

Las políticas públicas – educativas y desarrollo social

Of public policies - educational and development social

Cornelio Comet Weiler¹

Artículo Recibido: 08/01/2016

Aceptado para Publicación: 04/02/2016

Resumen: Las políticas públicas, como bien se lo define, se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es de interés o beneficio público. En este artículo de revisión se pretende realizar un breve análisis de las políticas públicas específicamente las educativas, con el fin de situar a las mismas desde el punto de vista de las prioridades socioeconómicas, determinando las contribuciones que las políticas públicas bien implementadas tienen como resultado en el desarrollo.

Palabras Claves: Desarrollo; Políticas Públicas; Políticas Educativas; Participación ciudadana.

Abstract: Public policies, as it's well defined, it aims to archives objectives considered value for the society or to solve problems whose solution is interest or public benefit. In this article of review, pretend to archives a brief analysis about of public policies especially the educative, with the purpose to position itself form the point of view of socioeconomic priorities, determining the contributions that well implemented public policies as a well and development.

Keywords: Development, Public Policies, Educational Policies, Citizen Participation

Introducción

Cuando iniciamos un tema con tanta implicancia como las políticas públicas, es primordial definirla según los diferentes entes que buscan una definición exacta sobre sus particularidades. La OPPAL utiliza como definición de políticas públicas a un conjunto de decisiones formales que se hallan interrelacionadas, que dependen de la intención y decisión de un grupo de individuos e instituciones, pero que también pueden consistir en la inacción por parte de los poderes públicos, es decir, en la decisión de no actuar respecto de un tema o situación problemática que requeriría de su intervención. Consideraremos a las políticas

¹ Doctorando en Ciencias de la Educación por la Universidad de Almería, España. Catedrático en Métodos de la Investigación. email: cometweiler@gmail.com

públicas como responsabilidad de los poderes públicos, en otras palabras, aquellos que han sido investidos legal y legítimamente de poder para tomar decisiones obligatorias para el conjunto de la sociedad y actuar en favor del bien común²

Según Aguilar (2009, p. 14), una política pública es:

- a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es de interés o beneficio público;
- b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía;
- c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas;
- d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y
- e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.

Partiendo de estos enfoques, el presente trabajo examina algunos aspectos de las experiencias y acciones relacionadas a las políticas públicas orientadas al logro de las expectativas sociales que se centran en el interés de la búsqueda del bien común, mientras que otras políticas camufladas orientadas al mismo objetivo, están plagadas de mecanismos irregulares lo que implica dejar de lado el importante papel que desempeñan el liderazgo y la competencia de los actores públicos en los resultados de las políticas adoptadas.

Paraguay y su relación entre pobreza, oportunidades y desigualdad

Según Taborga y Unaz (2015, p 8)³, “Paraguay redujo la pobreza de ingresos, tanto moderada como extrema, pasando de 34,7% en 2010 a 22,6% en 2014, manteniéndose niveles relativamente altos en áreas rurales, con una variación de 48,9% a 32,0% durante el mismo periodo”. La reducción de la pobreza no ha ido a la par que la desigualdad, impactando de manera diferente en las condiciones de vida de mujeres y hombres.

Para Imas (2012), La pobreza y la desigualdad en el Paraguay tienen múltiples causas que se refuerzan mutuamente, como por ejemplo los factores territoriales (concentración rural de la pobreza), socioeconómicos (bajos ingresos y escaso desarrollo de capital humano y social), subjetivos y/o culturales (exclusivos y discriminatorios de la niñez, mujer, guaraní parlante, indígena); las características de los bienes y servicios públicos ofertados

² OPPAL Observatorio de Políticas Públicas para América Latina, 2015.

³ En la presentación del documento de trabajo en el marco referente a Pobreza, Oportunidades Económicas Desiguales y género. Hipótesis para la discusión. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015

(ineficiencia e ineficacia institucional, de políticas sectorializadas, fragmentadas y segmentadas); el modelo de Estado económico (excluyente, de baja presión tributaria y capacidad regulatoria) y político (prebendaría y clientelista); e históricos.

Asimismo, Imas manifiesta que Paraguay es uno de los países que más ha crecido en los últimos años en la región, hecho que no se refleja en una fuerte disminución de la pobreza y la desigualdad, existe persistencia de estos problemas. Igualmente, desde este periodo, el Estado paraguayo viene realizando esfuerzos importantes de aumentar el gasto social, especialmente en salud, educación y otros programas de protección y promoción social, como el de transferencias condicionadas a familias y pensiones a adultos mayores, que apuntan a la atención de los derechos básicos y la mitigación de la pobreza. Sin embargo estas políticas se ven seriamente limitadas por las características del mercado laboral y la baja carga impositiva (13%) que sustenta un presupuesto estatal cuya ejecución se destina mayoritariamente a los gastos rígidos.

Si bien, el crecimiento económico es muy importante para los objetivos del desarrollo de cualquier país, en el caso paraguayo no ha sido suficiente para incidir en la disminución de la pobreza y la desigualdad, y aunque la educación y la salud han llegado a más lugares del país, la calidad sigue siendo una de las peores de la región.

La economía como apoyo al proceso de retención y cambio

Peticara (2010), menciona que en el informe de CEPAL, se hacía mención del notable crecimiento observado en algunos países de la región, pero que a pesar de ello la distribución del ingreso no había cambiado sustancialmente en las últimas décadas, aun cuando las tasas de pobreza extrema y otros indicadores de desarrollo humano básico habrían mejorado de manera notable, fundamentalmente como producto de la aplicación de políticas de transferencias condicionada y de fuertes inversiones en el sector salud y educación. Así mismo CEPAL, hacía una relación de la pobreza entre treces países de América latina, donde se podía observar la siguiente clasificación: un primer grupo donde Argentina, Chile y Uruguay, eran los tres países con tasas de pobreza menores al 12%; le seguían Costa Rica, Perú y Brasil, con tasas entre 17% y 22% y el resto de los países superaban el 30%, entre los que se encontraba Paraguay. En la tabla 1 se puede observar la evolución del nivel de pobreza entre estos países y su evolución en un decenio (2000 - 2010).

Tabla1: Evolución del nivel de pobreza en algunos países latinoamericanos, 2000- 2010

	Alrededor del 2000		Alrededor del 2010	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
ARGENTINA	23.7	6.6	8.6	2.8
BOLIVIA	48.7	19.8	42.4	16.2
BRASIL	32.9	9.3	22.1	5.5
CHILE	19.7	5.1	11.7	3.5
COLOMBIA	50.6	21.9	38.5	11.1
COSTA RICA	18.1	5.4	17	4.8
ECUADOR	63.5	31.3	37.1	14.2
GUATEMALA	49.1	16	42	14.8
MÉXICO	32.3	6.6	32.3	8.5
PARAGUAY	49.1	17.1	46.5	19.4
PERÚ	36.1	9.3	19.1	2.5
URUGUAY	9.4	1.8	8.6	1.4

Fuente: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: División de Estadísticas. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de cada país.

Fuente: CEPAL 2010

Perticara (2010) menciona, que el tomar conciencia de la necesidad de una lucha frontal contra la pobreza y las oportunidades de movilidad social brindados, las cuales hicieron posible el acceso a educación y a la salud, éstas fueron las grandes aliadas para que se contuvieran o disminuyeran la pobreza y específicamente la indigencia, gracias a las políticas públicas puestas en marcha en la mayoría de los países de la región.

Para Perticara, en general las estrategias de combate a la pobreza y desigualdad se cimentaron en cuatro pilares, (2010, p. 6)⁴:

1. Importantes inversiones en educación y salud, no sólo para ampliar o universalizar la calidad de la provisión.
2. Inversión en infraestructura y servicios básicos.
3. Modernización del estado, ya sea agilizando el acceso a subsidios y pensiones, mejorando sistemas de información y registro, el sistema impositivo, o agilizando trámites y permisos, etc.
4. Programas de transferencias directas (condicionadas/no condicionadas).

⁴ Perticara realiza la introducción del material referido a Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en América Latina, donde varios autores hacen sus ponencias sobre esta temática – Rio de Janeiro 2012

CEPAL en su informe 2015, confirma que pese a la falta de progresos en el promedio regional, cinco de los 12 países con información disponible al 2013 registraron disminuciones de la pobreza por ingresos superiores a un punto porcentual por año. Los países que mostraron mayores descensos fueron Paraguay que presentó la mayor disminución, alcanzó a 4,5 puntos porcentuales por año, al pasar del 49,6% en 2011 al 40,7% en 2013, mientras que la indigencia cayó casi al mismo ritmo anual, descendiendo del 28,0% al 19,2% en el mismo período. Posteriormente están El Salvador (45,3% en 2012 a 40,9% en 2013), Colombia (32,9% en 2012 a 30,7% en 2013), Perú (25,8% en 2012 a 23,9% en 2013) y Chile (10,9% en 2011 a 7,8% en 2013).

Sobre este punto, el Banco Mundial⁵, en su informe 2015 menciona que la economía paraguaya tuvo un crecimiento acelerado a un promedio del 5%, durante la última década y que por sobre todo lo destaca como el más alto que los países vecinos, pero recalando que es muy volátil, lo que se ve reflejado en la desaceleración de aproximadamente un 3% en 2015. Esto se debió, principalmente, a su fuerte dependencia de los recursos naturales. La energía eléctrica, a través de las centrales hidroeléctricas binacionales de Itaipú y Yacyretá, junto con la producción agrícola y ganadera altamente productivas y modernas están liderando las actividades económicas, tras representar más del 60% de todas las exportaciones paraguayas en 2015.

El informe menciona además que se han logrado avances en el frente social, con una serie de reformas en este ámbito, que incluyen el acceso gratuito a la atención primaria de salud y la educación básica y la expansión de los programas de transferencias condicionadas para beneficiar a las poblaciones vulnerables. Sin embargo, los altos niveles de pobreza y desigualdad siguen siendo problemas importantes para el desarrollo. Es por ello, y en respuesta a los retos económicos y sociales del país, que el gobierno preparó el primer Plan Nacional de Desarrollo para el período 2014-2030 en torno a tres pilares:

- Reducción de la pobreza y desarrollo social;
- Crecimiento económico inclusivo;
- Inclusión de Paraguay en los mercados globales.

Acá creo oportuno traer a colación lo mencionado por la CEPAL en el 2010, donde se hace mención que ninguna de las estrategias puede ser efectiva en ausencia de un sistema político que las integre y les de coherencia, donde se hace necesario contar también con un

⁵ El Grupo Banco Mundial, lo conforman el BIRF y la AIF y tiene dos objetivos ambiciosos: Acabar con la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida.

sistema político que garantice la protección de los derechos civiles, que facilite una alta participación ciudadana, en el que existan partidos políticos representativos y organizados, con un estado eficiente, capaz de implementar y dar continuidad a las agendas gubernamentales.

Proyecto educativo y ciudadana en la acción educadora

En diciembre de 2010, en Mar del Plata, los Jefes de Estado que forman parte de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, aprobaron por unanimidad el Proyecto Educativo Metas 2021: La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios, proyecto Iberoamericano que busca apoyar el esfuerzo de la región, por mejorar la calidad de la educación.

Este proyecto plantea 11 Metas Generales, 28 Metas Específicas de mejoramiento educativo, participación social de los actores involucrados y, la colaboración solidaria entre los países. También se incorporan 39 indicadores y niveles de logro a mediano (2015) y largo plazo (2021). La Meta General Primera se refiere a: “Reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora” y, la Meta Específica 1: Elevar la participación de los diferentes sectores sociales y su coordinación en proyectos educativos: familias, universidades y organizaciones públicas y privadas, sobre todo de aquellas relacionadas con servicios de salud y promoción del desarrollo económico, social y cultural (Contrato Social – OEI, 2010).

Quizá muchos no recuerden este proyecto, más fue un trampolín para que muchos países desarrollen políticas públicas orientadas a superar los inquietantes índices de desigualdades imperantes y que hoy, a un año de cumplirse la meta establecida a mediano plazo, ésta ha sido superada levemente en algunos países iberoamericanos y en otros se constata la necesidad de aumentar de manera importante y sostenida la inversión en educación y salud.

El sistema educativo paraguayo pasa por momentos controvertidos y con varios cuestionamientos por parte de una sociedad que cada vez exige mejor calidad educativa en todos sus niveles, las cuales solamente pueden darse a través de políticas serias y reales y participativas, que lo motivarían positivamente a alcanzar su efectividad.

La necesidad de un incremento de la calidad educativa y de equidad es lapidaria, Paraguay continúa con una política educativa basada en una reforma llevada a cabo en 1994

y que en varias décadas solamente ha recibido “parches”, sin participación de la sociedad como en 1994, estableciéndose una gran brecha con respecto a la región.

Peticara (2012) menciona la necesidad de mejorar la inversión en educación, como así también su acceso y calidad y al mismo tiempo expandir las redes de protección social, mejorando el grado de focalización de programas públicos en general.

Las políticas públicas prioritarias y desarrollo

Según Sotoli (2002), la prioridad de la acción pública social en América Latina consistió tradicionalmente en la ampliación de la cobertura en los sectores “duros” de las políticas sociales: seguridad social, educación y salud. En los últimos años, el tema de la pobreza y las estrategias para superarla han seguido siendo prominentes en la agenda pública social de la región, pero así también se otorga atención a “nuevos temas”, tales como la integración de grupos excluidos por razones de raza, género, edad, la incidencia y naturaleza de la pobreza infantil, la calidad de los servicios sociales, el acceso a niveles básicos de bienestar como forma de construcción de ciudadanía, el mejoramiento de la gestión pública social, la violencia doméstica y ciudadana, entre otros.

La formulación de políticas públicas es una tarea compleja, donde se requieren acciones específicas económicas y sociales, teniéndose presente que la riqueza y el poder está en la producción de conocimientos, más que en la producción de materias primas y sus elaborados, por ello es necesario que los planteamientos de políticas, en especial las educativas, tengan una relevancia basada en la realidad del contexto social si es que se quiere plasmar en ella horizontes que marquen u orienten el desarrollo a nivel país.

Este planteamiento permite destacar la relevancia del tema propuesto al aproximarnos a los procesos de adecuación de la política educativa para responder a las necesidades que surgen según la naturaleza de las presiones que, en cada momento, se ejercen en el sistema (integración, inclusión, convivencia, abandono) y es oportuno porque facilita el análisis de los discursos y prácticas educativas nacionales e internacionales, que se han sucedido como respuesta a las situaciones de desventaja educativa, garantizando el derecho a la educación en condiciones de igualdad de acceso, proceso y resultado (Tedesco, 2011).

Las propuestas de políticas públicas deben realizarse en el marco del fortalecimiento de políticas públicas integradas como la de educación, salud, mercado laboral, promoción social de protección social et. Se ha observado cambios en la sociedad y en el desarrollo

económico y tecnológico del país, no obstante, todavía existen grandes obstáculos que impiden que este proceso se encarrile de forma eficaz hacia la lucha contra las desigualdades imperantes en el país. Es importante plantear la necesidad de una participación real de la ciudadanía en las políticas públicas a modo que los cambios y transformaciones estructurales que el Estado desarrolla o busca desarrollar, como así también determinadas políticas, acciones o decisiones en torno a lo público, tengan una mayor fortaleza y legitimidad.

Conclusión

Las carencias educativas, o las diferencias en su calidad, hacen que subsista y se multiplique la desigualdad social. La equidad sigue siendo un objetivo central y prioritario de la política educativa, donde los actores involucrados en el proceso educativo deben unificar esfuerzos, anteponiendo el interés a los propósitos individuales o de grupo. Es importante tener en cuenta que las políticas educativas son y serán el pilar sobre el que se basa y desarrolla la educación y por ende el horizonte de crecimiento en todos los ámbitos del país, ésta, debe estar planteada sobre una interpretación explícita de la realidad social educativa. Los factores que influyen en la política educativa son muy variados e influyen principalmente componentes generalmente sociales, como los demográficos, económicos, sociopolíticos, que requieren un conocimiento y comprensión más precisa de las cambiantes situaciones que vive cada región de nuestro país, que además, pocas veces coinciden con los cortes político y administrativos.

En el presupuesto otorgado a cada Ministerio por parte del Estado, año tras año se vivencia la inequidad al momento de las asignaciones, dejando a un lado las prioridades sociales como: salud, educación, vivienda, seguridad etc. En el caso de las políticas educativas no es la excepción y ésta debe contar con un presupuesto real, acorde a sus características y fines para lo que fueron creadas.

Los desafíos generados por la globalización, los avances de la sociedad del conocimiento y de la información y el desarrollo de la nueva economía, afectan de lleno a las expectativas de Paraguay respecto a la calidad de sus sistemas de educación e implica la implementación de nuevas políticas públicas basadas en la educación para el desarrollo.

Garantizar la formación académica es fundamental en el crecimiento de un país, ya que permite fortalecer el índice de desarrollo humano y el progreso integral del individuo, así como la incidencia generacional ya que el ideal de los centros educativos debe ser el

desarrollo individual y colectivo, orientados a la excelencia académica y sobre todo que el aprendizaje se lleve a la realidad cotidiana para que los resultados sean efectivos, así como estabilidad en el estatus económico.

Referencias

- Aguilar, L. (2009) Marco para el análisis de las políticas públicas. En Mariñez, Freddy y Garza, Vidal (2009) Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación. México, D. F: Porrúa,
- Banco Mundial BIRF – AIT (2016). Paraguay: panorama general. Consultado 30 abril 2016 en <http://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview>
- CEPAL (2015) .Se estanca la reducción de la pobreza y la indigencia en la mayoría de los países de América Latina. Santiago de Chile. Consulta 30 de abril 2016
<http://www.cepal.org/es/comunicados/se-estanca-la-reduccion-de-la-pobreza-y-la-indigencia-en-la-mayoria-de-los-paises-de>
- Contrato Social – OEI, (2010) Metas educativas 2021. XX cumbre Iberoamericana 2010. Buenos Aires: Secretaria General Iberoamericana
- Imas, V. (2012). Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en Paraguay, 1990-2010. Asunción: Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS)
- OPPAL (2015) Observatorio de Políticas Públicas para América Latina. Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina. – Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2012.ISBN 978-85-7504-171-0
- Perticara, M. (2012) El combate contra la pobreza y desigualdad. Lecciones y propuestas de política. Rio de Janeiro, Brasil: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Taborga, C., Ugaz, C. (2015) Pobreza, Oportunidades Económicas Desiguales y género. Hipótesis para la discusión (presentación) Asunción: Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo
- Sotoli, S. (2002) La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. Ponencia presentada en el encuentro Perspectivas de la política social en América Latina, celebrado en Washington D. C. del 17 al 19 de abril de 2002.

Tedesco, J.C. (2011). Los desafíos de la educación básica en el siglo XXI. Revista Iberoamericana de Educación, 55, 31-47