

Análisis de políticas públicas en educación básica de personas jóvenes y adultas. Un estudio comparativo entre Brasil y México

Analysis of Public Policies in Basic Education of Young People and Adults. A comparative analysis between Brazil and Mexico

Raúl Valdés Cotera

Senior Program Specialist, UNESCO Institute for Lifelong Learning (UIL).

Pedro Flores Crespo

Researcher scholar, University of Queretaro, México

Resumen

Con el objeto de analizar el proceso de implementación de las políticas públicas en la educación básica de personas jóvenes y adultas en Brasil y México en los primeros años del siglo 21, se elaboró una investigación que prestara especial atención al papel de las ideas de los distintos actores que participan en el proceso. Para ello se utilizó una metodología de tipo cualitativo y de análisis comparado entre ambos países. Como marco teórico se utilizó el marco de coaliciones promotoras de Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith (1988).

La investigación evidencia que para ambos países ha sido difícil incorporar nuevas formas de operación y en consecuencia con pocas posibilidades para transitar hacia cambios significativos en la implementación de las políticas. También se muestran claras diferencias entre una implementación centralizada, con una débil red de política en México, y otra con amplia participación de los distintos actores sociales en Brasil.

Palabras clave: educación básica de adultos | políticas públicas | análisis comparado | aprendizaje a lo largo de la vida.

Summary

In order to analyze the implementation process of public policies in basic education of young people and adults in Brazil and México in the early years of the 21st century, a research that emphasis particularly the the role of ideas of the different stakeholders involved in the process was developed. A qualitative methodology and a comparative analysis between the two countries were used. The theoretical framework behind was the Advocacy Coalitions Frameworks from Sabatier & Jenkins-Smith 1988.

The research indicates that for both countries has been difficult to incorporate new ways of execution and hence with little chance to move towards to significant changes in policy implementation. Clear differences are also shown between a centralised implementation with weak political network in Mexico, and one with broad participation of social actors in Brazil.

Keywords: Basic adult education | public policies | comparative analysis | lifelong learning.

1. INTRODUCCIÓN

La educación de personas jóvenes y adultas (EPJA) se identifica comúnmente con las actividades orientadas a subsanar las desventajas educativas, sociales, económicas y culturales de la población de 15 años o más que no ha terminado la educación básica o que busca elevar sus competencias para acceder a las demandas laborales, de ciudadanía y de desarrollo en general. A pesar de su importancia, en México y en Brasil enfrenta obstáculos que han impedido el desarrollo de todo su potencial, quedando así sin acceso a formación millones de personas, principalmente las que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. Esto evidencia las dificultades de la EPJA para responder, en términos de cobertura, calidad y equidad, a las demandas políticas que le fueron confiadas.

A partir de la revisión de la literatura (Torres. C., 1995; Calderón, 1996; Di Pierro, 2000; Núñez, 2006; Caruso et al., 2008, entre otros), puede afirmarse que la investigación ofrece una contribución innovadora a la implementación de la política desde la perspectiva de las redes de política, dado que no se ha encontrado un enfoque teórico similar en la EPJA¹. Una ventaja de utilizar el enfoque de redes es que ofrece un análisis de las políticas desde la perspectiva de la multiplicidad de actores. Además se puede identificar más fácilmente la relación de cooperación y conflicto entre los distintos actores que desean promover una política.

62

Al analizar el subsistema de la EPJA situado en el nivel macro, la investigación muestra a partir de un estudio comparado entre Brasil y México, la implementación de las políticas públicas de la educación básica de personas jóvenes y adultas a través de sus principales programas en los primeros diez años del presente siglo. Esto contribuye a un entendimiento más comprensivo de las características de los actores y su acción colectiva en función de la efectividad de las políticas en el contexto latinoamericano.

La investigación mostró que aunque ambos países latinoamericanos poseen características políticas (politics) similares, el desarrollo de las políticas (policies) varía notablemente debido a la pluralidad y forma de operación de los actores. Para ambos países ha sido difícil incorporar nuevas formas de operación y actores en el subsistema de la EPJA y transitar hacia cambios significativos en sus

¹ Sin embargo los hay en otras áreas educativas como es el trabajo de Flores-Crespo y Mendoza: Implementing Teachers' Professionalism Policies in Mexico: From Corporatism to Coalitions (2010).

políticas. También ambos países muestran claras diferencias en los niveles de participación de actores y de gobierno. En México se observa una implementación centralizada con una débil red de política y mayor control del proceso, mientras que en Brasil, existe una amplia participación de los distintos actores sociales y una completa descentralización hacia los municipios.

2. METODOLOGÍA

Asumida la importancia de comprender las creencias, valores y niveles de cooperación de los actores se seleccionó un estudio de tipo cualitativo, de carácter exploratorio (Hernández-Sampieri et al., 2010), de análisis comparado entre dos países (Bryman 2008; Bulcourn y Cardozo, 2008) y desde un enfoque híbrido o de sintetizadores (Sabatier, 1987).

Cualitativo. Tanto los objetivos como las preguntas de la investigación sugieren un acercamiento a los fenómenos que rodean a los participantes en su medio para profundizar en sus experiencias, perspectivas, opiniones y significados, es decir, en la forma en que los participantes perciben la realidad. Este énfasis permite lograr una mejor comprensión de las creencias y valores, así como de la cooperación de los actores en un contexto particular, y ayuda a entender las interacciones entre individuos, grupos y colectividades.

Exploratorio. Más allá de describir o correlacionar, el presente estudio se interesa fundamentalmente en analizar lo que existe en terreno, dilucidar qué otros temas se deben analizar y desde qué perspectivas para que sean útiles en la renovación y comprensión de la problemática en el campo de EPJA (Hernández-Sampieri et al., 2010).

Análisis comparado. La especificidad y profundidad del objeto de análisis puede tener la limitante de la generalización, sin embargo, en su favor, se ha considerado las condiciones por las que Brasil y México (análisis de dos casos) transitan en sus procesos de implementación para evitar el etnocentrismo y contrastar los avances de uno en relación al otro; para ello se examinan los conceptos, las creencias y la cooperación que quedan expuestos a distintas variables de contexto, tiempo y espacio (Bryman, 2008). Además, estimula la capacidad de aprender de los demás familiarizándose con su historia y cualidades únicas,

así como reconociendo lo que comparte en común con otras sociedades; de esta manera, logra aminorar los peligros de implementar a ciegas (Bulcourn y Cardozo, 2008).

Enfoque híbrido o de sintetizadores. Si bien la presente investigación parte de un enfoque de arriba hacia abajo, se articula con la idea de los sintetizadores, que considera múltiples actores en los distintos niveles de gobierno. Por tanto, parte del análisis de la EPJA a nivel macro, y va trazando algunas líneas transversales a nivel meso para analizar la interacción de los actores y sus niveles de cooperación. Por último, busca llegar a nivel micro para analizar las creencias de los individuos, que son en última instancia los últimos responsables de la implementación de los programas de EPJA (Sabatier y Jenkins-Smith 1988).

Con estos criterios, y con base en el análisis de fuentes primarias y secundarias, se realizaron las primeras entrevistas a manera de pilotaje. El pilotaje consistió en la aplicación de cuatro entrevistas con actores de organizaciones gubernamentales encargadas de la implementación de la EPJA en Brasil y México y con un representante de universidad. Posteriormente, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a 50 responsables de la implementación de la EPJA en diferentes sectores y niveles de gobierno. Entre estos se encuentran funcionarios, investigadores, representantes de organizaciones de la sociedad civil y de agencias internacionales, docentes/facilitadores, educandos y periodistas.

64

La tabla que se presenta a continuación (Tabla 1) se elaboró con base en la información obtenida a partir de las entrevistas semi-estructuradas. En ella aparecen los actores entrevistados en Brasil y México que participan en la EPJA. Se consigna su función y un código de identificación para mantener el anonimato.

TABLA 1
Informantes

| | Función | Código Brasil | Código México |
|----|---------------------------------|-------------------------|------------------------------------|
| 6 | Funcionario federal | FF1, FF2, FF3 | FF11, FF12, FF13 |
| 11 | Funcionario estatal y municipal | FE1, FE2, FE3, FE4, FE5 | FE11, FE12, FE13, FE14, FE15, FE16 |
| 6 | Representante ONG | ONG1, ONG2, ONG3, ONG4 | ONG11, ONG12 |
| 8 | Investigador | IJ1, IJ2, IJ3, IJ4 | IJ11, IJ12, IJ13, IJ14 |
| 2 | Funcionario agencia Int. | FI1 | FI11 |
| 7 | Docente/facilitador | DC1, DC2, DC3, DC4 | DC11, DC12, DC13 |
| 8 | Educando | ED1, ED2, ED3, ED4 | ED11, ED12, ED13, ED14 |
| 2 | Periodista | MC1 | MC11 |

Las cuatro categorías que se utilizaron para el análisis del material fueron: (1) creencias, (2) condicionantes, (3) recursos y (4) formas de cooperación. La relación o posible puente entre ellas consiste en que todas definen las características de actuación de los actores. Algunas categorías son muy generales, por lo que, siguiendo a Hernández-Sampieri (2010), se hicieron algunos refinamientos.

3. MARCO TEÓRICO

Siguiendo los estados del conocimiento del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), se ha hecho notar que cuando se analizan las políticas educativas en México escasean los trabajos que incorporan teoría (Flores-Crespo, 2011), por un lado y por otro, prevalece un modelo estatocéntrico para explicar cómo se desarrollan las acciones públicas en este país (Loyo y Miranda, 1993). Por estas razones, se requerían nuevos abordajes para estudiar las políticas educativas.

En este sentido, situar la presente investigación dentro de las redes de política se justifica porque las redes de política tratan de explicar los vínculos entre las organizaciones, más allá de las propias organizaciones; estos vínculos se han convertido en el foco central de análisis (Peterson, 2003). Por otra parte, la metáfora de la "red" busca concentrarse en el patrón de los contactos formales e informales de las relaciones que definen las agendas de las políticas públicas y la toma de decisiones, en contraposición con la interacción que tiene lugar dentro y entre las organizaciones e instituciones formales encargadas de las políticas públicas (Parsons, 2007).

Una estructura más sólida dentro de las redes de política la ofrece el marco de coaliciones promotoras (MCP) de Sabatier y Jenkins-Smith (1988) y Sabatier y Weible (2007) que considerando las características mencionadas, integra elementos como el subsistema, las coaliciones o las creencias que son recursos que articulan esta investigación.

EL MCP se trata de un marco teórico concebido para explicar el cambio en las políticas públicas en periodos de diez años o más, prestando especial atención al papel que las ideas (creencias) pueden jugar en el mismo terreno que los intereses. El MCP invita a pensar en los funcionarios, investigadores y periodistas como miembros potenciales (*policy participants*) de coaliciones promotoras, con creencias respecto de la política. Rebase la noción del "triángulo de hie-

rrro” que sólo incorpora a tres actores (los grupos de presión, los legisladores y la burocracia) y considera a las personas fuera del modelo de la teoría de la elección racional. Para el MCP el modelo de individuos que se propone es que las creencias los unen y los hacen actuar de manera colectiva bajo una actividad coordinada en grado no trivial. Esto con el propósito de conseguir sus propios objetivos en la política (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993).

La razón de utilizar el enfoque de redes y, dentro de éste, elementos del modelo de las coaliciones promotoras, es básicamente por la necesidad de buscar dimensiones más amplias a la acción de un solo actor o al modelo estatocéntrico y poder explicar las dinámicas colectivas sustentadas por las creencias y los recursos, pero también por los intereses de los actores en el subsistema.

Como se puede apreciar, esta visión contrasta con la idea de que un solo actor, sea éste el gobierno, las ONG o los medios de comunicación, dirigen los destinos de los asuntos públicos. La EPJA, en ese sentido, se ha caracterizado a través de la historia por su distanciamiento con la educación formal y su acercamiento con otros sectores de la sociedad que estimulan el aprendizaje no formal e informal. Su implementación ha transcurrido a través de múltiples actores con mayor o menor grado de coordinación. Este reconocimiento a la multiplicidad de actores es un punto ontológico que posibilita ampliar la perspectiva en los estudios sobre política educativa (Flores-Crespo y Mendoza, 2010).

66

4. CONTEXTOS DE LA EPJA EN BRASIL Y MÉXICO.

4.1 NIVELES DE ALFABETISMO, ESCOLARIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Tanto Brasil como México cuentan con una gran tradición en la teoría y práctica de la EPJA, y han marcado el rumbo de la región ofreciendo distintas alternativas para definir las nuevas estrategias para la construcción de las políticas públicas.

Ambos países cuentan también con grandes dificultades para atender sus altos niveles de rezago escolar y analfabetismo. Los 13.9 millones de brasileños y 5.3 millones de mexicanos que no saben leer ni escribir representan poco más de 50% del analfabetismo en la región latinoamericana. Brasil, con 9.62% de analfabetismo, es el octavo país con los mayores índices de población no alfabetizada en el planeta.²

² Los datos son de 2010, ya que para Brasil son los últimos disponibles.

En relación con los niveles de escolarización, poco menos de la mitad de la población mayor de 15 años, 64.7 millones en Brasil y 31.5 millones en México, no cuenta con educación básica terminada (9 años), y a pesar de los aparentes esfuerzos en ambos gobiernos, esta cifra se ha mantenido constante, en números absolutos, durante los últimos diez años, con una pequeña disminución de 5% en el caso de México (ver Tabla 2).

TABLA 2
Cifras en millones y en porcentaje de EPJA en ambos países

| | Brasil | México |
|--|---------------|---------------|
| Población total (millones) | 192 | 112 |
| Personas de 15 años y más (millones) | 139 | 79 |
| Porcentaje | 67 | 68 |
| Personas de 15 años y más que no saben leer ni escribir (millones) | 13.9 | 5.3 |
| Porcentaje con relación al total | 9.6 | 6.7 |
| Personas de 15 años y más sin educación básica (millones) | 64.7 | 31.5 |
| Porcentaje con relación al total | 34 | 28 |
| Personas atendidas en los programas de EPJA (millones) | 2.8 | 2.4 |
| Personas que concluyen la educación básica en EPJA (millones)* | 0.5 | 0.35 |

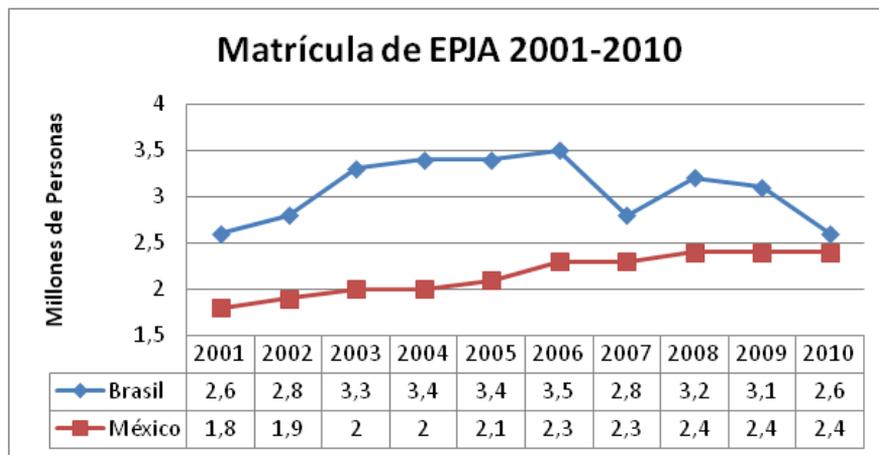
Elaboración propia. Fuente: INEA/SECAD (2010).

* Para Brasil, el dato obtenido en entrevista con autoridades del Ministerio de Educación y Cultura de Brasil

Al observar el comportamiento que ha tenido el promedio de participación en ambos países durante la primera década del siglo (Gráfica 1), la línea que representa a México muestra un crecimiento moderado de alrededor de 50 mil personas por año. Brasil, por su parte, mantuvo un crecimiento continuo hasta el 2006 y en adelante empieza un descenso de alrededor de 700 mil educandos en el período 2007-2010.

GRÁFICA 1

Participación en programas de EPJA en Brasil y México



Elaboración propia con datos de SECAD/INEA, 2011.

4.1.1 Principales factores que constriñen a la EPJA para su implementación efectiva en Brasil y México

68

Ante el hecho de que la política de EPJA no ha podido desplegar todo su potencial debido a que no ha sido capaz de ofrecer una alternativa de formación a la población para la que está destinada, surge nuevamente en esta investigación el argumento de que entre los grupos de la población en condiciones de mayor vulnerabilidad no hay una manifiesta iniciativa por aprender; es decir, no hay una demanda explícita de EPJA (Rivero, 1993; Torres C., 1995; Di Pierro, 2008; Schmelkes, 2008). Un funcionario federal en Brasil lo expresa de la siguiente manera:

A diferencia de lo que sucede en los cursos de formación para el trabajo, o de los jóvenes que buscan terminar la educación media baja, la población que no lee y escribe o que cuenta con bajos niveles de escolarización, está caracterizada por su invisibilidad y debilidad política, así como por una escasa capacidad para plantear sus exigencias (FF1).

De acuerdo a otro funcionario “Esto ha influido en buena medida en que la EPJA se mantenga aislada y marginalizada” (FF3).

Otro argumento que corrobora observaciones previas, y que está entrelazado con el anterior, es que los programas y sus contenidos responden más a una lógica compensatoria y remedial que a los intereses y necesidades que la población demanda. Es una visión de arriba hacia abajo que no toma como referente a los usuarios a los que ofrece sus servicios.

Por último, la formación y retribución a los docentes es una gran limitante para todos los actores entrevistados del subsistema en ambos países. Se refiere a una estructura de más de 64 mil voluntarios en México y de 181 mil docentes en Brasil que no cuentan con suficiente formación pedagógica para responder a la demanda de los educandos. La realidad nos muestra un sector poco motivado, formado y retribuido (Torres R., 1989).

5. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

5.1 ARREGLOS INSTITUCIONALES

Brasil es la cuna de la educación popular, representada por Paulo Freire; y un referente regional obligado en el desarrollo de movimientos sociales que han luchado por décadas en la demanda de sus derechos (Gadotti, 2008). De acuerdo con un investigador entrevistado,

“el vacío generado por la insuficiencia de políticas públicas nacionales de alfabetización de jóvenes y adultos se fue ocupando por iniciativas locales, en general concretadas por gobiernos municipales en cooperación con organizaciones de la sociedad civil” (I1),

lo cual ayuda a entender la red de actores que hoy existe en el país en torno de este subsistema.

Brasil ha logrado durante los primeros años del nuevo siglo, arreglos institucionales capaces de cambiar la forma de implementar la EPJA en el país. Esto a partir de la reciente creación de instituciones como la Secretaria de Educación Continuada Alfabetización y Diversidad (SECAD) por parte del gobierno federal y la continuidad de programas y espacios de articulación (Foros EJA, Agenda Territorial). Todo esto aunado a las nuevas estructuras de responsabilidad de los municipios que a partir de 2006, son los responsables de implementar los programas de educación básico incluidos los de EPJA.

La inclusión de la EPJA en 2006 en las nuevas bases para el régimen de colaboración entre las esferas de gobierno a través del Fondo de Desarrollo de Educación Básica (FUNDEB), y con ello contar con un nuevo régimen de financiamiento para la EPJA, ha sido, sin duda, uno de los principales avances del campo en la presente década.

Sin embargo, contrario a lo esperado, desde el inicio de este nuevo régimen de financiamiento para la EPJA, aunque los recursos han aumentado 10% anualmente, la matrícula registró una disminución de 25% en el periodo 2006-2010. Esto se puede explicar, de acuerdo con prácticamente el grueso de los entrevistados, principalmente por la ineficiencia en la gestión administrativa entre los niveles de gobierno. A estas carencias técnicas y burocráticas, se unen las distintas creencias sobre la EPJA entre los actores. Así lo comenta uno de los funcionarios federales entrevistados, “[...] el FUNDEB cambió la norma pero no la mentalidad de los funcionarios; La ley fue creada en 2006 e incluso en 2011 muchos decían que no es posible dar tanta importancia para EPJA ya que por 20 o 30 años se había manejado aparte” (FF2).

70

Este testimonio muestra que no basta tener una política bien consensuada por los distintos actores, o incrementar el presupuesto anual; su implementación requiere considerar las creencias de los actores involucrados, pues no obstante estar dentro o fuera del subsistema, definen el contenido real de la política pública (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993).

De acuerdo a los académicos y algunos representantes de movimientos sociales (ONG1, ONG 2), los municipios aplican los recursos de manera indiscriminada a otros rubros como son infraestructura, la educación formal a niños y adolescentes o la contratación excesiva de personal, con escasos mecanismos de vigilancia. La apuesta hacia la municipalización, según comentan los tres funcionarios federales, careció de planeación y el aprendizaje de la gestión ha sido alto, mostrando el hecho de que tener brillantes ideas para resolver los problemas no basta para reivindicar el ambiente en donde se implementan las políticas y lograr, por último, que las cosas sucedan. A estas carencias administrativas se unen las distintas creencias entre los tomadores de decisiones —que definen el contenido real de la política pública (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993)—; y de los responsables de la implementación de la política a nivel municipal.

En México la EPJA es parte estructural de su historia educativa y cuenta con una amplia trayectoria a lo largo del siglo pasado. Sus múltiples acciones responden a las corrientes de pensamiento imperantes en cada época, aunque siempre vinculadas a la búsqueda de la superación de la pobreza y la mejora de la calidad de vida de la población en condición de exclusión (Vázquez, 1994).

Diversos organismos gubernamentales, han estado presentes en la implementación de la EPJA durante varias décadas; entre éstos se encuentran las misiones culturales, los centros de educación básica de adultos (CEBAS), la secundaria a distancia (SEA), la secundaria para trabajadores, y los sistemas de enseñanza abierta y a distancia (SEAD). En este tránsito, las organizaciones de la sociedad civil han estado presentes con mayor o menor fuerza y su enfoque educativo ha sido ejemplo para los modelos pedagógicos de los programas mencionados (Hernández, 2008).

Sin embargo, es el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) el principal encargado de atender de manera compensatoria a la población con nula o escasa escolarización que con una estructura de cuatro niveles, con 7,785 empleados, y una operación centralista y vertical que caracteriza a las instituciones mexicanas.

El Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) del INEA, surge como respuesta a los altos niveles de rezago escolar que logra articular una continuidad en el proceso educativo centrado en la educación básica y que de acuerdo a dos funcionarios federales ha contribuido a que México sea más eficiente en términos de tasas de participación (FF11, FF12). A pesar de los reconocimientos y beneficios del modelo, de acuerdo con funcionarios estatales y municipales, “esto no ha sido suficiente para retener a los educandos en los programas, ya que los jóvenes y adultos llegan a los cursos, pero no permanecen” (FE13).

Pareciera entonces que mientras una red es amplia y plural la otra es cerrada y centralista. ¿Qué futuro tendrán este tipo de redes en los actuales contextos políticos? A continuación, se intenta dar respuesta.

5.2 LOS ACTORES DE LA RED DE POLÍTICA

Ambos países han mostrado avances en la participación de la democracia ante la diversidad de grupos e intereses, así como un pluralismo y apertura que han estado acompañados por el fortalecimiento de la sociedad civil ante procesos de democratización post-autoritarios.

Brasil ha promovido estrategias de descentralización del poder y de la administración fortaleciendo la institucionalidad, como reflejo de las señales que se muestran en el ambiente macro. Las políticas son elaboradas y consensuadas por una variedad de actores interesados. Este grupo de actores se ha mantenido a través de varias décadas y ha sido capaz de gestionar mejores condiciones para el subsistema en virtud de los niveles de cooperación que ha sostenido. Algunos de los sucesos durante la última década que ayudan a corroborar esta aseveración son la continuidad de los foros y los encuentros de EJA por parte de los movimientos sociales, el establecimiento de la Comisión Nacional de Alfabetización de Jóvenes y Adultos (CNAEJA) y de la Secretaria de Educación Continuada Alfabetización y Diversidad (SECAD) por parte del gobierno federal, así como la inclusión de la EPJA al FUNDEB y con ello la adquisición de un nuevo régimen de financiamiento. Sin embargo, hasta ahora, esto no ha sido suficiente para mejorar las tasas de participación de educandos.

En México, a pesar del pluralismo ideológico vinculado a la armonía entre el orden político global y las especificidades individuales y grupales, se ha mantenido a nivel central el control de las acciones y con ello menguado la posibilidad de construir una red de política.

72

La interacción entre los actores ha sido fluctuante. De una manera más activa, en la década de los noventa, actores de las universidades, de la sociedad civil y del gobierno colaboraron en el diseño de algunos programas como el MEVyT, colocando en esta iniciativa algunos de los principales avances alcanzados en el campo, como fueron la vinculación entre certificación y aprendizajes, o entre educación y trabajo.

No obstante, el tipo de interacción entre los actores de la red en México ha sido escasa, fluctuante y en ocasiones interrumpida por lo que se puede definir como asimétrica y de constante negociación.

La existencia de recursos técnicos, como han sido las valiosas experiencias de alfabetización y educación de adultos en el país, o el hecho de contar con reconocidos especialistas en el campo, no ha bastado para lograr una articulada red de cooperación de alta interacción y calidad; tal como lo expresa un activista:

[...] en la sociedad mexicana hay una enorme cantidad de experiencias y prácticas que deben ser recuperadas para enriquecer la política pública, sin embargo, existe poca coordinación entre estos actores [...] En consecuencia, hay un desperdicio y una duplicidad de instancias, de materiales, de burocracias (ONG11).

La definición de los actores ha mostrado evidencia de que las redes de política son capaces de generar cambios en el subsistema, porque, en buena parte, es su interacción la que define la política. Esto se verifica a través de los aportes a la EPJA de la red de política en Brasil, que pudo lograrse a partir de la integración consensada de los actores. O bien, la baja interacción, en el caso de México, que ha contribuido a que la EPJA transite con mínimos consensos en los acuerdos.

En México se hizo un importante esfuerzo para lograr una mejor interacción entre los actores con la formación del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVyT), pero éste quedó muy por debajo de los fines de su creación, limitando su visión e influencia a escasas actividades al servicio del INEA. A respecto comenta un activista sobre este Consejo:

[...] no ha facilitado una política más de Estado y por tanto los actores siguen sin estar articulados. En consecuencia hay un desperdicio y una duplicidad terrible de instancias, de materiales, de acciones [...] (NG12).

73

De acuerdo con los entrevistados, la función del CONEvyT se extravió principalmente porque a pesar de que buscó legitimar su alcance con la participación de los distintos actores que conforman el subsistema, no permitió un intercambio de recursos y creencias que permitiera construir una democracia participativa (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999). En conclusión, parece que el CONEvyT no es más que una excelente propuesta de arriba hacia abajo que al intentar modificar los bajos niveles de cooperación que existen entre los actores, acabó por reflejar que una mejor interacción entre organizaciones de distintos sectores y niveles de gobierno no ha sido la tarea prioritaria del gobierno federal.

5.3 LAS CREENCIAS Y LA FORMACIÓN DE COALICIONES

De acuerdo con Sabatier y Jenkins-Smith (1988), los sistemas de creencias determinan la dirección en la que un grupo de actores (o cualquier otro actor político) intentará trasladar dichos sistemas a los programas gubernamentales, a través de sus recursos. La tendencia hacia la concreción de la política en torno de las creencias en Brasil por articular a más actores al subsistema se hace

difícil, principalmente, porque hasta hoy no han logrado un replanteamiento en las políticas de EPJA hacia el paradigma del aprendizaje a lo largo de toda la vida, como sugieren la mayoría de los entrevistados. En el caso de México, aunque con poca intención de integrar a más actores, los programas están más vinculados con la creencia de la cobertura del rezago educativo y de asegurar la continuidad de los procesos de aprendizaje.

De acuerdo con la información recabada en la investigación empírica, existe una clara dificultad para formar coaliciones donde los actores comparten creencias comunes y no existen ya grupos de conflicto claramente definidos, como es el caso de la EPJA en Brasil; o donde el esquema corporativista incentiva niveles de cooperación nulos, como en el caso de México.

El hecho de que en Brasil se haya identificado una sola coalición, y en México sólo una débil red de actores, implica, de acuerdo a Sabatier y Jenkins-Smith (1999), que a pesar de que la EPJA ha ido creciendo al paso del tiempo, su insularidad, escasa atención y poco impacto en la agenda pública han dificultado la generación de más coaliciones.

74

A pesar de que el subsistema de la EPJA no está inmóvil y su dinamismo ha ido creciendo con el paso del tiempo, está caracterizado por la insularidad con la que ha transitado y se ha mantenido. Los posibles actores tienen una escasa capacidad de articulación. Esta parece ser la principal dificultad para lograr un mayor impacto en la agenda pública.

5.4 PRINCIPALES HALLAZGOS

5.4.1 A partir del Marco de Coaliciones Promotoras fue posible:

- Encontrar dimensiones más amplias a la acción de un solo actor al explicar las dinámicas colectivas de otros miembros sustentadas por las creencias, los recursos y la cooperación, mostrando la idea de que las organizaciones, aun en regímenes corporativistas como los de la región latinoamericana, no transitan solas ni con una sola voz.
- Mostrar que la pluralidad y apertura son condiciones que no operan igual en Brasil y en México. En el primer país permitieron gestionar mejores condiciones para el subsistema y parece que esto se debe a la institucionalidad creada por los brasileños, junto con las señales favorables del macro ambiente político.

- Evidenciar cómo países, con contextos similares, contruidos bajo esquemas autoritarios, muestran claras diferencias en los niveles de participación de actores y niveles de gobierno. Una implementación centralizada, con una débil red de política y mayor control del proceso en México, ante otra con amplia participación de los distintos actores sociales y una apuesta a ceder a los municipios el control de la implementación junto con los problemas administrativos generados, como es el caso de Brasil. Esta diferente estructura de oportunidades de las coaliciones enriquece el enfoque del Marco de Coaliciones Promotoras de Sabatier (1988).

5.4.2 *Ideas e intereses que articulan y hacen cooperar a la red de actores que implementan la política de EPJA en Brasil y México*

- En Brasil, los recursos del subsistema han ido transitando hacia una mayor interacción de sus miembros, generando nuevas alternativas democráticas de colaboración para el futuro a partir de las grandes dificultades que existen en la implementación. A través de sus programas y espacios de cooperación se promueve como creencia de política, el derecho del aprendizaje a lo largo de la vida a pesar de que su práctica, al igual que en México, se circunscribe a la alfabetización y la educación básica de adultos. Dentro del proceso de implementación, según muestra la investigación, ha sido posible generar cambios en el subsistema. Se puede argumentar, por lo tanto, que un mayor grado de cooperación entre los actores no sólo fortalece la red, como lo señalan Sabatier y Jenkins-Smith (1999), sino que legitima los procesos y hace más eficaces los recursos.
- En México, las dificultades para establecer espacios y vínculos de cooperación entre los actores a nivel local, es un reflejo de los arreglos institucionales a nivel federal que influyen en la escasa formación de redes. A pesar de contar con un modelo más elaborado, mientras los recursos y accesos queden concentrados en el INEA, más se constreñirá la posibilidad de construir redes de política, y esto puede implicar aún mayor ineficiencia en la implementación.
- En ambos países se pudo verificar que en la implementación de la política se puede cambiar la normatividad, pero no las creencias de los actores, y que esto determina, al menos en parte, el éxito del proceso. Esto puede aplicarse a las reformas educativas en Brasil y México, con cambios constitucionales que son necesarios pero no suficientes como lo han mostrado otros analistas de políticas (Latapí, 2005).
- En el caso de México, el centralismo del INEA, ha disminuido los espacios y las posibilidades de articulación entre los actores. En contraste, en Brasil la institucionalización no ha sido motivo para limitar la participación de las organizaciones sociales ni ha estado acompañada de

mayor centralismo en la red de actores. Los espacios de articulación de las distintas organizaciones y niveles institucionales han logrado ganar terreno al filtrar elementos de lo local hacia lo federal y viceversa. Estos ejemplos demuestran, en términos de redes de política, que una mayor institucionalidad no necesariamente se relaciona con una red de actores más sólida.

5.4.3 Características en la red que podrían propiciar mayores probabilidades de una implementación efectiva de la política de EPJA y sus respectivos programas

- Si bien en ninguno de los dos países se tiene hoy la eficiencia cualitativa o cuantitativa deseada en términos de participación, la investigación muestra que México, a pesar de tener una política centralizada y menos plural que Brasil, con una activa red de actores, es más eficiente en términos de tasas de participación. Pareciera, por tanto, que no hay una relación entre redes y eficiencia en el caso de la política de EPJA.
- Sin embargo, la investigación también mostró que el proceso de descentralización en Brasil, a pesar de su legitimidad, pudo haber aumentado las disparidades (Prud'homme 1995), pues los costos de aprendizaje y de ajuste podrían haberlo hecho más ineficiente, al menos en estos primeros años.
- A pesar de que hoy la EPJA en Brasil no cuenta con los resultados esperados en cuanto a tasas de participación, el cambio sustancial de organización cuenta con más elementos para que la red se consolide y sea capaz en el tiempo de impulsar mejores políticas.
- En México, los esfuerzos por lograr una mayor pluralidad y colaboración se ahorran por el centralismo de las políticas, de lo que resulta un mayor control del proceso. Sin embargo, para lograr mayores tasas de participación o mejores niveles de financiamiento a través del tiempo, será necesario crear un diseño institucional de política más abierto, plural, descentralizado y eficiente.

BIBLIOGRAFÍA

ANDERSON, James (1975), *Public Policy-making*, Nueva York, Holt.

BRYMAN, Alan (2008), *Social Research Methods* (3rd ed.), New York, Oxford University Press.

- BULCOURF, Pablo y Cardozo, Nestor (2008), "Política comparada ¿Por qué comparar políticas públicas?", Documento de Trabajo # 3. <http://www.politicacomparada.com.ar/> (consulta: 05/05/13).
- CALDERÓN **López-Velarde, Jaime (1996)**, *Política y modelo de educación de adultos en Andalucía, España y Michoacán, México (1982-1994)*, España, Universidad de Sevilla.
- CARUSO, Arlés; Di Pierro, María Clara; Ruiz, Mercedes y Camilo, Miriam (2008), *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe, Informe Regional*. México, CREFAL/CEAAL.
- DI PIERRO, María Clara (2000), *As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos no Brasil do período 1985/1999*, Dissertação de doctorado, Brasil, Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP).
- DI PIERRO, María Clara. (2008), "Notas sobre la trayectoria reciente de la educación de personas jóvenes y adultas en Latinoamérica y el Caribe" en Caruso et al., *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe, Informe Regional*, México, CREFAL/CEAAL, pp.109-128.
- FLORES-CRESPO, Pedro (2008), "Análisis de política pública en educación: línea de investigación", Documento de investigación 5, INIDE-Universidad Iberoamericana, en <http://www.uia.mx/web/files/inide5.pdf> (consulta: 10/05/13).
- FLORES-CRESPO, Pedro (2011) Análisis de política educativa. Un nuevo impulso. Presentación teórica, Volumen 16, número 50, pp. 687-698.
- FLORES-CRESPO, Pedro y Mendoza, Dulce (2012), *Implementación de políticas educativas. Los concursos de oposición y la Alianza por la Calidad de la Educación*, México, Gernika/UIA.
- GADOTTI, Moacir. (2008). *MOVA por um Brasil Alfabetizado*, São Paulo: Instituto Paulo Freire.
- HERNÁNDEZ FLORES, Gloria. (2008). Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en México. En Caruso, A., Di Pierro, M.C., Ruiz, M. & Camilo, M. (2008). *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe, Informe regional* (pp. 138-208). Pátzcuaro, México: CREFAL/CEAAL.
- HERNÁNDEZ-SAMPIERI, Roberto; Fernández-Collado, Carlos y Baptista, Pilar (2010), *Metodología de la Investigación* (4ª ed.), México, McGraw-Hill.
- LATAPÍ, Pablo (2005), *La SEP por dentro*, México, FCE.
- LOYO, Aurora y Miranda, Francisco (coord.) (1993) *Política educativas y científicas*, Cuaderno 19. México: COMIE.
- MAJONE, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE.

- MARTINÓN, Ruth (2007), "La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras", *Gestión y Política Pública*, vol. 16 núm. 2, pp. 281-318.
- NUÑEZ, Marianela (2006), *El rezago educativo y la educación de adultos brindada en México a través del INEA: análisis y propuesta de rediseño institucional para un problema educativo*, México, CREFAL.
- PARSONS, Wayne (2007), *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO/Miño y Dávila.
- PETERSON, John (2003), "Policy Networks", *Political Science Series*, 89.s/n.
- PRUD'HOMME, Remy (1995), "The Dangers of Decentralization" *World Bank Research Observer*, vol. 10 núm. 2, pp. 201-220.
- RIVERO, José (1993), *Educación de Adultos en América Latina. Desafíos de la equidad y la modernización*, España, Editorial Popular.
- SABATIER, Paul (1987), "Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change", *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, vol 8, pp. 649-692.
- SABATIER, Paul (1988), An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning. *Policy Sciences*, vol. 21, pp. 129-168.
- 78 SABATIER, Paul y Jenkins-Smith, Hank (eds.) (1993), *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*, Boulder, Colo, Westview Press.
- SABATIER, Paul y Jenkins-Smith, Hank (1999), "The Advocacy Coalition Framework: An assessment", en: Sabatier, Paul (ed.), *Theories of Policy Process*, Boulder, Colo: Westview Press, pp. 117-168.
- SABATIER, Paul & Weible, Christopher (2007), "The Advocacy Coalition Framework. Innovations and clarifications", en: Sabatier, Paul (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview Press, pp. 189-220.
- SCHMELKES, Sylvia (2008), *La educación de adultos y las cuestiones sociales. Antología*. México, CREFAL (Colección Paideia Latinoamericana).
- TORRES, Carlos Alberto (1995), *La política de la educación no formal en América Latina*, México, Siglo XXI.
- TORRES, Rosa María (1989), "Luego de la alfabetización, ¿la postalfabetización? Problemas conceptuales y operativos", *Pedagogía UPN*, vol.6, num. 20, pp. 30-38.