



PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE SISTEMAS EDUCATIVOS

Fundación Konrad Adenauer

**CLESE
Consortio Latinoamericano
para la Evaluación de
Sistemas Educativos**

Marzo 2005



CONSORCIO LATINOAMERICANO para la Evaluación de Sistemas Educativos

Documento de Presentación
del Sistema de Evaluación

Indicadores, procedimiento y contenidos

Buenos Aires
Marzo 2005

Contenidos

1. Presentación	
Acerca De Los Programas De Reforma	8
Metodología de Trabajo	10
Aplicación Del Dispositivo	11
2. Subsistema De Gobierno	15
2.1. Introducción	15
2.2. Definiendo los conceptos centrales	15
Las variables que nos interesan: Instituciones del gobierno educativo y actores	16
Instituciones: Qué son	17
Actores	17
El juego dentro del Poder Ejecutivo (intersectorial)	20
El juego de gobierno / coordinación dentro de la cartera nacional	21
El juego entre las jurisdicciones (articulación de niveles de gobierno)	21
El juego entre los poderes de gobierno (Ejecutivos y Congresos)	22
El juego entre actores gubernamentales y no gubernamentales (sindicatos, sociedad civil y organismos multilaterales de desarrollo)	23
3. Subsistema de Información y Evaluación de la calidad educativa	25
Introducción	25
Sobre la relevancia de los subsistemas de información y evaluación de la calidad educativa en la evaluación de un sistema educativo	25
Algunas tendencias y problemas en los subsistemas de información y evaluación en la región	26
Principales dimensiones a analizar y evaluar en los subsistemas de información y evaluación de la calidad educativa	29
4. Subsistema de Financiamiento Educativo	35
Introducción	35
Las preguntas previas	35
Gasto en educación	37
Financiamiento público de la educación	37
Recursos tributarios propios	38
Transferencias entre niveles de gobierno	39
Recursos no tributarios	40
Endeudamiento	41
Financiamiento privado de la educación	41

Cofinanciamiento de la educación pública mediante el pago de una cuota adicional	42
Cofinanciamiento de la educación pública mediante el pago de un adicional específico por algún servicio adicional	42
Gasto privado directo para alumnos en escuelas públicas	42
5. Subsistema de Currículum y Prácticas Pedagógicas	43
Introducción	43
Sistemas e instituciones	
Actores y sistema	44
Subsistema de currículo y prácticas pedagógicas	43
Estructura del subsistema	46
Actores	46
Modo de agrupación	48
-Institucionalidad	48
Flujos	48
Recursos	49
Modos de analizar los recursos del subsistema	50
Normas	51
Modos de analizar las normas del subsistema	52
6. Subsistema de Recursos Humanos	54
Introducción	54
Reclutamiento	55
Carrera docente y desarrollo profesional	57
Condiciones Laborales	60
Gestión de Recursos Humanos	63
7. Presentación de las Matrices de análisis y de la Grilla General	67
7.1. Matriz Subsistema de gobierno	67
Clave de análisis.	67
1. Análisis de la ideología y de los intereses de los actores	67
Actores	68
7.2. Matriz Subsistema de Información y Evaluación de la calidad educativa	73
Claves de análisis.	73
7.3. Matriz de análisis del Subsistema de información	74
7.4. Matriz de análisis del Subsistema de Evaluación de la calidad educativa	76
7.5. Matriz Subsistema de Financiamiento Educativo	79
Claves de análisis	79
Matriz de análisis	80
7.6. -Matriz Subsistema de Currículum y Prácticas Pedagógicas	86
Claves de análisis	87
Matriz de análisis	88

Recursos	88
7.7. Matriz Subsistema de Recursos Humanos	91
Claves de análisis	91
5.2- Matriz de análisis	92
7.8. Grilla General	97

Presentación

En el presente documento se detallan las líneas de acción y métodos de trabajo que se llevarán adelante para la puesta en marcha del dispositivo de Evaluación de los Sistemas Educativos.

En la primera parte se observa una presentación que nos ubica en el contexto de las políticas educativas de los países que serán evaluados y se traza una breve reseña histórica de las reformas llevadas adelante en la región así como algunas conclusiones a esas reformas y acciones realizadas.

Así mismo se incluye una descripción de “**qué es**” el Programa de Evaluación de los sistemas educativos y se adjunta un gráfico explicativo para una idea acabada del mismo.

En la segunda parte se desarrolla toda la explicación específica y técnica de lo que será la evaluación y el alcance que tendrá en cada uno de los países. Allí se describen cada una de las cinco dimensiones que serán evaluadas.

En la tercera y última parte del trabajo se exponen las Matrices de Análisis de la evaluación. Estos documentos serán utilizados por el equipo técnico del CEPP quien luego de sus misiones a los países y contando con toda la información relevada –en cada uno de los países- harán uso de dichas grillas para llegar a la elaboración final de la Herramienta de Gestión Política.

1. Introducción al Programa de Evaluación de los Sistemas Educativos

La década de los 90 se ha caracterizado por una dinámica importante en los sistemas educativos de la región. La mayoría de los países de Latinoamérica han puesto en marcha reformas educativas audaces y ambiciosas en materia de los cambios que se proponían.

Este hecho resulta significativo, pero mucho más lo es el aumento en la inversión educativa que realizaron los países y la prioridad que las reformas tuvieron en las agendas políticas de los gobiernos. En muchos casos, los programas formaron parte de las campañas de comunicación e incluso de las pujas electorales.

Otro elemento significativo estuvo dado por la notable homogeneidad entre los programas de reforma que se pusieron en marcha. Con un aparente consenso explícito o no, los programas encontraron enormes similitudes en el repertorio de reformas que se propusieron. Y eso se derivaba de objetivos comunes, que explicitaban los documentos de fundamentación. La mejora de la calidad y equidad educativa, aparecían como conceptos estelares de las transformaciones que se proponían.

La idea de la equidad, se presentaba como una novedad en la agenda educativa. Probablemente, su incorporación como objetivo de los sistemas educativos estaba asociada a los efectos de los programas socio-económicos aplicados, a la percepción de un crecimiento de las desigualdades, que se transformó en una demanda al sistema educativo, asumida por dicho sistema como tarea propia, a juzgar por los documentos de reforma.

En el caso de la calidad, dado que muchos de los países de la región se encontraban cumpliendo sus objetivos en materia de escolarización y ampliación de la cobertura, parecía lógico avanzar sobre la agenda cualitativa, proponiéndose mejoras en ese campo.

Aunque también, la incorporación de la idea de la mejora de los aprendizajes apareció vinculada con el concepto de *economía del conocimiento*, con el valor estratégico de los saberes como elemento de competitividad en la nueva economía, que presionaron la agenda educativa. La idea de mejora de la calidad educativa, aparecía en muchos discursos asociada a los potenciales estratégicos de las economías nacionales.

Lo cierto es que las reformas definieron una batería de programas que parecían ser los instrumentos para lograr estos objetivos fundamentales. Y en general, salvo casos excepcionales, los mismos se pusieron en marcha en forma simultánea con la idea de que ese esquema traducía el modelo de las reformas sistémicas.

Los contenidos de las reformas se centraron, con distinto énfasis según los países, en el cambio de los contenidos curriculares, la descentralización y federalización, la generación de programas compensatorios, la construcción de dispositivos de evaluación de la calidad, la generación o el mejoramiento de los sistemas de información y estadística, la creación de dispositivos articulados de actualización de los docentes, la capacitación de los directores de las escuelas, el cambio de los modelos de gestión institucional, la incorporación de tecnologías a las escuelas y el aumento en la provisión de recursos didácticos, entre otros. Más allá de que existieran otros cambios, los mencionados formaron parte de la mayoría de los programas de reforma que se han llevado adelante.

Acerca de los Programas de Reforma

Definir el sentido de la política o del cambio que deseamos implementar es una tarea sustantiva, pero apenas implica una declaración de intenciones. Es fundamental, no confundir las ideas que pretendemos instalar con una política. Una política reconoce la definición de componentes financieros, políticos e ideológicos. Traduce ideas en acciones que vinculan actores, relaciones, objetivos e intereses.

Las definiciones que tomemos acerca del *timing* de las acciones, la estrategia, las prioridades, la secuencia, los elementos sobre los que vamos a actuar, el modo de actuar sobre ellos, entre otros elementos, son centrales en cualquier política pública, en muchos casos, tanto como los contenidos sustantivos.

Si pensamos en las reformas educativas de los 90, veremos que las mismas hicieron una opción por algunos elementos constitutivos de la política educativa, priorizándolos sobre otros. Actuaron mucho más sobre los elementos ideológicos que sobre aquellos de carácter político y financiero. Definieron nuevos parámetros conceptuales y de valores, las ideas de la calidad y equidad educativa aparecieron en el discurso. Pero en muchos casos, resulta difícil comprender el modo en que esos objetivos se tradujeron en cambios en la organización del sistema. Pareciera más claro aquello que se quería lograr, que los dispositivos organizacionales buscados para hacerlo.

Un ejemplo claro de dichas reformas fue el de las descentralizaciones. Los objetivos de mejoramiento que se proponían incluían las reformas de la gestión, una mayor libertad para la toma de decisiones por parte de los actores y protagonistas del sistema a fin de lograr una estructura más horizontal y dejar de lado la histórica verticalidad con que se venían manejando las cosas.

En la mayoría de los casos, dichas reformas no fueron acompañadas de dispositivos que plasmaran esos objetivos de cambio en nuevos modelos de regulación, de financiamiento, de participación en la toma de decisiones, de responsabilidad del conjunto de los actores por los resultados.

En materia de políticas docentes, por ejemplo, se trabajó más sobre la formación y actualización que sobre la definición de un modelo de carrera que estableciera un nuevo eje organizador, nuevos incentivos y políticas de reforma. En ese contexto, la capacitación y los cambios en la formación inicial, siguen sin mostrar efectos claros sobre los resultados de aprendizaje de los alumnos. Resulta más llamativo lo ocurrido en el caso de los directores, donde la prédica ideológica invitaba al liderazgo, al protagonismo de la transformación institucional, a la conquista de grados de autonomía. Pero esa construcción discursiva no encontró correlato en grados de autonomía, en la transferencia de poder a estas figuras, o en regulaciones que facilitarían el cambio.

En términos de políticas de evaluación, se generaron sistemas nacionales de evaluación en casi todos los países de la región. Dichos sistemas evitaron trabajar sobre reformas, regulaciones u ordenamientos de los dispositivos ordinarios con los que contaba el sistema. En cambio, avanzaron sobre la generación de un sistema extraordinario, que utilizando evaluadores externos, equipos y procedimientos *ad hoc*, aplicaban cantidades de pruebas e informaban públicamente los resultados. Al momento, los sistemas de evaluación no parecen haber cumplido con el objetivo de instalar la cultura de la evaluación en las escuelas, y el tipo de dispositivo implementado no parece apropiado para tal objetivo.

En síntesis, estos ejemplos se han presentado con el objeto de establecer que las reformas no avanzaron sobre cambios en la estructura ordinaria de los sistemas, sino que se centraron en políticas extraordinarias respecto de su relación con la vida cotidiana del sistema, organizadas en el formato de programas. Optaron por la generación de mecanismos alternativos, evitando intervenir sobre las rutinas organizativas de los sistemas educativos.

En ese marco, las regulaciones, los modos de relación de los actores, las lógicas del financiamiento, los modos de acceso, permanencia y promoción en la formación docente, entre otros, no sufrieron modificaciones centrales.

Es posible buscar una explicación a tal tendencia en la idea vigente, a principios de los 90, de la ineficiencia del estado y su baja capacidad de acción. La idea del estado como una burocracia obturadora de procesos de modernización y cambio, llevó a buscar los modos de “pasar por encima” de las estructuras burocráticas y llegar directamente a las escuelas. La “programitis” invadió los ministerios de educación de la región, decenas de programas conformaban los planes de reforma.

En términos generales, los elementos políticos y financieros que resultan ordenadores de los sistemas no se han modificado en su esencia, es decir, en su lógica y en los valores de su implementación. Los cambios fundamentales aparecen fundamentalmente, en el discurso ideológico.

En este sentido, planteamos la idea de que es preciso un análisis de los elementos constitutivos y organizadores de los sistemas, en la búsqueda de una lógica común, de cierta articulación de los elementos ideológicos con los elementos políticos y los financieros. Es decir, se trata de establecer cuáles son los niveles de coherencia entre los parámetros organizadores de los sistemas, de modo que los actores puedan encontrar dentro de los sistemas los recursos para plasmar los objetivos propuestos.

Este análisis adopta una postura relativista en cuanto al contenido de los objetivos propuestos. En ese sentido, podemos decir que no se trata de evaluar los elementos ideológicos; el enfoque que se sostiene aquí puede aceptarlos provisionalmente, más allá de su contenido específico. Es decir, debemos dedicar el análisis a unos sistemas pensados para dar cuenta de unos objetivos determinados por las gestiones políticas. La posibilidad de evaluar la arquitectura institucional financiera, está condicionada entonces, a la compatibilidad y pertinencia con los objetivos que se han formulado.

No parece posible evaluar un sistema educativo en sus componentes estructurales, si no es a la luz de los objetivos que se pretende que el mismo cumpla. La evaluación, entonces, podrá definir la compatibilidad entre los objetivos y el aparato de políticas que se propone cumplirlos. No se trata de valorar las normas, prácticas y regulaciones planteadas, eso requeriría un proceso de evaluación de impacto.

Más aún, ni siquiera podríamos afirmar si la relación entre los objetivos planteados y sus modos de ser plasmados en el sistema es la más adecuada. Este dispositivo de evaluación, sólo podrá afirmar que existen instituciones cuyo cometido es el de cumplir con los mencionados objetivos, que dichas instituciones tienen vigencia y que su influencia sobre la vida cotidiana del sistema, va en la misma dirección que se postula en los objetivos planteados.

Así como hemos planteado el hecho de que los objetivos de política no son materia de evaluación, debemos referirnos a las propias tradiciones de los sistemas. Existen modos de operación propios, elementos históricos y culturales de los sistemas que deben ser considerados en un proceso de evaluación. No parece posible pensar en un dispositivo que tenga un alto grado de neutralidad respecto

del punto de partida del sistema: cualquier evaluación deberá considerar la tradición y las culturas propias del sistema.

El dispositivo deberá evaluar también, si esas instituciones conviven con otras que resultan contradictorias con los objetivos propuestos, o al menos que se presentan como distractores en la orientación del sistema, que dificultan la plasmación de las intenciones políticas. Un sistema en el que conviven dispositivos que estimulan la calidad, la equidad, el aumento de la escolarización, la selección de los mejores para su continuidad, entre otros objetivos, puede encontrar neutralizadas dichas direccionalidades de políticas en su superposición, en la falta de prioridades y en el propio desorden que generan en su funcionamiento.

Metodología de Trabajo

Este documento propone una síntesis de las definiciones y metodologías de la herramienta de evaluación del sistema educativo que es objeto del presente proyecto.

Entendemos por *sistema educativo* al conjunto de instituciones y actores (tanto individuales como colectivos) que participan de la transmisión de saberes y disposiciones certificados como públicamente relevantes.

El programa parte del supuesto de que resulta fundamental poner el acento en el análisis de los elementos estructurales de los sistemas para comprender su posibilidad de impacto sobre las políticas que se pretenden implementar. Desde ese supuesto, se propone evaluar la pertinencia de los sistemas con los objetivos de política propuestos en cada caso.

La idea de pensar a los sistemas mismos, como un elemento constitutivo de las estrategias de política, obliga a evaluarlos en función de las prácticas que promueven y las que intentan inhibir.

En este sentido, la herramienta de evaluación pretende plantear un análisis de los elementos constitutivos y organizadores del funcionamiento ordinario de los sistemas, en la búsqueda de una lógica común, de cierta sinergia, entre los elementos ideológicos, los políticos y los financieros. Es decir, cuáles son los niveles de coherencia entre los tres parámetros organizadores de los sistemas, de modo que, en un sentido muy general, el propio sistema protagonice el proceso de plasmación de los objetivos propuestos.

Se trata de construir una herramienta capaz de “leer” y analizar los valores e incentivos que la propia organización del sistema presenta, es decir, de qué modo su propia conformación tensiona sus objetivos.

Partimos de definiciones que enmarcan nuestro trabajo: la herramienta que estamos desarrollando es de evaluación de estructuras y no de políticas; la herramienta parte de los objetivos de la gestión pero no se limita a ellos; presume la existencia de ciertos objetivos y divide para el análisis al sistema educativo en subsistemas, cuyo estudio nos permite encontrar la pertinencia y el sentido del sistema al cual nos referimos.

Metodológicamente, se trata esencialmente de un abordaje estructural. Es decir, vamos a revisar el ordenamiento del sistema como tal, para comprender los modos en que el mismo condiciona las políticas educativas. A tal efecto, hemos adoptado la decisión de dividir al sistema en subsistemas que

aparezcan como sub-unidades con cierta autonomía pero fundamentalmente, con la capacidad de dar cuenta de los valores y lógicas del sistema.

Hemos obviado el análisis de impacto como metodología, incluso el trabajo de encuestas en el interior del sistema, porque hemos pensado el mismo como una herramienta para tomadores de decisiones. En tal sentido, no podemos hacer del sistema una “caja negra”, porque es sobre él, que los actores deberán intervenir.

Se han definido cinco subsistemas que aparecen como aquellos que tienen mayor capacidad de orientar y dirigir el sentido de las políticas. Los mismos no parecen exclusivos de los sistemas educativos, sino que podemos decir que son comunes a los sistemas públicos de mano de obra intensiva. Es decir, aquellos en los que el estado es el productor fundamental del servicio público que se presta, como son también los casos de salud o seguridad.

Los subsistemas elegidos son, a nuestro criterio, los que permiten caracterizar e influir en la orientación general del sistema educativo. Ellos son: 1) Gobierno, 2) Información y Evaluación de la calidad educativa, 3) Financiamiento Educativo, 4) Currículum y Prácticas Pedagógicas y 5) Recursos Humanos

En cada uno de los subsistemas vamos a poner el acento en las normas que los rigen o que se aplican sobre ellos; observaremos si en la práctica, esas reglas formales se cumplen, o si son reemplazadas por otras informales. También es importante indagar cuáles son los actores claves en cada uno de los componentes de los subsistemas y cuáles son los recursos, de todo tipo, con que se cuenta.

En síntesis, el dispositivo que se intenta construir se propone evaluar la arquitectura organizacional de los sistemas, en función de los objetivos que se persiguen. La decisión de trabajar en un dispositivo de estas características supone una valoración de los sistemas como una herramienta fundamental para la instalación de unos determinados objetivos.

Aplicación Del Dispositivo

A fin de llevar adelante el Proyecto de Evaluación de Sistemas Educativos de Latinoamérica, seis países han constituido el primer Consorcio Latinoamericano para la Evaluación de Sistemas Educativos de la región.

El CLESE está formado por Chile, Brasil, Argentina, Colombia, México y Costa Rica, cuyos vice Ministros serán la voz y los representantes de los sistemas educativos de dichos países. El CLESE ha sido creado especialmente para la evaluación de los sistemas educativos de la región y su base constitutiva radica en el compromiso asumido por cada uno de los vice Ministros.

El CLESE es representado por el coordinador técnico, el Lic. Gustavo F. Iaies, del Centro de Estudios de Políticas Públicas, centro que será encargado de la ejecución, desarrollo y presentación de informes y resultados del proyecto.

1. CARTA DE ACEPTACIÓN

Se firmará una carta de aceptación de la aplicación del dispositivo de Evaluación de Sistemas Educativos, entre el **Consortio Latinoamericano para la Evaluación de Sistemas Educativos (CLESE)** y el **Ministerio de Educación del país** donde se realizará la aplicación.

2.REQUISITOS

El Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP) seleccionará en consenso con las autoridades educativas del país, un Consultor, que trabajará junto al Viceministro de Educación del país en la recolección y selección de información, y en la implementación general del dispositivo.

3.INFORMACION PREVIA

El proceso se inicia con las siguientes tareas:

- Recabar la información, documentación y material en general, demandados por el dispositivo de evaluación y la que resulte posible, dentro de la prevista como información accesoria.
- Elaborar la Agenda, que contendrá entrevistas con actores que a nuestro entender son claves para el conocimiento de la lógica de cada subsistema en particular y del Sistema Educativo en general. Además también contendrá una serie de visitas a diversas instituciones.

4.AGENDA

Entrevistas

- Ministro de Educación y Viceministro de Educación
- Secretarios y Subsecretarios de Educación del Ministerio
- Directores de Areas de interés (Capacitación, Formación, Recursos Humanos, Currículum, Información y Evaluación, Financiamiento, etc.)
- Dirigentes gremiales docentes y no docentes
- Presidentes de las Comisiones de Educación del Parlamento
- Dirigentes de las Cámaras de Propietarios de Institutos de Enseñanza Privada
- Ex Ministros de Educación
- Asociaciones de Padres
- Instituciones Académicas y de investigación
- Funcionarios estatales/provinciales y municipales (en caso de que el sistema esté descentralizado)
- Supervisores, Directores y Docentes de diferentes niveles.

Visitas

- Institutos de Formación
- Escuelas de enseñanza básica.

Dicha tarea estará a cargo del Consultor contratado en el país donde se aplicará el dispositivo y el plazo de realización será de 45 (cuarenta y cinco) días.

5.PRESENCIA DEL EQUIPO EVALUADOR EN EL PAÍS

Luego, con un análisis de esa información ya realizado, se iniciará la etapa de visita de exploración y confrontación de datos al país donde se aplica el dispositivo.

El equipo habrá contado con la información con una anticipación mínima de 20 (veinte) días antes de partir. Al mismo tiempo deberá contar con la agenda de entrevistas y de visitas.

6. IMPLEMENTACIÓN

Una vez finalizada la visita del equipo, el Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP) realizará el análisis del conjunto de la información recabada. La misma será volcada en grillas de análisis que serán analizadas estableciendo primeras hipótesis del trabajo.

El equipo del CEPP realizará un segundo viaje al país donde se aplicará el dispositivo para confrontar los primeros datos y resultados con el Viceministro de Educación, con su gabinete y con los actores críticos que la autoridad educativa determine.

7.ENTREGA DE RESULTADOS

Los resultados se comunicarán a las autoridades del ministerio de Educación, del país donde se aplicó, y a aquellas otras personas que dichas autoridades consideren necesario que conozcan la evaluación efectuada.

El evento será un Taller de Trabajo donde además se presentarán un conjunto de recomendaciones.

8.CONTINUIDAD

El Equipo del CEPP elaborará un Manual Operativo y capacitará a las personas idóneas que determinen las autoridades educativas de cada país, a fin de poder seguir aplicando con cierta periodicidad el dispositivo para obtener datos comparables. El objetivo es que el dispositivo sea de aplicación permanente, tanto a nivel nacional como a nivel estadual

La idea de dispositivo permanente permitirá detectar las falencias del sistema educativo evaluado y a partir de esto se podrá diseñar políticas públicas que las corrijan o modifiquen, pero siempre desde una visión integral del sistema educativo.

Finalidad del dispositivo de evaluación de los sistemas educativos



2. Subsistema De Gobierno

Introducción

Este texto propone y explica un marco para el análisis del subsistema de gobierno de los sistemas educativos. Se divide en cuatro partes: la primera expone las definiciones de las que partimos, la segunda identifica las variables centrales en nuestro marco analítico, la tercera distingue las dimensiones principales del gobierno de los sistemas educativos, la cuarta integra los elementos del marco en una matriz que sirve como herramienta de evaluación del subsistema de gobierno educativo.

Definiendo los conceptos centrales

Estas definiciones explican el significado que le otorgamos a ciertas palabras clave en el contexto de este dispositivo de evaluación. Las exponemos para aclarar la lógica con la que está armado este dispositivo y facilitar su aplicación.

Partiendo de la definición que hemos hecho previamente sobre el sistema educativo, recordamos que es menester considerarlo, no como una estructura en sí misma, sino, como un núcleo que reúne y relaciona actores e instituciones.

Esta definición incluye a los establecimientos educativos de todos los niveles, a las organizaciones que inciden en el gobierno de las actividades de los establecimientos educativos y a los actores que se desempeñan en esos establecimientos y organizaciones.

La definición se refiere solamente a los saberes y disposiciones que la autoridad pública (típicamente el Estado) certifica como socialmente relevantes. “Certifica” quiere decir que regula formalmente cuáles son esos saberes y disposiciones, quién puede recibirlos, quién y cómo debe impartirlos, y cuáles son los comprobantes válidos de que un individuo tiene esos saberes y disposiciones.¹

El sistema educativo es una unidad compleja: está compuesto por subsistemas que, a su vez, incorporan conjuntos menores. La integración de los subsistemas en un sistema con unidad y capacidad de reproducción, puede darse a través de distintos mecanismos. Uno de ellos es el gobierno. Entendemos por gobierno a la toma de decisiones obligatorias para las organizaciones e individuos que componen el sistema. La función de gobierno se asigna a ciertas personas y debe desarrollarse de acuerdo con procedimientos pre-establecidos: el gobierno constituye un subsistema en los sistemas educativos. Entendemos por subsistema de gobierno del sistema educativo al conjunto de instituciones y

¹ Esta definición no incluye a las organizaciones *privadas* que certifican saberes y disposiciones (por ejemplo, las comunidades religiosas que formalizan el procedimiento de ingreso a la comunidad; las asociaciones profesionales o empresas que formalizan la capacitación específica de sus nuevos miembros). Tampoco a las organizaciones que educan sin certificar; por ejemplo, las familias. Ellas entran en la definición en la medida, y sólo en la medida, en que participan de las actividades que realizan sus miembros para adquirir los saberes y disposiciones públicamente certificados (en la medida en que envían sus chicos a la escuela, ayudan con las tareas, concurren a reuniones, participan de asociaciones de padres, deciden sobre la continuación de los estudios de sus miembros, etc).

actores que estructuran la toma de decisiones obligatorias para las organizaciones e individuos que componen el sistema.

Puesto que estas decisiones son obligatorias y el cumplimiento de estas obligaciones está respaldado por una estructura de autoridad, el sistema educativo tiene una dimensión política. En la medida en que las decisiones de gobierno adoptan ciertas regularidades y siguen una orientación general determinada por las personas autorizadas para decidir, hay una *política educativa*. El subsistema de gobierno puede entenderse, entonces, como el mecanismo de producción de las políticas educativas.

La estructura de autoridad que respalda las decisiones de gobierno en los sistemas educativos es el Estado. El gobierno de los sistemas educativos constituye una de las *funciones de gobierno*, en el sentido corriente de la expresión. En el mismo sentido, la política educativa es una de las políticas de gobierno. Analizar el gobierno educativo requiere tanto reconocer sus rasgos específicos como dar cuenta de su articulación con el resto de las funciones de gobierno.

Nuestro marco analítico destaca cinco criterios de diferenciación dentro del subsistema de gobierno: la diferencia de atribuciones entre los poderes de gobierno en la determinación de la política educativa; la diferencia entre las funciones sectoriales de gobierno; la diferencia de atribuciones entre las autoridades de escala nacional y las autoridades subnacionales (regionales, provinciales, departamentales, municipales); la diferencia de atribuciones entre los responsables de las áreas del gobierno educativo en la cartera nacional (grado de cohesión o fragmentación de la conducción política del sistema educativo); y la diferencia entre los agentes gubernamentales y los actores colectivos que, aunque no forman parte de la estructura formal de autoridad, inciden sobre el gobierno del sistema educativo.

Estos cinco criterios de diferenciación constituyen otros tantos puntos de vista desde los cuales puede analizarse el gobierno educativo. Cada uno de estos aspectos destaca una dimensión particular del gobierno educativo. A continuación proponemos una estrategia de análisis general del funcionamiento de cada una de estas dimensiones y la articulación general entre ellas.

Las variables que nos interesan: Instituciones del gobierno educativo y actores 2

La opción por una política educativa sobre otra es el resultado de los procesos políticos dentro del sistema educativo. Estos procesos seleccionan los asuntos que ingresan en la agenda del gobierno educativo (representando las preferencias de ciertos actores y excluyendo las de otros) y determinan el modo en que se deciden, implementan y evalúan las políticas educativas.

La composición de la agenda del gobierno educativo, las decisiones de gobierno, la implementación de esas decisiones y su evaluación posterior son objeto de disputas de las que participan distintos actores. Cada uno de esos actores tiene distintos intereses y está dotado de ciertos recursos de poder. La interacción entre estos actores está sujeta a reglas. Las variables político-institucionales dan cuenta del marco de distribución de poder y reglas en que tiene lugar la disputa entre los actores que inciden sobre el gobierno educativo. Por tanto, la disputa política sobre la política educativa debe ser explicada en función del sistema de instituciones políticas que organizan el gobierno educativo y las estrategias de los de actores involucrados, determinadas por sus percepciones, sus intereses y sus capacidades.

² Este apartado, así como el siguiente, incorpora argumentos desarrollados en Acuña, Carlos H. y Fabián Repetto, “Marco de Análisis de las Políticas Sociales”, BID-CEDI, Diciembre 2001.

Las instituciones, formales e informales, constituyen la organización social del poder político: ofrecen a los distintos sectores afectados por las decisiones del gobierno educativo distintas probabilidades de resolver sus problemas de acción colectiva y alcanzar la condición de actor y, a los actores constituidos, distintas probabilidades de realizar sus intereses.

Las decisiones del gobierno educativo resultan de la interacción estratégica entre los actores individuales y colectivos intervinientes. Para comprender/explicar por qué pasó lo que pasó, es necesario comprender/explicar por qué los actores hicieron lo que hicieron. Y esta intencionalidad sólo es explicable a partir de la comprensión de la forma en que las instituciones o incentivos influyen sobre el actor. Una misma estructura institucional puede resultar en comportamientos diversos en función de otros incentivos (instituciones o juegos) en los que el actor puede estar simultáneamente envuelto con sus intereses, recursos e ideología.

Las instituciones, los actores y la forma en que se articulan para forjar comportamientos, demandan una atención específica.

Instituciones: Qué son

Entendemos a las instituciones como el conjunto de reglas que estructuran los incentivos para el accionar de los actores. Las instituciones, o reglas, pueden ser formales (definidas como derecho positivo o regulaciones) o informales (el entendimiento compartido sobre cómo algo funciona cuando no está cubierto por las reglas formales o cuando las contradice). Las reglas formales no creíbles usualmente están acompañadas por reglas efectivas informales. Cuando no lo están, reina el caos o la anomia. El comportamiento en la vida real rara vez resulta de uno u otro tipo de regla: tiende a reflejar variantes mezclas causales de institucionalidad formal e informal.

Las instituciones apuntan a resolver tanto problemas de coordinación como conflictos distributivos. El alcance de los objetivos de cada uno de los actores que interviene en el gobierno educativo depende de lo que hagan otros actores. Los actores toman en cuenta las acciones de otros actores para elaborar sus estrategias. Los intereses y las decisiones de gobierno son afectados por reglas/instituciones que operan en distintos niveles. La forma en que estas distintas reglas interactúan estructura el conjunto de opciones y probabilidades de éxito diferenciales que enfrentan los actores cuando planifican e implementan estrategias.

Actores

En el gobierno educativo intervienen múltiples actores. La identificación de los actores varía de acuerdo con la dimensión del sistema que se esté analizando y la etapa de la política educativa que se desee entender.

Definimos a los actores como sujetos individuales o colectivos con capacidad de acción estratégica, lo que implica la capacidad de identificar intereses, definir objetivos en función de los mismos, diseñar un curso de acción para alcanzar estos objetivos y contar con relativa autonomía para implementar dicho curso de acción.

Los actores que inciden en el gobierno educativo no están circunscriptos al ámbito estatal. Los representantes políticos, tomadores de decisiones y gerentes públicos tienen una posición fundamental en los procesos de diseño, decisión e implementación de políticas educativas. No obstante, en esos

procesos intervienen otros actores sociales. En general, éstos últimos son organizaciones que representan a categorías de individuos en términos de su rol dentro del sistema educativo (docentes, padres, alumnos, funcionarios, etc.).

No todos los grupos afectados por una decisión de gobierno educativo se constituyen como actores. La condición de actor requiere de la capacidad de elaborar e implementar estrategias. Algunos grupos, aunque tengan algo en juego en el contenido de una decisión, no alcanzan esa condición. Por ejemplo, las familias, como usuarias de los servicios educativos, se ven afectadas por las decisiones del gobierno del sistema. Sin embargo solo consiguen intervenir directamente en el proceso de formación de políticas educativas, si alguna regla autoriza su intervención o, si las reglas no la autorizan, en caso en que tengan capacidad de influir sobre los actores autorizados. El ejercicio sostenido de esta capacidad requiere organización. El alcance del status de actor depende del contenido de las reglas y las capacidades de organización que desarrollan los grupos.

¿Qué nos interesa de los actores para explicar su comportamiento?

El actor y su comportamiento deben ser analizados en función de tres elementos: i) sus intereses; ii) sus recursos; iii) sus ideas/entendimiento.

. Intereses

Para enfrentar la compleja discusión sobre el significado de la categoría de “interés” proponemos una aproximación que incorpora diversas dimensiones: a) es necesario incorporar en el análisis lo que los actores dicen que son sus intereses, para poder explicar conductas; b) es necesario incorporar en el análisis lo que los expertos definen como interés de un grupo o actor social, porque permite proyectar posibles consecuencias más allá de que estas sean percibidas o no por el propio actor, y permite explicar conductas de expertos y, a veces, de representantes políticos; c) es necesario incorporar en el análisis la consideración de intereses sociales que no se expresan ni en comportamientos ni en la emergencia de actores, porque constituye un requisito de la equidad de las políticas educativas.

. Recursos

¿Qué hace falta para que un grupo se constituya en un actor del gobierno educativo? La capacidad de organizarse y desplegar estrategias puede estimarse tomando en cuenta algunos parámetros. a) la capacidad de negociación (es decir, la posibilidad de influir en las instancias reales de formulación y gestión de las políticas a partir de los recursos políticos y económicos que se posean); b) la capacidad para descifrar el contexto (esto es, la posibilidad de acceder a la mayor cantidad y calidad de información esencial durante todo el proceso de la política pública); c) la capacidad de representación (en el caso de los actores sociales, esto refiere a la disponibilidad de un liderazgo capaz de expresar con legitimidad a quienes conforman su "base" de sustentación; en lo que refiere a los actores estatales, refiere al respaldo legal y político que ampara su accionar administrativo); d) la capacidad de movilización social (posibilidad de presionar a los otros involucrados a través de la magnitud del número –y sus formas de expresión- en ciertos momentos y lugares); y e) la capacidad de acción colectiva (esto es la posibilidad de conjurar el problema del *free-rider*).

Los actores estatales están autorizados legalmente para tomar decisiones en el sistema educativo. Este recurso los distingue del resto de los actores que intervienen en el sistema y está apoyado en el monopolio de la violencia legítima que ejerce el Estado. No obstante, es importante destacar que la

autorización legal no implica mayor capacidad de acción colectiva eficaz y eficiente. En primer lugar, la autorización legal muchas veces es ambigua, de modo que la capacidad de un funcionario para tomar una decisión puede superponerse con la de otro funcionario dentro del mismo sector, en otro sector dentro de la misma jurisdicción o en otra jurisdicción. Aún cuando la autorización legal sea clara, los equipos de gobierno pueden enfrentar problemas de coordinación y conflictos de intereses que les impidan desarrollar estrategias consistentes.

La disputa por la política educativa no suele darse entre actores aislados, sino conformados en alianzas o coaliciones. Ellas permiten que se potencien los recursos que cada actor posee por sí mismos. En la disputa política, la capacidad de los grupos para conformarse como actores sustantivos depende de su capacidad para cultivar los tipos de recursos señalados más arriba o de aliarse con actores que disponen de ellos.

. Ideología (ideas/entendimiento)

Además de tener ciertos intereses y poseer determinados recursos, los actores intervinientes diseñan e implementan sus estrategias guiados por mapas cognitivos. Se trata de aquellas ideas que ordenan sus prioridades, sensibilizan sobre estados del mundo deseables y promueven ciertos cursos de acción en detrimento de otros a través de la provisión de una explicación sobre cómo funcionan, podrían y deberían funcionar, las relaciones sociales. En este sentido, la política educativa está condicionada por la ideología de quienes se constituyen en líderes políticos o portavoces de actores colectivos, así como por la ideología o “sentido común” que predomina en la sociedad. En este marco de análisis la ideología da cuenta del modelo de pensamiento que, combinando valores, cultura y (des)conocimiento, lleva al actor a suponer que un comportamiento dado resultará en un estado de cosas deseable. Sin la comprensión de la ideología de los actores no se pueden explicar sus comportamientos. La relación entre intereses y comportamiento está mediada por la ideología: los intereses orientan el comportamiento solamente si son reconocidos en el plano de su ideología o entendimiento.

Articulando instituciones y actores para explicar comportamientos e impacto

Sintetizando lo expuesto hasta aquí, el análisis de las decisiones de gobierno educativo debe considerar:

- a) El **Marco Institucional** en el que tiene lugar la interacción, detallando:
 - a. Las **reglas formales**
 - b. Las **reglas informales**
- b) Los **actores participantes** definidos a partir de sus:
 - a. **Intereses**
 - b. **Recursos**
 - c. **Ideología**

¿Por dónde empezar? Hemos propuesto algunas distinciones analíticas para analizar cada momento de las políticas educativas. Pero los procesos concretos de gobierno educativo son dinámicos y tienen cierta integralidad. En términos de nuestro esquema, el carácter integral de los procesos se refleja en la multiplicidad de intereses que tiene cada actor. Los actores que inciden sobre el gobierno educativo juegan distintos juegos pero simultáneamente. El proceso de las políticas públicas puede representarse como una articulación de múltiples tableros en la que las acciones de cada jugador en cada tablero afecta su posición en el resto de los tableros en los que está jugando. No todos los jugadores juegan en todos los tableros pero todos los jugadores juegan en más de uno y, lo que es importante para nuestra perspectiva, piensan en más de uno antes de jugar. En otras palabras, las estructuras de

incentivos que enfrentan los actores son complejas. Para dar cuenta de esta complejidad proponemos dos procedimientos. Primero, concentrar la atención en los actores. Segundo, identificar los principales tableros en los que juega cada actor. El apartado siguiente ofrece algunos elementos para esta identificación.

Los espacios de la política educativa

Los actores del gobierno educativo **actúan en diversos espacios políticos**. La diferencia **entre estos espacios** corresponde con lo que más arriba hemos llamado *criterios de diferenciación* dentro del subsistema de gobierno. Como hemos anticipado, cada criterio de diferenciación ofrece un punto de vista distinto para analizar el gobierno educativo. El primer paso del análisis es reconocer la especificidad de cada uno de estos puntos de vista. El siguiente es reconstruir la integridad del subsistema aplicando el esquema de explicación propuesto más arriba.

Relaciones dentro del Poder Ejecutivo (intersectorial)

En teoría, los gabinetes de ministros constituyen un sistema de división de tareas y responsabilidades que asiste a los titulares del ejecutivo en el ejercicio de su función. En este sentido, deberían constituir un actor colectivo y no una arena de interacción parcialmente conflictiva y parcialmente cooperativa. Sin embargo, en la realidad, los gabinetes enfrentan conflictos de intereses y problemas de coordinación. Los responsables máximos del gobierno educativo participan de estos conflictos y enfrentan estos problemas, tienen este *tablero* en mente, de modo que es necesario incluirlo en el análisis.

Las fuentes de los conflictos de intereses y los problemas de coordinación son varias. La primera es la heterogeneidad normativa. Si bien las funciones de los ministerios y secretarías suele estar establecida en el texto de reglas de segundo nivel, estas reglas suelen estar contenidas en más de un documento y su contenido puede ser ambiguo para el tratamiento de algunos asuntos particulares.

La segunda fuente de conflictos y problemas es social. Todos los ministros forman parte del mismo equipo de gobierno pero cada ministro enfrenta un entorno de actores y demandas distinto. La atención eficaz de estas demandas es condición del éxito individual de cada gestión y muchas veces puede entrar en contradicción con las prioridades de otros secretarios de estado.

En tercer lugar, el tratamiento de los temas particulares de cada cartera suele estar asociado con especialidades técnicas específicas. En este sentido, **parte del conflicto entre ministerios puede verse expresado en las diferencias entre los lenguajes teóricos** de, por ejemplo: los economistas, los abogados y otros profesionales de las ciencias sociales como los educadores, los sociólogos y los antropólogos.

Finalmente, las carteras de gobierno son una fuente de control de recursos financieros y de acumulación de poder político. Así son percibidas por los actores partidarios y la lógica partidaria organiza su distribución. Por este motivo, la competencia electoral entre partidos, entre facciones de partidos o, simplemente, entre personas con aspiraciones políticas frecuentemente **conspira contra la cooperación entre áreas de gobierno**. La incidencia de la lógica partidaria es más pronunciada cuando la regulación del empleo de equipos técnicos está débilmente institucionalizada y sujeta a pocos controles.

Estos problemas de coordinación pueden registrarse en distintas escalas: tanto en el gobierno nacional, como en los gobiernos subnacionales. Si las leyes prevén un papel para estos últimos en el

gobierno educativo, el juego interministerial debe analizarse tanto a escala nacional como a escala subnacional.

Adicionalmente, la lógica de conflicto intra-gubernamental puede reproducirse dentro de los ministerios de educación entre funcionarios políticos de distinto nivel (ministros, secretarios, subsecretarios, directores, etc.). Esta lógica también puede analizarse tomando en cuenta las fuentes de conflicto identificadas más arriba.

Relaciones con el gobierno / coordinación dentro de la cartera nacional

En este punto, el análisis del subsistema de gobierno se intersecta con el resto de los subsistemas que identifica este dispositivo (trayectorias y flujos, financiamiento, recursos humanos, información y evaluación, y currículum y prácticas pedagógicas). El análisis del subsistema de gobierno resalta la dimensión política (esto es, las relaciones que dan lugar a decisiones de cumplimiento obligatorio) entre cada uno de estos subsistemas. Recíprocamente, las conclusiones de los análisis del resto de los subsistemas, permiten determinar claramente la identidad, los intereses, los recursos y la ideología de los actores que participan de esta interacción así como las reglas que la estructuran.

Las funciones de cada subsistema están a cargo funcionarios con responsabilidad de conducción en la cartera educativa. Interesa determinar cómo se distribuyen las atribuciones entre los funcionarios responsables de las áreas / subsistemas y cómo se coordina la actividad entre todos ellos. Este reparto de autoridad, responsabilidades y coordinación hace al grado de cohesión o fragmentación que potencia o dificulta el accionar coordinado que caracteriza a una política. Es de destacar que la evaluación de una política determinada necesita combinar la información del subsistema de gobierno (contemplado en este capítulo) con aquella relacionada con el grado de cohesión o fragmentación específico de cada subsistema en particular (contemplada en los capítulos correspondientes a los otros subsistemas).

Relaciones con las jurisdicciones (articulación de niveles de gobierno)

Las reglas de más alto nivel pueden distinguir funciones y atribuciones de las autoridades del gobierno educativo de acuerdo con la escala territorial de su jurisdicción. Un modo elemental de analizar esta diferencia es distinguir entre países con gobiernos federales y países con gobiernos unitarios. En realidad, el federalismo y el unitarismo son casos especiales de la división de las atribuciones de gobierno en distintos niveles. Entre cada uno de estos polos hay importantes diferencias de grado y, aún en países que, en general, tienen una estructura “federal” o “unitaria,” distintos temas de gobierno se deciden de acuerdo con estructuras más o menos centralizadas. Para el caso del gobierno educativo es importante determinar, tomando en cuenta las reglas formales e informales: a) si la capacidad de decisión está distribuida entre autoridades de distinta escala territorial, b) qué atribuciones le cabe a cada autoridad, c) qué mecanismos existen para coordinar la actividad entre autoridades de distinta jurisdicción; y d) en qué medida las diferencias entre jurisdicciones coinciden con diferencias reales en el entorno social y la eficacia de los sistemas educativos subnacionales y si existen mecanismos para compensar esas diferencias.

Para identificar los niveles de autoridad puede proponerse la distinción usual entre autoridades nacionales, autoridades provinciales (estaduales o departamentales son denominaciones equivalentes de “provincial”) y autoridades municipales o locales. La cantidad de niveles y la denominación de cada nivel pueden variar entre países. La organización legal del gobierno educativo es una buena orientación

de primera instancia para identificar los niveles relevantes. No obstante, en el funcionamiento real del sistema puede operar alguna distinción informal que el análisis debe estar en condiciones de registrar.

Las responsabilidades y la autoridad de los funcionarios de cada jurisdicción suele estar especificada legalmente. Sin embargo, la dinámica real del funcionamiento de los sistemas educativos puede diferir notablemente respecto de la prescripción legal. En algunos casos, las decisiones de escala nacional pueden estar sujetas al veto de coaliciones de gobiernos subnacionales. En otros casos, el control de recursos clave por parte del gobierno nacional puede transformar en meramente nominal la autonomía que el texto legal reconoce a los gobiernos subnacionales. Finalmente, en otros casos, la prescripción legal no alcanza para aclarar cuál es el rol que le toca a cada nivel de gobierno. Esto puede ocurrir porque la inercia de tradiciones institucionales más antiguas (más centralistas o menos centralistas) pesa más que el texto de nuevas leyes o simplemente porque el texto de las leyes, deliberadamente ambiguo, deja librado el control efectivo del sistema a la dinámica de la disputa entre autoridades de distinto nivel.

La interacción concreta entre las autoridades de distinta escala puede analizarse de acuerdo con la lógica de contexto, instituciones y actores propuesta más arriba. Esta misma lógica permitirá explicar la eficacia relativa de los organismos de coordinación (consejos federales o regionales) en caso en que ellos existan. Finalmente, esta interacción está sujeta a la congruencia entre el sistema de división política de atribuciones y la distribución espacial real de recursos sociales. Cuando las diferencias políticas coinciden con la distribución espacial de diferencias sociales (por ejemplo, cuando hay provincias ricas y provincias pobres, sistemas educativos subnacionales de alta calidad y de baja calidad) el conflicto de intereses entre jurisdicciones se hace más pronunciado y, en ausencia de instituciones fuertes, la coordinación entre jurisdicciones más difícil.

Relaciones con los poderes de gobierno (Ejecutivos y Congresos)

Este tablero refiere a la interacción entre los funcionarios del Poder Ejecutivo (presidente y ministros) y los legisladores en el gobierno de los sistemas educativos. Como ocurre con el resto de las políticas llamadas sociales, en los países latinoamericanos la responsabilidad por el gobierno educativo ha tendido a concentrarse en los poderes ejecutivos, tanto de escala nacional, como de escala provincial o local.

Sin embargo, los Congresos participan en las decisiones centrales de la política educativa. La principal intervención tiene lugar en el proceso presupuestario. La negociación de los recursos destinados al gasto educativo está sujeta tanto a la tensión entre oficialismo y oposición como a la coordinación entre las jurisdicciones nacional y subnacionales en la ejecución del gasto. Otro aspecto a atender de la labor parlamentaria en materia educativa es la discusión en las comisiones legislativas especializadas acerca de las leyes que regulan el sector. En estos ámbitos intervienen no solamente los actores partidarios autorizados legalmente sino también actores sociales con capacidad de presión y *lobby*.

El marco institucional estructurante de la interacción entre gabinetes y congresos tiene cuatro elementos formales fundamentales: los poderes legislativos del presidente o gobernador (vetos y poderes de decreto), la cantidad de cámaras en el congreso, el tamaño del sistema partidario y el sistema electoral. Los poderes legislativos facultan a los titulares del ejecutivo para incidir en el contenido de las leyes o legislar unilateralmente. La cantidad de partidos que acceden a la representación parlamentaria es determinante del tamaño de las bancadas que respaldan a los presidentes, gobernadores y alcaldes, de la fluidez del proceso de toma de decisiones y del carácter más o menos incluyente o

consensual de las decisiones que se adopten. La cantidad de cámaras afecta la fluidez de la toma de decisiones. El sistema electoral determina los incentivos de los legisladores. Estos inciden sobre su disciplina partidaria y su tendencia a representar intereses territoriales. La interacción entre ejecutivos y congresos puede estar sujeta a otras instituciones informales que pueden variar en cada país y, dentro de cada país, en cada región, provincia, estado o departamento.

El análisis de la relación entre ejecutivos y legislativos a escala nacional debe replicarse a escala subnacional si las reglas del sistema educativo le reconocen un papel determinante a los gobiernos provinciales o locales.

Relaciones con actores gubernamentales y no gubernamentales (sindicatos, sociedad civil y organismos multilaterales de desarrollo)

Como hemos dicho más arriba, en el gobierno educativo inciden otros actores, además de quienes están facultados por la ley para gobernar el sistema. En la medida en que dispongan de capacidad de acción colectiva, estos actores pueden participar tanto de la estructuración de las alternativas de política, como del proceso de toma de decisiones, de su financiamiento y del control de los resultados de su implementación. Típicamente estos actores se constituyen a partir de los diversos públicos interesados en algún aspecto del funcionamiento del sistema; por ejemplo: las familias cuyos hijos asisten a los establecimientos, los docentes que prestan servicios en ellos, las empresas (como empleadores de los egresados del sistema o proveedores de servicios para sus actividades). En algunos casos estos actores sociales participan secundariamente en la implementación de las políticas.

En otros casos, prestan servicios o producen insumos para su ejecución. Finalmente, en otros casos, desempeñan funciones complementarias de los servicios educativos, como en los casos de los comedores o los servicios comunitarios de apoyo escolar. Estos actores adoptan distintas formas organizativas e intervienen de distinto modo en distintas etapas del ciclo de las políticas educativas. Entre ellos destacaremos cuatro: los sindicatos docentes, los organismos multilaterales de desarrollo, las organizaciones no gubernamentales que desarrollan actividades relacionadas con el sistema educativo y los actores empresarios.

Nuestra herramienta de análisis ya incorpora a los sindicatos docentes como actores en la determinación de las políticas salariales, las carreras docentes y las condiciones de trabajo, en el subsistema de recursos humanos. Sin embargo, es necesario reconocer la relevancia de los docentes organizados como actor colectivo autónomo quienes seguramente constituyen una de las influencias más importantes en el gobierno del sistema educativo, ya sea como aliados del mismo o como agentes con capacidad de veto en la definición e implementación de las políticas.

En segundo lugar, es necesario reconocer la incidencia de los organismos multilaterales de desarrollo sobre el gobierno de los sistemas educativos. No se trata de actores sociales en sentido estricto, pero puesto que su relación con las autoridades educativas está sujeta a una lógica de negociación semejante a la que organiza la interacción con los actores sociales, proponemos considerarlo en este apartado. En algunas circunstancias, particularmente cuando se trata de llevar adelante reformas de amplio alcance, el papel de estos organismos es fundamental y los incentivos que se establecen a escala de este tablero se vuelven determinantes del resto de los juegos.

Los diversos intereses de la sociedad civil en relación con la educación (por ejemplo, su calidad, equidad, eficiencia, eficacia, transparencia, etcétera) que no se vean cubiertos por el accionar docente corporativo propio de los sindicatos, podrán encontrar muy variadas formas de organización y canales

de influencia, cuyo impacto deberá ser contemplado al analizar la lógica y posibilidades que enfrentan las políticas educativas.

Los actores empresarios, que pueden ser tanto empresas en particular como asumir diversas formas de acción colectiva (fundaciones, asociaciones gremiales empresarias) pueden en diversas coyunturas y en relación con distintos temas también jugar un papel relevante como demandantes, aliados o actores de veto en el gobierno educativo.

Finalmente, la opinión pública ha sido constituida como una referencia insoslayable para la determinación de todas las políticas. Sus tendencias son tomadas en cuenta por los actores organizados y los tomadores de decisiones. Por ese motivo proponemos considerarla como un elemento relevante para el gobierno de los sistemas educativos.