

RECENSIONES



João Barroso (org.) (2006). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação. 262 páginas. ISBN: 978-972-8036-85-0

Reseñado por: Antonio **Bolívar Botía**
Universidad de Granada

El análisis de las políticas públicas, desde el enfoque de su regulación en el ámbito educativo, ha sido escasamente tratado en España, sí desde otras áreas como la ciencia política. Sin embargo la regulación, tan importante en educación, proporciona un buen marco para analizar la recomposición del Estado y otros actores educativos. La "regulación", dice Barroso, se emplea para describir dos tipos de fenómenos diferenciados e interdependientes: a) los modos como se producen y aplican las reglas que orientan la acción de los actores; así como b) los modos como esos mismos actores se las apropian y las transforman. En el primer caso, hay una *regulación institucional*, normativa o de control, en cuanto reglas, discursos o procedimientos de una autoridad que orienta las acciones e interacciones de los actores; mientras que en el segundo nos dirigimos a una *regulación situacional*, activa o autónoma de los que son protagonistas. Esto da lugar a entender el sistema educativo como un sistema complejo, con pluralidad de fuentes y formas de regulación, según los actores o instancias en juego.

La obra que coordina el profesor João Barroso, profesor Catedrático de la Facultad de Psicología y Educación de la Universidad de Lisboa, es fruto del Proyecto europeo de investigación: *Changes in regulation modes and social production of inequalities in educational systems: a european comparison*¹ Por lo demás, se puede consultar el *Centro de Estudos da Escola*, que coordina el profesor João Barroso, donde tienen, entre otros, el proyecto de investigación *Reguleducnetwot*, disponible en: <http://fpce.ul.pt/centros/ceescola/index.htm/> (*Reguleducnetwork*, como acrónimo), desarrollado entre 2001-2004, en el que participaron importantes equipos de investigación de Bélgica, Reino Unido, Francia, Portugal y Hungría. Se trata de un análisis comparado de diferentes

¹ Se puede consultar en la web del Proyecto, dentro del Grupo GIRSEF de la Universidad Católica de Lovaina, coordinador general del proyecto (Christian Maroy), disponible en <http://www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm>

países sobre los procesos de regulación a nivel transnacional, nacional, intermedio y local. Particular interés tiene que los modos de regulación tradicionales (burocrático-profesional), por un conjunto de factores (autonomía de los centros, rendimiento de cuentas, competencias entre centros, elección por los padres, etc.), están transformándose en esta modernidad tardía. En este contexto se trata de comparar, por los distintos equipos, el desarrollo de la regulación de las políticas públicas en la Educación Secundaria, analizando cómo las transformaciones en curso afectan a la organización local de la escolarización.

Este libro es parte del trabajo realizado por el equipo portugués, dentro del proyecto *Reguleducnetwork*. En el capítulo 1 (“O Estado e a educação — a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local”) el profesor João Barroso presenta el marco teórico para el estudio e interpretación de la regulación de las políticas educativas, a partir de una revisión de la literatura. Natercio Afonso, en el capítulo 2 (“A direcção regional de educação: um espaço de regulação intermedia”) estudia el papel de la Dirección Regional de Educación de Lisboa, como agencia intermedia de regulación; João Piñal en el capítulo siguiente lo hace sobre el papel del municipio en la regulación local; João Barroso y Sofia Viseu estudian en otro capítulo la interdependencia entre las escuelas como otro espacio de regulación y, por último, en el capítulo 5, los profesores Barroso, Dinis, Macedo y Viseu analizan la regulación interna de las escuelas, a partir de dos estudios de caso. De este modo, se recogen los distintos espacios y dispositivos de regulación.

A la vez, el libro se completa con dos capítulos de otros participantes del Proyecto europeo. Agnès van Zanten, que fue coordinadora de uno de los equipos franceses, presenta su propio análisis, con una mirada comparativa, de las interdependencias y competencia entre centros escolares. Por último, el proyecto lo cierra Christian Maroy², coordinador general del proyecto, con un capítulo titulado “Convergencias y divergencias de los modos de regulación desde una perspectiva europea”, con una breve síntesis de las principales conclusiones e implicaciones del proyecto. El libro incluye un “Anexo metodológico”, que da cuenta de los componentes y fases del proyecto, características del campo de estudio y metodología empleada.

Más allá de describir el contenido formal del libro, podemos preguntarnos sobre ¿qué aporta el *marco de la regulación* para comprender los procesos educativos? -En un doble nivel (institucional y situacional) posibilita identificar y comprender las configuraciones, actores y efectos de la acción política en contextos específicos relevantes. Como explica bien Barroso en el primer capítulo (pp. 41-70), la exploración de las políticas públicas de educación como acción política hace que sean cruciales las mediaciones, articulaciones y

² Christian Maroy es Director del GIRSEF (Groupe interfacultaire de recherche sur les systèmes d'éducation et de formation), ha publicado el mismo año un libro sobre el mismo Proyecto. Cfr. *École, régulation et marché. Une analyse de six espaces scolaires en Europe*. Paris: PUF, 2006.

conexiones entre procesos y cursos de acción reguladores a múltiples niveles. Barroso señala que la cuestión actual no es tanto saber cómo el Estado puede ejercer mejor su poder, sino qué poder debe ejercer (dónde, cuándo, cómo y con qué finalidades). No hay una regulación como proceso único, sino compuesto, resultado de una interacción de regulaciones o "multiregulaciones", acentuado actualmente cuando se recompone el papel del Estado y se incrementa la autonomía de otros agentes e instancias.

Como interpreta Fátima Antunes (2007), en una reseña del libro similar a ésta, "cada contexto de acción (transnacional, nacional, local) es fuente y escenario de regulación institucional y situacional. Esto es así porque la acción política en nuestras sociedades ocurre siempre condicionada por reglas (hétero o autónomamente determinadas) y recursos protagonizados y dispuestos por actores en el cuadro de relaciones sociales con un cierto grado de institucionalización" (p. 114).

Maroy, en su capítulo, encuentra, como conclusión del proyecto, que los modos institucionales de los sistemas educativos, en los países analizados, a pesar de sus diferencias en su organización, presentan cinco tendencias comunes: autonomía creciente de los centros escolares; búsqueda de un punto de equilibrio entre centralización y descentralización; predominio de la evaluación externa de los centros y del sistema educativo; promoción de la libre elección de centros por los padres; y una voluntad clara de diversificar la oferta escolar. Si los mecanismos del mercado aumentan, también el Estado tiene a convertirse en una instancia evaluadora de resultados. A la regulación de la autoridad pública, se suma hoy la regulación del mercado, en frecuentes relaciones de competencia intercentros; y la regulación desempeñada por las comunidades locales.

En fin, las regulaciones habituales se han transformado, complicándose con niveles cruzados de acción y con mecanismos postburocráticos de regulación. La regulación pública habitual (a nivel central, local, o intermedio) entra en conjunción con las nuevas fuentes ("cuasi-mercado" y regulación interna de las escuelas), como muestran en su estudio Barroso y Viseu en el caso de las escuelas de la ciudad de Lisboa. De este modo, lo que sucede en una escuela está fuertemente condicionado, además de por las regulaciones nacionales, como muestra en su estudio Agnès Van Zanten, por los procesos de interdependencia competitiva con otros centros escolares. Los efectos de esta competición entre centros son el refuerzo de la segregación académica, en particular acentuar la guetización de las escuelas, que ya se encuentra en una situación de segregación, cuando sus mejores alumnos buscan otros centros más atractivos.

Los modos diferentes de regulación, normalmente, se combinan en los contextos urbanos de escolarización (el proyecto europeo estudió los casos de las ciudades de Budapest, Charleroi, Lille, Lisboa, Londres y región parisina). En este caso, se trata de estudiar el modo en el que éstos evolucionan bajo la influencia de las políticas educativas nacionales, así como en relación con las evoluciones sociales locales o globales. La manera en que afectan estos cambios

al funcionamiento y las lógicas de acción de los centros situados en estos espacios contribuye, de forma indirecta, a reconstruir los procesos locales de producción y de reproducción de las desigualdades sociales con respecto a la escuela. La ambición del estudio no es tanto plantear un diagnóstico definitivo sobre los efectos objetivos de estos nuevos procesos de regulación como documentar la manera en que contribuyen a definir de nuevo el modo en que los agentes locales problematizan, construyen y gestionan la cuestión de las desigualdades (Maroy, 2007).

La cuestión actual, tanto en España como en Portugal, en este aspecto parecidas por su historia anterior, es si estamos pasando de una reglamentación de la educación (con un control a priori y nula preocupación por los resultados) por un *nuevo modo de regulación*: una mayor autonomía para el desarrollo de los procesos y, a cambio, un creciente y rígido control de la eficacia y eficiencia en los resultados. Por eso mismo, comenta Barroso, en lugar de un Estado reglamentador, se debe empezar a hablar de un Estado "regulador". A la vez, si entendemos la regulación del sistema educativo como una "sistema de regulaciones", se precisa tener en cuenta múltiples instancias que median, traducen e interactúan en los flujos reguladores. Como ha advertido el coordinador del libro y yo mismo, si es progresista apoyar mayores cotas de autonomía de los centros escolares, también una mayor descentralización y refuerzo de autonomía de la escuela, si no se inserta en un marco de defensa de la escuela pública, puede dar lugar a la fragmentación o polarización (pública-privada) del servicio educativo.

Lo que más admiro de los trabajos sobre organización escolar del profesor João Barroso (Barroso et al., 2007), con quien mantengo una relación de amistad de más de una década, es que los inscribe en un análisis de sociología política de las organizaciones, siguiendo las líneas abiertas por Jean-Louis Derouet. Esto hace que lo pasa en la escuela deba ser pensado y relacionado con los análisis de sociología política. Además, se vincula con todos los análisis críticos heredados de la nueva sociología de la educación anglosajona, especialmente Stephen Ball y el *Journal of Education Policy*. Mi admiración proviene, justamente, porque esta perspectiva está ausente en los académicos que se dedican a la organización escolar (Barroso, 2005).

Referencias

- Barroso, João (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Barroso, J.; Carvalho, L.M.; Fontoura, M. y Afonso, N. (2007). As Políticas Educativas como objecto de estudo e de formação em Administração Educacional. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação* 04, pp. 5-20.
- Antunes, Fátima (2007). Recensão da obra "A Regulação das Políticas Públicas de Educação: espaços, dinâmicas e actores", de João Barroso. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação* 04, pp. 113-16. Disponible en: <http://sisifo.fpce.ul.pt>
- Maroy, Ch. (2007). Les modes de régulation de l'École. Una comparaison européenne. *Revue Internationale d'Éducation*, 46, 87-98.