

La Nueva Agenda en las Políticas Públicas en América Latina: **situación actual**

M. en C.S. Israel Cruz Badillo¹

Resumen

El presente ensayo tiene como finalidad dar respuesta a una serie de cuestionamientos derivados de la Nueva Agenda en las Políticas Públicas; por un lado, vemos cómo emerge el tema de la equidad, tal como lo plantea la CEPAL, en el contexto de la agenda latinoamericana. Por otro lado, cuáles son los actores principales en torno a esta agenda. No todos tienen la misma “voz” ¿Por qué? ¿Qué acciones se podrían sugerir para dar equidad a la voz de los actores? Por último, tomare una propuesta de investigación como otro caso de estudio y determinare cuáles son los principales actores que impulsan su inclusión en la Agenda Pública y cómo son sus interrelaciones.

Palabras clave: Agenda Pública, Políticas públicas, Política Educativa.

Comenzando con el primer apartado, en los años ochenta, donde colapsa el modelo de *sustitución de importaciones*, la sociedad latinoamericana presentó dos problemas sociales que era necesario resolver: altos niveles de inequidad social y bajos niveles de crecimiento económico aunados a un endeudamiento público. Estos temas, entraron en las respectivas agendas latinoamericanas, de manera inmediata. Dado que si no se intentaba solucionar o *resolverlos*, los grupos en el poder tendrían altos costos políticos, que implica entre otras cosas el no respaldo electoral, así como costos sociales.

Las soluciones o reformas pioneras, por parte de los gobernantes en turno fueron básicamente recetas macroeconómicas basadas en el modelo neoliberal: recuperación de equilibrios macroeconómicos, aumento del espacio de los actores privados, y orientación de las economías hacia el mercado internacional. A pesar de que hubo un insignificante crecimiento en los países latinos, medido a través de la tasa de crecimiento promedio anual y tasas de inflación, la desigualdad se acentuó en la mayoría de ellos, los indicadores reflejaban que los ciudadanos latinoamericanos estaban en peores condiciones económicas

¹ Profesor – Investigador del Área Académica de Ciencia Política y Administración Pública (AACP y AP) del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades (ICSHu) de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH).

que antes de la mencionada década: “la generación actual siente que dispone de menos oportunidades que la generación que la antecedió, y que aquellas que la sucederá” (Latinobarómetro, 2000:11).

Así, la llegada de un crecimiento económico no trajo consigo un efecto *cascada*; es decir, el lento o poco crecimiento económico no provocó un aumento en los niveles de bienestar en la población. Al contrario, lejos de ello, se estimuló una desigualdad en todos los sentidos de la palabra: de 1991 al 2000 la tasa de desempleo abierto pasó de 5.7 a 8.5; y la distribución del ingreso no fue nada alentadora: en el periodo 1990-99 el coeficiente de Gini indicó que la desigualdad aumentó en 8 países y se redujo sólo en 3. Fue entonces necesario replantear el problema y concentrarse en resolver la desigualdad social antes que el crecimiento económico. El primer paso, fue priorizar dentro de las agendas latinas el tema de la reducción de la desigualdad y no tomarlo como un efecto que se resolverá con el crecimiento económico. Los ojos de los gobernantes se voltearon al tema de la equidad, el principal argumento es quizá que una sociedad con mayor equidad tiende a generar instituciones económicas y sociales que defienden los intereses de la mayoría y no pone restricciones al progreso de los grupos sociales ubicados más marginados.

Este gran reto que enfrentan los países latinos se complica cuando tratamos de explicar las raíces o factores que desalientan precisamente la desigualdad. Es decir, para que los gobiernos resolucionen el problema, será necesario atacar cada una de las causas que provocan la desigualdad tales como la falta de educación en los sectores más marginales, bajos niveles de ingreso real, entre otros componentes que maneja la visión cepalina. En otras palabras, para fomentar la igualdad en un país, es necesario resolver el problema de la falta de *igualdad ante la ley, igualdad de oportunidades, igualdad de libertades, igualdad de posibilidades de expresión del pensamiento, igualdad ciudadana e igualdad de derechos ciudadanos.*

La pobreza extrema o indigencia, también ha sido un tema que ha estado en las agendas latinas por mucho tiempo. Su resolución implica aumentar los niveles de crecimiento económico. Lo que pienso, es que la solución a ella es la educación, por lo que es necesario diseñar eficaces políticas públicas educativas. Pero si los gobernantes cada vez más descuidan este rubro, difícilmente el problema se solucionará. Así mismo, el invertir en capital humano, trae consigo otras externalidades, como por ejemplo crear tecnología y no depender de la extranjera.

Como conclusión, pienso que estos temas sociales siempre han estado en las agendas de gobierno pero no siempre los cursos de acción para su resolución han sido los mismos. Desafortunadamente, son problemas públicos escabrosos que nunca tendrán una solución total. Quizá por ello escribo la palabra *resolución* en lugar de *solución*. Son problemas que uno u otro gobernante enfrenta de manera constante, la manera de abordarlo o enfrentarlo es lo que se modifica. Así mismo, representan problemas que pueden ser causas y a la vez efectos de otros más. Un círculo vicioso. La educación y democracia, constituyen para mí, un factor común que debe estar incluido en su resolución.

Siguiendo con la segunda parte de la primera pregunta –mencionada en el principio de este ensayo–, el tema de la equidad establecido por la CEPAL, puedo decir que el punto central es reconocer que América Latina es la región con la mayor inequidad en el mundo, ocasionado en gran parte del tiempo por la combinación de factores estructurales en el terreno económico, social y étnico. Diferentes estudios han mostrado que los esfuerzos de políticas impulsados por diferentes países han tenido resultados contrastantes debido a la disparidad regional y a la carencia -por parte de los políticos- de una visión estructural e integral de las acciones emprendidas. El impulso de una nueva agenda de equidad ha tenido un largo camino donde el objetivo es reducir las brechas estructurales en América Latina que, desde el punto de vista de Machinea y Hopenhayn (2005, citado por Moro y Besse, 2008) tienen su base en la educación, el trabajo y la equidad de género.

Los principales actores de la nueva agenda pública en Latinoamérica son las instituciones de gobierno, los sectores empresariales y una parte importante de la ciudadanía en cada país de América Latina. Cada uno de ellos juega un papel central pues las transformaciones en la región han impulsado nuevas relaciones entre ellos a fin de impulsar agendas más específicas de cambio y transformación; por tanto, estas relaciones están sujetas en muchos casos a las propias inercias de la inequidad de las regiones. Ello quiere decir que no siempre se mantiene una agenda integral y estructurada a causa de la escasa inclusión de actores en ellas.

Sin embargo, no todos los actores se encuentran en la agenda, primeramente porque como Moro y Besse (2008) lo describen, existen grupos con escaso acceso a la agenda de equidad a los que hay necesariamente que atender en prioridad y como mecanismo de solidaridad. Ellos lo representan grupos de género y étnicos que han sido desplazados

debido a las inercias y rezagos de la región. Uno de los problemas de esta inequidad es la deficiente distribución del ingreso, quizá uno de los problemas centrales de la región, cuyo problema radica en que son muy pocos aquellos quienes concentran la mayor parte de la riqueza en la Región. A ello se suma que estos grupos no han logrado acceder a mínimos de educación, trabajo, capacitación para el trabajo y apoyos que les permitan acceder a una mejora de su calidad de vida.

Esta escasa inclusión de voz entre los actores se explica desde causas históricas y desde las propias condiciones de desarrollo globales en donde nos encontramos con países centrales y países periféricos; los primeros entendidos como los países más desarrollados económica, social y tecnológicamente y los segundos teniendo problemas para articular este tipo de desarrollo.

Por lo antes referido qué se debe de hacer para incluirlos, Machinea y Hopenhayn (2005, citado por Moro y Besse, 2008) proponen alternativas centradas en tres ejes: Primero, enfocar una parte importante de los esfuerzos en la región en elevar la inversión en Educación. Ellos demuestran que la educación es una de las inversiones con mayores tasas de retorno, por tanto en la región, los niveles de analfabetismo y deserción escolar son de los más altos del planeta, en especial en países centroamericanos. La educación tiene un efecto de desarrollo endógeno para los países pues tiene un impacto importante en el individuo y la colectividad. Segundo, a través de la elaboración de políticas enfocadas al empleo, generando competitividad e impulsando el capital humano en aquellas regiones rezagadas, en especial con grupos vulnerables, mujeres y etnias. Tercero, romper con el paradigma de que sociedades Latinoamericanas son homogéneas y reconociendo la existencia de una muticulturalidad, expresada fundamentalmente en el reconocimiento de etnias, con todo lo que ello implica para una sociedad. Además, se debe colocar un énfasis particular al enfoque de género como una presencia clave en el desarrollo de cada país.

Finalmente, cabe destacar que estos elementos, tienen que ser articulados a través de una visión de acciones y políticas estructurales y multifacéticas que permitan a cada nación avanzar en sus agendas para crear mejores condiciones de distribución de la riqueza, acabar con los rezagos educativos, promover mejores empleos y reconocer la diversidad social en la que se integra y vive América latina.

Continuando con el segundo apartado del documento, referente a la propuesta del proyecto de investigación como otro caso de estudio realizaré el análisis pertinente de cómo se ha desarrollado la agenda pública entorno a él. La estrategia que utilizaré para realizar el estudio es dividir la pregunta en tres apartados. En primer lugar, se definen los principales actores internos y externos involucrados en la construcción de la agenda pública; en segundo término, se menciona cuáles son las interrelaciones de los actores de agenda (agenda setter). Finalmente se determina el peso o importancia en la conformación de la agenda.

El proyecto de mi investigación se refiere al proceso de evaluación del Programa del Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) y su impacto en la calidad educativa, partiendo de ésta idea y retomando el contenido de la Unidad I: Agenda pública y definición del problema: Enfoques teóricos y metodológicos del curso denominado la Nueva Agenda en Política Pública haré alusión a noción de agenda pública y su proceso de construcción. Por un lado, recordemos –como lo mencionan Moro y Besse (2008)- etimológicamente hablando agenda proviene del latín *agere* que significa hacer. En consecuencia, a la relación de temas –en este caso públicos– sobre los cuales se debe actuar para darles solución a los mismos le denominamos agenda. Por tanto, siguiendo a Cobb y Elder (1986, citados en Villanueva, 1996: 32) la agenda pública “esta integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente”. Por tanto, la trayectoria por la cual se forma ésta pasa por diferentes etapas o fases dependiendo de los temas o en su defecto asuntos que debe atender. No obstante, el principal elemento que determina la construcción de la Agenda pública son los actores –o como lo definí en un ensayo posterior agenda setter–.

Partiendo de mi proyecto de investigación, los principales actores que se han involucrado en el mejoramiento de la calidad educativa como uno de los temas en la construcción de la agenda pública son: la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A. C. (COPAES) internamente hablando. El sustento de mencionar sólo a estos cuatro actores como influyentes en la

inclusión del tema de la *Calidad Educativa* en la Agenda pública se debe primordialmente a las diversas acciones y/o estrategias que cada uno de ellos ha realizado, como son: estudios, foros, congresos estímulos, entre otros.

Por mencionar un ejemplo de lo anterior en cuanto a los actores y su relación entre ellos tenemos; el ***premio SEP-ANUIES al Desarrollo y Fortalecimiento Institucional***, el cual tiene como propósito contribuir en el mejoramiento de la calidad educativa. Otra interrelación lo encuentro en el Foro de Consulta para la Elaboración del Programa Nacional de Educación 2007-2012, promovido por la Sub Secretaria de Educación Superior dependiente de la SEP denominado: *Foro Calidad con Equidad*. Dentro de los sub temas se destaca básicamente asegurar la calidad educativa en la educación superior por medio de políticas, programas, estrategias, o acciones –dentro de las cuales se encuentra el PROMEP- que reconozcan la diversidad del Sistema de Educación Superior (SES).

En cuanto a la relación de los CIEES y los COPAES, el primero es un organismo evaluador creado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social en 1991 cuyo propósito es evaluar de forma integral la calidad de los Programas Educativos (PE) y la eficiencia en sus funciones. En otras palabras, determinar si la oferta educativa de una Universidad o Institución de Educación Superior (IES) brinda a los estudiantes educación de buena calidad. En contraste el COPAES reconoce asociaciones de distintas disciplinas encargadas de otorgar la Acreditación de los PE como un sub indicador de la calidad educativa en las IES.

En el ámbito externo, el principal actor que ha coadyuvado es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) derivado de la recomendación emitida por éste en el *Análisis Temático de la Educación Terciaria, México, nota de país* (2006: 5) que a la letra dice “ [...] un sistema bien coordinado de aseguramiento de calidad debe asegurar lo siguiente: que cada estudiante reciba educación de buena calidad; que el sistema general contribuya al desarrollo social y económico del país, que las actividades de las instituciones fomenten la equidad en el acceso y en los resultados que contribuya al mejoramiento de la coordinación al interior del sistema y a su integración global”. Lo antes citado coincide con las estrategias, programas, acciones y proyectos implementados por el gobierno mexicano.

Para finalizar con la tercera parte del documento referente al peso en la conformación de la agenda partiré de dos ideas centrales, por un lado, los discursos que sustentan la inclusión del tema en la Agenda pública son variados y extensos; por ejemplo

el documento de Franco (2002: 89) titulado *Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe* menciona que “[...] la *escuela* constituye un eslabón crucial [en el desarrollo social de América Latina y el Caribe], lo que muestra la importancia de las políticas de construcción de infraestructura, de ampliación de la cobertura, de retención escolar y de mejoramiento de la calidad de la educación, como la formación de profesores, la dinámica en el aula y el método pedagógico, las bibliotecas y el currículum.”. En otras palabras, el investigador social relaciona la calidad educativa no sólo por tener un sistema que vigile el cumplimiento de la misma sino que aunado a esto se requiere de acciones y programas adicionales que contribuyan conjuntamente en obtener, mantener y mejorar la calidad educativa. Vinculando esta idea con mi proyecto de investigación puedo decir que el PROMEP contribuye a este fin.

Bibliografía

Brunner, José Joaquín et al (2006). **Análisis Temático de la Educación Terciaria**. Disponible en <http://cgut.sep.gob.mx/Informacion%20para%20ut/OCDE/analisis_esp.pdf> [consultado el 18 de Junio del 2011].

Franco, Rolando (2002). “**Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe**”. En Sojo, Carlos (ed). *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*, FLACSO/Banco Mundial, San José de Costa Rica.

Latinobarómetro, (2000).

Machinea, José Luis y Martín Hopenhayn (2005) *La esquivada equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética*, Serie informes y estudios especiales, N° 14, CEPAL, Santiago de Chile.

Moro Javier y Besse Juan (2008). **La Nueva Agenda de Política Pública. Segunda parte**. FLACSO, México Distrito Federal.

Reseñas Bibliográficas

Nombre completo del profesor:	M. en C. S. Israel Cruz Badillo
E-mail:	icruzcmq@yahoo.com.mx
Teléfono oficina	01 (771) 7-17-20-00 Ext. 5212
Breve Currículum Vitae	<p>Formación Académica. Actualmente se encuentra en el área de Investigación del cuerpo académico de Estudios Políticos Comparados.</p> <p>Experiencia docente. Dos años, impartiendo cátedra en las materias de políticas públicas y Teoría del Desarrollo.</p> <p>Experiencia profesional. Secretario del Consejero Electoral del Municipio de Epazoyucan Hidalgo (2002) Colaborar en proyectos de investigación en el Colegio Mexiquense</p> <p>Participación en proyectos y eventos académicos. Acreditación del PE en Ciencias Políticas y Administración Pública. Responsable del comité del rediseño curricular del Programa Educativo (PE) de Ciencia Política y Administración Pública (CP y AP).</p> <p>Producción Académica y de investigación. Ponencia; La contextualización local de los problemas públicos como alternativa de las políticas públicas en el desarrollo municipal. En el primer Congreso Regional de Migración y Desarrollo Local Artículo; El desarrollo local logros y fracasos en la Revista denominada Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades.</p>

Resumen

En suma, rescato de Franco (2002: 89) los conceptos *devaluación educacional* el cual “da cuenta de la necesidad de cursar cada vez más años de educación formal para acceder a la misma ocupación o para obtener un salario similar al que la generación precedente alcanzaba con menor educación formal. La experiencia muestra que cuanto menor sea el nivel educativo, mayor es la devaluación” y *umbral educativo* que consiste en “el número de años que deben cursarse como mínimo, en cada momento determinado, para obtener una ocupación que asegure una alta probabilidad de evitar la pobreza a lo largo del ciclo de vida”. Considero importante mencionarlos, porque al trasladar ambos conceptos a la realidad educativa de América Latina y el Caribe, y específicamente a la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH) y la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) donde se realizará el estudio comparado del proyecto de investigación que propongo, ya que el fin último de las Universidades y las IES es proporcionar conocimientos y valores a los estudiantes con una mejor calidad educativa, y no el hecho de construir infraestructura o el mejoramiento de los sueldos que percibe el persona académico como actualmente otras instituciones lo hacen. Por otro, la principal acción que da sustento a la inclusión del tema en la agenda pública es el Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), su propósito es lograr la formación, dedicación y desempeño de los cuerpos académicos de las Universidades Públicas y los IES. Teniendo presente que el PROMEP es una acción estratégica del Gobierno Federal para coadyuvar en el mejoramiento de la calidad educativa por medio de los Profesores de Tiempo Completo (PTC’S), los Proyectos y publicaciones, Sistema Nacional de Investigadores (SIN), el Perfil Deseable (PD), los Profesores en Formación y los Cuerpos Académicos Consolidados (CAC).