

# POLÍTICAS SOCIALES y EDUCATIVAS

**Aproximaciones desde la  
perspectiva sistémica y compleja**

**Dr. Fabio Fuentes Navarro\***

\*Director de Centros Regionales de Estudios de la Universidad Pedagógica Veracruzana (México), Miembro Permanente del Seminario de Análisis Político de Discurso e Investigación (PAPDI) del Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados (CINVESTAV) del Instituto Politécnico Nacional (IPN) y miembro del Seminario "Pablo Latapí Sarre" de la Universidad Pedagógica Veracruzana.

# EDITORIAL

Los problemas de desigualdad social y de inequidad educativa están profundamente implicados por las perspectivas desde las cuales estos se analizan, ya como fenómenos eminentemente sociales o como fenómenos propios de la educación<sup>1</sup>. Si bien se han elaborado teorías que intentan explicar la relación entre la educación y los efectos que en el ámbito de lo social se pretenden a través de esta—disminución del rezago educativo, incremento del desarrollo social, aumento del bienestar e.g.—, en el umbral del siglo XXI, específicamente en América Latina, parece haber escasez de estrategias innovadoras que contribuyan desde el campo educativo al abatimiento de la desigualdad e inequidad social, así como proyectos sociales coherentes a las condiciones (históricas, sociales, culturales) de la región —y a las de los países que la integran— que favorezcan la calidad y equidad de la educación. Evidencia de ello son los resultados de las investigaciones que desde diferentes perspectivas y metodologías —críticas, reproductivas, estructuralistas, e.g.—, dan cuenta de la poca eficiencia y pertinencia de los sistemas educativos.

Sin embargo, la recurrente presencia de las desigualdades sociales—en los países en vía de desarrollo primordialmente— ha posibilitado en el imaginario colectivo la configuración de la idea de que la educación es la responsable de los grandes problemas que acontecen en el ámbito social y que afectan la vida de los sujetos, así también del desarrollo social y económico de naciones enteras, lo cual ha provocado, en paralelo, que en las últimas décadas la educación y lo educativo adquieran centralidad discursiva en las políticas públicas en materia social.

En los años noventa, a) la visión del optimismo pedagógico<sup>2</sup>, b) los aportes de la teoría del capital humano desde el Banco Mundial; c) la concepción de educación de la Conferencia Mundial de Jomtiem, Tailandia (1990) y d) la noción de ciudadanía en los trabajos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y de la UNESCO, colocaron en el centro de la agenda política a la educación, específicamente en el centro de la política social; esto en razón de asumir como principios las siguientes tesis: a) que no hay política social que no sea política educativa; b) quienes no acceden a la educación de calidad tienen limitadas las posibilidades de un pleno ejercicio de sus derechos y de participación en la sociedad, y c) de que la educación es una de las pocas variables de intervención política que impacta simultáneamente sobre la competitividad económica, la equidad social y el desempeño ciudadano (López, 2005, p. 67).

La centralidad de la educación en la agenda de las políticas sociales de las naciones en desarrollo puede enunciarse, según lo señala López, como: “El carácter cíclico de un movimiento pendular”, es decir, en la adjudicación de la responsabilidad de la situación social actual a la educación, en un extremo del péndulo, y en la atribución de la responsabilidad de la educación a la situación social, en el otro. Sin embargo, para la resolución de problemas públicos que afectan el bienestar colectivo, propósito esencial de las políticas públicas<sup>3</sup>, ambos extremos

“De todas las victorias humanas le compete al maestro en gran parte el mérito. De todas las derrotas en cambio, su responsabilidad”

José Antonio Encinas



del péndulo, más que productivos y resolutivos se tornan inoperantes, con poca capacidad de articulación y generadores de otras problemáticas. En esta lógica, la implementación sectorizada de políticas públicas erosiona el sentido articulador e integrador de las estrategias y acciones transversales que éstas suponen en su diseño y, en consecuencia, su instrumentalización y operación involuciona a programas top-down: inconexos y descontextualizados, con beneficios de corto alcance, temporalidad limitada y sin legitimación social en la esfera pública.<sup>4</sup>

Por ello es que la perspectiva desde la cual se conciba a la realidad social —o realidades— resulta esencial en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Desde un enfoque orgánico o sistémico, por ejemplo, el estudio entre educación y equidad social es más un asunto de síntesis, articulación y complementariedad—entre la visión del optimismo pedagógico<sup>5</sup> y los enfoques de las teorías de la reproducción— que un asunto propiamente de análisis, dicotomías o dualismos.

En esta misma perspectiva, orgánica o sistémica, concebir a un solo campo de esta relación (la educación) como responsable de los efectos del otro (la situación social) supone la asunción —consciente o no— de un paradigma que simplifica y estructura la realidad en sectores inconexos, e implica también el reconocimiento, por un lado, de la presencia de fronteras fijas, predeterminadas y poco permeables en cada ámbito y, por otro, de la imposibilidad de una relación en términos de interacción, co-dependencia e integralidad. En el terreno de las prácticas concretas, en consecuencia, la focalización en cada uno de los campos, en términos dicotómicos o dualistas, —lo educativo al margen de lo social, e.g.—, inexorablemente reduce la capacidad de acción para la resolución de problemáticas tanto generales como específicas, que paradójicamente no resultan de la interacción entre ambos campos cual ámbitos aparentemente antagónicos, sino particularmente de un tipo de visión dicotómica que así los considera (separados, divididos); en sí, de la perspectiva que se asuma para la intervención estatal desde sus distintos órganos.<sup>6</sup>

En síntesis, más allá de considerar un punto de interacción entre el campo educativo y el social como ámbitos sectorizados —como si la teoría de conjuntos representase tal interacción—, es menester reflexionar si estos efectivamente resultan inconexos uno de otro desde una visión sistémica, más si se focaliza en la idea de que la equidad y la calidad educativa son asuntos exclusivos del ámbito educativo con amplias repercusiones en el campo de lo social. Si se mantiene la perspectiva de la articulación entre educación y equidad social como sectores—en apariencia— independientes, cerrados y aislados, los efectos de dicha articulación serán similares a la visión desde la cual procede dicho intento: programas top-down de enfoque limitado y con resultados sectorizados e inconexos que imposibilitan la dotación de sentido más allá de la numeralia que exige la racionalidad tecnocrática e instrumentalista y el modelo eficientista de la administración pública. López es claro en ello:

Una mirada relacional del problema de la articulación entre educación y equidad social nos lleva a analizar cada una de sus partes en su relación con la otra. Así, no hay sistema educativo, o propuesta pedagógica, e incluso escuela que pueda ser analizada y valorizada en sí misma, sino en función de las características del escenario social en que se inscriben, de su capacidad de garantizar una buena educación en ese contexto. Del mismo modo, desde el punto de vista educativo no hay situación social que sea problemática en sí misma, sino en función de las capacidades del sistema educativo para hacer frente a sus especificidades y poder desarrollar una estrategia pedagógica acorde a las mismas (López, 2005, p. 10).

Sin embargo, si se parte de la idea de que la equidad y la calidad educativa, en tanto problemas de interés público, pueden ser asuntos pensados y tratados desde una visión orgánica o sistémica, es posible y plausible el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de gran escala que ofrezcan respuestas y soluciones integrales a las grandes demandas y problemas sociales actuales. Incluso, esta idea puede concebirse como punto nodal si se considera que las sociedades del presente están asistiendo a la emergencia de una nueva condición existencial, a un paradigma cultural y de época que se distingue, ante todo, por dos grandes aspectos: a) el re-planteamiento, cuestionamiento y puesta en tensión de los fundamentos que han dotado de orden, estructuralidad al comportamiento del sujeto en comunidad, y b) el arribo a un modelo de pensamiento que supera las fragmentaciones y dicotomías características del discurso simplificador y disciplinar.

Pensar los problemas de desigualdad social y de inequidad educativa desde una visión orgánica o sistémica, supone pensar desde la síntesis y la complementariedad, políticas públicas integrales que atiendan —en este caso— lo educativo y lo social en tanto un tejido conectivo, indivisible. Implica también partir de un modo de pensar, discursar y actuar que reconozca el entramado social-educativo y lo complejice en el sentido de *complexus*.

*Complexus* (...) significa lo que está tejido junto (...) hay complejidad cuando son inseparables los elementos diferentes que constituyen un todo (como el económico, el político, el sociológico, el psicológico, el afectivo, el mitológico) y que existe un tejido interdependiente, interactivo e inter-retroactivo entre el objeto de conocimiento y su contexto, las partes y el todo, el todo y las partes, las partes entre ellas. Por esto, la complejidad es la unión entre la unidad y la multiplicidad (Morin, 2001: p. 17).

Esta visión orgánica, sistémica y compleja constituye un horizonte de intelección para el desarrollo de una nueva generación de políticas públicas, en las que el entramado social-educativo se perciba como tal y no como ámbitos altamente diferenciados uno del otro. Representa, sobre todo, un desafío intelectual para los próximos años en el estudio e investigación de las políticas públicas con mayor sentido humano.





## REFERENCIAS

Braslavsky, C. (1999). Re-haciendo escuelas: Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana. Argentina: Convenio Andrés Bello-Santillana.

López, N. (2005). Desigualdades sociales y educación, en *Equidad educativa y desigualdad social: Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. IIPE – UNESCO. Sede Regional Buenos Aires.

Morín, E. (2001). Los siete saberes necesarios para la educación del futuro. México: UNESCO.

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas*. México D.F.: FLACSO México y Miño y Dávila Editores.

Sabatier, P. (1986a). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1).

Sánchez, G. & Treviño, E. (2012). La aplicación de los lineamientos generales para el expendio o distribución de alimentos y bebidas en establecimientos de consumo escolar de los planteles educativos de educación básica en dos telesecundarias de la zona escolar 07 del puerto de Veracruz. Ciclo escolar 2010-2011. (Informe de investigación). Universidad Pedagógica Veracruzana, México:

<sup>1</sup>Las desigualdades sociales en el ámbito de la educación y las desigualdades educativas al interior de los sistemas educativos son asuntos que vertebran las políticas educativas actuales de la mayoría de los países latinoamericanos.

<sup>2</sup>El optimismo pedagógico resulta de considerar a la educación como el elemento fundamental no solo para propiciar, desarrollar y potenciar el aprendizaje de contenidos escolares y la formación de niños y jóvenes, sino primordialmente, desde la perspectiva de Braslavsky (1999, p. 24), para construir las bases y principios de los sistemas sociales, políticos y económicos del país y los fundamentos de un modelo de Estado en el que este se asume como benefactor a través del ofrecimiento de promesas de plenitud y el otorgamiento de recursos, esto es el Estado de bienestar.

<sup>3</sup>En un modo muy sintetizado, la política pública tiene como objeto el análisis los problemas públicos y la toma de decisiones con orientación a la resolución de dichos problemas. H. Lasswell precisa que una política pública se distingue por ser metódica, multidisciplinaria, orientada a los problemas, interesada en el trazo del mapa conceptual del proceso, opciones y resultados de las políticas públicas e integradora de conocimientos.

<sup>4</sup>La implementación de programas desde la lógica top-down, es decir, de arriba hacia abajo, es un rasgo característico de los modelos de gestión y de administración pública anquilosados en la visión de relaciones causales, jerárquicas y verticales (Sabatier, 1986).

<sup>5</sup>Desde mi perspectiva, el optimismo pedagógico consiste en la confianza atribuida a la educación, a la escuela y a los sistemas educativos desde la esfera pública; en una confianza que deriva, particularmente, de las percepciones y significaciones sociales respecto a los fines últimos que se pretenden alcanzar con la educación y acerca de los propósitos, objetivos y metas que con las instituciones escolares y sistemas educativos se pretenden lograr.

<sup>6</sup>Esta perspectiva puede ser representada por las "políticas públicas en materia educativa" que se implementan al margen cultura social en las que están inscritas las instituciones educativas; un caso concreto lo constituyen aquellas políticas sectorizadas que intentan abatir el incremento del índice de obesidad en la población infantil a través del control de la venta y consumo de productos chatarras en las escuelas públicas sin considerar la compra-venta de estos en los establecimientos próximos a las instalaciones de los centros escolares., por una parte, y las estrategias de mercado que los promueven vía los mass media (Sánchez, G. y Treviño, E., 2012).