes públicos	4	0.3
	Otros	13	0.9
Órganos			
	Órganos de línea	1,119	73.6
	Órganos de apoyo	354	23.3
	Órganos de asesoramiento	44	2.9
	Otros	3	0.2
Condición de destacado		564	39.9

Nota: * Valores promedio.
Fuente: Elaboración propia.

¹¹ Contrato Administrativo de Servicios (CAS) es una modalidad contractual de la Administración Pública, privativa del Estado, que vincula a una entidad pública con una persona natural que presta servicios de manera no autónoma, dependiente y subordinada

¹² Considerar que información fue recolectada meses antes del concurso para cargos de especialistas

6.2 Sobre conocimientos de las funciones del personal en las UGEL

El cuadro 3 muestra los resultados de la prueba de conocimientos respondida voluntariamente por los servidores públicos de las UGEL. El puntaje es agrupado por SERVIR en cuatro grupos según sus necesidades de capacitación. Así, quienes no alcanzan el puntaje (0-50) requieren capacitación de manera prioritaria; quienes alcanzan puntaje mínimo (51-70), necesitan capacitación en las competencias evaluadas; quienes alcanzan el puntaje esperado (71-85), requieren sólo reforzamiento; mientras los que alcanzan un puntaje destacado (85-100) cuentan con los conocimientos óptimos.

Cuadro 3. Porcentaje Promedio de Conocimientos de Funciones según Escala de Evaluación

Resultado	n	%
No alcanzó puntaje	1067	71.0
Alcanzó puntaje mínimo	408	27.1
Alcanzó puntaje esperado	27	1.8
Puntaje destacado	1	0.1
Conocimiento promedio	41.7	

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa, el conocimiento promedio fue de 41.7 en una escala de 1 al 100. De todos los evaluados, apenas el 1.8% alcanzó el puntaje esperado. El 71% del personal cumple sus funciones sin alcanzar el puntaje mínimo de conocimiento para el puesto que viene desempeñando. Se podría decir, que casi la totalidad del personal (98%) requiere ser capacitado en las tareas que desempeñan. Estos resultados llaman la atención si se considera –como puede observarse en el cuadro 2– que el personal tiene en promedio 4 años en el puesto y que el 88% asegura haberse capacitado.

Cuadro 4. Porcentaje Promedio de Conocimientos de Funciones según Tipo de Especialista

Área evaluada	n	Puntaje promedio
Inicial	203	51.6
Primaria	397	44.9
Secundaria Ciencias	102	40.8
Secundaria Comunicación	64	47.9
Planificación	142	35.3
Presupuesto	152	29.4
Personal	149	36.1
Racionalización	105	42.1
Abastecimiento	204	41.4

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo al área donde fueron evaluados, el rendimiento es menor en las áreas administrativas y de gestión, siendo el más crítico en el área de presupuesto (29.4). El conocimiento es mayor en las áreas pedagógicas o de línea, donde destaca el nivel inicial, la única área donde el conocimiento promedio llega a 51.6 (cuadro 4).

Para definir factores asociados al conocimiento de las funciones, un modelo de regresión logística fue estimada. A través de varios pasos, introduciendo y excluyendo variables, el modelo final ofrece tres variables significativas que influyen en el conocimiento de las funciones que tienen los servidores públicos¹³: ser mujer, pertenecer a la ley de reforma magisterial y haber recibido capacitación más de 90 horas. Sin embargo, nótese que el modelo explica sólo el 12.4% de la varianza de los resultados.

Cuadro 7. Coeficientes del Modelo de Regresión Logística para Conocimiento de Funciones del Personal de las UGEL

Característica	β	EE	p-value
Mujer	,573***	,120	,000
LRM	.998*	,432	,021
Capacitación > 90 horas	,332*	,155	,032
Constante	-1,246*	,585	,033
R2 ajustado			.124
n			1,499

***p<.001; **p<.01, *p<.05

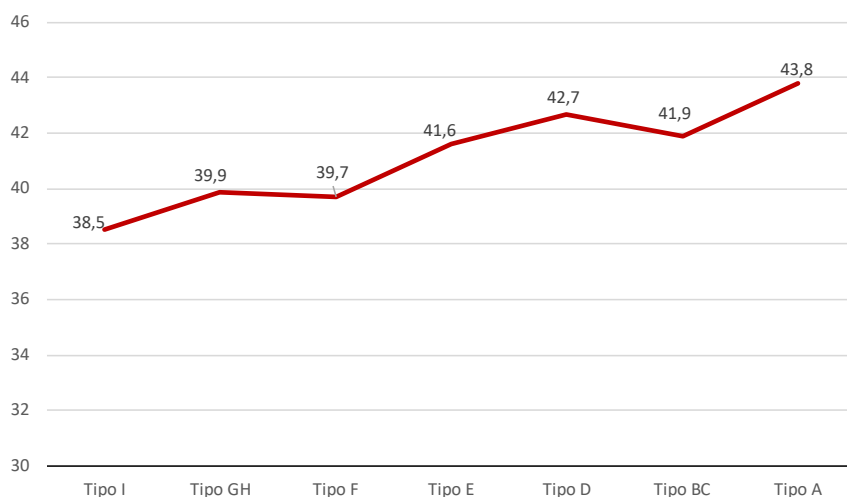
La falta de un mayor nivel de conocimientos tiene además un correlato de inequidad. Son las UGEL quienes tienen un mayor desafío territorial y una menor capacidad operativa quienes tienen, a nivel promedio, un menor conocimiento de sus funciones. Como se sabe, el MINEDU segmentó en 7 grupos a las UGEL según un doble índice, que representa la complejidad territorial que gestiona una UGEL y la capacidad técnica-operativa para realizar su tarea. En un extremo, las UGEL de tipo A son aquellas que tienen menor número de instituciones educativas rurales y unidocentes; distancias promedio más cortas entre UGEL y escuela; mayor presupuesto por IE; y menor ratio entre número de escuelas por especialista. En el otro extremo, las UGEL de tipo I, son aquellas que cuyas escuelas son en mayoría rurales y unidocentes, ubicadas a gran distancia de la UGEL, con bajo presupuesto y un número alto de escuelas por cada especialista (MINEDU, 2015c).

¹³ A partir del cuadro se puede establecer el modelo de regresión logística para conocimiento de sus funciones:

$$p(\text{conoce}) = \frac{1}{1 + e^{-(1.246 + .573_1 \text{Sexo}_{i1} + .998_p \text{LRM} + .332_p \text{Capacitación})}}$$

Cuando se analiza el conocimiento de funciones aplicado al personal según la tipología de UGEL, se encuentra un mejor conocimiento en aquellas UGEL que tienen un menor desafío territorial, pero a la vez una mejor capacidad operativa (43.8). Aquellas UGEL que tienen pobres condiciones tecnológicas, presupuestales y de infraestructura, con amplias extensiones de territorio, mayor porcentaje de escuelas rurales y dispersas, son UGEL cuyo personal tiene un menor nivel de conocimiento de sus funciones (gráfico 3).

Gráfico 3. Porcentaje promedio sobre Conocimiento de Funciones según Tipo de UGEL



7. Conclusiones y recomendaciones

El actual proceso de descentralización en el Perú cumple 18 años. Del 2002 al 2005 se estableció un marco legal que permitió instaurar los gobiernos regionales, donde las DRE y UGEL pasaron a ser sus instancias de gestión educativa. La descentralización en educación ha tenido un enfoque de transferencias de competencias y funciones, principalmente entre los años 2007 y 2009 que fueron llamados como de “shock descentralizador”. También se ha caracterizado por apuntar más a la participación que a la autonomía de sus instancias, creando consejos sectoriales de participación educativa que han sido afectados por su carácter voluntario y dependencia de la DRE o UGEL. En los últimos años, han existido esfuerzos por clarificar roles, simplificar trámites y establecer mecanismos de coordinación entre las UGEL, DRE y Ministerio de Educación, sin estar exentos de tensiones

por miradas más centralistas de los gobiernos de turno (Ríos, 2016). En este contexto, el reto de sistemas unitarios como el peruano es encontrar sistemas de gobernabilidad y formas de gobernanza.

Desde una mirada de gobernabilidad, las UGEL tiene un problema de eficacia y calidad que se muestra en el débil conocimiento que tienen de sus funciones. Los resultados presentados demuestran que, a nivel nacional, el personal de las UGEL trabaja con un bajo conocimiento de sus funciones. El bajo conocimiento del personal de las UGEL se manifiesta en todas las áreas, pero con mayor fuerza en las áreas administrativas tales como racionalización, personal y presupuesto.

Aunque el 88% del personal manifiesta haber recibido capacitación, no ha tenido un mayor impacto en el conocimiento de sus funciones y posiblemente en el rendimiento o mejora de los servicios. Los importantes esfuerzos desplegados tanto por el ministerio de educación como los gobiernos regionales, que incluyen aportes propios de los servidores públicos como señalan Vegas (2016), Díaz, Valdivia y Lajo (2008) y The World Bank (2008) tienen problemas de eficacia y no se reflejan en los resultados esperados. En parte, como sostiene la PCM (2013) porque las capacitaciones se realizan de manera improvisada, atendiendo problemas inmediatos y sin ningún tipo de evaluación de resultados.

112

En ese sentido, elevar el rendimiento del personal de la UGEL, pasaría por refinar los mecanismos de capacitación y, en general, las políticas de desarrollo de capacidades. Los resultados del presente estudio convergen con varios autores en que la capacitación sí importa (Díaz, Valdivia y Lajo, 2008; Gonzales, Belaunde y Eguren, 2009). Sin embargo, depende mucho de la calidad y la duración. Por ejemplo, existen diferencias estadísticamente significativas a favor de aquellas capacitaciones que tienen como duración un número mayor de 90 horas. Esto hace suponer que no se requiere invertir tanto en talleres o jornadas de capacitación sino en especializaciones o diplomados, cuyos certificados deben estar vinculados a resultados en las funciones que tienen a cargo.

Además, la capacitación debería estar focalizando con personal de las áreas administrativas y de gestión institucional; en de ámbito rural y selva (tipo I, GH y F), con especial atención a regiones como Huánuco, Puno y Ucayali donde el nivel de conocimientos sobre las funciones a nivel regional refleja ser muy bajo.

Varios autores han observado que los docentes destacados en las UGEL han tenido problemas administrativos o disciplinarios, o no han podido desempeñarse bien en las escuelas (Valdivia y Díaz, 2008; The World Bank,

2008). Por lo tanto, se podría suponer que el servicio que ofrecen o el nivel de conocimiento que tienen de sus funciones sea bajo o limitado. Sin embargo, los resultados muestran lo contrario. El personal docente destacado alcanza –relativamente– mejores resultados. Sin embargo, lo afirmado por los autores no necesariamente se contradice con los resultados encontrados en el presente estudio. Efectivamente, servidor que sigue un proceso administrativo en una escuela es ubicado temporalmente mientras dura el proceso en la UGEL, pero debe tenerse en cuenta que son casos puntuales. De ninguna forma se puede sustentar que un tercio del personal de la UGEL se encuentra en dicha situación. Buena parte del personal destacado son docentes que se encuentran en escalas remunerativas altas (47% entre la cuarta y sexta escala), lo cual demuestra haber pasado por evaluaciones rigurosas de nivel nacional.

Ahora, si bien el conocimiento es un componente básico en el desarrollo de las competencias, no representa todos los elementos de una competencia para garantizar un comportamiento efectivo según la definición de Spencer y Spencer (1993). Como sostiene Alles (2005), los diagnósticos de conocimientos miden más memoria o dominio de la información cuando lo que importa es cómo se utiliza la información; los diagnósticos de conocimientos permiten evaluar si un funcionario discrimina una respuesta correcta, pero no si actúa de determinada manera; predicen lo que un servidor puede hacer, pero no lo que realmente hará. Y es aquí donde también importa poner atención a las motivaciones, rasgos y autoconceptos que tienen los servidores de UGEL.

Por otro lado, la gestión por competencias no se resuelve con diagnósticos de conocimientos y capacitaciones que reduzcan la brecha de conocimientos. La gestión por competencias demanda establecer un marco base de referencia que se utilice en los procesos de reclutamiento, selección, capacitación y desarrollo de personal, recompensas y otros aspectos de la gestión de los servidores públicos (IDS, 1997 en Op de Beeck y Hondegheem, 2010). En ese sentido, es un error buscar resolver la calidad del servicio que ofrece el personal de las UGEL sólo a través del desarrollo de capacidades. El ministerio debe funcionar más como un gestor de recursos humanos que uno de desarrollo de capacidades. Esto significa, brindar lineamientos de reorganización y perfiles de puesto, financiar nuevas plazas, asesorar sobre cuadros de personal, dimensionar el personal, inyectar meritocracia sobre todo en el área administrativa, fomentar la inclusión de gerentes públicos, revalorar el talento y la innovación, entre otras soluciones a corto y largo plazo; todo vinculado a las características del territorio o la tipología de UGEL vigente, y bajo el marco de la Ley Servir.

Pero más importante, aun logrando resolver las brechas de conocimiento, y de la calidad y eficacia del servicio de las UGEL, no sería suficiente para satisfacer las demandas de los usuarios. Circunscribir las recomendaciones a un tema de eficacia, calidad, reducción de brechas de competencias y conocimientos sería lo que Aguilar (2010; 2007) llamaría un enfoque centrado en las capacidades del gobierno y no en las acciones de relación del gobierno con los usuarios, que son las que hacen reales, manifiestas, efectivas las competencias y conocimientos.

Desde un enfoque de gobernanza, se requiere el involucramiento de los sectores privados y sociedad civil local para crear lo que Del Castillo-Alemán y Azuma (2011) llaman “redes políticas públicas. Siguiendo a Del Castillo-Alemán (2012), para que la UGEL alcance una gestión bajo la forma de gobernanza, se imponen cambios en cuatro direcciones: (i) Favorecer la participación y articulación de distintos actores (docentes, directores, padres de familia, municipio entre otros) en el proceso de diseño e implementación de proyectos; (ii) Generar nuevas formas de organización para la gestión que conduzcan a un sistema de relaciones menos jerárquico y más horizontal entre los actores; (iii) Revitalizar, en el proceso de toma de decisiones, el funcionamiento de órganos existentes como COPALE, mesas o comisiones especiales; (iv) Impulsar la construcción de redes entre los actores de la comunidad escolar y de la comunidad local, todo con el objetivo de generar condiciones para una acción colectiva en torno a la transformación de las escuelas.

Resistencia al cambio a este cambio puede ser natural y evidente; de hecho, no existe evidencia ni experiencia real y cercana de gobernanza en el sector educación que pueda estimular y orientar la experiencia. La situación se complejiza en contextos rurales donde resulta difícil que los grupos sociales carentes y dependientes de programas sociales del Estado se asuman como gestores de los programas y servicios; y puedan ir más allá de sus movilizaciones y quejas a fin de exigir respuesta a sus demandas (Aguilar, 2010). No obstante, sostiene el autor, son las localidades más pobres y vulnerables aquellas que no disponen de gobiernos eficaces; donde la UGEL muestra un limitado conocimiento de sus funciones como para que estén en condiciones de gestionar el servicio.

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza, el Nuevo Proceso de Gobernar*. Ciudad de Mexico: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad
- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, 5-32.
- Alles, M. A. (2005). *Desempeño por Competencias, Evaluación de 360*. 1ra ed. 2da reimpresión. Buenos Aires: Gránica
- Boyatzis, R.E. (1982). *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*. Wiley: New York.
- Boyatzis, R.E. (2008) Competencies in the 21st century. *Journal of Management Development*, 27(1), 5-12.
- Curristine, T., Lonti, Z. y Joumard, I. (2007). Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities. *OECD Journal on Budgeting*, 7(1).
- Del Castillo-Alemán, G. (2012). Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza. *Magis, Revista Internacional de Investigación en Educación*, 4(9), 637-652.
- Del Castillo-Alemán, G. y Azuma, A. (2011). *Gobernanza Local y Educación: La supervisión escolar*. Ciudad de México: FLACSO México.
- Defensoría del Pueblo (2013). Una mirada a la escuela rural. Supervisión a Instituciones Educativas Públicas de Nivel Primaria. *Serie Informes de Adjuntía – Informe N° 017-2013-DP/AAE*. Lima: Defensoría del Pueblo
- Defensoría del Pueblo (2017). El Derecho a la Educación. Supervisión nacional del proceso de matrícula e infraestructura escolar en las instituciones educativas públicas de nivel primaria. *Informes de Adjuntía – Informe N° 001-2017-DP/AAE*. Lima: Defensoría del Pueblo
- Díaz, H., Valdivia, N. y Lajo, R. (2008). Descentralización, Organismos Intermedios y Equidad Educativa: Un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local – UGEL. En S. Gvirtz (Ed.) *Equidad y niveles intermedios de gobierno en los sistemas educativos. Un estudio de casos en la Argentina, Chile, Colombia y Perú*. Buenos Aires: Aique.
- Dufour, G. (2008). El Rol (crítico) de los Actores de Nivel Intermedio en el Sistema Educativo Argentino: Un estudio de casos. En S. Gvirtz (Ed.) *Equidad y niveles intermedios de gobierno en los sistemas educativos. Un estudio de casos en la Argentina, Chile, Colombia y Perú*. Buenos Aires: Aique, 2008.
- Emmerling, R. y Boyatzis, R. (2012). Emotional and social intelligence competencies: cross cultural implications. *Cross Cultural Management*, 19(1), 4-18.
- Ferrán, M. (1996). *SPSS para Windows. Programación y Análisis Estadístico*. Madrid: Mc Graw Hill.
- García-Sáiz, M. (2011). Una visión constructiva de la gestión por competencias. *Anales de Psicología*, 27(2), 473-497.
- Gil, J. (2007). La evaluación de competencias laborales. *Educación XXI*, 10, 83-106
- Gonzales, N., De Belaunde, C. y Eguren, M. (2009). El Estado y la burocracia de los organismos intermedios del sector educación: un acercamiento desde los funcionarios. En:

- Montero, Carmen (ed.). *El estado de la educación: estudios sobre política, programas y burocracia del sector*, pp. 163-211. Lima: IEP.
- Gvirtz, S. (2008). *Equidad y niveles intermedios de gobierno en los sistemas educativos. Un estudio de casos en la Argentina, Chile, Colombia y Perú*. Buenos Aires: Aique.
- Hair, J., Anderson, R., Tatham, R. y Black, W. (1999). *Análisis Multivariante*. Madrid: Prentice Hall Iberia.
- Hondeghem, A. y Op de Beeck, S. (2011). The government shift to competency management. *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner, and More Equitable Workforce*. Chapt. 3. Paris: OECD Publishing.
- Johnson, D. (1998). *Métodos multivariados al análisis de datos*. México DF: International Thomson Publishing
- McClelland, D.C. (1973). Testing for Competencies rather than Intelligence, *American Psychologist*, 28, 1-14.
- Ministerio de Educación del Perú - MINEDU (2017a). Plan de Trabajo del Equipo de Fortalecimiento de Capacidades 2017. *Informe de la Dirección de Fortalecimiento de Capacidades, de la Dirección General de Gestión Descentralizada*. Lima: Ministerio de Educación
- Ministerio de Educación del Perú - MINEDU (2017b). *Diagnóstico Situacional del personal en las DRE/GRE y UGEL, 2016 en PPT*. Lima: Ministerio de Educación
- Ministerio de Educación del Perú - MINEDU (2015a). Norma Técnica que regula la creación de las Unidades de Gestión Educativa Local en el ámbito Nacional, así como la inscripción en el Registro Nacional de Direcciones Regionales de Educación, o la que hagan sus veces, y de Unidades de Gestión Educativa Local - *RENDUGEL. RVMGI 217-2015-MINEDU. 31 de Agosto, 2015*. Lima: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación del Perú - MINEDU (2015b). Normas y orientaciones para el desarrollo del año escolar 2016 en la Educación Básica: responsabilidades de la DRE/GRE y las UGEL. *R.M N° 596-2015 MINEDU*.
- Ministerio de Educación del Perú - MINEDU (2015c). Lineamientos para la Gestión Descentralizada. *RSG 938-2015-MINEDU. 31 de Diciembre, 2015*. Lima: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación del Perú - MINEDU (2015d). Plan de Trabajo de las Acciones Formativas del Ministerio de Educación. *Informe de la Unidad de capacitación en Gestión de la Oficina de Apoyo a la Administración Educativa*. Lima: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación del Perú - MINEDU (2012). Reglamento de la Ley 28044 Ley General de Educación. *DS 011-2012-EDU*. Lima: Ministerio de Educación.
- Nunes, F., Martins, L. y Duarte, H. (2007). *Competency management in EU public administrations*. Survey commissioned by the Portuguese EU-Presidency –EUPAN - Human Resources Working Group
- Presidencia de Consejo de Ministros - PCM (2013). Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. *DS N° 004-2013-PCM*. Lima: PCM
- Ríos, A. (2016). La ruta de la gestión descentralizada en la educación. *Tarea*, 96, 16-21. Disponible en <https://bit.ly/3d5HMHr>
- OECD (2010). Strengthening government capacity en OECD. Reviews of human resource management in government: Brazil 2010: federal Government

- Op de Beeck, S. y Hondeghe, A. (2010). Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future.
- SERVIR (2016). *Diagnóstico de conocimientos al personal del Sistema Educativo Peruano. 010 y 011-2016-SERVIR/GDCRSC*, Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento del Servicio Civil
- SERVIR (2015). *Los Diagnósticos de Conocimientos como Herramienta para el Desarrollo de Programas de Formación Basados en Evidencia. Documento de Trabajo*. Sistemas Administrativos de Modernización de la Gestión Pública, Planeamiento Estratégico y Presupuesto Público. 7 de Julio de 2015
- SERVIR (2010). Aprobación de Directiva que regula el desarrollo de los diagnósticos de conocimientos de las personas al servicio del Estado de los Sistemas Administrativos del Estado. Resolución de Presidencia Ejecutiva, 58 -2010-SERVIR/PE. Lima, 20 de Agosto, 2010
- Shirazi, A. y Mortazavi, S. (2009). Effective management performance a competency-based perspective. *International Review of Business Research Papers*, 5(1), 1-10.
- Siegel, S. y Castellan, N. J. (1995). Estadística no paramétrica: aplicada a las ciencias de la conducta (Vol. 4, pp. 195-196). México: Trillas.
- SINEACE (2016). *El desafío de construir calidad en las escuelas rurales del Perú: Experiencia en Julcán, La Libertad*. Serie Estudios y Experiencias, 13. Lima: SINEACE
- Spencer, L. M. y Spencer, S. (1993). *Competence at work: Models for superior performance*. Nueva York: John Wiley and Sons.
- Sugimaru, C. y León, J. (2015). El éxito educativo de la región Moquegua, un análisis de la gestión pedagógica e institucional en tres niveles: regional, local y de institución educativa. *Silex: Revista Interdisciplinaria*, 5, 19-37.
- The World Bank (2008). ¿Qué puede hacer un gobierno regional para mejorar la educación? Caso Junín. Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa, Lima- Perú
- Valdivia, N. y Díaz, H. (2008). Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local – UGEL. En: M. Benavides (ed.). *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*, pp. 275-295. Lima: GRADE.
- Vegas, M. (2016). Entre la generación de alianzas y el trabajo con las personas: la experiencia de articulación institucional de la UGEL ISLAY (2011-2015). Publicación de Propuesta Ciudadana, agosto de 2016.

Anexo 1. Porcentaje Promedio del Conocimientos de Funciones según Características del Personal

	Característica	n	Puntaje promedio
<i>Sexo***</i>			
	Mujeres	651	44.0
	Varones	867	39.9
<i>Edad</i>			
	Hasta 29 años	95	34.0
	30-39	262	40.1
	40-49	599	42.6
	50-59	430	43.2
	60-69	127	41.2
	70 a más	5	43.7
<i>Educación***</i>			
	Técnica	63	37.6
	Pedagógico	219	43.2
	Universitaria	859	40.2
	Postgrado	377	44.9
<i>Órganos***</i>			
	Órganos de línea	1116	42.6
	Órganos de apoyo	354	38.8
	Órganos de asesoramiento	44	40.6
<i>Modalidad contractual***</i>			
	DL 276	397	37.4
	DL 1057 (CAS)	325	37.8
	Ley de Reforma Magisterial	762	45.7
	Contratación de servicios	17	34.3
	Gerentes públicos	4	67.8
<i>Condición laboral</i>			
	Nombrado	276	38.2
	Contratado	117	35.6
<i>Escala remunerativa***</i>			
	Primera escala	59	37.1
	Segunda escala	112	43.6
	Tercera escala	236	44.9
	Cuarta escala	223	47.1
	Quinta escala	108	49.1
	Sexta escala	24	55.4
<i>Capacitación en el puesto***</i>			
	Sí, >90 horas	1148	42.7
	Sí, 24-90 horas	160	38.0
	Sí, <23 horas	28	38.7
	No	178	38.6
<i>Condición de destacado</i>			
		564	44.5

***p<.001; **p<.01, *p<.05

Anexo 2. Correlaciones de Características del Personal con Puntaje en Conocimiento

Característica	r
Ser varón	-.140*
Edad	.098**
Educación	.092**
Experiencia general	.164**
Experiencia en servicio público	.185**
Experiencia en el puesto	.052*
Ser docente	.264**
Ser administrativo	-.186**
Pertenecer a órgano de apoyo	-.115**
Pertenecer a órgano de línea	.119**
Ser CAS	.143**
Ser DL 276	-.195**
Ser LRM	.302**
Ser nombrado	.109*
Escala remunerativa docente	.211**
Capacitación	.131**

***p<.001; **p<.01, *p<.05

Accountability e regulação da educação básica municipal no estado do Ceará – Brasil

Anderson Gonçalves Costa  

Eloisa Maia Vidal  

Universidade Estadual do Ceará (UECE), Brasil

Resumo. As políticas de *accountability* educacional têm sido globalizadas nos últimos anos na esteira das transformações da ação estatal. Entretanto, as lógicas subjacentes a elas têm variado de acordo com os contextos políticos, históricos e sociais de cada local. Neste artigo, aborda-se o sistema de *accountability* instituído no estado do Ceará (Brasil) ao nível das redes e escolas municipais. De natureza qualitativa, foi utilizada, como procedimento metodológico, a análise de documentos oficiais e técnicos produzidos pelo governo estadual do Ceará. Do ponto de vista conceitual, utilizou-se da teoria da regulação das políticas educacionais. A tessitura de constituição do sistema de *accountability* no Ceará revela um processo de coordenação federativa à luz da regulação institucional, própria do movimento de internacionalização das políticas educacionais e beneficiado por aspectos históricos e políticos dessa unidade subnacional.

Palavras-chave: *accountability*; regulação; educação municipal; Ceará; Brasil.

Accountability y regulación de la educación básica municipal en el estado de Ceará – Brasil

Resumen. Las políticas de *accountability* en educación se han globalizado en los últimos años siguiendo la senda de las transformaciones estatales. Sin embargo, sus discursos subyacentes varían según los contextos políticos, históricos y sociales de cada zona. En este artículo, se enfoca el sistema de *accountability* instituido en el estado de Ceará (Brasil) a nivel de las redes y escuelas municipales. De carácter cualitativo, se ha utilizado como procedimiento metodológico el análisis de documentos oficiales y técnicos producidos por el gobierno de Ceará. Desde el punto de vista conceptual, se ha aplicado la teoría de la regulación de las políticas educativas. La estructura que constituye el sistema de *accountability* en Ceará demuestra un proceso de coordinación federativa en conformidad con la regulación institucional, propia del movimiento de internacionalización de las políticas educativas y que se beneficia de los aspectos históricos y políticos de esta unidad subnacional.

Palabras clave: *accountability*; regulación; educación municipal; Ceará; Brasil.

Accountability and regulation of municipal basic education in the state of Ceará – Brazil

Abstract. The educational *accountability* policies have been globalized in recent years in the track of transformations in state action. However, the underlying logic to them have varied according to the political, historical and social characteristics of each place. In this article, we address the *accountability* system established in the State of Ceará (Brazil) at the level of networks and municipal schools. Of a qualitative nature, the analysis of official and technical documents produced by the state government of Ceará was used as a methodological procedure. Of a qualitative nature, it was used as a methodological procedure the analysis of official and technical documents produced by the state Government of Ceará. From a conceptual point of view, elements present in the discussion on the regulation of educational policies were used. The structure of the *accountability* system in Ceará reveals a process of federative coordination in the light of institutional regulation, typical of the internationalization movement of educational policies, and benefited by historical and political aspects of this subnational unit.

Keywords: *accountability*; regulation; municipal education; Ceará; Brazil.

1. Introdução

A problemática da *accountability* no contexto educacional surge junto à elevação da educação como área importante para o desenvolvimento social, requerida por um conjunto de reformas, políticas e planos. Por *accountability* educacional entendem-se iniciativas de responsabilização – morais ou materiais – e prestação de contas baseadas em avaliações de desempenho. Algumas definições sobre o termo tratam de elementos comuns que sustentam esse modelo de política, como a fixação de objetivos, os instrumentos de avaliação, a divulgação de informações e as consequências que se expressam pela presença de atos de premiação ou de sanção.

No Brasil, República Federativa com 27 estados e 5.570 municípios, a implementação de políticas de *accountability* surge em experiências pontuais, no início dos anos 2000, em algumas redes municipais e estaduais de ensino. Entretanto, a partir do ano de 2007, essas experiências se alastraram de forma mais sistematizada, influenciadas pelo redimensionamento do modelo de avaliação de larga escala nacional e a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Atualmente, como informa Schneider (2017), são 26 os estados brasileiros que mobilizam ferramentas de *accountability*, a maioria deles operando com políticas de impactos financeiros associados a sistemas de avaliação. Essa realidade também parece ser compartilhada por parte dos municípios, entes autônomos, que são responsáveis pela oferta de educação infantil e, na maioria dos estados, por parcela expressiva do ensino fundamental. Ainda que não se tenha sistematizado quantos deles possuem políticas de responsabilização, pesquisa de Bauer, Pimenta, Horta Neto e Souza (2015), identificou que 1.573 municípios da federação já possuíam iniciativas de avaliações próprias.

Este artigo procura investigar o sistema de *accountability* educacional de uma unidade subnacional do Brasil, o estado do Ceará. Localizado no nordeste brasileiro, conta com 184 municípios em seu território e tem se destacado nacionalmente pelos resultados obtidos na progressão do Ideb na série histórica 2007 – 2017, especialmente nos anos iniciais de escolaridade para crianças de 6 a 10 anos. Esse feito tem sido atribuído à forte presença do governo estadual na coordenação da política educacional sobre as municipalidades associada às políticas de *accountability*.

Procurou-se compreender o arranjo da política de *accountability* educacional no Ceará a partir das mudanças da governança do estado na coordenação estadual das políticas de educação. Para isso, observaram-se as formas e os níveis em que se dão a política, os instrumentos utilizados, os textos políticos, a questão financeira e a possibilidade de influência supranacional sobre o modelo implementado.

A pesquisa, de natureza qualitativa, utilizou como instrumento metodológico a análise documental, uma vez que os documentos “[...] constituem também uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentem afirmações e declarações do pesquisador” (Lüdke e André, 2014, p. 45). Considerou-se que os arranjos das políticas de *accountability* são regulamentados a partir de textos políticos, por isso os documentos analisados foram fontes do tipo oficial (leis e decretos) e técnicos (relatórios, acordos, textos de discussão), do período 2007–2019, coletados nos sítios oficiais do governo do Ceará.

Do ponto de vista conceitual, utilizou-se de elementos presentes na discussão sobre a regulação das políticas educacionais (Afonso, 2009; Barroso, 2005; 2006; Maroy, 2011). Uma vez que esse conceito pode ser utilizado para o estudo dos “modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a acção dos actores” ou dos “modos como esses mesmos actores se apropriam delas e as transformam” (Barroso, 2006, p. 12), esta pesquisa aproximou-se da primeira realidade, ao tratar de temas específicos da gestão educacional cearense sem aprofundar os efeitos sobre a realidade dos municípios.

A reflexão é apresentada, além desta introdução, em dois tópicos distintos: 1) Regulação e *accountability* educacional; e 2) O Ceará e o sistema de *accountability* educacional. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

2. Regulação e *accountability* educacional

As reformas educacionais ocorridas nas últimas décadas são tributária de razões institucionais e políticas que remontam a década de 1980 nos países desenvolvidos e que foram se propagando nos países em desenvolvimento na medida em que crises financeiras tensionaram a capacidade de resposta dos governos e os limites de sua governabilidade (Aguilar, 2010).

Essas condições puseram em pauta o debate sobre a intervenção do Estado nas políticas educacionais, tendo sido necessárias medidas políticas e administrativas que alteraram os modos de regulação do poder público. Por isso, concordando com Barroso (2005, p. 727), é possível dizer que, na busca por modernizar os sistemas educacionais, buscaram-se também novos modos de regulação que forjassem “um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas”.

A regulação das políticas educacionais surge como mecanismo de orientação, de coordenação e de controle sobre a dinâmica dos sujeitos e das instituições (Maroy, 2011), e, diferentemente da concepção de regulamentação – centrada no controle dos processos –, a regulação tem uma ênfase maior na avaliação da eficiência e da eficácia das políticas a partir de medidas implementadas pela autoridade educativa (Barroso, 2005). Por isso, sua concepção atende à ideia de ajuste das ações, buscando assegurar as mudanças de um sistema. Maroy (2011, p. 21), observando a transformação das políticas de regulação no cenário europeu, observou que

[e]sse regime de regulação é, doravante, trabalhado por políticas educativas cuja orientação pode ser diversificada mas que, em diferentes graus, tendem a substituir ou a superpor, a esses antigos modos de regulação, novos arranjos institucionais, tais como a promoção da avaliação (resultados, funcionamentos, pessoais), a definição de objetivos curriculares *standard*, a promoção da livre escolha dos pais [...]

Essas orientações apresentam lógicas diferentes, mas recaem sobre as condutas institucionais, sendo antes uma decisão política, pois resultam de uma ação pública e estatal. Para Maroy (2011, p. 22), essa intervenção tanto é normativa (produção das normas), como é cognitiva (intenção de moldar as ações dos sujeitos no interior das instituições). No entanto, não seguem um movimento linear, mas interagem com outras normas produzidas, de tal forma que

mais do que falar de regulação seria melhor falar de “multi-regulação”, já que as ações que garantem o funcionamento do sistema educativo são determinadas por um feixe de dispositivos reguladores que muitas vezes se anulam entre si, ou pelo menos, relativizam a relação causal entre princípios, objetivos, processos e resultados (Barroso, 2005, p. 734).

A interação entre as normas potencializa os efeitos da regulação no quadro de governos que recorrem a modelos de governança mais amplos que se aproximam de um Estado-avaliador. Autores como Afonso (2009) e Maroy (2011) têm atribuído à emergência do Estado-avaliador as mudanças ocorridas nas últimas décadas, pois este, longe de anular-se na definição e no controle das políticas educacionais, passa a exercer uma função mais específica na produção de informações sobre as performances, a eficácia e a eficiência dos estabelecimentos, criando uma concorrência entre eles.

Esse contexto, somado a mudanças no plano internacional, advindas da globalização da atividade financeira, afirmou novos valores educativos no âmbito do currículo, da pedagogia e da avaliação, aproximando-os dos valores do mercado, uma vez que os sistemas educacionais foram questionados quanto a sua capacidade de formar cidadãos globais. A lógica da eficiência

no campo educacional passou a operar sob o signo das comparações internacionais que dominam a agenda mundial da educação. Sob as condições da globalização, têm ocorrido mudanças na forma de governo fundamentadas num novo referencial político e administrativo baseado em resultados. Algumas das práticas mais comuns a esse novo cenário foram sinalizadas por Anderson (2017, pp. 604-605), dentre as quais destacam-se

- a introdução de mercados e de quase-mercados dentro e entre as organizações públicas;
- o fechamento de organizações de baixo desempenho;
- a ênfase em normas específicas e em medidas de desempenho;
- uma maior ênfase em resultados e em suas mensurações, utilizando de dados quantitativos;
- a descentralização administrativa e a autonomia limitada.

Não sendo propósito deste artigo desenvolver as especificidades de cada uma dessas práticas, pode-se afirmar, no entanto, que elas resumem a forma pragmática e exigente que tem marcado a gestão dos sistemas educacionais nas últimas décadas. Isso porque tanto revelam a orientação para os resultados, como – e em decorrência desta primeira – exigem um modelo de gestão competitivo, que entregue aprendizagens discentes satisfatórias.

125

Esse cenário é constituído por iniciativas diversas, mas tributário de um processo de internacionalização das políticas educacionais que busca transferir, de um local a outro, experiências que lograram êxito ou aparentam tal feito. Como resultado, a adoção desses mesmos sistemas de avaliação tem propiciado tanto a modernização no fornecimento de dados relativos ao desempenho de redes escolares e alunos, como aperfeiçoado os usos que se fazem dos resultados.

Nesse contexto, surgem dois vocábulos que têm se tornado comum nas menções as políticas educacionais: governança e *accountability*. Embora carreguem significados diferentes, eles se completam em suas finalidades. Enquanto o primeiro traduz as mudanças nas estruturas e nos modos de atuação do governo, o segundo é uma das ferramentas utilizadas para regular os atores e as instituições educacionais. Oriunda da língua inglesa, a *accountability* é traduzida para o português como o ato de prestar contas e de ser responsabilizado pelos resultados alcançados. No quadro da regulação das políticas educacionais

[...] um sistema de avaliação externa das performances dos estabelecimentos e um sistema de encorajamentos simbólicos ou materiais, até mesmo de sanção, são implantados para favorecer a melhoria das performances e o respeito ao ‘contrato’ assinado entre o Estado e os estabelecimentos (ou entidades de nível superior) (Maroy, 2011, p. 32).

A associação entre a avaliação e a responsabilização pela performance, da qual trata Maroy (2011), resume os objetivos da *accountability*. Para Afonso (2010), as políticas de *accountability* articulam as dimensões da responsabilização, da avaliação e da prestação de contas da seguinte forma: a prestação de contas é a dimensão informativa e de publicização de resultados, que pode ser simultânea a diferentes níveis hierárquicos; a responsabilização refere-se ao grau de recompensas, às formas de indução e às normas de conduta, e aqui encontram-se implicados o papel e ação de professores; a avaliação é a condição para o desenvolvimento de processos de prestação de contas e de responsabilização.

O termo *accountability* é um conceito polissêmico por conjugar alguns significados. É também uma palavra “nômade” (que transita entre as áreas do conhecimento e entre os locais), ou viajante, como a ela se refere Schedler (2004). Esse último, também adjetivou a *accountability* como um “conceito radial”, pois, ainda que seu uso esteja condicionado às transformações contextuais, seu significado compartilha uma essência comum de *answerability* (informação e justificação) e *enforcement* (castigo).

Anderson (2005) afirma que, no campo da educação, são encontrados três tipos de sistemas de *accountability*: (i) os que buscam conformidade entre as ações e as normas formais, a fim de garantir o cumprimento das leis; (ii) os que são baseados na adesão as normas profissionais e (iii) aqueles orientados pelos resultados das escolas e que responsabiliza os professores pela aprendizagem dos alunos. Este último modelo tem despontado, desde a década de 1980, em países da Europa, e tem sido apontado como modelo a ser adotado pelos países da América Latina, sobretudo pela orientação de organismos internacionais como o Banco Mundial (BM) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

Dada a complexidade ligada ao termo, bem como seu uso em diversas áreas do conhecimento, ainda se verifica certa imprecisão na tradução, revelando a urgência em desfazer o emaranhado conceitual que lhe circunda. No Brasil, tem-se utilizado uma tradução simples que busca aproximar-se do sentido em inglês, algumas vezes com significado composto, somente responsabilização ou prestação de contas. Tratamos dessa tradução como

“simples”, pois, na esteira de Afonso (2018), ela acaba por reduzir o significado do termo, podendo gerar equívoco na própria análise e na discussão crítica das políticas.

Sendo a tradução uma das problemáticas ligadas à *accountability*, há ainda uma outra face do problema, também ligada à primeira, que seria o uso das práticas de *accountability* em países que apresentariam condições históricas e institucionais que não atenderiam a essas práticas.

Estudos internacionais têm demonstrado os usos cada vez mais sofisticados das ferramentas de *accountability* educacional, que assumem formas diversas a depender dos contextos históricos, políticos e sociais dos locais onde são implantadas. O dinamismo, associado à construção dessas políticas, tem efeito, particularmente, sobre a concepção e o modelo adotado, com padrões de controle mais severos ou brandos e formas mais ou menos articuladas entre a padronização do currículo, o uso das avaliações e o controle e a punição de escolas, gestores e professores.

O comportamento de unidades subnacionais em contexto federativo na “era da *accountability*” foi observado por Ruff (2019) em estudo comparativo entre os estados da Virginia e de Nebraska, nos Estados Unidos. Considerando que, naquele país, os estados passaram a implementar políticas de *accountability* a partir dos imperativos da lei federal *No Child Left Behind* (NCLB), o autor avaliou os estados antes e durante a NCLB. Suas análises concluíram que as políticas de *accountability* foram transformadas em razão das condições estaduais.

Procurando afirmar sua autonomia frente às orientações do governo federal, tanto o estado da Virginia como o de Nebraska projetaram iniciativas individuais de políticas de avaliação e de responsabilização. Entretanto, as condições, os processos e as consequências adotadas em cada estado resultaram em sistemas de responsabilização distintos. Enquanto, no estado da Virginia, foi implementado um modelo de política verticalizado (*top-down*), associado a uma cultura de centralização e de alinhamento de padrões de aprendizagem, em Nebraska o fortalecimento de uma política de responsabilização a partir do controle local conseguiu envolver gestores e professores na formulação da política.

As variações na construção das políticas de *accountability* também foram objeto de pesquisa de Kim e Yun (2019) quando investigaram os padrões transnacionais da responsabilização educacional buscando identificar as variações internas desse tipo de política em 38 países participantes da *Teaching and Learning International Survey* (TALIS). Em suas considerações, os autores destacaram a *accountability* como um fenômeno global, permeada

por ambiguidades e complexidades, afirmando, como anteriormente citado, que essas políticas têm uma implementação multifacetada dependente de cada contexto. Por isso, consideraram que as reformas baseadas em políticas de *accountability* não só empregam diferentes lógicas, como seguem formas mistas em sua implementação. Por terem identificado variações internas nos países da amostra, os pesquisadores sugeriram que tal fenômeno era justificado pelas diferenças existentes nas políticas de uma mesma região e que mais atenção deveria ser dada às lógicas subjacentes da *accountability* em diferentes níveis (escolas, regiões).

Muito embora marcada por variâncias em seus modelos, as políticas de *accountability* reforçam o uso cada vez mais frequente de dados quantitativos que põem em centralidade as avaliações em larga escala como elemento da governança educacional, associados à responsabilização de agentes. Por isso, Verger, Fontdevila e Parcerisa (2019) propõem a problematização dos instrumentos de políticas aventados pelas reformas educacionais na medida em que estes contribuem para aplicação de mudanças substantivas na governança das políticas públicas.

128

No Brasil, o levantamento da literatura revelou que não há consenso da comunidade acadêmica quanto ao tema, sobretudo quando considerados os efeitos de iniciativas como essas. Para Freitas (2011), a *accountability* pode ser compreendida pela imposição de consequências sérias – entendidas como castigo – sobre alunos, educadores e escolas com base em pontuações que desconsideram fatores contextuais. Essa concepção diverge daquela discutida por Brooke (2013a) sobre as finalidades práticas dessa iniciativa, que seria de expressar uma abordagem em que as escolas, por meio de incentivos financeiros, mudariam suas práticas, esforçando-se para atingir metas e, assim, contribuindo para a aprendizagem do alunado.

A *accountability* educacional se coloca como um elemento da nova regulação dos sistemas educacionais, construída com base nas avaliações em larga escala, muitas das quais coordenadas pelos governos centrais, que tendem a responsabilizar e publicizar a atuação de diferentes atores dos sistemas educativos, seja de forma explícita, seja de forma implícita. No próximo tópico, são apresentadas as especificidades do sistema de *accountability* de uma unidade federativa do Brasil.

3. O Ceará e o sistema de *accountability* educacional

No Ceará, o lado mais específico de processos de *accountability*, os sistemas de avaliação, remonta a 1992, quando da criação do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaee). Essa iniciativa, pioneira entre os estados da federação, teve como objetivos principais o fomento de uma cultura de avaliação e a institucionalização de uma política de acompanhamento dos resultados escolares, contribuindo, assim, para a formulação e o aperfeiçoamento das políticas educacionais.

Dessa maneira, o Ceará já despontava como unidade da federação que sistematizava uma experiência de avaliação em rede, uma atividade que lançou bases para a criação, mais tarde, de uma forte política de avaliação, de prestação de contas e de responsabilização. A partir de 2007, o Spaee assumiu o protagonismo no desenho de uma política educacional cujo monitoramento é feito pelos resultados alcançados pelos alunos. Aplicado de forma censitária nas redes estadual e municipais, o Spaee passou a ser o vórtice sobre o qual se aglutina parcela expressiva das iniciativas de políticas para a rede estadual e orienta a pauta do pacto federativo com os municípios no chamado regime de colaboração.

No processo de institucionalização da *accountability* nesta unidade da federação, um elemento sempre presente foi a colaboração intergovernamental. A colaboração entre entes da federação é um princípio constitucional que pretende sanar as desigualdades entre os locais, buscando reduzir seus efeitos. Na educação, esse princípio é de fundamental importância já que ela é responsabilidade compartilhada entre os entes da federação. No Ceará, a oferta dos anos iniciais e finais do ensino fundamental são, em sua quase totalidade, responsabilidade dos municípios, chegando, em 2018, a 99,4% e 94,4%, respectivamente. Assim, na estruturação do regime de colaboração, foi suprimida a disputa por matrículas, fazendo com que a colaboração se estabelecesse no âmbito da concepção de políticas de gestão das redes de ensino.

Ocorre que tanto as formas de colaboração entre estado e municípios como o modelo de gestão por resultados adotado no âmbito da governança estadual são tributárias de condições históricas da política educacional que propiciaram a ambiência para implementação de mecanismos de responsabilização, numa clara mudança de paradigma da gestão pública e das relações intergovernamentais.

Essas condições históricas são apresentadas por Vieira e Vidal (2013), quando tratam do regime de colaboração num quadro de três períodos, em que a sua consolidação ocorre a partir do ano de 2007, com o

Programa Alfabetização na Idade Certa. Por sua vez, Albuquerque e Ramos (2015) apresentam um quadro histórico de três dimensões para discutir a política da gestão por resultados no Ceará, sendo 2007 também, marco de sua efetivação. Esses quadros, quando vistos em complementação, concorrem para a afirmação de Ruff (2019) de que as condições históricas e culturais dos estados implicam a concepção e a implementação das políticas de responsabilização e a maneira como impõem sua autonomia frente às iniciativas do governo central.

Criado pela Lei estadual nº 14.026/2007, o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) torna-se política pública para prestar cooperação técnica e financeira aos municípios cearenses com vistas à melhoria dos resultados de aprendizagem. Inicialmente essa política atendia aos anos iniciais do ensino fundamental (até o 2º ano). Em seguida, o programa passou por dois momentos de expansão, em 2011, quando passa a atender até o 5º ano (intitulando-se PAIC +5) e, em 2016, quando é estendido ao 9º ano do ensino fundamental II (MAISPAIC).

O PAIC é articulado, em regime de colaboração, pela Secretaria Estadual de Educação, pelas Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Crede) e pelas gerências municipais dos 184 municípios signatários do programa. Desde o início, foi estruturado em torno de 5 eixos que compreendem, por um lado, a relação ensino-aprendizagem e, por outro, o gerenciamento das redes de ensino municipais, sendo eles I - Educação Infantil; II - Gestão Pedagógica – Alfabetização e Formação de Professores; III - Gestão da Educação Municipal; IV - Formação do Leitor; V - Avaliação Externa de Aprendizagem (Ceará, 2012). O programa recomenda a difusão de uma cultura de gestão eficaz por meio do eixo da Gestão da Educação Municipal e o eixo da Avaliação Externa, que incide, sobretudo, na concepção da avaliação como um instrumento de intervenção pedagógica.

O modelo de *accountability* educacional no Ceará teve início no ano de 2007, quando da criação do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), mais tarde associado a outros dois mecanismos de indução financeira: o Prêmio Escola Nota 10 (PEN10) e o rateio da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Ambos têm como base os índices do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaee), sob o qual são avaliados todos os 184 municípios do estado, corroborando para a construção de um modelo de coordenação federativa e regulação na educação.

A implementação do PAIC no Ceará contou também com as orientações do Banco Mundial (BM), que associou as metas de um empréstimo multisetorial realizado no ano de 2009 – Operação SWAp II – às especifici-

dades do programa de alfabetização. Essa relação, permite compreender o modo de atuação do BM, revelando, de maneira bastante objetiva, os aspectos pragmáticos e técnicos dessa ação.

O Banco Mundial é uma peça importante no jogo da política educacional ao atuar como investidor internacional. Longe de tratar apenas de financiamentos de recursos para projetos, as ações empreendidas por esse organismo internacional influenciam fortemente a concepção política adotada no setor educacional dos países em desenvolvimento, bem como no modelo de avaliação dessas políticas. Em outras palavras, o recebimento de recursos significa a aplicação das orientações desejadas pelo prestador. Como advogam Verger e Parcerisa (2017), para o Banco Mundial as políticas de *accountability* são peças-chave na reforma educacional, por isso ele se utiliza de informes e de operações de empréstimos para divulgá-las.

No Ceará, a adoção da concepção de governo empresarial e de modelos de *accountability* surgem como condição de desembolso do empréstimo na modalidade *Sector Wide Approach*¹ (SWAp), contratado, no ano de 2009, pelo estado do Ceará junto ao Banco Mundial. O projeto, iniciado em 2009, deu seguimento à operação iniciada no ano de 2005. Nas duas fases da operação, exigiu-se uma visão multisetorial para alcance de indicadores².

No setor da educação, as metas foram definidas em torno do eixo de avaliação e da cooperação intergovernamental, porquanto tratam de avaliar a aprendizagem dos estudantes do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental³ e de apoiar os gerentes do PAIC nos municípios. Essas ações se coadunam com os três programas elegíveis para o financiamento do setor, além de estarem alinhadas aos objetivos específicos do PAIC nos eixos de gestão municipal da educação e da avaliação externa, presentes também nos indicadores secundários que foram definidos: “Avaliação da implementação municipal do programa ‘Alfabetização da Idade Certa’ [sic] (uma em 2009 e uma em 2011); [e] Obtenção da alfabetização na 2ª série”. Como informa a Deliberação nº. 55/2010 desse órgão, os indicadores sobre o analfabetismo escolar e a avaliação do desempenho da aprendizagem estiveram na pauta de deliberação para a Seduc nos primeiros anos de operacionalização da SWAp II (Ceará, 2010).

¹ Do inglês, Abordagem Setorial Abrangente.

² “O empréstimo modalidade SWAp (Sector Wide Approach) do Estado do Ceará com o Banco Mundial tem como base o SWAp I, no valor de US \$ 150 milhões iniciado em 2005 que deu suporte à agenda de desenvolvimento social do Estado e que foi concluído em 2007. O contrato do SWAp II, no valor de US \$ 240 milhões, foi assinado em 2009 e concluído em 2012”. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/projeto-swap-i-e-ii/>.

³ Além das séries do ensino fundamental, entre as metas de desembolso está a avaliação do 3º ano do ensino médio, identificado como 12º ano do percurso escolar.

Tanto os interesses do BM como os da Secretaria Estadual de Educação do Ceará estavam entrelaçados, uma vez que a Seduc apresentou, como metas, ações de um programa que já haviam sido iniciadas em 2007, e o BM as ratificou, pois estavam em acordo com o seu projeto de educação. Ao mesmo tempo, os interesses comuns facilitam o *marketing* das ações, fazendo do Ceará um *case* de sucesso a ser replicado.

A leitura do Quadro 1 permite observar que, desde o ano de 2007, quando um novo grupo político assumiu a direção do estado, as regras e as normas criadas tiveram por finalidade fortalecer a organização do Programa Alfabetização na Idade Certa ou servir como políticas de indução para os municípios, uma vez que afirma a centralidade dos eixos de gestão municipal e avaliação da aprendizagem já elencados no programa, mas associados ao rateio da cota-parte do ICMS e ao Prêmio Escola Nota Dez.

Quadro 1. Histórico da legislação da *accountability* no Ceará

Instrumento	Data	Conteúdo
Lei 13.875	7 de fevereiro de 2007	Apresenta a gestão por resultados como modelo administrativo do governo estadual
Protocolo de intenções firmado entre o Governo Estadual e os municípios	24 de maio de 2007	Estado e municípios firmam compromisso para execução do Programa Alfabetização na Idade Certa, com contrapartida de cada um.
Lei Complementar nº 63	4 de setembro de 2007	Altera a regra que impossibilitava concessão de bolsa para servidores públicos, com recursos do FECOP, por período superior a três anos;
Lei nº 14.023	17 de dezembro de 2007	Altera os critérios para distribuição da parcela do ICMS, associando 18% aos resultados do 2º ano do ensino fundamental
Lei nº 14.026	17 de dezembro de 2007	Cria o Programa Alfabetização na Idade Certa para prestar cooperação técnica e pedagógica aos municípios
Decreto nº 29.139	26 de dezembro de 2007	Altera a estrutura organizacional da Secretaria Estadual de Educação, criando a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios e os Núcleos Regionais de Cooperação com os Municípios
Contrato de Financiamento da Operação Swap II junto ao Banco Mundial– Diário Oficial do Estado do Ceará	24 de abril de 2009	Financiamento do projeto de Apoio à Inclusão Social e ao Desenvolvimento Econômico do Ceará – SWAp II, com ações específicas para a Secretaria Estadual de Educação com foco no Programa Alfabetização na Idade Certa
Lei nº 14.371	19 de junho de 2009	Cria o Prêmio Escola Nota Dez para turmas do 2º ano do ensino fundamental
Termo de Parceria de Resultados firmado entre o Governo Estadual e entidades da sociedade civil	25 de maio de 2011	Manutenção, aperfeiçoamento e ampliação do Programa Alfabetização na Idade Certa

Instrumento	Data	Conteúdo
Decreto nº 30.796	29 de dezembro de 2011	Altera os critérios para distribuição da parcela do ICMS, associando 18% aos resultados do 2º e 5º ano do ensino fundamental
Decreto nº 30.797	29 de dezembro de 2011	Amplia o Prêmio Escola Nota Dez para turmas do 5º ano do ensino fundamental
Lei nº 15.922	15 de dezembro de 2015	Altera os critérios para distribuição da parcela do ICMS, associando 18% aos resultados do 2º, 5º e 9º ano do ensino fundamental
Lei nº 15.923	15 de dezembro de 2015	Amplia o Prêmio Escola Nota Dez para turmas do 9º ano do ensino fundamental, retirando a possibilidade de apoio as turmas do 2º ano
Lei nº 17.130	12 de dezembro de 2019	Altera os critérios para distribuição da parcela do ICMS

Fonte: Elaboração própria.

De fato, o interesse do governo estadual na proposição dessas regras era o de privilegiar “[...] um modelo de gestão pública por resultados e [induzir] os municípios a agir pela melhoria dos indicadores sociais” (Ceará, 2012, p. 86). Embora a gestão por resultados, regulamentada pela Lei nº 13.875/2007, tenha sido adotada como modelo administrativo do estado desde o ano de 2004, a pretensão de que os municípios também aderissem à iniciativa similar é reflexo de como o governo estadual queria expandir esse tipo de gestão, para o que foi preciso criar as políticas de indução supracitadas com o discurso de que era preciso “fortalecer, valorizar e ampliar” os trabalhos de municípios e escolas.

Esse aspecto é importante de ser observado pois confirma que, diferentemente de outros entes da federação, nesta unidade subnacional não houve o esvaziamento do papel estadual na coordenação de uma política educacional no território sobre o qual tem jurisdição, aspecto também notado por Vieira, Plank e Vidal (2019, p. 5) quando concordam que “[...] o governo estadual [...] exerceu protagonismo central na formulação e implementação de políticas, estimulando a participação de outros agentes e atores”.

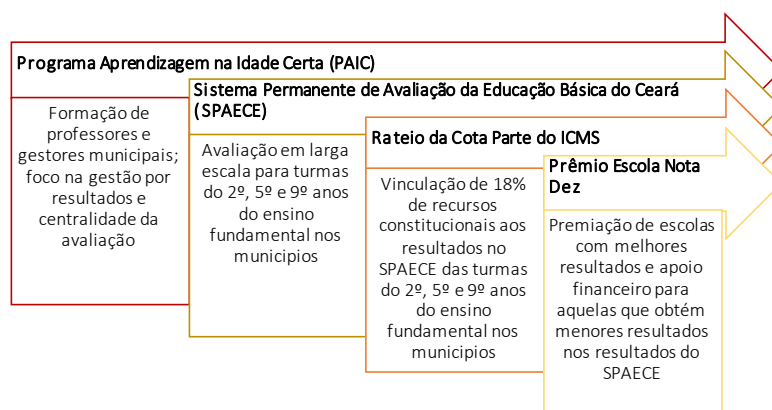
Por outro lado, essa condição confirma a criação de elementos para a regulação institucional, ao revelar um conjunto de mecanismos que tendem a orientar, coordenar e controlar as ações dos estabelecimentos e dos profissionais no âmbito do sistema educativo, tal qual definiu Maroy (2011). Dessa forma, a captura dos instrumentos mobilizados pelo estado do Ceará em torno da política educacional revela seu controle político sobre as municipalidades, como também a implementação de um sistema de *accountability* que introduz regras e constrangimentos. De maneira direta, esse conjunto de normas institucionaliza a colaboração entre os entes gover-

namentais, a regulação e os componentes da *accountability*. A concepção de institucionalização tratada por Lascoumes e Le Galès (2012, p. 190) ajuda a compreender que as normativas criadas no Ceará privilegiam interesses na condução da política estadual, uma vez que, para estes autores,

o processo de institucionalização repousa sobre as dinâmicas para as quais as regras e os procedimentos aparecem, se desenvolvem ao ponto de constituir um espaço social e produzem em definitivo comportamentos dos atores que os gerou ou os integrou. De maneira mais precisa, o processo de institucionalização pode ser observado logo que as regras e os procedimentos sejam cada vez mais numerosos, ganham em precisão e tornam-se realmente prescritivos.

Na Figura 1, são ilustrados os principais elementos mobilizados no sistema de responsabilização do Ceará.

Figura 1. Elementos do sistema de *accountability* no Ceará



Fonte: Elaboração própria.

Nos tópicos a seguir, são apresentadas as especificidades de duas dessas políticas: o rateio da cota-parte do ICMS e o Prêmio Escola Nota 10.

3.1 Mudanças na regra do rateio do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS)

O grupo político que assume o governo estadual em 2007 trouxe algumas mudanças na agenda das políticas educacionais, entretanto, sem representar ruptura com iniciativas de governos anteriores. À afirmação da gestão por resultados como modelo de gestão do poder executivo, pela Lei nº

13.875/07, somou-se à implantação do PAIC (Lei nº 14.026/07) e a reestruturação do organograma da Secretaria Estadual de Educação (Seduc), criando a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios, pela Lei nº 14.048/07.

Nesse ordenamento legal, o fortalecimento do regime de colaboração passou a figurar entre os principais objetivos do governo estadual, continuado nos últimos doze anos. Entre essas novas regras, a vinculação da distribuição da cota-parte do ICMS a indicadores educacionais tratou de afirmar o papel estratégico do setor em relação às políticas do estado e garantir o comprometimento de gestores municipais. O ICMS é um imposto cobrado pelo Estado que corresponde a circulação de bens e serviços no território. A distribuição do ICMS aos municípios é um preceito presente no artigo 158 da Constituição Federal de 1988, sendo que do total arrecadado pelo estado, três quartos, no mínimo, retornarão de forma proporcional às operações realizadas no município, e, até um quarto, “de acordo com o que dispuser lei estadual”. Esse último repasse é conhecido como cota-parte.

A legislação estadual, pela Lei nº 12.612/96, dispunha que a parcela de 25% oriunda de receita do ICMS teria 12,5%, vinculados ao somatório das despesas realizadas pelo município na manutenção e desenvolvimento do ensino. Esse mecanismo foi alterado pela Lei nº 14.023/07⁴, que vinculou o percentual da cota-parte do ICMS a dois novos critérios:

II - 18% (dezoito por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional [IQE] de cada município, formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem.

Em tese, as alterações na divisão da cota-parte do ICMS entre os municípios cearenses acompanham as mudanças na concepção de qualidade da educação. Se antes, o quanto ‘gasta’ e ‘quantos alunos’ dizia muito sobre as redes de ensino, com a centralidade das avaliações externas, os indicadores dos testes passaram a nortear a definição de qualidade. Avaliação de desempenho e qualidade da educação, tratadas como sinônimos, passaram a habitar o imaginário social e a orientar as políticas municipais de educação.

Considerando que a cota-parte do ICMS a ser rateado entre os municípios passa a ter 72% de seu valor indexado a resultados educacionais, calculados pela taxa de aprovação e pela proficiência em avaliação de larga escala, o estado estimula uma ‘corrida’ de obstáculos entre redes municipais distintas em tamanho, problemas e características. Coloca sob os mesmos

⁴ Além dos 18% vinculados aos índices educacionais, 5% foram vinculados aos resultados na área da saúde (IQS) e 2% em função dos resultados do meio ambiente (IQM).

critérios redes que variam de 2 a 190 escolas, com matrículas que variam de 100 a 100.000 alunos, escolas com infraestruturas muito diversas etc. Como não há dinheiro novo, os municípios que avançam nos seus resultados e aumentam o IQE, são premiados com recursos que provem daqueles que não conseguiram alcançar melhorias de modo a aumentar o IQE. Desde a criação da lei, a capital do estado, Fortaleza, é quem tem perdido mais recursos, em benefício, especialmente, dos municípios de pequeno porte, com redes escolares pequenas, nas quais a focalização de iniciativas em torno da melhoria das taxas de aprovação e de aumento da proficiência dos alunos surte efeitos mais rapidamente do que em redes constituídas de muitas escolas e com alta complexidade de gestão do sistema.

Se, por um lado, as mudanças na legislação do ICMS criam uma ambiência favorável a responsabilização educacional, por outro lado, ao estabelecer os mesmos critérios para todos os municípios, independente da complexidade e tamanho das redes escolares, cria uma ‘competição desigual’ entre os municípios, o que acaba criando situações de iniquidade entre eles.

3.2 O Prêmio Escola Nota Dez: escola premiada x escola apoiada e a punição invisível

136

O Prêmio Escola Nota 10 (PEN10) foi criado com o intuito de servir como uma política de indução para que os municípios priorizassem a alfabetização dos alunos do 2º ano do ensino fundamental. Coordenado pelo governo estadual, foi instituído em junho de 2009, pela Lei nº 14.371, destinado a premiar as escolas públicas com os melhores resultados no Índice de Desempenho Escolar - Alfabetização (IDE-Alfa). Nesse sentido, e baseado no que se tem discutido na literatura, é considerado uma política de *accountability* forte, pois assegura premiação em dinheiro para escolas, e, conseqüentemente, para professores e profissionais da educação.

Desde sua aprovação, o PEN10 já passou por mudanças em sua concepção, principalmente no que diz respeito às series premiadas. Em 2009, ele se destinava às escolas que possuíam turmas do 2º ano do ensino fundamental que tivessem pelo menos 20 alunos matriculados, sendo as 150 maiores notas (entre 8,5 e 10) do IDE-Alfa – escolas premiadas e as 150 menores notas, as escolas apoiadas. A premiação era calculada pelo número de alunos do 2º ano avaliado pelo Spaece-Alfa sendo multiplicado por R\$ 2.500,00 para as escolas premiadas e R\$ 1.250,00 para as apoiadas. Essas condições, por si, revelam a diferenciação existente entre as escolas apoiadas e as premiadas, uma vez que o valor atribuído ao aluno penaliza justamente aqueles que já enfrentam dificuldades educacionais. O valor do prêmio associado ao aluno dos dois tipos de escola já traz, em seu escopo

original, uma desigualdade na origem, expressa por meio de uma “punição invisível”, simbolicamente associada a um “prêmio” e revela, assim, que a meritocracia como critério pode acentuar desigualdades, quando o objetivo seria aumentar a equidade.

Autores como Brooke (2013b) e Calderón, Raquel e Cabral (2015) destacam a forma de financiamento do Prêmio como um elemento inovador nas políticas educacionais do país, o que, de certa maneira, atenuaria o caráter forte de responsabilização no programa, isso porque as escolas premiadas seriam responsáveis por tutorar uma das escolas apoiadas. Brooke (2013b, p. 132), por exemplo, trata de justificar a diferenciação existente entre premiações individuais e premiações coletivas a partir do PEN10. Para esse autor, as experiências existentes de bonificação a partir de avaliações de desempenho são pagas coletivamente “[...] com justificativas que geralmente explicitam o propósito de motivar toda a equipe e evitar possíveis divisões pelos incentivos individuais”.

Em 2011, ocorrem novas alterações, e o PEN10 passa a premiar e apoiar, além de escolas do 2º ano, escolas do 5º ano do ensino fundamental, especificamente as que obtivessem o IDE-5 entre 7,5 e 10. Diferente da primeira legislação, as alterações de 2011 também incluíram, como condição para a premiação, o Fator de Ajuste Universalizado do Aprendizado, criado para “[...] estimular as escolas a incluírem um maior percentual de alunos nos níveis adequados” (Ceará, 2011), com vistas à equalização dos resultados na escola e nas redes. Portanto, as condições que qualificam uma escola premiada seria a ponderação (i) da proficiência da escola numa escala de 0 a 10; (ii) o Fator de Ajuste Universalizado e (iii) a taxa de participação na avaliação. As mudanças também trataram de diminuir o valor per capita por aluno avaliado – R\$ 2.000,00 para a escola premiada e R\$ 1.000,00 para a escola apoiada.

Além dos valores estabelecidos por aluno, outra diferença financeira se faz presente. Trata-se da forma de liberação das duas parcelas: enquanto as escolas premiadas recebem 75% do prêmio na primeira parcela, as apoiadas recebem 50%. A segunda parcela é condicionada a critérios que, em grande medida, não são atingidos pelas escolas. Mais uma vez, essa diferença no percentual de liberação do prêmio, penaliza, em maior intensidade, as escolas apoiadas, intensificando uma “punição invisível”.

Outra especificidade na gestão do prêmio diz respeito à forma como as escolas podem aplicar os recursos liberados. A escola premiada e a apoiada devem elaborar um plano de aplicação que vise “à melhoria das suas condições e dos resultados de aprendizagem de seus alunos”. O Quadro 2 mostra as regras para aplicação dos recursos.

Quadro 2. Regras de aplicação no Prêmio Escola Nota 10

	Escola Premiada	Escola Apoiada
Primeira parcela	Até 20% para bonificação dos profissionais Até 70% para investimento em material didático, formação pedagógica e reforma escolar Até 10% para o mínimo de 6 viagens à escola apoiada	Até 90% para material de apoio pedagógico; livros; material permanente; formação continuada; construção, reformas Até 10% para a cooperação técnico-pedagógica
Segunda parcela	Até 30% para bonificação Até 100% para investimento em material didático e formação pedagógica	Até 30% para bonificação Até 100% para investimento em material didático e formação pedagógica

Fonte: Elaboração própria.

As regras de aplicação dos recursos para as escolas têm, na bonificação dos profissionais da educação, a maior diferença. Enquanto as escolas premiadas podem aplicar até 22,5% dos recursos recebidos na bonificação dos professores das séries premiadas, do núcleo gestor e demais profissionais lotados no ano de referência da premiação, as escolas apoiadas só podem fazer no recebimento da segunda parcela no valor de até 15% do prêmio.

138

O PEN10 é administrado pela Secretaria Estadual de Educação e financiado pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP), que tem assumido papel de destaque do arranjo da *accountability* educacional no Ceará. Tendo atingido o valor máximo de R\$ 30 milhões previstos para os anos de 2010, 2011 e 2012, os recursos para o PEN10 começam a ter seu orçamento reduzido, chegando em 2016 a representar 56,2% dos anos áureos.

O Quadro 3 mostra, a partir dos dados obtidos na Seduc (2019), os valores pagos no período 2010 – 2016 às escolas premiadas e apoiadas.

Quadro 3. Valores pagos no período 2010 – 2016, escolas apoiadas e premiadas

Ano	Valor Pago Escolas Apoiadas	Valor Pago Escolas Premiadas	Valor Pago Total
2010	9.511.875,00	13.265.625,00	22.777.500,00
2011	10.258.000,00	18.321.375,00	28.579.375,00
2012	4.697.000,00	11.103.000,00	15.800.000,00
2013	6.638.300,00	15.770.750,00	22.409.050,00
2014	8.017.500,00	14.488.688,00	22.506.188,00
2015	4.827.500,00	17.962.500,00	22.790.000,00
2016	4.607.500,00	14.957.000,00	19.564.500,00
Total	48.557.675,00	105.868.938,00	154.426.613,00

Fonte: Secretaria da Educação do Ceará, 2019.

O quadro mostra que do total liberado, apenas 31,4% foi destinado as escolas apoiadas. Esses dados alertam para uma necessária avaliação sobre a concepção do PEN10, à medida em que se observa sinais de desequilíbrio numa iniciativa de política pública que pretendia ampliar as oportunidades educacionais dos mais vulneráveis. Nesse sentido, o PEN10 revela uma *accountability* baseada na meritocracia, deixando, em segundo plano, a criação de mecanismos que visem a favorecer a justiça escolar.

Marcado por práticas conduzidas a resultados, com um viés meritocrático a orientar seus critérios, o prêmio traz, em seu escopo, questões problemáticas que emergiram na sua implementação, como os desequilíbrios no pagamento das parcelas e dos valores destinados. Visto isso, concordando com o estudo de Yan (2019) sobre como os governos têm praticado a *accountability*, é possível afirmar que o desenho da proposta leva a diferenças substanciais, partindo da conceituação de escola premiada e apoiada.

4. Considerações finais

Neste artigo, buscou-se compreender a política de *accountability* educacional no Ceará a partir das mudanças da governança do estado na coordenação estadual. Esse exercício foi possível, quando, observando a política, verificou-se que os instrumentos mobilizados procuram alterar o comportamento tanto da gestão no nível da escola como no nível do sistema educacional, afirmando um sistema de *accountability* a partir de normatizações que não podem ser encaradas apenas como regulamentações, mas por regulação.

Nessa unidade subnacional, não apenas foi instituído um sistema de *accountability* comportado pela avaliação, pela responsabilização e pela prestação de contas (muito embora caracterizados por um modelo gerencial), mas também cada um desses pilares foi sendo associado a arranjos políticos e financeiros tão complexos quanto a constituição dos primeiros e que, coordenado pelo governo estadual, facilitou a criação de mecanismos de indução à luz, inclusive, das regras constitucionais.

Por isso, por se tratar de uma situação que envolve a questão federativa, visto que aborda a relação intergovernamental entre o governo estadual e os municípios de sua abrangência, a análise revelou que a cooperação e a coordenação entre os entes federativos podem ser compreendidas como parte de uma nova regulação da ação pública direcionadas por um sistema de *accountability* educacional.

Agradecimentos

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES, Brasil) pela concessão de bolsa de pesquisa – Código de Financiamento 001.

Referências

- Afonso, A. J. (2010). Um olhar sociológico em torno da accountability em educação. En M. T Esteban e A. J. Afonso, (Coord.), *Olhares e interfaces: reflexões sobre a avaliação* (147-170). São Paulo: Cortez.
- Afonso, A. J. (2009). *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez.
- Afonso, A. (2018). Políticas de responsabilização: equívocos semânticos ou ambiguidades político-ideológicas?. *Revista de Educação PUC-Campinas*, 23(1), 8-18. <https://doi.org/10.24220/2318-0870v23n1a4052>.
- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann.
- Albuquerque, F. C. A., e Ramos, J. F. P. (2015). Gestão Educacional no Ceará: da autonomia escolar à política de resultados (1995-2010). En E. M. N. Diógenes e F. A. Andrade, (Coord.), *Temas de educação: olhares e caminhos* (125-135). Curitiba: CRV.
- Anderson, G. (2017). Privatizing subjectivities: how New Public Management (NPM) is designing a “new” professional in education. *RBP AE*, 33(3), 561 - 592. <https://doi.org/10.21573/vol33n32017.79296>.
- Anderson, J. A. (2005). *Accountability in education*. Paris: International Institute for Educational Planning; Brussels: International Academy of Education.
- Bauer, A., Pimenta, C. O., Neto, J. L. H., & Sousa, S. Z. L. (2015). Avaliação em larga escala em municípios brasileiros: o que dizem os números? *Estudos em Avaliação Educacional*, 26(62), 326-352. <http://dx.doi.org/10.18222/eaee266203207>.
- Barroso, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, 26(92), 725-751. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000300002>.
- Barroso, J. (2006). O Estado e a educação: a regulação internacional, a regulação nacional e a regulação local. En J. Barroso (Coord.), *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores* (41-70). Lisboa: EDUCA e Unidade de I&D em Ciências da Educação.
- Brooke, N. (2013a). Sobre a equidade e outros impactos dos incentivos monetários para professores. *Estudos em Avaliação Educacional*, 24(55), 34-62. <http://dx.doi.org/10.18222/eaee245520132719>.
- Brooke, N. (2013b). Políticas Estaduais de Responsabilização: Buscando o Diálogo. Em A. Bauer e B. A. Gatti (Coord.), *Vinte e cinco ano de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores* (119-146). Florianópolis: Insular.
- Calderón, A. I., Raquel, B. M. G., e Cabral, E. S. (2015). O Prêmio Escola nota 10: meritocracia e cooperação para a melhoria do desempenho escolar1. *Ensaio: Avaliação e Políticas*

- Públicas em Educação*, 23(87), 517-540. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362015000100021>.
- Ceará (2010). *Deliberação COGERF nº 55/2010*. Dispõe sobre Relatórios de Produto-Resultado referentes ao cumprimento de indicadores de desembolso dos recursos da Operação SWAP II.
- Ceará 2011. *Lei nº 15.052*, de 06 de dezembro de 2011 (Institui o Prêmio Escola Nota Dez).
- Ceará (2012). *Regime de Colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará*. Fortaleza: SEDUC.
- Freitas, L. C. de (2011). A qualidade da escola e os profissionais da educação: confiança nas relações ou cultura da auditoria. En C. Cunha, J. V. Sousa e M. A. da Silva, (Coord.), *Políticas públicas de educação na América Latina: lições aprendidas e desafios* (279-302). Campinas: Autores Associados.
- Kim, T., e Yun, J. T. (2019). Logics of accountability: Cross-national patterns in schoollevel controls. *education policy analysis archives*, 27(119). <https://doi.org/10.14507/epaa.27.4597>.
- Lascombes, P., e Le Galès, P. (2012). *Sociologia da ação pública*. Maceió: EDUFAL.
- Lüdke, M., e André, M. E. D. A. (2014). *Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: LTC.
- Maroy, C. (2011). Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa. Em D. A. Oliveira, e A. Duarte, (Coord.), *Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento* (19-46.). Belo Horizonte: Fino Traço.
- Ruff, R. (2019). State-level autonomy in the era of accountability: A comparative analysis of Virginia and Nebraska education policy through No Child Left Behind. *education policy analysis archives*, 27, 6. <https://doi.org/10.14507/epaa.27.4013>.
- Schedler, A. (2004). Que es la rendición de cuentas? *Cuadernos de Transparencia*, 3.
- Schneider, M. P. (2017). Tessituras intergovernamentais das políticas de accountability educacional. *Revista Educação em Questão*, 55(43), 162-186. <https://doi.org/10.21680/1981-1802.2017v55n43ID11811>.
- Verger, A., Fontdevila, C., e Parcerisa, L. (2019). Reforming governance through policy instruments: how and to what extent standards, tests and accountability in education spread worldwide, *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 40(2), 248-270. <https://doi.org/10.1080/01596306.2019.1569882>.
- Verger, A., e Parcerisa, L. (2017). La globalización de la rendición de cuentas en el ámbito educativo: una revisión de factores y actores de difusión de políticas. *RBPAE*, 33(3), 663-684. <https://doi.org/10.21573/vol33n32017.79301>.
- Vieira, S. L., e Vidal, E. M. (2013). Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. *Educação & Sociedade*, 34(125), 1075-1093. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000400004>.
- Vieira, S. L., Plank, D. N., e Vidal, E. M. (2019). Política Educacional no Ceará: processos estratégicos. *Educação & Realidade*, 44(4), e87353. Epub November 11, 2019. <https://doi.org/10.1590/2175-623687353>.
- Yan, Y. (2019). Making accountability work in basic education: reforms, challenges and the role of the government, *Policy Design and Practice*, 2:1, 90-102, <https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1580131>.

As políticas de avaliação e responsabilização no Brasil: uma análise da Educação Básica nos estados da região Nordeste

Dalila Andrade de Oliveira ¹  

Ana Maria Clementino ²  

^{1,2} Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil

Resumo. Este artigo analisa as políticas educacionais dos nove estados da região Nordeste do Brasil. A partir de estudos documentais, buscou-se estabelecer, por meio do método comparativo, algumas semelhanças e diferenças entre os programas e políticas dirigidos ao corpo docente e funcional, à gestão da escola e à avaliação. Os estudos documentais foram realizados no âmbito de uma pesquisa em desenvolvimento que busca compreender em que medida a Nova Gestão Pública tem sedimentado um modelo transnacional de privatização dos serviços públicos, em especial a educação. A análise aponta uma forte presença das políticas de avaliação como uma característica comum entre os estados como estratégia para a melhoria da educação, mas a forma de conduzi-las varia consideravelmente. Foram classificados em três diferentes grupos os estados de acordo com as formas de condução dessas políticas, a partir dos sistemas de responsabilização que desenvolvem.

Palavras-chave: política educacional; avaliação; responsabilização.

Las políticas de evaluación y responsabilización en Brasil: un análisis de la Educación Básica en los estados de la región Nordeste

Resumen. Este artículo analiza las políticas educativas de los nueve estados de la región Nordeste de Brasil. En base a estudios documentales, se ha buscado establecer por medio del método comparativo, algunas similitudes y diferencias entre los programas y políticas dirigidos al cuerpo docente y funcional, a la gestión escolar y a la evaluación. Se han realizado los estudios documentales en el ámbito de una investigación en desarrollo, que busca comprender en qué medida la Nueva Gestión Pública ha sedimentado un modelo transnacional de privatización en los servicios públicos, en especial la educación. El análisis apunta a una fuerte presencia de las políticas de evaluación como una característica común de los estados como estrategia para la mejora de la educación, pero la forma de conducirlas varía considerablemente. Se han clasificado los estados en tres grupos distintos según las formas de conducción de esas políticas y los sistemas de responsabilidad que desarrollan.

Palabras clave: política educativa; evaluación; responsabilidad.

Evaluation and accountability policies in Brazil: an analysis of Basic Education in the states of the Northeast region

Abstract. This article analyzes the educational policies of the nine states in the Northeast region of Brazil. Based on documentary studies, we sought to establish, through the comparative method, some similarities and differences between the programs and policies aimed at the teaching and functional staff, school management and evaluation. The documentary studies were carried out as part of a research in development that seeks to understand the extent to which the New Public Management has consolidated a transnational model of privatization of public services, especially education. The analysis points to a strong presence of evaluation policies as a common feature among states as a strategy for improving education, but the way to conduct them varies considerably. States were classified into three different groups according to the ways in which these policies are conducted, based on the accountability systems they develop.

Keywords: educational policy; evaluation; accountability.

1. Introdução

A partir de estudos documentais, relativos às políticas educacionais dos nove estados da região Nordeste do país, buscamos analisar comparativamente as políticas que orientam a oferta da Educação Básica nas suas redes públicas de ensino. Destacamos os programas e políticas dirigidos aos docentes e funcionários, à gestão da escola e à avaliação.

O exercício da comparação e classificação é o coração da análise comparativa. Para tanto, a elaboração de tipologias é essencial. Generalizar é ganhar uma capacidade explicativa, mas é necessário saber que isso pode vir acompanhado de perda de precisão. Dessa forma, é necessário conceituar o “idêntico” e o que constitui o “diferente” (Gazibo & Jensen, 2004). Construir categorias implica uma atividade de redução sobre a base de critérios precisos. Os elementos de contraste devem estar claramente identificados.

Sabendo do desafio que implica estabelecer comparações em contexto tão diversificado, já que esses estados possuem relativa autonomia para definir suas políticas educacionais, de acordo com a organização federativa do país, propomo-nos, apresentar uma análise sobre as políticas de educação em curso, apontando as tendências observadas. Os estudos documentais foram realizados no âmbito de uma pesquisa em desenvolvimento que busca compreender em que medida a Nova Gestão Pública tem sedimentado um modelo transnacional de privatização dos serviços públicos, em especial a educação. Este artigo apresenta resultados parciais da pesquisa, oriundos da revisão de literatura e de levantamento documental relativo ao contexto brasileiro.

O Brasil é o mais populoso país da América Latina, com cerca de 207 milhões de habitantes e ocupa quase metade da área que compõe a América do Sul. Está organizado sob um regime federativo em que os seus entes - os 26 estados, o Distrito Federal e os 5.570 municípios - possuem competência e autonomia, inclusive para legislar em determinadas matérias afetas à educação. O país está dividido em cinco regiões geográficas que apresentam entre si significativas diferenças econômicas, sociais, culturais e políticas.

No que se refere à educação, o país tem um sistema público de ensino organizado nacionalmente, porém descentralizado do ponto de vista da oferta educativa, com competências compartilhadas entre os entes federativos. Conta com 2.226.423 professores que atuam nas instituições públicas de Educação Básica nas suas três etapas: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, atendendo a um público de aproximadamente 50 milhões de crianças e jovens, de acordo com o Censo Escolar de 2018. Esses professores são contratados e remunerados pelos estados e municípios,

o que resulta em grande diversidade e desigualdade salarial e de condições de trabalho, inclusive entre aqueles que apresentam a mesma formação e titulação. Também merece destaque o fato de a infraestrutura das escolas variar muito de acordo com a capacidade financeira de cada município e estado (Oliveira, 2015).

Os nove estados que compõem a região Nordeste do país são historicamente os que apresentam dados mais preocupantes no que se refere à elevada desigualdade social do país, com repercussões diretas sobre a oferta educativa. Situação que vem se agravando após uma década de relativa melhoria.

O Brasil ficou estagnado no *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no último relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Pelo terceiro ano seguido consecutivo, o país mantém a 79ª posição no levantamento que analisou 189 países. Desde 2015, está estagnado no levantamento que mede a expectativa dos anos de escolaridade dos cidadãos (15,4). A média de anos de estudo do brasileiro é a mesma de 2016 (7,8) (PNUD, 2018).

Em relação à esperança de vida ao nascer, a expectativa de vida dos brasileiros passou de 75,5 anos em 2016 para 75,7, em 2017. A renda nacional bruta, também considerada na composição do referido indicador, dimensionada em dólares, teve um salto de US\$ 13.730 para US\$ 13.755. O número, porém, ainda não alcançou o valor de 2015, quando a RNB era de US\$ 14.350¹. O Brasil vem enfrentando uma crise desde 2015 que tem promovido impactos importantes na vida dos brasileiros.

Quando se observa exclusivamente a desigualdade, a situação do país é pior. O Pnud avaliou, em 151 países, o IDH “ajustado às desigualdades”. Esse índice mede a perda do desenvolvimento humano devido à distribuição desigual dos ganhos do IDH. Quando esse índice foi avaliado, o Brasil perdeu 17 posições no *ranking* mundial, caindo de 0,759 para 0,578. Esse índice, por si só, colocaria o Brasil na categoria de “médio” desenvolvimento, diferente da que se encontra em países de IDH alto. Isso representa uma queda de 23,9% do IDH. Entre os países da América do Sul, o Brasil é o terceiro que mais perde percentualmente nesse índice, atrás do Paraguai (25,5%) e da Bolívia (25,8%). No caso brasileiro, o pior índice fica com a má distribuição de renda (0,471), seguida da desigualdade na educação (0,535) e na expectativa de vida (0,765). Ainda assim, tem o 5º melhor IDH entre os países da América do Sul.

¹ Cf.: <https://glo.bo/35CHntz>.

Com relação ao Índice de Gini, que quanto mais próximo de um mostra que a renda na região é mais concentrada, o Brasil ficou com 0,549, o mesmo resultado de 2016. De acordo com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a concentração de renda aumentou nas regiões Norte, Nordeste, Sul e Centro-Oeste.

Ainda de acordo com o IBGE, em 2017, houve queda de 0,56% no rendimento de todas as fontes, que inclui além dos salários, aposentadorias, pensões, benefícios sociais como Bolsa Família, passando de R\$ 2.124 em 2016 para R\$ 2.112 em 2017. Nos rendimentos do trabalho, a queda foi mais intensa, de 1,36%, ainda mais entre os que ganham menos. Entre os 50% mais pobres, o recuo foi de 2,45%. Essa massa de 43,4 milhões de trabalhadores passou a ganhar R\$ 754, valor 20% menor que o salário mínimo do ano anterior de R\$ 937.

O IBGE (2017) mostra ainda que a renda brasileira se mostra altamente concentrada. Juntos, os 10% mais ricos do país recebem o mesmo que os 80% mais pobres da população. Com isso, 12,4 milhões de pessoas concentram a renda equivalente a de quase 100 milhões de pessoas (99,6 milhões). Os que estão no topo da pirâmide de renda, o 1% mais rico, manteve sua distância dos 50% mais pobres. Eles recebem 36,1 vezes mais que 50% da população. No Nordeste, essa distância é ainda maior, chegando a 44,9 vezes.

2. A NGP e a circulação de políticas de educação

A NGP começou a se implantar no Brasil durante os anos 1990. A transposição do modelo para a realidade brasileira como administração pública gerencial foi defendida como uma mudança de estratégia na gerência, posta em prática por uma estrutura administrativa reformada (Bresser-Pereira, 1999). O processo de privatização estabeleceu novo comportamento entre o cidadão e a oferta de bens e serviços essenciais, que passou a ser ditada por uma dinâmica de mercado. Por outro lado, a reorientação na condução das políticas sociais veio acompanhada da focalização da oferta e da descentralização, que no caso específico da educação ocorreu nas dimensões administrativa, financeira e pedagógica (Oliveira, 2015).

Passados cerca de 30 anos, constata-se ampla disseminação do sentido da chamada racionalização da gestão pública por meio da incorporação de modelos empresariais. Demazière, Lessard e Morrisette (2013), consideram que a NGP resulta da sedimentação progressiva de novas maneiras de pensar a organização administrativa, a importação de práticas da administração

privada, dos ensinamentos tirados da experimentação conduzida nos países anglo-saxões e de preconização de organismos internacionais tais como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Alguns de seus princípios podem ser observados nas reformas que ocorreram nas últimas décadas em diferentes contextos nacionais, sendo eles: a dissociação das funções de execução e controle; a fragmentação das burocracias e sua abertura às demandas dos usuários; a concorrência de atores públicos com o setor privado e a terceirização dos serviços; o reforço das responsabilidades e da autonomia dos níveis de execução da ação pública; a gestão por resultados fundada na realização dos objetivos e da avaliação de desempenho; a normalização das práticas profissionais baseadas em evidências.

A NGP ganha força em muitos países no mundo por se apresentar como uma resposta às críticas à inoperância da burocracia estatal, à pouca eficiência dos serviços públicos, em especial aos problemas causados pela excessiva rigidez e padronização desses procedimentos. Ela se desenvolve assim no período ao qual o neoliberalismo se apresenta como alternativa política à direita para contrapor-se ao Estado de Bem-Estar Social.

É nesse contexto que a NGP se instaura como a possibilidade de refazer o contrato entre Estado e sociedade, propondo maior envolvimento da comunidade. Esses contratos são monitorados por meio de prestação de contas pressupondo um envolvimento responsável dos agentes, já que implicam em estabelecimento de metas e prestação de contas do que foi acordado. As avaliações são utilizadas tanto para estabelecer metas quanto para medir os progressos obtidos. Esse processo de contratualização na educação pública acaba por instituir um sistema de responsabilização. Por sistema de responsabilização é possível designar o conjunto de políticas e práticas que o Estado usa para medir e responsabilizar escolas por elevar o desempenho dos alunos e para estimular e apoiar a melhoria quando necessário.

De acordo com Anderson (2005), no campo da educação, existem três tipos principais de sistema de responsabilização: (a) cumprimento de regulamentos, (b) adesão a normas profissionais e (c) resultados impulsivados. Os sistemas de responsabilização das escolas operam de acordo com um conjunto de princípios e usam uma variedade de estratégias de implementação. A autora argumenta que os sistemas de responsabilização não são novos; para ela, as diferenças entre os sistemas atuais e aqueles empregados anteriormente são questões de “para quê” e “para quem”. Baseando-se na realidade norte-americana, a autora afirma que os professores têm trabalhado principalmente dentro de três sistemas de responsabilização, muitas vezes simultaneamente.

O primeiro sistema exige conformidade com os estatutos e regulamentos. Os sistemas de conformidade veem a escola como a personificação de processos constantes e permitem a variação de resultados, geralmente atribuída às características variáveis dos alunos. Os professores são responsáveis pela adesão às regras perante a burocracia. O segundo sistema baseia-se na adesão às normas profissionais. Embora não seja obrigatório nem exigido, o impacto do amplo acordo sobre certos princípios e práticas tem feito muito para elevar a educação como uma profissão. O terceiro sistema de prestação de contas seria aquele baseado em resultados definidos em termos de aprendizado do aluno. Esse sistema surgiu do crescente envolvimento político na educação. Nesses sistemas, os professores são responsáveis pela aprendizagem dos alunos e prestam contas ao público em geral (Anderson, 2005).

Para a autora, os professores frequentemente se encontram respondendo aos três sistemas, tentando equilibrar os requisitos de cada um. As normas profissionais complementam os sistemas de conformidade e recuperação. Os sistemas de conformidade e resultados geralmente entram em conflito. Parte desse conflito decorre do fato de que o surgimento de sistemas de resultados tem sido fomentado pela insatisfação com resultados históricos com os sistemas de conformidade. Atualmente, os sistemas de prestação de contas se concentram menos na conformidade e mais nos resultados.

148

Os sistemas de responsabilização têm crescido no mundo a partir da segunda metade do século XX, em razão do desenvolvimento de sistemas comparativos de avaliação em larga escala em âmbito internacional que passaram a ser os definidores do nível de qualidade educacional dos diferentes países. Os exames internacionais têm funcionado como instrumentos de circulação e transferências de políticas educacionais em âmbito internacional, com destaque para o PISA (Carvalho, 2011).

Para Oliveira e Pal (2018), os estudos sobre transferência, difusão e circulação de políticas são um campo para a inovação na análise de políticas públicas. Os autores argumentam que, no mundo globalizado, a política pública viaja transnacionalmente, difundindo políticas que conectam naturalmente a política doméstica à internacional. Constatam que o papel dos agentes de transferência como indivíduos, *think-tanks*, atores não governamentais e organizações internacionais têm sido explorado em profundidade pelos estudos e pesquisas.

No caso específico da educação, a OCDE tem desempenhado papel crucial nessa circulação, desenvolvendo estudos e pesquisas, produzindo e acumulando um vasto conhecimento sobre a educação no mundo e em diferentes países (Popkewitz & Linblad, 2016; Grek, 2016). Os instrumen-

tos produzidos pela OCDE têm se consolidado como importante fonte de informação e ao mesmo tempo referência para os países orientarem suas políticas de educação.

3. Políticas de avaliação em contexto de desigualdade

Alguns municípios e estados brasileiros têm desenvolvido sistemas próprios de avaliação que exprimem uma visão restrita do processo educacional, tendo como foco a aprendizagem dirigida para os testes, avaliando os professores por meio dos resultados dos estudantes, desconsiderando as especificidades dos públicos escolares e as necessidades dos sujeitos, bem como sua formação socio-histórica.

Berliner (2013), referindo-se à realidade norte-americana, manifesta sua preocupação com a tendência generalizada nas políticas de avaliação adotadas em seu país de considerar os resultados de testes padronizados, sem levar em consideração o contexto, para determinar o valor e mérito de escolas e professores. Observa que essa é uma tendência que está se espalhando rapidamente no mundo industrializado, políticos e empresários que influenciam ou controlam a educação querem uma ciência que tenha números.

149

Normand (2008) afirma que a compreensão da predominância desse modelo educacional reporta aos debates sobre justiça em educação. Para ele, os princípios da filosofia política de Rawls teriam sido largamente utilizados para afirmar a tese da equidade e para dar legitimidade à igualdade dos resultados ou dos conhecimentos escolares contra uma concepção considerada retrógrada ou ideológica de igualdade de oportunidades, até então hegemônica. A utilização da teoria de justiça de Rawls, que tinha no seu cerne o princípio da diferença, teria auxiliado na construção de modelos de análise da eficácia, à medida que se desenvolviam técnicas de tratamento de informação cada vez mais sofisticadas e os bancos de dados internacionais (Normand, 2008); transformando-se, desde então, em dispositivos de governação dos sistemas educativos.

Essa concepção estaria na base dos modelos educacionais que têm priorizado a performance dos sistemas educativos. Esses modelos teriam se originado nos EUA entre os anos 1970, conforme Normand (2008), quando as pesquisas estatísticas demonstraram que as causas do insucesso escolar não deveriam ser procuradas no meio social dos alunos, mas sim nas condições de funcionamento dos estabelecimentos de ensino. Tem-se aí o surgimento

do paradigma da eficácia escolar, amparada pela racionalização da despesa pública, tornando-se o pilar da reflexão de inúmeros estados e organizações internacionais em políticas educacionais.

Apesar da igualdade de resultados ser para seus defensores a única opção viável de compensar e reverter as desigualdades iniciais, rompendo com os determinismos sociais (López, 2005), ao focarem-se nos resultados dos testes dos alunos, deixam de considerar inúmeros fatores que envolvem o julgamento do desempenho docente.

Para Berliner (2013), a inclinação para o científico em um processo de avaliação não é ruim; é a exigência de que tudo seja quantificado é que é tola e prejudicial. Insiste que o importante é desenvolver fundamentação para fortalecer um argumento e também para fazer uma avaliação sensata e justa.

3.1 A busca pela igualdade de resultados

A partir de estudo documental sobre as principais regulamentações nesses estados, estudos e pesquisas nacionais e internacionais que contribuem para a compreensão das dimensões contextuais e estruturais da Educação Básica da região Nordeste do Brasil, pretende-se, neste tópico, analisar como as políticas adotadas pelos estados mais desiguais do país buscam a melhoria da educação.

150

O levantamento documental foi realizado a partir de um roteiro único que orientou a recolha dos dados, permitindo comparar as diferentes realidades estaduais, buscando identificar os principais aspectos que caracterizam suas redes de ensino e as orientações político-pedagógicas. Obteve-se um mapeamento do atual desenvolvimento da Educação Básica na região Nordeste, por meio de levantamento das normativas de políticas educacionais em cada estado, dados estatísticos disponíveis e revisão de literatura.

Nossa análise destaca a forte presença das políticas de avaliação como característica comum nos nove estados como estratégia para a melhoria da educação. Independentemente da composição político-partidária dos governos estaduais, a política de avaliação adotada segue a orientação nacional de alcançar as médias do Ideb, estabelecendo na maioria dos estados também seus próprios sistemas de avaliação.

A presença de políticas orientadas pela NGP suportadas por sistemas próprios de avaliação nesses estados, incluindo aqueles governados por partidos progressistas, chama atenção. Observa-se, nesses casos, paradoxo

entre as políticas defendidas pelos movimentos sociais e aquelas de orientação tecno-burocrática baseadas na busca da eficiência capitalista e da prestação dos serviços públicos.

As avaliações têm forte presença nas políticas dos nove estados, mas a forma de conduzi-las varia consideravelmente. Foi possível identificar pelo menos três formas de condução das políticas de avaliação nesses estados. Procedemos a uma classificação em três grupos de estados de acordo com as políticas de responsabilização que desenvolvem.

3.1.1 *Sistemas de alta responsabilização*

O primeiro grupo seria composto por estados que desenvolvem políticas de alta responsabilização, adotando estratégias de bonificação e premiação pelos resultados alcançados tanto para os professores quanto para os estudantes: Ceará, Paraíba e Pernambuco.

O Ceará possui sistema próprio de avaliação de desempenho escolar desde 1992, trata-se do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE). Sua abrangência se deu de forma gradativa, mas, desde 2003, foi universalizada para toda a rede pública estadual e municipal. Em 2007, foi lançado o SPAECE ALFA, que passou a compreender a avaliação de leitura dos estudantes do 2º ano do Ensino Fundamental. Já em 2010, diversificou-se mais ainda, passando a avaliar as diferentes etapas e modalidades de ensino (Fundamental – anos iniciais e finais; Médio – 1º, 2º e 3º séries; Educação de Jovens e Adultos – anos finais do Ensino fundamental e Ensino Médio) (Pinheiro & Benevides, 2019).

Tanto o SPAECE quanto o SPAECE-ALFA são realizados por instituição externa. O Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF) tem realizado o processo avaliativo. A presença do CAEd na região merece atenção.

Para os estudantes com proficiência satisfatória - a nota no patamar adequados, é oferecido um *notebook* como “bônus”. Já para os professores e funcionários das escolas com 80% de participação dos alunos e 10% de crescimento em Língua Portuguesa e Matemática, é garantido um acréscimo em sua remuneração como 14º salário.

O Programa Professor Aprendiz, apresentado como política de formação em serviço que valoriza os saberes e experiências dos professores que têm boas práticas, reconhece, através de gratificação financeira, o trabalho

dos profissionais da educação em atividade nas escolas que alcancem as metas anuais de evolução de aprendizagem dos alunos do Ensino Médio (Pinheiro & Benevides, 2019).

Pernambuco com o Programa de Modernização da Gestão Pública, Metas para Educação e o Pacto pela Vida, que objetiva a melhoria do cenário educativo com o avanço nos indicadores, instaura a Política de Responsabilização Educacional. Instituída em 2007, e ainda em vigor, estabelece a obrigação do poder executivo em monitorar e dar ampla divulgação aos indicadores educacionais de desempenho de cada escola da rede estadual, bem como as metas estabelecidas para os quatro anos subsequentes.

Pernambuco conta com um sistema próprio de avaliação, Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE), criado em 2000, “com o objetivo de fomentar mudanças na educação, vislumbrando a oferta de um ensino de qualidade”². Em 2008, o programa foi reestruturado, passando a realizar edições anuais em que são avaliados, aproximadamente, 350 mil estudantes. O monitoramento da gestão educacional no estado tem sido feito com base nos resultados dos estudantes, nos testes de Língua Portuguesa e Matemática³, ao final das etapas de escolaridade correspondentes à 2ª série/3º ano, 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio e 4º ano do Normal Médio.

152

Segundo Duarte (2019), a perspectiva contratualista presentes nos sistemas avaliativos se insere na gestão educacional pernambucana a partir de 2008, com a adoção do “Termo de Compromisso de Gestão Escolar” atrelado ao Bônus de Desempenho Educacional. Trata-se de instrumento contratual pactuado entre os dirigentes das escolas e a Secretaria de Estado da Educação de Pernambuco (SEE/PE), com o estabelecimento de metas anuais de desempenho institucional. Para ele, a SEE/PE espera que o Termo de Compromisso de Gestão Escolar que tem por objetivo garantir o comprometimento das escolas com a elevação dos indicadores educacionais corresponda ao esforço necessário para se alcançar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (IDEPE) estabelecido para o ano letivo.

São premiados os servidores em efetivo exercício por pelo menos seis meses (e que não tenha se afastado do trabalho por um período superior a este) que cumprirem, no mínimo, 50% da meta projetada para a etapa. A partir daí, os valores recebidos são proporcionais ao percentual cumprimento da meta, até atingir o máximo de 100%. Em 2009, ampliou o pagamento do

² Cf.: <https://bit.ly/3b769Tv>

³ Em 2016 o 2º ano do Ensino Fundamental, não mais o 3º, passou a ser avaliado pelo SAEPE. Disponível em: <https://bit.ly/35FG7Wu>

BDE para as Gerências Regionais de Ensino (GRE), tendo como objetivo a média das metas estabelecidas para o conjunto de escolas sob a jurisdição de cada GRE (Duarte, 2019).

É interessante observar como o envolvimento dos setores intermediários de regulação passam a constituir-se em estratégia para aumentar a pressão sobre as escolas e seus profissionais. Como demonstra Duarte (2019), os critérios e indicadores que orientam a avaliação de desempenho dos servidores e das GRE estão diretamente relacionados aos componentes de avaliação do SAEPE, como o desempenho dos estudantes nos testes de Língua Portuguesa e Matemática e o fluxo registrado pela taxa de aprovação.

O estado da Paraíba estabeleceu, no ano de 2012, o Sistema Estadual de Avaliação da Educação da Paraíba (Avaliando IDEPB) e criou iniciativas próprias de bonificação às escolas e seus profissionais, considerando o alcance de metas e critérios estabelecidos. O sistema se propõe a aferir a qualidade do ensino pelo desempenho dos estudantes avaliados anualmente nos testes de Língua Portuguesa e Matemática com os alunos dos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental, além dos estudantes da 3ª série do Ensino Médio e do 4º ano do Ensino Normal (Silva *et al.*, 2019).

O CAEd/UFJF é o responsável pela implantação e realização do Sistema desde a sua criação, desenvolvendo ações de planejamento, elaboração, correção, divulgação dos resultados e oferta de cursos de formação continuada para técnicos e gestores da SEE/PB e para docentes. Informações sobre o IDEPB e seus resultados, desde 2012, são divulgados pelo CAEd/UFJF, por meio de *site* específico (Silva *et al.*, 2019). O “Sistema Avaliando IDEPB” definiu metas a serem alcançadas por escola, com base na Escala de Proficiência gerada nas diferentes proficiências avaliadas. Tais metas devem servir de referência para que cada unidade escolar elabore um Projeto de Intervenção Pedagógica (PIP).

O IDEPB consiste no teste aplicado aos estudantes, que têm seus resultados amplamente divulgados no estado, inclusive com a concessão de prêmios que consideram o alcance das metas previstas. A criação do PIP visa a ampliar o envolvimento dos profissionais da escola para o alcance das metas, aumentando os mecanismos de controle do trabalho, monitorado pelo Sistema de Gestão e Informação (SABER) (Silva *et al.*, 2019).

Destacam-se também as premiações como instrumento de incentivo ao comprometimento dos professores com as metas. Os Prêmios Escola de Valor e Mestres da Educação foram instituídos no ano de 2012 e visam ao fomento, à seleção, à valorização e à premiação das práticas pedagógicas exitosas, resultantes de ações integradas e executadas por profissionais de

educação. O Prêmio Escola de Valor concede o 14º salário para todos os profissionais das escolas que comprovem melhoria do Ideb e dos índices de qualidade da educação: crescimento de matrícula, crescimento de aprovação, redução de reprovação, redução de evasão e redução de abandono (Silva *et al.*, 2019). O prêmio é aberto, exclusivamente, às escolas da rede pública estadual da Educação Básica (Lei nº. 9.879, 2012).

O Prêmio Mestres da Educação concede o 15º salário a professores que tenham projetos “selecionados e laureados” que comprovem as práticas desenvolvidas e o sucesso dos seus estudantes, mediante documento comprobatório da “permanência e desempenho progressivo dos estudantes envolvidos no projeto” (Secretaria de Estado de Educação da Paraíba, 2012). Somente podem concorrer ao prêmio professores da educação em efetivo exercício de suas funções em escolas da rede pública estadual da Educação Básica. A Paraíba conta com mais de 50% de professores com contratos temporários em sua rede estadual⁴.

O Programa Soma – Pacto pela Aprendizagem na Paraíba – foi lançado em 2017 e assimila a proposta do Governo Federal de realização de pactos entre os entes federados para o alcance de determinados objetivos, como ocorreu no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, em que o Governo Federal conclamou estados e municípios para um pacto para a melhoria da qualidade da educação, com condicionalidades bem delimitadas. O Pacto é entre o governo do estado e os municípios, visando à melhoria da aprendizagem dos estudantes, também com a definição de exigências (Silva *et al.*, 2019).

Essa iniciativa demonstra o envolvimento dos municípios com a política desenvolvida em âmbito estadual e federal, nesse caso bastante contaminada pelos princípios da NGP. Tal programa contempla ações como: I) implantação do SABER; II) Implantação de programa de Desenvolvimento Profissional – formação e certificação de gestores, sob responsabilidade do CAEd/UFJF; III) Formação de Professores Alfabetizadores, responsabilidade das universidades públicas do estado; IV) Distribuição de material didático para o ciclo de alfabetização; V) Avaliação de Desempenho de Estudantes da Rede Pública: realização de avaliações formativas e somativas para os estudantes do 1º ao 3º ano; do 5º e do 9º ano do EF, sob a responsabilidade do CAEd/UFJF; e vi) Monitoramento das Ações de Alfabetização e Letramento (Decreto nº. 37.234, 2017).

⁴ Cf.: <https://bit.ly/2WySFuB>

O Estado conta ainda, dentre suas estratégias de melhoria dos resultados da rede pública, com a Bolsa de Incentivo vinculada ao Sistema de Gestão de Informações para os docentes com carga horária mínima de 20 horas em sala, mediante o cumprimento de prazos e índices de eficiência, estabelecidos.

3.1.2 Sistemas de média responsabilização

O segundo grupo de estados são aqueles que apresentam sistema de média responsabilização, em que os estímulos à melhoria da performance não são diretamente dirigidos aos professores em forma de premiação ou sanção, mas percebe-se estratégias participativas que buscam o envolvimento e compromisso destes. Alagoas, Maranhão e Piauí compõem esse grupo.

Alagoas tem sistema próprio de avaliação, Sistema de Avaliação Educacional de Alagoas (SAVEAL), criado em 2001, e que desenvolve e aplica a Prova Alagoas aos estudantes dos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental, em Língua Portuguesa e Matemática, visando sua preparação para a Prova Brasil. Em 2015 foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação de Alagoas (Ideal), instituído por portaria da Secretaria de Estado da Educação (SEE)⁵. A Avaliação da Rede Estadual de Alagoas (AREAL) foi implantada em 2012 e promove a aplicação de testes de Língua Portuguesa e Matemática e questionários contextuais com alunos do 1º, 2º e 3º ano do Ensino Médio. O responsável pelo desenvolvimento do SAVEAL desde 2011 é a Avalia Educacional, empresa ligada ao grupo Santillana⁶.

155

Em novembro de 2018, foi implantado o Programa Escola 10, por meio da Lei 8.048, com a finalidade de garantir os direitos de aprendizagem dos estudantes da Educação Básica das redes públicas de Alagoas. Trata-se de uma articulação do governo do estado que envolve os municípios com o objetivo de melhorar o Ideb. O Programa tem como metas garantir que todos os alunos da rede pública estejam alfabetizados em Língua Portuguesa e Matemática até o final do 3º ano do Ensino Fundamental, reduzir os índices de analfabetismo e de evasão escolar, além de diminuir a distorção idade-série. As ações contemplam três eixos: acompanhamento pedagógico, disponibilização de materiais didáticos e a realização de avaliações periódicas.

Mais uma vez, observa-se o arranjo protagonizado pelo estado envolvendo os municípios em uma política com clara orientação de busca da eficiência escolar.

⁵ Cf.: <https://glo.bo/3bcEPTO>

⁶ Cf.: <https://bit.ly/2YCqGwO>

Apesar do Sistema Estadual de Avaliação do Maranhão (Seama) ter sido criado recentemente, em 2019⁷, Lima, Bianchini e Lima (2019) apontam que o governo do Maranhão iniciado em 2015 tem desenvolvido vários programas e ações no campo da educação voltados à melhoria do Ideb e do IDH no estado. Em relação ao Ensino Médio, desenvolve o Plano Mais IDEB, com definição de estratégias articuladas para o fortalecimento do Ensino Médio e melhoria dos índices educacionais com foco na formação continuada, no acompanhamento do rendimento e fluxo escolar, e na elevação da proficiência da aprendizagem. Na estrutura de gestão desse Plano, foi criado o Grupo de Trabalho de Avaliação como articulador da Supervisão de Avaliação. No que se refere à formação continuada, observa-se o foco nas disciplinas que são avaliadas nos testes em larga escala, por meio do desenvolvimento de formação em Língua Portuguesa e Matemática, incluindo formação de multiplicadores locais e de professores pelos multiplicadores da própria escola formados na primeira etapa. Também, desenvolveram-se Oficinas de Avaliação para professores de Língua Portuguesa e de Matemática, formação de gestores *on-line* e webconferências sobre a temática de avaliação.

Em relação às ações de elevação da proficiência de aprendizagem, em especial dirigidas ao Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), observa-se estratégias de estímulo à participação de estudantes no aplicativo ENEM Action (*on-line*), com nove meses de curso preparatório e com a realização de simulados, bem como, no curso de redação por meio de *e-book*; divulgação de informação e orientações do processo de inscrição; e apoio de transporte escolar em casos específicos. Por meio da Supervisão de Avaliação Educacional (SAVE), o Mais IDEB desenvolve diagnósticos para os três anos do Ensino Médio com base nas habilidades/descriptores das Matrizes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), sendo três simulados no terceiro ano e um em cada ano anterior dessa etapa (Lima, Bianchini & Lima, 2019).

No estado do Piauí também encontramos um sistema próprio de avaliação. A criação do Sistema de Avaliação Educacional do Piauí (SAEPI), em 2011, com a finalidade de avaliar do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental e as três séries do Ensino Médio na área de Língua Portuguesa e Matemática. Ele tem como objetivo a identificação do desenvolvimento de habilidades e competências consideradas essenciais para que os estudantes consigam avançar no processo de escolarização.

⁷ A primeira avaliação do Seama foi aplicada em 2019 aos estudantes dos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental das redes municipais e estadual, e do 3º ano do Ensino Médio, da rede estadual. O Seama avalia a proficiência dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática e está sendo desenvolvido por meio do CAEd/UFJF. Ver mais: <https://bit.ly/2YJ6gSQ>.

O SAEPI funciona como uma referência para a orientação do trabalho nas escolas. De acordo com Sousa (2019), as orientações para a rede e para gestores e professores são feitas em publicações anuais na Revista Sistema. A coleção aborda alguns conteúdos comuns ao funcionamento do SAEPI e outros direcionados para cada grupo de sujeitos. Além disso, é importante notar que a SEDUC-PI oferece oficinas de apropriação de dados dos resultados do SAEPI para gerentes das GRE, diretores, coordenadores e supervisores. Além disso, há orientações sobre como os professores podem realizar atividades pedagógicas baseadas nos resultados do SAEPI, envolvendo a necessidade de “[...] rever o plano de curso e os planos de aula, verificando se o planejamento escolar estabelece um diálogo efetivo com as questões levantadas pela análise dos resultados da avaliação” (Secretaria de Estado de Educação do Piauí, 2017). Entretanto, o Estado não aplica ações de bonificação ou punição para os profissionais da educação.

3.1.3 Sistemas de baixa responsabilização

Por fim, podemos agrupar os três últimos estados: Bahia, Rio Grande do Norte e Sergipe, que apresentam baixa responsabilização ou ausência de responsabilização. Esse terceiro grupo se caracteriza por adotar políticas que, apesar de reconhecerem a avaliação como o indicador de qualidade da educação, não apresentam um sistema muito desenvolvido ou nem mesmo possuem avaliação, e nos quais não foram encontradas disposições normativas claras que vinculem as ações dirigidas aos professores por parte da secretaria com a perseguição dos resultados nos testes.

O estado da Bahia participa de pelo menos nove diferentes avaliações em larga escala, além de possuir seu próprio sistema de avaliação. O Sistema de Avaliação Baiano da Educação (SABE).

De acordo o *site* do CAEd/UFJF, no qual se encontram as informações relativas ao Programa, o desenho de avaliação constitui um estudo longitudinal que consiste na verificação da evolução do desempenho dos estudantes, ao longo dos três anos do Ensino Médio e da Educação Profissional Integrada ao Ensino Médio. O Avalie Alfa, por sua vez, avalia anualmente os estudantes do 2º ano do Ensino Fundamental, nas disciplinas de Língua Portuguesa em todas as suas edições (2011, 2012 e 2013) e Matemática, nos anos de 2011 e 2012⁸.

O Avalie Alfa é um programa que tem o objetivo de identificar o nível de alfabetização das crianças, “tornando-se uma ferramenta importante para a tomada de decisão da equipe gestora e do professor, quanto

⁸ Idem.

às intervenções administrativas e pedagógicas mais adequadas a serem realizadas pelos municípios que aderiram ao programa Todos Pela Escola”⁹. Este trata-se de um pacto com os municípios do estado para a melhoria do Ensino Fundamental. Na mesma direção, soma-se o “Programa Educar para Transformar: um pacto pela educação”, que se constitui em um pacto para construção de uma rede de parcerias visando à qualidade da educação no estado e à alteração positiva dos indicadores de desempenho das escolas e de rendimento e proficiência dos estudantes (as cited in Souza & Ramos, 2019). Esse programa envolve como parceiros outros atores como: o Google e a Federação de Indústrias do Estado da Bahia.

O estado do Rio Grande Norte só muito recentemente criou um sistema próprio de avaliação. O Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação Institucional (SIMAIS) foi criado em 2016, pela Secretaria de Estado da Educação e da Cultura do Rio Grande do Norte, com a missão de aferir, com maior precisão, a qualidade do ensino ofertado pela rede estadual de ensino. Em 2017, o SIMAIS passou a ser realizado em parceria com o CAEd/UFJF, avaliando mais de 14 mil estudantes, tendo como foco a 3ª série do Ensino Médio. Ao trabalhar as disciplinas Língua Portuguesa e Matemática o programa espera tornar-se uma valiosa ferramenta para gestores e professores, uma vez que os resultados auxiliam na produção de diagnósticos acerca da realidade escolar¹⁰.

De acordo com Cabral Neto e Castro (2019), esse sistema de avaliação, até o ano de 2018, não estava vinculado à distribuição de bônus de produtividade à escola, tampouco aos docentes pelo desempenho alcançado nos exames. Os resultados da avaliação, conforme os documentos oficiais, devem subsidiar a atuação de gestores e professores, visto que permitem a organização de diagnósticos acerca da realidade escolar, no que se refere, notadamente, ao rendimento da aprendizagem dos alunos.

O estado de Sergipe não possui sistema próprio de avaliação de estudantes em larga escala, valendo-se do Ideb para orientar suas políticas dirigidas à Educação Básica. Sendo um estado que apresenta índices muito baixos na avaliação realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o governo de Sergipe mostrou-se bastante otimista com os resultados obtidos no Ideb em 2018. Do 6º ao 9º ano, a taxa de aprovação na rede estadual passou de 62,6% para 73%, ou seja, um aumento de 10,4% no índice, o que significa também diminuição nas taxas de reprovação e abandono nos anos finais¹¹.

⁹ Idem.

¹⁰ Cf.: <https://bit.ly/35EsVB1>

¹¹ Cf.: <https://bit.ly/35Pyflv>

Entretanto, o estado possui, desde 2004, o Sistema de Avaliação Periódica de Desempenho (SAPED), desenvolvido pela Secretaria de Estado da Educação de Sergipe, com o objetivo de buscar inovação e a qualidade de ensino público estadual, possibilitando o repensar sobre as ações que estão sendo desenvolvidas pela Secretaria de Estado da Educação de Sergipe (SEE/SE), decorrente de um programa maior, denominado Programa de Qualidade de Ensino Público Estadual.

De acordo com a SEE/SE, o SAPED alinha-se entre os atuais estudos e trabalhos na área de avaliação institucional, objetiva examinar como cada profissional do magistério estadual está desempenhando seu papel, o quanto está, ou não, correspondendo ao que se espera dele na função que ocupa e qual é o impacto de seu desempenho nos resultados do ensino; funda-se no processo de avaliação de 360°, no qual o docente é avaliado pelos gestores escolares, por si próprio, pelos estudantes e pais dos alunos, de modo relacionado com a avaliação de desempenho do aluno, medido através de exames, e/ou com avaliação do rendimento escolar¹².

4. As diferentes formas de responsabilização

159

Considerando as políticas de responsabilização como aquelas decorrentes do processo de contratualização na educação pública que tem nas avaliações em larga escala seu principal instrumento de prestação de contas, podemos afirmar que os estados que compõem a região Nordeste, ainda que em diferentes graus, em sua maioria, adotam tais políticas. Considerando ainda que por sistema de responsabilização é possível designar o conjunto de políticas e práticas que o Estado usa para medir e responsabilizar escolas por elevar o desempenho dos alunos e para estimular e apoiar a melhoria quando necessário, podemos afirmar que o Brasil, na sua composição político-administrativa de caráter federativo, tem, em certa medida, adotado indiretamente uma política de responsabilização sobre estados, municípios e escolas, que se consumou na criação do Ideb em 2007. O Ideb medido pelo governo federal passou a ser um indicador de referência para a definição da qualidade da Educação Básica nas redes públicas municipais e estaduais em todo o país, mesmo não sendo a União a responsável direta por sua oferta.

Desde o início dos anos 1990 a cultura da avaliação veio se instalando na realidade brasileira com a criação do Saeb. O ENEM e o Ideb são alguns dos importantes indicadores que foram desenvolvidos em âmbito nacional como instrumentos de regulação da Educação Básica e que aca-

¹² Cf.: <https://bit.ly/3frMlxv>

baram por ganhar a confiabilidade da sociedade e, sobretudo, dos governos estaduais e municipais independentemente de suas afiliações políticas. A crença na avaliação tem crescido enormemente no país nos últimos anos, o que é revelado pelo incremento dos seus instrumentos, haja vista a profusão de desenvolvimento de sistemas próprios de avaliação em muitos estados e municípios brasileiros. A legislação educacional também demonstra a grande aceitação que as avaliações em larga escala e seus indicadores têm junto a diferentes setores, como demonstrado na Lei 13.005/2014, na sua meta 7, que estabelece como critério de aferição da qualidade as proficiências do Ideb e mais especificamente a estratégia 7.11, que se referencia no PISA diretamente como a proficiência almejada como critério de qualidade a ser atingido.

Nossa tentativa neste artigo foi buscar nos estudos realizados sobre a política educacional dos estados que compõem a região Nordeste do Brasil aspectos comuns que permitissem traçar paralelos entre seus contextos educativos. Salta aos olhos a centralidade que ocupam as políticas de avaliação para a Educação Básica no país como um todo e na realidade específica desses estados, em especial, a importância que tem o Ideb como uma referência de qualidade da educação. Nesse sentido, buscamos compreender por meio dos estudos documentais como são orientadas as políticas que visam à melhoria da Educação Básica. O exercício foi de aproximação desses contextos, procurando agrupar os estados segundo alguns critérios relacionados às políticas de avaliação.

160

Dessa forma, chegamos a três grupos, compostos por três estados cada um como já descritos, nos quais as políticas de responsabilização se assemelham. Podemos assim considerar que três estados da região Nordeste: Ceará, Paraíba e Pernambuco adotam políticas de alta responsabilização caracterizadas como “*high stakes*”. Nesses estados, as pontuações dos testes são usadas para determinar punições (como sanções, reduções de fundos, publicidade negativa), elogios (premiação, celebração pública, publicidade positiva), promoção ou compensação (aumentos salariais ou bônus para administradores e professores). Como afirma Anderson (2005), um teste de alto risco é qualquer teste usado para tomar decisões importantes sobre os estudantes, os professores, as escolas ou distritos, mais comumente para fins de responsabilização.

Nos seis estados restantes, encontramos a presença do que se considera “*low stakes*”. O teste de baixo risco que envolve o uso frequente de instrumentos de avaliação que têm pouco impacto sobre a vida dos estudantes, dos professores e das escolas.

A busca pela melhoria dos seus resultados em contexto de enorme desigualdade social como demonstrada nos estados do Nordeste tem levado à adoção por parte de seus governos de estratégias que variam desde o reforço escolar, a premiação de professores e alunos, a extensão da jornada escolar, formas de envolvimento e de participação dos profissionais e familiares na gestão escolar, entre outras. Curiosamente, constata-se que, independentemente das forças políticas que compõem os governos dos estados analisados, o Ideb é a referência de qualidade na educação, induzindo, portanto, algum grau de responsabilização.

Referências

- Anderson, J. A. (2005). *Accountability in Education*. International Academy of Education International Institute for Educational Planning. Paris-France: UNESCO.
- Berliner, D (2013). *Effects of Inequality and Poverty vs. Teachers and Schooling on America's Youth*. Teachers College Record ,115(12), 1-26.
- Bresser-Pereira, L. C. (1999). Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, 50(4), 5-30.
- Cabral Neto, A., & Castro, A. M. D. A. (2019). Política educacional no RN: diretrizes, trilhas percorridas e resultados. In: Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente. *A educação básica pública nos estados do Nordeste - Brasil: condições de oferta e perspectivas para expansão com qualidade (Relatório de Pesquisa/2019)*, Belo Horizonte, MG.
- Carvalho, L. M. (2011). Multirregulação, comparações internacionais e conhecimento pericial: interpelando o PISA como provedor de conhecimentos e políticas. In: Oliveira, D. A & Duarte, A. *Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento* (pp. 183-206). Belo Horizonte: Fino Traço.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <https://bit.ly/2Wa4msy>
- Demaziere, D., Lessard, C. & Morrisette, J. (2013). Les effets de la Nouvelle Gestion Publique sur le travail des professionnels: transpositions, variations, ambivalences. *Éducation & Sociétés*, 32.
- Decreto nº. 37.234, de 14 de fevereiro de 2017*. Cria o SOMA – Programa Pacto pela Aprendizagem na Paraíba e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3fsCSpT>
- Duarte, A. (2019). A construção da política educacional em Pernambuco na gestão de Paulo Câmara (2015-2018). In:.... *(Relatório de Pesquisa/2019)*...
- Gazibo, M. & Jenson, J. (2004). *La politique comparée: fondements, enjeux et approches théoriques*. Canadá: Université de Montréal.
- Grek, S (2016). Atores do Conhecimento e a Construção de Novos Cenários de Governança: O Caso da Direção-Geral de Educação e Cultura da Comissão Europeia. *Educação e Sociedade*, 37(136), 707-726. <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302016166099>.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua 2017*. Disponível em: <https://bit.ly/3drml3s>

Lima, L. N., Bianchini, A. R. & Lima, F. C. S (2019). Educação básica no Maranhão no primeiro governo Dino: políticas e ações. In:... (*Relatório de Pesquisa/2019*)...

Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <https://bit.ly/2SH41vo>

Lei nº. 9.879, de 13 de setembro de 2012. Institui no âmbito do Poder Executivo Estadual, os Prêmios Mestres da Educação e Escola de Valor e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3fCaPEC>

Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/2zhLNtl>

Lei nº. 8.048, de 23 de novembro de 2018. Institui o Programa Escola 10 com a finalidade de garantir os direitos de aprendizagem dos estudantes da educação básica de todas as redes públicas de Alagoas, define as diretrizes gerais, e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3fuKFmS>

López, N. (2005). *Equidad educativa y desigualdad social: desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires: IIPE – UNESCO.

Normand, R (2008). Mercado, performance, accountability. Duas décadas de retórica reacionária na educação. *Revista Lusófona de Educação*, 11, 49-76.

Oliveira, D. A. (2015). Nova Gestão Pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. *Educação e Sociedade*, 36(132), 625-646.

Oliveira, O. P. de., & Pal, L. A. (2018). Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções. *Rev. Adm. Pública*, 52 (2), 199-220.

Pinheiro, C. H. L. & Benevides, M. H. C (2019). A política educacional para a educação no estado do Ceará. In:... (*Relatório de Pesquisa/2019*)...

PNUD (2018). *Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil*. Disponível em: <https://bit.ly/3dnx1QL>.

Popkewitz, T. & Linblad, S. (2016). A fundamentação estatística, o governo da educação e a inclusão e exclusão sociais. *Educação e Sociedade*, 37(136), 707-726. <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302016166099>

Silva, A. F. et al. (2019). A política educacional para a educação básica no estado da Paraíba (2011-2018). In:... (*Relatório de Pesquisa/2019*)...

Secretaria de Estado de Educação da Paraíba (2012). *Edital 014/2012*. Prêmio Mestres da Educação.

Secretaria de Estado de Educação do Piauí (2017). SAEPI 2017. *Revista do professor: Língua Portuguesa*, 2. Disponível em: <https://bit.ly/3foo7Eu>.

Sousa, A. S (2019). A política educacional para a educação básica no estado do Piauí. In:... (*Relatório de Pesquisa/2019*)...

Souza, E. C. & Ramos, M. D. P (2019). Políticas e programas para a educação básica no estado da Bahia: uma análise documental da atual gestão 2014-2018. In:... (*Relatório de Pesquisa/2019*)...

Mecanismos de governança em universidades sem fins lucrativos: um ensaio teórico

Djeison Siedschlag  

Jeferson Lana  

Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), Brasil

Resumo. Este ensaio teórico teve como objetivo compreender a dinâmica dos mecanismos de governança corporativa para as universidades sem fins lucrativos. O estudo foi realizado por meio de um ensaio teórico, de natureza reflexiva e interpretativa, buscando aprofundar a temática com base em articulações teóricas. Foi possível verificar a existência de conflitos de agência, contudo o tema governança corporativa para universidades sem fins lucrativos é incipiente e faltam estudos que desenvolvam a temática no segmento do ensino superior, em especial para universidades sem fins lucrativos, que têm vivenciado significativas transformações no seu modelo de gestão em face da crescente competitividade no setor, do intenso processo de regulação pelas políticas educacionais e das mudanças na relação com o conhecimento. Os resultados demonstram que a adoção de mecanismos de governança corporativa pelas universidades sem fins lucrativos pode contribuir para atenuar conflitos de agência, embora a teoria da agência desenvolva a relação (conflitos) em organizações de capital aberto com finalidade de lucro, no contexto das universidades sem fins lucrativos contata-se, além do conflito entre principal e agente, o conflito de agência entre gestores e *stakeholders*.

Palavras-chave: governança corporativa; mecanismos de governança corporativa; universidades sem fins lucrativos.

Mecanismos de gobernanza en universidades sin fines de lucro: un ensayo teórico

Resumen. Este ensayo teórico tiene como objetivo comprender la dinámica de los mecanismos de gobernanza corporativa en las universidades sin fines de lucro. Se ha realizado el estudio por medio de un ensayo teórico, de carácter reflexivo e interpretativo, que busca profundizar la temática con base en articulaciones teóricas. Se ha podido comprobar la existencia de conflictos de agencia, pero el tema de la gobernanza corporativa en universidades sin fines de lucro resulta incipiente y faltan estudios que desarrollen la temática en la educación superior, sobre todo en las universidades sin fines de lucro, que han experimentado transformaciones relevantes en su modelo de gestión frente a la creciente competitividad en el sector, el intenso proceso de regulación por las políticas educativas y los cambios en la relación con el conocimiento. Los resultados muestran que los mecanismos de gobernanza corporativa adoptados por las universidades sin fines de lucro pueden contribuir a mitigar conflictos de agencia, aunque la teoría de la agencia desarrolle la relación (conflictos) en organizaciones de capital abierto con fin de lucro, en el ámbito de las universidades sin fines de lucro se comprueba, además del conflicto entre principal y agente, el conflicto de agencia entre gestores y *stakeholders*.

Palabras clave: gobernanza corporativa; mecanismos de gobernanza corporativa; universidades sin fines de lucro.

Governance mechanism in non-profit universities: theoretical essay

Abstract. This theoretical essay aimed to understand the dynamics of corporate governance mechanisms for nonprofit universities. The study was conducted through a theoretical essay, reflective and interpretative in nature, seeking to deepen the theme based on theoretical articulations. It was possible to verify the existence of agency conflicts, however the corporate governance theme for non-profit universities is incipient and there is a lack of studies that develop the theme in the higher education segment, especially for non-profit universities, which have experienced significant changes in their work. management model in the face of increasing competitiveness in the sector, the intense process of regulation by educational policies and changes in the relationship with knowledge. The results demonstrate that the adoption of corporate governance mechanisms by nonprofit universities can help mitigate agency conflicts, although agency theory develops the relationship (conflicts) in publicly-traded, profit-making organizations in the context of non-profit universities. For profit purposes, in addition to the conflict between principal and agent, the agency conflict between managers and *stakeholders* is contacted.

Keywords: corporate governance; corporate governance mechanisms; nonprofit universities.

1. Introdução

O rápido crescimento do segmento educacional, com uma nova tipologia, que passou a se chamar setor privado na educação superior, acirrou a concorrência, antes quase inexistente, entre as instituições de ensino superior (IES). O setor passou a focar no gerenciamento de resultados, ficando a atuação governamental restrita ao campo da avaliação, como alternativa de regulação do novo setor. Este se configurou rapidamente, graças a um processo relativamente facilitado de autorização de funcionamento de faculdades, centros universitários e universidades privadas.

Neste contexto, a educação superior no Brasil passou a acomodar, além das instituições públicas, as privadas (com e sem fins lucrativos), estas últimas resultantes do agrupamento de atores com diferentes formatos jurídicos e finalidades econômicas, compondo um conjunto bastante diversificado e diferenciado em seus fins e na própria concepção de universidade. Tudo isso com evidentes diferenças no modelo de governança adotado pelas IES e com reflexos na forma de administração acadêmica, nas relações com o aluno e com seu corpo docente e técnico-administrativo, bem como na forma de inserção dessas universidades no meio social onde atuam (Tavares, 2009). Contudo, segundo Jung, Fossatti e Monticelli (2019), falta a capacidade de governança para garantir que as universidades ofereçam as respostas inovadoras e empreendedoras necessárias para os dias atuais. Nesse sentido, o sistema de governança das instituições de ensino também se torna um ponto importante dentro da análise da governança dos sistemas educacionais. Como doravante explicado, aspectos como sistema legal e estrutura de propriedade e controle ajudam a definir o encaminhamento do sistema educacional de determinado país.

A governança corporativa – GC tornou-se um tema discutido no campo de instituições de ensino superior com grande impacto acadêmico e prático. Para Kreuzberg e Vicente (2019), as pesquisas voltam-se à compreensão de fenômenos pela análise interligada da teoria da agência, teoria dos *stakeholders*, *stewardship* e dependência de recursos.

No segmento educacional as pesquisas têm focado na aplicação das boas práticas de governança corporativa. Segundo Grings e Vier (2019), as instituições de ensino superior estão vivendo uma fase de transformação na busca da profissionalização do seu quadro diretivo para atender às boas práticas, convergindo aos modelos praticados nos maiores grupos educacionais presentes no mercado brasileiro, em que a GC tem expressiva importância. Assim, a análise dos mecanismos de governança pode contribuir para o aprimoramento da gestão e governança de universidades sem fins lucrativos. A implementação de mecanismos de GC em IES parece ser inquestionável,

embora o ritmo da adoção de práticas de GC irá variar dependendo do país (Taylor, 2012). No Brasil, há apenas seis estudos que citam os mecanismos externos de GC, mas apenas um deles operacionaliza esses mecanismos empiricamente (Bueno, *et al.*, 2018). Os autores argumentam que embora os mecanismos externos sejam importantes, apenas nos últimos anos as pesquisas têm evidenciado a sua importância e a necessidade de reconhecê-los e de saber usá-los a seu favor.

Há, na literatura, seis mecanismos que se originam fora da empresa e que ajudam a garantir que os executivos respeitem os direitos e os interesses da empresa e atuem de forma transparente: sistema legal, mercado para o controle corporativo, auditoria externa, agências de rating, ativismo dos *stakeholders* e mídia (Aguilera *et al.*, 2015). Todavia, tais mecanismos externos de governança foram desenvolvidos para empresas, em geral, de capital aberto, e não se verificam pesquisas que analisam estes mecanismos no contexto de universidades sem fins lucrativos, sendo esta uma contribuição teórica e prática deste estudo.

Estudos recentes identificam o ativismo de *stakeholders* como potencial fator para a assimetria de informação entre acionistas, gestores e partes interessadas. Para Lee, Mcnamara e Koo, (2019), o ativismo ganhou popularidade na última década como um mecanismo de governança emergente para responder às preocupações da agência, forçando as empresas a alterar as suas estratégias e tomar ações que maximizem valor para o acionista. Desta forma, compreender a dinâmica dos mecanismos de governança corporativa para as universidades sem fins lucrativos é o objetivo geral deste estudo.

Para a construção deste ensaio teórico, optou-se por busca avançada nas seguintes bases de dados: SCOPUS, Web of Science, Google Scholar, SciELO e Portal de Periódicos da Capes. As principais palavras-chave da investigação foram: “governança corporativa”; “mecanismos de governança corporativa”; “universidades sem fins lucrativos”. Não obstante, a busca também resultou em ampliação da literatura por meio dos artigos analisados. Assim foram selecionados os 12 principais artigos que desenvolveram a governança em IES e realizado análise em profundidade destes manuscritos.

2. Revisão teórica

Para o desenvolvimento deste estudo buscou-se realizar a revisão teórica sobre a teoria da agência, gestão em universidades sem fins lucrativos, governança corporativa em IES e os mecanismos de governança corporativa. Por meio desta revisão teórica propõe-se os mecanismos de governança para IES sem fins lucrativos.

3. Teoria da Agência

No tocante a teoria da agência a seguir resgata-se os principais conceitos e problemáticas em foco. Todavia há evidências crescentes de que este fenômeno está se tornando relevante universidades sem fins lucrativos. A estrutura de controle e de gestão das organizações tem sido alterada na medida em que ocorrem mudanças no ambiente externo. A partir do momento em que aparecem dois papéis dentro de uma organização, emergem alguns problemas, entre os quais a adequação das decisões tomadas pelo administrador com as necessidades do acionista e de *stakeholders*, problema este que é estudado pela teoria da agência.

166

A teoria da agência enfatiza que no estabelecimento de um contrato considera-se que o agente e principal agem segundo comportamento racional e motivados por interesses próprios. Não se apoia, porém, exclusivamente nas diferenças de motivação e objetivos entre principal e agente, mas também em premissas de assimetria de informação, distinta tolerância ao risco e diferente horizonte de planejamento entre as partes, que implicam a racionalidade limitada dos agentes econômicos (Eisenhardt, 1989).

Segundo a ótica de Mendes (2001), a teoria da agência analisa os conflitos e custos resultantes da separação entre propriedade e controle de capital. Nesta mesma linha, Arruda, Madruga e Freitas (2008) destacam que “essa possibilidade de não participação do acionista no gerenciamento da empresa é bem representada pela sociedade por ações, que limita a responsabilidade do acionista para com a organização à parcela de capital que ele investiu”.

Para Jensen e Meckling (1976) uma relação de agência é definida como sendo um contrato em que uma ou mais pessoas (principal) emprega outra pessoa (o agente) para realizar algum serviço ou trabalho em seu favor, envolvendo a delegação de alguma autoridade de decisão para o agente.

Complementa ainda que, se ambas as partes são maximizadoras de utilidade, existe uma boa razão para acreditar que o agente não irá atuar conforme os interesses do principal.

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC (2019), a hipótese fundamental é a que agente e principal são pessoas diferentes e, sendo assim, os interesses daquele que administra a propriedade nem sempre estão alinhados com os de seu titular. Dessa forma, no “conflito de agência”, ocorre a incongruência entre o comportamento desejado pelo principal e o apresentado pelo agente.

Para Weston e Brigham (2004), os principais conflitos de agência são:

- Entre acionistas e administradores: os interesses dos administradores devem visar ao atendimento dos interesses dos acionistas, mas, muitas vezes, isso não ocorre e acaba originando um conflito de interesses entre as partes. Vários mecanismos podem ser utilizados para motivar os gerentes a agirem de acordo com os interesses dos acionistas, entre eles estão a ameaça de demissão, a ameaça de tomada de controle e a compensação administrativa;
- Entre acionistas e credores: os credores emprestam recursos à empresa com taxas baseadas no risco dos ativos existentes na firma, nas expectativas referentes ao risco de futuras adições de ativos, na estrutura existente de capital da empresa (quantia de financiamento da dívida que ela utiliza) e nas expectativas referentes às mudanças da estrutura de capital.

Outro tipo de conflito potencial relacionado à estrutura de capital da empresa, e relevante na realidade do mercado de capitais brasileiro, é constituído pelas divergências de interesses entre acionistas minoritários e acionistas majoritários. Apesar de Weston e Brigham (2004) apontarem dois conflitos na empresa, credores e acionistas e gestores e acionistas, não se pode considerar que existe perfeita convergência de interesses entre acionistas controladores e minoritários. De forma ainda mais abrangente, a conduta dos gestores em relação à decisão de qual grupo de interesse deve ser defendida, minoritários ou controladores, pode criar novos níveis de conflito de interesses. Como exemplo pode ser citada a possibilidade de proteção pelo gerente dos interesses do grupo de controle, que possui o poder de elegê-lo e destituí-lo. Assim, os acionistas majoritários, a partir de determinada concentração da propriedade (direito a voto) passam a perseguir, por hipótese, benefícios privados à custa dos demais investidores.

Assim, a importância de um sistema de governança corporativa fortalecido, dotado de um conjunto de boas práticas de governança e de um conselho de administração bem estruturado, tem sido destacada como relevante para o alinhamento de interesses entre propriedade e controle (Brandão e Crisóstomo, 2015).

Tendo como concreto que os estudos sobre teoria da agência discutem, em grande medida, os conflitos existentes entre acionistas (principal) e gestores (agente), pode-se realizar a extrapolação desses conceitos para uma entidade sem finalidade lucrativa, onde sua ocorrência pode ser observada pelos embates acerca de seus direcionamentos de ações, formato de gestão ou ainda modelos de investimentos dos recursos disponíveis (Ávila e Bertero, 2016).

Os autores contribuem ainda para a discussão de problemas de agência em entidades do terceiro setor, em que os envolvidos nos rumos das instituições podem apresentar interesses díspares, havendo a possibilidade do surgimento de conflitos de agência e prejuízos ao cumprimento dos objetivos e finalidades para os quais foram criadas.

4. Gestão em universidades sem fins lucrativos

Se por um lado, o desafio para organizações com finalidade de lucro é mitigar conflitos de agência e atingir os objetivos traçados, por outro lado, a complexidade na gestão de universidades sem fins lucrativos estabelece desafios adicionais. A universidade pode ser entendida como uma organização complexa, pois reúne diversas áreas do conhecimento, diversos cursos, em diferentes níveis, lugar onde as decisões são essencialmente colegiadas e políticas e onde atuam profissionais altamente qualificados, formando grupos de interesse distintos (Meyer Jr. e Mangolim, 2006). Neste sentido, para Silva Jr (2006), a gestão universitária como área de estudo, disciplina e prática gerencial tem assumido posição de destaque no contexto da ciência da administração, em razão de sua especificidade no campo de estudos sobre as organizações universitárias.

Todavia, tal constatação não é recente, segundo Baldrige (1971) a divergência de opiniões, a defesa dos grupos de interesse e o uso do poder, forma o que é chamado de Modelo Político na gestão deste tipo de IES. A problemática pode estar relacionada a forma e modelo de gestão, conforme Lopes e Bernardes (2005) o problema de estruturação administrativa das IES, e em especial, das universidades sem fins lucrativos, reside na busca de um

modelo que atenda às suas especificidades, que são originadas no pluralismo político e ideológico, que produz divergências, inclusive, no entendimento do projeto pedagógico e forma do ensino e aprendizagem.

Para Meyer Jr. e Lopes (2015), alguns elementos identificam a complexidade destas IES, como ambiguidade dos objetivos, tecnologia indefinida, grupos de interesse, poder compartilhado e a imensurabilidade do valor agregado. Esses elementos dispersos, porém, inter-relacionados, contribuem para a complexidade organizacional, constituindo, ao mesmo tempo, barreiras às práticas gerenciais tradicionais (Meyer Jr.; Lopes, 2015). Para Meyer Jr. e Lopes (2015), um dos maiores desafios dos administradores universitários é a adoção de uma gestão que envolva múltiplas variáveis decorrentes de sua complexidade, em especial aquelas de caráter subjetivo e de difícil mensuração. Sobretudo, a exigência de gestores capazes de combinar, em suas práticas, arte e ciência, racionalidade e intuição, criatividade e inovação, com coragem e sensibilidade suficientes para tomar decisões que não necessariamente encontram respaldo nos modelos racionais importados do setor empresarial (Meyer Jr. e Lopes, 2015).

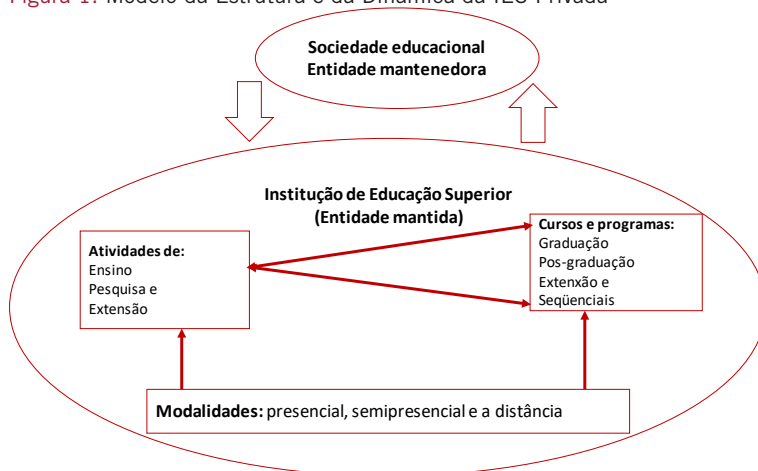
Para Amarante *et al.* (2016), as universidades não buscam somente legitimar-se no contexto em que estão inseridas, elas buscam sua eficiência interna e dessa forma, responderem estrategicamente ao meio, indo além da simples conformidade. Entretanto, é preciso considerar, segundo Silva Jr (2006), que as IES têm, em função de imperativo legal, estrutura e dinâmica que as configuram como um sistema composto por dois subsistemas autônomos e independentes, porém complementares e dissociados: a entidade mantenedora e a entidade mantida, que representam, respectivamente, as estruturas de propriedade e de direção. A junção dessas características em um só tipo de organização potencializa a complexidade que ambas isoladamente já possuem.

Desta forma o autor complementa que a perspectiva de governança corporativa é mais ampliada do que a simples relação entre a propriedade e a direção, e a preservação dos interesses dos acionistas. Trata-se de uma perspectiva que envolve um sistema de valores que rege as corporações, em que justiça, transparência e responsabilidade corporativa são fundamentais para resguardar os interesses do negócio, dos *stakeholders* e da sociedade como um todo.

Tendo como base a regulamentação governamental, as IES privadas, por força de imperativo legal, apresentam em sua estrutura duas entidades distintas, porém complementares: a mantenedora e a mantida. Cada uma

das entidades que formam uma IES tem características, funções e papéis próprios, que se completam e determinam a dinâmica institucional, conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1. Modelo da Estrutura e da Dinâmica da IES Privada



Fonte: Silva Jr (2006).

170

Em síntese, no exercício de sua função, as IES têm uma dinâmica própria e específica e prestam seus serviços educacionais por meio da oferta de cursos e programas de graduação, de pós-graduação (lato e stricto sensu), de extensão, sequenciais, nas modalidades presencial, semipresencial e a distância, por meio de atividades de ensino, pesquisa, extensão e prestação de serviços.

Segundo Silva Jr (2006), no processo de gestão universitária, a mantenedora e a mantida tomam decisões conjuntas e isoladas. As decisões de natureza estratégica, via de regra, são tomadas conjuntamente, pois envolvem questões de natureza jurídica, administrativa, financeira e acadêmica, ou seja, envolvem interesses da estrutura de propriedade e de direção.

5. Governança corporativa em Instituições de ensino

Apesar de pesquisas apontarem a complexidade na gestão de universidades, a temática de governança corporativa em IES é incipiente. Isso porque o conceito de governança corporativa está associado a organizações de capital aberto.

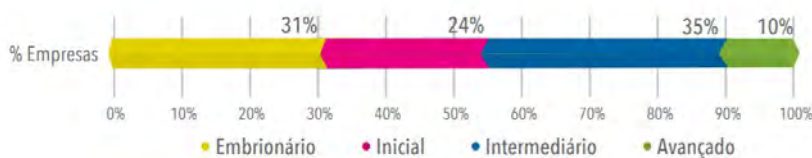
Para Denis (2001), os problemas associados à separação de propriedade e controle pode ser considerado o principal evento da governança corporativa. Assim, o principal marco para a área foi o estudo de Jensen e Meckling (1976) ao aplicar a teoria da agência para as organizações modernas e formalizando o modelo de custos de agência do capital externo (Denis, 2001).

A partir de então, pesquisadores, principalmente sob um viés financeiro, investem esforços para compreender, mensurar e minimizar tais conflitos de interesse. Denis, (2001) e Daily *et al.* (2003) definem a GC como um conjunto de mecanismos institucionais e de mercado que induzem a gestão para comportamentos cujos interesses próprios de maximizar valor sobrepoem os interesses da organização. Para o IBGC (2019) a governança corporativa é definida como um sistema de direção, monitoramento e incentivo das organizações, que envolve diversas partes interessadas, como sócios, conselhos, diretoria e órgãos de fiscalização. As boas práticas desse sistema são capazes de beneficiar a organização de diversas formas, contribuindo com o seu valor econômico e qualidade de gestão.

Segundo Andrade e Rossetti (2007), historicamente as práticas de governança corporativa vêm se consolidando voltadas principalmente às empresas de capital aberto, porém sua diversidade permite que ela seja aplicável também aos demais tipos e portes de empresas.

Neste contexto, a pesquisa sobre métrica de governança corporativa: Os Caminhos Trilhados pelas Empresas de Capital Fechado desenvolvida pelo IBGC (2019) cumpre importante papel na temática da governança, preenchendo lacuna pouco explorada. Além disso, busca o objetivo de inspirar as empresas de capital fechado (com ou sem fins lucrativos) a evoluírem sua governança.

Figura 2. Percentual de participantes por estágio de maturidade



Fonte: IBGC - Métrica de Governança Corporativa: Os Caminhos Trilhados pelas Empresas de Capital Fechado, 2019.

Verifica-se que 90% das empresas estão reunidas nos estágios embrionário, inicial ou intermediário; aquelas no nível avançado constituem grupo relativamente restrito, correspondendo a 10% da amostra. Neste universo encontram-se as instituições do terceiro setor, entidades privadas, de capital

fechado sem fins lucrativos, que prestam serviços públicos (BNDES, 2001). No terceiro setor encontram-se as IES, universidades constituídas na forma de fundações sem fins lucrativos pela entidade mantenedora e mantidas.

Para Silva Jr (2006), a exemplo do que ocorre nas sociedades anônimas brasileiras, em que os interesses de propriedade são defendidos pelo conselho de administração, nas entidades mantenedoras, apesar de não ser legalmente obrigatório, é muito comum a presença de um conselho de mantenedora (formado por conselheiros internos e externos) para defender e assegurar os interesses dos sócios instituidores.

Já as entidades mantidas (centros acadêmicos), que representam a estrutura de direção (gestão estratégica, tática e operacional), apresentam estrutura hierárquica própria, com autoridade e responsabilidade para desempenhar atividades de natureza acadêmica, sem gozar de direitos de propriedade e de responsabilidade jurídica. Podem assumir qualquer uma das seguintes formas: universidades, centros universitários, faculdades integradas e faculdades isoladas, institutos superiores ou escolas superiores, institutos superiores de educação e centros de educação tecnológica.

172

Para Ávila e Bertero (2016), as fundações constituídas para a prestação de serviços específicos, normalmente têm como atribuição dos instituidores a sua subsistência, manutenção e crescimento, por meio do autofinanciamento, em que a gestão de recursos é realizada nos moldes de qualquer outra instituição privada. Todavia, pesquisas que tratam a governança corporativa em Instituições de Ensino Superior (IES) são recentes. No Quadro 1, são apresentados estudos sobre o tema governança corporativa em IES.

Quadro 1. Pesquisas de governança corporativa em IES

Autor	Pesquisa/Resultados
Santos (2008)	Os resultados apontam a existência de relações entre a governança corporativa na IES e seu desempenho.
Tavares (2009)	“As universidades confessionais, vêm conquistando seu espaço de atuação e tem na governabilidade um de seus principais desafios neste início do século XXI, em meio ao recente crescimento das instituições universitárias mantidas por entidades com fins lucrativos.”
Mulili e Wong (2011)	Em termos de governança, os resultados sugerem que a boa governança corporativa é um fator secundário na influencia, atração e retenção de capital intelectual. No entanto, os resultados ilustram três áreas notáveis em relação as práticas de GC nas universidades: Divulgação e transparência, equidade nas políticas e integridade e confiança.

Autor	Pesquisa/Resultados
Vilela e Veloso (2014)	Para as instituições de ensino superior, elevar a qualidade do ensino e melhorar suas práticas de gestão, de modo a garantir sua longevidade e sua sustentabilidade perante a sociedade, somente se dará da melhor maneira possível através dos princípios da governança corporativa.
Canito, Tassigny e Almeida (2014)	A análise dos dados permitiu identificar possibilidades de utilização e aprimoramento de importantes instrumentos de governança e gestão na fundação pesquisada, a exemplo da atuação mais efetiva dos conselhos (curador, executivo e fiscal).
MacLennan, Semensato e Oliva (2015)	Relacionaram práticas de governança corporativa com a responsabilidade social empresarial, e constataram que as IES, tanto com, quanto sem fins lucrativos, utilizam tais práticas com um enfoque denominado reativo.
Vilela (2016)	Constatou que uma IES privada, mesmo não possuindo um sistema de governança corporativa estruturado, mas aplicando práticas que se aproximam dos princípios deste sistema, pode ter avanços e benefícios em sua gestão.
Ávila e Bertero (2016)	Propuseram um índice de governança corporativa baseado nos princípios de independência, prestação de contas e transparência, e aplicando ele em uma fundação de apoio universitário, constataram um impacto positivo em relação ao desempenho econômico e volume de operações
Dziągala e Wojciechowskab (2016)	Mostram que universidades dos Estados Unidos, Reino Unido e Nova Zelândia, certificadas pela AACSB International (Associação para avanço de escolas de negócios), que certifica qualidade em escolas de negócios, respeitam em larga escala os princípios de responsabilidade social corporativa.
Mello e Silva (2018)	A entidade adota um grande número das práticas de governança corporativa propostas pelo IBGC, todavia, não segue recomendações específicas e primordiais quanto a GC.
Grings e Vier (2019)	Evidenciou-se que muitas recomendações já são praticadas nas instituições e constatou-se tendência à maior aderência às práticas de Governança Corporativa, visto o grau de importância atribuído pelos gestores às recomendações presentes nos questionamentos.
Flórez-Parra et al. (2019)	Os resultados mostram que as universidades colombianas podem ser classificadas em três modelos: presença predominante das características da parte interessada ou modelo colegiado; presença mais forte do modelo de gestão ou anglo-americana; e um terceiro modelo que toma elementos de ambos.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

Santos (2008) evidencia a existência de relações entre a governança corporativa na instituição de ensino superior e seu desempenho. Já Tavares (2009) destaca que as universidades confessionais, vêm conquistando seu espaço de atuação e tem na governabilidade um de seus principais desafios neste início do século XXI. Contudo, ao tratar das universidades confessionais, o autor sugere que um modelo de governança que considere suas especificidades está ainda por ser construído.

Por outro lado, na pesquisa de Mulili e Wong (2011), os resultados sugerem uma relação positiva entre o capital intelectual e a governança corporativa de modo que, quanto maior for a GC maior é o capital intelectual retido pela universidade. Esta conclusão é corroborada por 71,1 por cento dos respondentes que indicaram que não tinham intenção seria de deixar sua universidade atual.

Vilela e Veloso (2014) argumentam que a governança corporativa possibilitou as empresas de capital aberto o ganho com uma melhor administração, organização da empresa, transparência de suas atividades perante seus *stakeholders*, resta neste momento às instituições de ensino superior desenvolver o seu modelo de governança corporativa buscando estas melhorias já alcançadas por outras organizações.

Nesta linha a pesquisa de Canito, Tassigny e Almeida (2014) permitiu identificar possibilidades de utilização e aprimoramento de importantes instrumentos de governança e gestão, a exemplo da atuação mais efetiva dos conselhos (curador, executivo e fiscal). Vilela (2016) corrobora com os benefícios da GC para as IES, e mesmo não possuindo um sistema de governança corporativa estruturado, mas aplicando práticas que se aproximam dos princípios deste sistema, pode ter avanços e benefícios em sua gestão.

174

Contudo, Grings e Vier (2019) identificam muitas recomendações, apesar de serem consideradas importantes, não são praticadas, o que ficou evidente nos quesitos código de ética, auditoria interna e plano de sucessão.

De forma geral, as pesquisas de governança corporativa em IES apresentam o tratamento de problemas de agência existentes entre gestores e *stakeholders* e a aplicação das boas práticas da governança corporativa na gestão das IES envolvendo a estrutura da mantenedora e mantidas. Todavia, pouco é explorado sobre os mecanismos internos e externos de governança corporativa para atenuar os problemas de agência. Em virtude disso o próximo tópico discorre sobre os mecanismos de governança corporativa e propõe uma análise ao contexto das instituições sem fins lucrativos.

6. Mecanismos de governança corporativa

As pesquisas que desenvolvem o tema governança corporativa destacam a utilização de mecanismos de controle e mitigação de conflitos. Os mecanismos de governança corporativa podem ser classificados em duas categorias: interno e externo. Os mecanismos internos são aqueles instituídos no ambiente interno da empresa, e os externos instituídos pelo mercado

como um todo (ambiente externo). Segundo Bueno, *et al.* (2018), de forma a melhorar a GC e, com isso, reduzir os conflitos entre acionistas, funcionários e partes interessadas, são utilizados os mecanismos de governança, classificados como internos – gerados dentro da empresa – e como externos – gerados fora da empresa.

Para os autores, os mecanismos internos de governança são os mais citados na literatura, principalmente na nacional (Brasil), entre os quais o conselho de administração e a estrutura de participação acionária, no entanto, nem sempre os mecanismos internos são suficientes para assegurar a transparência e a boa governança, de modo que se faz necessário utilizar os mecanismos externos, descritos na literatura: sistema legal, mercado para o controle corporativo, auditoria externa, agências de rating (agências avaliadoras de risco), ativismo dos *stakeholders* e mídia (Aguilera *et al.*, 2015).

No tocante a universidades, estes mecanismos se apresentam de outras formas, contudo, não se verifica na literatura atual artigos teóricos e empíricos que abordem estes conceitos. Diante disso, a seguir apresenta-se os conceitos de cada mecanismo e a conexão com universidades, em especial sem a finalidade de lucro.

7. Sistema legal

Para Bueno, *et al.* (2018), o primeiro mecanismo externo é o sistema legal, que trata de uma série de estruturas e processos utilizados para garantir o cumprimento da lei. Ele estabelece como os direitos de propriedade e as regulações são definidas e cumpridas: são as normas e os princípios estabelecidos nas bolsas de valores, nas instituições, nos grupos de interesse e na sociedade (Aguilera *et al.*, 2015).

Todavia este mecanismo parece não estar bem definido para as organizações sem fins lucrativos. Conforme Mendonça e Machado Filho (2004), o sistema político-legal e regulatório, baseado em um marco legal genérico e com poucas ferramentas práticas de fiscalização, ainda está longe de criar um mecanismo efetivo para monitorar o comportamento gerencial dentro das organizações sem fins lucrativos.

De acordo com Mendonça (2003), no Brasil, em particular, o marco regulatório no qual se insere o Terceiro Setor passou por mudanças importantes num passado recente com a promulgação da Lei nº 9790/99 das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que enquadra as pessoas jurídicas sem fins lucrativos. Essa lei representa importante avanço no marco

regulatório, pois prioriza a transparência e valoriza o papel do conselho fiscal, das auditorias externas e da adoção de práticas administrativas que visam coibir o conflito de interesses.

Por outro lado, conforme Silva Jr (2006), a educação brasileira é um dos setores produtivos mais regulamentados pelo Governo Federal. Essa regulamentação está associada ao papel do Estado como agente regulador e corresponsável pela prestação de serviços educacionais (já que a oferta desses serviços também é facultada à iniciativa privada por autorização do poder público). O Estado Brasileiro, por meio dos poderes legislativo, judiciário e executivo, cada um em sua esfera de atuação, tem o papel de legislar, de julgar, de desenvolver e implementar políticas públicas para a educação superior. Ao desempenhar seu papel regulador, o Estado cria um sistema de normas e regras que determinam quem pode e quem não pode atuar no setor, a forma como cada agente deve atuar, suas responsabilidades, seus direitos, enfim, tudo o que se relaciona à atuação nesse setor produtivo e econômico.

8. Mercado para o controle corporativo

176

O segundo mecanismo externo é o de mercado para o controle corporativo, utilizado quando o valor da firma fica muito distante do valor que ela deveria ter de mercado (Bueno, *et al.*, 2018). Para os autores, esse mecanismo é baseado na lógica de que os mercados operaram, em parte, para disciplinar os gestores e os conselhos de administração. A eficácia do mercado para as empresas é embasada em incentivos administrativos. Na visão de Mendonça e Machado Filho (2004), nas empresas privadas, os mecanismos institucionais reguladores e o próprio mercado, ainda que imperfeitos, têm papel disciplinador, ou seja, a ineficiência da gestão pode refletir-se nos preços das ações no mercado; em função disso, os principais têm forte incentivo para monitorar as atividades do

9. Gestor e o destino de seus recursos

No Terceiro Setor essa possibilidade é inexistente. O mercado de capitais das organizações sem fins lucrativos é representado pelo mercado de doações, o qual se baseia na liberdade dos doadores para direcionar seus recursos à organização que escolherem (Mendonça e Machado Filho, 2004).

Ressalta-se que uma universidade constituída na forma de uma fundação sem fins lucrativos não possui proprietários, porém possui instituidores, que através de uma escritura pública fazem uma dotação especial de

bens livres, especificando o fim a que se destina. Após lavrada a escritura, elabora-se o estatuto social, que deve ser aprovado pelo ministério público. Dessa forma, fica a fundação sempre velada pelo ministério público, devendo prestar contas a este sempre que solicitado, tornando-se tal órgão um importante *stakeholder*. Ademais, o código de boas práticas de GC (para organizações do terceiro setor: associações e fundações) define que a denominação da entidade esteja desvinculada dos instituidores ou patronos, que seus objetivos sejam claros e explícitos, e que cumpra fielmente as legislações pertinentes, principalmente no que tange as prestações de contas intrínsecas a uma fundação (IBGC, 2016).

10. Auditoria externa

Moore, *et al.* (2006) citam a falta de independência dos auditores externos americanos como um dos fatores chave para a série de escândalos financeiros no final da década de 90 e início da seguinte. Os autores destacam que entre os mecanismos identificados como solução para aumentar a transparência na relação gestão – investidor está a auditoria independente. Sua finalidade é, através de uma averiguação imparcial e com reconhecida capacidade técnica, avaliar as demonstrações financeiras.

Para Bueno, *et al.* (2018), os auditores externos é o terceiro mecanismo, em que os controladores mitigam o problema de expropriação do minoritário, contratando uma auditoria externa de grande reputação. A finalidade da auditoria externa é expressar uma opinião externa, indicando que (1) as demonstrações financeiras, como um todo, são livres de distorções relevantes, seja devido a fraude ou a erro, e que (2) eles são apresentados de forma justa, de acordo com as normas de contabilidade vigentes.

Neste tópico, o IBGC (2016) recomenda que a estrutura administrativa das instituições sem fins lucrativos seja composta por um conselho curador, uma diretoria executiva e um conselho fiscal, sendo fundamental a adoção de uma auditoria independente.

11. Agências de rating

O quarto mecanismo externo são as agências de rating, que têm o papel de reduzir a assimetria de informação entre agentes e acionistas, oferecendo melhores informações acerca do desempenho da empresa e de

suas práticas de governança (Bueno, *et al.*, 2018). Tal mecanismo está diretamente relacionado a organizações com finalidade de lucro e, portanto, não está associado a governança de universidades sem fins lucrativos.

12. Ativismo de *stakeholders*

O quinto mecanismo externo de governança é o do *stakeholder* ativista, que reflete a pressão externa por políticas e práticas da empresa (Bueno, *et al.*, 2018).

Para os autores, são dois os motivos que levam ao ativismo do acionista: o financeiro e o social. Nas duas formas, os ativistas têm conseguido influenciar a governança das empresas em que atuam. Segundo Lee, Mcnamara e Koo (2019), os acionistas percebem maior incerteza quando uma empresa experimenta um evento ativista. Além disso, o efeito de uma campanha ativista sobre o nível de incerteza dos investidores é moderado pela experiência prévia de ativistas e as táticas que eles usam.

Conforme Punsuvo, Kayo, e Barros (2007), para compreender o surgimento do movimento de ativismo dos investidores, é importante introduzir as razões históricas para o despertar da governança corporativa, com atenção específica para os conflitos de agência que surgem naturalmente no ciclo de vida das empresas.

178

Os autores destacam que as empresas nascem, em grande parte, como resultado de uma ação de seus fundadores, os quais acumulam, inicialmente, as funções de proprietários e gestores. O processo de evolução natural sugere que, obtendo sucesso, a empresa tende a crescer e, com o passar dos anos, a sucessão de comando na empresa deverá ocorrer. Em algum momento futuro, a separação da propriedade e gestão deverá ocorrer, incorporando na organização cada vez mais acionistas afastados da administração diária dos negócios.

Os desdobramentos do processo de evolução da empresa poderão ensejar a abertura de capital, contribuindo para a dispersão crescente da propriedade, como em mercados como dos Estados Unidos e Reino Unido, países berços da moderna governança corporativa.

Como resposta a esses conflitos, os investidores institucionais passaram a assumir uma postura mais ativa na condução de relações com as empresas nas quais detinham participação acionária. Gillan e Starks (1997),

em pesquisa desenvolvida sobre o movimento do ativismo, apresenta o entendimento de que o ativismo do acionista pode ser observado como uma sequência contínua de reações ao desempenho das empresas.

Punsuvo, Kayo, e Barros (2007) destacam que embora o ativismo venha, muitas vezes, em resposta a fracos desempenhos da empresa, alguns estudos sugerem que nem sempre o ativismo possibilita uma recuperação.

13. Mídia

Para Bueno, *et al.*, (2018), o sexto mecanismo externo de GC, a mídia, pode influenciar as ações da empresa em relação a sua adequação a melhores práticas de GC. Segundo Laruccia *et al.* (2012) o desenvolvimento de uma organização está diretamente ligado à utilização correta de novas ferramentas disponíveis no mercado. Em especial, as mídias oferecem diversas maneiras eficazes de promover o crescimento competitivo de uma empresa no mercado, tanto no seu meio externo quanto no interno.

Mais recente, os mecanismos de GC de ativismo e mídia, em especial a mídia por meio de redes sociais via internet tem ganhado destaque da academia. Segundo Luo, Zhang e Marquis (2016), o desenvolvimento do ativismo via Internet fornece um novo mecanismo de pressão de resposta incorporado nas sociedades. Os autores destacam que o ativismo via Internet é disperso, em movimento rápido e interativo, e, portanto, pode efetivamente concentrar atenção pública e potencialmente prejudicar a imagem externa de uma empresa através da geração de comparação social.

No Brasil, a temperatura do debate público com a participação de CEOs subiu nas últimas eleições presidenciais. Mas a tradição de ativismo vem de longa data – destaca-se a trajetória de Fabio Barbosa no Real/ABN e, mais recente, de Luiza Trajano à frente do grupo Mulheres do Brasil, assim como a de Cândido Bracher, do Itaú, em seus posicionamentos sobre educação. No exterior não faltam presidentes que tratam de assuntos muito além dos números: mudanças climáticas, equidade, inclusão, diversidade e causas sociais são alguns temas no topo da agenda (Harvard Business Review, 2019).

O uso da Internet por ativistas nas últimas duas décadas fornece algum potencial para enfrentar este desafio. Comparado com a mídia tradicional, a Internet é muito mais difícil de regular. Mídias sociais e comunicação digital reduz significativamente os custos na participação em ação coletiva (Kollock, 1999).

Luo, Zhang e Marquis (2016) destacam que a velocidade é, portanto, essencial para antecipar-se ou alterar uma impressão pública negativa. Algumas empresas, por causa das suas características específicas, podem ser mais vulneráveis a comparação social e a danificar a imagem pública.

Neste contexto, as características de uma universidade podem ampliar os efeitos desse mecanismo de governança corporativa, em especial pela forma e modelo de gestão, objetivos institucionais, e debate crítico por parte de alunos sobre questões sociais e políticas.

Embora a era das revoluções estudantis possa ter terminado há mais de meio século, os estudantes continuam atuantes na política, sendo muitas vezes a principal força nos movimentos políticos voltados às mudanças sociais em todas as partes do mundo. Talvez não mais estejam no centro dos movimentos políticos, no entanto são muitas vezes participantes indispensáveis, que frequentemente ajudam a moldar as mensagens, ideologias e táticas dos movimentos de protesto (International Higher Education, 2014).

Apesar do ativismo contínuo e do impressionante (porém muitas vezes ignorado) êxito, o movimento estudantil não tem recebido a atenção acadêmica que já teve no passado. Pode ser porque os movimentos originados no campus muitas vezes se moverem rapidamente para fora, para as ruas, envolvendo assim muitos outros segmentos da sociedade (International Higher Education, 2014).

Em conclusão, com base na revisão teórica realizada, apresenta-se as características da teoria da agência, dos mecanismos de governança corporativa e da gestão em universidades sem fins lucrativos. (Quadro 2).

Quadro 2. Características desenvolvidas nos estudos de governança e IES

Teoria da agência	Mecanismos de governança	Características de IES sem fins lucrativos
• Agente e principal. • Acionistas e administradores. • Conflitos. • Assimetria de informações.	• Sistema legal. • Mercado para o controle corporativo. • Auditoria externa. • Agências de rating. • Ativismo. • Mídia.	• Sistema legal e regulatório. • Divergência de opiniões. • Grupos de interesse. • Estrutura da entidade mantenedora e mantidas. • Ativismo pela comunidade acadêmica. • Recursos próprios

Fonte: elaborado pelos autores, 2020.

Embora as pesquisas sobre a teoria da agência desenvolvam os conflitos e assimetria de informações entre acionistas e administradores, considerando as características das universidades, este estudo propõe a utilização deste aparato teórico para a gestão destas instituições, seja pela semelhança de aspectos de gestão, controle e propriedade, seja pela existência de conflitos e assimetria de informações.

Diante dos estudos apresentados, fica evidente a importância de pesquisas para buscar as melhores práticas e teorias, contribuindo com a governança de instituições de ensino sem fins lucrativos. A seguir apresenta-se os mecanismos de governança corporativa aplicados para organizações em geral e a indicação dos mecanismos para as universidades sem fins lucrativos – com base no referencial teórico e análise das pesquisas que tratam a governança corporativa para IES – (Figura 3).

Figura 3. Mecanismos de governança corporativa



Fonte: elaborado pelos autores, 2020.

Com base na teoria analisada, em síntese, é possível apresentar os mecanismos de governança corporativa. O sistema legal apresenta-se como um mecanismo externo de governança corporativa para universidades sem fins lucrativos face a robusta legislação existente e que regula o setor.

No Brasil, cabe ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) avaliar a “eficácia institucional das IES e a sua efetividade acadêmica e social (Inep, 2017). Segundo Bonisenha e D’Angelo (2018), a eficácia institucional na educação pode ser entendida como o cumprimento de objetivos e metas pedagógicos da IES; tem uma natureza intrínseca à IES. Já a efetividade acadêmica e social pode ser entendida como os impactos e transformações sociais ocorridos e expectativas alcançadas.

Mesmo sem a finalidade de lucro, as universidades na forma de fundações, por força de legislação própria necessitam de auditoria externa, sendo este um mecanismo existente no mercado da educação. Aqui cabe destacar o papel do Ministério Público como ente fiscalizador das fundações sem fins lucrativos. Destaca-se também a necessidade de auditoria externa pela participação das universidades em editais públicos e convênios com entidades públicas e privadas.

O ativismo de *stakeholders* destaca-se como um mecanismo externo de governança corporativa para uma universidade sem fins lucrativos. Conforme já constatado em organizações de forma geral, uma boa governança pode diminuir a necessidade de iniciativas ativistas. Vargas *et al.* (2018) encontraram menor ativismo em empresas com melhor governança. No setor educacional este mecanismo é intensificado pela visão crítica de estudantes e professores do ensino superior seja pelo ambiente propício ao debate, seja pela diversidade de opiniões e saberes produzidos em uma universidade.

Por fim, a mídia configura-se como um mecanismo externo de governança na medida em que os impactos – positivos e negativos – de ações e projetos influenciam na sociedade e no campo de atuação das universidades.

14. Conclusão

Este artigo teve como objetivo compreender a dinâmica dos mecanismos de governança corporativa para as universidades sem fins lucrativos. Por meio do levantamento dos estudos na área, foi possível verificar em primeira análise que o tema governança corporativa no contexto de IES e para universidades sem fins lucrativos é incipiente, faltam estudos que desenvolvam os mecanismos de GC no segmento do ensino superior. Por outro lado, é possível observar a existência deste fenômeno nas universidades sem fins lucrativos, seja pela complexidade na gestão, – ambiguidade dos objetivos, grupos de interesse, poder compartilhado – seja pela forma e estrutura de propriedade – mantenedora e mantidas – que confere novos formatos e relações de agência.

Do ponto de vista gerencial no processo de gestão universitária, a mantenedora e a mantida tomam decisões conjuntas e isoladas. As decisões de natureza estratégica, via de regra, são tomadas conjuntamente, pois envolvem questões de natureza jurídica, administrativa, financeira e acadêmica, ou seja, envolvem interesses da estrutura de propriedade e de direção. Todavia, as decisões ocorrem em grupos de interesse distintos ocasionando conflitos de agência. Do ponto de vista teórico, a teoria da agência desenvolve a relação (conflitos) entre principal (proprietário, acionistas) e agente (gestores), en-

tretanto, no contexto das universidades sem fins lucrativos contata-se, além do conflito principal – agente a existência, e maior propensão de conflitos agente – agente. Embora ocorra a existência da mantenedora e mantida, as decisões não seguem padrões definidos, neste sentido a perspectiva de governança corporativa para universidades é mais ampliada do que a simples relação entre a propriedade e a direção, trata-se de uma perspectiva para resguardar os interesses institucionais e dos stakeholders.

Neste contexto, este artigo buscou discorrer sobre os mecanismos internos e externos de governança corporativa com enfoque na gestão de universidades sem fins lucrativos tendo como base o aparato teórico analisado. Embora não tenham muitos estudos sobre mecanismos de GC, pode-se verificar a relação destes no contexto das universidades sem fins lucrativos, com destaque para o ativismo e a mídia digital que segundo Luo, Zhang e Marquis (2016), fornece um novo mecanismo de pressão de resposta incorporado nas sociedades. Estudos futuros – teóricos e empíricos –, poderiam trabalhar estes mecanismos de governança e a influencia na gestão e adaptação estratégica das IES e universidades sem fins lucrativos.

Referencias

- Aguilera, R.V., Desender, K., Bednar, M.K., e Lee, J.H. (2015). Connecting the Dots – bringing external corporate governance into the corporate governance puzzle. *The Academy of Management Annals*, 9(1), 483-573.
- Amarante, J.M., Crubellate, J. M. e Meyer JR, V. (2016). Estratégias em Universidades: uma análise comparativa sob a perspectiva institucional. *Revista Gestão Universitária na América Latina - Gual*, 10(1), 190-212.
- Andrade, A. e Rossetti, J.P. (2007). *Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências*. São Paulo: Atlas.
- Arruda, G.S., Madruga, S.R. e Freitas Junior, N.I. (2008). A governança corporativa e a teoria da agência em consonância com a controladoria. *Revista de Administração da UFSM*, 1(1).
- Ávila, L.A.I. de, e Bertero, C. O. (2016). Governança no terceiro setor: um estudo de caso em uma fundação de apoio universitário. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios - RBGN*, 18(59), 125-144.
- Baldrige, J.V. (1971). *Power and conflict in the university*. New York: John Wiley & Sons.
- BNDES, Banco Nacional do Desenvolvimento. (2001). Gerência de Estudos Setoriais - Geset. Terceiro Setor e Desenvolvimento Social: Relato Setorial Nº 3. Brasília: Bndes.
- Bonisenha, C. N., e D'angelo, M. J. (2018). O Papel da Cultura Organizacional no Desempenho Operacional de uma Instituição de Ensino Superior à Luz dos Indicadores de

- Qualidade Sinaes. *BASE - Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS*, 15(4), 307-327.
- Brandão, I. F. e Crisóstomo, V. L. (2015). Concentração de propriedade e qualidade da governança da empresa brasileira. *Revista Brasileira de Finanças*, 13(3), 438-438.
- Bueno, G., Nascimento, K., Lana, J., Gama, M. A. B., & Marcon, R. (2018). Mecanismos Externos de Governança Corporativa no Brasil. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, 21(1), 120-141.
- Canito, F.O.F., Tassigny, M.M. e Almeida, F.P.B. (2014). Possibilidades de efetivação de práticas de governança em fundações privadas. *Revista Brasileira de Administração Científica*, 5(3), 305-326
- Daily, C. M., Dalton, D. R., e Cannella, A. A., Jr. (2003). Corporate governance: Decades of dialogue and data. *Academy of Management Review*, 28(3), 371-382.
- Denis, D. K. (2001). Twenty-five years of corporate governance research...and counting. *Review of Financial Economics*, 10(3), 191-212.
- Dzięgiel, A. e Wojciechowska, A. (2016). Social Responsibility in Intra-organizational Procedures of Higher Education Institutions with AACSB Accreditation. *Journal of Corporate Responsibility And Leadership, Toru , Poland*, 3(2), 23-50.
- Eisenhardt, K. M. (1989). *Agency Theory: An Assessment and Review*. *Academy of management review*, 14(1), 57-74.
- Flórez-Parra, J. M., López-Pérez, M. V., e López-Hernández, A. M. (2019). Corporate governance in Colombian universities. *International Review of Administrative Sciences*, 85(3), 544-565.
- Gillan, S. e Starks, L. (1997). *Relationship Investing and Shareholder Activism by Institutional Investors*. Working paper, Austin: University of Texas.
- Grings, P. F. e Vier, A. J. (2019). Governança corporativa em instituições de ensino superior privadas localizadas no Rio Grande do Sul. *Revista Eletrônica do Curso de Ciências Contábeis*, 9(2), 114-140.
- Harvard Business Review (2019). Ativismo dos CEOs e benefícios para as marcas. Disponível em <https://bit.ly/35QovrO>.
- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC. (2016). *Guia das Melhores Práticas para Organizações do Terceiro Setor: Associações e Fundações*. Disponível em: <https://bit.ly/3dB1ZVS>.
- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC. (2019). Código das melhores práticas de governança corporativa. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br>.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). (2017). Sinaes. O que é o Sinaes. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinaes>. Acesso em: 13 jan. 2020.
- International Higher Education (2014). Ativismo estudantil permanece como uma força poderosa em todo o mundo. Disponível em <https://bit.ly/3cnCZkF>.
- Jensen, M. e Meckling, W. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency cost, and ownership structure. *Journal os Financial Economics*, 305-360.

- Jung, H., Fossatti, P. e Marlon Monticelli, J. (2019). Profile of managers in brazilian Community Universities. *Revista Educação em Questão*, 57(54).
- Kreuzberg, F. e Vicente, E. F. R., (2019). Para onde Estamos Caminhando? Uma Análise das Pesquisas em Governança Corporativa. *Revista de Administração Contemporânea*, 23(1), 43-66.
- Kollock, P. (1999). The Economies of Online Cooperation: Gifts and Public Goods in Cyberspace, in Smith, M. A., P. Kollock. (eds) *Communities in Cyberspace*. Routledge.
- Laruccia, M., de Jesus Rodrigues, A., de Medeiros Pereira, M. L., e de Oliveira, V. B. (2012). Ensaio sobre a importância das mídias sociais nas organizações. Caderno de Administração. *Revista da Faculdade de Administração da FEA*, 6(1).
- Lee, J. J., McNamara, G. M. e Koo, H. (2019). *Examining a Cost of Shareholder Activism: Heightened General Investor Uncertainty*. In Academy of Management Proceedings (Vol. 2019, No. 1, p. 12868). Briarcliff Manor, NY 10510: Academy of Management..
- Lopes, L. A. C. e Bernardes, F. R. (2016). Estruturas administrativas das universidades brasileiras. In: Seminários de Administração - SEMEAD, 15., 2005, São Paulo. FEA USP, 2005. Disponível em <https://bit.ly/2Wk5Qk4>.
- Luo, X. R., Zhang, J., e Marquis, C. (2016). Mobilization in the internet age: Internet activism and corporate response. *Academy of Management Journal*, 59(6), 2045-2068.
- Mac Lennan, M. L. F.; Semensato, B. I., e Oliva, F. L. (2015). Responsabilidade Social Empresarial: Classificação das Instituições de Ensino Superior em Reativas ou Estratégicas sob a Ótica da Governança Corporativa. *REGE - Revista de Gestão. São Paulo*, v. 22, n. 4, p. 457-472.
- Meyer Jr., V. e Mangolim, L. (2006). Estratégia em Universidades Privadas. In: Estratégia em universidades privadas: estudo de casos. *Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ENANPAD)*, 30.
- Meyer Jr, V. e Lopes, M. C. B. (2015). Administrando o imensurável: uma crítica às organizações acadêmicas. *Cad. Ebape.br*, 13(1), 40-51.
- Mello, M. da S. de, e Silva, R. de O. da. (2018). Práticas de governança corporativa em instituições de ensino superior: um estudo de caso em uma universidade de santa catarina. *Revista de administração e contabilidade - RAC (CNEC)*, 33, 68-80.
- Mendes, A. P. S. (2001). *Teoria da agência aplicada à análise de relações entre os participantes dos processos de cooperação tecnológica universidade-empresa*. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, SP, Brasil.
- Mendonça, L.R. (2003). *A decisão entre manter as práticas de atuação social vinculadas à estrutura organizacional ou constituir uma fundação ou instituto*. Dissertação (Mestrado) — Faculdade de Economia, Administração e
- Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, Brasil.
- Mendonça, L. R., Machado Filho, C. A. P. (2004). Governança nas organizações do terceiro setor: considerações teóricas. *Revista de Administraç*, 39(4), 302-308.
- Moore, D. A., Tetlock, P. E., Tanlu, L., & Bazerman, M. H. (2006). Conflicts of interest and the case of auditor independence: moral seduction and strategic issue cycling. *Academy of Management Review*, 31(1), 1-20.

- Mulili, B. M. e Wong, P. (2011). Corporate governance practices in developing countries: The case for Kenya. *International journal of business administration*, 2(1), 14.
- Punsuvo, F. R., Kayo, E. K., e Barros, L. A. B. D. C. (2007). O ativismo dos fundos de pensão e a qualidade da governança corporativa. *Revista Contabilidade & Finanças*, 18(45), 63-72.
- Santos, A. P. dos. (2008). Governança corporativa e desempenho em instituições privadas de ensino superior: um estudo de caso em Minas Gerais. *Revista de Contabilidade da UFBA*, 2(3), 79-94.
- Silva Jr, A. (2006). *Trajetória de crescimento, governança corporativa e gestão universitária: estudo de caso em três instituições de educação superior do tipo familiar*. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado) Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- Tavares, S. M. N. (2009). Governança em universidades confessionais no Brasil: modelo em construção. *Educação & Linguagem*, 12(19), 219-238.
- Taylor M. (2012). Governança compartilhada na universidade moderna. *Higher Education Quarterly*, 67, 80-94.
- Vargas, L. H. F., Bortolon, P. M., Barros, L. A. B. C., e Leal, R. P. C. (2018). Recent activism initiatives in Brazil. *International Journal of Disclosure and Governance*. <https://doi.org/10.1057/s41310-018-0035-1>.
- Vilela, A.L.N. (2016). *Governança Corporativa em uma Instituição de Ensino Superior Privada: Um Estudo de Caso*. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Sistemas de Gestão, Universidade Federal Fluminense, Niterói RJ, Brasil.
- Vilela, A.L.N. e Veloso, L.H.M. (2014). Governança corporativa nas instituições de ensino superior. In: *XIV Colóquio Internacional de Gestão Universitária – CIGU*, dez, 2014, Florianópolis. Anais... Florianópolis.
- Weston, J. F. e Brigham, E. (2004). *Fundamentos da administração financeira*. 10. ed. São Paulo: Pearson Makron Books.

Gobernanza y universidad: estudio iberoamericano sobre la participación estudiantil en las instituciones de Educación Superior

Isaac Calduch  

Juan Llanes  

Alejandra Montané  

Jorge Luis Méndez-Ulrich  

Universitat de Barcelona (UB), España.

Resumen. El interés en la naturaleza de la participación estudiantil en la gobernanza y vida de la universidad se construye sobre los principios de democracia, autonomía y participación. En el texto se profundiza sobre los modos de participación estudiantil y los factores inhibidores del mismo. Se muestran y detallan los resultados de una investigación en la que participaron 13939 estudiantes de grados, másteres y programas de doctorado relacionados con el ámbito de la educación de 18 instituciones pertenecientes principalmente a Colombia, Argentina, Honduras, México, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Portugal y España, dentro del contexto del proyecto TO-INN de cooperación interuniversitaria. Mediante una investigación cuantitativa por encuesta, se han obtenido resultados sobre los modos de participación estudiantil en las Instituciones de Educación Superior, la relación entre los modos de participación y las principales variables sociodemográficas (género, edad, discapacidad, pertenencia a comunidades indígenas, tener personas a su cargo y nivel formativo familiar). Finalmente se plantea el debate y las conclusiones sobre los niveles y modos de participación y la relevancia de la participación estudiantil en la gobernanza universitaria.

Palabras clave: educación superior; participación estudiantil; gobernanza universitaria; dimensión social; estudiantes universitarios.

Governança e universidade: estudo ibero-americano sobre a participação estudantil nas Instituições de Ensino Superior

Resumo. O interesse na natureza da participação estudantil na governança e vida da universidade é construído sobre os princípios de democracia, autonomia e participação. No texto, reflete-se sobre os modos de participação estudantil e seus fatores inibidores. Mostram-se e detalham-se os resultados de uma pesquisa em que participaram 13939 estudantes de graduação, mestrados e programas de doutorado relacionados com a área da educação de 18 instituições pertencentes principalmente a Colômbia, Argentina, Honduras, México, Equador, Bolívia, Paraguai, Portugal e Espanha, dentro do contexto do projeto TO-INN de cooperação interuniversitária. Mediante uma pesquisa quantitativa, obtiveram-se resultados sobre os modos de participação estudantil nas Instituições de Ensino Superior, a relação entre os modos de participação e as principais variáveis sociodemográficas (gênero, idade, deficiência, pertinência a comunidades indígenas, ter pessoas sob responsabilidade e nível de formação familiar). Finalmente propõe-se o debate e as conclusões sobre os níveis e os modos de participação e a relevância da participação estudantil na governança universitária.

Palavras-chave: ensino superior; participação estudantil; governança universitária; dimensão social; estudantes universitários.

Governance and University: Ibero-american study of student participation in Higher Education Institutions

Abstract. The interest in the nature of student participation in governance and life of the university is built on the principles of democracy, autonomy and participation. The text delves into the modes of student participation and the factors that inhibit it. It shows and details the results of a study with 13939 students of undergraduate, postgraduate and doctoral programs related to the field of education in 18 institutions, mainly from Colombia, Argentina, Honduras, Mexico, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Portugal and Spain, in the context of the TO-INN project, an inter-university cooperation project. Through a survey-study, results have been obtained on the modes of student participation in the Higher Education Institutions, the relationship between participation modes and the main sociodemographic variables (age, gender, belonging to indigenous communities, dependence and families' education level). Finally, the debate and conclusions on the levels and modes of participation and the relevance of student participation in university governance are presented.

Keywords: higher education; student participation; university governance; social dimension; college students

1. Introducción

El proyecto *TO-INN, From Tradition to Innovation in Teacher Training Institutions (De la tradición a la innovación en instituciones de formación de maestros)*,¹ fue una investigación internacional desarrollada entre el año 2016 y 2019. Su objetivo principal era fomentar la innovación organizativa y pedagógica en las instituciones de Educación Superior participantes, desde un enfoque sistémico, fortaleciendo la innovación docente, la pertinencia curricular y la dimensión social, mediante la participación de todo el conjunto de la comunidad universitaria para impactar en las políticas y la gobernanza institucional.

Los lineamientos estratégicos que fundamentaron el proyecto quedan recogidos en la declaración de la *II Conferencia Mundial sobre la Educación Superior* (UNESCO, 2009), donde se reafirma la Educación Superior como un bien público, cuyo acceso constituye un derecho humano universal. En dicha declaración también se enfatiza la responsabilidad social, la equidad y la calidad como aspectos centrales para lograr que la Educación Superior en el siglo XXI sea motor del cambio social y el desarrollo sostenible. En esta misma línea, recientemente, en el cuarto objetivo de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas, aparece la meta de “asegurar el acceso en condiciones de igual para todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria” (ONU, 2018), lo que supone de nuevo un marco de acción que insta a los diferentes países a ampliar el acceso, la equidad, la calidad y la pertinencia de la educación superior, contribuyendo así a lograr un desarrollo sostenible global.

Por otro lado, cabe añadir que este estudio se circunscribió a aquellas instituciones de Educación Superior que forman a los futuros maestros u otros profesionales de la Educación. Esto supone no solo unas propuestas curriculares distintivas, sino también una cultura académica idiosincrática. Esta puntualización es relevante, ya que los procesos de gobernanza universitaria no pueden ser ajenos a las distintas culturas académicas que conforman la institución y a las características propias de los actores de cada una de ellas. Por tanto, la elección de esta subpoblación universitaria no fue fortuita, sino que pretendía dar respuesta, de forma simultánea, a otros de los grandes

¹ *From Tradition to Innovation in Teacher Training Institutions* (573685-EPP-2016-1-ES-EPP KA2-CBHE-JP). Proyecto financiado por la Unión Europea, en el marco del programa ERASMUS+: Key Action 2 – Capacity Building in the field of Higher Education (2016-2019). El consorcio de participantes estaba integrado por 22 instituciones pertenecientes a 11 países.

retos educativos del contexto iberoamericano: la necesidad de fortalecer la profesión docente y mejorar la formación inicial del profesorado de Educación Primaria y Secundaria (OEI, 2010).

Para lograr la modernización de las Instituciones de Educación Superior es necesario adoptar un enfoque multidimensional. La reforma no puede entenderse mediante acciones puntuales y aisladas de innovación docente o de cambio curricular, sino que se debe apostar por una articulación más profunda de los distintos componentes que conforman las instituciones universitarias. En este sentido, el proyecto trabaja con un enfoque sistémico alrededor de cuatro ejes que vertebran el proceso de modernización de las Instituciones de Educación Superior: la innovación docente, la pertinencia curricular, su dimensión social y la gobernanza universitaria. Sin embargo, estos no deben concebirse como componentes independientes, sino en un constante proceso de interacción dinámica y de influencia mutua.

- La *innovación docente* consiste en la mejora de los procesos de enseñanza-aprendizaje y de la práctica educativa que acontece en las instituciones universitarias. Dicho proceso de mejora no debe ser entendido como el resultado de planes o proyectos puntuales de innovación, sino como un proceso de aprendizaje y cambio institucional, sostenido y sostenible en el tiempo, que debe enraizarse en la propia dinámica institucional mediante un tejido de creencias y significados compartidos, discursos, sistemas de relaciones y de influencias sociales, a la vez que prácticas concretas.
- La *pertinencia curricular* hace referencia a la adecuación de las titulaciones universitarias y de sus propuestas curriculares con las expectativas, necesidades y demandas de la sociedad (UNESCO, 1998, 2009). Una propuesta curricular es pertinente cuando es sensible, en su diseño y en su desarrollo, tanto a los intereses y demandas de los diversos contextos sociales, culturales y productivos en los que se inserta su institución (pertinencia sociocultural) como a las necesidades de aprendizaje y de desarrollo personal e intelectual de los estudiantes (pertinencia pedagógica).
- La *dimensión social* se enmarca en una visión humanista de la educación como bien común esencial (UNESCO, 2015), y puede sintetizarse en poner la universidad al servicio de la sociedad. La dimensión social de la educación superior significa un compromiso con la calidad, la inclusión, la equidad y la participación de la comunidad universitaria (especialmente la participación estudiantil), junto con la responsabilidad por el

desarrollo sostenible y el liderazgo social. En este sentido, se aboga por una visión amplia de la noción de dimensión social, que vaya más allá del enfoque tradicional focalizado en la composición de la matrícula universitaria, concibiéndola juntamente con la tercera misión de la universidad y la Responsabilidad Social Universitaria. Sin embargo, esto no excluye que uno de los principales retos de la dimensión social de la universidad siga siendo la democratización del conocimiento y la *equidad participativa* (Ariño, 2014; Londres, 2007).

- La *gobernanza universitaria* se puede definir, bajo la óptica del proyecto TO-INN, como el “conjunto de procesos de gestión que incluyen modos de gobierno de la institución universitaria orientados por los principios que rigen una sociedad democrática y solidaria, con la finalidad de conseguir la mejora institucional y el desarrollo personal, académico y social de todos sus actores” (Antúnez, 2019, p.5). En este sentido, la gobernanza universitaria es entendida como un modo peculiar de gestionar las instituciones de educación superior bajo una serie de principios concretos, entre los que destacan la democracia, la autonomía y la participación.

190

En definitiva, la investigación se formula bajo la consideración que toda innovación institucional en el ámbito de la Educación Superior debería compartir esta visión sistémica, integrando y conjugando las distintas dimensiones propuestas. Además, bajo esta perspectiva, la participación estudiantil destaca como un elemento clave de la dimensión social que impacta realmente en la gobernanza universitaria.

2. El rol del estudiante en la gobernanza universitaria

La gobernanza universitaria ha gozado de poca atención científica, pero ha experimentado un renovado interés gracias a la creación de espacios de educación superior globales y unificados, en estas dos últimas décadas. De forma genérica, la gobernanza universitaria ha sido definida como “la manera en que las instituciones se hallan organizadas y son operadas internamente y a sus relaciones con entidades externas con vistas a asegurar los objetivos de la educación superior” (Harvey, 2004 citado por Brunner, 2011, p.139). No es el objetivo de este artículo delimitar su definición o analizar en qué modos se puede concretar, aspectos que ya han sido trabajados ampliamente por otros autores como Brunner (2011) o Ganga-Contreras *et al.* (2017), sino analizar el rol que juega el estudiante en esta.

Para ello, se parte de una concepción particular de la gobernanza universitaria construida sobre los principios de democracia, autonomía y participación. Unos principios alineados con una Educación Superior que no solo busca formar profesionales competentes, sino también ciudadanos activos y comprometidos (Londres, 2007; Martínez, 2006), a la vez que impulsar el desarrollo sostenible y el liderazgo social para construir una sociedad democrática y solidaria.

Para lograr una gobernanza universitaria basada en estos tres principios, es crucial destacar la importancia de que todos los agentes de la comunidad universitaria participen en la toma de decisiones de la institución para poder articular sus distintos intereses. En este sentido, el estudiante no solo debe ser protagonista del proceso formativo, sino también copartícipe del proceso de reforma de la Educación Superior, formando parte activa del proceso de toma de decisiones institucionales. Una exigencia ampliamente formulada en los procesos de construcción de los espacios comunes de Educación Superior, tanto en el caso del Espacio Europeo de Educación Superior (Londres, 2007; Praga, 2001), como a nivel mundial (UNESCO, 1998, 2009). No obstante, esta perspectiva se opone a otras visiones vigentes de la Educación Superior, donde se concibe al estudiante esencialmente como un cliente, o se le trata de un modo paternalista (Michavila y Parejo, 2008), con lo que se convierte en un mero receptor de las políticas universitarias en vez de ser un agente activo con opiniones potencialmente útiles para la gobernanza universitaria (Merhi, 2011). En definitiva, bajo esta perspectiva, los estudiantes deben ser actores clave, tanto en la elaboración de políticas universitarias, como en la gobernanza universitaria, dándoles voz en todo el proceso (tanto en el diseño, como en la implementación y la evaluación de la política y gestión universitaria).

En cuanto al rol estudiante en la gobernanza universitaria, cabe añadir que la promoción de una cultura de participación estudiantil también tiene importantes repercusiones de carácter pedagógico; ya que configura un proceso clave para desarrollar de forma práctica algunas de las competencias cívicas propias de la Educación Superior (Martínez y Paya, 2007), a la vez que otras competencias transversales. Este aspecto es de especial relevancia en este estudio al estar focalizado en la formación de maestros, una profesión donde se esperan altos niveles competenciales y valores cívicos, a la vez que un interés profundo en los procesos e instituciones educativas como futuros profesionales de la Educación.

Sin embargo, a pesar de la versatilidad del término, la participación estudiantil suele restringirse a la participación política o representativa, o a lo sumo a la participación en políticas de calidad. Poco se habla y se ha profundizado en otros modos de participación estudiantil, como pueden ser

el asociacionismo o la participación deportiva. Estos modos de participación no tienen una incidencia directa en la gestión o en la toma de decisiones en la gestión universitaria, pero sí que contribuyen a crear una cultura de participación, aumentando tanto el sentimiento de pertinencia de los estudiantes con la institución universitaria, como su compromiso con ella, dos factores clave para potenciar la participación representativa (Merhi, 2011; Michavila y Parejo, 2008). Además, estos otros modos de participación forman parte de la experiencia universitaria y contribuyen al desarrollo de algunas competencias y valores propios de la Educación Superior.

Por este motivo, se considera importante ampliar la noción de participación estudiantil más allá de la participación política o representativa. A continuación, se enumeran distintos modos de participación estudiantil en la universidad (Trilla *et al.*, 2011; Ferrer y Roderó, 2012; Kouba, 2017):

- *Participación académica*: El estudiante toma parte activa de actividades puramente académicas. Esto puede incluir desde la asistencia regular a las clases, hasta la participación en acciones formativas complementarias o la colaboración con grupos y proyectos de investigación.
- *Participación política*:
 - *Representativa*: Participación en órganos de decisión política dentro de la institución universitaria y en los procesos de gobernanza en general, a modo de representación del resto de estudiantes, normalmente por elección democrática. Esta participación puede darse en distintos niveles (incluso a nivel estatal o internacional) y mediante distintas fórmulas (vinculantes o consultivas). También incluimos la participación pasiva, relativa al acto de votar a los representantes.
 - *Asamblea o sindical*: Participación en espacios autoorganizados, fuera de la lógica representativa, que tienen incidencia en los procesos de toma de decisiones de la institución universitaria.
- *Participación en procesos de calidad*: El estudiante se convierte en un agente clave dentro del proceso evaluativo de la calidad de la Educación Superior, ya sea como consultor o como evaluador.
- *Participación social*: Asistencia u organización de eventos de carácter social, orientados a promover relaciones entre los propios estudiantes, ya sean de carácter puramente recreativo o con otras finalidades no académicas o políticas. Dentro de esta categoría, destaca el asociacionismo, donde un grupo de estudiantes se agrupan de forma sostenida en el tiempo para

realizar actividades de interés común, desde ligas de debate a juegos de rol.

- *Participación cultural*: Asistencia u organización de eventos de carácter cultural, relacionados especialmente con las artes y el patrimonio.
- *Participación deportiva*: Pertenecer a equipos deportivos universitarios, o la asistencia a actividades puntuales de carácter deportivo, especialmente las organizadas dentro del contexto universitario.
- *Participación comunitaria*: Participación proyectada hacia el exterior de la institución universitaria. Bajo este epígrafe, podemos incluir programas de aprendizaje-servicio o proyectos de solidaridad.
- *Metaparticipación*: Participación resultante de la exigencia o generación de nuevos espacios y mecanismos de participación, debido a la ausencia de canales establecidos para ejercer dicha participación.

3. Factores inhibidores y potenciadores de la participación estudiantil

193

No existen datos comparativos en relación con la participación estudiantil en el contexto de América Latina. En cambio, en Europa, gracias a iniciativas como EUROSTUDENT (2000-actualidad) se ha constatado que la participación estudiantil es desigual en función del contexto geográfico, pero que, de forma general, es relativamente baja (Ariño y Llopis, 2011; Hautschild, 2015; Soler *et al.*, 2012; Kouba, 2017). La ausencia de datos comparativos en el contexto iberoamericano dificulta hacer un diagnóstico de la situación actual que permita tomar decisiones informadas de política universitaria relativa a la participación estudiantil.

Más allá de analizar en qué grado y de qué modos participan los estudiantes universitarios, algunos estudios incipientes han investigado cuales son los factores inhibidores y potenciadores de dicha participación. Por ejemplo, Merhi (2011) afirma que la participación estudiantil requiere, cuando menos, de tres premisas: motivación (querer participar), información (saber cómo participar) y percepción de utilidad (creer que esa participación será útil). Si no se cumplen estas tres premisas, difícilmente el estudiante se implicará y comprometerá con la gobernanza universitaria. En este sentido, parece necesario realizar acciones que contribuyan a satisfacer dichas premisas; pues, por ejemplo, muchas veces existe la información, pero no llega eficazmente a los estudiantes, o es obviada debido a una sobresaturación de

información (Merhi, 2011). En otras ocasiones, el problema puede residir en no transmitir el valor o mostrar el impacto que tiene la participación estudiantil en la institución universitaria.

Sin embargo, para promover la participación estudiantil, no siempre es suficiente con satisfacer estas tres premisas, sino que es necesario construir una cultura de participación, que no solo debe tener lugar en la universidad, sino que además se encuentre enmarcada en la cultura de participación social (Trilla *et al.*, 2011). De este modo, si la institución universitaria se encuentra en un contexto con una elevada participación social, será más probable que el estudiante participe dentro de su propia institución. Como ya se ha apuntado anteriormente, promover distintos modos de participación estudiantil, sin que sea necesariamente de tipo político, contribuye a la promoción de dicha cultura participativa y a aumentar la vinculación entre la universidad y los estudiantes, lo que acaba repercutiendo positivamente en un aumento de la participación en los procesos de gobernanza universitaria (Michavila y Parejo, 2008).

Además, a las tres premisas enunciadas, cabe añadir un complejo entramado de factores potenciadores e inhibidores, difícilmente identificables y desglosables. Algunos de los factores más citados y estudiados son la desafección con el sistema y los modos institucionalizados de participación (Trilla *et al.*, 2011), la conciliación de la vida académica con la extracadémica y la laboral o familiar (Soler *et al.*, 2012), el nulo reconocimiento de la dedicación a las tareas de representación estudiantil (Michavila y Parejo, 2008), el bajo prestigio o valor social de los modos representativos de participación política, o la falta de identificación entre el estudiante representante y el representado (Merhi, 2011). En los modos de participación no políticos, muchas veces existe un desajuste entre la oferta y la demanda de opciones de participación, lo que denota una carencia en cuanto a la participación de los propios estudiantes en los procesos de toma de decisión relativos a la oferta de actividades o acciones de carácter participativo.

Por este motivo, resulta imperativo llevar a cabo acciones, procesos o investigaciones de carácter sistemático que permitan obtener información relativa al contexto iberoamericano de los modos de participación existentes en las distintas universidades, del grado de participación de los estudiantes universitarios, de las motivaciones que los llevan a participar y de los motivos que han dificultado su participación, tal y como ya ocurre en otros contextos. Esta información, junto con otros indicadores y datos relativos a las condiciones de vida y estudio de los estudiantes universitarios, ha de permitir tomar decisiones informadas de política universitaria en general y, concretamente, en el ámbito de la participación estudiantil.

4. Método

4.1 Objetivos

Se realizó un estudio cuantitativo, mediante la metodología de encuesta, centrado en explorar la dimensión social y los modos de participación universitaria de una muestra de estudiantes de programas de Educación Superior relacionados con el ámbito educativo, a través del cual se pretendía responder a las siguientes preguntas de investigación:

1. ¿Qué modos de participación estudiantil ejercen los estudiantes universitarios de programas formativos del ámbito educativo, en el contexto iberoamericano?
2. ¿Cuáles son sus motivaciones y los factores inhibidores de dicha participación?
3. ¿Existe alguna asociación entre las variables sociodemográficas de estos estudiantes y sus modos de participación dentro de la institución universitaria?

4.2 Participantes

La muestra total del estudio se compuso de 13939 estudiantes de grados, másteres y programas de doctorado adscritos al ámbito de las Ciencias de la Educación. En total, participaron 18 instituciones de Educación Superior de 11 países. Principalmente los participantes pertenecían a instituciones universitarias de Colombia, Argentina, Honduras, México, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Portugal y España. A nivel de configuración sociodemográfica, la muestra estaba compuesta por 9279 mujeres (66,6%) con una media de edad de 24,44 años (D.T. = 7,39) y 4660 hombres (33,4%) con una media de edad de 24,95 años (D.T. = 7,57). Tan solo un 4,6% de los participantes tenían reconocida alguna situación de diversidad funcional de cualquier tipo. El 32,4% tenían personas dependientes a su cargo y el 8,1% pertenecía a alguna una comunidad indígena o pueblo originario. Respecto a las variables familiares, el nivel educativo alcanzado más frecuente correspondió al de estudios básicos o secundarios, tanto en el caso del padre (61,9%), como en el de la madre (62,7%). Por otra parte, resultó infrecuente el hecho de que éstos no contaran con ningún tipo de estudios.

4.3 Instrumento

Con el fin de analizar la dimensión social de los estudiantes universitarios que cursan estudios del ámbito educativo en Iberoamérica, se creó un cuestionario compuesto por 33 ítems distribuidos en cuatro

dimensiones: (a) datos sociodemográficos (edad, género onivel de estudios, en medidas categoriales); (b) datos académicos y satisfacción con la experiencia universitaria (estudios en curso, vía de acceso o satisfacción general, en ítems categoriales y escalares); (c) vida social y participación (situación residencial, situación laboral o modos de participación estudiantil, en ítems categoriales); y (d) ámbito motivacional (principalmente, los motivos para cursar sus estudios, en ítems escalares). Este instrumento fue validado y aporta un valor añadido gracias a su sensibilidad para ajustarse y recoger la amplia diversidad de los contextos iberoamericanos. La versión completa del cuestionario puede consultarse en Montané *et al.* (2019). El presente trabajo se centra en los resultados relativos a la dimensión de vida social y participación, y su relación con los datos sociodemográficos, para explicar en la mayor medida posible cómo participan los estudiantes de la muestra estudiada dentro de la institución universitaria.

4.4 Procedimiento

Las instituciones participantes en el proyecto TO-INN distribuyeron a sus estudiantes una versión online del cuestionario, creada a través de la plataforma *Survey Monkey®*, entre junio de 2018 y febrero de 2019. Antes de comenzar a cumplimentarlo, los participantes tenían que rellenar un formulario de consentimiento informado, en el que declaraban participar de forma voluntaria en el estudio, y mediante el cual el equipo investigador se comprometía a tratar la información aportada únicamente con fines de investigación, de acuerdo con la legislación internacional vigente en materia de protección de datos de carácter personal.

4.5 Análisis de datos

Los análisis estadísticos se realizaron mediante el software *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS, versión 22) para Windows, y consistieron en la obtención de indicadores descriptivos, como el análisis de frecuencias (en el caso de los datos categóricos) o el cálculo de medias en caso de los ítems escalares, mediante el procedimiento Frecuencias, Medias y Tablas de contingencia de este software. Los ítems relativos a los distintos modos de participación universitaria fueron dicotomizados (participa/no participa). Finalmente, para contrastar la existencia de diferencias significativas entre estos ítems de participación universitaria y las diversas variables sociodemográficas, se empleó el cálculo de X^2 (Chi cuadrado), con su correspondiente significación estadística.

5. Resultados

5.1 Participación de los estudiantes dentro de la institución universitaria

Del total de encuestados, el 51,9% indicó haber ejercido algún modo de participación estudiantil. No obstante, un análisis desglosado sugiere que el nivel de participación fue realmente bajo en todos los modos de participación evaluados en el estudio, con una media de los porcentajes absolutos del 8,55%. La tabla 1 resume qué modos de participación estudiantil habían ejercido aquellos estudiantes que indicaron haber participado de algún modo dentro de la institución. Cabe considerar este ítem es de opción múltiple, hecho por el cual los porcentajes que se presentan son independientes y no suman entre ellos el 100%. Por ello, se debe analizar la tendencia de la participación en términos absolutos.

Tabla 1. Modos de participación estudiantil dentro de la institución universitaria

Modos de participación estudiantil	Muestra participantes
Votar en las elecciones de representantes estudiantiles	2709 (19,4%)
Grupos artísticos o de deporte	2317 (16,6%)
Manifestaciones, huelgas...	1877 (13,5%)
Voluntariado (promovido por la Universidad)	1529 (11%)
Grupos de investigación o innovación	1303 (9,3%)
Asamblea y/o sindicato de estudiantes	813 (5,8%)
Delegado/a de curso	777 (5,6%)
Asociaciones estudiantiles	723 (5,2%)
Representante estudiantil en algún órgano de gobierno (o comisión) de la Facultad/Escuela Universitaria	422 (3%)
Representante estudiantil en algún órgano de gobierno (o comisión) general de la Universidad	383 (2,7%)
Otras (congresos, actividades culturales, becas,...)	261 (1,9%)

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a los motivos para participar en la gobernanza universitaria (tabla 2), se observó que los motivos más habituales fueron los de tipo utilitario para la persona, siendo el hecho de querer “desarrollarse a nivel personal y profesional” el motivo más frecuente, con un 49,9% de respuestas.

Tabla 2. Motivos para la participación universitaria

Motivo de participación	Muestra participantes
Desarrollarme a nivel personal y profesional	3271 (49,9%)
Sentirme útil y ayudar a los demás	676 (10,3%)
Colaborar en la mejora de la Universidad	616 (9,4%)
Sentirme parte de la Universidad	543 (8,3%)
Conocer y relacionarme con otras personas	535 (8,2%)
Tener mi propia voz en la en la organización de la Universidad	425 (6,5%)
Realizar actividades extraacadémicas con reconocimiento curricular	329 (5%)
Conocer de cerca el funcionamiento de la Universidad	156 (2,4%)

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, en cuanto al 48,1% de estudiantes que indicaron no haber participado de ningún modo, sus motivos para no hacerlo fueron, por orden: falta de tiempo (48%), falta de información (23,8%), falta de interés (13,6%), falta de oferta por parte de la universidad (10,8%) y llevar poco tiempo en la universidad (3,8%), entre otros.

5.2 Participación de los estudiantes en otros espacios asociativos fuera de la institución universitaria

El 55,9% de los participantes indicó que nunca había participado en actividades asociativas fuera de la institución universitaria. La tabla 3 resume en qué ámbitos se dio esa participación en los estudiantes que sí declararon haber participado en este ámbito. Cabe considerar, de nuevo, que el ítem era de opción múltiple, hecho por el cual los porcentajes son independientes y no suman entre ellos el 100%.

Tabla 3. Participación en actividades asociativas fuera de la institución universitaria

Actividad asociativa	Muestra participantes
Asociaciones o clubes deportivos	1699 (12,2%)
Organizaciones juveniles	1679 (12%)
ONG y asociaciones de voluntariado	1676 (12%)
Asociaciones culturales	1547 (11,1%)
Asociaciones o grupos religiosos	1486 (10,7%)
Partidos políticos	888 (6,4%)
Asociaciones de vecinos	416 (3%)
Sindicatos profesionales	283 (2%)

Fuente: elaboración propia.

5.3 Variables sociodemográficas y modos de participación estudiantil

A continuación, se presentan los resultados del análisis de la asociación entre la participación estudiantil y las variables sociodemográficas más relevantes: género, edad, diversidad funcional, pertenencia a comunidades indígenas, tener personas a su cargo y nivel formativo familiar.

En primer lugar, con relación al *género*, existen diferencias significativas en la mayoría de los modos de participación estudiantil (tabla 4), siendo los estudiantes masculinos los que tendieron a participar más en la mayoría de los ámbitos evaluados.

Tabla 4. Relación entre los modos de participación estudiantil y el género

Modos de participación estudiantil	Relación con el género	Mayor participación
Votar en las elecciones de representantes estudiantiles	$\chi^2=88,65$; $p<,005$	Género masculino
Grupos artísticos o de deporte	$\chi^2=29,05$; $p<,005$	Género masculino
Manifestaciones, huelgas...	$\chi^2=20,32$; $p<,005$	Género masculino
Voluntariado (promovido por la Universidad)	$\chi^2=4,76$; $p = ,031$	Género masculino
Grupos de investigación o innovación	<i>No significativa</i>	Similar
Asamblea y/o sindicato de estudiantes	<i>No significativa</i>	Similar
Delegado/a de curso	$\chi^2=135,54$; $p<,005$	Género masculino
Asociaciones estudiantiles	$\chi^2=24,19$; $p<,005$	Género masculino
Representante estudiantil en algún órgano de gobierno (o comisión) de la Facultad/Escuela Universitaria	$\chi^2=34,36$; $p<,005$	Género masculino
Representante estudiantil en algún órgano de gobierno (o comisión) general de la Universidad	<i>No significativa</i>	Similar

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la *edad*, su relación con los modos de participación estudiantil resultó estadísticamente significativa (tabla 5). En este sentido, se detectaron tres tendencias diferentes: (a) Las personas más jóvenes (menos de 23 años) manifestaron una mayor participación deportiva o artística; (b) Las personas más mayores (más de 30 años) se implicaron más con la representación política, ya sea en órganos de gobierno generales de la Universidad o de la propia Facultad, o bien a modo de delegados de curso, a la vez que con los grupos de investigación o innovación; y (c) Los estudiantes situados en la franja entre 23 y 30 años se implicaron más que sus compañeros a la

hora de votar en las elecciones de representantes estudiantiles, en la participación asamblearia o sindical, en las asociaciones de estudiantes, en la realización de manifestaciones y huelgas, y en la participación en acciones de voluntariado.

Tabla 5. Relación entre los modos de participación estudiantil y la edad.

Modos de participación estudiantil	Relación con la edad	Mayor participación
Votar en las elecciones de representantes estudiantiles	$X^2=95,71$; $p<,005$	Entre 23 y 30 años
Grupos artísticos o de deporte	$X^2=93,32$; $p<,005$	Menos de 23 años
Manifestaciones, huelgas...	$X^2=133,16$; $p<,005$	Entre 23 y 30 años
Voluntariado (promovido por la Universidad)	$X^2=102,28$; $p<,005$	Entre 23 y 30 años
Grupos de investigación o innovación	$X^2=85,59$; $p<,005$	Más de 30 años
Asamblea y/o sindicato de estudiantes	$X^2=42,45$; $p<,005$	Entre 23 y 30 años
Delegado/a de curso	$X^2=25,23$; $p<,005$	Más de 30 años
Asociaciones estudiantiles	$X^2=13,25$; $p<,005$	Entre 23 y 30 años
Representante estudiantil en algún órgano de gobierno (o comisión) de la Facultad/Escuela Universitaria	$X^2=38,07$; $p<,005$	Más de 30 años
Representante estudiantil en algún órgano de gobierno (o comisión) general de la Universidad	$X^2=85,59$; $p<,005$	Más de 30 años

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la *pertenencia a comunidades indígenas* (tabla 6), se observó que el hecho de pertenecer a este tipo de comunidades implica una menor participación política, ya sea a la hora de votar en las elecciones de representantes estudiantiles, o como representantes estudiantiles en órganos de gobierno generales de la Universidad, en asambleas o en sindicatos de estudiantes.

Al mismo tiempo, estos estudiantes acudieron menos a manifestaciones o huelgas y participan menos en acciones de voluntariado y en grupos de investigación o innovación. En el resto de los ámbitos de participación no se observaron diferencias estadísticamente significativas. Para profundizar en las características sociodemográficas y las condiciones de vida y estudio de los estudiantes de educación de origen indígena, vean nuestro artículo publicado en la RASE (Méndez *et al.*, 2019).

Tabla 6. Relación entre los modos de participación estudiantil y la pertenencia a comunidades indígenas.

Modos de participación estudiantil	Relación con la pertenencia a comunidades indígenas	Mayor participación
Votar en las elecciones de representantes estudiantiles	No significativa	Similar
Grupos artísticos o de deporte	No significativa	Similar
Manifestaciones, huelgas...	$X^2=94,75$; $p<,005$	Estudiantes sin origen indígena
Voluntariado (promovido por la Universidad)	$X^2=6,09$; $p<,005$	Estudiantes sin origen indígena
Grupos de investigación o innovación	$X^2 = 7,42$; $p < ,005$	Estudiantes sin origen indígena
Asamblea y/o sindicato de estudiantes	$X^2 = 57,22$; $p < ,005$	Estudiantes sin origen indígena
Delegado/a de curso	No significativa	Similar
Asociaciones estudiantiles	No significativa	Similar
Representante estudiantil en algún órgano de gobierno (o comisión) de la Facultad/Escuela Universitaria	No significativa	Similar
Representante estudiantil en algún órgano de gobierno (o comisión) general de la Universidad	$X^2 = 11,71$; $p < ,005$	Estudiantes sin origen indígena

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, los resultados obtenidos sugieren que el hecho de *tener personas a cargo* tiene una implicación directa en los modos de participación estudiantil (tabla 7), pues este colectivo participó menos a la hora de votar en las elecciones de representantes estudiantiles o como representantes estudiantiles en órganos de gobierno generales de su universidad, en asambleas o en sindicatos de estudiantes, a la vez que acudieron menos a manifestaciones o huelgas. Además, participaron en menor grado en acciones de voluntariado y en grupos artísticos o deportivos. El resto de los modos de participación no mostraron diferencias estadísticas significativas.

Tabla 7. Relación entre los modos de participación estudiantil y el hecho de tener personas a cargo

Modos de participación estudiantil	Relación con el hecho de tener persona a cargo	Mayor participación
Votar en las elecciones de representantes estudiantiles	$X^2=50,74$; $p<,005$	Estudiantes sin personas a cargo
Grupos artísticos o de deporte	$X^2=24,05$; $p<,005$	Estudiantes sin personas a cargo
Manifestaciones, huelgas...	$X^2=216,50$; $p<,005$	Estudiantes sin personas a cargo

Modos de participación estudiantil	Relación con el hecho de tener persona a cargo	Mayor participación
Voluntariado (promovido por la Universidad)	$X^2=15,44$; $p<,005$	Estudiantes sin personas a cargo
Grupos de investigación o innovación	<i>No significativa</i>	Similar
Asamblea y/o sindicato de estudiantes	$X^2=35,48$; $p<,005$	Estudiantes sin personas a cargo
Delegado/a de curso	<i>No significativa</i>	Similar
Asociaciones estudiantiles	<i>No significativa</i>	Similar
Representante estudiantil en algún órgano de gobierno (o comisión) de la Facultad/Escuela Universitaria	<i>No significativa</i>	Similar
Representante estudiantil en algún órgano de gobierno (o comisión) general de la Universidad	$X^2=4,88$; $p = ,021$	Estudiantes sin personas a cargo

Fuente: elaboración propia.

Además, los resultados obtenidos sugieren que el hecho de tener una discapacidad o situación de diversidad funcional reconocida condiciona los modos de participación de este colectivo (tabla 8), reduciéndola en la mayoría de los ámbitos; excepto en la representación en órganos de gobierno (o comisiones) generales de la universidad, donde indicaron una mayor participación en relación con el resto de los estudiantes encuestados.

Tabla 8. Relación entre los modos de participación estudiantil y la condición de diversidad funcional

Modos de participación estudiantil	Relación con la condición de discapacidad	Mayor participación
Votar en las elecciones de representantes estudiantiles	$X^2=79,44$; $p<,005$	Estudiantes sin discapacidad
Grupos artísticos o de deporte	$X^2=66,42$; $p<,005$	Estudiantes sin discapacidad
Manifestaciones, huelgas...	$X^2=54,52$; $p<,005$	Estudiantes sin discapacidad
Voluntariado (promovido por la Universidad)	$X^2=13,23$; $p<,005$	Estudiantes sin discapacidad
Grupos de investigación o innovación	$X^2=38,94$; $p<,005$	Estudiantes sin discapacidad
Asamblea y/o sindicato de estudiantes	$X^2=12,55$; $p<,005$	Estudiantes sin discapacidad
Delegado/a de curso	$X^2=17,84$; $p<,005$	Estudiantes sin discapacidad
Asociaciones estudiantiles	$X^2=5,43$; $p = ,022$	Estudiantes sin discapacidad
Representante estudiantil en algún órgano de gobierno (o comisión) de la Facultad/Escuela Universitaria	<i>No significativa</i>	Similar
Representante estudiantil en algún órgano de gobierno (o comisión) general de la Universidad	$X^2=490,12$; $p<,005$	Estudiantes con discapacidad

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, en relación con el nivel formativo familiar, se hallaron diferencias estadísticamente significativas, siendo los estudiantes que provienen de un entorno familiar con estudios superiores o con formación profesional normalmente los que más participaron en la vida universitaria. A continuación, se desglosan en dos tablas estos resultados en función del nivel formativo de la madre (tabla 9) y del padre (tabla 10).

Tabla 9. Relación entre los modos de participación estudiantil y el nivel formativo de la madre

Modos de participación estudiantil	Relación con la ocupación de la madre	Mayor participación
Votar en las elecciones de representantes estudiantiles	$X^2=27,64$; $p<,005$	Hijos de madres con formación profesional
Grupos artísticos o de deporte	<i>No significativa</i>	Similar
Manifestaciones, huelgas...	$X^2=62,22$; $p<,005$	Hijos de madres con formación profesional
Voluntariado (promovido por la Universidad)	$X^2=12,79$; $p = ,012$	Hijos de madres con estudios superiores
Grupos de investigación o innovación	<i>No significativa</i>	Similar
Asamblea y/o sindicato de estudiantes	$X^2=14,08$; $p = ,007$	Hijos de madres con formación profesional
Delegado/a de curso	$X^2=18,74$; $p<,005$	Hijos de madres con estudios superiores
Asociaciones estudiantiles	<i>No significativa</i>	Similar
Representante estudiantil en algún órgano de gobierno (o comisión) de la Facultad/Escuela Universitaria	$X^2=24,38$; $p<,005$	Hijos de madres con estudios superiores
Representante estudiantil en algún órgano de gobierno (o comisión) general de la Universidad	$X^2=47,77$; $p<,005$	Hijos de madres con formación profesional

Fuente: elaboración propia.

Tabla 10. Relación entre los modos de participación estudiantil y el nivel formativo del padre

Modos de participación estudiantil	Relación con la ocupación de la madre	Mayor participación
Votar en las elecciones de representantes estudiantiles	$X^2=21,85$; $p<,005$	Hijos de padres con formación profesional
Grupos artísticos o de deporte	$X^2 = 17,46$; $p < ,005$	Hijos de padres con formación profesional
Manifestaciones, huelgas...	$X^2 = 55,44$; $p < ,005$	Hijos de padres con formación profesional
Voluntariado (promovido por la Universidad)	<i>No significativa</i>	Similar
Grupos de investigación o innovación	<i>No significativa</i>	Similar
Asamblea y/o sindicato de estudiantes	$X^2 = 11,63$; $p < ,005$	Hijos de padres con formación profesional

Modos de participación estudiantil	Relación con la ocupación de la madre	Mayor participación
Delegado/a de curso	No significativa	Similar
Asociaciones estudiantiles	No significativa	Similar
Representante estudiantil en algún órgano de gobierno (o comisión) de la Facultad/Escuela Universitaria	$X^2=20,22$; $p<,005$	Hijos de padres con estudios superiores
Representante estudiantil en algún órgano de gobierno (o comisión) general de la Universidad	$X^2=36,47$; $p<,005$	Hijos de padres con estudios superiores

Fuente: elaboración propia.

6. Discusión

En primer lugar, aunque la cantidad de estudiantes que indicaron haber ejercido algún modo de participación fue elevada (51,9%), su análisis desglosado constata que la participación en general fue baja, ya que la media de los porcentajes absolutos fue del 8,55%. Además, fue especialmente baja en cuanto a la participación política: la forma representativa se situó en un nivel de participación alrededor del 3% y la asamblearia o sindical en el 5,2%. Los resultados obtenidos se encuentran en la línea de lo que reportan otros estudios sobre participación política de los estudiantes y gobernanza universitaria en otros contextos (Ariño y Llopís, 2011; Haustschild, 2015; Soler *et al.*, 2012). Por otro lado, resulta sorprendente el elevado porcentaje de participación en actividades reivindicativas (manifestaciones, huelgas, etc.) y de voluntariado (13,5% y 11%, respectivamente), siendo significativamente superior a la reportada en otros contextos como el europeo o norteamericano. Estos resultados se podrían relacionar con cuestiones socioculturales de la comunidad iberoamericana y con el fuerte desarrollo de la relación universidad-sociedad que se ha dado desde hace tiempo en las instituciones de Educación Superior iberoamericanas.

Al analizar los motivos alegados para no participar en la vida y gestión universitaria, estos hacen referencia a los principales elementos inhibidores señalados por la literatura previa: falta de tiempo (48%), de información (23,8%) y de interés (13,6%). Esto reafirma la necesidad de trabajar en el fomento de políticas universitarias de participación estudiantil que den respuesta a las tres premisas indicadas por Merhi (2011): motivación, (in)formación y utilidad percibida. A su vez, cabe atender a la falta de tiempo, pues, aunque no conocemos los motivos exactos, sí que existen indicadores que señalan las dificultades de compaginar la participación extracadémica con la académica, o de conciliarla con la vida laboral y personal. Por ejemplo, se

observó que los estudiantes con personas dependientes a su cargo participan en menor medida que los demás. En este sentido, es necesario pensar cómo adaptar la participación estudiantil para dar respuesta a las necesidades y condiciones específicas de estos colectivos.

Finalmente, en cuanto a la participación general del colectivo estudiantil, resulta oportuno señalar que la participación política en órganos de representación, tanto general como en las Facultades, es casi la mitad que la participación política de carácter asambleario o sindical, lo cual refleja la desafección por los modelos formales establecidos por la institución de representación y la búsqueda de espacios más propios y autorganizados. En este sentido, la participación asamblearia o sindical es superior. Estos datos están en consonancia con la desafección con el sistema por parte de los estudiantes, expresada por Trilla *et al.* (2011), o el bajo prestigio o valor desolar de los modos representativos de participación política, y la falta de identificación entre el estudiante representante y el estudiante representado, a la que alude Merhi (2011).

Además, los resultados obtenidos sugieren que en el contexto iberoamericano también hay una baja participación en actividades asociativas fuera de la institución universitaria, pues ninguno de los modos de participación superó en nuestro estudio el 12,2%. Promover la participación social fuera de la universidad podría contribuir a aumentar la participación estudiantil dentro de la institución universitaria, tal y como ya han apuntado algunos autores como Trilla *et al.* (2011).

Queda demostrado que la participación estudiantil es uno de los elementos de la vida universitaria que se encuentra fuertemente influenciado por las características sociodemográficas. En este sentido, existen algunos condicionantes que reducen de forma general la participación de los estudiantes: la pertenencia a comunidades indígenas, el hecho de tener personas a cargo o la condición de discapacidad o diversidad funcional. En estas tres situaciones, los estudiantes tienden a participar menos en la vida universitaria, excepto curiosamente en el caso de las personas con discapacidad, que tienden a participar más como 'representantes estudiantiles en algún órgano de gobierno (o comisión) de la Facultad/Escuela Universitaria' que el resto de los estudiantes. De este modo, igual que ocurre en el acceso a la universidad, la participación estudiantil tampoco cumple el *principio de equidad participativa* (Londres, 2007). Es decir, se produce una infrarrepresentación de ciertos colectivos en determinados modos de participación estudiantil, tanto respecto a la población universitaria, como de la población general.

La participación tampoco fue equitativa en nuestra muestra con relación al género, pues de forma generalizada, los estudiantes varones participaron más que sus compañeras. De cara al futuro, es importante indagar en los motivos de este fenómeno; para saber si responde a cuestiones estructurales o motivacionales. También se observaron unos niveles de participación desigual en función de la edad, pues precisamente el grupo de estudiantes menos numeroso, el de estudiantes maduros (más de 30 años), son los que más participaron de forma política tanto a modo de delegados, como mediante fórmulas representativas, lo que indica una mayor implicación con la gobernanza universitaria.

Finalmente, los resultados obtenidos aportan una visión renovada en cuanto a la relación entre la participación estudiantil y el nivel formativo familiar. A este respecto, se observó que el nivel formativo de la madre y del padre podrían tener una cierta influencia sobre los modos de participación en que se involucran los estudiantes universitarios. En este sentido, los estudiantes que provienen de un entorno familiar con estudios de formación profesional suelen participar más a nivel deportivo y reivindicativo, a la vez que en la participación política pasiva y asamblearia o sindical. En cambio, los estudiantes que provienen de un entorno familiar con estudios superiores suelen presentar un mayor nivel de participación como delegados de curso y en formas de participación política representativa que el resto de sus compañeros.

7. Conclusiones

La participación estudiantil dentro de la institución universitaria es baja en el contexto iberoamericano, igual que ocurre en otros contextos, aunque es ligeramente superior en cuanto a la participación en acciones reivindicativas y de voluntariado. En este sentido, la promoción de la participación estudiantil sigue siendo uno de los retos de la institución universitaria actual, especialmente si se pretende lograr una gobernanza universitaria basada en los principios de democracia, autonomía y participación. Solo así, el estudiante podrá convertirse realmente en un agente clave, tanto en la gestión como en el diseño de políticas universitarias.

Para ello, es fundamental trabajar en políticas de participación que den respuesta a las siguientes premisas: motivación, (in)formación y utilidad percibida, junto con modelos de participación que permitan su conciliación con la vida académica, la laboral y la personal. Otras de las medidas que podrían resultar oportunas para impulsar la participación estudiantil son: el reconocimiento de la participación a nivel curricular; la promoción de la cultura participativa a nivel social y en niveles educativos previos; la comu-

nicación de su utilidad en cuanto a la mejora institucional o al aprendizaje informal de competencias; o la elaboración de políticas universitarias que se ocupen de la dimensión social de la universidad.

Por otro lado, los resultados obtenidos constatan la existencia de diferencias significativas en los modos de participar de ciertos colectivos de estudiantes, como pueden ser los estudiantes mayores de 30 años, los estudiantes en situación de diversidad funcional, con personas dependientes a cargo o los estudiantes pertenecientes a comunidades indígenas. En general, pareciera que es necesario adaptar y repensar algunos modos de participación estudiantil para dar respuesta a las necesidades y condiciones específicas de algunos colectivos, del mismo modo que desde hace tiempo se habla de flexibilizar los espacios de aprendizaje para dichos colectivos.

Este estudio constituye una primera investigación sistemática y comparada con instituciones de distintos países del contexto iberoamericano sobre las condiciones de vida y de estudio de los estudiantes universitarios, concretamente del ámbito de las Ciencias de la Educación. Sin embargo, en cuanto a las limitaciones del estudio, cabe señalar la necesidad de explorar en mayor profundidad los motivos subyacentes a dichos modos de participación, mediante propuestas metodológicas mixtas o cualitativas. Además, es necesario no obviar la dificultad de elaborar conclusiones generales derivadas de un estudio de carácter comparativo como este, debido a la amplia diversidad sociopolítica de las instituciones participantes y de sus sistemas educativos. En definitiva, este estudio constituye un punto de partida para otras iniciativas orientadas a conocer con mayor profundidad quiénes y cómo son los estudiantes universitarios en el contexto iberoamericano, a la vez de sus modos de participación, para poder tomar decisiones de política universitaria; no sólo del ámbito de las Ciencias de la Educación, sino también en el resto de los ámbitos de conocimientos.

Bibliografía

- Antúñez, S. (2019). Hacia la mejora de la Gobernanza en las Instituciones de Educación Superior de Formación Docente. En S. Antúñez y A. Montané (Eds.), *Política y Gobernanza en las Instituciones de Educación Superior de Formación Docente*, pp. 5-21. Institut de Creativitat i Innovacions Educatives de la Universitat de València.
- Ariño, A. (2014). La dimensión social en la educación superior. *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 7(1), 17-41.
- Ariño, A. y Llopis, R. (2011). *¿Universidad sin clases? Condiciones de vida de los estudiantes universitarios en España (Eurostudent IV)*. Secretaría General Técnica, MECD.

- Brunner, J. J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, 355, 137-159.
- Ferrer, M. y Rodero, E. (2012). *La participación estudiantil en la UPF*. Universitat Pompeu Fabra. <https://bit.ly/2x6dxR0>
- Ganga-Contreras, F., Quiroz, J. y Fossatti, P. (2017). Análisis sincrónico de la gobernanza universitaria: una mirada teórica a los años sesenta y setenta. *Educação e Psiquisa*, 43(2), 553-568. <https://doi.org/10.1590/s1517-9702201608135289>
- Hautschild, K. (Ed.) (2015). *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe. EUROSTUDENT V, 2012-2015. Synopsis of Indicators*. W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG. <https://doi.org/10.3278/6001920bw>
- Kouba, K. (2017). Determinants of student participation in higher education governance: the case of student turnout in academics en ate elections in Czechia. *Higher Education*, 76(1), 67-84. <https://doi.org/10.1007/s10734-017-0194-1>
- Londres, Comunicado de (2007). *Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world*. <https://bit.ly/3abT192>
- Martínez, M. (2006). Formación para la ciudadanía y Educación Superior. *Revista Iberoamericana de Educación*, 42, 85-102.
- Martínez, M. y Payá, M. (Coords.) (2007). La formación de la ciudadanía en el Espacio Europeo de Educación Superior. En J. L. García Garrido (Ed.), *Formar ciudadanos europeos* (pp. 58-80). Academia Europea de Ciencias y Artes.
- Méndez, J., Montané, A., Llanes, J., Hervás, G., Calduch, I., Morales-Ulloa, R. y Muñoz, J. (2019). Características sociodemográficas y condiciones de vida y estudio de los estudiantes de Educación de origen indígena. La aproximación del proyecto TO-INN. *Revista de Sociología de la Educación*, 12(2), 139-156.
- Merhi, R. (2011). *Las claves de la participación estudiantil en la universidad española* [Comunicación en congreso]. Congreso Internacional Univest 2011, Girona, España.
- Michavila, F. y Parejo, J. L. (2008). Políticas de participación estudiantil en el Proceso de Bolonia. *Revista de Educación*, número extraordinario, 85-118.
- Montané, A., Llanes, J., Calduch, I., Hervás, G., Méndez, J. y Muñoz, J. (2019). Dimensión social y universidad. Diseño y aplicación de un instrumento para conocer a los estudiantes universitarios. En A. Bon y M. Pini (Eds.), *Cultura, Ciudadanía, Participación. Perspectivas de la Educación Inclusiva*, pp. 141-170. Pangea.
- OEI (2010). *Metas Educativas 2021: La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Organización de Estados Iberoamericanos: Madrid.
- ONU (2018). Resolución de la Asamblea General “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” A/RES/70/1 (25 de septiembre de 2015). <https://bit.ly/3cjw4ZW>
- Praga, Comunicado de (2001). *Hacia el Área de la Educación Superior Europea*. <https://bit.ly/2wbQaVy>
- Soler, P., Pallisera, M., Planas, A., Fullana, J. y Vilà, M. (2012). La participación de los estudiantes en la universidad: dificultades percibidas y propuestas de mejora. *Revista de Educación*, 358, 542-562.

- Trilla, J., Jover, G., Martínez, M. y Romañá, T. (2011). La participación de los estudiantes en el gobierno y la vida universitaria. *Encounters on Education*, 12, 93-111.
- UNESCO (1998). *Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción*. UNESCO. <https://bit.ly/2uCc2sH>
- UNESCO (2009). *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior 2009: La nueva dinámica de la Educación Superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo*. UNESCO. <https://bit.ly/2l1GM9x>
- UNESCO (2015). *Rethinking Education: Towards a global common good?* UNESCO.

Gobernanza de la educación superior: el papel de las ideas en las políticas

José Joaquín Brunner¹  

Julio Labraña¹  

Francisco Ganga²  

Emilio Rodríguez-Ponce²  

¹ Universidad Diego Portales (UDP); ² Universidad de Tarapacá (UTA), Chile

Resumen. En la investigación de la educación superior existe hoy un giro que resalta la importancia de las ideas en todas las dimensiones de la organización académica. El presente artículo propone un marco analítico para observar el rol de las ideas en la gobernanza de los sistemas de educación superior. Con este fin, indaga cómo se manifiesta el poder ideacional –esto es, el poder ejercido a través, sobre y en las ideas– en relación con las principales dimensiones de la gobernanza (regulaciones estatales, encuadramiento de las partes interesadas, autogobierno académico y gerencial, competencia y financiamiento). A continuación, se pone a prueba este marco para hacer un examen general de las principales tendencias de la gobernanza en la educación superior contemporánea. El artículo finaliza con un resumen y una reflexión general, basada en los análisis anteriores, sobre el papel de las ideas en la gobernanza.

Palabras clave: Educación superior; sistemas; gobernanza; ideas.

Governança do ensino superior: o papel das idéias na política

Resumo Atualmente existe na pesquisa do ensino superior uma tendência que resalta a importância das ideias em todas as dimensões da organização escolar. O presente artigo propõe um marco analítico para observar o papel das ideias na governança dos sistemas de ensino superior. Com este fim, questiona como o poder ideacional se manifesta, ou seja, o poder exercido através, sobre e nas ideias– com relação às principais dimensões da governança (regulamentações do Estado, enquadramento das partes interessadas, autogoverno acadêmico e gerencial, competência e financiamento). Posteriormente, o marco é posto à prova, fazendo um exame geral das principais tendências da governança no ensino superior contemporâneo. O artigo finaliza com um resumo e uma reflexão geral, baseada nas análises anteriores, sobre o papel das ideias na governança.

Palavras-chave: Ensino superior; sistemas; governança; idéias.

Higher education governance: the role of ideas in policy

Abstract. In the field of higher education research an ideational turn can be observed that underlines the importance of ideas in all dimensions of academic organization. This article seeks to present an analytical framework for describing and understanding the role of ideas in the governance of higher education. To this end, it explores how ideational power –power exercised through, over and in ideas– manifests itself in relation to the main dimensions of governance (state regulations, stakeholder framing, academic and managerial self-governance, competition and funding). This framework is then used to provide an overview of the trends in the governance of higher education. Our article concludes with a summary and a reflection, based on the analysis, on the role of ideas in governance.

Keywords: Higher education; systems; governance; ideas.

1. Introducción

Thus, governance is about actors and their interactions, and the ideas and instruments through which policy processes are coordinated.

G. Capano, M. Howlett y M. Ramesh, *Bringing Governments Back in: Governance and Governing in Comparative Policy Analysis*, 2015

Briefly defined, discursive institutionalism is an analytic framework concerned with the substantive content of ideas and the interactive processes of discourse and policy argumentation in institutional context. The ideas it elucidates may be developed through cognitive or normative arguments, come at different levels of generality, including policy, programs, and philosophy, and in different forms, such as narratives, frames, frames of reference, discursive fields of ideas, argumentative practices, storytelling, and collective memories, and change at different rates, either incrementally or in revolutionary shifts. The discursive interactions may involve policy actors in discourse coalitions, epistemic communities and advocacy coalitions engaged in a "coordinative" discourse of policy construction and/or political actors and the public engaged in a "communicative" discourse of deliberation, contestation, and legitimization of the policies (see Schmidt 2002a ch. 5, 2006 ch. 5, 2008, 2010a). The directional arrows of these discursive interactions may come not only from the top down through the influence of the ideas of supranational or national elites but also from the bottom up through the ideas and discourse of local, national, and/or international "civil society," social movement activists, or ordinary people.
V. A. Schmid, *Discursive Institutionalism: Scope, Dynamics, and Philosophical Underpinnings*, 2011

212

Se parte del supuesto, no siempre acogido en los análisis de la gobernanza de los sistemas de educación superior (ES), que esta última se compone no solo de un conjunto de aparatos, actores e instrumentos sino, además, incluye un componente de elementos subjetivos, de valor, orientaciones, ideologías, mentalidades. En efecto, la gobernanza no es una mecánica regida por la metáfora de la máquina; los actores no se hallan determinados por sus intereses y las posiciones que ocupan en el campo de poder de este sistema, ni los instrumentos de política se hallan limitados exclusivamente a sanciones e incentivos. Por el contrario, hay adicionalmente un componente –quizá el más importante– consistente en un plano de ideas, creencias, narraciones, discursos y su expresión en el plano de la comunicación y en las opiniones.

El presente artículo explora ese componente ideacional de la gobernanza de la ES. En concreto, indaga respecto de la forma en la que se manifiesta el poder ideacional (Carstensen y Schmidt, 2016) –esto es, el poder ejercido a través, sobre y en las ideas– en relación con las principales dimensiones de la gobernanza de los sistemas nacionales de ES al comenzar la tercera década del siglo XXI a través de la revisión de fuentes secundarias de información. Con este objetivo, se procedió a la recopilación, selección y análisis crítico de información (primordialmente libros y artículos académicos) (Tricco *et al.*, 2016).

Para alcanzar los fines trazados, el artículo está organizado en las siguientes secciones. En primer lugar, se discute el rol de las ideas en la investigación sobre gobernanza de la educación superior, distinguiendo entre

poder ideacional a través de ideas, sobre ideas y en ideas. A continuación, se propone comprender la gobernanza como un resultado de la combinación entre ideas y factores organizacionales en seis dimensiones: regulaciones estatales, enmarcamiento de partes interesadas, autogobierno académico y gerencial, competencia y financiamiento. En tercer lugar, sobre la base de los conceptos identificados en las secciones anteriores (poder ideacional y dimensiones organizacionales de la gobernanza), se propone un marco de análisis para el estudio de las ideas en la gobernanza y su reciente evolución. El artículo cierra con un breve resumen y futuras líneas de investigación en el área

2. Desarrollo

2.1 *El rol de las ideas en la investigación sobre gobernanza en la educación superior*

El poder expresado a través de las ideas, a veces identificando como una forma de *soft power*, es aquel ejercido típicamente en el nivel paradigmático de las políticas (su orientación más general) (Hall, 1993), como sucede con las ideas relativas a la deseabilidad de la coordinación pública del sistema por medio del Estado o a la coordinación de mercados que resulta de interacciones competitivas (Clark, 1986). Incluye, asimismo, el nivel instrumental de las políticas y sus calibraciones (Hall, 1993), donde importan los argumentos y sus contenidos cognitivos y normativos esgrimidos en favor de una u otra opción. En este ámbito existe por tanto una lucha de ideas a través de las cuales los actores movilizan discursivamente sus argumentos y forman coaliciones de *advocacy* (Weible y Sabatier, 2017; Weible *et al.*, 2019). En efecto, las ideas impulsadas en el campo político sirven para definir problemas y soluciones. Por una parte, por ejemplo, pueden subrayar la presencia de obstáculos para acceder a la ES, o de altas tasas de abandono, o una inadecuación entre habilidades enseñadas y demandadas por parte del mundo del trabajo. Por el lado de las soluciones pueden argumentar, por ejemplo, la funcionalidad de esquemas de becas y préstamos estudiantiles, o de programas especiales de retención durante los primeros años de estudio, o en favor de una continua revisión de los currículos con participación de los académicos, graduados y empleadores.

En la práctica hay una amplia oferta de ideas que son movilizadas como recursos en el campo de la acción política y de las decisiones en todos los niveles de la gobernanza. El **poder ideacional ejercido a través de las ideas** ha ido haciéndose cada vez más dependiente del conocimiento experto, la evidencia producida por la investigación y los estándares de actuación definidos por autoridades (Howlett y Mukherjee, 2017) como ciertos organismos internacionales expertos –léase, la OCDE, el Banco Mundial, la UNESCO– y

think tanks, organismos no gubernamentales de ideas y propuestas de política pública. Como consecuencia, las ideas viajan y se difunden hoy día a través de redes y circuitos globales desde el centro hacia la periferia (Stone, 2001), prestando fuerza a determinadas visiones y orientaciones de política en los planos nacional y local.

El **poder sobre las ideas** es aquel que, en lenguaje gramsciano, construye hegemonías; esto es, sirve para orientar y controlar el sentido de las ideas que deben regir en el ámbito de las decisiones de la gobernanza, produciendo y reproduciendo al efecto una ideología dominante (Howarth, 2010). No se trata, claro está, de un mero acto de destreza o astucia intelectual de expertos, sino de la imposición de ciertas ideas por sobre otras por contar ellas con respaldo intelectual sustantivo, además de institucional, político y económico. En este sentido, se trata de ideas con validez cognitiva y normativa –poder a través de las ideas– pero que además movilizan recursos no necesariamente ideacionales, como control de medios de comunicación, prestigio académico, circuitos internacionales de difusión, acceso a las elites de la gobernanza y sustento financiero, como remarca la teoría del institucionalismo discursivo (Carstensen y Schmidt, 2016). Un caso especialmente llamativo de poder sobre las ideas, particularmente relevante en el campo académico y el político, es la censura fáctica ejercido por “lo políticamente correcto” (Hughes, 2011) respecto de ideas y lenguajes, buscando excluir ciertas opiniones de la deliberación pública, y limitando de manera implícita la esfera de legitimidad discursiva.

Por último, el **poder en las ideas** es aquel que se manifiesta como creencias institucionalizadas o de sentido común dentro de un campo específico; algo que es percibido como “natural”, una doxa. O sea, una idea o cuerpo de ideas que operan como verdades aparentemente objetivas e indiscutibles, demarcando lo que puede y debe ser pensado y excluye, descalificando, las posibles alternativas. Es una manera de reducir o circunscribir lo posible por medio de ciertos supuestos o pre-juicios que operan como trasfondo de los procesos de debate en el espacio público. Según Carstensen y Schmidt (2016, p. 329), “este tipo de ideas operan a un nivel más profundo que aquellas ideas y que los programas políticos y permanecen frecuentemente inarticuladas como conocimiento de trasfondo”. Otra vertiente de poder en las ideas que suele destacarse es aquel que funciona a la manera de una *doxa*; esto es, un subentendido estructurante que permite rotular situaciones, ideas, políticas, gobiernos e ideologías los cuales –al así ser nombrados, y sin necesidad de una mayor elaboración argumentativa– quedan de inmediato estigmatizados. Se trata pues de un enunciado que pasa un juicio negativo sobre cualquier cosa, especialmente consideradas negativas, como ocurre con el uso del rótulo “neoliberalismo” (Rowlands y Rawolle, 2013). Por tanto, podría entenderse esta doxa a la manera de la noción althusseriana de ideología, entendida

como un sistema de representaciones [que], la mayor parte del tiempo, no tienen nada que ver con la “conciencia”: son frecuentemente imágenes, a veces conceptos, pero, sobre todo, se imponen como estructuras a la inmensa mayoría de los hombres, sin pasar por su “conciencia”. Son objetos culturales percibidos-aceptados-soportados que actúan funcionalmente sobre los hombres mediante un proceso que se les escapa (Althusser, 1967, p. 193).

2.2 Dimensiones de la gobernanza

En lo que sigue, intentamos poner en relación ese poder ideacional –en sus tres variantes– con el fenómeno de la gobernanza contemporánea de los sistemas de ES. En particular, exploramos cuales son las ideas de política pública en relación con las principales dimensiones de la gobernanza identificadas en la literatura que estudia su evolución (de Boer, Enders y Schimank, 2008; de Boer et al., 2017): regulaciones estatales, encuadramiento de las partes interesadas, autogobierno académico, autonomía de gestión, competencia y financiamiento. Explicamos brevemente cada una, teniendo como telón de fondo el Triángulo de Coordinación de Clark (1986) y la literatura sobre gobernanza de la ES desarrollada a partir de este abordaje (Lazzeretti y Tavoletti, 2006), también en América Latina (Brunner y Ganga, 2016; Ganga-Contreras, Pérez y Mansilla, 2018).

En primer lugar, las *regulaciones estatales* representan la modalidad tradicional y más importante de gobierno jerárquico por parte del Estado respecto de los modernos sistemas de ES (Ferlie, Musselin, Andresani, 2008). Es la acción de arriba hacia abajo, a cargo de cuerpos burocráticos, de tipo control y comando, que actúa mediante leyes y reglamentos, políticas y directivas gubernamentales y a través de agencias públicas. Prescriben conductas –más o menos detalladas– que las instituciones deben cumplir.

A continuación, el *enmarcamiento de partes interesadas* (*stakeholder guidance*) consiste en el papel atribuido por la gobernanza a las diferentes partes interesadas internas y externas dentro del gobierno de las organizaciones y a nivel del sistema (Jongbloed, Enders y Salerno, 2008). Aquí interesan dos preguntas: que partes internas y externas intervienen en el gobierno de las instituciones de ES y qué rol juegan diferentes partes externas en la gobernanza del sistema, sea que pertenezcan al sistema político, la sociedad civil (especialmente empresas y ONGs) o a la esfera internacional.

En tercer lugar, *autogobierno académico* se refiere a los roles que las comunidades de la profesión desempeñan al interior del sistema; en particular, su participación en el gobierno organizacional en los niveles de base (cátedras, departamentos, escuelas / carreras, institutos y centros), o sea,

formas de gobierno colegial (Veiga, Magalhães y Amaral, 2015) y, en general, a través de mecanismos de revisión por pares, en las decisiones relativas a la jerarquización de la carrera académica, el financiamiento de la investigación y las actividades de control y aseguramiento de la calidad. El rol de las “oligarquías académicas” ha ocupado históricamente un lugar destacado en la mayoría de los sistemas nacionales de ES (Clark, 1977; Ringer, 1990).

Cuarto, el *autogobierno gerencial* (*managerial self-governance*) se halla referido a la gestión interna de las instituciones universitarias en cuanto organizaciones (Krücken y Meier, 2006); en concreto, el grado de su penetración dentro de los varios aspectos de la autonomía institucional. Aquí entran en juego el liderazgo del rector y su equipo, la estructuración de los organismos de gestión en el nivel superior, intermedio y bajo de la organización. En particular, importan las funciones que cumplen y sus modalidades de ejecución, los niveles de profesionalización del personal y el clima gerencial en general.

En quinto lugar, la *competencia por recursos escasos* (dinero, personal y prestigio), entre y dentro de las universidades, es parte esencial de la gobernanza de los sistemas en la tradición de Clark; se desenvuelve en los mercados de la ES (Jongbloed, 2003) o bajo la forma de cuasi mercados (Marginson, 2013; Jungblut y Vukasovic, 2018). Esta dimensión de la gobernanza responde a preguntas como: ¿Qué lugar ocupan los mercados en la coordinación de los sistemas? ¿Cuánto condicionan el comportamiento de las instituciones? ¿Cómo se regula a estos mercados? Estas interrogantes crecientemente dominan la discusión sobre políticas públicas en el campo de la ES (Santiago *et al.*, 2008).

Finalmente, el *financiamiento de la ES* es un aspecto clave de la gobernanza de los sistemas, tal vez el que posee mayor presencia en la literatura comparada sobre políticas públicas en este sector (Broucker, De Wit y Leisyte, 2016; Zhang, Ning y Barnes, 2016). Reviste máxima importancia en cuanto define el vínculo de los sistemas nacionales y las instituciones con el Estado y la sociedad civil. Además, interesan las fuentes del financiamiento, tanto públicas, privadas e internacionales; el destino de los recursos públicos, si son las universidades o los estudiantes; los costos y la eficiencia de las actividades académicas; las modalidades de asignación y los mecanismos de transferencia; el control del uso de sus recursos y las distintas formas de *accountability*.

Los equilibrios establecidos por cada sistema nacional dentro y entre estas dimensiones –y su evolución por separado y en el conjunto– determinan las modalidades de la gobernanza en cada país. En otras palabras, es posible indagar y comparar diversos regímenes de gobernanza teniendo en

cuenta el comportamiento de cada una de estas dimensiones y el resultado de su interacción, a la manera como proceden De Boer, Enders y Schimanck (2008) y, de modo similar, Krüger *et al.* (2018) y Winckler *et al.*, (2018).

2.3 Marco de análisis para el análisis del rol de las ideas en la gobernanza

Sobre la base de los conceptos identificados en las secciones anteriores (esto es, poder ideacional y dimensiones de gobernanza), es posible construir ahora una cuadrícula que cruza ambos: el poder ideacional (columnas) y las dimensiones de gobernanza (filas). De allí resultan 18 celdas que sirven como base para un análisis de la gobernanza de los sistemas de ES. En cada celda se trata de mostrar cómo los diferentes tipos de ideas (o poder-ideas) articulan los discursos dominantes o en pugna dentro de la respectiva dimensión de gobernanza y las tendencias que pueden identificarse en cada caso a partir de la literatura comparada sobre sistemas y políticas de ES (Tabla 1).

Tabla 1. Marco para el análisis del rol de las ideas en la gobernanza

Dimensiones	Poder ideacional		
	A través de ideas	Sobre ideas	En ideas
Regulaciones estatales	1	2	3
Enmarcamiento de partes interesadas	4	5	6
Autogobierno académico	7	8	9
Autogobierno gerencial	10	11	12
Competencia	13	14	15
Financiamiento	16	17	18

Fuente: Elaboración propia.

2.4 Esfera de las regulaciones estatales

En la **celda 1**, donde el poder ideacional se manifiesta a través de las ideas relativas a la regulación estatal de la ES, existen dos consensos discursivos dominantes y aparentemente contradictorios que nacen del debate y de las prácticas de política pública durante los últimos veinte años. Por un lado, la necesidad de mantener a la ES como un espacio público regulado por el Estado (Task Force on Higher Education and Society, 2000) con el propósito de preservar su carácter de bien público, garantizar un acceso equitativo y asegurar la calidad de la provisión. Por otro lado, la necesidad de reconocer que alrededor del mundo la provisión de la ES se ha diferenciado, existiendo un evidente crecimiento de la provisión y el financiamiento mixtos (estatal y privado) (Levy, 2016), con varias combinaciones posibles entre lo estatal / privado según cual tiene mayor peso en cada uno de esos dos aspectos (Brunner, 2009; Marginson, 2018). Enseguida, se observa que aún allí donde

se conserva el predominio de la ES estatal, el Estado tiende a retirarse de la esfera de la provisión y administración directas de instituciones de ES para dar paso de esta manera a diversas formas de “conducción a la distancia” y de responsabilización de las instituciones por su propia gestión a cambio de la obligación de rendir cuenta ante la sociedad y la autoridad pública (Ferlie, Musselin y Andresani, 2008). Como resultado, no solamente aumenta la función de la competencia en el espacio público de la ES, como veremos más adelante, sino, además, la polémica de ideas en torno al valor público de la ES estatal frente a la privada (Broucker, De Wit y Verhoeven, 2018).

Luego, en relación con la **celda 2**, el control sobre las ideas de regulación de la ES ha avanzado primordialmente en dirección del llamado Estado regulador (Levi-Faur, 2010), del cual el Estado evaluativo es la expresión más utilizada (Neave, 2012, 2018). Representa un desplazamiento desde el Estado proveedor, administrador y planificador de la segunda mitad el siglo XX, hacia un Estado que controla a la distancia y lo hace fundamentalmente de cara a unos mercados que ocupan un espacio cada vez más amplio al interior del Triángulo de Coordinación de Clark (1986). Desde este punto de vista, esta idea representa un giro copernicano pues el Estado comienza a ser definido, en el ámbito de la ES, no como el centro del universo sino como una pieza, importante sin duda, pero dentro de una triada donde interactúa limitado por los mercados –dotados de sus propias libertades (Jongbloed, 2003; Jungblut y Vukasovic, 2018)– y por las instituciones (su autonomía) (Maassen, Gornitzka y Fumasoli, 2017). En este esquema la gobernanza no es más Estado-céntrica pero tampoco resulta en un vaciamiento del Estado. ¿Cuáles ideas son entonces las controladoras del diseño y la imposición de regulaciones? ¿Es un Estado híbrido, según sostienen Capano y Pritoni (2019), el que emerge en el horizonte de este debate? ¿O se ha producido el retiro del Estado según anunciaba Rhodes (1996) al identificar una modalidad de gobernar sin gobierno? ¿Qué ideas de regulación predominan? ¿Aquellas de una mínima distancia respecto del control burocrático de las instituciones y máxima restricción de la autonomía de éstas o al revés?

El poder expresado directamente en ideas, correspondiente a la **celda 3**, juega en el ámbito de la ES a favor de la tradición estatal de organizar y regular la ES; descende directo del modelo napoleónico y del modelo humboldtiano (Rüegg, 2004; McClelland, 2019). En ambos modelos el Estado es la idea axial en torno a la cual se articula la ES; allí residiría además el principio rector subyacente de la auténtica “idea de universidad”. Ésta es la ideología de fondo, el sentido común tácito, la gramática, si se quiere, del orden académico y su gobernanza. Está inscrita en el frontis de la idea moderna de universidad como un mandato de lo público. Luego, se espera que las regulaciones estatales preserven dicho espacio público, que sería el hábitat “natural” de la universidad; un bien no-de-mercado provisto por

instituciones del sector estatal (Marginson, 2018). El hecho, sin embargo, es que esa ideología profunda está siendo erosionada desde todos lados por el avance del capitalismo académico (Slaughter y Leslie, 1997; Slaughter y Rhoades, 2004); como resultado, emerge un nuevo concepto de lo público, menos puro, más mezclado con dinámicas privadas, con ideas de *management* eficaz y eficiente, y con competencia por recursos de todo tipo. Puede decirse, entonces, que estamos en presencia –en los hechos y también parcialmente en el plano de las ideas– de una transformación profunda de la noción de lo público y, con ella, además del sentido que adquieren las regulaciones estatales en este contexto.

2.5 Esfera del encuadramiento de la acción de partes interesadas

Como puede colegirse de la **celda 4**, las partes interesadas en la gobernanza de la ES son múltiples, pudiendo distinguirse entre partes interesadas internas –i.e., actores organizacionales como personal académico y técnico según su jerarquía y grados, estudiantes, funcionarios y personal directivo y de gobierno de las organizaciones– y partes interesadas externas en un amplio abanico de autoridades, agencias e instancias públicas a nivel estatal (nacional, regional y local), de la administración centralizada y descentralizada; variados organismos de la sociedad civil; gremios empresariales y sindicatos; colegios profesionales; ONGs; medios de comunicación; organismos políticos-técnicos especializados de carácter internacional, etc. (Fernández, Vásquez y Corredoira, 2007; Jongbloed, Enders y Salerno, 2008; Ganga-Contreras, Quiroz y Fossatti, 2016; Brunner y Ganga, 2016). Cada parte busca proyectar su poder e intereses a través de las ideas de manera de incidir legítimamente en la gobernanza del sistema; en primer lugar desde el Estado, el gobierno de la nación y de las agencias especializadas encargadas del aseguramiento de la calidad, la supervisión financiera y la contraloría legal. Y, enseguida, las partes internas, en primera línea los directivos de las organizaciones, su personal académico, gerencial y técnico y los estudiantes. En esta celda se despliega la lucha a través de las ideas, propuestas, normas, reglas y estándares para la gobernanza del sistema. Efectivamente, esta dimensión demarca un campo de poder en torno del sistema; es el lugar donde los actores compiten por influir sobre las orientaciones y decisiones del sistema y donde se articulan sus relaciones con el Estado y la sociedad; donde se determina la agenda de asuntos que deben ser tratados por las diferentes partes interesadas y se forman “coaliciones promotoras” (*advocacy coalitions*) (Weible y Sabatier, 2017; de Boer *et al.*, 2017) que disputan –también a través de ideas– hacia donde orientar la gobernanza (Brunner, 2015; Salazar y Leihy, 2013).

Quien ostenta el mayor peso en el ámbito del poder sobre las ideas en la dimensión del encuadramiento de partes interesadas se resuelve en la **celda 5**. En el campo de la ES lo ejercen habitualmente los actores de primera línea entre las partes interesadas internas y externas; es decir, internamente los directivos universitarios, las oligarquías académicas (Clark, 1977) y las agrupaciones de personal académico y, externamente, el gobierno, los actores ideológico-políticos, los medios de comunicación en su rol de selección y regulación de discursos y actores del tipo movimientos sociales y de protesta –como en la tradición latinoamericana ha sido el movimiento estudiantil (Vommaro, 2013)–, con capacidad de determinar la agenda del sector y generar corrientes de apoyo o rechazo dentro de la opinión pública. El caso del movimiento estudiantil resulta especialmente interesante, pues puede aparecer ya bien como parte externa (movimiento social o de protesta) o bien como parte interna (gremio organizado con incidencia al interior de la universidad y su gobierno). En el primer caso, cuando actúa como un actor político social fuera de la institución, puede llegar a ejercer una importante cuota de control sobre las ideas que configuran la agenda de problemas y soluciones, en la tradición de la reforma de Córdoba (Bustelo, 2018) y del reciente movimiento estudiantil chileno (Barriga, 2018).

220

En cuanto al poder investido en las ideas dentro de la dimensión de partes interesadas, observable en la **celda 6**, dos fenómenos destacan nítidamente. En primer lugar, el peso cultural específico de la ideología de los académicos basada en una antigua sedimentación de ideas y expresada en la noción clave de una “idea de universidad”, particularmente en la tradición del ideal humboldtiano (Brunner *et al.*, 2019a; Nybom, 2003) y la autoconciencia de constituir en la actualidad un segmento estratégico en la sociedad del conocimiento a través del control (monopólico) sobre la creación del capital humano avanzado y sobre la producción de conocimiento experto requerido para la administración del Estado y la gestión de la economía (Steinbicker, 2011). En segundo lugar, el peso atribuido –en el ámbito de la gobernanza del sistema y del gobierno y la vida interna de las organizaciones académicas– a la ideología neoliberal, entendida en el sentido expresado más arriba (Rowlands y Rawolle, 2013) y, en términos generales, como un modo de “conformar un Estado de acuerdo con las necesidades del mercado” (Wacquant, 2013). Efectivamente, el neoliberalismo –empleado así genéricamente para designar la causa de casi cualquier efecto negativo de las políticas públicas que se desee desacreditar– es, seguramente, un ejemplo inmejorable de poder en las ideas; ideas de trasfondo cristalizadas como una doxa disponible para ser utilizada contra los adversarios ideológicos, véase Wacquant (2010).

2.6 Esfera del autogobierno de las instituciones

En lo que respecta a la **celda 7**, desde su origen y a lo largo de los siglos, las universidades han disputado un espacio de autonomía y autogobierno frente a los poderes eclesiásticos, políticos y económicos (Le Goff, 2009). Estas instituciones han construido un discurso persuasivo –poder a través de las ideas– para justificar su pretensión de autonomía institucional basada en las libertades de enseñanza, investigación y aprendizaje que fundamentan el derecho al autogobierno corporativo. Según manifiesta el preámbulo de la *Carta Magna* de las universidades europeas de 1988:

La Universidad, en el seno de sociedades organizadas de forma diversa debido a las diferentes condiciones geográficas e históricas, es una institución autónoma que, de manera crítica, produce y transmite la cultura por medio de la investigación y la enseñanza. Para abrirse a las necesidades del mundo contemporáneo, debe lograr, en su esfuerzo de investigación y enseñanza, una independencia moral y científica de todo poder político y económico.

Y más adelante declara:

Siendo la libertad de investigación, de enseñanza y de formación el principio básico de la vida de las universidades, tanto los poderes públicos como las universidades, cada uno en sus respectivos ámbitos de competencia deben garantizar y promover el respeto a esta exigencia fundamental. Con el rechazo de la intolerancia y mediante el diálogo permanente, la universidad es un lugar de encuentro privilegiado entre profesores –que disponen de la capacidad de transmitir el saber y los medios para desarrollarlo a través de la investigación y de la innovación– y estudiantes –que tienen el derecho, la voluntad y la capacidad de enriquecerse con ello (Magna Charta Universitatum, 1988).

En estos párrafos se encuentran *in nuce* las ideas matrices del discurso fundante del autogobierno universitario, ideal en torno al cual se organizan –especialmente en las sociedades democráticas occidentales– la gobernanza de la ES y el de las organizaciones académicas con los agentes del Estado y con la sociedad civil.

La pugna en torno a los alcances del autogobierno, la autonomía y la libertad académica, representada en la **celda 8**, constituye el eje de las disputas de poder en torno a estas ideas y su consagración normativa. Habitualmente los fueros de las universidades –de larga data (Le Goff, 2009; Cobban, 2017)– se hallan contenidos en el texto de la constitución de los Estados democráticos o en leyes de rango superior. Y son objeto, por lo mismo, de una rica jurisprudencia emanada de los tribunales constitucionales y las cortes supremas de los países, además de estar incluidos en diversos

tratados internacionales (Zgaga, 2012). Por el contrario, como muestra *ad nauseam* la historia latinoamericana del siglo XX, cada vez que se produce una ruptura del régimen democrático para dar paso a dictaduras autoritarias civiles o militares, de derecha o izquierda, las universidades son intervenidas, se clausura su autonomía y el autogobierno de las instituciones, se restringe y pone bajo vigilancia la libertad académica y el poder ideacional es reemplazado directamente por la fuerza (Levy, 1981). En esas circunstancias, la gobernanza de los sistemas se reorganiza bajo el control directo del Estado y, en general, el poder de éste sobre las ideas se vuelve incontrarrestable.

En relación con la **celda 9**, a nivel internacional y también en América Latina, uno de los focos de mayor tensión en el campo de la ES tiene que ver contemporáneamente con el choque entre las ideas neoliberales y aquellas consagradas en las tradiciones discursivas de la libertad académica, la autonomía institucional y el autogobierno (Marginson, 2009). Si históricamente la amenaza para el poder comunicado a través de esas ideas –anclado en la cultura universitaria– provenía del poder expansivo del Leviatán, incluso filantrópico, hoy se percibe que una amenaza similar proviene de las políticas de privatización encaminadas a reconfigurar su funcionamiento en función del mercado (Olssen y Peters, 2005). ¿Qué efectos provoca este último sobre la libertad de enseñanza frente a estudiantes concebidos como clientes, sobre la autonomía institucional de organizaciones cada vez más dependientes de recursos provistos por la mercantilización y comercialización de sus funciones, y sobre el autogobierno puesto ahora al servicio de mercados autorregulados que expanden su propia esfera hacia las instituciones de la cultura? (Newman, Couturier y Scurry, 2010). Nos encontramos en territorio conocido para la literatura especializada: la transformación que experimentan las universidades –su propia autocomprensión–, incluso bajo la presión de los mercados –de instituciones, estudiantes, académicos, recursos y prestigio, entre otros– da lugar a un capitalismo académico bajamente regulado (Brunner *et al.*, 2019a, 2019b) y a un régimen capitalista de conocimiento y aprendizaje integrado crecientemente dentro de los movimientos de la economía (Slaughter y Rhoades, 2004).

222

2.7 Esfera del autogobierno gerencial

Uno de los efectos de esta transformación es el tránsito de la universidad desde el estatus de una institución (idea, tradición) dotada de legitimidad carismática a una organización (actor, burocracia) regida por una racionalidad de medios o instrumental (Krücken y Meier, 2006). En la **celda 10**, el poder a través de las ideas es ejercido, ante todo, mediante las ideologías del *management* y adopta la forma del *managerialismo* (Deem, 2017) y, en caso de las universidades estatales, alguna modalidad del *New*

Public Management (NPM) (Ferlie, Musselin y Andresani, 2009; Bleiklie, 2018). A nivel de la gobernanza de los sistemas de ES, presenciamos, por lo tanto, el tránsito desde una conducción sistémica encargada principalmente a universidades autogobernadas con base en la tradición colegial y los valores de la “oligarquías académicas” (Clark, 1977; Ringer, 1990), hacia un gobernanza crecientemente burocratizada y racionalizada, donde imperan los valores del gerencialismo y las modas administrativas tomadas en préstamos de la empresa privada (Birnbaum y Snowdon, 2003). La gobernanza sistémica adopta también las pautas y valores del NPM, buscando adaptar el Estado al paradigma de unas políticas que operan a la distancia, introducen competencia, se preocupan por la eficacia y la eficiencia y adoptan con este fin una batería de indicadores y mediciones y con ello, según algunos, una tecnología de la gubernamentalidad (Olssen, 2016).

Por lo mismo, el principal conflicto de ideas y por la hegemonía en esta esfera se ve representado en la **celda 11** y se articula en torno al ideario gerencialista, que apuesta a la modernización administrativa, la gestión profesional y el uso de instrumentos livianos de conducción y control organizacionales, todo lo cual es percibido, desde el lado de las universidades, como un avance de ideas neoliberales en contra de una declinante resistencia de la antigua ideología de la administración pública con sus valores de servicio, equidad y racionalidad de fines enmarcados en la idea del bienestar social y la noción de la ES como un bien público (Marginson, 2018). El poder ideacional ejercido sobre las ideas adquiere aquí, por consiguiente, una expresión de expansivo control burocrático-profesional al interior de las organizaciones académicas y sobre ellas. El predominio del gerencialismo sobre enfoques alternativos de gobernanza es subrayado por diversos autores, como Shepherd (2018) quien indica que “el managerialismo invade ahora la literatura de la ES de manera similar a como se dice ha invadido a las propias universidades”. Por su parte, Whitchurch y Gordon (2010) conciben el gerencialismo en el ámbito de la ES como un fenómeno caracterizado por los siguientes rasgos, que aquí interesa observar desde la perspectiva del poder ideacional y sirve también para introducir el posterior análisis del rol de las ideas en la esfera de la competencia (celdas 13 a 15) y del financiamiento (celdas 16 a 18):

- Una separación creciente entre trabajo académico y actividades de gestión.
- Incremento del control y regulación del trabajo académico de los gerentes.
- Desplazamiento de la autoridad desde los académicos hacia los gerentes y consiguiente debilitamiento del estatus de la profesión académica.
- Un *ethos* empresarial vinculado a la generación de recursos.

- Política gubernamental focalizada en la respuesta de las universidades a las necesidades socioeconómicas del país.
- Mayor orientación hacia los mercados con una intensificación de la competencia por recursos.

La anterior caracterización permite fácilmente entender cómo, a nivel de los actores internos del sistema, esto es, en la **celda 12**, se ha debido producir un complejo proceso de adaptación al nuevo entorno del *managerialismo*, que tan fuertemente choca con el *statu quo* ante la gobernanza tradicional, de carácter administrativo público y gobierno colegial de los académicos (Veiga, Magalhaes y Amaral, 2015), control autónomo de su trabajo, autoridad depositada en la profesión y los profesionales del saber, *ethos* de bien público, recursos institucionales provenientes casi exclusivamente del Estado, política gubernamental interesada ante todo en la formación de élites, acceso selectivo y orientación del sistema hacia la esfera pública garantizada por el subsidio fiscal. Si bien, estas últimas prácticas expresaban el poder de la concepción tradicional en las ideas del autogobierno universitario hasta el comienzo de la segunda mitad del siglo pasado, a partir de ese momento empiezan a ser reemplazadas por el poder de ideas gerencialistas que pugnan por definir un nuevo sentido común en la ES.

2.8 Esfera de la competencia

Sin duda, en las actuales circunstancias una de las manifestaciones más claras de poder ideacional obtenida a través de las ideas es aquella que sostiene la necesidad de la competencia como elemento crucial para la coordinación y el desarrollo descentralizado de los sistemas de ES, observable en la **celda 13**. Tanto así, que se ha llegado a decir que la competencia se ha convertido en una verdadera idea fetiche: “A nivel mundial las universidades se hallan atrapadas por el fetiche de la competencia” (Naidoo, 2016), frase con que abre el editorial de un número especial del *British Journal of Sociology of Education*, dedicado a este fenómeno.

A ratos podría pensarse que la competencia es un fenómeno novísimo en la ES, ligado a la mercadización de los sistemas y al ciclo de las políticas neoliberales. No obstante, la competencia por estudiantes, académicos, estatus y por recursos e insumos de diverso tipo, ha acompañado a las instituciones universitarias desde el comienzo de su historia (Pietsch, 2016), como reconoce la propia Naidoo (2018). Asimismo, es aceptado que la competencia adquiere fuerza incluso en sistemas estales puros, como en la Alemania del siglo XIX (Ben-David y Zloczower, 1962) y, en la actualidad (Hüther y Krücken, 2018), en los países nórdicos al iniciarse el siglo XXI (Rinne, 2016) y en Europa en general (Pucciarelli y Kaplan, 2016). Además, la competencia

ha estado presente desde el comienzo, con relativa intensidad, al interior de las comunidades disciplinarias, donde la carrera entre científicos individuales o grupos de ellos por publicar y obtener reconocimiento y reputación en su campo de especialidad, juegan un rol decisivo (Bucchi, 2014) y donde, con el advenimiento de la *big science*, la competencia entre instituciones por recursos es progresivamente más visible en diversos países (Mohrman, Ma y Baker, 2008).

En consecuencia, según previene Musselin, no debe confundirse la competencia como un fenómeno que proviene exclusivamente de los mercados de la ES, ni puede ignorarse que los propios gobiernos utilizan esquemas competitivos (cuasi mercados) así como incentivos para asignar recursos a las universidades, incluso estatales, para fomentar comportamientos de mayor eficiencia. Más aún, según muestra esta autora, la competencia no es fundamentalmente guerra de precios ni una carrera por señalizaciones, sino que en el ámbito de la ES es competencia por calidad (Musselin, 2018). De modo que, al lado de las figuras del Estado regulador, evaluativo, intervencionista, desregulado o acelerador de mercados (Mok, 2005) y de aquel que se subordina a los mercados (Estado neoliberal), existe también el Estado hacedor de mercados y facilitador de la competencia (Robertson y Komljenovic, 2016). En esta celda, en suma, el poder ideacional no pareciera haberse inclinado definitivamente aún hacia uno u otro lado.

225

En lo relativo al poder de control sobre la idea de competencia, se libra en la **celda 14** una batalla (de ideas) entre dos frentes ya conocidos. Por un lado, una coalición que aboga, como acabamos de ver, por la eliminación o reducción al máximo de la competencia como modo de coordinación de la ES y como paradigma e instrumento de políticas en este sector, bajo la justificación genérica de que ella forma parte de la caja neoliberal de herramientas y sus efectos serían por ende lesivos para la estabilidad del sistema, su calidad y para el interés de los actores internos. Del lado opuesto, una coalición que favorece la competencia en diversos ámbitos del sistema, como un modo no centralizado ni excluyente de coordinación, aplicada con los necesarios resguardos, y asimismo su uso como instrumento de políticas, precisamente para estimular el mejoramiento de la calidad, una mayor capacidad de adaptación al entorno, más efectividad en los desempeños organizacionales y eficiencia en el uso de medios y recursos. Según se sugirió anteriormente, en este tipo de celdas la batalla de ideas no se resuelve por el mérito de los argumentos o la evidencia disponible, es decir el poder expresado a través de las ideas, pues es un contexto donde además importan elementos no-discursivos como recursos políticos, comunicacionales y económicos de las coaliciones de causa enfrentadas, su status y prestigio, estrategias desplegadas y respaldo internacional de las ideas que cada una promueve, defiende y busca imponer.

Es probable que, en el caso latinoamericano, con diferentes matices nacionales, la balanza del poder ideacional —en la **celda 15**— tienda a inclinarse hacia el lado de las posturas anti-competencia que encuentran un sólido trasfondo ideológico de tradiciones intelectuales y prejuicios contrarios en general a la idea de la “mano invisible” como medio para distribuir competitivamente oportunidades, especialmente en el campo de la educación. En efecto, la experiencia enseña que la competencia no corrige la acumulación previa de capitales, que además suele ser más aparente que real, que existen colusiones que la obstaculizan o anulan, y que adicionalmente hay demasiadas asimetrías de información que eliminan o distorsionan la elección entre competidores, vaciando de contenido el principio de la soberanía del estudiante, pieza clave para que la competencia actúe en favor de la calidad y elimine a los competidores de menor estatus, bajo desempeño o que estafan a los estudiantes (Van Vught, 2008; Dobbins y Knill, 2017). A esto se agrega otra serie de apreciaciones negativas respecto de los efectos de la competencia en el ámbito de las organizaciones académicas: conduciría a una constante inflación de costos por una suerte de “guerra armamentista” reflejada en la continua alza de los aranceles (Winston, 2000); generaría conductas deshonestas para vencer en la competencia; fomentaría el individualismo egoísta de las organizaciones y entre sus miembros; en condiciones de mercado llevaría a un gasto excesivo en *marketing*; obligaría a las instituciones a preocuparse de forma desmedida por los *rankings* en vez de atender a la calidad de los resultados; presiona a las organizaciones académicas para racionalizar sus métodos de gestión y enfatizar valores utilitarios de eficiencia y *value for money*, transformando las culturas colegiales de las universidades en culturas emprendedoras. En suma, el poder en las ideas ha decantado en esta celda hacia un juicio adverso respecto a la competencia, transformado su ausencia en la postura por defecto del sistema. La cuestión es que esa idea, a su turno, ha ido perdiendo respaldo en los procesos reales que experimentan las organizaciones y los sistemas. Como resultado, se provoca una verdadera disonancia cognitiva entre los actores más directamente comprometidos con la creencia anticompetitiva en el ámbito de la ES.

2.9 Esfera del financiamiento

Es seguramente en esta fila de celdas donde más intensamente se ha discutido durante las últimas décadas respecto de las necesidades presentes y futuras de la ES, como muestran sucesivos informes internacionales (Task Force on Higher Education and Society, 2000; Santiago *et al.*, 2008; Ferreyra *et al.*, 2017). En particular, en la **celda 16** el poder ideacional, expresado a través de nuevos paradigmas para el financiamiento de la ES (Johnston y Marcucci, 2010; Kivistö y Kohtamäki, 2015; Johnstone, 2016), ha provocado una importante transformación en la economía política de los sistemas, impulsando

ideas de gasto público vinculado a metas, performance y eficiencia interna y externa, esquemas competitivos de asignación, contratos de desempeño y, en general, una diversificación de fuentes de ingreso (Koryakina, 2018), incluyendo modalidades de costos compartidos (Johnstone, 2017), cobro de aranceles (Garritzmann, 2016), venta de servicios y productos de conocimiento (Miller *et al.*, 2018) y fomento de la filantropía privada (Srivastava y Baur, 2016). Si bien a nivel mundial el Estado mantiene la condición de financista principal de la ES, tanto en países desarrollados como en desarrollo, existe un neto avance de las modalidades mixtas de financiamiento, junto con una constante actividad por parte de las organizaciones académicas destinada a generar un excedente anual (Shattock, 2000; Williams, 2008) y una presión creciente sobre las instituciones –y de éstas sobre su personal– para producir ingresos monetarios, actuar con criterio emprendedor y cuidar la efectividad y eficiencia del gasto. Por tanto, puede decirse que en este caso ha habido un desplazamiento del poder ideacional desde un régimen de financiamiento predominantemente público hacia uno más acorde con las reglas de un capitalismo académico variegado (Jessop, 2016, 2017). Como resultado se observa una amplia difusión de la idea de universidad emprendedora (Clark, 1998; Rhoades y Stensaker, 2017) y se refuerzan las tendencias hacia el *managerialismo* en la gestión y la consolidación de las universidades como actores organizacionales competitivos. A su vez, la gobernanza se ve forzada a actuar cada vez más próxima a la economía política de los sistemas y a diseñar, mantener, guiar, revisar, acelerar o retardar el funcionamiento de mercados en el ámbito de la ES.

En el plano del poder sobre las ideas, correspondiente a la **celda 17**, puede observarse que mientras la crítica convencional mantiene una lucha frontal contra la denominada hegemonía neoliberal, ésta desde ya se halla en una fase declinante tras la crisis de los años 2008/2009 (Finn, 2018). A espaldas de esa crítica, demasiado genérica y unilateral como vimos, se consolidaron más bien regímenes mixtos de financiamiento y los gobiernos empiezan a experimentar con una caja más variada de herramientas, donde coexisten lado a lado instrumentos de política promercado y pro-regulación, de privatización, pero también de desprivatización de la provisión, de cobro de aranceles junto a medidas de desmercantilización. En vez de imponerse pues un dominio indiscutido de ideas neoliberales se ha entrado en una fase de mayor pragmatismo en la búsqueda de soluciones para diseñar estrategias de desarrollo sustentable de la ES. Al mismo tiempo, el espacio de políticas demarcado por esta celda es especialmente sensible a los paradigmas e ideas viajeros que recorren el mundo impulsados por organismos expertos (Labraña y Brunner, 2020). De hecho, un reciente análisis de políticas de financiamiento de la ES en países desarrollados (Zhang, Ning y Barnes, 2016) revisa numerosas propuestas que luego se trasladan desde el centro hacia la periferia (Labraña, Brunner y Álvarez, 2019). En suma, un estudio

documental detallado mostraría seguramente un cuadro bastante más matizado y mezclado de ideas e instrumentos para el financiamiento de la ES que los postulados por una ortodoxia puramente neoliberal-mercantilista o, su contrario, una ortodoxia puramente fiscal-centralizada y que postula el retorno al anterior Estado financista generoso y benevolente.

El mayor pragmatismo y equilibrio en el uso de ideas e instrumentos sin una adscripción teórica definida y excluyente refleja seguramente un momento de relativa fluidez y equilibrio de poderes ideacionales en el cuadro de la gobernanza financiera de la ES, expresado en la **celda 18**. Ya vimos que la pretendida hegemonía neoliberal no alcanzó a sedimentarse en una ideología de trasfondo ni creó un sentido común nuevo en estas materias. En tal sentido puede decirse que el poder investido en esas ideas se encuentra debilitado. Algo similar ocurre con las ideas estatistas (o de Estado financista exclusivo). En efecto, en tiempos anteriores, las ideas de trasfondo más poderosas en esta celda eran aquellas que justificaban, como un hecho natural y de sentido común, que correspondía al Estado financiar la educación superior en su integridad y que ésta debía ser accesible gratuitamente. Tal prejuicio dejó de tener respaldo en la realidad hace casi medio siglo en Chile y algo similar, aunque menos dramáticamente, ocurrió en otros países latinoamericanos y regiones del mundo. En este sentido cabe decir que la ortodoxia pública/gratuita ha cedido terreno, especialmente en la región latinoamericana. Esas ideas –que históricamente conformaron el sentido común de la población y las élites– han ido difuminándose. Al contrario, se observa ahora un avance –que se refleja en la literatura comparada– del principio de la necesaria diversificación de las fuentes de ingreso de las universidades, junto con la idea de que la asignación condicionada de recursos públicos debe mantenerse como factor principal del financiamiento de la ES (Jongbloed y Vossensteyn, 2016). De hecho, la fuente principal de recursos continúa siendo –en la mayoría de los casos nacionales, tanto en países desarrollados como en desarrollo– el presupuesto de la nación, recursos que se destinan a las instituciones, incluyendo la investigación, o a los estudiantes mediante becas y créditos subsidiados. Según señala un informe internacional reciente (Singh, 2014), hay una tendencia a nivel mundial al incremento de los costos universitarios, lo que impone a las instituciones diversificar las fuentes de ingreso, no pudiendo depender exclusivamente de contribuciones gubernamentales. Al mismo tiempo, señala que los Estados deberían mantener e incrementar en lo posible el financiamiento de los sistemas, atendiendo a los esquemas de economía política propios de cada país. Tal es, en suma, el estado de equilibrio de un poder ideacional que ya no está en condiciones, en este punto, de proporcionar un fondo común de ideas que sean aceptadas como válidas y verdaderas por todos. Al contrario, este poder exhibe hoy en día opiniones divididas, mientras en la práctica las políticas buscan armonizar preferencias diversas, responder a presiones de

costo, ajustarse al ciclo económico y proyectar a mediano plazo un horizonte de sustento financiero que, por ahora, aparece incierto a nivel mundial y en los países latinoamericanos sin excepción.

3. Conclusión

La literatura sobre gobernanza de los sistemas de ES, si bien insiste en el carácter multi-niveles y multi-aspectos de sus abordajes (Chou *et al.*, 2017) es, sin embargo, relativamente escueta en el tratamiento de los aspectos ideacionales. Efectivamente, el énfasis en lo “multi” está puesto habitualmente en aspectos organizacionales, de coordinación entre actores diversos y la variedad de asuntos objeto de las políticas. Al contrario, el aspecto ideacional se halla frecuentemente ausente o, si aparece, es bajo la forma de paradigmas ideológicos muy generales –como el del neoliberalismo o la socialdemocracia– o bien en referencia a asuntos específicos como, por ejemplo, modalidades del financiamiento o el aseguramiento de la calidad de la ES.

La consigna de que “las ideas importan” no parece pues haber penetrado aún en el área de estudios de la gobernanza de los sistemas de ES con un grado de complejidad y sofisticación como el que postulan ciertos enfoques, como el del institucionalismo discursivo, resumido en el segundo epígrafe de este artículo. Es en ese espíritu –que exploramos aquí– una serie de procesos ideacionales actualmente presentes en la gobernanza de los sistemas de ES. Con este fin distinguimos tres nodos de dichos procesos –que Carstensen y Schmidt (2016) llaman poder **a través de, sobre y en** las ideas– y los aplicamos a seis diferentes dimensiones de la gobernanza de la ES –regulaciones, encuadramiento de partes interesadas, autogobierno, gestión organizacional, competencia y financiamiento– adoptadas y adaptadas de una línea de investigación que ha probado ser productiva en este campo de estudios (de Boer, Enders y Schimank; 2008; de Boer *et al.*, 2017). El cruce entre esos nodos y dimensiones arrojó una variedad de formas y procesos ideacionales de la gobernanza que presentamos en una cuadrícula. Las correspondientes celdas sirven para explorar la variedad de formas como se articula el poder ideacional en la gobernanza de la ES.

Resumidamente, este ejercicio muestra lo siguiente. *Primero*, según el orden de las columnas, en todas las dimensiones de la gobernanza –como podía anticiparse– existe una activa contraposición de ideas y posiciones discursivas que buscan imponerse argumentativamente en diferentes planos. Este terreno es propiamente el de la lucha ideológica, la contraposición de visiones de mundo y la pugna por orientar los procesos de la gobernanza. Es

el espacio de la deliberación político-técnica, de la formulación y proposición de programas y medidas, al cual concurren hacedores de políticas, pensadores y expertos, la academia, la burocracia directiva y *think tanks* que generan orientaciones y perspectivas de conducción de la gobernanza de los sistemas. La lucha de ideas como poder a través de la información, el conocimiento, la evidencia, los argumentos y relatos abre un importante espacio de influencia a las comunidades dedicadas sobretudo a la investigación académica en el campo de la ES. Como se ha hecho notar, una parte significativa de aquella investigación es *policy oriented* y en ocasiones sus resultados parecen moverse ambiguamente en una zona liminar entre la ciencia y la influencia, el juego de las disciplinas académicas y el de la política orientada hacia el poder (Teichler, 1996; Locke, 2009; Tight, 2019). Investigadores y practicantes reflexivos fusionan en su trayectoria académica la promoción de causas o la asesoría a los gobiernos, como en *El príncipe* de Maquiavelo (1993 [1513]); o bien, un mismo agente aparece desempeñando roles distintos en momentos sucesivos, siendo estas situaciones relativamente comunes entre investigadores de la gobernanza, quienes suelen actuar fungiendo como expertos, consultores, asesores, analistas estratégicos, diseñadores de política, integrantes de grupos de tarea en el gobierno, etc., sin una clara definición de roles.

Segundo, la disputa argumentativa se halla frecuentemente entremezclada con la lucha por el control hegemónico sobre las ideas, típico momento del dominio gramsciano en el plano cultural ideacional (Nahrath, 1999). Puesto en términos contemporáneos, este es el terreno donde se despliegan y compiten las coaliciones de *advocacy*, con su combinación de múltiples actores, coordinados entre sí por una perspectiva programática común donde concurren ideas y creencias específicas al asunto movilizado por la coalición, unos compromisos valorativos de base y unas creencias e ideas periféricas y secundarias. Por ejemplo, respecto de medidas técnicas para la implementación del objetivo promovido (Weible *et al.*, 2019). En este plano las ideas se organizan en partidos, movimientos, corrientes e instituciones. Elaboradas por intelectuales en sentido lato (analistas simbólicos), los medios de comunicación las ponen en circulación, junto con las redes sociales y los demás canales de la microfísica del poder ideacional. Dan lugar de esta manera a ideas dominantes, que movilizan poder sobre otras ideas, como se viene discutiendo largamente en el campo de la ES respecto del papel hegemónico de las ideas neoliberales (Tight, 2019). Dicha dominación puede adoptar variadas formas; de hecho, así sucede según muestra nuestro análisis: proporciona marcos de interpretación, crea sentidos comunes, establece unas doxas, aparece revestida de legitimidad y prestigio discursivo, se apoyan en vastas redes nacionales y globales de producción y circulación (Ball, 2017), cuentan con respaldo técnico y experto, penetra por todos lados el campo ideológico neutralizando o excluyendo alternativas, etcétera.

En el caso de la ES, este enfoque lleva a la noción de un neoliberalismo presente en todas partes; sin embargo, como muestra nuestro análisis del poder ideacional en cada una de las dimensiones de la gobernanza de la ES, el neoliberalismo no sirve como una teoría de todas las cosas (Rowlands y Rawolle, 2013); una suerte de ideología omnicomprensiva que domina la realidad y los discursos. Hay más variedad y complejidad en el campo de las políticas y los sistemas de ES que impiden reducir a una única explicación el conjunto total de los fenómenos.

Tercero, puede alegarse, contra la noción de hegemonía como dominio amplio en el plano ideacional, una versión más acotada y específica del poder investido en ciertas ideas o creencias que las personas y coaliciones de promoción de una causa sostienen en alguna de las dimensiones de la gobernanza como, por ejemplo, la preferencia absoluta por la gratuidad universal de la ES o la creencia de que en las dimensiones de la competencia y el financiamiento, las soluciones de mercado son siempre y en cualquiera circunstancia superiores a las soluciones de tipo control y comando jerárquicos. Este nivel ideacional básico, de trasfondo, donde el poder en las ideas actúa como doxa o ideología en sentido althusseriano (Althusser, 1967), una suerte de inconsciente ideológico o gramática profunda que organiza el razonamiento y la comunicación, suele efectivamente estar presente en los debates de política de la ES, pudiendo llegar incluso a bloquear la consideración de soluciones alternativas. La noción que más se acerca a esta interpretación de la doxa bourdieuana es la denominada “doxa narrativa” dentro de un campo específico, en este caso el de la ES, que incluye vocabularios, formatos narrativos, tópicos y componentes discursivos; si se quiere, una “estructura estructurante” que articula una particular comprensión de un asunto y de los debates en torno a él, otorgándole a esa comprensión un aire de naturalidad incuestionable y convirtiéndola en una suerte de filtro para evaluaciones y valoraciones (Fleetwood, 2016). Por ejemplo, el poder contenido en la idea de gratuidad de la ES se despliega en una determinada “doxa narrativa” que combina una interpelación ética, una identidad política progresista, una visión de sociedad justa, un dispositivo técnico, una idea de la ES como derecho social, una preferencia por el Estado y lo público, un modelo de bienestar, el señalamiento de un límite infranqueable para el mercado y un principio activo de descomodificación de la provisión. Ideas como ésta son poderosas pues en ellas se ven reflejados verdades, dogmas, creencias, ilusiones, sentimientos, tradiciones, esperanzas e intereses. Según establece el análisis de las diversas dimensiones de la gobernanza no es fácil encontrar hoy este tipo de creencias indubitadas, señal de que efectivamente hay un proceso de transformaciones en curso –en la gobernanza de los sistemas– de una magnitud tal como para que aun las creencias más estables y duraderas sean hoy día cuestionadas.

Agradecimientos

Texto elaborado en el marco y con el apoyo del Proyecto FONDECYT N° 1180746, “Sistema Universitario Chileno: Gobernanza del Capitalismo Académico y Calidad de las Instituciones”, 2018-2021.

Bibliografía

- Althusser, L. (1967). “Marxismo y Humanismo”. En *La revolución teórica de Marx*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ball, S. (2017). Laboring to Relate: Neoliberalism, Embodied Policy, and Network Dynamics, *Peabody Journal of Education*, 92(1), 29-41.
- Barriga, V. M. (2018). Movimientos sociales y consecuencias político institucionales. Del movimiento universitario 2011 a la Reforma en educación superior en Chile. *Persona y Sociedad*, 32(2), 46-68.
- Ben-David, J. y Zloczower, A. (1962). Universities and academic systems in modern societies. *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, 3(1), 45-84.
- Birnbaum, R. y Snowdon, K. (2003). Management fads in higher education. *The Canadian Journal of Higher Education*, 33(2).
- Bleiklie, I. (2018). *New public management or neoliberalism, higher education. Encyclopedia of international higher education systems and institutions*. Dordrecht, Netherlands: Springer.
- Broucker, B., de Wit, K. y Leisyte, L. (2016). Higher education reform: a systematic comparison of ten countries from a new public management perspective. En: R. M. O. Pritchard, A. Pausits y J. Williams (Eds.), *Positioning higher education institutions: from here to there* (pp. 19-39). Rotterdam/Boston/Taipei: Sense Publishers.
- Broucker, B., De Wit, K. y Verhoeven, J. C. (2018). Higher education for public value: taking the debate beyond New Public Management. *Higher Education Research & Development*, 37(2), 227-240.
- Brunner, J. J. (2009). *Educación superior en Chile: instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)*. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Brunner, J. J. (2015). Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: Un estado del arte. En: A. Bernasconi (Ed.), *La Educación Superior en Chile: Transformación, Desarrollo y Crisis* (pp. 21-107). Santiago, Chile: Universidad Católica de Chile.
- Brunner, J. J. y Ganga, F. A. (2016). Dinámicas de transformación en la educación superior latinoamericana: Desafíos para la gobernanza. *Opción*, 32(80), 12-35.
- Brunner, J. J., Labraña, J., Ganga, F. y Rodríguez Ponce, E. (2019b). Circulación y Recepción de la Teoría del “Academic Capitalism” en América Latina. *Education Policy Analysis Archives*, 27(79).
- Brunner, J. J., Labraña, J., Ganga, F. y Rodríguez-Ponce, E. (2019a). Idea moderna de universidad: de la torre de marfil al capitalismo académico. *Educación XXI*, 22(2), 119-140.

- Bucchi, M. (2014). Norms, competition and visibility in contemporary science: The legacy of Robert K. Merton. *Journal of Classical Sociology*, 15(3), 233–252.
- Bustelo, N. (2018). Un fantasma que recorrió América Latina A 100 años de la Reforma Universitaria. *Nueva Sociedad*, 275.
- Capano, G. y Pritoni, A. (2019). Varieties of hybrid systemic governance in European Higher Education. *Higher Education Quarterly*, 73(1), 10–28.
- Carstensen, M. y Schmidt, V. (2016). Power through, over and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism. *Journal of European Public Policy*, 23(3), 318–337.
- Chou, M-H., Jungblut, J., Ravinet, P. y Vukasovic, M. (2017). Higher education governance and policy: an introduction to multi-issue, multi-level and multi- actor dynamics. *Policy and Society*, 36(1), 1–15.
- Clark, B. R. (1977). *Academic power in Italy. Bureaucracy and oligarchy in a national university system*. Chicago: University of Chicago Press.
- Clark, B. R. (1986). *The higher education system: Academic organization in cross-national perspective*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- Clark, B. R. (1998). *Creating entrepreneurial universities: Organizational pathways of transformation. Issues in higher education*. Oxford/New York: Pergamon Press.
- Cobban, A. B. (2017). *The Medieval English Universities: Oxford and Cambridge to c. 1500*. London and New York: Routledge.
- de Boer, H., Enders, J. y Schimank, U. (2008). Introduction. En: N. C. Soguel y P. Jaccard (Eds.), *Governance and Performance of Education Systems* (pp. 35–54). Netherlands: Springer.
- de Boer, H., File, J., Huisman, J., Seeber, M., Vukasovic, M. y Westerheijden, D. F. (2017). Structural reforms in European higher education: Concluding reflections. En: H. de Boer, J. File, J. Huisman, M. Seeber, M. Vukasovic y D. Wsterheijden (Eds.), *Policy analysis of structural reforms in higher education* (pp. 269–287). Cham: Springer.
- Deem, R. (2017). New managerialism in higher education. En: *Encyclopedia of international higher education systems and institutions* (pp. 1–7). Dordrecht, Netherlands: Springer.
- Dobbins, M. y Knill, C. (2017). Higher education governance in France, Germany, and Italy: Change and variation in the impact of transnational soft governance. *Policy and Society*, 36(1), 67–88.
- Ferlie, E., Musselin, C. y Andresani, G. (2008). The steering of higher education systems: A public management perspective. *Higher education*, 56(325).
- Ferlie, E., Musselin, C., y Andresani, G. (2009). The governance of higher education systems: A public management perspective. En: C. Paradeise, E. Reale, I. Bleiklie y E. Ferlie, *University governance* (pp. 1–19): Dordrecht: Springer.
- Fernández, C., Vázquez, G. y Correidora, Q. (2007). La importancia de los stakeholders de la organización: un análisis empírico aplicado a la empleabilidad del alumnado de la universidad española. *Investigaciones europeas de dirección y economía de la empresa*, 13(2), 13–32.
- Ferreira, M.M., Avitabile, C., Botero Álvarez, J., Haimovich Paz, F. y Urzúa, S. (2017). *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

- Finn, M. (2018). The Never-Ending Crisis in British Higher Education. En: T. Geelan, M. González Hernando y P. Walsh (Eds.), *From Financial Crisis to Social Change* (pp. 33-51). Cham: Palgrave Macmillan.
- Fleetwood, J. (2016). Narrative habitus: Thinking through structure/agency in the narratives of offenders. *Crime, Media, Culture*, 12(2), 173-192.
- Ganga-Contreras, F., Quiroz, J. y Fossatti, P. (2016). Análisis sincrónico de la gobernanza universitaria: una mirada teórica a los años sesenta y setenta. *Educación y Pesquiza*, 42(3), 1-16.
- Ganga-Contreras, F., Pérez, A. y Mansilla, J. (2018). Paradigmas emergentes en la Gobernanza universitaria: una aproximación teórica. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 23(83), 123-136.
- Garritzmann, J. L. (2016). *The Political Economy of Higher Education Finance. The Politics of Tuition Fees and Subsidies in OECD Countries, 1945-2015*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, 25(3), 275-296.
- Howarth, D. (2010). Power, discourse, and policy: articulating a hegemony approach to critical policy studies. *Critical Policy Studies*, 3(3-4), 309-335.
- Howlett, M. y Mukherjee, I. (2017). Policy formulation: where knowledge meets power in the policy process. En: M. Howlett e I. Mukherjee (Eds.), *Handbook of policy formulation* (pp. 3-22). Cheltenham, UK and Northampton, US: Edward Elgar Publishing.
- Hughes, G. (2011). *Political correctness: a history of semantics and culture*. Nueva Jersey, UK: Wiley-Blackwell.
- Hüther, O. y Krücken, G. (2018). Recent Reforms in the German Higher Education System. En: *Higher Education in Germany—Recent Developments in an International Perspective* (pp. 9-37). Cham: Springer.
- Jessop, B. (2016). Putting higher education in its place in (East Asian) political economy. *Comparative education*, 52(1), 8-25.
- Jessop, B. (2017). Varieties of academic capitalism and entrepreneurial universities. *Higher Education*, 73(6), 853-870.
- Johnstone, B. (2016). *Financing American Higher Education in the 21st Century: What Can the United States Learn from Other Countries?* Virginia: National Commission on Financing 21st Century Higher Education.
- Johnstone, B. y Marcucci, P. (2010). *Financing Higher Education Worldwide: Who Pays? Who Should Pay?* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Johnstone, D. B. (2017). Cost-Sharing in Financing Higher Education. En: J. Shin y P. Teixeira (Eds.), *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions*. Dordrecht, Netherlands: Springer.
- Jongbloed, B. (2003). Marketisation in higher education, Clark's triangle and the essential ingredients of markets. *Higher Education Quarterly*, 57(2), 110-135.
- Jongbloed, B. y Vossensteyn, H. (2016). University funding and student funding: international comparisons. *Oxford Review of Economic Policy*, 32(4), 576-595.

- Jongbloed, B., Enders, J. y Salerno, C. (2008). Higher education and its communities: Interconnections, interdependencies and a research agenda. *Higher education*, 56(3), 303-324.
- Jungblut, J. y Vukasovic, M. (2018). Not all markets are created equal: re-conceptualizing market elements in higher education. *Higher Education*, 75(5), 855-870.
- Kivistö, J. y Kohtamäki, V. (2016). Does Performance-Based Funding Work? Reviewing the Impacts of Performance-Based Funding on Higher Education Institutions. In R.M.O. Pritchard, A. Pausits y J. Williams (Eds.), *Positioning Higher Education Institutions From Here to There* (pp. 215–226). Rotterdam: Sense Publishers.
- Koryakina, T. (2018). Revenue Diversification, Higher Education. En: J.C. Shin y P. Teixeira (Eds.), *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions*. Dordrecht, Netherlands: Springer.
- Krücken, G. y Meier, F. (2006). Turning the university into an organizational actor. En: G. S. Drori, J. W. Meyer y H. Hwang (Eds.), *Globalization and organization: World society and organizational change* (pp. 241-257). Oxford: Oxford University Press.
- Krüger, K., Parellada, M., Samoilovich, D. y Sursock, A. (2018). Introduction. En: K. Krüger, M. Parellada, D. Samoilovich y A. Sursock (Eds.), *Governance Reforms in European University Systems. The Case of Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal* (pp. 1-10). New York: Springer International Publishing.
- Labraña, J. y Brunner, J.J. (2020). Internacionalización en una cultura global: el caso chileno y la lógica de privatización en la educación superior. En: P. Birlé (Ed.), *Políticas comparadas de internacionalización de la educación superior en América Latina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Matanza y Ibero-Amerikanisches Institut.
- Labraña, J., Brunner, J. J. y Álvarez, J. (2019). Entre el centro cultural y la periferia organizacional: la educación superior en América Latina desde la teoría de sistemas-mundo de Wallerstein. *Estudios Públicos*, 156, 130-141.
- Lazzeretti, L. y Tavoletti, E. (2006). Governance shifts in higher education: A cross-national comparison. *European Educational Research Journal*, 5(1), 18-37.
- Le Goff, J. (2009). *Los intelectuales en la Edad Media*. Barcelona: Gedisa.
- Levi-Faur, D. (2010). Regulation & regulatory governance. *Jerusalem Papers in Regulation & Governance, Working Paper*, 1.
- Levy, D. (1981). Comparing authoritarian regimes in Latin America: Insights from higher education policy. *Comparative Politics*, 14(1), 31-52.
- Levy, D. (2016). Private Higher Education. En: J. Shin y P. Teixeira (Eds.), *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions*. Dordrecht, Netherlands: Springer.
- Locke, W. (2009). Reconnecting the Research–Policy–Practice Nexus in Higher Education: ‘Evidence-Based Policy’ in Practice in National and International Contexts. *Higher Education Policy*, 22(2), 119-140.
- Maassen, P., Gornitzka, Å. y Fumasoli, T. (2017). University reform and institutional autonomy: A framework for analysing the living autonomy. *Higher Education Quarterly*, 71(3), 239-250.
- Magna Charta Universitatum. (1988). *Magna Charta Universitatum*. Bolonia: Magna Charta. Disponible en: <https://bit.ly/2YHLQJV>
- Maquiavelo, N. (1992). *El príncipe* (1513), trad. de Francisco Javier Alcántara. Planeta, Madrid.

- Marginson, S. (2009). Hayekian neo-liberalism and academic freedom. *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, 1(1), 86-114.
- Marginson, S. (2013). The impossibility of capitalist markets in higher education. *Journal of Education Policy*, 28(3), 353-370.
- Marginson, S. (2018). Public/private in higher education: A synthesis of economic and political approaches. *Studies in Higher Education*, 43(2), 322-337.
- McClelland, C. (2019). The Emergence of Modern Higher Education: The German University and Its Influence. En: J. L. Rury y E. H. Tamura (Eds.), *Oxford Handbook of the History of Education* (pp. 275-288). Oxford: Oxford University Press.
- Miller, K., Alexander, A., Cunningham, J. A. y Albats, E. (2018). Entrepreneurial academics and academic entrepreneurs: a systematic literature review. *International Journal of Technology Management*, 77(1/2/3), 9-37.
- Mohrman, K., Ma, W. y Baker, D. (2008). The research university in transition: The emerging global model. *Higher Education Policy*, 21(1), 5-27.
- Mok, K. H. (2005). Globalization and educational restructuring: University merging and changing governance in China. *Higher Education*, 50(1), 57-88.
- Musselin, C. (2018). New forms of competition in higher education. *Socio-Economic Review*, 16(3), 657-683.
- Nahrath, S. (1999). The power of ideas in policy research: A critical assessment. En: D. Braun y A. Busch (Eds.), *Public policy and political ideas* (pp. 40-58). Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgard Publishing.
- Naidoo, R. (2016). The competition fetish in higher education: varieties, animators and consequences. *British Journal of Sociology of Education*, 37(1), 1-10.
- Naidoo, R. (2018). The competition fetish in higher education: Shamans, mind snares and consequences. *European Educational Research Journal*, 17(5), 605-620.
- Neave, G. (2012). *The Evaluative State, Institutional Autonomy and Re-engineering Higher Education in Western Europe: The Prince and his Pleasure*. Basingstoke/ New York: Palgrave.
- Neave, G. (2018). Evaluative state, nation-state: a last hurrah? *Revista Lusófona de Educação*, 38(38), 11-21.
- Newman, F., Couturier, L. y Scurry, J. (2010). *The future of higher education: Rhetoric, reality, and the risks of the market*. Nueva Jersey: John Wiley & Sons.
- Nybom, T. (2003). The Humboldt legacy: Reflections on the past, present, and future of the European university. *Higher Education Policy*, 16(2), 141-159.
- Olssen, M. (2016). Neoliberal competition in higher education today: Research, accountability and impact. *British Journal of Sociology of Education*, 37(1), 129-148.
- Olssen, M. y Peters, M.A. (2005). Neoliberalism, higher education and the knowledge economy: from the free market to knowledge capitalism. *Journal of Education Policy*, 20(3), 313-345.
- Pietsch, T. (2016). Between the local and the universal: academic worlds and the long history of the university. En: M-H. Chou, I. Kamola y T. Pietsch (Eds.), *The Transnational Politics of Higher Education: Contesting the Global / Transforming the Local* (pp. 21-42). London and New York: Routledge.

- Pucciarelli, F. y Kaplan, A. (2016). Competition and strategy in higher education: Managing complexity and uncertainty. *Business Horizons*, 59(3), 311-320.
- Rhoades, G. y Stensaker, B. (2017). Bringing Organisations and Systems Back Together: Extending Clark's Entrepreneurial University. *Higher Education Quarterly*, 71(2), 129-140.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, XLIV(4), 652-667.
- Ringer, F. K. (1990). *The decline of the German mandarins: The German academic community, 1890-1933*. Connecticut: Wesleyan University Press.
- Rinne, R. (2016). Changes in higher education policy and the Nordic model. En: T. Halvorsen y P. Vale (Eds.), *One World, Many Knowledges: Regional experiences and cross-regional links in higher education* (pp. 39-54). London: African Books Collective.
- Robertson, S. y Komljenovic, J. (2016). Non-state actors, and the advance of frontier higher education markets in the global south. *Oxford Review of Education*, 42(5), 594-611.
- Rowlands, J. y Rawolle, S. (2013). Neoliberalism is not a theory of everything: a Bourdieuan analysis of illuso in educational research. *Critical Studies in Education*, 54(3), 260-272.
- Rüegg, W. (Ed.). (2004). *A history of the university in Europe. Volume 3, universities in the nineteenth and early twentieth centuries (1800-1945)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salazar, J. M. y Leihy, P. S. (2013). El Manual Invisible: Tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980-2010). *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 21, 1-35.
- Santiago, P., Tremblay, K., Basri, E. y Arnal, E. (2008). Tertiary education for the knowledge society. Paris: OECD.
- Shattock, M. (2000). Strategic management in European universities in an age of increasing institutional self-reliance. *Tertiary Education and Management*, 6(2), 93-104.
- Shepherd, S. (2018) Managerialism: an ideal type. *Studies in Higher Education*, 43(9), 1668-1678.
- Singh, S. (2014). Global trends in higher education financing. *The Head Foundation (THF) Working Paper Series*, 8.
- Slaughter, S. y Leslie, L. L. (1997). *Academic capitalism: Politics, policies, and the entrepreneurial university*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Slaughter, S. y Rhoades, G. (2004). *Academic capitalism and the new economy: Markets, state, and higher education*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Srivastava, P. y Baur, L. (2016). New Global Philanthropy and Philanthropic Governance in Education in a Post-2015 World. En: K. Mundy, A. Green, B. Lingard and A. Verger (Eds.), *The Handbook of Global Education Policy* (pp. 433-448). New Jersey, USA: Wiley-Blackwell.
- Steinbicker, J. (2011). *Zur Theorie der Informationsgesellschaft: Ein Vergleich der Ansätze von Peter Drucker, Daniel Bell und Manuel Castells*. Wiesbaden: VS Verl.
- Stone, D. (2001). Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas. *Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation. Working paper*, 69(1).
- Task Force on Higher Education and Society (2000). *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*. Washington, DC: World Bank.

- Teichler, U. (1996). Comparative higher education: Potentials and limits. *Higher Education*, 32(4), 431-465.
- Tight, M. (2019). The neoliberal turn in higher education. *Higher Education Quarterly*, 73(3), 273-284.
- Tricco, A., Lillie, E., Zarin, W., O'Brien, K. Colquhoun, H., Kastner, M., Levac, D., Ng, C., Pearson, J., Wilson, Katherine, Kenny, M., Warren, R., Wilson, C., Stelfox, H. y Straus, S. (2016). A scoping review on the conduct and reporting of scoping reviews. *BMC Medical Research Methodology*, 16(15), 1-10
- Van Vught, F. (2008). Mission diversity and reputation in higher education. *Higher Education Policy*, 21(2), 151-174.
- Veiga A., Magalhães A. y Amaral A. (2015) From Collegial Governance to Boardism: Reconfiguring Governance in Higher Education. En: J. Huisman, H. de Boer, D. D. Dill y M. Souto-Otero (Eds.), *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance* (pp. 398-416). London: Palgrave Macmillan.
- Vommaro, P. (2013). Las relaciones entre juventudes y políticas en la América Latina contemporánea: Una aproximación desde los movimientos estudiantiles. *Revista Sociedad*, 32, 127-143.
- Wacquant, L. (2010). Crafting the Neoliberal State: Workfare, Prisonfare, and Social Insecurity. *Sociological Forum*, 25(2), 197-220.
- Wacquant, L. (2013). Constructing neoliberalism: opening salvo. *Nexus: Newsletter of The Australian Sociological Association*, 25(1).
- Weible, C. M. y Sabatier, P. A. (2017). A guide to the advocacy coalition framework. En: F. Fischer and G. Miller (Eds.), *Handbook of public policy analysis* (pp. 149-162). London and New York: Routledge.
- Weible, C. M., Ingold, K., Nohrstedt, D., Henry, A. D. y Jenkins-Smith, H. C. (2019). Sharpening Advocacy Coalitions. *Policy Studies Journal*.
- Whitchurch, C. y Gordon, G. (2010). Diversifying academic and professional identities in higher education: Some management challenges. *Tertiary Education and Management*, 16(2), 129-144.
- Williams, G. (2008). Finance and entrepreneurial activity in higher education in a knowledge society. En: M. Shattock (Ed.), *Entrepreneurialism in universities and the knowledge economy: Diversification and organizational change in European higher education* (pp. 9-32). Maidenhead: McGraw Hill, Society for Research into Higher Education and Open University Press.
- Winckler, G., Holm-Nielsen, L. B., Lindqvist, O. V., Abécassis, A., Noorda, S. J., Assunção, M. y Teixeira, P. (2018). National Reform Processes: Examples of Six European Countries. En: K. Krüger, M. Parellada, D. Samoilovich y A. Sursock, *Governance Reforms in European University Systems. The Case of Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal* (pp. 11-158). New York: Springer International Publishing.
- Winston, G. C. (2000). The positional arms race in higher education. *WPEHE Discussion Paper*, 54.
- Zgaga, P. (2012). Reconsidering university autonomy and governance: From academic freedom to institutional autonomy. En: H. Schuetze, W. Bruneau y G. Grosjean (Eds.), *University Governance and Reform. Policy, Fads, and Experience in International Perspective* (pp. 11-22). New York: Palgrave Macmillan.
- Zhang, Q., Ning, K. y Barnes, R. (2016). A Systematic Literature Review of Funding for Higher Education Institutions in Developed Countries. *Frontiers of Education in China*, 11(4), 519-542.