

Las “Coaliciones Promotoras” de las políticas educativas: Marco conceptual y aplicación a un caso nacional

Nicolás Bentancur
Universidad de la República, Uruguay
nicobent63@gmail.com

Resumen: El artículo presenta y pone a prueba un marco conceptual para el análisis de las políticas educativas desde una perspectiva politológica. Partiendo de los trabajos de Sabatier y Jenkins Smith, se propone que los actores de este subsector de políticas tienden a construir "coaliciones promotoras" entre aquellos que comparten distintos niveles de "creencias", con el objetivo de incidir en el contenido de las políticas. Posteriormente, se aplica este marco conceptual al estudio de un caso nacional: el campo de las políticas educativas en Uruguay.

Palabras clave: Políticas Educativas. Coaliciones Promotoras. Uruguay

As “Coalizões Promotoras” das políticas educacionais: Marco conceitual e aplicação a um caso nacional

Resumo: O artigo apresenta e põe em questão um marco conceitual para a análise de políticas educacionais a partir de uma perspectiva da ciência política. Partindo dos trabalhos de Sabatier e Jenkins, propõe-se que os atores desse subsector de políticas tendem a construir “coalizões promotoras” entre aqueles que compartilham distintos níveis de “crenças”, com o objetivo de incidir no conteúdo das políticas. Posteriormente, aplica-se este marco conceitual ao estudo de um caso nacional: o campos das políticas educacionais no Uruguai.

Palavras-chave: Políticas Educacionais. Coalizões Promotoras. Uruguai

The “Advocacy Coalitions” of educational policies: Conceptual framework and its application to a national case

Bentancur, N. (2016) Las “Coaliciones Promotoras” de las políticas educativas. Marco conceptual y aplicación a un caso nacional, v. 1, n. 1, pp. 150-170.

Abstract: This article presents and tests a conceptual framework for the analysis of educational policies from a political science perspective. Based on the works of Sabatier and Jenkins Smith, it is contended that actors in this subsector of policies tend to build “advocacy coalitions” between those who share different levels of “beliefs”, with the objective of influence the content of policies. Afterwards, this conceptual framework is applied to the study of a national case: the field of educational policies in Uruguay.

Keywords: Educational Policies. Advocacy Coalitions. Uruguay

1. Introducción

Este trabajo procura contribuir a la elaboración de un marco conceptual y metodológico que permita estudiar casos nacionales y comparar políticas educativas de distintos países, desde la perspectiva de la Ciencia Política. En la medida en que no existe un único núcleo teórico perteneciente a “la política educativa”, sino varios núcleos teóricos y enfoques metodológicos de diferentes orígenes (Tello, 2013), este enfoque será necesariamente parcial, en cuanto atiende a una sola de las dimensiones del fenómeno de las políticas educativas. Sin embargo, es también un enfoque ineludible, si se lo quiere apreciar en toda su complejidad.

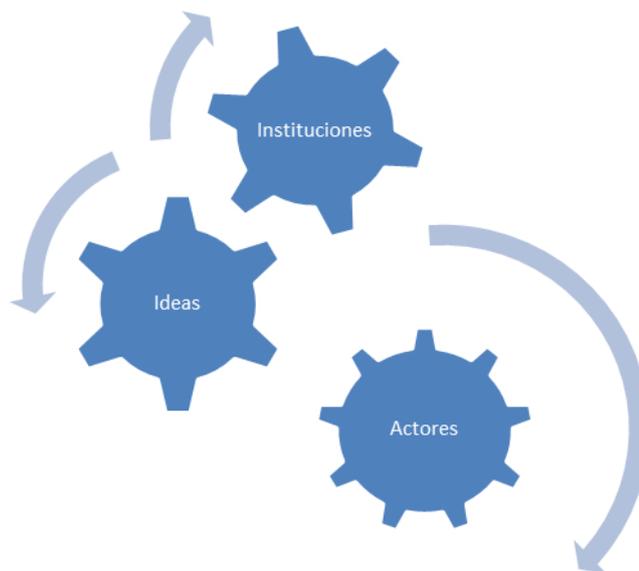
Desde este ángulo, las políticas educativas pueden entenderse como una manifestación particular de las políticas públicas. Siguiendo a Aguilar Villanueva (1992), hemos definido a la política pública en torno a los siguientes caracteres: es un comportamiento intencional, sea este una acción o una inacción a la que se otorgue sentido; supone la participación de varios actores, como decisores u operadores de la política; está dotada de un curso de acción o proceso; es sancionada por una autoridad formal–legal competente, lo que la hace de cumplimiento obligatorio; y tiene efectos en el sistema político y social.

Ahora bien, ¿cuáles son las variables políticas que pueden explicar la orientación y el contenido de las políticas públicas en general y, más específicamente, de las políticas educativas? ¿A qué aspectos deberemos atender cuando pretendamos analizar los factores que influyen en las condiciones de su formulación y puesta en práctica? ¿Qué elementos pueden explicar las similitudes y divergencias en el gobierno de la educación en distintos países, unidades sub-nacionales o supranacionales? Estas preguntas son pertinentes cuando se asume –como se hace aquí– que la política importa, esto es, que las políticas educativas no son respuestas “técnicas” necesarias a problemas determinados de la enseñanza, sino que son producto de un proceso político que involucra a un amplio número de actores colectivos con estatus, competencias, intereses, creencias y recursos de poder diferentes, que se enlazan en relaciones de cooperación y/o conflicto para culminar dando a luz decisiones determinadas, de acuerdo al marco legal vigente (o eventualmente sustituyendo a ese marco legal, si ese es el objeto material de una política en particular).

En un aporte anterior sostuvimos que son tres los factores principales que estructuran la dinámica política del sector educativo y contribuyen significativamente a explicar los *outputs* de las políticas educativas, a saber: a) el tipo de diseño institucional; b) las visiones,

diagnósticos y propuestas de transformaciones disponibles; y c) las identidades, perspectivas y recursos de poder de los actores relevantes en esta arena (Bentancur, 2015).

Figura 1. Componentes principales de las políticas públicas



Instituciones, ideas y actores son tres variables que necesariamente deben relevarse para una adecuada intelección del proceso de las políticas educativas. Las instituciones influyen los productos políticos porque ellas conforman las identidades, poder y estrategias de los actores; pero, a su vez, son entidades constituidas históricamente, lo que les otorga robustez e inercia y, por ende, la capacidad de influenciar los desarrollos futuros (Putnam, 1993). Por su parte, las ideas (y especialmente su traducción en un fenómeno observable como es el discurso) constituyen las normas, las narrativas, los relatos y los marcos de referencia que sirven para reconstruir la comprensión de sus intereses por parte de los actores, e informan sus acciones dentro de las instituciones estatales (Schmidt, 2006). Por último, para comprender los procesos políticos es imperioso prestar atención a la actuación de diferentes actores con intereses, perspectivas, recursos y racionalidades distintas, que por medio de la interacción entran en un juego político que producirá resultados determinados. La nómina de esos actores es amplia: gobernantes, partidos políticos, burocracia, organismos internacionales, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, *think-tanks*, por citar sólo algunos de los principales. Las interacciones políticas entre éstos abren un “juego de poder” a través del cual se controlan recíprocamente entre sí, en el marco de las reglas del sistema (Lindblom, 1992; Dahl, 1989).

En el numeral siguiente seguiremos desarrollando las bases teóricas para dos de estos tres componentes: los actores y las ideas, acudiendo a uno de las construcciones más influyentes en las políticas públicas de las últimas dos décadas. Posteriormente, haremos el ensayo de aplicar este andamiaje teórico al estudio de un caso, el de las políticas educativas en Uruguay.

2. El “Marco Conceptual de las Coaliciones Promotoras” (*Advocacy Coalition Framework*) y su pertinencia para el estudio de las políticas educativas

Esta elaboración para el estudio de las políticas públicas fue plasmada en el año 1988 por dos autores estadounidenses, Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith. En los años posteriores estos autores continuaron desarrollando el modelo en varias publicaciones, conjuntamente o con otros coautores.

Sus creadores establecieron tres “piedras angulares” o supuestos para la inteligencia de las políticas públicas:

- (1) un supuesto en el nivel macro de que la mayoría de las formulaciones de políticas ocurren entre especialistas dentro de un subsistema, pero que su comportamiento se ve afectado por factores del sistema político y socioeconómico más amplio; (2) un ‘modelo de individuo’ en el nivel micro tomado en gran parte de la psicología social; y (3) una convicción en el nivel medio de que la mejor forma de tratar con la multiplicidad de actores en un subsistema es juntarlos en ‘coaliciones promotoras’ (Sabatier y Weible, 2010, p. 205).

Desarrollaremos a continuación cada uno de estos niveles analíticos, por su orden. En el nivel macro, la discusión teórica radica en la determinación de la unidad de análisis que debería ser objeto de los estudios. El enfoque predominante desde la década de 1950 fue el que atendía al ciclo de las políticas, o de “heurística por etapas” (Lasswell, 1956; Jones, 1977; Hogwood y Peters, 1983). Se concebía que la política pública seguía un itinerario de desarrollo en el que primero se incorporaba un tema a la agenda pública, luego se formulaba una decisión, más tarde se la implementaba, y finalmente se evaluaba. Ello dio lugar a una importante cantidad de estudios que se enfocaban en las lógicas propias, racionalidades y disyuntivas de cada una de esas etapas, incluyendo la determinación de las condiciones necesarias para que un problema social fuera incorporado al proceso decisorio, las formas más o menos racionales o de ajuste de intereses que guiaban la elección de las decisiones, las brechas entre las políticas adoptadas y su efectiva implementación, y las condiciones y métodos para la evaluación del mérito de una política. Pero en todos los casos, la unidad de análisis era una política determinada y, por lo general, la mayor parte de los estudios se reducían a su vez a una sola de esas etapas.

En cambio, para el Marco de las Coaliciones Promotoras (en adelante: MCP) es preciso considerar un *set* de políticas en su conjunto, asumir la interdependencia e interacción entre las distintas etapas y establecer un horizonte temporal para el análisis de unos diez años. Se

asume que en el mundo contemporáneo la formulación de las políticas públicas es muy compleja, tanto sustantiva como legalmente, lo que obliga a los distintos actores (gubernamentales, sociales, intelectuales) a especializarse en una arena de política determinada para tener mayores posibilidades de éxito. Se generan así subsistemas de políticas, con dimensiones funcionales–sustantivas determinadas, un espacio territorial definido, reglas diferenciadas y actores expertos y recurrentes (Sabatier y Weible, 2010).

La pertinencia de un enfoque de este tipo para el estudio de las políticas educativas nos resulta evidente por cuatro razones. Primero, se trata de una arena sectorial que, si bien se halla naturalmente influida por la “contaminación” de otras políticas (económicas, sociales, etc.), está dotada de una legalidad propia que no puede ignorarse. Baste citar como manifestaciones de esa peculiaridad la notoria inercia de las instituciones educativas y las dificultades para procesar sus transformaciones, o el peso diferencial de los profesionales de la educación en las decisiones y su implementación. Por ello, si bien forma parte del género de las políticas públicas, la especie políticas educativas requiere de un análisis que dé cuenta de su relativa heterodoxia. Segundo, es cierto que el abordaje de las políticas educativas tiene ganancias cuando se consideran varias políticas conjuntamente, de modo de otorgar sentido a las transformaciones; así, el estudio de un proceso de descentralización territorial de competencias educativas no estaría completo si no se analizaran simultáneamente las políticas de financiamiento asociadas. Tercero, también es de recibo la anotación sobre la especialización de los actores: autoridades educativas, sindicatos de la enseñanza, académicos que estudian el tema, organismos internacionales, asociaciones de estudiantes y de padres y editoriales son sólo algunos de los protagonistas de los procesos políticos del sector, que cuentan con altos niveles de *expertise* tanto sobre las cuestiones sustantivas de la educación, como sobre sus modos de tramitación política. En ocasiones, este conjunto de actores puede constituir un verdadero esquema de “redes de políticas” (Marsh, 1998). Por último, también es compatible la propuesta de adoptar una perspectiva temporal de mediano plazo para el análisis de las políticas educativas, dado el lento procesamiento de sus transformaciones y los efectos diferidos en el tiempo de sus reformas (Pedró y Puig, 1999).

En el nivel micro, o de “modelo de individuo”, el conjunto de teorías de más predicamento corresponde al marco de la elección racional. Se trata de una perspectiva teórica que pretende explicar el conjunto de las interacciones humanas, por lo que más allá de su sitial hegemónico en las ciencias económicas extiende su influencia al conjunto de las ciencias sociales y humanas. Concibe a los individuos como actores racionales que orientan su conducta a la consecución de intereses materiales, de modo de maximizar las utilidades a obtener. No importa el origen de las preferencias de los individuos (ideologías, valores, creencias), sino el modo en que, a través de la acción colectiva, se agregan en resultados sociales. Cuando los individuos apelan en su discurso a ideologías o valores, lo hacen para justificar sus conductas y con propósitos meramente utilitarios, de modo de ganar adhesiones o apoyos para su causa (Arrow, 1951; Olson, 1992; Buchanan y Tullock, 1993). Con el paso del tiempo, el marco de la elección racional amparó teorías e investigaciones

que aplicaron estos fundamentos al accionar de gobiernos y partidos políticos (Downs, 1992), la administración pública (Moe, 2007) y las políticas públicas (Ostrom, 2010), aplicando las mismas premisas del individualismo metodológico a estas manifestaciones centrales de la vida política. En las últimas dos décadas algunos de sus desarrollos principales incorporaron una creciente atención a las instituciones como elementos que contribuyen a configurar la preferencia de esos actores racionales (North, 1995; Shepsle, 2007).

Los autores del MCP han considerado, por el contrario, que las creencias normativas deben determinarse empíricamente y que no debe excluirse a priori el comportamiento altruista de los individuos, guiado no sólo por su interés, sino también por su sistema de creencias. Son tributarios en este punto de otros enfoques de la corriente del institucionalismo sociológico, que sostienen que los individuos actúan según reglas de comportamiento apropiado para un entorno específico. Los actores procuran cumplir con las obligaciones inherentes a sus roles, sus identidades, su pertenencia a un grupo o una comunidad, y al *ethos*, prácticas y expectativas de esas instituciones. En la medida en que están insertos en una colectividad, hacen lo que se entiende como apropiado para ellos en un tipo de situación específica (March y Olsen, 2009). El MCP va un paso más allá, pretendiendo identificar y categorizar el sistema de creencias que impulsaría a los individuos.

En relación a las políticas públicas, el MCP distingue tres niveles de jerarquía decreciente. El primero es el de las creencias fundamentales (*deep core beliefs*), que incluyen supuestos normativos y ontológicos sobre la naturaleza humana, los valores fundamentales (libertad, igualdad), la prioridad otorgada al bienestar de distintos grupos, el rol del Estado y del mercado, y la determinación de quiénes deben participar en la formulación de las políticas públicas. Por su intensidad, son las creencias más difíciles de cambiar. El segundo nivel es el de las creencias sobre el núcleo fundamental de las políticas públicas (*policy core beliefs*), que refieren a un conjunto de supuestos sobre un subsector determinado sobre cuestiones tales como las prioridades de políticas, los colectivos a privilegiar, la autoridad relativa de gobierno y mercados, los diagnósticos de problemas, el rol deseable de gobernantes y funcionarios, etc. Frecuentemente –pero no siempre– estas creencias de segundo nivel son consistentes con aquellas otras “fundamentales” o de primer nivel. Por lo demás, este tipo de creencias es el que suele unir más firmemente a las coaliciones. Por último, el tercer nivel es el de las creencias secundarias (*secondary beliefs*). Tienen un radio de aplicación más restringido, por cuanto no refieren al conjunto de un subsector de políticas sino a leyes, programas o instrumentos específicos. En principio son, por tanto, menos intensas que las de los niveles superiores (Sabatier y Weible, 2010).

El posicionamiento sobre este debate de raíces antropológicas sobre las motivaciones para la acción colectiva de los seres humanos es, obviamente, del mayor interés para el campo de las políticas educativas. Muchas de las políticas de más predicamento a nivel global en las últimas décadas han presupuesto –por lo general sin asumirlo explícitamente– una concepción afín al marco de la elección racional. Así, se ha entendido que la introducción

de incentivos económicos para instituciones educativas, docentes e incluso estudiantes, asociados a su desempeño, constituirían una palanca eficaz para reorientar sus conductas hacia los fines procurados. O que determinados sistemas de evaluación ligados a premios y castigos favorecerían la transparencia y el cambio institucional. Frecuentemente, estos ensayos de políticas menospreciaron otras explicaciones que son más sensibles a las visiones del mundo y del propio sector en que se desempeñan individuos y agrupaciones. Pero, además de estas implicancias para la política práctica, el reconocimiento de la función de los sistemas de creencias – que más genéricamente hemos referido antes como las "ideas" de las políticas educativas- tiene también repercusiones de naturaleza heurística. Al modelar las identidades de los actores de la educación, los sistemas de creencias constituyen una parte importante de la explicación de su accionar, de sus prioridades, estrategias y modalidades de interacción con otros sujetos políticos. En cuanto las creencias son más estables y predecibles que los intereses –que pueden fluctuar según las coyunturas- el estudio de las "ideas" de los distintos protagonistas de la educación contribuye a explicar las políticas ya implementadas y a delinear escenarios probables de futuro. Particularmente, adquiere un interés particular el análisis del discurso de estos actores, como manifestación observable de sus creencias.

La tercera y última "piedra angular" del MCP es, precisamente, la de las coaliciones promotoras. Puede entenderse, a la vez, como una alternativa y un desarrollo de las teorías pluralistas. Como indicamos más arriba, el pluralismo concibe a la política pública como la resultancia de un juego de poder, en el cual una variedad de actores compite por el control de las decisiones de modo de ajustarlas a sus intereses. La eventual cooperación entre actores será sólo instrumental, fruto de negociaciones de naturaleza pragmática, y en principio válida sólo para instancias específicas (Lindblom, 1992; Dahl, 1989).

El MCP comparte la visión de una política pública determinada por la competencia entre actores, pero se concibe a éstos como integrantes de coaliciones basadas en ideas, y con cierta permanencia en el tiempo. Se sostiene que las creencias y el comportamiento de los actores de las políticas públicas se insertan dentro de redes informales, que se corresponden con los distintos sub-sectores de políticas. Dentro de cada subsector, las políticas se estructuran, al menos parcialmente, por las redes formadas entre participantes relevantes. Cada actor intenta que se formulen políticas que se ajusten en la mayor medida posible a sus creencias y para favorecer esa posibilidad busca aliados, comparte recursos y desarrolla estrategias complementarias con otros sujetos colectivos de creencias afines, especialmente cuando su interacción se reitera a lo largo del tiempo. Se estima que en cualquier subsistema de políticas existirán al menos dos coaliciones promotoras, que defenderán sistemas de creencias diferentes.

Otros autores han apuntado que no todos los grupos que comparten creencias y sistemas de valores actúan como coaliciones promotoras. En ocasiones, esos grupos no logran generar las alianzas necesarias para defender sus posiciones en el proceso de las políticas. Por eso, denominan como "coaliciones discursivas" a las integradas por colectivos que

comparten una interpretación de la realidad y un discurso político, pero no coordinan su accionar. No obstante, pueden incidir en el debate político y conformar opinión pública (Birner, Sharma y Gupta, 2010).

¿La dinámica habitual de las políticas educativas está pautada por la existencia de coaliciones de este tipo? Tal vez sea imposible responder genéricamente a esta pregunta, por cuanto deberían contemplarse distintos casos nacionales y variadas coyunturas históricas. Hay, además, un problema de grado derivado del marco conceptual, que no permite delimitar claramente el nivel de cohesión requerido para establecer la existencia de una “coalicción promotora” basada en la comunidad de creencias y sostenida en el tiempo, que vaya más allá de la comunión de visiones entre distintos actores que buscan un resultado similar en una política específica. A priori, el campo educativo parece un terreno fértil para la materialización de configuraciones de este tipo, por la existencia de sujetos colectivos con sistemas de creencias bien definidos (partidos políticos, sindicatos docentes, expertos de distintas filiaciones, organismos internacionales vinculados al sector, etc.). También se puede argumentar que, ante operativos ambiciosos de reformas educativas, es frecuente visualizar coaliciones de actores domésticos y externos que impulsan los cambios y otras coaliciones alternativas con disímil grado de articulación que los resisten (las reformas educativas de la década de 1990 en América Latina bien podrían relatarse en esa clave). Y aún en momentos de relativa estabilidad de las políticas, no es raro encontrar líneas divisorias en los posicionamientos de los actores en relación a los principales temas de la educación, que cortan al interior de los distintos tipos de colectivos (partidos, gremios, asociaciones de expertos) y dibujan afiliaciones intersectoriales.

Para contribuir a una tarea necesariamente amplia y colectiva que apunte a elucidar la función que cumple la comunidad de creencias en las políticas educativas, en el numeral siguiente se ensayará la aplicación de este marco conceptual a un caso de políticas nacional.

3. Análisis de caso: Creencias y coaliciones discursivas de los actores de las políticas educativas en Uruguay¹

Uruguay es un país que desde finales del siglo XIX constituyó un “Estado docente” que lo colocó a la vanguardia de todos los indicadores educativos de América Latina, hasta las últimas décadas del siglo XX. El sistema educativo nacional resolvió bien la finalidad política de construir nación e integrar efectivamente a la sociedad a amplias masas populares (tarea crucial para una ciudadanía constituida a partir de fuertes flujos migratorios), como así también las finalidades propiamente culturales de la educación.

Sin embargo, desde las últimas décadas del siglo anterior el funcionamiento y los resultados del sistema educativo han sido objeto de críticas de un número creciente de actores políticos y sociales, y finalmente de la sociedad en su conjunto. El “estado de la educación” ocupa espacios relevantes en los programas partidarios y en el discurso público, y para la

¹ Retomamos y desarrollamos aquí los hallazgos de un trabajo previo (Bentancur, 2012).

opinión pública la educación es el segundo problema nacional, sólo por detrás de la seguridad.² Son muchos los factores que han contribuido a esas percepciones: los mediocres resultados obtenidos en pruebas de aprendizajes internacionales, las altas tasas de repetición de los estudiantes, la alta deserción y baja tasa de egreso en la enseñanza media, las brechas existentes en los resultados de los estudiantes derivadas de su origen social, por citar sólo algunas. Existe un amplio consenso en que el sistema educativo requiere de reformas importantes, pero el sistema político parece ser incapaz de procesarlas. Por ello, las características del "juego político" en este subsector constituye un objeto privilegiado de atención para protagonistas y analistas. Estas condiciones hacen que resulte especialmente propicio ensayar la aplicación del Marco de las Coaliciones Promotoras para explicar las dificultades en la toma de decisiones sobre el sistema educativo uruguayo.

En ese intento, necesitamos en primer término dar cuenta del elenco de actores relevantes en el sistema educativo de este país. En Uruguay existe un catálogo relativamente amplio de actores con capacidad de influir en el proceso de políticas públicas³. En primer término, debe citarse a las autoridades de la educación, que en distinta medida cuentan con un recurso de poder distintivo sobre las políticas educativas: la competencia legal para su formulación e implementación. Entre ellas se destacan los Consejos de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) que rigen el sistema. Esta es una característica distintiva del gobierno de la educación en Uruguay: por disposición constitucional, las principales competencias de orientación y regulación del sistema educativo radican en un organismo autónomo del poder político, si bien la mayoría de sus integrantes son designados por el Poder Legislativo. También corresponde incluir entre las autoridades al Poder Ejecutivo a través del Ministro de Educación y Cultura, si bien con competencias recortadas en comparación con sus pares de la región. En los últimos años, se le han sumado organismos públicos que no tienen por finalidad primaria la enseñanza, pero aun así han prolijado el surgimiento de programas educativos innovadores (Ministerio de Desarrollo Social, Laboratorio Tecnológico del Uruguay) (Bentancur y Mancebo, 2010).

Naturalmente, los partidos políticos con representación parlamentaria y, particularmente, el partido que ocupe el gobierno en una instancia determinada son actores de jerarquía en la definición de las políticas, por su influencia en la legislación y financiamiento del sector y en la elección de sus autoridades.

Un tercer grupo de actores está constituido por los sindicatos de la enseñanza. En Uruguay existe una organización sindical organizada de acuerdo con los distintos niveles del sistema y estructurada en federaciones que agrupan a asociaciones de base territorial (departamental). Las principales son la Federación Uruguaya del Magisterio (FUM), la

² Según datos de las empresas encuestadoras de opinión pública Factum, Equipos Consultores y Cifra.

³ Nos limitaremos en este apartado a la caracterización de los actores sectoriales más relevantes, dejando para otra instancia el estudio de las modalidades específicas de interacción entre ellos (estrategias, intercambios y transacciones).

Federación Nacional de Profesores (FENAPES) y la Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay (AFUTU). Por lo general, cada una actúa de manera autónoma, pero cuentan con un espacio de articulación en la denominada Coordinadora de los Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (CSEU). Como todos los gremios, su recurso de poder esencial deriva de su organización y del porcentaje de docentes afiliados, que varía sustantivamente entre ellos⁴; pero, como es característico en el sindicalismo nacional, su capacidad de convocatoria en instancias de movilización gremial suele exceder a su masa de afiliados. Tradicionalmente, los sindicatos docentes han logrado en Uruguay una fuerte identidad y presencia en la discusión de las políticas educativas, ejerciendo en algunas etapas un rol más integrado en el circuito decisorio, o desarrollando en otras una actitud decididamente opositora a la implementación de políticas mediante medidas de lucha. Como se apuntó más arriba, la nueva arquitectura institucional ha otorgado a estos actores el cogobierno de los Consejos que rigen la enseñanza, por lo que a sus recursos de influencia de naturaleza societal (la capacidad de persuasión, la amenaza de obstrucción de políticas, el intercambio), se le agregan en la actualidad estas importantes dotaciones de autoridad formal.

Por el contrario, los actores de la enseñanza privada y otras organizaciones vinculadas y de referencia no han adquirido en Uruguay un peso equiparable al que detentan en otros países de América Latina. Existe una organización de colegios privados laicos (la Asociación de Instituciones de Enseñanza Privada, AIDEP), integrada por unas ochenta instituciones, y otra de colegios católicos (Asociación Uruguaya de Educación Católica, AUDEC), con unos 170 colegios afiliados. Pero ni éstas ni la Iglesia Católica han incidido de manera significativa en la definición de las políticas para todo el sistema.

Por último, en Uruguay no existen los que podrían categorizarse de manera estricta como *think tanks* en el campo de la educación. Más modestamente, pueden relevarse núcleos de investigadores en la temática, radicados en distintas instituciones —principalmente universidades— con variable nivel de comunión en sus orientaciones. Paralelamente a este relativamente débil corte institucional, se halla también el disciplinario, que tiende a generar paradigmas y focos de análisis diferenciales según la disciplina de que se trate (v.gr., ciencias de la educación, ciencias sociales o economía). Empleando la tipología de Stone (2001), buena parte de estos investigadores son “académicos desinteresados” que no procuran incidir directamente en la hechura de las políticas; otros suelen desempeñarse como “investigadores contratados” (consultores) por distintas instancias públicas u organismos supranacionales, o incluso participan de manera más o menos orgánica en el asesoramiento a un partido político sobre cuestiones educativas o se identifican con la figura del tecnopolítico o analista simbólico.

En esta aplicación del MCP, ensayaremos la agrupación de este catálogo de actores en distintas categorías, sobre la base de sistemas de creencias compartidos y con

⁴ Si bien no existen cifras oficiales, se ha divulgado que la FUM aglutina al 76% de los maestros y FENAPES, al 28% de los profesores de enseñanza secundaria (El Observador, 11 de diciembre de 2011).

independencia de su naturaleza institucional. La identificación de estas categorías de actores, la explicitación de sus posturas basales y también de las impugnaciones de sus antagonistas –en uno y otro caso a través de sus propios dichos- contribuyen a delinear adecuadamente el escenario del juego de las políticas educativas en Uruguay y a explicitar los principales nudos problemáticos para su tramitación. En la medida en que esta es una indagación “estática” –sobre las creencias de los actores- y no “dinámica” –sobre su efectiva interrelación y estrategias para incidir en las políticas- nuestro propósito es identificar la existencia de “coaliciones discursivas” que puedan, eventualmente, ambientar su actuación como coaliciones promotoras.

Con ese objetivo, y usando como criterio de clasificación su discurso público, proponemos la reagrupación del repertorio de actores antes descrito en cuatro coaliciones discursivas. Las denominaremos, por su orden, como “autonomistas”, “societalistas–articuladores”, “incrementalistas” y “liberales”.

a) Los “Autonomistas”

Un conjunto de protagonistas, tanto cuantitativa como cualitativamente, de las políticas educativas nacionales definen sus posturas a partir de la definición de una nítida línea divisoria entre los dominios de la política y la esfera educativa. Ello supone una adscripción decidida a un rasgo central de la *path dependence* nacional y al marco normativo que define la autonomía de gobierno de la enseñanza⁵. Pero también implica la reivindicación de un rol protagónico para los docentes en ese gobierno, en la medida en que constituiría el único actor colectivo que, además de estar dotado de un saber especializado en la temática, preservaría al sector de las influencias de otras racionalidades que se estiman disfuncionales a los propósitos educativos (sean político partidarias, del mercado, de organismos financieros internacionales, etc.). Tradicionalmente, en esta categoría pueden incluirse a la gran mayoría de las distintas organizaciones sindicales o para-sindicales (como las Asambleas Técnico Docentes), a académicos ligados a las ciencias de la educación y a la formación docente, y a buena parte de la izquierda política que, desde su rol histórico de oposición, también concebía a la autonomía como un dique al trasvase de concepciones e intereses de los partidos tradicionales.

Esta postura está bien reflejada en el siguiente pasaje perteneciente a un grupo de intelectuales del mundo de la educación, muchos de ellos con una larga trayectoria como docentes o gestores en la enseñanza pública⁶:

Uruguay tiene una historia peculiar en lo que hace a la concepción de la relación entre Estado, política y educación, que ha conformado un modo de ver y sentir a la educación

⁵ Por *path dependence* se hace referencia en la literatura neoinstitucionalista a la fuerza inercial que adquieren las instituciones luego de creadas y asentadas (Krasner 1984). En el caso, la larga tradición autonómica del sistema educativo uruguayo prohijó la existencia de actores que definen tanto sus visiones como sus intereses en relación a dicha institución y, por tanto, se oponen a su alteración.

⁶ Integrado por Agustín Cano, Lilián D’Elía, Marta Demarchi, Walter Fernández Val, Elsa Gatti, Olga Gumila, Mauricio Langón, María Teresa Sales, Miguel Soler y Luis Yarzabal.

pública como derecho humano fundamental que el Estado debe garantizar, sin intervenir en la conducción autónoma de la misma ... Esta tradición autonómica, que se remonta a los orígenes mismos de nuestro sistema educativo nacional, se ha constituido en una matriz identitaria irrenunciable ... La autonomía de la educación es (...) un resguardo respecto a los intereses particulares de grupos políticos, económicos o ideológicos que ocasionalmente detentan la hegemonía (Grupo de Reflexión sobre Educación)⁷.

Naturalmente, la postura autonomista empodera a los colectivos docentes en el proceso decisorio de las políticas sectoriales; pero también desde ciertos sectores de la política nacional se la defiende, argumentando su mérito para la defensa de valores colectivos superiores:

Nosotros creemos que la autonomía en la enseñanza es esencial porque tiene que ver con el desarrollo. Su defensa es parte de la historia de la izquierda uruguaya, porque gracias a ella la educación alcanzó la plena libertad de cátedra en toda América Latina (...) La participación de profesores, funcionarios y estudiantes en la toma de decisiones no significa un interés corporativo, sino que en el fondo está el proyecto de país que se quiere y si queremos seguir preparando uruguayos para un país agroexportador (Senador Eduardo Lorier, Partido Comunista del Uruguay, Frente Amplio)⁸.

La cuestión de la autonomía se ha constituido en los últimos años en el mayor eje de controversias en esta arena. Casi monolíticamente, desde los partidos políticos de oposición se rechazan sus fundamentos y se critica el diseño institucional vigente (especialmente en su versión posterior a la Ley General de Educación de 2008) por consagrar, a su juicio, una expropiación de las competencias ciudadanas para gobernar el sector a través de sus representantes políticos, a expensas de los sindicatos de la enseñanza. Así lo han expresado dos ex-Presidentes de la República pertenecientes al Partido Nacional y el Partido Colorado:

Se precisa una conducción nacional de la educación. Pero hoy en día en la educación no funciona la democracia, porque el gobierno elegido por la ciudadanía no gobierna la educación. Hay que derogar la parte de la ley que les da a las corporaciones una medida demasiado grande. El Ministerio de Educación poco tiene que ver con la educación. Esta ANEP está teñida de corporativismo (Luis A. Lacalle, Partido Nacional)⁹.

En la educación no manda el gobierno, manda el sindicato. Hay una ideologización de la actividad sindical que quiere establecer un modelo de sociedad. Pero la vía adecuada para hacerlo no es el sindicato, sino el pueblo y la democracia (Jorge Batlle, Partido Colorado).¹⁰

En los últimos años, estas opiniones críticas se han extendido también a parte de la dirigencia del Frente Amplio. De esta forma lo ha expresado quien fuera en su momento Vicepresidente de la República por este partido político:

⁷ "Aportes al Debate Actual sobre Educación en Uruguay" (Mimeo, 2011).

⁸ Diario El Observador, 24/6/2011.

⁹ Ciclo ACDE "Uruguay 2030. Proyecto de Nación", 1/9/2011.

¹⁰ Ciclo ACDE "Uruguay 2030. Proyecto de Nación", 1/9/2011.

En el país existe un marco institucional en el que tradicionalmente han dominado las autonomías. Las autonomías son obstáculos para una conducción nacional de la educación. El Ministerio de Educación y Cultura tiene que ser la entidad que conduzca el proceso nacional educativo (Danilo Astori, Frente Amplio)¹¹.

b) Los “Societalistas–Articuladores”

Esta coalición de actores recién puede ser distinguida en los últimos años. Está originada en la preocupación de muchos sujetos relevantes por fenómenos sociales como la pobreza, la exclusión y la fragmentación, con respecto a los cuales la educación aparece, a la vez, como una causa explicativa y como una de las mejores apuestas para su solución. Por ende, se requiere rediscutir los fines, funciones, organización y programas educativos teniendo en vista esta perspectiva más amplia y no sólo la gramática propia del sector. Quienes pueden ser alojados bajo este rótulo provienen mayoritariamente de ciertos sectores sindicales, de espacios jerárquicos de la administración pública y del mundo intelectual más estrechamente ligado a la gestión de las políticas sociales y/o educativas.

La siguiente expresión de un dirigente sindical de la enseñanza es representativa de esta perspectiva:

Hay que generar mayor presupuesto para los maestros comunitarios... Hay que revertir una tendencia en los sectores más vulnerables. Hay que apuntar con políticas sociales a los sectores que hoy no están participando del sistema estatal. Con salud, alimentación y también educación. Los jóvenes infractores son el claro ejemplo de un sistema que fracasó (Gustavo Macedo, Federación Uruguaya de Magisterio)¹².

En su versión más cercana a las políticas sociales, este conjunto de actores es especialmente sensible a las diferencias de los distintos públicos-objetivos de las intervenciones estatales, abogando por una diferenciación y segmentación de los servicios educativos:

La matriz educativa actual es el legado más fuerte y resistente del universalismo tradicional en el área social, que buscaba la homogeneización, ocultando e ignorando lo diverso y diferente. En educación supuso el desarrollo de ofertas educativas y propuestas curriculares similares para todos, con independencia relativa de sus condiciones y perfiles (...) El currículo y la evaluación se han transformado en mecanismos de expulsión por excelencia de un sistema educativo que es más bien en-tendido como una suma de subsistemas y ofertas educativas, que como un facilitador de oportunidades efectivas de aprendizajes (Renato Operti, ex–Coordinador del Programa de Mejoramiento de la Enseñanza Media y la Formación Docente de la ANEP)¹³.

Estas preocupaciones han tenido también cauces formales, siendo su expresión más acabada las elaboraciones producidas en el marco de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia impulsada en el primer gobierno del Frente Amplio. Por su propia función estratégica, a los rasgos “societalistas” antes referidos se les agrega aquí una

¹¹ Diario El País, 23/6/2011.

¹² Suplemento “Qué Pasa”, Diario El País, 29/4/2011.

¹³ Citado en Bentancur (2012, p. 85).

dimensión institucional, consistente en la demanda de articulación entre los distintos estamentos y programas que atañen a la problemática de niños y adolescentes. Estos dichos están atestiguados en el siguiente pasaje:

Una implementación eficiente de las políticas de infancia y adolescencia requiere de una estrategia de articulación y coordinación de carácter sistémico, que rompa definitivamente la fragmentación institucional aún existente (...) deberá partir de una definición conjunta de los problemas en los espacios de decisión política y para ello tendrán que establecerse ámbitos de coordinación permanentes y sistemáticos. La definición conjunta en los espacios de decisión política deberá acompañarse de la construcción de ámbitos intersectoriales de implementación conjunta, en los que el organismo sectorial que lleve adelante la rectoría de la política liderará su ejecución. (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2008, p. 52)

Aunque relativamente novedosa, esta coalición discursiva ha tenido creciente influencia en las políticas educativas en los últimos veinte años, lo que ha prohiado el surgimiento de contradictores. No es de extrañar que desde los actores "autonomistas" surjan los principales cuestionamientos a las miradas más socialistas sobre la educación, como es el caso de los siguientes, provenientes de dirigentes del sindicato de profesores:

Se llega a tener alumnos que vienen por el incentivo económico que otorga el gobierno, o presionados por la familia, pero que no quieren estudiar (...) El Estado ha logrado sacar un montón de muchachos de la calle, pero que generan en clase enormes problemas disciplinarios y terminan perjudicando a los que realmente quieren hacer las cosas bien (Walter Zunino, Presidente de FENAPES)¹⁴.

(con los cambios en la normativa y la constante baja en las exigencias) lo que se está impregnando en el estudiantado es la cultura del desprecio hacia el valor del trabajo y el esfuerzo, del 'pobrecito, hay que dejarlo pasar (José Olivera, dirigente de FENAPES)¹⁵.

También la veta "articuladora" está en entredicho, en tanto instrumento que podría horadar las potestades otorgadas a los Consejos que rigen la educación, como se sostiene desde algunas tiendas académicas: "Cada vez es más fuerte el papel del MEC, lo que da una señal de la perspectiva, avasalladora de la autonomía, que se ha afianzado. Aquí nos encontramos ante la tensión entre legalidad y legitimidad" (Domínguez y Gatti, 2011, p. 365).

c) Los "Incrementalistas"

Empleamos aquí el término en el sentido que le da Lindblom (1992), haciendo referencia a dos características fundamentales de su concepción y accionar: una, el supuesto de que, en una sociedad plural, un proceso de toma de decisiones legitimado y con posibilidades de mantenerse en el tiempo requiere de acuerdos entre grupos representativos de diferentes perspectivas e intereses; y dos, en parte como consecuencia de la anterior, ese *policy making* responderá a un patrón de transformaciones graduales, de naturaleza incremental en relación con las políticas previamente existentes. En el campo de la educación uruguaya,

¹⁴ Diario El País, 22/6/11.

¹⁵ Semanario Búsqueda, 19/5/2011.

esta adscripción implica asumir particularmente las restricciones derivadas del marco institucional, la vigencia del pluripartidismo y la gravitación del sindicalismo docente. A la fecha, la mayor parte de los "incrementalistas" son dirigentes políticos del partido de gobierno, aunque su identidad se halla cada vez más cuestionada incluso dentro sus propios reductos, dado el extendido malestar con los resultados obtenidos por esta estrategia.

El componente "acuerdista" de este agrupamiento contempla tanto el escenario político como el social, con vaivenes en cuanto a la preferencia otorgada a uno u otro. Esta nota es reconocida por el Ministro de Educación del momento:

Los cambios que requiere la educación, los cambios que requiere el Sistema Nacional de Educación Pública, tienen que lograr un apoyo, un compromiso de la sociedad y del espacio político para concretarlos (...) El consenso era político. Ahora entendemos que tenemos que transformarlo en un acuerdo nacional. El espacio político representa a todos los ciudadanos, representa a la sociedad, pero hay que comprometerla, hay que lograr un compromiso en la acción. Los cambios que buscamos son de naturaleza muy profunda. Tiene que estar el sistema educativo en primera línea... (Ministro de Educación y Cultura Ricardo Ehrlich)¹⁶.

En tanto la faceta gradualista fue manifestada con absoluta transparencia por el anterior Presidente de ANEP, Luis Yarzabal, al oponer las estrategias de "reforma", por un lado, y de "transformación constante", por otro:

... no considero que se deba plantear en ningún caso una reforma puntual del sistema educativo. Las reformas son traumáticas y producen los resultados que se produjeron aquí: dislocaciones, traumatismos, enfrentamientos que no convienen a la educación. Yo me afilio a quienes impulsan procesos de transformación constante. Es lo que tratamos de hacer en esta gestión¹⁷.

En estas instancias, la estrategia incrementalista de construcción de políticas educativas se halla bajo el fuego cruzado proveniente de actores comprendidos en el resto de las coaliciones discursivas, e incluso desde el propio partido de gobierno. Son representativas de este último caso las afirmaciones del diputado oficialista José Bayardi, quien puso en tela de juicio la impronta gradualista llevada adelante por la administración educativa:

Hay muchos más recursos pero hay que tener de una vez un punto de inflexión porque en la ANEP se ve poco empuje en la gestión y los avances no se han hecho manifiestos. Hay problemas en Primaria y en Secundaria, y carencia de infraestructura edilicia. El modelo educativo necesita una inflexión para posicionar al educando en el centro de la gestión¹⁸.

¹⁶ Entrevista en programa radial "En Perspectiva", 14 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.espectador.com/politica/223953/ricardo-ehrllich-el-sistema-educativo-tiene-que-estar-en-primera-linea-para-lograr-cambios-profundos>. Consultado en septiembre 2014.

¹⁷ "La gestión de la educación en el primer gobierno de izquierda. Cambio de clima". Separata del Semanario Brecha, 12 de marzo de 2010.

¹⁸ Diario El Observador, 7 de junio de 2011.

Y desde los partidos de oposición se ha insistido en la efectiva implementación de los acuerdos partidarios que se celebraran, denunciando las demoras derivadas de su tramitación en instancias directivas de ANEP por la intención de contemplar los puntos de vista sindicales: “Es un acuerdo que no se cumple y esta trancado. Que no se cumple por los corporativismos gremiales y por la desidia de los que dirigen la educación, que no se animan a golpear esos muros” (Senador Jorge Larrañaga, Partido Nacional)¹⁹.

d) Los “Liberales”

Dada la matriz histórica de Estado docente, el pensamiento liberal sobre la enseñanza nunca gozó de una prédica extendida en los partidos políticos y en los principales colectivos sociales de Uruguay. Pero en los últimos años, en el medio se ha hecho visible esta concepción que postula la libertad de elegir de los individuos como principio rector y concibe a la intervención del Estado como necesaria, pero subsidiaria de aquellas preferencias. La creciente insatisfacción con el funcionamiento del sistema educativo, de hegemonía estatal y fuertemente centralizado territorial y funcionalmente, y los límites de las reformas “sistémicas” que se han ensayado, alentaron la prédica favorable a una mayor pluralidad en la organización y gestión de la oferta educativa como modalidad no sólo compatible con el principio filosófico de la libre elección, sino también con una pretendida mayor eficacia de la prestación.

Algunas de las voces que incluimos aquí provienen de la academia:

Una de las razones para que los sistemas funcionen mal es que las grandes reformas del siglo XIX pusieron juntas dos cosas que pueden ir separadas. Por un lado el gobierno de la educación (...), algo que necesariamente tiene que estar en manos del Estado, y por otro lado la gestión cotidiana del sistema educativo, lo cual no tiene por qué hacerlo el Estado (Pablo Da Silveira, Director del Programa de Gobierno de la Educación, Universidad Católica del Uruguay)²⁰.

También la Iglesia Católica ha defendido esta concepción, vinculándola con los alcances de la laicidad y con el rol del Estado en el financiamiento de las elecciones de centro educativo de las familias:

El Estado tampoco tiene por qué favorecer las propias instituciones de enseñanza de gestión estatal, porque los ciudadanos tienen derecho a elegir las instituciones según su convicción (...) No hace justicia al derecho de elección de los padres, ni el Estado lo garantiza y promueve, el que simplemente se toleren instituciones privadas de enseñanza, cuyo sostenimiento económico recae en los mismos padres (Conferencia Episcopal del Uruguay)²¹.

¹⁹ Diario Últimas Noticias, 25 de junio de 2012.

²⁰ Revista Punto Edu, año 5 N° 17, 2009.

²¹ Carta pastoral de los Obispos del Uruguay en ocasión del Bicentenario 1811–2011, 2011.

En tiendas políticas estas ideas todavía tienen una recepción tímida, aunque algunos de sus trazos comenzaron a figurar desde el año 2009 en los programas educativos de los partidos tradicionales.

4. Actores, creencias y ejes de controversia en el sistema educativo uruguayo

En tanto expresión de sus identidades y creencias, de la identificación de esas cuatro coaliciones discursivas se extrapolan naturalmente otros tantos ejes, en torno a los cuales se estructuran las controversias en este campo:

- a) El primero atañe al gobierno de la educación, donde se disputa un modelo de conducción autónoma a cargo de Consejos como los actuales, contra una forma de conducción política más estrechamente ligada al sistema político partidario y al gobierno de turno;
- b) El segundo eje se vincula a las modalidades y estrategias de construcción de las políticas educativas, entre la impronta gradualista dominante y la demanda de un estilo decisorio más "racionalista", apto para ambientar transformaciones más profundas en plazos menores (sean dentro del patrón estatalista tradicional o en la variante liberal que esbozamos);
- c) El tercer componente constitutivo del debate educativo guarda relación con los fines de la educación y su proyección ulterior a la definición de planes y programas sectoriales, oponiéndose aquí concepciones que reivindican la función cultural de la educación con otras que la integran como componente central de las políticas sociales;
- d) El cuarto y último eje refiere a la determinación del protagonismo en la gestión del servicio educativo, y enfrenta a quienes defienden un rol extendido y hegemónico del Estado, con quienes procuran la distribución de ese poder entre una multiplicidad de instancias: prestadores privadores, familias, centros educativos, etc.

En el Cuadro 1 se esquematiza la posición en los valores de estos cuatro ejes de cada una de las coaliciones discursivas de actores identificados. Del Cuadro se desprende que las dificultades del sistema político uruguayo para procesar reformas profundas en el sistema educativo pueden explicarse –al menos parcialmente– por la existencia de varias coaliciones de actores que difieren radicalmente en sus "creencias", en términos de Sabatier y Jenkins-Smith, sobre las políticas sectoriales. En un sistema político pluralista como el uruguayo, en el que predomina la búsqueda de consensos y existen múltiples puntos de veto para las políticas (Tsebelis, 2000), el grado de estos antagonismos compromete severamente la posibilidad de adopción de medidas de envergadura que puedan agravar a un conjunto importante de actores.

Cuadro 1. Ejes de controversias y preferencias de actores

	Gobierno	Hechura	Fines	Gestión
<i>Autonomistas</i>	autonomía	gradualismo	culturales	estatal
<i>Societalistas</i>	dirección política	racionalismo	sociales	mix ²²
<i>Incrementalistas</i>	mix	gradualismo	mix	estatal
<i>Liberales</i>	dirección política	racionalismo	mix	privada / social

Adviértase, por lo demás, que buena parte de las ideas que definen a las distintas coaliciones discursivas forman parte de las que el MCP denomina "creencias fundamentales" (*deep core beliefs*), las de más improbable cambio y menor posibilidad de negociación. Están presentes en este nivel tópicos tan basales como el rol del Estado y del mercado y las formas de legitimar las decisiones públicas. Otros presupuestos corresponden al segundo nivel de creencias, relativas a aspectos fundamentales de esta arena específica de políticas (*policy core beliefs*). Tal el caso de la disputa sobre los fines de la educación, o sobre el trámite a dar a las transformaciones educativas.²³ La existencia en los discursos relevados de creencias tan arraigadas hace poco previsible que las decisiones puedan allanarse por medio de acuerdos de tipo pragmático, o por procesos de aprendizaje colectivo que conduzca a una mutación de esas creencias, al menos en el corto y mediano plazo.

4. A modo de conclusión

El MCP es un constructo teórico promisorio para el estudio de las dimensiones politológicas de las políticas educativas. Presupone un modelo de individuo que al incorporar móviles ideológicos supera la visión estrecha de las teorías meramente utilitaristas, permite enfocar al sistema educativo en su conjunto y no sólo a medidas de políticas aisladas, y trasciende el análisis fragmentado de cada uno de los actores al incorporar como unidades de análisis a coaliciones de éstos, articuladas en torno a creencias compartidas.

²² Con este concepto referimos a valores híbridos de las variables relevadas.

²³ No se relevan "creencias secundarias" porque ellas versan sobre leyes o programas concretos, y aquí estamos analizando al sistema educativo en su conjunto.

El ensayo realizado en este trabajo al aplicar el MCP al estudio de las políticas educativas en un país determinado –Uruguay- permite comprobar que es capaz de aportar explicaciones plausibles sobre las condiciones fundamentales del juego político en un sector de políticas determinado.

Sin embargo, nuestro intento se ha reducido a la comprobación de la existencia de coaliciones *discursivas*. Posteriores indagaciones deberían poner a prueba si efectivamente esas comunidades de ideas: a) operan coordinadamente promoviendo sus perspectivas; y b) son actores relevantes. Esto es: si efectivamente se trata de coaliciones *promotoras*; y, en caso afirmativo, si su actuación alcanza para explicar la dinámica y los resultados del juego político en el sector educativo.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (1992) (Comp.). *El estudio de las políticas públicas*. México D.F.: Porrúa.
- Arrow, K. (1951). *Social choice and individual values*. New York: John Wiley and Sons.
- Bentancur, N. (2015). "Una contribución desde la Ciencia Política al estudio de las políticas educativas: El rol de las instituciones, las ideas y los actores". En: Tello, C. (Comp.). *Los objetos de estudio de la política educativa: Hacia una caracterización del campo teórico*. Buenos Aires: Autores de Argentina.
- Bentancur, N. (2012). "Aportes para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: Instituciones, ideas y actores". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 21, n. 1, pp. 65-92.
- Bentancur, N. y Mancebo, M. E. (2010). "El discreto encanto del gradualismo: Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda". En: Narbondo, P. y Mancebo, M. E. (Comps.). *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: Acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Birner, R., Sharma, N. y Gupta, S. (2010). *The political economy of agricultural policy reform in India: Fertilizers and electricity for irrigation*. Washington: International Food Policy Research Institute.
- Buchanan, J. M. y Tullock G. (1993). *El cálculo del consenso*. Barcelona: Planeta.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2008). *Estrategia nacional para la infancia y la adolescencia 2010-2030: Bases para su implementación*. Montevideo: MIDES.
- Dahl, R. A. (1989). *La poliarquía: Participación y oposición*. Buenos Aires: REI.
- Domínguez, L. y Gatti, E. (2011). "Uruguay: Transformación o retorno?". *Educacao e Sociedade*, v. 32, n. 115, pp. 357-372.
- Downs, A. (1992). "Teoría económica de la acción política en una democracia". En: Almond, G. et al. *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Hogwood, B. W. y Peters, B. G. (1983). *Policy dynamics*. Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books.
- Jones, C. (1977). *An introduction to the study of public policy*. Belmont: Wadsworth.

- Krasner, S. (1984). "Approaches to the State: Alternative conceptions and historical dynamics". *Comparative Politics*, n. 16, pp. 226-246.
- Lasswell, H. (1956). *The decision process*. College Park, MD: University of Maryland Press.
- Lindblom, Ch. E. (1992). "La ciencia de salir del paso". En: Aguilar Villanueva, L. F. (Comp.). *La hechura de las políticas*. México, D.F: Porrúa.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (2009). "The logic of appropriateness". Arena Working Papers 04/09. Oslo: Centre for European Studies.
- Marsh, D. (1998). *Comparing policy networks*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- Moe, T. (2007). "La teoría positiva de la burocracia pública". En: Acuña, C. (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación.
- North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: FCE.
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. México: Limusa.
- Ostrom, E. (2010). "Elección racional institucional: Evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional". En: Sabatier, P. A. (Comp.). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación.
- Pedró, F. y Puig, I. (1999). *Las reformas educativas: Una perspectiva política y comparada*. Barcelona: Paidós.
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. (1988). "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein". *Policy Sciences*, v. 21, n. 2-3, pp. 129-168.
- Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. (1993). "The advocacy coalition framework: Assessment, revisions and implications for scholars and practitioners". En: Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. (Comps.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. A. y Weible, Ch. M. (2010). "El marco de las coaliciones promotoras: Innovaciones y clarificaciones". En: Sabatier, P. A. (Comp.). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación.
- Schmidt, V. (2006). "Institutionalism". En: Hay, C., Lister, M. y Marsh, D. (Comps.). *The State: Theories and issues*. Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Shepsle, K. A. (2007). "Estudiando las instituciones: Algunas lecciones del enfoque de la elección racional". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n.16, pp. 15-34.
- Stone, D. (2001). "Bridging research and policy". *Paper* presentado al *Workshop* celebrado en Radcliffe House, University of Warwick.
- Tello, C. (2013). "Notas reflexivas y descriptivas sobre el enfoque de las epistemologías de la política educativa". *Conjectura: Filosofia e Educação*, v. 18, n. especial, pp. 48-62. Disponible

Bentancur, N. (2016). Las "Coaliciones Promotoras" de las políticas...

en: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/conjectura/issue/archive>. Consultado en agosto de 2014.

Tsebelis, G. (2000). "Veto players and institutional analysis". *Governance*, v. 13, n.4, pp. 441-474.

Nicolás Bentancur

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Docente e Investigador en Políticas Educativas del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, Uruguay.
