



César Tello
(compilador)

Los objetos de estudio de la política educativa

Hacia una caracterización del campo teórico

Los objetos de estudio de la Política Educativa

Hacia una caracterización del campo teórico

César Tello
(Compilador)

Los objetos de estudio de la
Política Educativa

Hacia una caracterización del campo teórico

Tello, César G.

Los objetos de estudios de la política educativa / César G. Tello. - 1a ed. -
Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Autores de Argentina, 2015.

Libro digital, EPUB

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-711-427-0

1. Educación. 2. Política Educacional. I. Título.

CDD 379

Altair Fávero | Ângelo Ricardo de
Souza | Leandro Ody | César Tello
| Enrique Del Percio | Jaime Moreles
Vázquez | Jefferson Mainardes | Jorge
M. Gorostiaga | Lindomar Wessler
Boneti | María Mercedes Palumbo |
Nicolás Bentancur | Oscar Espinoza
| Renata Giovine

Comité Académico Editorial ReLePe

- Andrea Barbosa Gouveia (Universidad Federal de Paraná. Brasil).
- Antoni Verger (Universidad de Barcelona. España).
- Carlos Miñana Blasco (Universidad Nacional de Colombia. Colombia).
- Claudia Vélez (Universidad de San Buenaventura-Cali. Colombia).
- Gary Anderson (New York University. EE. UU.).
- Guadalupe Trigueros Gordillo (Universidad de Sevilla. España).
- Juan Luis Rubio Mayoral (Universidad de Sevilla. España).
- Marcia Aparecida Jacomini (Universidad Federal de San Pablo. Brasil).
- María Jose Subtil (Universidad Estadual de Ponta Grossa. Brasil).
- Orlando Pulido Chávez (Universidad Pedagógica Nacional. Colombia).
- Pedro Flores Crespo (Universidad Autónoma de Querétaro. México).
- Sebastián Donoso (Universidad de Talca. Chile).
- Telmo Marcón (Universidad de Passo Fundo. Brasil).

Corrección de estilo ReLePe: Lic. Irene López



El desacuerdo no es un conflicto entre quien dice blanco y quien dice negro. Es el existente entre quien dice blanco y quien dice blanco pero no entiende lo mismo o no entiende que el otro dice lo mismo con el nombre blancura. (Rancière, 1996, p. 8).

ÍNDICE

Presentación. En búsqueda de la caracterización del campo teórico de la política educativa. *César Tello* 13

I: CONSIDERACIONES TEÓRICAS ACERCA DEL OBJETO DE ESTUDIO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

Capítulo I. Reflexiones sobre el objeto de estudio de la política educativa. *Jefferson Mainardes* 25

Capítulo II. Los objetos de estudio de la política educativa: tres argumentaciones epistemológicas para su análisis. *César Tello* 43

Capítulo III. Fundamentos epistemológicos de las políticas educativas: de la razón moderna al discurso de inclusión social. *Lindomar Boneti* 63

Capítulo IV. Una contribución desde la ciencia política al estudio de las políticas educativas: el rol de las instituciones, las ideas y los actores. *Nicolás Bentancur* 79

II: ENFOQUES EPISTEMETODOLÓGICOS EN EL ABORDAJE DE LOS OBJETOS DE ESTUDIO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

Capítulo V. La analítica de gobierno. Aportes al estudio de las políticas educativas. *Renata Giovine* 105

Capítulo VI. Lo político y las políticas en materia educativa: el rescate de la fraternidad. *Enrique Del Percio y Mercedes Palumbo* 125

Capítulo VII. “Política”, Políticas Públicas y Política Educativa: Reflexiones y Enfoques Alternativos. *Oscar Espinoza*..... 143

Capítulo VIII. Falibilismo como perspectiva epistemológica en las investigaciones en política educativa. Caracterizando

el campo teórico. *Altair Alberto Fávero y Leandro Carlos Ody*.....161

III: LOS OBJETOS DE ESTUDIO DESDE RELEVAMIENTOS EMPÍRICOS. LOS CASOS DE ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO.

Capítulo IX. La investigación en política educativa en Argentina: Un análisis de la producción en revistas especializadas. *Jorge Gorostiaga y César Tello*.....185

Capítulo X. La investigación en políticas educativas en Brasil: ¿de qué estamos hablando? *Ángelo da Souza*207

Capítulo XI. El campo teórico de la política educativa y su objeto de estudio. Un campo específico e interrelacionado con el campo de la educación. *Jaime Moreles Vázquez*.....223

A modo de cierre. Los objetos de estudio de las investigaciones en política educativa: el debate abierto. *César Tello*239

Sobre los autores243

Presentación

En búsqueda de la caracterización del campo teórico de la política educativa

César Tello

Tomando el epígrafe de Rancière que da inicio a este volumen, al referirse al desacuerdo, cuando todos estamos hablando de “blancura”, presentamos en este libro el complejo debate sobre la caracterización del campo teórico de la política educativa y la definición de sus posibles objetos de estudio.

Intentamos dar un paso más, siguiendo a Rancière, esto es: asumir una mirada plural para comprender que puede haber múltiples objetos de estudios en el campo de la política educativa nombrados desde diversas miradas. Algunos investigadores, claro está, entenderán esta postura como un atrevimiento conceptual. En definitiva varios de los trabajos, que venimos desarrollando en el campo de los Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa tienen que ver con ello; con atrevernos a ir un poco más allá de lo que se viene planteando en el campo de la política educativa y presentar las diversas tonalidades de blancura.

Estas cuestiones nos llevan, probablemente, a debatir una cuestión de método, en la medida que podemos incurrir en el riesgo de valorizar, por un lado el sujeto o, por otro lado, el objeto. Y aquí es donde se pone en juego, a mí entender, el debate central de la investigación en política educativa. Por tanto el método nunca podría ser método *per se*, sino una epistemología es decir, el modo en que se construye metodológicamente la investigación desde una determinada perspectiva y posicionamiento epistemológico (Tello, 2012; Tello y Mainardes, 2015). Ninguna metodología es neutral, por tal razón, al explicitar sus bases epistemológicas, el investigador debe preocuparse por la vigilancia epistemológica de la metodología de su investigación. Bourdieu es agudamente irónico, al respecto del predominio de una idea instru-

mental de metodología que la concibe como una “serie de recetas o de preceptos que hay que respetar, no para conocer el objeto sino para ser reconocido como conocedor del objeto” (2000, p. 62).

Este libro busca reflexionar sobre cuestiones tales como la ciencia, el conocimiento, el conocimiento legitimado, y el *ilegítimo*, el campo teórico y el poder, porque estos factores están ligados a las definiciones de los objetos de estudio y a la caracterización del campo de la política educativa. Porque la metodología y el conocimiento legítimo fosilizaron la reflexión teórica para un campo tan complejo como el que abordamos en estas páginas.

Entendiendo que el conocimiento producido, gira alrededor del movimiento circular del capital académico que sigue tendencias y ciertas modas de agenda de investigación. La Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa –ReLePe¹, sin desconocer ni quedarse fuera de los debates de coyuntura, intenta, mantenerse por fuera de la agenda hegemónica de la academia. En una mirada plural, crítica y analítica de los fundamentos y de los sentidos de la investigación en política educativa.

Así, los Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa debemos considerarlos en términos de estructura teórica, como un conjunto de ejes que se entrelazan entre sí y que constituyen lo que hemos denominado las epistemologías de la política educativa (Tello, 2012; Tello y Mainardes, 2015).

En primer término, debemos señalar que los estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa se constituyen como campo emergente, en tanto no hay una cantidad suficiente de estudios que se hayan desarrollado en esta línea de análisis. Se han planteado algunas reflexiones o conjeturas teórico-conceptuales sobre alguna de las cuestiones que proponemos. Sin embargo, las mismas no han sido sistematizadas. Este campo emergente y en construcción a tomado impulso desde la ReLePe que, también, es una red que se encuentra en un proceso de consolidación. Varios investigadores latinoamericanos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay y México han comenzado a desarrollar investigaciones (aún en sus inicios) en los diversos ejes que conforman el campo.

1 Véase <www.relepe.org>

Los ejes que consideramos establecen y constituyen el campo y que se conforman como núcleos de investigación de la ReLePe son: 1-Probleáticas y limitaciones en el desarrollo investigativo en Política Educativa 2-Enfoques y Perspectivas Epistemológicas en Política Educativa 3- Metodologías para el análisis y la investigación en Política Educativa 4-Historia del campo de la Política Educativa 5-Investigación analítica de autores referentes en Política Educativa 6-Producción de conocimiento y toma de decisiones en perspectiva epistemológica 7-Política Educativa, epistemologías y realidad latinoamericana 8-Enseñanza de la Política Educativa y formación de investigadores en el campo.

Este surgimiento se ha desplegado con cierta intensidad a partir de las publicaciones y encuentros de la ReLePe² en los cuales se observó, principalmente, que la realidad de las ciencias sociales y en particular de la política educativa requiere una transformación epistemológica que permita construir y desplegar nuevas epistemologías para repensarla. A partir del atrevimiento científico que, de algún modo, resquebraje y sacuda las perspectivas epistemológicas actuales, lo cual permitirá –a partir de esa deconstrucción- un espacio para iniciar un nuevo camino epistemológico en Latinoamérica, priorizando la reflexión para intervenir sobre la realidad en lugar del intervencionismo atóxico y sin reflexión. En este sentido Zemelman (1998) advierte que existe en la investigación social en la actualidad, un “desequilibrio entre el extraordinario desarrollo técnico-metodológico y el escaso desenvolvimiento del pensamiento abstracto de las ciencias sociales en su expresión ya sea filosófica o bien epistemológica” (p. 123).

En síntesis, la cuestión que planteamos no es si la investigación y la proyección social de las ciencias sociales contienen o no valores e ideología, sino la necesidad de indagar qué valores concurren en cada proceso y situación, cuál es su papel y cómo se podrán, y deberán –desde las diferentes visiones de realidad–, analizar e integrar en la práctica de la investigación. Un principio para tener en cuenta es que no se puede eliminar la subjetividad y los valores de la ciencia y de sus usos técni-

2 I Encuentro latinoamericano de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa (Buenos Aires, 2012). II Encuentro latinoamericano de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa (Curitiba, 2014). I Encuentro latinoamericano de Profesores de Política Educativa (San Pablo, 2014)

cos; habría, en cambio, que esforzarse en hacerlos explícitos, sea para observar su aportes al resultado final de la actividad de investigación en ciencias sociales o para valerse de ellos en la realidad social. Con esta orientación, el investigador asume mayor libertad de elección de un curso de acción o de un método determinado pero, paralelamente, mayor es la responsabilidad (personal y profesional) por las consecuencias de su proceder y por el valor social de los resultados de sus investigaciones, en tanto posición política: “¿Hasta qué punto ese conocimiento contribuye o no a la posibilidad de construir una sociedad más democrática y más equitativa?” (Lander, 2000, p. 54).

Por esta razón en este volumen, se esgrimen miradas, posicionamientos y reflexiones sobre la caracterización del campo teórico de la política educativa y sus objetos de estudio.

Decidimos presentar esta discusión en tres ejes temáticos que dialogan entre sí, y se complementan. El primer eje abre la discusión de sentidos teóricos que se le otorgan a los objetos de estudio de la política educativa. En tanto el segundo eje, asume de algún modo, una perspectiva epistemológica, por cuanto asumen un modelo o perspectiva teórica entrelazada a una metodología analítica, para la definición del objeto de estudio y la caracterización del campo de la política educativa. El último eje presenta los objetos de estudios en política educativa, desde estudios empíricos en la producción de conocimiento del campo en Argentina, Brasil y México.

En el primer eje con el capítulo I y abriendo el debate propuesto, se presenta el texto de Jefferson Mainardes que caracteriza el objeto de estudio de la política educativa explorando dimensiones y niveles de los objetos de la política, tomando por base algunas investigaciones que han sido realizadas en el campo, específicamente toma las contribuciones teórico-metodológicas de autores como Roger Dale y Andrew Sayer. Planteando los siguientes niveles de análisis en la investigación de/sobre políticas educativas: a) políticas de la educación; b) políticas educativas c) Investigación sobre políticas y programas. Mainardes argumenta que algunas teorías estimulan al investigador a indagar sobre dimensiones más amplias, esto es política de la educación (que incluye las anteriores) en cuanto que otras teorías impulsan a los investigadores a abordar la dimensión inicial (políticas y programas) de la política educativa.

En el capítulo II, de mi autoría, y dando continuidad a la discusión propuesta por Mainardes, me pregunto y abordo en términos teóricos acerca de cuál es el objeto de estudio de la política educativa desde el Enfoque de la Epistemología de la Política Educativa. Asumiendo que el mismo se define de acuerdo a la perspectiva y posición epistemológica en la cual se sitúa quien lo caracteriza. Como así también el objeto de estudio de la política educativa se transforma de acuerdo a la episteme de época y los debates teóricos entre los investigadores. El objetivo de este capítulo es abrir el debate, y para eso se concluye que existen múltiples objetos de estudio, esgrimiendo finalmente una aproximación que engloba las diversas multiplicidades para caracterizar el campo teórico de la política educativa.

Luego, en el capítulo III, Lindomar Boneti reflexiona sobre los fundamentos epistemológicos de las políticas públicas. Y parte del presupuesto de que el estudio de las políticas públicas implica asociarlas a las teorías de Estado, y particularmente, las dimensiones de clase, dejando a un lado por lo tanto el presupuesto que asocia políticas públicas a acciones de gobierno centralizadas en evaluaciones de resultados y de gerenciamiento de los recursos públicos. El autor analiza las implicaciones teóricas, metodológicas y políticas del proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas en una dimensión histórica, diferenciando los principales períodos de las políticas públicas y sus fundamentos epistemológicos: de la Razón Moderna al modelo productivo y los nuevos agentes definidores de políticas públicas.

En el capítulo IV Nicolás Bentancur plantea que las investigaciones sobre políticas educativas, nos sitúan en la intersección de las esferas de “la” política (de intereses) y “las” políticas (productos de la acción gubernamental). Y afirma que para ensayar algunas respuestas es necesario, en primer lugar, reparar en que -desde la perspectiva de la ciencia política- las políticas educativas son una especie perteneciente al género de las políticas públicas. Así, explica que si bien las políticas educativas manifiestan elementos distintivos en términos generales comparten todos los rasgos atribuidos a las políticas públicas. Por ende, para rastrear explicaciones sobre la direccionalidad de las decisiones gubernamentales en la arena educativa podemos orientarnos en el punto de partida por ciertas teorizaciones de las políticas públicas, que cuentan con una larga trayectoria.

Dando lugar a las reflexiones del segundo eje Renata Giovine, en el Capítulo V, se pregunta ¿Cómo se podría caracterizar el campo teórico de la política educativa? ¿Cuál sería su objeto de estudio? ¿Desde qué perspectivas epistemológicas puede ser abordado? Giovine desarrolla su argumentación haciendo especial hincapié en los aportes que, el pensamiento de Michel Foucault, ha brindado y sigue brindando al campo teórico de la política educativa. La autora plantea que la tesis de Foucault sobre la micropolítica del poder ha sido su mayor mérito y a la vez objeto de innumerables críticas, sobre todo en lo relativo a la dispersión del poder en esas incontables micro-situaciones, relegando el papel del Estado, de las clases sociales y sus luchas, desde allí realiza su argumentación y caracterización del campo.

En el capítulo VI Enrique Del Percio y Mercedes Palumbo plantean que el olvido de la diferencia entre “lo político” y “las políticas” puede llevar a entender a las políticas educativas como un espacio meramente técnico basado en “los datos de la realidad” privilegiando aquellos de índole estadística o, por el contrario, plantean los autores, como un ámbito de manifestación de la contradicción dialéctica entre clases sociales que suele derivar en un criticismo estéril conforme al cual, para cambiar la educación hay que cambiar el sistema, con la consiguiente parálisis conceptual y propositiva. Y proponen que si se parte de asumir “lo político” como expresión de la dimensión conflictual constitutiva de la sociedad, se puede pensar la política educativa como el conjunto de prácticas e instituciones que, teniendo en cuenta el antagonismo de origen, consiguen construirse en el campo de una convivencia agonística. En ese marco, la noción de fraternidad proporcionaría importantes elementos para la reflexión y el análisis.

Oscar Espinoza, en el capítulo VII, presenta tres aspectos: los conceptos de política, política pública y política educativa y las interrelaciones que tienen éstos conceptos en el análisis de políticas. También reflexiona sobre algunos procedimientos para conducir el análisis de políticas y las tendencias observables en el campo de los procesos de desarrollo e implementación de políticas educativas, a partir de los fundamentos y supuestos que dan sustento tanto a la teoría crítica como al paradigma funcionalista-positivista. El autor afirma que es posible concluir que tanto el diseño como la implementación de políticas educativas son concebidos de manera muy distinta por los cultores de la

teoría crítica y la teoría funcionalista. Mientras los primeros enfatizan la necesidad de vincular el análisis, el diseño e implementación de políticas educativas a las demandas de los sectores más desposeídos de la sociedad en orden a conseguir mayor justicia social y equidad, los segundos argumentan que es imprescindible considerar fundamentalmente factores de carácter técnico, privilegiando, en tal sentido, los análisis de costo-beneficio, costo-eficiencia, costo-efectividad, e indicadores sociales.

En el capítulo VIII Altair Fávero y Leandro Ody plantean el debate a partir del falibilismo como un modo de pensar epistemológico y como una perspectiva para la investigación en políticas educativas. Entienden al falibilismo como un espacio intermedio entre el dogmatismo y el escepticismo, en tanto lo asumen como un posicionamiento más viable ante la pluralidad y la complejidad de la sociedad contemporánea. En la realidad educativa actual, la adopción de la perspectiva falibilista se presenta como un posicionamiento propicio que promueve mayor tolerancia frente a la diversidad de ideas y un permanente cuestionamiento de los conocimientos históricamente producidos. Ante un escenario de incertidumbres y permanentes cambios, es necesario -plantean los autores- asumir posturas más flexibles y admitir la mutabilidad constante del conocimiento y promover un diálogo democrático que pueda dar cuenta de la pluralidad de voces en contextos complejos.

En el capítulo IX que da inicio el cuarto eje, Jorge Gorostiaga y César Tello brindan una aproximación al campo de la investigación sobre política educativa en la Argentina. Para ello presentan un análisis de la producción académica sobre política educativa a través de artículos publicados en revistas especializadas durante la década 2001-2010. Parten de una concepción amplia de política educativa que considera no sólo la acción del Estado-nación, sino también procesos que “por arriba y por abajo” participan de la regulación del sistema educativo, incluyendo la influencia de redes e imaginarios globales, organizaciones de la sociedad civil y de actores educativos a niveles meso y micro. Por otra parte señalan algunos aspectos particulares de la investigación educativa argentina dado que históricamente, ésta se ha expandido con vínculos débiles con las tradiciones y métodos de la investigación social. Y eso impacta sobre el campo de la investigación en políticas educativas.

Luego, en el capítulo X, Ângelo da Souza en su texto, tiene por objetivo identificar y analizar los objetos de estudios tomados por las investigaciones en políticas educativas en Brasil. Para esto, realiza un relevamiento de los trabajos presentados en el Grupo de Trabajo 5 -Estado y política Educativa, de la Asociación Nacional de Investigación y Pos-Graduación en Educación, ANPED- en las últimas doce reuniones anuales (2000-2011). El análisis de estos trabajos se organizaron en dos pasos: el primero se focalizó directamente en los objetos de estudio, con la idea de mapear aquello que los investigadores del campo han priorizado en sus investigaciones, el segundo paso, que plantea el autor, busca evaluar las formas como los investigadores vienen lidiando con esos objetos, es decir como han tratado esos problemas de investigación. El texto concluye con algunos ejes para continuar la reflexión, entre los cuales destaca principalmente la importancia de que los investigadores hagan política, pero que sería muy importante que no pierdan su rol, esto es, que primordialmente analicen las políticas. Planteando, finalmente que la agenda de investigación, en ocasiones, está moldeada por los reclamos que la sociedad hace al Estado.

En el capítulo XI que cierra este volumen Jaime Moreles Vásquez esgrime algunas ideas respecto a la definición del campo teórico de la política educativa y su objeto de estudio, a partir de la discusión de trabajos publicados en México entre 1993 y 2012. El autor arguye que la política educativa tiene como marco de referencia el campo de la educación con el cual comparte sus principales desafíos. Sin embargo, afirma que posee un cuerpo de conocimientos específicos y un objeto de estudio que es inter, multi y hasta transdisciplinario, con límites borrosos y porosos entre las disciplinas implicadas. Explica que el campo posee conceptos un tanto generales, modelos explicativos diversos y hasta antagónicos. Así, Moreles Vásquez considera que esto representa un acicate para los estudiosos de las políticas educativas, en el sentido de que la construcción de sus propuestas conceptuales o analíticas resulta tan o incluso más relevante que los resultados o hallazgos de sus trabajos.

Creemos que este libro, asume diversas perspectivas para pensar la temática, con autores e investigadores de México, Brasil, Chile, Uruguay y Argentina. En este sentido seguimos buscando reflexionar sobre el papel del investigador en política educativa en nuestra región.

Más aún, nos preguntamos cómo estamos formando a los futuros investigadores del campo. ¿Quién forma a los futuros investigadores? ¿Cómo estamos construyendo el proceso de formación de nuestros estudiantes? ¿Cómo estamos pensando los procesos de formación de los futuros formadores de formadores en la investigación en política educativa? ¿Los modos en los que llevamos a cabo nuestras investigaciones forman futuros investigadores? ¿Nuestras agendas de investigación son agendas que surgen de necesidades reales o son parte de las agendas hegemónicas de los políticos de nuestra región? ¿Somos capaces como investigadores de poder nombrar aquello que acontece o nombramos según las denominaciones que otorgan los gobiernos? Es decir, nuestras categorías poseen potencia analítica o ¿por tratarse de las “mismas” categorías de gobierno nos impiden pensar? ¿No estaremos situados en un intervencionismo profesionalista más que en el análisis y reflexión para intervenir? En fin: ¿cuál el sentido de caracterizar el campo teórico de la política educativa y sus objetos de estudio?

Referencias

- Bourdieu, P. (2000). *Los usos sociales de la ciencia*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Lander, E. (2000). “¿Conocimiento para qué? ¿Conocimiento para quién?”. En: Castro Gómez, S. (ed.) *La reestructuración de las ciencias sociales en América Latina*. Bogotá: Instituto PENSAR. pp. 49-70.
- Tello, C. (2012). “Las epistemologías de la política educativa: vigilancia y posicionamiento epistemológico del investigar en política educativa”, *Práxis Educativa*, vol. 7, n. 1, pp. 53- 68.
- Tello, C. (2013) “Las epistemologías de la política educativa. Notas históricas y epistemológicas sobre el campo”. En: Tello, C. (org.) *Las epistemologías de la política educativa. Enfoques y Perspectivas para el análisis de Políticas educativas*. São Paulo: Mercado de Letras.
- Tello, C. y Mainardes, J. (2015). “Revisitando el enfoque de las epistemologías de la política educativa”, *Práxis Educativa*, vol. 10, n. 1, pp. 153-178.
- Zemelman, H. (1998). “Crítica, epistemología y educación”, *Revista de tecnología educativa*, vol. 13, n. 2, pp. 119-131.

I

CONSIDERACIONES TEÓRICAS ACERCA DEL OBJETO DE ESTUDIO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

Capítulo I

Reflexiones sobre el objeto de estudio de la política educativa

Jefferson Mainardes

Introducción

Nuestro objetivo, en este texto, es presentar algunas reflexiones sobre el objeto de estudio de la política educativa, tomando como base el análisis de investigaciones y publicaciones de Brasil y de otros países, como así también las contribuciones de autores de referencia del campo. Se trata de un texto de naturaleza teórica, elaborado como un intento de desarrollo de algunas ideas iniciales, acerca de una cuestión sobre la cual se requiere mayor debate y reflexión. Nuestra concepción consiste en comprender que los estudios y las publicaciones de naturaleza teórica son esenciales para el fortalecimiento de la política educativa en cuanto campo específico.

La discusión sobre el objeto de estudio de la política educativa se constituye en una cuestión importante e ineludible. En primer lugar, es necesario destacar que se trata de un tema aún poco explorado y poco debatido entre los investigadores de políticas educativas. En un relevamiento realizado en revistas brasileras y de lengua inglesa, constatamos que casi no existen publicaciones que tematizan esta temática, o son tratadas, en general, tangencialmente¹. En segundo lugar, consideramos que la discusión sobre ese tema puede contribuir a una definición más clara de los temas, problemas, cuestiones y referencias teórico-metodológicos que constituyen la naturaleza y la especificidad del campo de la política educativa.

Es importante destacar que, cuando nos referimos a política educativa y a la investigación de/sobre políticas, estamos haciendo referen-

1 Ver, por ejemplo, Barroso et. al., (2007); Emad y Roth (2009); Fenwick y Edwards (2011).

cia a un campo abarcativo, complejo y en permanente expansión. De modo general, los estudios de políticas educativas abordan los siguientes ejes temáticos:

a) estudios de naturaleza teórica sobre temas relacionados con la política educativa (Estado, neoliberalismo, las relaciones entre el sector público y el privado, fundamentos teóricos-metodológicos de la investigación sobre políticas educativas, entre otros);

b) análisis de políticas y programas;

c) políticas educativas y gestión (educativa y escolar);

d) legislación educativa;

e) aspectos relacionados al financiamiento de la educación;

f) análisis de políticas curriculares;

g) políticas sobre el trabajo docente (formación, valorización, carrera, etc.) y,

h) cuestiones relacionadas a las demandas educativas, oferta, acceso, calidad, derecho a la educación, movimientos de lucha por la garantía del derecho a la educación.

La expansión del campo puede ser observada en el aumento de la cantidad de grupos de investigación, líneas de investigación en posgrados en educación, creación de redes de investigación, aumento de publicaciones, creación de revistas especializadas, realización de eventos específicos sobre políticas educativas.

Para Teodoro (2003, p. 36), las políticas educativas constituyen “un campo de estudio privilegiado, donde se pueden traspasar muchas de las divisiones artificiales creadas entre las disciplinas y campos científicos”. De hecho, se trata de un campo que permite el establecimiento de inter-relaciones con la Sociología, Ciencia Política, Ciencias Sociales, Economía y, como explica Tello en este volumen, el fortalecimiento epistemológico de la política educativa como campo teórico se da en la medida, en que la multidisciplinariedad y la complejidad disciplinaria se asumen como propias de la política educativa.

En el contexto latinoamericano podemos considerar que se trata de un campo específico, aún en proceso de institucionalización, construcción y afirmación. En virtud de su amplitud y de su estadio aún en proceso de consolidación se observan dificultades para delimitar sus

temas y su alcance. Esto se puede observar en publicaciones (libros, artículos), grupos de investigación y eventos que, a pesar de que mencionan el término ‘política educativa’, ‘políticas educativas’, ‘políticas de la educación’, entre otros similares, abordan las temáticas específicas del campo de forma secundaria.

El objeto de estudio del campo teórico de la política educativa

La respuesta a la pregunta: “¿cuál es o sería el objeto de estudio del campo teórico de la política educativa?” es compleja, supone innumerables desafíos y no posee una respuesta cerrada y definitiva. A partir del análisis de algunas investigaciones y publicaciones en políticas educativas, de diferentes contextos y referenciales teóricos, y en particular de las contribuciones de Sayer (1984), Pawson y Tilley (1997), Dale (2010, 2012) y Ball (2012b; Ball et. al., 2012) aquí reflexionamos sobre el objeto de estudio de la política educativa y como los investigadores del campo de la política educativa trabajan con ese objetivo (niveles en la investigación de/sobre políticas educativas).

Desde nuestra perspectiva, el objeto de estudio del campo es el análisis de la política educativa formulada por el aparato del Estado, en sus diversos niveles y esferas (federal, estadual y municipal)². Ese análisis abarca estudios de naturaleza teórica, estudios con base empírica y estudios para la superación de la realidad³.

2 Se debe reconocer, que los estudios de política educativa incluyen también cuestiones relacionadas a las demandas educativas y su atención (o no), derecho a la educación, movimientos de lucha por la garantía del derecho a la educación, a la legislación educativa, entre otros aspectos. En este artículo, focalizamos nuestra atención en la forma en qué realizan los análisis los investigadores en políticas educativas.

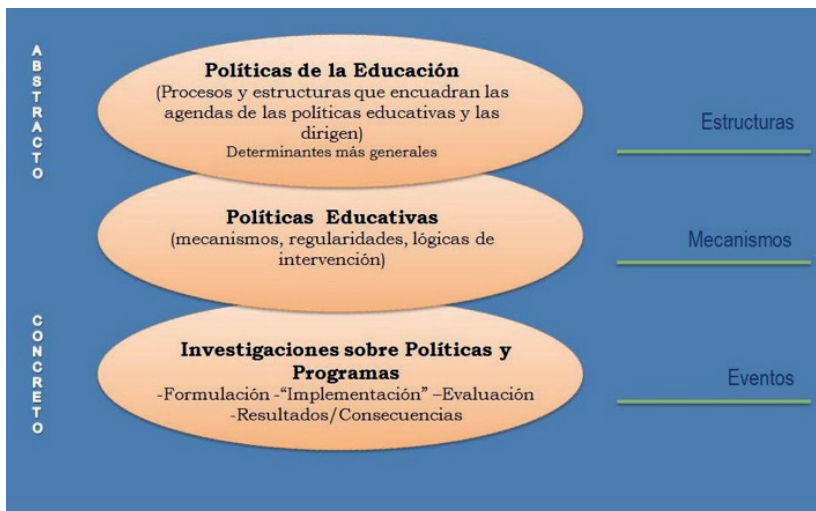
3 Siguiendo a Tello (2013), los estudios para la superación de la realidad son aquellos que tienen por objetivo cambiar la realidad o mejorarla a través de líneas concretas o propuestas de intervención y superación con la implementación de determinadas políticas o programas. Son investigaciones ligadas a organismos nacionales o internacionales, fundaciones e institutos de investigación, contratados por órganos oficiales (Ministerios de Educación, Secretarías de Educación) o investigadores autónomos. Tello (2013) argumenta que los informes técnicos o proyecto de superación de la realidad no deben ser confundidos con la producción académica de conocimientos que posee otras características. De modo general, la investigación académica tiene como objetivo la comprensión de la realidad para una posible transformación o superación. La cate-

Las investigaciones contemplan diferentes dimensiones de ese objeto: análisis del proceso de formulación de políticas; el contenido propiamente dicho de la política o del programa (discurso de la política); o procesos de “implementación”⁴, traducción o interpretación de la política o programa en el contexto de práctica (escuelas, salón de clases, etc.); la evaluación de las políticas, que puede abarcar análisis de resultados y consecuencias. De ese modo, el objeto de estudio del cual se ocupa el investigador de políticas educativas es esencialmente el análisis de políticas educativas, tarea que es asumida por ellos de formas diferenciadas, según se muestra en la Figura 1. Es nuestra intención desarrollar ideas iniciales sobre el objeto (u objetos), con base en los autores citados anteriormente y partiendo de la premisa de que al menos tres niveles de análisis pueden ser identificados: niveles inter-relacionados de forma tal que el más elevado puede contener los dos anteriores.

goría de Tello de los estudios de superación de la realidad puede ser comparable con la de “abordaje de resolución de problemas” (problem solving) (Cox, 1996; Dale, 2012; Dale y Robertson, 2012). Las teorías de resolución de problemas están orientadas hacia el sostenimiento del status quo; son a-históricas y el objetivo es que las instituciones mejoren un poco por medio de pequeños cambios en los límites y parámetros de los problemas. Cox (1996) considera a la teoría crítica como opuesta al abordaje de resolución de problemas. Dale (2012) indica la existencia de tres modelos analíticos, con niveles de abstracción crecientes, a saber: resolución de problemas, perspectiva crítica y perspectiva explicativa. Esta última perspectiva de análisis se fundamenta en los principios del realismo crítico.

4 Según mostraremos en este artículo, autores como Ball, et. al., (2012), Lendvai y Stubbs [2007] (2012), Herbert-Cheshire (2003), las políticas no son meramente implementadas, sino que pasan por procesos de traducción, reinterpretación, recontextualización y recreación. Por esa razón, algunas veces, en este texto, emplearemos el término destacándolo entre comillas.

Figura 1. Niveles de Análisis en la investigación de/ sobre políticas educativas.



Fuente: elaboración propia a partir de Dale (2010) y Sayer (1984).

En un nivel concreto, ubicamos las investigaciones sobre políticas y programas (formulación, implementación, evaluación de políticas, resultados y consecuencias). El segundo nivel involucra la identificación de mecanismos más generales que determinan la configuración de las políticas educativas (regularidades que pueden ser observadas en diferentes contextos, en una misma política o en políticas variadas). El nivel más elevado se refiere a la identificación de agendas de mayor amplitud de las políticas, es decir, las estructuras y determinantes más generales de las “políticas de la educación” (Dale, 2010)⁵.

Estos dos últimos niveles se refieren a la formulación de teorías y principios explicativos más generales que pueden ser utilizados como base teórica para el análisis de políticas y programas específicos (epis-

5 Dale (2010) distingue “Education Politics” (políticas educativas) de “Politics of education” (políticas de educación). El primer término, políticas educativas, se refiere al proceso de toma de decisiones directas, en lo cotidiano, y sus resultados inmediatos por ejemplo en textos políticos. El segundo término, políticas de la educación, designa los procesos y las estructuras que se encuadran en las agendas de ‘políticas educativas’. Las ‘políticas de educación’ también podrían ser llamadas como ‘economía política de la educación’. (Dale, 2010, p. 1116).

temología). Tales principios explicativos suponen que las regularidades y los mecanismos fundamentales pueden ser empleados para la comprensión de un contexto particular o una política específica (ontología), o que proporciona la investigación (metodología), la tarea es testear teorías sobre como los resultados de la política o programa son generados por mecanismos y contextos específicos. Una labor que incluye realizar diferentes formas de comparación (inter e intra comparaciones) para verificar cuales configuraciones (en términos de relación entre contexto, mecanismos y resultados) pueden ser más eficaces (Pawson y Tilley, 1997). A partir de esa estrategia metodológica, se puede identificar como una determinada política o programa funciona, para quién y en qué circunstancias. Este conocimiento se acumula por medio de intentos sucesivos de implementación de un programa y por otras formas de investigación empírica, proporcionando a los responsables de la definición de políticas, a los investigadores y la sociedad en general, un conjunto de evidencias, conclusiones y teorías (Pawson y Tilley, 1997).

Las investigaciones encuadradas en el primer nivel parten de lo concreto y se enfocan en políticas y programas más específicos (eventos variados). Algunas investigaciones se fundamentan en abordajes teóricos lineales (por ejemplo, en el modelo clásico de agenda, formulación, implementación, evaluación y reajuste, aunque no son lo suficientemente explícitas con el modelo que emplean). Y/o en teorías de “gramática débil”. En virtud de esto, los análisis y conclusiones puede tornarse más limitados y muy centrados en el contexto.

Los conceptos de gramática débil o fuerte fueron desarrollados por Bernstein (1999) en el contexto de la discusión sobre discurso vertical y discurso horizontal. Siguiendo a Bernstein (1999), las teorías de la gramática débil son constituidas por lenguajes paralelos producidos por diversos autores y que contienen un débil poder de conceptualización y, de ese modo, conducen o pueden conducir a explicaciones débiles. En cambio las teorías de gramática fuerte son formadas por estructuras del conocimiento vertical, con una sintaxis conceptual explícita que permite descripciones empíricas relativamente precisas y sin ambigüedades y/o con capacidad de generar modelos formales de relaciones empíricas. Bernstein (1999) considera a la Sociología, la Antropología y los estudios culturales como ejemplos de “gramáticas

débiles” y la Economía, Lingüística y las áreas de la psicología como ejemplos de gramáticas fuertes.

Morais (2004) explica que la ciencia de la educación es una estructura de conocimiento fundamentalmente horizontal, caracterizada por gramáticas débiles, esto es, una estructura de conocimiento caracterizada por lenguajes paralelos, producida por diversos autores y que contienen un débil poder de conceptualización. Este dato no permite que las teorías educativas originen un lenguaje externo de descripción y una actividad empírica con una estructuración segura (Morais, 2004). Una inferencia posible es que el empleo de teorías de gramática débil como fundamento de la investigación lleva a explicaciones débiles, dato que puede ser útil para comprender las razones por las cuales los trabajos de un determinado campo o temáticas presentan un nivel relativamente elevado de redundancia y circularidad, lo que puede dificultar la concretización de saltos cualitativos en el campo. El nivel de redundancia y de circularidad puede ser identificado, por ejemplo, por medio de la lectura profunda y crítica de un conjunto de investigaciones sobre un mismo tema. La redundancia, la circularidad y el nivel de explicación (débil, fuerte) en el campo de la política o en temas relativos a ese campo merecería ser más explorado en los estudios de revisión de literatura, revisiones sistemáticas y meta-análisis.

En las discusiones y teorizaciones que vienen siendo desarrolladas en el ámbito de la Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa⁶, como así también en otros espacios de discusiones de investigación sobre políticas educativas, se ha defendido la idea, que es esencial, que las investigaciones sobrepasen el nivel descriptivo y que los investigadores expliciten sus referenciales teóricos de análisis (perspectiva epistemológica). En el modelo de análisis propuesto por Tello (2012), se destaca la importancia de que los investigadores expliciten la perspectiva y posicionamiento epistemológico y el enfoque epistemológico de sus investigaciones (Tello, 2012). Esos tres elementos pueden presentar mayor o menor coherencia y consistencia entre sí y el uso consciente y reflexivo de las teorías que fundamentan el análisis, contribuyendo para que el nivel de coherencia y consistencia sea más elevado. Así, la fundamentación teórica de las investigaciones de políticas educativas, como en otros campos, asume una relevancia

6 Informaciones más detalladas en www.relepe.org

central, en la medida en que permite la superación de los análisis descriptivos en dirección a los niveles de abstracción más elevados. El empleo de perspectivas epistemológicas más consolidadas de teorías de “gramática fuerte” y de conceptos y contribuciones de autores, que ofrecen elementos teóricos (lenguajes de descripción) capaces de subsidiar análisis incluyentes y fundamentados emerge como esencial en los tres niveles de análisis.

Aunque los dos últimos niveles (Figura 1) sean constituidos por análisis y formulaciones más elaboradas y sofisticadas, los tres niveles analíticos en la investigación sobre políticas son relevantes y necesarios, dado que los tres tipos de investigación contribuyen al proceso de construcción de conocimiento acerca de las políticas educativas. En especial, los estudios del primer nivel (investigaciones sobre políticas y programas) pueden ofrecer datos y evidencias sobre las políticas y programas que, al reunirlos y compararlos, constituyen un cuerpo de conocimientos que puede acompañar teorizaciones y explicaciones en ese mismo nivel, como así también para las formulaciones de los demás niveles.

Tomando como base la formulación de los estudios epistemológicos de políticas educativas (Tello, 2012) señalamos que la perspectiva y el posicionamiento epistemológico del investigador, tanto como su nivel de dominio del conocimiento especializado en el campo de las políticas educativas (teorías, abordajes, lenguajes de descripción), su experiencia y desarrollo con las investigaciones del campo, son elementos decisivos para direccionar el rumbo que el investigador tomará para su investigación y el nivel de abstracción que podrá alcanzar.

La política educativa se constituye en un campo de conocimiento específico, formado por conocimientos especializados. Con modelos analíticos y abordajes metodológicos propios y elementos que pueden ser considerados esenciales en el análisis de políticas. En el campo de las políticas educativas, investigadores de diferentes perspectivas epistemológicas delinearon abordajes analíticos para la investigación de/sobre políticas, entre las cuales podemos destacar las formulaciones de Roger Dale sobre Agenda Globalmente Estructura (AGE); el abordaje del Ciclo de Políticas (Stephen Ball y colaboradores); análisis de contextos, textos y consecuencias (Sandra Taylor); el modelo basado en el análisis del discurso (Gilian Fulcher); el modelo de análisis de políti-

cas y programas (Moncrieff Cochran); el análisis cognitivo de políticas (Pierre Muller); el enfoque de la cartografía social (Rollan G. Paulston); la teoría feminista en el análisis de políticas (Carol Bacchi)⁷.

Estos referenciales, que se encuadran en perspectivas epistemológicas distintas (neo-marxismo, pos-estructuralismo, pluralismo), ofrecen elementos metodológicos y conceptuales para los investigadores de políticas educativas. Más allá de esos abordajes específicos, las investigaciones sobre políticas educativas pueden fundamentarse en perspectivas epistemológicas y/o teorías específicas y no hay trabajos que presenten una sistematización de las contribuciones de esas perspectivas epistemológicas y teorías para la investigación de/sobre políticas educativas⁸.

En relación a los elementos esenciales, debemos destacar que, de modo general, la investigación sobre políticas, demanda la comprensión de teorías del Estado y de los cambios en el papel del Estado en la sociedad actual; de las relaciones entre lo público y privado; del papel de las redes sociales y políticas; de los procesos de globalización; de los cambios en el mundo del trabajo; de las consecuencias de las políticas para las clases sociales y para la democracia, entre otros aspectos. En los siguientes apartados exploramos algunas características de los diferentes niveles y focos, como desdoblamientos del objeto de estudio de las políticas educativas (Figura 1).

Investigaciones sobre políticas y programas

La investigación sobre políticas y programas abarca estudios que focalizan diferentes aspectos, tales como: el proceso de formulación de políticas y programas, de implementación, de evaluación de políticas educativas, de análisis de resultados y consecuencias. En ese contexto, la distinción entre políticas y programas emerge como necesaria. Para Niernberg et. al., (2006), la política es el horizonte, algo de largo alcan-

7 Para mayor detalle de estos abordajes y modelos puede verse Mainardes (2009); Mainardes, Ferreira y Tello (2011).

8 A modo de ejemplo, destacamos textos que buscan sistematizar las contribuciones de perspectivas epistemológicas y teóricas en investigación sobre políticas: Netto (2003) y Masson (2007) sobre las contribuciones del materialismo histórico y dialéctico; Van Zanten (2005) sobre Bourdieu; Ball (2012a) sobre Foucault; Sayer (2000) sobre el realismo crítico; Mainardes y Stremel (2010) sobre la teoría de Bernstein.

ce. Y los programas son las formas de hacer una política en acción, así los programas se constituyen en desdoblamientos de la política. Un ejemplo de esta distinción es la política de evaluación de la Educación Básica, que incluye diversas acciones y programas específicos (en el caso de Brasil, la Prueba Brasil, la Prueba Diagnóstico Brasil, o el Índice de Desarrollo de la Educación Básica-Ideb).

Al analizar políticas y programas, los investigadores pueden hacer foco en un aspecto de la política o programa o aún más, buscar un análisis más integrado que abarque el análisis de la formulación, implementación y evaluación. Aunque el análisis profundice una sola política o programa será relevante para la producción de conocimiento, comprender las relaciones existentes entre las políticas y programas dado que se constituye en un desafío para los investigadores. Las “cuestiones de educación” indicadas por Dale (2010) contribuyen a una ampliación del espectro de análisis en ese primer nivel.

Para Dale (2010), el punto de partida de la investigación son las prácticas educativas y las cuestiones relevantes son las siguientes:

¿Quién está enseñando (o aprende a través de procesos explícitamente concebidos para promover aprendizaje)? ¿Qué? ¿Cómo? ¿Por qué? ¿Cuándo? ¿Dónde? ¿Por/a partir de quién? ¿En qué circunstancias inmediatas y condiciones más amplias? ¿Con qué resultados? ¿Cómo, por qué y para qué fin esto es evaluado? (p. 1116).

En un nivel más elevado (Políticas Educativas), Dale (2010) propone las siguientes cuestiones:

¿Cómo? ¿en búsqueda de qué fines sociales, económicos, políticos y educativos manifiestos y latentes? ¿con qué modelo de coordinación de la gobernabilidad educativa? ¿por quién? y segundo ¿con cuáles dependencias de trayectorias (path dependencies) sectoriales y culturales, esas, son cosas problematizadas, decididas, administradas, gestionadas? (p. 1116).

En ese esquema propuesto por Dale (2010), en la medida en que el investigador avanza hacia cuestionamientos más amplios (prácticas educativas, políticas educativas, políticas de educación y resultados), podrá alcanzar niveles de abstracción cada vez más elevados, pues podrá aprender los fundamentos sociales, económicos, políticos y educativos manifiestos y latentes en la política investigada, tanto como en la “lógica de intervención” y los mecanismos generales que orientan tales políticas.

En relación a la implementación de políticas, destacamos la existencia de perspectivas, que consideran que las políticas no son meramente implementadas en el contexto de la práctica, sino más bien interpretadas, modificadas, recontextualizadas, en el sentido de Lendvai y Stubbs [2007] (2012), Herbert-Cheshire (2003), entre otros autores. Ball, et. al., (2012) emplean el concepto de “traducción” para reflejar los procesos de transformación y diferentes interpretaciones a las que las políticas están sujetas. Siguiendo a Ball et. al., (2012), la “traducción” de las políticas en el contexto de la práctica incluye procesos complejos de presencias, apropiación y adaptación que son hechos por medio de redes de actores/participantes, dentro y fuera de la escuela, comprometidos en la colaboración/negociación en diferentes circunstancias (equipos, historias institucionales) y con diferentes formas y volúmenes de recursos.

Al desarrollar la *theory of policy enactment* (teoría de la política en acción), los autores explican que las políticas son puestas en acción en condiciones materiales específicas, con variedad de recursos, en relación a problemas específicos. Las políticas –nuevas y viejas- son puestas delante de los compromisos existentes, valores y formas de experiencia. Así, el referencial sobre la *policy enactment* considera un conjunto de condiciones objetivas en relación a un conjunto de dinámicas de interpretaciones subjetivas. En este sentido lo material, lo estructural y lo relacional precisan ser incorporados en el análisis de políticas para comprender la política en acción en el nivel institucional. Ball et. al., (2012) destacan la importancia del contexto en el cual las políticas son llevadas a cabo, son puestas en acción. Las dimensiones contextuales indicadas por los autores son las siguientes:

a) contextos situados: el escenario local, historia de la escuela, flujo de alumnos, etc.;

b) culturas profesionales: valores, compromisos y experiencias de los profesores y políticas de gestión de la escuela;

c) contextos materiales: equipo de trabajo de la escuela, presupuesto, predios, tecnología e infraestructura;

d) contextos externos: nivel y calidad del apoyo de las autoridades locales de educación, presiones y expectativas del contexto político más amplio, índices y tazas a alcanzar, rankings y responsabilidades legales, etc.

La evaluación de políticas constituye un aspecto importante de las investigaciones del primer nivel. El objetivo principal de las investigaciones evaluativas es reunir informaciones sobre la efectividad de las políticas o programas, sus potencialidades, limitaciones y alternativas.

Los estudios evaluativos pueden priorizar el análisis de los resultados/efectos de la política, programa o un análisis más amplio sobre las consecuencias de las políticas o programas, para clases sociales o grupos distintos (geográficos, étnicos, necesidades especiales, género, etc.) para la construcción de la igualdad y la justicia social. Dale (2010), al indicar las cuestiones relacionadas a los resultados/consecuencias de las políticas indica las siguientes cuestiones: ¿cuáles son los resultados individuales, particulares, públicos, colectivos y en términos de comunicación de 'educación' en cada nivel escolar? ¿cuáles son sus consecuencias para la equidad, democracia y justicia social?" (p. 1116). Se observa, de este modo, que aprender las consecuencias de las políticas es algo más complejo. Eso implica pensar los resultado/efectos de la práctica a largo plazo y presupone una definición previa, por los investigadores, de una concepción de educación y de un proyecto de sociedad, que puede servir de parámetro para evaluar los resultados/efectos y las consecuencias de las políticas, en una perspectiva crítica.

A partir de las contribuciones de Dale (2010), Ball [1997] (2011) y Ball, et. al., (2012), se destaca que es esencial, en las investigaciones de políticas educativas y, en especial en las investigaciones sobre evaluación de políticas, considerar las opiniones de los sujetos involucrados en las políticas, lo que no significa solo "captación de datos" (las palabras de los sujetos, etc.). El punto más importante es la "naturaleza de la representación y de la conceptualización de las personas en nuestros textos como un todo y en nuestros modelos de sociabilidad" ([Ball,

1994] (2011, p. 47). En otras palabras, la valorización de los sujetos en la política refleja como concebimos el papel de los sujetos en la sociedad en general y en el contexto de la política, las identidades sociales y colectivas de los sujetos, los formuladores de las políticas, las interacciones que ocurren entre sujetos, las relaciones de poder en los diferentes niveles y escalas.

Las investigaciones sobre resultados/consecuencias, así como cualquier investigación, poseen diversas implicaciones éticas. Gewirtz y Cribb [2006] (2011) indican que una investigación sobre políticas educativas fundamentada en la reflexividad ética, implica la explicitación de los valores que sustentan el análisis del investigador. Esto es necesario porque las políticas y programas se fundamentan en valores que pueden ser distintos a los valores que orientan el análisis. Además de eso, las políticas resultan con consecuencias materiales, las cuales pueden ser consideradas adecuadas o inadecuadas, dependiendo de la visión del investigador. La explicitación de los valores que orientan el análisis posibilitaría a los investigadores enfrentar con mayor rigurosidad los dilemas éticos involucrados en las investigaciones sobre políticas, especialmente en las investigaciones sobre resultados/consecuencias de las políticas y programas.

Políticas educativas y políticas de la educación: mecanismos, lógica de intervención y generación de teoría

Como ya se ha indicado, el objeto de estudio de las políticas educativas es complejo y es abordado en niveles diferenciados. En el segundo nivel, el investigador alcanza un estadio de abstracción más complejo, por medio de la identificación de los “fines sociales, económicos, políticos y educativos de las políticas” (Dale, 2010, p. 1116). En ese nivel los investigadores sobrepasan el nivel de descripción de las políticas y de sus fundamentos y alcanzan una base más amplia que abarca la generalización, el establecimiento de las correlaciones, la identificación de tipologías, padrones de consistencia, regularidades (Dale, 2012). El resultado de ese proceso es la aprensión de la lógica de intervención y de los mecanismos generales que constituyen el fundamento de la política o de las políticas investigadas.

Para alcanzar ese nivel de formulación, los investigadores necesitan buscar respuestas para las cuestiones antes mencionadas, como así también realizar comparaciones entre los datos obtenidos, comparaciones con otros contextos y mostrar cuáles son los elementos decisivos principales que determinarán la formulación de la política investigada y los fines a los cuales ella pretende llegar. En otras palabras, significa aprehender la esencia de la política y sus mecanismos fundamentales. Un ejemplo significativo de la identificación de mecanismo es el trabajo de Dale (2007) que busca definir el concepto de globalización y especificar como la globalización afecta los sistemas educativos nacionales. A partir de esto, el autor presenta una comparación sistemática de mecanismos de efectos externos en las organizaciones asociadas a ellas, a saber: préstamo, aprendizaje/enseñanza, armonización, diseminación, estandarización, instalación de interdependencia e imposición.

El segundo y el tercer nivel de investigación sobre políticas educativas están estrictamente relacionados. En el tercer nivel de análisis, los investigadores de políticas educativas explicitan los procesos y estructuras que encuadran las agendas de las políticas educativas y las dirigen, es decir, los determinantes más generales de las políticas. En ese nivel de análisis, se produce la creación de conceptos más abarcadores y sofisticados (*sensitising concepts*) como así también de teorías, tales como: política educativa de contención y política educativa de liberación (Cunha, 1975); Estado burocrático-autoritario (O'Donnel, 1982); inclusión frágil, inestable, marginal (Martins, 1987); analistas simbólicos (Brunner, 1993); Agenda Globalmente Estructurada en Educación (Dale, 2004); globalización hegemónica y contra-hegemónica (Sousa Santos, 2004); la *theory of policy enactment* (Ball et. al., 2012); los componentes analíticos de política educativa (Tello, 2012), entre otros conceptos y teorías. En el segundo y tercer nivel, ocurre la generación de teorías, lo que va mucho más allá de la mera aplicación de la teoría a los datos, como propusieran Glaser y Strauss (1967), al establecer los principios fundamentales de *grounded theory*.

Ball (2012b) indica que a pesar de las intensas discusiones y debates sobre la globalización, generalmente las investigaciones sobre políticas educativas se concentran en el análisis de los Estado-nación dentro del paradigma de “política de gobierno” o de gobiernos específicos, sin comparaciones más exhaustivas. Aún así, según él, faltan instrumentos

y perspectivas que auxilien un análisis sociológico de las políticas que sea más cosmopolita. Beck (citado en Ball, 2012) describe la sociología cosmopolita como una condición necesaria para captar las dinámicas de una realidad crecientemente cosmopolita. Para Beck (citado en Ball, 2012), la cosmopolitización “es un proceso no lineal, dialéctico, en el cual lo universal y lo particular, o similar y no similar, lo global y lo local son comprendidos no como polaridades culturales, sino como principios inter-conectados y recíprocos” (Beck citado en Ball, 2012, p. xii).

Así, las investigaciones fundamentadas en los principios de la “cosmopolitización” y en las cuestiones de políticas de educación y de resultados (Dale, 2010) posiblemente reflejaron análisis más integrales y profundos y por lo tanto podrán acompañar o generar la creación de nuevos conceptos y teorías o recontextualizar conceptos y teorías ya existentes.

Conclusión

En este capítulo, presentamos un ejercicio teórico de reflexión sobre el objeto de la política educativa, buscamos demostrar que es multidimensional y que puede ser representado en tres niveles de análisis. Basándonos fuertemente en las ideas de Roger Dale (2010; 2012) y argumentamos que las investigaciones pueden constituirse en un análisis descriptivo, pueden desarrollarse en términos de generalización empírica, para la formulación de conceptos sofisticados o la generación de teorías. En los estadios de abstracción más elevados, el investigador de políticas aborda no solo eventos, sino que busca aprehender los mecanismos y las estructuras que son categorías amplias en el análisis de las políticas.

Por tratarse de una primera aproximación y un intento de desarrollar ideas iniciales sobre las cuestiones propuestas para este libro, las formulaciones presentadas en este capítulo tienen la única pretensión de contribuir al debate. Dado que asumimos que el debate y la elaboración de textos sobre cuestiones teórico-metodológicas son esenciales en tanto permiten avances cualitativos en el campo de las políticas educativas. En ese contexto, la discusión sobre el objeto o los objetos de la política educativa se constituye en una cuestión relevante que requiere se debatida en el campo en términos teórico-metodológicos.

Referencias

- Ball, S. J. (1994). *Education reform: a critical and post structural approach*. Buckingham: Open University Press.
- Ball, S. J. (2011). “Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educativa”. En: Ball, S. J. y Mainardes, J. (org.) *Políticas Educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez.
- Ball, S. J. (2012a). *Foucault, power, and education*. London, New York: Routledge.
- Ball, S. J. (2012b). *Global Education Inc.: new policy networks and the neoliberal imaginary*. London: Routledge.
- Ball, S. J. et. al. (2012). *How schools do policy: policy enactments in secondary schools*. London: Routledge.
- Barroso, J; Carvalho, L. M.; Fontoura, M. y Afonso, N (2007). “Educational policies as an object study and training in Educational Administration”, *Sísifo*, n. 4, pp. 5-19.
- Bernstein, B. (1999). “Vertical and horizontal discourse: an essay”. *British Journal of Education*, vol. 20, n. 2, pp. 157-173.
- Bowe, R.; Ball, S. J. y Gold, A. (1992). *Reforming education & changing schools: case studies in Policy Sociology*. London: Routledge.
- Brunner, J. J. y Sunkel, G. (1993). *Conocimiento, sociedad y política*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Cox, R. W. (1996). *Approaches to world order*. Cambridge: University Press.
- Dale, R. (2004). “Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “Cultura Educativa Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”?, *Educação & Sociedade*, vol. 25, n. 87, pp. 423-460.
- Dale, R. (2007). “Los efectos de la globalización en la política nacional: um análisis de los mecanismos”. En: Bonal, X.; Tarabini-Castellani, A. y Verger, A. (comp.) *Globalización y Educación: textos fundamentales*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Dale, R. (2010). “A Sociologia da Educação e o Estado após a globalização”, *Educação & Sociedade*, vol. 31, n. 113, pp. 1099-1120.

- Dale, R. (2012). Entrevista realizada el 10/12/2012, en la Universidade Estadual de Ponta Grossa, Paraná, Brasil.
- Dale, R. y Robertson, S. (2012). “Toward a critical grammar of education policy movements”. En: Steiner-Khamsi, G. y Waldow, F. (eds.) *World Yearbook of Education 2012: Policy borrowing and lending*. London, New York: Routledge.
- Emad, G. y Roth, W-M. (2009). “Policy as boundary object: a new way to look at Educational Policy design and implementation”, *Vocations and Learning*, n. 2, pp. 19-35.
- Fenwick, T. y Edwards, R. (2011). “Considering materiality in Educational Policy: messy objects and multiple reals”, *Educational Theory*, vol. 61, n. 6, pp. 709-726.
- Gewirtz, Sh. y Cribb, A. (2011). “O que fazer a respeito de valores na pesquisa social: o caso da reflexividade ética”. En: Ball, S. J. y Mainardes, J. (orgs.) *Políticas Educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez.
- Glaser, B. G. y Strauss, A. L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine.
- Herbert-Cheshire, L. (2003). “Translating policy: power and action in Australia’s County Towns”, *Sociologia Ruralis*, vol. 43, n. 4, pp. 454-473.
- Lendvai, N. y Stubbs, P. (2012). “Políticas como tradução: situando as políticas sociais transnacionais”, *Práxis Educativa*, vol. 7, n. 1, pp. 11-31.
- Mainardes, J. (2009). “Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas”, *Contrapontos*, vol. 9, n. 1, pp. 4-16.
- Mainardes, J. y Stremel, S. (2010). “A teoria de Basil Bernstein e algumas de suas contribuições para as pesquisas sobre políticas educacionais e curriculares”, *Teias*, vol. 11, n. 22, pp. 31-54.
- Mainardes, J.; Ferreira, M. Dos S. y Tello, C. (2011). “Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos”. En: Ball, S. J. y Mainardes, J. (orgs.) *Políticas Educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez.
- Martins, J. (1997). *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus.

- Masson, G. (2007). “Materialismo histórico e dialético: uma discussão sobre as categorias centrais”, *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, vol. 2, n. 2, pp. 105-114.
- Morais, A. M. (2004). “Basil Bernstein: Sociologia para a educação”. En: Teodoro, A. y Torres, C. A. (orgs.) *Educação crítica & utopia. Perspectivas para o século XXI*. São Paulo: Cortez.
- Nirenberg, O. et. al. (2006). *Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia*. Buenos Aires: Paidós.
- O’donnell, G. (1982). *El Estado Burocrático Autoritario*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Netto, J. (2003). “O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais”. En: Nogueira, F. M. G. y Rizzotto, M. L. F. (orgs.) *Estado e políticas sociais: Brasil-Paraná*. Cascavel: EDUNIOESTE.
- Pawson, R. y Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. London: Sage.
- Santos, B. de S. (2004). “Interview with Boaventura de Sousa Santos”, *Globalisation, societies and Education*. vol. 2, n. 2, pp. 147-169.
- Sayer, A. (2000). *Realism and Social Science*. London: Sage.
- Sayer, A. (1984). *Method in Social Science: a realist approach*. London: Hutchinson Publishing Group.
- Tello, C. (2012). “Las epistemologías de la política educativa: vigilancia e posicionamiento epistemológicos del investigador en política educativa”, *Práxis Educativa*, vol. 7, n. 1, pp. 53-68.
- Tello, C. (2013). “La producción de conocimiento en política educativa. Entre los nuevos modos de producción de conocimiento y el EEPE”, *Revista Diálogo Educativo*, vol. 13, n. 39, pp. 749-770.
- Teodoro, A. (2003). *Globalização e educação: políticas educacionais e novos modos de governação*. São Paulo: Cortez-Instituto Paulo Freire.
- Van Zanten, A. (2005). “Bourdieu as Education Policy Analyst and Expert”, *Journal of Education Policy*, vol. 20, n. 6, pp. 671-686.
- Zemelman, H. (1998). “Crítica, epistemología y educación”, *Revista de tecnología educativa*, vol. 13, n. 2, pp. 119-131.

Capítulo II

Los objetos de estudio de la política educativa: tres argumentaciones epistemológicas para su análisis

César Tello

Introducción

Este capítulo, de carácter teórico, se propone presentar algunas reflexiones conceptuales que se vienen desarrollando en el marco de lo que hemos denominado el Enfoque de las Epistemologías de la Política Educativa (EEPE) y que tiene por finalidad proponer un esquema de análisis sobre el campo de la investigación y producción de conocimiento en política educativa como campo teórico, contribuyendo a la reflexión meta-analítica de los estudios en políticas educativas.

Nuestras premisas consisten en considerar, por un lado, que la política educativa como campo teórico se define a partir de la perspectiva y el posicionamiento epistemológico de quien la interprete o caracterice y, por otro lado que esa definición -con un determinado posicionamiento epistemológico- responde a una episteme de época. Con esto decimos, no existen caracterizaciones universales de la política educativa como campo teórico y de su objeto de estudio. Dado que el objeto de estudio de la política educativa se construye de un modo que no es neutral, así el propio desarrollo histórico del campo teórico va definiendo “nuevos” objetos de estudio o transformando el existente a modo de lo que Khun denominó como paradigma y del contexto en el que se define el objeto de estudio de la política educativa, en términos de Foucault, como una episteme de época.

En fin, estas cuestiones serán planteadas en el desarrollo de este capítulo, pero no a modo de apartados, sino como ejes horizontales que nos permitan la reflexión y así, de algún modo observar la complejidad epistémica para la caracterización del campo y su objeto de estudio.

El Enfoque de las Epistemologías de la Política Educativa

El EEPE¹ se constituye a partir de tres componentes: la perspectiva epistemológica, la posición epistemológica y el enfoque epistemológico². Empleamos la categoría “epistemologías” en plural dado que existen diversos posicionamientos y perspectivas epistemológicas para desarrollar y llevar a cabo una investigación en política educativa. Partiendo de esta premisa y de modo eslabonado podemos argüir que a diferentes epistemologías diversos objetos de estudio seleccionados para su análisis.

En este trabajo tomamos solo los dos primeros componentes del EPPE para desplegar nuestras ideas, entendiendo por perspectiva epistemológica para el caso de las investigaciones en política educativa la cosmovisión que el investigador asume para llevar adelante su indagación, nos referimos a la Teoría General en términos de Glaser y Strauss (1967). Ejemplo de perspectivas podrían ser el marxismo, neo-marxismo, estructuralismo, pos-estructuralismo, existencialismo, humanismo, positivismo y pluralismo, entre otras.

Por su parte el posicionamiento epistemológico se desprende desde la propia perspectiva epistemológica o debería desprenderse en una investigación coherente y consistente. El posicionamiento epistemológico, esto es la Teoría Sustantiva (Glaser y Strauss, 1967) que se vincula particularmente al campo de estudios, es decir a las corrientes teóricas propias del campo, considerando que las teorías sustantivas son aquéllas que guardan una relación directa con el contenido empírico y teórico de los datos de la investigación. Este es el eje y la nervadura del EEPE, dado que es aquí donde se pone en juego la presencia de la cosmovisión del investigador. Entendiendo la cosmovisión como “un conjunto de presuposiciones (o premisas) que sostenemos acerca de la constitución básica de nuestro mundo” (Sire, 2004, p. 17). Esto es, no solo modos de leer la realidad, sino los modos de construirla, en térmi-

1 En Tello y Mainardes (2015a) argumentamos por qué denominamos al enfoque y sus componentes como epistemológicos y porque no lo construimos en términos teóricos u ontológicos. Considerando la finalidad del EEPE como el estudio de la producción científica y la investigación en política educativa.

2 Para mayor desarrollo y profundización de estos conceptos puede veáse Tello (2012), Tello y Mainardes (2015a).

nos de reflexividad epistemológica. En este sentido el posicionamiento epistemológico se convierte en el posicionamiento político, ideológico y ético del investigador y reposa sobre la selección que éste realiza en cuanto a la perspectiva epistemológica con la que desarrollará su investigación. Podemos mencionar los posicionamientos neoinstitucionalistas, institucionalista, jurídico-legal, constructivismo político, de la complejidad, eclecticismo, posmoderno, posmodernista, hiperglobalista, escéptico, neoliberal, enfoque transformador, funcionalista, crítico, crítico radical, crítico-analítico, teóricos de la resistencia, crítico-reproductivista, humanista, economicista, etc.

Varios estudios revelan que no existe la “cabeza vacía” del investigador y se han empleado diversos modos metodológicos para nombrar esta cuestión, por ejemplo: “supuestos del investigador” o “anticipación de sentido” (Sirvent, 1999), entre otros. En fin, el posicionamiento y la perspectiva epistemológica no emergen de una “cabeza vacía” por el contrario poseen sustrato y sustento. La dificultad se observa cuando el investigador en políticas educativas no puede nombrar lo que le está aconteciendo como perspectiva o posicionamiento epistemológico e intenta construir su investigación desde la pseudoneutralidad, es en esa misma línea que algunas corrientes asumen el objeto de estudio de la política educativa como objeto fosilizado.

Espina Prieto (2007) sostiene que la observación del objeto no puede separarse del dispositivo que lo observa. Esto supone un objeto y un sujeto que lo conoce desde dentro. Es decir, desde esta perspectiva el objeto no es entendido como un ente neutral, recortado de su contexto, en el cual el investigador no está involucrado sino que se asume la implicancia mutua como punto de partida. En términos de Norbert Elías (1993) como “compromiso y distanciamiento” con el objeto de estudio, en tanto el compromiso debe ser entendido en términos de la sensibilidad social del investigador para comprender la realidad, en este sentido el investigador se involucra con el objeto, considerando que en la investigación en educación el objeto es otro: un sujeto. Mientras que simultáneamente esa afectación no debe impedirle la mirada analítica de la situación que está abordando. Desde esta perspectiva Núñez Sarmiento (2002) explica que el investigador en ciencias sociales debe cumplir cuatro requisitos: “1. Evitar el error de situarse, en tanto científicos sociales, “frente” a los “objetos” de

estudio. 2. Reconocer y analizar cuáles son sus ideologías, y cuál es la influencia que ellas ejercen sobre su práctica investigativa. 3. Identificar conscientemente las coacciones a las que están expuestos. 4. Evitar el error de cosificar y deshumanizar las figuras sociales, que forman parte de sus investigaciones” (p. 109). De este modo estamos dejando fuera la pretensión intelectualista de la epistemología de la modernidad que entiende la realidad como reflejada en un espejo. (Rorty, 1989)

Es por ello que el supuesto epistemológico de la reflexividad supone la interacción entre el sujeto que investiga con un posicionamiento y desde una perspectiva epistemológica y el objeto a investigar entendiendo a la subjetividad como constitutiva y constructora de realidad y de conocimiento, implicadas en un pliegue rizomático.

La Política Educativa como campo teórico

La primera aclaración conceptual la planteamos a los fines de distinguir los estudios sobre la política educativa (lo que denominamos campo teórico o epistemologías de la política educativa), y las políticas educativas (aquellas que hacen referencia específica a la gestión, toma de decisiones y acción política). Weber (1991, p. 83 [1918]) en “El político y el científico”, sostuvo con énfasis la clara diferenciación que distingue a “las tomas de posición política” (políticas educativas en plural) del “análisis científico de los fenómenos políticos” (política educativa en singular).

También es necesario analizar una definición que se ha empleado de un modo considerable (al menos en occidente) y tiene que ver con la influencia anglosajona del campo de las políticas públicas en general. Nos referimos aquí a las *politics* y a las *policy*, pero para los no anglo-parlantes son categorías que como afirma Cox (2006, p. 3): “no se puede recuperar el sentido del segundo término si no es especificando políticas sectoriales”. Por tanto intentar definir la política educativa desde estas categorías genera confusión en las regiones que deben realizar la traducción (es el caso de los países hispano-parlantes de Latinoamérica, tampoco existe un modo de traducir esas categorías al portugués, francés, alemán o italiano).

Esta cuestión no es menor para nosotros que intentamos analizar y estudiar el campo teórico de la política educativa, dado que, tal como

señala Dror (1982, p. 33) “la falta de una diferencia entre *politics* y *policy* en un gran número de idiomas, crea un gran problema en el desarrollo del análisis de políticas en muchos países. Al mismo tiempo, la falta de esta diferencia señala *realidades y percepciones descuidadas en el análisis de políticas [...]*” (El énfasis es mío).

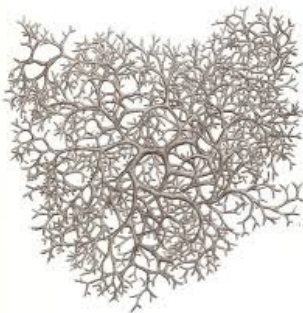
Siguiendo los postulados de Nohlen (2003) las tres dimensiones de las políticas que, debido a limitaciones idiomáticas, ni en portugués ni en castellano podemos diferenciar conceptualmente bien: *polity*, *politics* y *policy* (en inglés), o sea la forma, el proceso y el contenido de la política. En este sentido el autor plantea un ejemplo refiriéndose a la cuestión de la democracia y explica que, para que el investigador conozca la categoría de democracia se deben atravesar tres momentos: como forma (*polity*) como proceso (*politics*), y las condiciones internas de las democracias como resultado (*policy*). Aquí debemos comprender inicialmente que ninguna de las tres designa el campo teórico y epistemológico de la política educativa. A diferencia de lo que podría suceder en otro campo si hacemos referencia, por ejemplo a las “ciencias políticas”, en su propia categorización de ciencias pareciera encontrarse el trasfondo teórico y epistemológico. Así podemos afirmar que en términos de la academia americana nos estaríamos refiriendo a la *science policy of education*, más allá de que la consideremos una ciencia o no, cualquier otra traducción que se quiera realizar del campo de la política educativa (en singular), es desde mi punto de vista: erróneo. Sea *politics of education*, *policy*, etc.

En definitiva debemos considerar, para comprender el campo teórico, algunos enlaces históricos de la política educativa con las ciencias políticas. Particularmente teniendo en cuenta aquello que en EE. UU. se denominó como el “enfoque del análisis de las políticas públicas” que surge en los años de la posguerra con la obra editada por Lerner y Lasswell en 1951 con el título de *The policy sciences: recent developments in scope and method*. En fin, estamos planteando que a los fines teóricos-analíticos el uso de *politics* y *policies* tal como se emplea en EE. UU. y Gran Bretaña y en algunos países como Francia y Alemania (aunque la categoría es confusa en estos países por su traducción) puede traer serias dificultades si no se explican y debaten estas cuestiones. Y que las epistemologías de la política educativa se aproximan a lo que se entiende como “el enfoque del análisis de las políticas públicas” (véase

Bentancur en este volumen) en su perspectiva analítica más que en su definición normativa. Esto es muy importante ya que podemos definir, analizar y observar el campo teórico de la política educativa, en términos de Boneti, desde una perspectiva cultural etnocéntrica (véase Boneti en este volumen) y ese análisis se verá obstaculizado en términos epistemológicos por una cuestión de lenguaje y traducción de la escuela anglosajona.

A los efectos de las ideas que desarrollamos en este capítulo definimos la política educativa (en singular) como campo teórico y las políticas educativas (en plural) como la realidad socio-política a ser analizada, indagada, investigada. Es decir las políticas educativas son el objeto de estudio de la política educativa. En este sentido es importante tomar la advertencia de Vitar (2006, p. 26) cuando afirma que: “No debemos confundir los procesos políticos y sociales con las herramientas para pensarlos” (en términos de políticas educativas véase Mainardes, 2009).

Habiendo planteado estas aclaraciones nominales podríamos pensar en la posibilidad de definir la política educativa ingresando en el camino demarcacionista de la epistemología clásica para entenderla como ciencia, disciplina, pseudociencia, etc. Por el contrario, como investigadores en política educativa nos preocupa y ocupa definir algunos rasgos del campo teórico de la política educativa sin intentar establecer la “teoría de la política educativa” ya que no haríamos otra cosa más que un acto de reduccionismo epistemológico entrando en el falso camino del cientificismo; por el contrario, asumimos en el sentido de Wallerstein (1997), una postura a favor de la ciencia y el conocimiento y en contra del cientificismo.



Perspectiva rizomática del campo teórico de la política educativa

Debemos considerar que de algún modo las regulaciones internas del campo de la política educativa se estructuran en base a su relación con otros campos de estudio, y allí es donde nos encontraremos con las epistemologías de la política educativa —utilizando un término que pareciera contradictorio— en su estado puro, digo “que pareciera contradictorio” porque su “estado puro” como cam-

po tiene que ver con la complejidad de campos con los que se vincula. De este modo, consideramos el campo teórico de la política educativa como un espacio reticular, en tanto se define un campo de conocimiento desde la epistemología contemporánea como la posibilidad de nuevas construcciones conceptuales que permiten la interacción múltiple y recíproca entre distintos campos de conocimiento. En términos de Gianella “El retículo tiene una estructura doblemente compleja, ya que en la red se admiten integrantes que a su vez son redes” (2006, p. 79). De este modo, se podría pensar en la perspectiva del rizoma deleuziano para definir el campo de la política educativa, en tanto la fluidez de cualquier parte del rizoma puede empalmarse con otra.

Los objetos de estudio de la política educativa y la episteme de época

Las categorías de posicionamiento y perspectiva epistemológica que nos auxilian, para caracterizar el objeto de estudio de la política educativa, debemos tomarlos en oposición a los planteos epistemológicos demarcacionistas. Así asumimos la conceptualización de episteme de época de Foucault en términos Castro cuando explica:

Foucault, no busca exponer cómo la historia de una determinada disciplina resulta inteligible a partir de la tradición de sentido que la anima desde sus actos fundadores, sino, al contrario, en mostrar cómo sus condiciones de surgimiento o, para utilizar su vocabulario, su emergencia responde, más bien, a condiciones históricas de posibilidad que, por un lado, son comunes a todos o a varios saberes de una época y, por otro, que cambian de una época a otra. Con la noción de episteme, el saber no es analizado desde la perspectiva de su forma racional o de su objetividad, sino desde el punto de vista de la homogeneidad discontinua que rige la formación de diferentes discursos pertenecientes a una misma época (2006, p.4).

En esta línea de análisis caracterizamos el objeto de estudio de la política educativa por su episteme de época; de este modo el objeto de

estudio de la política educativa no es más que una construcción compleja del contexto histórico que se constituye como una homogeneidad discontinua de diferentes discursos pertenecientes a una misma época.

Entendiendo las transformaciones del campo en las diversas regiones del mundo: desde la sociología política en Gran Bretaña, el enfoque de las políticas pública en EE. UU., los estudios de política y administración de la educación de corriente francesa más tradicional, o los últimos desarrollos conceptuales en la perspectiva del sociopsicoanálisis en la investigación en política educativa, o también en la corriente francesa lo que se ha denominado la sociología de la acción pública o análisis cognitivo, que, de algún modo comienzan a desplazar los estudios tradicionales centrados en el Estado. También pueden verse el análisis de perspectivas pluralistas que hemos analizado en otro estudio (Tello y Mainardes, 2012; Tello y Mainardes, 2015b) como las producciones de Cochran (1993); Muller (1990, 2000); Muller y Surel (2002); Bronfenbrenner (1973; 1979 y 1993); Rossetti-Ferreira, Ramon, y Silva (2002).

Y así debemos considerar el impacto de estas corrientes sobre el campo. En una breve historización podemos decir, a modo de Notas Históricas sobre el campo teórico de la política educativa que en el año 1948 se marca el hito fundacional en la ciencia política: a pedido de la UNESCO, se reúnen en París expertos y estudiosos con la finalidad de tratar de redefinir y acotar su objeto de estudio. Las deliberaciones concluyen con la confección de la célebre “Lista Tipo”³, elaborada bajo una fuerte influencia del pensamiento anglosajón. Si bien ella constituye tan sólo una mera enumeración pragmática de temas, sigue siendo, a pesar de los sesenta años de su elaboración un eje de referencia para la elaboración de marcos teóricos y la confección de currículas universitarias en relación a las ciencias políticas y si se observa la Lista

3 Los distintos temas propuestos quedan agrupados en cuatro secciones:

^I. Teoría política: a) Teoría política. b) Historia de las ideas políticas.

^{II}. Instituciones políticas: a) Constitución. b) Gobierno central. c) Gobierno regional y local. d) Administración pública. e) Funciones económicas y sociales del gobierno. f) Instituciones políticas comparadas.

^{III}. Partidos, grupos y opinión pública: a) Partido político. b) Grupos y asociaciones. c) Participación del ciudadano en el Gobierno y la Administración. d) Opinión pública.

^{IV}. Relaciones internacionales: a) Política internacional. b) Organización y administración internacional. (UNESCO 1948).

Tipo se podrá comprobar su presencia en el desarrollo curricular en las universidades de Latinoamérica en los espacios de formación en política educativa.

Es a partir de esta década [1950] que se comienzan a desarrollar en distintas universidades latinoamericanas las ciencias políticas como campo de estudio con “pretensión científica”, y casi exclusivamente desde el enfoque jurídico-institucionalista (Barrientos del Monte, 2009).

Esto se produce considerando que finalizada la Segunda Guerra Mundial, se desarrollaron políticas de bienestar que se centraron en cuestiones tales como la salud y la educación. De este modo se puede observar que comienza a emerger un nuevo modo de concebir las políticas públicas en Latinoamérica y con el despliegue de las políticas de bienestar, los organismos de gobierno apelaron a los investigadores en ciencias sociales en busca de soluciones a los problemas que suponía la planificación de las actividades estatales, incluyendo las relacionadas con el crecimiento y reforma de los sistemas educativos.

En este marco cuando comenzaba a desarrollarse la ciencia política como campo de estudio, mayor era el volumen y la variedad de los temas a estudiar. Lo cual se convirtió en una dificultad en ese momento -lo que es común en los campos emergentes del conocimiento- debido al esfuerzo que suponía el establecer una lógica coherente en el aumento de cantidad de temáticas que el campo debía estudiar, pero ese esfuerzo de apertura del campo (Bourdieu, 2000) daría lugar de algún modo a la política educativa, como un espacio incipiente que se desprendería, desde la perspectiva histórico-institucional, de ese momento como *subdisciplina* de la ciencia política, al menos para la UNESCO (UNESCO, 1948).

Dotada de las características principales de las ciencias políticas, surgiría en la década de 1950 la política educativa como campo teórico, con una visión fuertemente centrada en la legislación y en algunos casos en la educación comparada. Esta última no poseía el desarrollo epistemológico actual sino que, básicamente consistía en establecer ejes de comparación legislativos de diversos países y de la estructura del sistema educativo, entre otros temas de comparación lineal y casi descontextualizada. Pero sin duda respondía a la matriz analítica de las ciencias políticas en Latinoamérica con un enfoque jurídico-institucionalista, y

con la fuerte influencia de la UNESCO en las carreras de ciencias de la educación y pedagogía.

Es en este período que se comienzan a observar en Argentina, Brasil, Chile, México y Colombia, entre otros países de la región, algunos procesos de “institucionalización” de la política educativa como campo y que se despliega a través de la creación de cátedras o disciplinas de política/s educativa/s en las universidades. Teniendo en cuenta que no nos referimos al inicio de las reflexiones políticas sobre la educación -dado que estas podrían ubicarse en Aristóteles o Platón-, sino al proceso de “institucionalización” en términos de Gómez Campo y Tenti Fanfani (1989) cuando explican que los procesos por los cuales ciertas prácticas se recortan como específicas, sea con la creación de una cátedra, una carrera, un centro de estudios o un departamento en el ámbito universitario dan muestra del proceso histórico y la presencia real de un espacio institucional que permite la circulación y producción del conocimiento.

La política educativa como campo teórico y su objeto de estudio: entre lo político y la decisión política

El éxodo no es nostalgia, pero considerar al Estado-nación como un refugio sí es nostálgico. El éxodo no es un retroceder, sino un salir de la tierra del faraón; la tierra del faraón fue hasta hace una o dos generaciones el Estado-nación, hoy la tierra del faraón es el Estado mundial y los Estados nacionales son como caparzones vacíos, como cajas vacías y, por eso, sobre ellos se hace una carga emotiva que, naturalmente, es muy peligrosa, porque corre el riesgo de transformarse antes o después en xenofobia o, de todas maneras, en una actitud rabiosa y subalterna al mismo tiempo: rabia y subalternidad juntas, base de los distintos fascismos posmodernos (Virno, 2006, p. 34).

El objeto de estudio de la política educativa es, como dijimos, las políticas educativas en tanto la propia realidad socio-educativa, en sus múltiples dimensiones; debemos considerar que los diversos enfoques

epistémicos generan en sí, un objeto en permanente construcción (Galindo Cáceres, 1999). Esto es, los ángulos de análisis de la realidad socio-educativa le permiten al campo teórico de la política educativa la construcción desde diversos ejes que confluirán en su objeto, por ejemplo el Estado, la jurisprudencia, la micropolítica, el discurso político, los debates políticos, la gobernabilidad educativa, el derecho a la educación, entre otros.

Burch (2009), oponiéndose a la definición clásica del objeto de estudio de la política educativa como acción de un Estado, explica que cada vez se hace más difícil sostener el modelo tradicional del objeto de estudio de la política educativa dado que el campo está cada vez más *congestionado*: nuevas relaciones y nuevas formas de relación están siendo establecidas en la política y en relación con ella. Y afirma que “los límites entre Estado, economía y sociedad civil son cada vez más imprecisos” explicando que existe una multiplicidad de voces que intervienen en los diálogos en torno a la política y nuevos conductos por los que se incorpora el discurso al debate de ideas sobre el tema.

Como afirma Ball (2011, p. 11) “Hoy en día, la política educativa y social dentro del gobierno se piensa, se hace y recibe influencias en muchos sitios diferentes, y *la comunidad que constituye la política educativa es cada vez más diversa e inestable*” (el subrayado es mío), lo cual implica un pasaje del desarrollo de “relaciones que suponen reciprocidad e interdependencia en contraposición a la jerarquía e independencia” (Peterson, 2003, p. 1, citado en Ball, 2011). Con esto decimos, que claramente existen modelos analíticos de las políticas educativas centradas en el Estado, pero que también existen otros y no, por eso, menos importantes.

De todos modos, como explicamos más adelante, el Estado no puede ser el único centro de análisis en política educativa en términos de investigación, sino un componente más de mediación⁴ y la realidad cada vez *más diversa e inestable*. Es decir, de algún modo, y a partir de la episteme de época, proponemos que se promueva una relativización del rol del Estado en términos de investigación en política educativa. O

4 Otra de las cuestiones que se deben tener en cuenta son las mediaciones para investigar en políticas educativas. Las mediaciones para abordar lo político pueden ser la escuela, las leyes, el Estado, etc. Con esto conjeturo: el objeto de estudio de la política educativa es lo político en términos educativos y no las mediaciones.

al menos si el investigador empleará un modelo analítico centrado en el Estado debería asumir que otros componentes no serán investigados.

Teniendo en cuenta esta consideración podemos cuestionar de algún modo la caracterización que comúnmente se hace sobre el objeto de estudio de la política educativa como la acción de un Estado en relación al ámbito educativo. Y, nos preguntamos: ¿Qué sucede cuando la categoría “acción del Estado” es muy difusa? ¿Qué sucede cuando el objeto de estudio de la política educativa:

- se constituye como el modo de comprender los intereses de clases en relación al capital en perspectiva epistemológica neo-marxista o,
- cuando el Estado se convierte en un Estado supranacional, con un posicionamiento epistemológico hiperglobalista o,
- cuando se intenta analizar la circulación del poder en la escuela, en una perspectiva epistemológica pos-estructuralista y posicionamiento epistemológico crítico.

Whitty y Edwards (1994, p. 15) plantean que es necesario darse una definición de política educativa, asumiendo de algún modo el planteo de Jennings (1977) al reseñar que lo político⁵ (véanse las reflexiones de Del Percio y Palumbo, en este volumen) es producto de una decisión: “la suma de innumerables decisiones”.

Ahora bien, claramente los autores intentan dar una definición operativa de políticas educativas (en plural) y es allí donde reside una posible aproximación a la definición del objeto de estudio. Siguiendo nuestra argumentación: a) el campo teórico de la política educativa estudia b) las políticas educativas c) que poseen existencia por lo político d) y el eje de lo político es la toma de decisiones.

Y, a partir de allí se pueden observar decisiones en diversos niveles de un sistema educativo, en el sentido de Ball (1994) como ciclo de políticas o en términos de coaliciones (Sabatier, 1988). Así, intentamos no reducir la caracterización teórica del objeto de estudio de la política educativa y asumimos como aproximación conceptual que se ocupa del estudio de las decisiones políticas en el ámbito educativo.

5 Lo político no son las leyes, el Estado, el gobierno ni la escuela. Allí se pueden analizar en términos de investigación teórica: las políticas. Pero sin lo político se desvanecen las políticas.

Por todo esto argumentamos que se pueden distinguir múltiples objetos de estudio, por ejemplo: políticas curriculares, políticas docentes, políticas de financiamiento etc., que se observan a través del ejercicio del poder del gobierno estatal, de actores sindicales, docentes, técnicos, etc, entre y al interior de los niveles micro, meso y macro del sistema educativo o en su interrelación entre ellos. También y a modo de paréntesis narrativo consideramos que puede ser un modo de organización del campo⁶.

Debemos considerar que el enfoque racional del Estado moderno asumió para sí el ejercicio y la decisión política como en una línea de “arriba hacia abajo”. Pero hay tomas de decisiones que van más allá de las acciones de un gobierno.

Aquí tenemos un dilema: necesitamos definir el objeto de estudio de la política educativa a los efectos de organización del campo o podríamos señalar que no es posible definirlo, a no ser que la intención sea operativa y estratégica como lo han planteado Whitty y Edwards y así establecer que la política educativa tendrá como objeto de estudio solo las decisiones que se toman desde los gobiernos estatales.

Así Deubel (2008, p. 80) explica que existe cierta centralidad en los estudios en políticas públicas, desde un posicionamiento epistemológico específico como el *public choice*, que “se centra en analizar los arreglos institucionales, en particular el diseño de las instituciones estatales y las normas legales y constitucionales”. En otro punto epistémico para el abordaje se encuentra la posición de las *advocacy coalitions*, modelo analítico generado por Paul Sabatier que inició la búsqueda de una síntesis

6 Se podría sostener que cualquier estudio o investigación es política, dado que “lo político” está presente en el quehacer humano. Sin embargo a los efectos de la organización del campo se hace necesario establecer al menos, en términos de episteme de época, que existen ciertos límites, claro está: nunca fijos sino porosos y que de algún modo y a partir de la confluencia con otros campos teóricos establecen un espacio de intersección denominado política educativa, y como un modo, claramente artificial de acordar sobre cómo organizamos ese campo y que nos resulta imprescindible tener que nombrar consideramos que se puede organizar en estudios sobre a) políticas docentes, b) políticas de financiamiento educativo c) políticas de desarrollo curricular d) políticas de gobierno del sistema educativo e) políticas de reforma educativa f) políticas de evaluación educativa g) Políticas universitarias h) Estudios de micropolítica educativa (etnográficas) i) Política y legislación del sistema educativo j) Política educativa comparada, entre otros. Entendiendo que esto no es más que una construcción arbitraria y organizada por quienes constituimos el campo.

de los confluencias de los dispositivos propuestos por los enfoques *top down* y *bottom up* en el estudio de la implementación de políticas, integrando el papel de los actores.

Flores Crespo y Mendoza (2012) sostienen, desde una episteme de época, que el referencial teórico de Sabatier puede ser poco conocido en Latinoamérica dado el carácter autoritario y lineal de las acciones de los estados en la región. Y, sin embargo señalan los autores, es un esquema analítico potente para el estudio de las políticas educativas donde existen múltiples actores en los diversos niveles en la toma de decisiones; y aquí es necesario regresar a la categoría de episteme de época para preguntarnos, no será el propio estilo de gobierno estatal en nuestra región que conlleva a los investigadores a centrarse en el.

Por otro lado Bowe et. al., (1992) advierten sobre la dificultad de comprender y analizar las políticas educativas de un modo verticalista, mientras que Raab (1994) da un paso más y afirma que el Estado solo debe comprenderse como un componente más de la compleja trama de las políticas educativas. En este sentido, y retomando el planteo de Sabatier, Deubel afirma que:

La unidad de análisis no puede limitarse a la estructura gubernamental, sino a un “subsistema de política”. Este subsistema, como parte del sistema político, está compuesto por una variedad de actores, públicos y privados, que están activamente implicados o interesados en un problema de política o en una controversia (2008, p. 82).



Así es que definimos la compleja movilidad de las políticas públicas en educación en términos de *swarming*. El *swarm* es un enjambre de abejas y, el *swarming* son las abejas en movimiento en búsqueda de un sitio donde construir el panal. Son las abejas en movimiento, pero juntas, casi sin poder identificar la tradicional jerarquía que éstas tienen,

dado que, según afirman los especialistas en apicultura, la búsqueda del sitio para la construcción del panal no está circunscripta a la decisión de la abeja reina.

En este sentido las políticas educativas como acción política poseen múltiples actores, vinculaciones, decisiones, luchas de poder, acciones, impacto, implementación, etc. La pregunta clave aquí y, tomando la imagen del *swarming* es ¿se pueden definir las políticas educativas? Mi argumento es que la pregunta es falaz. Sin dudas que las políticas educativas se pueden caracterizar, se pueden teorizar de modo analítico pero no definir. Y cuando encuentro textos que hacen referencia a la acción del Estado como objeto de estudio de la política educativa me permito posicionarme en cierto estado de sospecha.

Ahora bien, lo que si considero que se puede hacer con mayores posibilidades es un recorte epistemológico a los fines de construir un objeto de estudio en una investigación, claramente artificial y desde un posicionamiento epistemológico. Esto significa que construir un objeto de estudio para investigar en política educativa implica reconocer el recorte que se hace del *swarming*, y simultáneamente no desconocer los principales rasgos del *swarming* como conjunto y, por último que ese objeto ya no estará más en movimiento. Desde allí y teniendo en cuenta estos componentes creo que si es posible una caracterización.

También se debe tener en cuenta que los modelos analíticos para el análisis de políticas educativas no deberían ser determinantes. Por ejemplo, ¿dónde comienzan las políticas educativas? o ¿dónde culminan?, sin dudas que intentar responder esta pregunta es asumir una posición y una perspectiva epistemológica. Por ejemplo desde una mirada de *top down* o *bottom up*, esto implica reconocer el comienzo y el final en un análisis vertical, casi positivista.

Y así pensamos las políticas educativas como movimiento horizontal, en un continuo de decisiones. Que se van transformando a cada paso, de forma progresiva, desde las autoridades de un gobierno estatal hasta un maestro en donde la toma de decisiones, despliega transformaciones y más transformaciones en el desarrollo des-ordenado de la acción política. Dónde unas implican y transforman a las otras de un modo rizomático, donde existen múltiples ángulos de ingreso para la investigación.

Así, intentamos comprender la realidad de las políticas educativas como *swarming*, como un trayecto intertextual. Stephen Ball ha definido las políticas educativas como texto y como discursos, al referirse a las políticas educativas como texto explica el autor (Ball, 1994) que es el producto del trayecto sinuoso e imprevisto, que se genera en las distintas arenas políticas de cada contexto, mediante luchas, compromisos, interpretaciones y reinterpretaciones de la autoridad pública que luego serán decodificadas por los actores que aportarán diversos sentidos, elaborando ajustes secundarios al propio contexto de modo complejo. Sin embargo en esta caracterización se conserva la mirada vertical y de fases del trayecto político (*policy cycles*) con actores principales y secundarios.

En la propuesta de la política educativa como intertextualidad, como *swarming*, los textos están en constante transformación en la acción política. Es aquí donde en general se produce la confusión de la trayectoria política, esto es: entre quienes tienen mayor o menor poder en las acciones de gobierno. Con esto decimos, se producen luchas de poder, pero no necesariamente las ganan quienes tienen mayor poder. El proceso es mucho más complejo dado que las implicancias recíprocas entre los actores con distintos grados de poder transforma el poder del otro en una perspectiva intertextual y rizomática. Para Deleuze, un rizoma es un modelo descriptivo en el que la organización de los elementos no sigue líneas de subordinación jerárquica -con una base o raíz, dando origen a múltiples ramas, de acuerdo al conocido modelo del árbol de Porfirio-, sino que cualquier elemento puede afectar o incidir en cualquier otro. En un modelo arbóreo o jerárquico tradicional de organización -como las taxonomías- lo que se afirma de los elementos de mayor nivel es necesariamente verdadero de los elementos subordinados, pero no a la inversa. En un modelo rizomático, cualquier predicado afirmado de un elemento puede incidir en la concepción de otros elementos de la estructura, sin importar su posición recíproca. El rizoma carece, por lo tanto, de centro.

En fin, la idea que queremos plantear sobre las políticas educativas en términos de acciones políticas es que conforman una intertextualidad rizomática a modo de *swarming*.

Notas finales

Este es uno de los principales aportes que consideramos que puede realizar este trabajo: contribuir al fortalecimiento epistemológico del campo teórico, sin tener como horizonte la distinción entre ciencia, disciplina o subdisciplina. Y asumiendo en términos de Tenti Fanfani (2007) que en el campo de lo social, toda clasificación y división disciplinar es, en buena parte, una construcción arbitraria y no supone necesariamente un origen ligado a la “naturaleza de las cosas” (p. 224)

Así asumimos que el fortalecimiento epistemológico del campo teórico de la política educativa se constituye en la medida que asume su multidisciplinariedad y complejidad interdisciplinaria en el desarrollo para la investigación en política educativa, que se manifiesta en su multidimensionalidad de posicionamientos y perspectivas epistemológicas desde un modelo rizomático.

En fin, a partir de esta caracterización consideramos que se pueden desprender múltiples objetos de estudio de la política educativa como campo teórico.

Referencias

- Ball, S (2011). “Política social y educativa, empresa social, hibridación y nuevas comunidades discursivas”, *Propuesta Educativa*, vol. 2, n. 36, pp. 25 a 34.
- Ball, S. (1989). *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Temas de Educación. Buenos Aires: Paidós.
- Ball, S. J. (1994). *Education reform: A critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press.
- Barrientos Del Monte, F. (2009). “La ciencia política en América Latina. Apuntes para una historia (estructural e intelectual) de la disciplina en la región”, Seminario de Investigación del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca. Instituto Italiano di Scienze Umane, Florencia, Italia.
- Bourdieu, P. (2000). *Los usos sociales de la ciencia*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Bowe, R. et. al. (1992). *Reforming education y changing schools: case studies in Policy Sociology*. London: Routledge.

- Bronfenbrenner, U. (1977). “Toward an experimental ecology of human development”, *American Psychologist*, n. 32, pp. 513-531.
- Bronfenbrenner, U. (1979). *The Ecology of human development*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bronfenbrenner, U. (1993). “The Ecology of cognitive development: research models and fugitive findings”. En: Worzniak, R. H. y Fisher, K. (eds.) *Scientific environments*. New Jersey: Lawrence Erlbaum.
- Burch, P. (2009). *Hidden Markets: The new education privatization*. Abingdon: Routledge.
- Castro, E. (2006). “Michel Foucault: sujeto e historia”, *Tópicos*, n. 14, pp. 171-183.
- Cochran, M. (1993). *The International handbook of child care policies and programs*. Westport. London: Greenwood Press.
- Cox, C. (2006). “Construcción política de reformas curriculares: el caso de Chile en los noventa”, *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*, vol. 10, n. 1, pp. 1-24.
- Deubel, A. N. (2008). “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?”, *Estudios Políticos*, n. 33, pp. 67-91.
- Dror, Y. (1982). *Public Policy Making Reexamined*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Elías, N. (1993). *Compromiso y distanciamiento*. Buenos Aires: Prometeo.
- Espina Prieto, M. (2007). “Complejidad, transdisciplina y metodología de la investigación social”, *Revista Utopía y Praxis Latinoamericana*, vol.12, n. 38, pp. 29-43.
- Flores Crespo, P. y Mendoza, D. C. (2012). *Implementación de políticas educativas. Los concursos de oposición para obtener una plaza de trabajo en el marco de la alianza por la calidad de la educación*. México: Universidad Ibero Americana.
- Galindo Cáceres, J. (1999). “Del objeto construido al objeto percibido”, *Estudios sobre las culturas contemporáneas, Época*, vol. 5, n. 9, pp. 9 -24.

- Gianella, A. (2006). “Las disciplinas científicas y sus relaciones”, *Anales de la educación común*, tercer siglo, año II, n. 3, pp. 74-83.
- Glaser, B. y Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. New York: Aldine publishing.
- Gómez Campo, V. y Tenti Fanfani, E. (1989). *Universidad y profesiones. Crisis y alternativas*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Jennings, R.E. (1977) *Education and politics: Policy-making in local education authorities*. London: B. T. Batsford Limited.
- Lerner, D y Lasswell, H. (1951). *The policy sciences: recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainardes, J. (2009). “Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas”, *Contrapontos*, vol. 9, n. 1, pp. 4-16.
- Muller, P. (1990). *Les politiques publiques*. Paris: PUF.
- Muller, P. (2000). “L’analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l’action publique”, *Revue Française de Science Politique*, vol. 2, n. 50, pp. 189-208.
- Muller, P. y Surel, Y. (2002). *A análise das políticas públicas*. Trad. Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas: EDUCAT.
- Núñez Sarmiento, M. (2001). “Compromiso y distanciamiento: el sociólogo en su entorno social”, *Revista de Sociología*, n. 65, pp. 109-119.
- Raab, C. (1994). “Theorising the governance of education”, *British Journal of Educational Studies*, vol. 42, n.1, pp. 6-22.
- Rorty, R. (1989). *La filosofía y el espejo de la naturaleza*. Madrid: Cátedra.
- Rossetti-Ferreira, M. C.; Ramon, F. y Silva, A. P. S. (2002). “Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento”, *Cadernos de Pesquisa*, n. 115, pp. 65-100.
- Sabatier, P. A. (1988). “An Advocacy coalition framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein”, *Policy Sciences*, n. 21, pp. 129-168.
- Sire, J. (2004). *The Universe Next Door: A Basic Worldview Catalogue*. Downers Grove, I.L.: InterVarsity Press.

- Sirvent, M. T. (1999). “Problemática actual de la investigación educativa”, *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, vol. 8 n. 14, pp. 64-75.
- Tello, C. (2012). “Las epistemologías de la política educativa: vigencia y posicionamiento epistemológico del investigar en política educativa”, *Práxis Educativa*, vol. 7, n. 1, pp. 53- 68.
- Tello, C. y Mainardes, J. (2012). “La posición epistemológica de los investigadores en Política Educativa: debates teóricos en torno a las perspectivas neo-marxista, pluralista y posestructuralista”, *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 20, n. 9. Disponible en <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/988>.
- Tello, C. y Mainardes, J. (2015a). “Revisitando el enfoque de las epistemologías de la política educativa”, *Práxis Educativa*, vol. 10, n. 1, pp. 153-178.
- Tello, C. y Mainardes, J. (2015b). “Pluralismos e investigación en Política Educativa. Una perspectiva epistemológica”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. XX, n. 64, pp. 763-788.
- Tenti Fanfani, E. (2007). *La escuela y la cuestión social*. Buenos Aires: Siglo XXI
- Virno, P. (2006). *Ambivalencia de la Multitud*. Buenos Aires: Ed. Tinta Limón.
- Vitar, A. (2006). *Políticas de educación. Razones de una pasión*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Wallerstein, I. (1999). *Impensar las ciencias sociales*. México: Siglo XXI.
- Weber, M. (1991 [1918]). *El Político y el científico*. Madrid: Alianza editorial.
- Whitty, G., y Edwards, T. (1994). “Researching Thatcherite education policy”. En: Walford, G. (ed.) *Researching the powerful in education: Social Research today*. London: UCL Press Limited.
- Zemelman, H. (1998). “Crítica, epistemología y educación”, *Revista de tecnología educativa*, vol. 13, n. 2, pp. 119-131.

Capítulo III

Fundamentos epistemológicos de las políticas educativas: de la razón moderna al discurso de inclusión social

Lindomar Wessler Boneti

Introducción

Este texto analiza los fundamentos epistemológicos de las políticas públicas educativas, adoptando la perspectiva metodológica de asociar políticas públicas a la teoría del Estado. De este modo, se supera el enfoque de vincularlas a las acciones de gobierno, centralizado en los análisis, evaluaciones de los resultados y del gerenciamiento de los recursos públicos. Entonces se parte del supuesto, de que el estudio de las políticas públicas implica la comprensión de la existencia de una complejidad teórica, metodológica, política e ideológica (véase Tello en este volumen).

Así se analizan las implicaciones teóricas, metodológicas y políticas del proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas educativas en una dimensión temporal e histórica. Argumentando que presentan históricamente dos fases: 1. las políticas públicas educativas teniendo como fundamento epistemológico la Razón Moderna (cuando la técnica era una referencia de la verdad y del saber, presentando como agentes definidores, básicamente, al medio productivo y al Estado); 2. desde una mirada contemporánea, cuando se destituye el absolutismo de la verdad técnica como parámetro, situando del lado del Estado y del medio productivo a nuevos agentes definidores de políticas públicas. Por eso es necesario traer al debate la cuestión de las nuevas luchas sociales, que buscan rescatar al sujeto, las identidades, las diferencias y las desigualdades sociales.

Finalmente, se analiza la contradicción presente en la manera de pensar la escuela. Por un lado, con la expresión de lo social que ingresa

y la obliga a recibir las diferencias en términos de condiciones sociales, físicas, étnicas y culturales. Mientras, por otro lado, continúa “enyesada” en los fundamentos epistemológicos de la Razón Moderna.

En este análisis se entiende que cada momento histórico produce determinadas ideologías, en el contexto de la interrelación entre la producción económica, cultural e intereses de los grupos dominantes, a partir de los cuales las verdades relativas se tornan absolutas. Por ende, estas verdades absolutas producen, referencian acciones institucionales y, en particular, generan la elaboración y la operatividad de las políticas públicas en educación. Así, se torna simplista el pensamiento positivo de entender al Estado como una institución regida por la ley al servicio de todos los segmentos sociales.

Por lo tanto, nuestro análisis intenta superar la idea que asocia la formulación de las políticas públicas únicamente a la determinación jurídica, fundamentada en la ley, como si el Estado fuese una institución neutra.

En este caso, las políticas públicas serían definidas teniendo como parámetro únicamente el bien común y este bien común sería entendido como de interés para todos los segmentos sociales. Como así también se torna simplista entender al Estado como simple institución de la dominación al servicio de la clase dominante, como defiende la tradición marxista. Esta forma de comprender la realidad niega la posibilidad del surgimiento de una dinámica conflictual, que incluye una correlación de fuerzas entre intereses de diferentes segmentos sociales o clases. Esta posición también es reduccionista, dado que no considera el poder de la fuerza política que tienen los otros segmentos sociales no pertenecientes a la clase dominante (véase Tello en este volumen). Esta posición desconoce también que la clase dominante se fracciona, y así permite quebrar la tradicional perspectiva existente entre el Estado y la clase económicamente dominante. Esto no significa asumir que esta no tenga favoritismo en términos de elaboración e implementación de las políticas públicas, pero no se puede decir que esta predilección o favoritismo se constituya en la única fuerza.

Asumiendo los argumentos de Poulantzas (1990), se considera en este texto, que no es posible construir un análisis de la complejidad que involucre la elaboración y la operatividad de las políticas públicas, sin tener en cuenta la existencia de la relación intrínseca entre el Estado y

las clases sociales, en particular, entre el Estado y la clase dominante. En el actual contexto y en el ámbito de la nueva configuración social, económica y política y debido a las relaciones económicas globalizadas se introducen elementos en la estructura social, que ofuscan los límites y los intereses de las clases en el nuevo espacio económico.

Normalmente tales intereses son camuflados por las preocupaciones específicas (expresadas por los grupos económicos, las grandes corporaciones del sector productivo o por diferentes grupos sociales) y las propias problemáticas sociales (reformas agrarias, jubilación, hambre, vivienda urbana, violencia, la cuestión femenina, la cuestión gay, etc.) cuyas manifestaciones pueden representar intereses de clases. Sin embargo no es necesariamente explicitado en la dinámica de la lucha.

Razón Moderna y los fundamentos epistemológicos clásicos de las políticas públicas de la educación

La palabra *génesis* no significa solo origen, aunque este es el sentido en que suele comprendérsela, pero posee una connotación que va más allá del origen, la raíz. Aquí, se trata de analizar el proceso que da origen al origen de los principios y de las determinaciones inherentes a la elaboración e implementación de las políticas públicas educativas. Es decir, presuponer que existen enfoques referenciales que fundamentan el ejercicio de la elaboración y operatividad de las políticas públicas, como es el caso de las concepciones epistemológicas, de los amarres ideológicos, de las cuestiones culturales, etc. Esto es, toda política pública es originada desde una idea y esta surge de un principio, de una presuposición o de una voluntad. Por lo tanto la palabra principio no carga consigo solo el significado literal del término, sino algo más, el contexto de los factores determinantes que dan origen a una idea de política pública, por ejemplo: la relación de intereses, las inserciones ideológicas, las concepciones científicas, las correlaciones de fuerzas sociales, etc.

Por lo tanto, es necesario distinguir el Ser de las políticas públicas del ideal de Ser. No se trata aquí de hacer una apología a cierto ideal de ser de las políticas públicas, sino retratar simplemente su Ser. Considerando el momento histórico que se vive, con grandes destellos aún del racionalismo iluminista, podemos esbozar que algunos princi-

pios que ofrecen las políticas públicas de educación en América Latina poseen un sentido racionalista, en sintonía con los fundamentos epistemológicos de la modernidad.

Los siglos XV, XVI y XVII fueron testigos de la expresión de un movimiento de construcción de la base de la ciencia y del Estado moderno; lo que se constituyó en fundamento clásico epistemológico de las políticas públicas. Este movimiento, presenta la construcción de la “razón” como meta y se centra en torno a dos enfoques principales: el método científico y la organización (el Estado). La “Razón” designaba la búsqueda de una sociedad nueva en comparación a la sociedad medieval, la búsqueda de una sociedad racional con base en la científicidad y la búsqueda de la superación del teologismo como método de explicación de la realidad y de la organización social. Así, Bacon (1561) y Descartes (1596) contribuirían con la construcción de las bases epistemológicas de lo que convencionalmente se llamó la ciencia moderna, haciendo foco prioritariamente en el método científico. Más “Razón”, como sinónimo de científicidad y de verdad, estaba presente también en la búsqueda de la superación del Estado medieval. Hobbes (1588), Locke (1632) y Rousseau (1712), con perspectivas diferentes en relación al “Contrato Social” sedimentaron las bases epistemológicas de la organización, el Estado, en la modernidad.

Este movimiento incluía las bases epistemológicas de la ciencia moderna y del Estado moderno, constituyéndose en una característica presente la noción de verdad y científicidad; así mismo en la elaboración y operatividad de las políticas públicas en la modernidad y de la universalidad de los parámetros de científicidad y de verdad. A partir de los principios de ciencia, de verdad y de organización social, se crean parámetros para pensar y llevar a cabo un “modelo civilizatorio” teniendo como base la razón científica. En ellos se encuentra el origen de la concepción etnocéntrica, siendo el primer componente que se constituye como parámetro para medir el grado de racionalidad de una organización social.

Hoy, existe una tendencia de algunos pueblos, sobretodo los considerados desarrollados, que adoptaron la segunda perspectiva a partir de la cual las sociedades centralizan la verdad en términos de costumbres culturales, desarrollo social y económico. Estas sociedades tienen dificultad para comprender como verdad, las diferencias en términos

culturales y de organización política, si no son las suyas. Siguiendo la concepción etnocéntrica, existe, por lo tanto, una verdad única y universal, entendida como el centro, y desde allí instituyen atributos de lo cierto o lo errado.

El etnocentrismo tiene el origen justamente de la razón científica, de modo que comprende que la ciencia es única y universal, que la verdad científica guarda requisitos universales que la distingue como ciencia. Es desde este modo de pensar que nacen las adjetivaciones de centro y periferia, como valor de verdad, que el centro conserva más y mejor tecnología, más riqueza, y más verdad. Así, surge la tendencia de arrojar modelos sociales, culturales y de desarrollo social. Este presupuesto de la universalidad de la verdad y de la existencia de un “modelo civilizatorio”, está presente en la elaboración e implementación de políticas públicas educativas y en el quehacer de la escuela.

Otros elementos, provenientes de las ciencias de la naturaleza, también se constituyen como bases epistemológicas de las políticas públicas en la modernidad. Con el avance de la ciencia del dominio de la naturaleza, a partir del método experimental, la física parece ser el primer componente a integrarse en el proceso de formación de las ciencias humanas. La economía política fue constituida en Inglaterra en el desarrollo de la Revolución Industrial y del encanto de Newton, cuando se tenía una influencia considerable de la epistemología positivista. A partir de entonces, grandes teóricos de las ciencias del desarrollo económico, como Smith, Walras, Pareto y Saint-Simon deseaban ser el Newton de la mecánica social, de producción y de consumo de riquezas (Grinevald, 1975).

La construcción de las ideas de las ciencias humanas a partir de las ciencias de la naturaleza hizo que estas, las ciencias humanas, fuesen asumiendo componentes típicos de las ciencias naturales. El primer componente que viene de la física y que aparece claramente en los fundamentos de las políticas públicas educativas de hoy, es la idea que asocia el progreso de la humanidad a la fuerza y la energía. En síntesis, el pensamiento de Newton cruzó las fronteras del mundo natural para instalarse en lo social. Así, los teóricos precursores de la llamada “ciencia del desarrollo humano”, como fue Saint-Simon, Comte, etc. asociaron el “progreso humano” a la idea de movimiento, de fuerza y de la energía.

Este presupuesto teórico influye como sinónimo de superación del “atraso” y la construcción de la evolución sobre la noción del proceso de escolarización. Esta interpretación originó la segunda idea: acerca de que el desarrollo social está condicionado al desarrollo industrial destacando así la importancia del saber técnico, como también la minimización de la singularidad en lo referente al saber y al Ser. Con la industrialización, la fuerza que impulsa el movimiento no nace del mismo cuerpo sino de una fuerza externa. Así, existe un centro donde las ideas científicas se encuentran y de allí surgen e imponen un estándar homogéneo de saber y de pensar, desde el cual se deben adaptar las singularidades. Esta es la razón, por la cual el modelo clásico de políticas públicas educativas se caracteriza como anti-diferencialista, imponiéndolo a la cotidianidad escolar en la actualidad.

En el marco de este proceso de construcción de las ciencias, del dominio de la naturaleza, especialmente en el siglo XVIII, la idea de movimiento no se asumía en tanto lo real: como esencialmente contradictorio, es decir desde un pensamiento dialéctico. En su opuesto, se desplegaba desde la perspectiva de la evolución, originado especialmente desde la física y de la biología, y se estipulaba como “normalidad” o comportamiento individual y social asociado al movimiento lineal y progresivo. Del mismo modo Condorcet (1794), en el siglo XVIII, en su Esbozo de un Cuadro Histórico de Evolución del Espíritu Humano, una de las principales obra teóricas de referencia empleada por Comte, donde además de sugerir el método de las ciencias naturales, como el caso de la matemática, en el estudio de los problemas sociales, elabora los principios de evolución humana como leyes naturales y evolutivas.

Otro componente importante constante en la noción clásica de políticas públicas educativas, originada del movimiento histórico de construcción epistemológica de la ciencia moderna, es la idea de la técnica. Hasta el siglo XVIII la apelación a la construcción de una sociedad racional, con base en la Razón, de la ciencia y de la organización del Estado, tenía como finalidad la búsqueda del cambio, refiriéndose al modelo medieval de ciencia y de la organización social.

En el siglo XIX, la perspectiva de cambio a través de la construcción de la ciencia moderna y de la organización del Estado moderno asociada a la Razón es transformada. Con la consolidación del modo

de producción capitalista y de la burguesía como clase dominante, la apelación a la Razón es alterada, de la búsqueda del cambio hacia la búsqueda del orden. Como bien subraya Ansart (1970) el francés Saint-Simon propuso que la búsqueda del cambio histórico en la construcción de la Razón estaría concluida y que la nueva búsqueda tendría como eje el orden basado en la Razón y que esta sería representada por: Ciencia-Técnica-Industria. En otras palabras, la racionalidad estaría representada por la sociedad industrial, cuya base sería la técnica.

Con tales fundamentos epistemológicos originados de la unificación entre la industria moderna y el Estado moderno, las políticas públicas educativas, en el formato clásico, tendrán componentes muy típicos de la razón moderna. En primer lugar, las políticas públicas siempre se presentan imbuidas de una racionalidad. Aún, en la actualidad se emplea la tradición iluminista de asociar una decisión política a una verdad comprobada científicamente y este es el caso del proceso de la elaboración de una política pública. Es decir que una decisión política debe ser tomada sobre datos comprobadamente científicos o técnicos de la realidad, en la cual se va a intervenir con una política pública (véase Del Percio y Palumbo en este volumen). Siendo los datos técnicos determinantes para la toma de decisiones, por encima de la voluntad y el deseo de las personas o un grupo social involucrado

En segundo lugar, ante el carácter etnocéntrico y de influencia de la termodinámica es preciso considerar la idea de universalidad y la infalibilidad de la ciencia, como fundamentos de las políticas públicas educativas. El carácter de científicidad presupone universalidad, es decir, el pensamiento científico no se transforma de acuerdo al contexto histórico y la realidad local. De la misma forma, no existe alteración de la concepción de infalibilidad de la ciencia dependiendo del contexto histórico y de la realidad local. En este sentido por su asociación con la ciencia, la técnica es pensada como carente de error y por ende se puede explicar su presencia en las políticas públicas educativas. Es decir, todo lo que es científico, no se cuestiona; sin embargo, esta concepción acarrea implicaciones en la elaboración y la implementación de las políticas públicas.

Uno de estos aspectos, por ejemplo, es el caso de la adopción de los modelos de escuela que se desarrollan en otros lados y se aplican de forma descontextualizada, y llevan a cometer grandes equivocaciones.

Otra cuestión presente en los presupuestos de políticas públicas educativas es el asignado a la industrialización. En tanto representante de la técnica, originada de la ciencia, se constituye en sinónimo de desarrollo social y de verdad, lo cual puede también constituirse como un equívoco.

Por lo tanto se concluye que en la esencia de la Razón Moderna las políticas públicas educativas, se presentan con dos agentes definidores, el medio productivo y el propio Estado, inter-ligados por el argumento de verdad y científicidad a través de la técnica (Medio Productivo-Técnica-Estado). Esta última se presenta como esencia de la epistemología moderna, como la representación de la verdad, de la justicia y de la redención humana, constituyéndose en fundamento epistemológico de las políticas públicas educativas.

La crisis de la Razón Moderna, las políticas públicas educativas y la insurgencia de los procesos y nuevos agentes sociales

La Razón Moderna teniendo como base la técnica comienza a ser cuestionada justamente con el advenimiento de los problemas sociales típicos de la contemporaneidad. Entre ellos las dos guerras mundiales, la destrucción en masa causada por la técnica, la crisis ambiental, las identidades suprimidas por el presupuesto de homogeneidad devenido del procedimiento técnico. Todos los cuales dejaron a un lado las singularidades.

La crisis de la Razón Moderna se expresa a través de una dinámica social, la cual extrapola el ámbito institucional de los movimientos sociales transnacionales y debates académicos, hacia el mundo del Ser y de la búsqueda por la construcción de las identidades individuales y colectivas.

En el ámbito académico es importante recordar las reflexiones que se dan en los inicios del Siglo XX conocidos como Teoría Crítica de la Escuela de Frankfurt. Intelectuales como Horkheimer, Adorno, Marcuse y Habermas, etc., se constituyeron con notoriedad y cuestionaron el presupuesto asociado a la Razón y a la Técnica. Entre las muchas obras producidas por este grupo de intelectuales, es indispensable citar *Ciencia y Técnica como 'ideología'* de Habermas (1970).

Pero la dinámica social contemporánea se extrapola a los propios muros de la institucionalización académica, donde el debate en torno de la elaboración y la implementación de una política pública es realizada entre los “agentes de poder” (como plantea Lindblon, 1981), ya sea nacional o global. Constituyéndose en un proceso contradictorio entre disputas de intereses por la propia apropiación de recursos públicos y que se viabiliza, a través del proyecto del capitalismo global o la lucha por el reconocimiento de las singularidades, diferencias e identidades.

Lo novedoso en la actualidad es la presencia de los movimientos insurgentes que implica un nuevo carácter en la elaboración e implementación de las políticas educativas. El primer aspecto que fortalece la insurgencia de los nuevos movimientos sociales, son las especificidades que constituyen el carácter de las relaciones económicas y sociales globales. En cuanto la sociedad globalizada vive un momento de múltiples dinámicas sociales. Unas marcadas por fuertes tensiones entre vectores que contribuyen a homogeneizarla, y otras que al contrario, tienden a valorizar la diferenciación social, o sea, acentuar los diversos órdenes de la singularidad.

En este contexto, hoy los movimientos insurgentes se presentan como resultado de un proceso de mundialización con múltiples formas y dentro de una trama histórica compleja derivada tanto de lo inédito cuanto de lo insurgente. En este caso, no se manifiestan solamente de una forma institucionalizada, como un movimiento social organizado, sino también a través de voluntades, deseos y luchas por la reconstrucción de identidades sociales.

En este contexto, del final de la guerra fría, de la globalización de la economía y especialmente la aparición de movimientos insurgentes, se hace necesario pensar de otro modo al Estado y la Nación. Los tradicionales límites nacionales se ven fracturados por la invasión de la universalización de las relaciones sociales y económicas. Así, los dictámenes de una economía global se convierten en condicionantes de las políticas públicas nacionales. Como lo plantea Castells (1999), una economía global, es una economía con capacidad de funcionar como una unidad en tiempo real a escala planetaria.

Un importante agente definidor de políticas públicas educativas, con fuertes influencias de los fundamentos epistemológicos clásicos de acciones de Estado, es el proyecto del capitalismo globalizado.

Involucrando una correlación de fuerzas de nivel internacional, al mismo tiempo, que se define, discute, evalúa y valida por los países considerados industrializados, con la finalidad de garantizar la importancia de las metas de expansión de las relaciones económicas globales.

Dicho proyecto se materializa en las políticas públicas educativas de los estados nacionales, a través de las dos principales actuaciones que se presentan inter-ligadas: las relaciones económicas y las relaciones políticas. Normalmente, las primeras aparecen en la dinámica de correlación de fuerzas del mercado global imponiendo reglas y procedimientos que favorecerán a los países presentes en este mercado de mayor poder de negociación.

Con respecto a las segundas, estas se configuran en el nivel de organización estatal representadas mediante la esfera diplomática y amarrada a los determinantes económicos. En otras palabras, existe una orden comandada por un proyecto mundial de producción económica y organización política; que se presenta al mundo como un vector hegemónico, con el interés de homogeneizar las relaciones económicas, tecnologías de producción, hábitos culturales y demás habilidades.

Por lo tanto, el proyecto del capitalismo global se presenta como agente definidor de políticas públicas educativas, a partir del modelo clásico empleando el discurso racional y la capacidad técnica como parámetro en su elaboración. Presentándose al Estado y al medio productivo como agentes definidores preponderantes.

Los movimientos insurgentes se presentan como una especie de contra-hegemonía (de acuerdo a la denominación de Boaventura de Souza Santos, 2001, p. 45-63) no por una lucha directa y específica de clase, sino a partir de una problemática específica, que, en general tienden al rescate de la individualidad, de la diferencia y de la singularidad.

En general, se considera que los actuales movimientos insurgentes se presentan contra-hegemónicos, a diferencia de lo que acontecía en el pasado cuyos intereses eran atender las propias necesidades básicas: sobrevivir, conquistar la propiedad de la tierra, defender los intereses de clase. Hoy tienden a resaltar lo singular, lo diferente, contrariando una lógica hegemónica mundial, buscando alternativas nuevas de producción, de relaciones con la propiedad, de un nuevo orden en la relación entre producción de conocimiento y medio ambiente, de superación del convencionalismo de la relación afectiva y sexual, etc.

Entonces se concluye que al mismo tiempo, que el proyecto del capitalismo mundial se fortalece y se torna agresivo en sus estrategias de expansión de las ganancias económicas, con apertura de nuevos mercados de consumidores y de trabajo calificado (para quien la homogeneidad cultural y de habilidades técnicas es de extrema importancia), fortaleciendo la búsqueda de la singularidad, la valorización de la diferencia y la individualidad, la socialización de la producción y de la vida en comunidad como formas alternativas de sobrevivencia. Todas estas acciones, tanto de un lado cuanto del otro, directa o indirectamente, interfieren en las políticas públicas educativas y en el hacer educativo.

De esta forma, se puede entender a esta nueva configuración, que en un principio se presenta como parte de las relaciones económicas; además lleva en sí misma la producción de la cultura, los hábitos culturales y la simbología social, como determinante en el surgimiento de un nuevo perfil sobre la estructura social. En el cual se presentan otros agentes integrando la elaboración e implementación de las políticas públicas educativas. La participación de estos traza una nueva interpretación de la organización de clases, de las representaciones profesionales y sindicales, del papel del Estado, de las ONGs y de los movimientos sociales. Por eso aparecen nuevos modos de concebir y comprender las cuestiones sobre la elaboración, la gestión y la caracterización de las políticas públicas educativas. Si bien, estos otros agentes no cuentan con poder de negociación como los representantes de las elites económicas, tienen un peso considerable en la elaboración e implementación de las políticas públicas educativas.

Educación e inclusión social: significados y contradicciones.

Los nuevos procesos sociales ya comentados dieron origen a otro debate, el de la presencia en la escuela de las diferencias y desigualdades sociales, construyendo así una reconfiguración de las propias políticas públicas educativas, en la medida que estas anuncian acciones donde se asocia educación para la inclusión social. Mientras la institución escolar recibe en su espacio la diferencia en términos de condiciones sociales, físicas, étnicas y culturales, por otro lado aún este proceso presenta contradicciones.

La primera es respecto a la reconfiguración de la propia noción de ciudadanía, este vocablo es invocado en diferentes situaciones: está

presente en los espacios públicos, en las conversaciones informales, en los programas y proyectos gubernamentales, por eso es difícil encontrar un único significado que vincule todas las situaciones donde este término es empleado. En la actualidad la noción de ciudadanía extrapola su significado original con el advenimiento del Estado moderno, cuando esa condición estaba ligada a los derechos y obligaciones de los individuos frente a la organización social, el Estado. Hoy aparecen otros componentes como condición de ciudadanía, tal como es el caso de la participación y del pleno acceso a los bienes y saberes socialmente construidos; indicando que en el mundo social se amplió la noción avanzando en el incremento de los derechos.

Pero no es así tanto en el ámbito del Estado como en la organización productiva. El ideario neoliberal combina las premisas de libertades individuales con la disminución de las funciones del Estado, separándose al individuo como elemento social bajo la protección del Estado, acentuando en las capacidades y responsabilidades individuales la construcción del acceso a los bienes y saberes socialmente construidos. En este caso la implementación del derecho y del acceso pasa a ser responsabilidad del individuo.

En América Latina, el Estado tiende a ser frágil por su estrecha vinculación con la clase económicamente dominante, por ende el ejercicio de la ciudadanía ya no está bajo patrocinio del Estado, sino en las relaciones económicas y sociales. Entonces, ser ciudadano no significa tener más derechos frente al Estado; sino que se presenta como un discurso asociado a la capacidad individual.

En este contexto, las políticas públicas, actúan como instrumento de preparación de las individualidades en relación a las habilidades y condiciones requeridas por el mundo de la producción; así como los requisitos necesarios para la participación de los individuos en la producción y en el consumo. Es con esta noción de ciudadanía que la escuela recibe las desigualdades y diferencias sociales. De un lado, el discurso se orienta hacia la inclusión social, pero, por otro lado, las reglas escolares privilegian los individuos que se presentan “capaces” de mostrar evolución y se encuadran en el proceso de homogeneización del espacio escolar.

Si bien, la inclusión carga un significado de construcción de la identidad social, también la forma como se presenta minimiza la idea de

promoción de acceso (a los bienes y saberes socialmente construidos) y fortalece la concesión o subvención, llevando a las personas al campo de la pasividad y quitándoles el carácter de sujeto. Para comprender esta trampa contenida en el concepto de inclusión social es preciso comenzar analizando la palabra opuesta, la exclusión social.

Siguiendo a Castel (2006), la noción de exclusión social aparece cuando en el contexto social se tornó imposible la formalización del vínculo con la producción de parte de la mayoría de la población, como cuando existían grupos sociales homogéneos, tal es el caso de las clases sociales. Así, este término se originó cuando en el sistema económico se quiebra esta homogeneidad e impone un proceso de individualización. En este caso y continuando con el autor, los “excluidos”, no constituyen un grupo homogéneo, sino colecciones de individuos separados de su pertenencia colectiva, abandonados a sí mismos; y que acumulan la mayor parte de las desventajas sociales: pobreza, falta de trabajo, sociabilidad restringida, condiciones precarias de vivienda, gran exposición a todos los riesgos de existencia entre otras.

En la actualidad, la academia francesa sigue esta interpretación sobre la exclusión social, en especial en las obras de Castel (2006 y 1995) y Paugman (1996). Pero no es esta la noción en el debate sobre la educación inclusiva, al contrario, se basa en un fundamento teórico tradicional y conservador. La primera noción de exclusión social se empleaba desde una mirada positivista de la realidad social, privilegiando la perspectiva dual y estática de las relaciones sociales. Así, serían excluidas las personas que estuviesen “fuera” de lo social, como los leprosos, los marginales, los incapacitados mentales, etc., según lo expresó Lenoir, en el libro *L'Exclus* (1974).

En definitiva y siguiendo la conceptualización original ya considerada, no se puede decir que la inclusión se constituya de una noción o de un concepto. La inclusión guarda consigo el significado original de la exclusión, y se trata de un discurso, una positividad en relación a una problemática social, el de la exclusión.

Conclusión

En conclusión, el fundamento epistemológico clásico de las políticas públicas educativas se originó en torno de la Razón Moderna, siendo la técnica un parámetro de referencia de verdad y de saber para definir el medio productivo y el Estado. Hoy se destituyó el absolutismo de la verdad técnica como fundamento, en su lugar, nuevos agentes definen las políticas públicas educativas proponiendo al debate nuevas luchas sociales. Tal es el caso del rescate de los sujetos y de las identidades.

A partir de la organización política y económica de las últimas décadas, es posible entender como las políticas públicas educativas son la acción que nace en el contexto social. En lugar de pensarla como aquella que pasa por la esfera estatal o en una decisión de intervención pública en la realidad; y que interviene, para hacer inversiones o una mera reglamentación administrativa.

Entonces se debe entender por políticas públicas educativas el resultado de la dinámica del juego de fuerzas, que se establecen en el ámbito de las relaciones de poder constituidas por los grupos económicos, políticos, clases sociales y demás organizaciones de la sociedad civil. Las cuales determinan un conjunto de decisiones atribuidas a la institución estatal, que provocan el direccionamiento (y/o re direccionamiento) de los rumbos de acciones de intervención administrativa del Estado en la realidad social y/o de inversiones.

En ese caso, se puede decir que el Estado se presenta apenas como un agente tomador de decisiones de la sociedad civil, que emerge del ámbito de la correlación de fuerza trabada entre los diversos segmentos sociales. Ganando fuerza, en la actualidad, los agentes y acciones insurgentes de reconstrucción de la identidad social, superando así los fundamentos epistemológicos de la Razón Técnica, en la búsqueda de la reconstrucción de las identidades sociales. Estas lógicas suceden aún en un contexto de nítidas contradicciones.

Referencias

- Ansart, P. (1970). *Sociologie de Saint-Simon*. Paris: Presses Universitaires de France.

- Boaventura de Souza, S. (2001) “La globalisation contre-hégémonique et la réinvention de l’émancipation sociale”. En: Mercure, D. (org.) *Une Société-Monde? Les dynamiques sociales de la mondialisation*. Québec: Les Presses de l’Université Laval.
- Boneti, L.W. (2010). *Políticas Públicas por Dentro*, 3. ed. Ijuí: Editora da Unijuí.
- Castel, R. (1995). “De l’indigence à l’exclusion, la désaffiliation: précarité du travail et vulnérabilité relationnelle”. En: Castel, R. *Face à l’exclusion - le modèle français*. Paris: Éditions Esprit.
- Castel, R. (2006). “Classes Sociais, Desigualdades Sociais, Exclusão Social”. En: Balsa, C.; Boneti, L. y Soulet, M. H. (org.) *Conceitos e Dimensões da pobreza e da exclusão social*. Ijuí: Editora Unijuí.
- Castells, M. (1999). *O Poder da Identidade*. (Coleção A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura, V. 2). São Paulo: Editora Paz e Terra.
- Condorcet, J.A.N. (1794). Esquisse d’*tableau historique des progrès de l’esprit humain*. En: www.classiques.uqac.ca/esquisse_tableau_progres.
- Grinevald, J. (1975). “Science et développement: esquisse d’une approche socio-épistémologique”, *La Pluralité des mondes*. Genève et Paris: P.U.F.
- Habermas, J. (2001). *Técnica e Ciência como « Ideologia »*. Lisboa: Edições 70.
- Lenoir, R. (1974). *L’Exclus*. Paris: Le Seuil.
- Lindblom, C. (1981). *Processo de Decisão Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Paugam, S. (1996). *L’exclusion – l’État des Savoirs*. Paris: l’Édition la Découverte.
- Poulantzas, N. (1990). *O Estado, O Poder, O Socialismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal.
- Tello, C. (2013). “La producción de conocimiento en política educativa. Entre los nuevos modos de producción de conocimiento y el EEPE”, *Revista Diálogo Educativo*, vol. 13, n. 39, pp. 749-770.
- Zemelman, H. (1998). “Crítica, epistemología y educación”, *Revista de tecnología educativa*, vol. 13, n. 2, pp. 119-131.

Capítulo IV

Una contribución desde la ciencia política al estudio de las políticas educativas: el rol de las instituciones, las ideas y los actores

Nicolás Bentancur

Introducción

¿Cómo puede explicarse, más allá de la anécdota, la orientación y direccionalidad de la toma de decisiones en las políticas educativas? ¿A qué responde que se escojan ciertas alternativas, se desechen otras y que la mayor parte ni siquiera se considere? ¿Por qué razones, en un mismo momento histórico, países que comparten un conjunto de características sociales y políticas, y enfrentan problemas similares en sus sistemas educativos, suelen diferir en las políticas educativas que formulan para intentar solucionarlos?

Estos interrogantes, frecuentemente planteados en las investigaciones sobre políticas educativas, nos sitúan en la intersección de las esferas de “la” política (de intereses) y “las” políticas (productos de la acción gubernamental). Para ensayar algunas respuestas es necesario, en primer lugar, reparar en que -desde la perspectiva de la ciencia política- las políticas educativas es una especie perteneciente al género de las políticas públicas. Si bien las políticas educativas ostentan elementos distintivos, tal como se ha señalado en la literatura especializada¹,

1 Según Pedró y Puig (1999), las peculiaridades de las políticas educativas guardan relación con el habitual desfase entre orientaciones y objetivos del sistema escolar y demandas sociales, el requerimiento de un período de experimentación y prueba antes de introducir reformas y también luego para ser evaluadas, la necesidad de negociaciones con actores políticos y sociales, su aplicación progresiva y gradual previo a su generalización y el diferimiento en el tiempo de sus resultados e impactos, la definición más bien cualitativa de sus objetivos, una relación no lineal entre recursos asignados y resultados obtenidos, y su estrecha ligazón con otras políticas sectoriales (desarrollo, empleo, políticas sociales).

en términos generales comparten todos los rasgos atribuidos a las políticas públicas (véase Tello en este volumen). Por ende, para rastrear explicaciones sobre la direccionalidad de las decisiones gubernamentales en la arena educativa podemos orientarnos en el punto de partida por ciertas teorizaciones de las políticas públicas, que cuentan con una larga trayectoria.

Posteriormente, y tras definir sucintamente el campo de aplicación del marco conceptual propuesto, presentaremos una a una las principales variables explicativas del direccionamiento de las políticas, incorporando referencias particulares que den cuenta de ciertas especificidades de las políticas educativas. Finalmente, en el Anexo de este trabajo incorporamos un cuadro en donde se esquematiza nuestra propuesta para la comparación de políticas.

Las políticas públicas: concepto y variables explicativas

Siguiendo a Aguilar Villanueva (1992), pueden identificarse los siguientes caracteres en una política pública:

- a) comportamiento intencional, acción (o inacción) con sentido;
- b) que involucra a varios actores (decisores y operadores);
- c) en un curso de acción o proceso;
- d) decidido por una autoridad formal – legal competente;
- e) de manera obligatoria para la sociedad;
- f) y con efectos en el sistema político y social (productos e impactos).

En términos generales, esta definición es consensuada en la disciplina. Pero algunos autores de la escuela europea, como Meny y Thoenig (1992) agregan el componente de la “orientación normativa”: las políticas públicas reflejan además cosmovisiones, marcos ideológicos y preferencias de los decisores, lo que les otorga dirección y sentido.

De más difícil dilucidación es la naturaleza del vínculo entre los valores, preferencias e intereses del conjunto amplio y diverso de actores que suele intervenir en la construcción de una política pública, y las decisiones que posteriormente adoptan las autoridades competentes; y

que constituyen el punto de partida de diversas formas de intervención política sobre un tramo de las relaciones sociales (promoviendo ciertas acciones, prohibiendo otras, generando incentivos y desincentivos para los individuos y colectivos, asignando recursos, etc.).

En una primera aproximación a esa cuestión, “las políticas” como manifestación del accionar de los gobiernos son producto de “la política”, esto es, del intercambio bajo las modalidades de cooperación o conflicto entre distintos actores relevantes de la escena pública². La correlación aparece como natural: quienes ostentan recursos de poder, de naturaleza institucional (gobernantes, dirigentes de los partidos políticos) o procedencia social (integrantes de cámaras empresariales, trabajadores sindicalizados, participantes de diversas organizaciones no gubernamentales, etc.) tienen un lugar protagónico en la vida pública y por ello es previsible que moldeen las políticas a desarrollar. En esta mirada, existe cierto determinismo en la orientación de las decisiones gubernamentales, que son un producto lineal de la arquitectura del poder en una sociedad y momento determinados (véase Mainardes en este volumen).

En otra versión, las políticas públicas como modalidad de actuación sobre los complejos procesos sociales exigen racionalidad y adecuación entre las medidas a implementarse y los problemas que se procuran resolver o anticipar. Ello demanda diagnósticos certeros, la ponderación de distintas alternativas de intervención y la elección de aquélla que se estime eficaz y eficiente para la consecución de los fines definidos. Como puede comprenderse, esta racionalidad de naturaleza técnica es distinta – y en ocasiones opuesta- a la anteriormente expuesta, de índole política. Es capaz de condicionar la decisión propiamente política, fijando límites estrechos de viabilidad y pertinencia dentro de los cuales los actores políticos –entendidos en sentido amplio- plantean sus opciones.

Si bien la contraposición entre ambos enfoques (cuya génesis puede rastrearse, inclusive, hasta los orígenes de la teoría política) no está saldada, resulta innegable que la política práctica en los estados democráticos, supone cierta correlación entre ambos componentes de

2 Ambos conceptos son recogidos, en la literatura anglosajona, por los términos *policies* y *politics*, respectivamente.

proporciones variables de acuerdo al país, la coyuntura y las distintas políticas sectoriales.

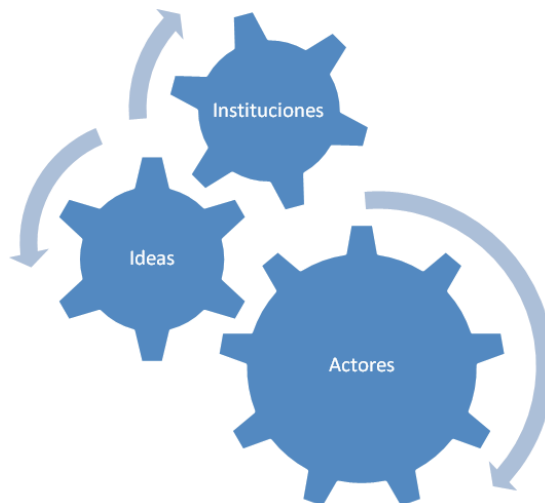
Aun así, para los enfoques más clásicamente “politicocéntricos” de las políticas públicas, el conocimiento es solo un recurso más de poder con el que cuentan los actores para el logro de sus objetivos; por ende, será siempre parcial y subordinado a sus estrategias políticas (Lindblom, 1992). Sin negar dicha funcionalidad los marcos programáticos y la ideas orientadoras de las políticas públicas pueden también independizarse relativamente de los objetivos de sus autores, cuando se plasman en piezas institucionales que, en virtud de ese carácter, adquieren una legitimidad que va más allá de la política de intereses (Camou 1997; Schmidt 2006; Kingdom, 1984).

“Ideas”, por un lado, y sujetos, grupos o actores, por otro, son entonces componentes insoslayables de cualquier indagación sobre la racionalidad de las políticas públicas, entre ellas, las educativas. Pero ambos se materializan y desenvuelven en contextos políticos específicos, que establecen las reglas del juego político: nos referimos a la institucionalidad de las políticas públicas, al marco normativo que regula la actuación de los actores y define el escenario donde los programas de políticas deben desarrollarse (véase Mainardes en este volumen).

En concordancia con lo referido, sostenemos que el tipo de diseño institucional, los diagnósticos y propuestas de transformaciones disponibles, y las identidades, perspectivas y recursos de poder de los actores relevantes en esta arena, son los tres factores principales que estructuran la dinámica política del sector educativo y contribuyen significativamente a explicar los *outputs* de las políticas educativas.

Figura 1

Componentes principales de las políticas públicas



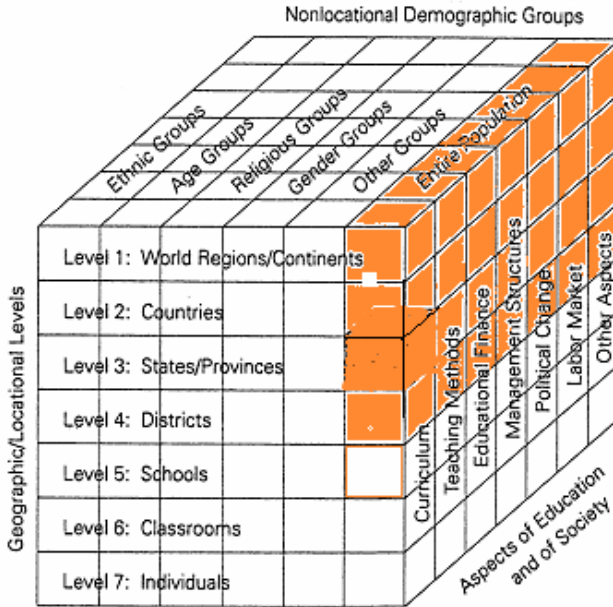
Fuente: elaboración propia

En consecuencia, y tras delimitar los objetos a los que puede aplicarse nuestra propuesta, dedicaremos los apartados siguientes a presentar y analizar la incidencia del marco normativo, de las ideas, discursos, del accionar de los protagonistas políticos, como factores explicativos de las políticas públicas en general y las notas específicas de su traducción a las políticas educativas.

Niveles y unidades de análisis

El marco conceptual en cuestión puede ser aplicado tanto a análisis de caso como a estudios comparados. Empleando el ya clásico cubo de Bray y Thomas (1995), nuestra perspectiva analítica es válida principalmente para indagaciones que enfoquen al conjunto de la población de regiones, países, estados/provincias o unidades sub-estadales (niveles geográficos 1 a 4), y referan a políticas gubernamentales sobre múltiples aspectos de la educación: currículum, financiamiento, gobierno, etc.

Figura 2
Niveles de análisis



Fuente: adaptación de Bray y Thomas (1995)

En consecuencia, quedan fuera de esta perspectiva las miradas específicas que incorporan otros clivajes sociales (religiosos, étnicos, etc.), y los niveles “micro” del sistema educativo (escuelas, aulas e individuos), esto no supone desconocer que además en estos recortes y niveles también inciden variables políticas, aunque con una racionalidad diferenciada.

Las variables institucionales de las políticas educativas

Como analizamos en otra ocasión (Bentancur, 2008a) la apelación a variables de naturaleza institucional para explicar la vida política fue retomado por la Ciencia Política a partir de la década de 1980, propugnando “traer nuevamente el Estado al centro” de los análisis (Weir

y Skocpol, 1993), luego de un largo alejamiento del foco de las indagaciones. El reclamo de una mayor atención a la incidencia de las instituciones en general, y en particular al Estado, originó un número creciente de aportes teóricos e investigaciones empíricas que suelen encuadrarse bajo el amplio arco teórico del neoinstitucionalismo.

Con matices, las distintas corrientes neoinstitucionalistas señalan su acuerdo en dos supuestos fundamentales: a) las instituciones influyen los productos políticos porque ellas conforman las identidades, poder y estrategias de los actores; b) a su vez, las instituciones son constituidas históricamente, lo que les otorga inercia y robustez y por ende, la capacidad de influenciar los desarrollos futuros (Putnam, 1993).

Adicionalmente, podría señalarse que también comparten, en mayor o menor medida, que el impacto efectivo de otros factores causales de las decisiones políticas -como el ejercicio del poder y la interacción política, y el rol de las ideas- depende de su articulación con dispositivos institucionales.

Ahora bien, ¿cuál es el resorte efectivo que explica el potencial estructurador de las instituciones? Existe un consenso bastante extendido entre los autores de esta escuela sobre la importancia de la conformación institucional originaria, y de sus legados históricos caracterizados por una dinámica inercial. Cuando un programa o una organización gubernamental toman determinada orientación, hay una suerte de inercia que hace que las decisiones políticas iniciales persistan, fenómeno para el cual Krasner (1984) acuñó el concepto de dependencia del rumbo (*path dependence*) que luego adquiriera gran predicamento. Como afirmaron luego Weir y Skocpol (1993), las políticas existentes influyen tanto en las demandas de los grupos y partidos contrincantes, que definen sus opciones en respuesta a las prácticas comunes, como en los administradores y políticos, al configurar sus nociones sobre los cursos de acción posibles con las capacidades administrativas existentes.

Pero dado la laxitud del concepto y la amplia gama de instituciones existentes, corresponde ahora explicitar cuáles son las instituciones que efectivamente importan a nuestros propósitos de elucidar las variables que influyen en las políticas públicas en general, y en las políticas educativas por añadidura. Probablemente los estudios con más predicamento sobre este punto son los de Weaver y Rockman (1993a; 1993b).

Estos autores centran sus desarrollos en el concepto clave de las “capacidades de gobierno”, que estarían asociadas al nivel de efectividad de un gobierno en sus interacciones con su entorno. Con el objetivo de relacionar causalmente instituciones y capacidades de gobierno Weaver y Rockman seleccionan y ordenan a las instituciones relevantes en tres niveles: en el primero, ubican al sistema de gobierno (presidencial o parlamentario); en el segundo al tipo de régimen y tipo de gobierno (variaciones dentro del sistema de gobierno, según sus operativas específicas); y en el tercero a la estructura del Estado y otras variables institucionales históricas y culturales, como los antecedentes de los programas, los resultados de opciones anteriores de políticas, las creencias dominantes entre los líderes y la cultura política de la sociedad.

Otros enfoques atienden a la jerarquía de las reglas institucionales, enfatizando su peso diferencial sobre los procesos de gobierno según su rango y competencia. Así se han distinguido al marco constitucional en un nivel superior; en un segundo nivel las reglas institucionales que regulan las organizaciones administrativas que forman el aparato estatal, esto es, las herramientas y recursos a disposición de los gobiernos; y en la base, los acuerdos político – administrativos, denominación con la que se hace referencia a las lógicas de acción específicas de las autoridades públicas competentes para la coordinación de sus actividades (Subirats et. al., 2008).

Naturalmente, instituciones tales como el sistema y tipo de gobierno y la estructura del Estado son de relevo obligatorio para elucidar las legalidades de la construcción de las políticas educativas. Pero junto a ellas, conviene también reparar en algunos énfasis y particularidades de origen institucional correspondientes al campo educativo, aunque sin pretensiones de exhaustividad.

En primer término, en nuestro objeto es especialmente importante el peso de la configuración original del sistema educativo que se estudie, tanto el momento histórico de su constitución, como los principales jalones posteriores que le dieron forma, y su nivel de maduración en un momento dado. El referido fenómeno de *path dependence* se intensifica, haciendo las transformaciones más difíciles en virtud de la resistencia de actores cuya posición depende de su articulación con una configuración institucional determinada, pero también por factores de tipo cultural que “naturalizan” los rasgos originarios del sistema en

muy diversas facetas: la forma de gobierno, el tratamiento a la enseñanza privada, la estructuración de la oferta en niveles y ramas, el peso relativo de las disciplinas, etc.

Para ilustrar este aserto puede referirse al financiamiento de la enseñanza privada en el Cono Sur en las reformas de los años 90, y a sus grados de ortodoxia con respecto a las tendencias privatistas imperantes en esa década. En Argentina el Estado financiaba buena parte de los costos de instituciones privadas ya desde el año 1947, por tanto la mera inercia de esta política en los 90 no generó oposición. En Chile, aún con antecedentes de subvenciones estatales al sector privado, la implementación de un extendido sistema de cuasi-vouchers sólo pudo realizarse en los años 80, como obra de una dictadura militar con obvias facultades para desconocer cualquier constricción institucional y generar nuevos puntos de partida. Y en Uruguay, de tradición fuertemente estatista y nítida separación público-privada en la prestación del servicio educativo, la posibilidad de financiamiento a colegios privados ni siquiera estuvo en la agenda. La incidencia de las distintas trayectorias institucionales es, pues, la mejor explicación disponible para los comportamientos disímiles de los gobiernos de la época, que sin embargo compartía la misma orientación política y prohicieron reformas educativas asimilables en otras dimensiones donde sus antecedentes históricos no eran divergentes.

En segundo lugar, un aspecto institucional que requiere atención en nuestro campo de estudio es la forma en que se distribuyen las competencias entre el centro y la periferia. La descentralización de base territorial es una de las tendencias más claras de reorganización de los sistemas educativos en las últimas décadas, especialmente (pero no solamente) en América Latina. El nuevo reparto de facultades y misiones entre estados nacionales y estados, provincias o municipios complejiza el análisis de las políticas educativas, por la multiplicación de reductos de autoridad, la aparición de problemas de coordinación y el surgimiento de nuevas políticas re-regulatorias, que procuran preservar cierta identidad del sistema e influencia en la organización de los actores sociales.

Desde el punto de vista de la investigación comparativa supone un desafío, ya desde el momento de identificar las unidades de análisis pertinentes. Esto es: ¿puede hablarse de “las políticas educativas de

España”, cuando la mayor parte de las competencias educativas están a cargo de unidades sub-nacionales? ¿En qué medida pueden compararse las políticas pro-equidad o de financiamiento de países federales como Brasil con las de otros países de estructura unitaria, o correspondería mejor seleccionar uno o algunos estados brasileños para proceder al cotejo?

En parte como derivación del proceso anterior, hay otra variable institucional que debe contemplarse en el estudio de las políticas educativas: las agencias especializadas en el control a distancia de sistemas educativos que se han hecho más extendidos y dispersos. Entre ellas, figuran creaciones organizativas de las últimas décadas dedicadas a tareas como la evaluación del sistema, la distribución del financiamiento o la promoción de políticas inclusivas de aplicación nacional. A título de ejemplo, no pueden comprenderse cabalmente las políticas de educación superior en México si se repara solamente en las sedes de autoridad clásicas y se obvia el complejo sistema de evaluación desarrollado especialmente desde los años ochenta.

A diferencia de otras políticas públicas, en nuestro reducto de interés se requiere apreciar no sólo la estructura decisoria en la cúspide del sistema institucional, sino también en la base: ¿cuáles son las competencias conferidas a los centros educativos? Particularmente, porque esta tendencia en curso se retroalimenta con otra consustancial a la educación, que es la particular condición del aula como instancia de resignificación de las políticas formales, en virtud de la lejanía con los decisores, la labilidad de las formas de contralor y el saber especializado que detentan los docentes en tanto sujetos encargados de la implementación.

Asimismo, es una peculiaridad institucional del sector educativo de relevancia para la investigación la existencia de Estatutos Docentes, o regulaciones de características similares (sistemas de incentivos económicos, evaluaciones, etc.), como traducción específica a esta arena sectorial de los ya referidos “acuerdos político-administrativos” que menciona Subirats. Se trata de instituciones en sí mismas, de capital importancia porque regulan la actividad de un sujeto protagónico del fenómeno educativo, generando estructuras de incentivos y desincentivos para su desempeño. Así, varios investigadores han sostenido que la existencia en Chile a partir de mediados de los años noventa de

un estatuto docente que protege la carrera funcional, y define pautas obligatorias y uniformes para todo el territorio nacional, ha actuado como contrapeso (o freno, para algunos) de las reformas estructurales comenzadas en la década anterior.

Por último, vale señalar que la configuración institucional no es sólo una variable explicativa de la orientación de las políticas educativas, sino que también suele constituirse en el objeto de algunas de las principales políticas sectoriales, y por ende, en objeto de investigación en sí misma. Es el caso de las leyes de educación, o de la creación de nuevas instituciones.

En el análisis de la dimensión institucional de las políticas educativas deberá atenderse, por tanto, a cuestiones como las siguientes:

a) ¿Cómo se categoriza el sistema de gobierno (presidencialista, parlamentarista), el tipo de régimen (sistema electoral y de partidos) y el tipo de gobierno del país que se analiza?

b) ¿Cuál es la estructura del Estado (unitario, federal)?

c) ¿Cuáles son los hitos más relevantes en la evolución histórica del Estado, y las pautas culturales dominantes relativas a sus fines, funciones y forma de organización?

d) ¿Cómo evolucionó históricamente la organización del sistema educativo?

e) ¿En la actualidad, cuáles son los organismos públicos con competencias en las políticas educativas, y cómo se distribuyen éstas entre ellos, funcional y territorialmente?

f) ¿Cuáles son las pautas bajo las cuales se organiza la prestación del servicio educativo?

g) ¿Qué regulaciones existen para el personal docente?

La función de las ideas en las políticas educativas

Como sostuvimos antes, el campo de las políticas educativas es también una esfera determinada por las visiones y concepciones, el conocimiento especializado, y los discursos, diagnósticos y propuestas disponibles en un lugar y momento determinados; que agrupamos aquí bajo el concepto aglutinador de ideas, sin perjuicio de dar cuenta de la variedad de los fenómenos englobados. La incidencia de las ideas sobre

las políticas es especialmente relevante cuando se anidan en espacios institucionales de alta legitimidad social o directamente conectados con la toma de decisiones, o en los casos en que son asumidas y promovidas por actores particularmente influyentes.

A diferencia del rol de las instituciones y del juego político que es reconocido ampliamente en la ciencia política, la función de las ideas es objeto de contenciosos. Así, Shepsle (1985) ha sostenido que las ideas no son importantes en sí mismas, sino que son solamente medios por los cuales los políticos explican o justifican sus propósitos a otros, prefiriendo por tanto hablar de la conveniencia más que de la fuerza de las ideas.

En contradicción con estas concepciones instrumentalistas acerca del rol que cumple el conocimiento, en las últimas décadas se ha venido desarrollando una escuela académica que enfatiza la relevancia del papel de las ideas en el proceso de las políticas públicas. Esta escuela se preocupa por conocer “las dinámicas institucionales de las ideas”, pero también reconoce la “dinámica ideacional de las instituciones” (Camou, 1997, p. 60), reparando más en el rol de las ideas en la política, que en las ideas políticas propiamente dichas. Se argumenta que el pensamiento político es una forma de actividad política y que todas las formas de actividad política son importantes, por cuanto la acción está compuesta de intención, comunicación (con otras personas) e impacto físico (sobre el mundo material) (Barker, 2000).

En una de sus vertientes, esta perspectiva se retroalimenta con el ya consolidado regreso del análisis institucional de la política, al concebir a las ideas como constitutivas de las instituciones, incluso cuando han sido conformadas por éstas. Para la corriente que Schmidt (2006) denomina “institucionalismo discursivo”, las ideas y la interacción de los discursos son variables centrales para explicar tanto el cambio como la continuidad en las políticas públicas. Por cierto, el discurso es admitido por los autores que la integran como un recurso empleado por los actores para producir y legitimar sus ideas. Pero además es una condición necesaria para desarrollar acción colectiva dentro del Estado, diseminando ciertas asunciones compartidas al punto de cuestionar paradigmas asentados y prohijar el surgimiento de otros nuevos, en línea con la célebre concepción de Kuhn (1995)³. En algunas de estas aproxima-

3 Según la cual la ciencia “normal” entraría en crisis ante la aparición de un nuevo

ciones, las ideas constituyen las normas, las narrativas, los discursos y los marcos de referencia que sirven para reconstruir la comprensión de sus intereses, por parte de los actores y tienden a redirigir sus acciones dentro de las instituciones estatales.

En un plano de mayor concreción, esas ideas suelen plasmarse en conocimiento especializado, susceptible de informar las decisiones políticas por distintas vías. Los conductos de vinculación entre saber especializado y decisión política son variados, y presentan peculiaridades de destaque. En primer término, la *ruta legislativa*, radicada especialmente en las comisiones parlamentarias. Sus actores son frecuentemente investigadores de planta, pero su desempeño está frecuentemente sujeto a las formas de control partidarias. El acceso a la interlocución con el “poder burocrático” de los investigadores puede darse también por comunidades de políticas y por interacción informal, que favorece la cooperación y el entrecruzamiento de intereses complementarios. Lo que podría caracterizarse como la avenida educativa de diseminación del conocimiento experto está pautada por las prácticas existentes y los estándares de excelencia en las ciencias sociales, que incentivan la realización de investigaciones sin utilidad inmediata para informar las políticas. Por ello, el grado de su incorporación al proceso de las políticas públicas depende de dinámicas locales y, especialmente, de la cultura política del medio. También deben señalarse la incidencia de las comunidades locales y de las redes de actores con intereses comunes, que interactúan con un estilo no jerárquico. Es importante subrayar la centralidad del rol de los académicos en estas redes, pues son los que desarrollan su infraestructura intelectual (bases de datos, conferencias, páginas web, etc.). Por último, en el largo plazo los académicos pueden incidir en las políticas públicas generando “climas de opinión” y “sentido común” en la lectura de ciertas problemáticas (Stone, et. al. 2001).

Pasando a nuestro campo específico de estudio, puede afirmarse que las ideas y el conocimiento experto tienen una función privilegiada en las políticas educativas. El campo en sí mismo está tradicionalmente cruzado por grandes disputas teóricas y disciplinarias, pero además la

paradigma dotado de mayor capacidad explicativa. En esas instancias, la acumulación de “anomalías” empieza por fracturar el viejo paradigma y se produce una “revolución científica”, que propicia novedades fácticas (descubrimientos) y novedades teóricas (invenciones).

intervención política en el fenómeno educativo requiere de esfuerzos constantes de diagnósticos, aprendizajes y propuestas.

Entre sus manifestaciones particulares, se destaca el tradicional rol programático de ciertas normas jurídicas constitucionales o legales, que reflejan concepciones finalistas u horizontes de desarrollo delineados según las preferencias valorativas, diagnósticos y asunciones de quienes las han impulsado. Un ejemplo notorio es el del “derecho a la educación” emanado de organizaciones de las Naciones Unidas como UNESCO, y que impulsado por diversos actores nacionales ha sido recibido en las normativas de muchos países. Estas definiciones programáticas no suponen en sí mismas políticas públicas de carácter vinculante, pero contribuyen a constituir un escenario político - institucional donde se responsabiliza a los gobiernos por su concreción y se dota de legitimidad a las demandas alineadas con sus postulados.

Otro apunte refiere al potencial heurístico derivado de cuerpos de ideas institucionalizados, como los Planes Nacionales de Educación, documentos estratégicos y similares. Se trata de ideas con traducción operativa de larga tradición en la esfera educativa, que tienen como hitos el impulso planificador de los años 50 y 60. Luego son postergados en beneficio de programas de intervención focalizada en las décadas de los años ochenta y noventa, y retornan en los últimos años por iniciativas nacionales o acompañando procesos como los objetivos educativos de las “Metas del Milenio” de las Naciones Unidas. Por cierto, estas piezas no son propiamente políticas públicas tal cual las definimos ut supra (carecen de su carácter de aplicación obligatoria a toda la sociedad, y no producen efectos directamente), pero sí son capaces de informar los procesos de hechura de esas políticas.

En cuanto a los actores capaces de producir y movilizar las ideas y el conocimiento capaces para la producción de las políticas educativas, debe destacarse, especialmente en América Latina, el rol de algunos organismos supranacionales, sean éstos financieros (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) o especializados en la temática educativa (UNESCO y sus organizaciones derivadas). Estos organismos han sido reconocidos como “maestros de normas”, por cuanto producen conocimiento especializado en forma de diagnósticos y propuestas para las políticas educativas nacionales, pero además cumplen una función estratégica en la diseminación de esas ideas a través de se-

minarios, conferencias, contratación de asesores expertos, etc. (Hubert y Stephens, 2000). Pero sin perjuicio de destacar la importancia de estos organismos en esta política pública, es menester señalar que su grado de influencia en la orientación de las políticas educativas no es invariable, dependiendo de su interrelación con otros factores que operan simultáneamente (las oportunidades u obstáculos que les supone el marco institucional de cada país, las preferencias de los actores, la capacidad endógena para producir diagnósticos y propuestas alternativas).

Corresponde finalmente reparar en el rol estratégico de la evaluación de las políticas educativas. Si bien la evaluación es una fase del proceso de toda política pública, en materia educativa adquiere un interés especial, por cuanto no sólo informa futuros procesos e induce a ajustes o transformaciones, sino que además es crecientemente un instrumento para el direccionamiento del sistema educativo, transparentando la gestión y sus resultados y agregando conocimiento aplicado a una arena frecuentemente atrapada en lógicas predominantemente políticas.

En consecuencia, desde este enfoque se prestará particular atención a algunas variables que se estiman cruciales:

- a) Ideas y propuestas disponibles para la organización del sistema educativo;
- b) Modos de construcción y de evaluación de las políticas;
- c) La dotación de legitimidad política y social de las ideas;
- d) Los vínculos entre las ideas y el marco institucional;
- e) Las formas de traslación de las ideas y del conocimiento especializado a los espacios de decisión;
- f) La postura de los principales actores del subsistema, nacionales y supranacionales, respecto a las ideas imperantes y a las “desafiantes”.

El enfoque pluralista de la producción de políticas

Como reacción a las visiones estadocéntricas de las políticas públicas, hace décadas que los pluralistas han sostenido que las políticas surgen de un continuo e intrincado proceso de elaboración, ya que los recursos de poder se encuentran distribuidos ampliamente en la sociedad. Por ende, las decisiones de políticas públicas son resultado de la intervención e interacción de múltiples actores que sostienen po-

siones diversas, no resolubles por expedientes técnico - racionales. La decisión no deriva de una ponderación exhaustiva de los méritos e inconvenientes de cada línea de acción factible, como pretenden las visiones racionalistas, sino que es la resultancia de las disputas de sujetos y grupos sociales por satisfacer sus intereses (Lindblom, 1992).

Ello es especialmente cierto en el marco de sistemas democráticos, por cuanto habilitan mayores oportunidades para expresar, organizar y representar las preferencias políticas, y propician una mayor variedad de preferencias e intereses políticos con probabilidades de estar presentes en la vida política (Dahl, 1989). Por ello, 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 estos abren un “juego de poder”, a través del cual se controlan recíprocamente entre sí en el marco de las reglas del sistema.

Estas visiones pluralistas clásicas han dado lugar con el paso de los años a varias reformulaciones, que sin embargo no han alterado sus axiomas fundacionales: a) el Estado como tal no es la fuente material de las decisiones políticas, sino una arena en la que diversos actores políticos y sociales desarrollan estrategias y movilizan recursos de poder para promover sus visiones e intereses; y b) en la medida en que esos recursos de poder de distinta naturaleza (autoridad, persuasión, amenaza, intercambio) se encuentran amplia –aunque no igualitaria- distribuidos, ningún actor puede imponer completamente sus designios, por lo que es necesario un proceso de “mutuo ajuste” de las demandas.

Sin embargo, no todos los grupos tienen las mismas posibilidades para participar en la elaboración de las políticas públicas. Como admite Lindblom (1992), si bien el voto en las elecciones de gobernantes se reparte de una manera más o menos equitativa, todos los otros instrumentos de control disponibles para los grupos de interés- la capacidad analítica, el dinero y la capacidad organizativa- están muy desigualmente distribuidos. Sugestivamente este reconocimiento a los límites del

pluralismo es compartido, aunque desde una postura crítica, por varios autores neomarxistas situados en el otro extremo del arco teórico. Así, se ha hecho énfasis en los vínculos especiales de los principales empresarios con la élite estatal, ministros y burócratas, lo que los diferencia nítidamente de otros actores en las posibilidades que sus demandas sean aceptadas, frecuentemente bajo el velo del “interés nacional” (Milliband, 1988, p. 156). Si bien estos desarrollos no son textualmente trasladables a las políticas educativas, sí llaman la atención sobre las posibles asimetrías del juego de poder y su incidencia en el rumbo de las políticas públicas, lo que requiere un análisis particular en cada campo de políticas y contexto específico.

Las particularidades del juego político en la arena educativa

Existe un número importante de indagaciones, particularmente en nuestra región, sobre el problema de la gobernabilidad o gobernanza de nuestros sistemas educativos, que subraya las dificultades políticas para tramitar políticas educativas dotadas de legitimidad social, eficaces y con posibilidades de sostenerse a lo largo del tiempo. Por ello es frecuente que se insista en la necesidad de lograr políticas de Estado, que comprometan a los partidos políticos más allá de los plazos de su rotación en el gobierno, y en otro registro, que involucren a la pluralidad de actores sociales del mundo de la educación, a través de mecanismos como “concertaciones”, “planes nacionales”, “consultas” u otros. Estos procesos políticos, pues, se constituyen en objetos relevantes para el estudio de la hechura de las políticas educativas.

Más específicamente, suele enfocarse en la literatura especializada el estatus y función de los sindicatos docentes. Si bien los actores gremiales casi siempre son considerados en los análisis de políticas públicas, esta atención gana en intensidad al tratarse de políticas educativas, en virtud de los niveles de organización y movilización adquiridos por los sindicatos docentes, que en muchos casos supone la capacidad de vetar políticas en su instancia de formulación o impedir su implementación de la forma en que fue decidida.

Otra nota que singulariza a la dinámica política de las políticas educativas es el tipo de convivencia entre prestadores estatales y privados del servicio. En las últimas décadas se ha desarrollado una tendencia

en la gestión pública (denominada “Nuevo Gerenciamiento Público”) que distingue claramente la función de dirección y regulación de los servicios públicos, por un lado, y la ejecución de esos servicios, por otro. En tanto las primeras funciones corresponden ineluctablemente a los gobiernos, la segunda podría ser cumplida indistintamente por actores públicos o privados, con o sin fines de lucro. Esta tendencia general ha cobrado un impulso particular en la gestión de los servicios educativos, en aras de principios como la libertad de elección de las familias sobre el establecimiento en el que se formarán los hijos, y empleando instrumentos como subvenciones oficiales, *vouchers*, etc. Se establece como consecuencia una disputa por el mismo concepto de lo “público”, que es reivindicado también por sus prestadores privados, que deriva en un juego político competitivo diferenciado que involucra a actores estatales y privados.

En consonancia con lo que planteamos en el apartado anterior al señalar el rol de ciertos actores supranacionales en la producción y difusión de ideas para las políticas educativas, reiteramos aquí la trascendencia de estas organizaciones, también para la dinámica política de las decisiones. La conjunción del referido cuerpo de recomendaciones de políticas con la asignación de recursos económicos para su puesta en práctica, frecuentemente coloca a las instituciones financieras internacionales en diálogo directo con los ministerios de educación nacionales, y por tanto, las incorpora al proceso de hechura de las decisiones.

Por último, es del caso atender a las comuniones informales entre distintos tipos de actores en la arena de la educación. La mera nómina de actores relevantes responde a una situación estática, pero en la dinámica del proceso de elaboración de estas políticas frecuentemente se forman alianzas de colectivos de distinto origen, con mayor o menor nivel de formalización y agregación, aglutinados en torno a visiones compartidas, y/o intereses comunes y objetivos estratégicos. Es frecuente, por tanto, asistir a coaliciones coyunturales formadas por algunos partidos políticos, ciertos sindicatos docentes u otros actores sociales de la educación y sectores intelectuales que se contraponen a otros conglomerados semejantes. Por cierto, la identificación y estudio de estos colectivos complejos, y de las concepciones y propuestas sobre las que se articulan se hace imprescindible en indagaciones sobre la política de las políticas educativas.

Conclusiones

Como consecuencia de los desarrollos anteriores, algunas de las preguntas principales que pueden orientar las indagaciones en esta dimensión del análisis son las siguientes:

- a) ¿Qué estrategia de construcción de políticas educativas se lleva adelante para propender la gobernabilidad del sistema?
- b) ¿Cuáles son las orientaciones principales que los gobernantes procuran imprimir a las políticas?
- c) Además de las autoridades gubernamentales, ¿cuáles son los grupos más influyentes en el campo educativo del país o de la región?
- d) ¿Cuáles son los valores, visiones e intereses que orientan su acción colectiva?
- e) ¿Con qué recursos de poder cuentan estos grupos?
- f) ¿Qué funciones desempeñan y qué relación existe entre los prestados públicos y privados del servicio educativo?
- g) ¿De qué manera los distintos colectivos identificados cooperan o compiten entre sí?
- h) ¿Cuáles son los *issues* principales en torno a los cuales se definen las coaliciones de actores?

Asimismo, el marco teórico aquí descrito es susceptible de ser operacionalizado con el objetivo de su aplicación a casos de estudio y, particularmente, facilitar la comparación entre políticas. Las políticas a comparar pueden ser tanto las aplicadas a distintas unidades de análisis en un mismo momento o coyuntura (por ejemplo, comparación de reformas educativas llevadas a cabo en distintos países en un determinado lapso), como las implementadas en la misma unidad de análisis en distintos momentos (por ejemplo, el cotejo de diferentes políticas inclusivas ensayadas en un país, provincia o municipio a lo largo del tiempo).

Para ello, se debe identificar los distintos valores que pueden adquirir cada una de las tres dimensiones de análisis privilegiadas: el marco o diseño institucional, las ideas y los actores, según las respuestas obtenidas a las preguntas sugeridas a lo largo de este artículo.

Nuevamente a título de ejemplo, los siguientes podrían ser algunos de los valores correspondientes a cada una de esas tres dimensiones:

Diseño institucional: continuidad histórica- transformación, centralizado - descentralizado, integrado - fragmentado, de Estado docente- de indiferenciación público/privada, etc.

Ideas: continuidad - cambio, formalizadas - no formalizadas, legitimadas políticamente- legitimadas socialmente, etc.

Actores: tipología ad-hoc en función de la formación de coaliciones y sus características esenciales, dependiendo del enfoque de la investigación⁴.

Los datos a recolectar se resumirían en un cuadro, como el que se incluye en el Anexo de este trabajo que luego serían objeto de análisis y desarrollos de naturaleza predominantemente cualitativa.

4 A título de ejemplo, en aplicación del modelo a las políticas educativas en Uruguay categorizamos a los actores en cuatro grupos: “autonomistas”, “societalistas”, “incrementalistas” y “liberales”. Dichas categorías surgieron tras un análisis de los discursos de los principales actores del sistema (gobernantes, dirigentes partidarios, sindicatos de la educación, intelectuales simbólicos, organizaciones de la sociedad civil) en torno a los principales ejes de controversia, y supusieron un corte transversal de estos conjuntos de actores (Bentancur, 2012).

Anexo

Cuadro 1

Esquema para comparar las políticas de las políticas educativas

	Unidad 1 (País, región, etc.)	Unidad 2	Unidad 3	Comparación
Marco institucional	(valor 1) (valor 2) (valor 3)	(.....)	(.....)	Entre la misma dimensión de diferentes unidades
Ideas	(.....)	(.....)	(.....)	
Actores	(.....)	(.....)	(.....)	
Comparación	Entre dimensiones de la misma unidad			Comparación integral de unidades

Fuente: elaboración propia

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (1992). “Estudio Introductorio”. En: Aguilar Villanueva, L. (comp.) *El estudio de las políticas públicas*. M. A. Porrúa: México D.C.
- Barker, R. (2000). “Hooks and hands, interests and enemies: political thinking as political action”, *Political Studies*, vol. 48, pp. 223-238.
- Bentancur, N. (2012). “Aportes para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n. 21, pp. 65-92.

- Bentancur, N. (2008a). *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual*. Montevideo: ICP-FCS-CSIC.
- Bentancur, N. (2008b). “La nueva agenda de las políticas educativas en el Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay 2005-2008)”, *Revista Debates*, vol. 2, n. 2, pp. 272-298.
- Bray, M. y Thomas, R. (1995). “Levels of comparison in educational studies: different insights from different literatures and the value of multilevel analysis”, *Harvard Educational Review*, vol. 65, n. 3, pp. 472-490.
- Camou, A. (1997). “Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”, *Nueva Sociedad*, n. 152, pp. 54-67.
- Dahl, R. A. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Buenos Aires: REI.
- Huber, E. y Stephens, J. D. (2000). “The political economy of pension reform: Latin America in comparative perspective”. UNRISD, Geneva Occasional, Paper, n. 7.
- Kingdom, J. W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little Brown.
- Krasner, S. (1984). “Approaches to the state: alternatives conceptions and historical dynamics”, *Comparative Politics*, n. 16, pp. 226-246.
- Kuhn, Th. (1995). *Estructura de las Revoluciones Científicas*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Lindblom, Ch. E. (1992). “La ciencia de salir del paso”. En: Aguilar Villanueva, L. (comp.) *La Hechura de las Políticas*. México, DF: M. A. Porrúa.
- Lowi, Th. (1994). “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”. En: Aguilar Villanueva, L. (comp.) *La Hechura de las Políticas*. México, DF: M. A. Porrúa.
- Meny, I. y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Madrid: Ed. Ariel.

- Schmidt, V. (2006). "Institutionalism". En: Hay, C. et. al. (eds.) *The State. Theories and issues*. Hampshire: Palgrave Mac Millan.
- Milliband, R. (1988). *El Estado en las sociedades capitalistas*. México: Siglo XXI Editores.
- 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.
- Shepsle, K. A. (1985). "Comments". En: Noll, R. (ed.) *Regulatory politics and the social sciences*. Berkeley: University of California Press.
- Stone, D. et. al. (2001). "Bridging Research and Policy". Paper presentado al Workshop celebrado los días 16 y 17 de julio en Radcliffe House, Universidad de Warwick.
- Subirats, J. et. al. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Weaver, R. K. y Rockman, B. A. (1993a). "When and how do institutions matter?". En: Weaver, R. K. y Rockman, B. A. (eds.) *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington, DC: The Brooking Institution.
- Weaver, R. K. y Rockman, B. A. (1993b). "Assessing the effects of institutions". En: Weaver, R. K. y Rockman, B.A. (eds.) *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington, DC: The Brooking Institution.
- Weir, M. y Skocpol, Th. (1993). "Las estructuras del Estado: una respuesta "keynesiana" a la Gran Depresión", *Zona Abierta*, n. 63/64, pp. 73-153.
- Zemelman, H. (1998). "Crítica, epistemología y educación", *Revista de tecnología educativa*, vol. 13, n. 2, pp. 119-131.

II

ENFOQUES EPISTEMETODOLÓGICOS EN EL ABORDAJE DE LOS OBJETOS DE ESTUDIO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

Capítulo V

La analítica de gobierno. Aportes al estudio de las políticas educativas.

Renata Giovine

Lo que yo digo debe tomarse como propuestas, inicios de juego a los que se invita a participar a quienes estén interesados en ellos. No pretenden ser afirmaciones dogmáticas que hayan de ser tomadas o dejadas en bloque. (Foucault, 1976 [2006]).

Introducción

¿Cómo se podría caracterizar el campo teórico de la Política Educativa? ¿Cuál sería su objeto de estudio? ¿Desde qué perspectivas epistemológicas puede ser abordado? La invitación a buscar posibles respuestas a estos interrogantes, que ha realizado el organizador del libro, orientarán el presente trabajo haciendo especial hincapié en los aportes que el pensamiento de Foucault ha brindado y sigue brindando a este campo de conocimiento.

Como es sabido, Foucault ha sido uno de los intelectuales más desafiantes y polémicos de las últimas décadas. Con un conocimiento erudito sobre -e inquietud por indagar el funcionamiento de- la historia del pensamiento occidental ha centrado su análisis en los problemas de la constitución de yo, del poder/saber y sus múltiples relaciones en aquellos ámbitos donde poco se había investigado hasta el momento, el de los locos, los prisioneros y las instituciones de exclusión y de reclusión; siendo su propósito develar cómo se construyen regímenes de verdad y van dando lugar a dispositivos¹ disciplinarios, de sexualidad,

1 Para Foucault el dispositivo sería una red de relaciones de elementos heterogéneos: discursos, instituciones, leyes, enunciados filosóficos, científicos y morales, arquitectu-

de saber, de seguridad, etc. Problemas estos que se tradujeron en un conjunto de interrogantes cuyo análisis supone una relación de tipo circular entre ellos, como la misma noción de poder que encarna su perspectiva:

- 1) ¿Cuáles son las relaciones que tenemos con la verdad a través del conocimiento científico, con esos ‘juegos de verdad’ que son tan impresionantes en la civilización y en los cuales somos, a la vez, sujeto y objeto?
- 2) ¿Cuáles son las relaciones que entablamos con los demás a través de esas extrañas estrategias y relaciones de poder? y 3) ¿Cuáles son las relaciones entre verdad, poder e individuo? [...] ¿qué podría ser más clásico que estas preguntas y más sistemático que la evolución a través de las preguntas uno, dos y tres, y vuelta a la primera? (Foucault, 1982 [1991], p. 150).

Si bien se ha referido tangencialmente a lo educativo y a lo escolar sobre todo en su libro *Vigilar y Castigar* (1975 [1988]), a raíz del análisis de la aplicación de técnicas disciplinarias en determinadas instituciones normalizadoras entre las cuales ubica a la escuela; la influencia de su pensamiento fue abriendo a una serie de estudios principalmente en las áreas de la sociología y la historia de la educación que retoman teórica y metodológicamente algunas de sus principales categorías, tales como las técnicas de poder, las estrategias de vigilancia y control, los mecanismos discursivos que generan prácticas escolares y subjetividades. Orientando la investigación no “sobre el poder al edificio jurídico de la soberanía, a los aparatos del estado y a las ideologías que conllevan”, tal como lo venían haciendo por ejemplo Poulantzas o Althusser desde un enfoque estructuralista, sino “hacia la dominación, hacia los operadores materiales, las formas de sometimiento, las conexiones y utilidades de los sistemas locales de dicho sometimiento, hacia los dispositivos de estrategia”; ejercidos en las múltiples situaciones de poder que se entablan entre los individuos cotidianamente, muchas de las cuales no pasan directamente por el Estado. Así como considerando a los sujetos y subjetividades en tanto “efectos de operaciones discursi-

ra; en suma, ‘tanto lo dicho como lo no dicho’.

vas” y no esencias que pre-existen a su constitución en y por el lenguaje (Foucault, 1981/2, p. 147).

Su tesis sobre la micropolítica del poder ha sido su mayor mérito, a la vez que objeto de innumerables críticas, sobre todo en lo relativo a la dispersión del poder en esas incontables micro-situaciones, relegando el papel del estado, de las clases sociales y sus luchas. Ya es conocida la crítica de Poulantzas (1979) a Foucault, al que le cuestiona que, además de basarse en “una vieja tradición de la sociología y de la ciencia política anglosajona” (p. 47), la relación de poder se convierte en simple “situación” y el poder “es inmanente a ella”, no teniendo otro fundamento más que ella misma, al igual que las resistencias -elemento indispensable de la relación de poder-. Otra visión es la de Gore (1994), quien sostiene que si bien para Foucault es imposible pensar una sociedad sin relaciones de poder, ello no implica decir que “aquellas que son establecidas sean necesarias, o de otra forma, que el poder constituye una fatalidad en el centro de las sociedades”. Más bien estas relaciones se constituyen en objeto de indagación, siendo tanto una tarea de la investigación como “una tarea política permanente, inherente a toda la existencia social” (p. 18).

Pero será cuando complete su analítica del poder a fines de la década de 1970, incluyendo y ampliando su noción de *gobierno*, el momento en el que aportará mayores elementos y herramientas teórico-metodológicas para el estudio de las políticas educativas. En tal sentido y para brindar algunas posibles respuestas a las preguntas antes mencionadas, en la primera parte de este texto se hará una descripción de la constitución del campo de la Política Educativa en Argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad, a fin de observar cómo se amplía su estudio con la introducción de perspectivas post-estructuralistas, entre ellas las de Foucault y sus seguidores. Para luego en una segunda parte abocarse específicamente a algunos de los modos en que se aborda a Foucault primero en la investigación de la sociología e historia de la educación y posteriormente en el análisis político-educativo.

Cabe aclarar que no se pretende realizar aquí una lectura ni aplicación canónica del pensamiento de Foucault, sino más bien poner en tensión la capacidad explicativa de algunas de sus categorías y métodos en este campo, en este territorio y en este tiempo al que nunca se dedicó en particular. Ello podrá entrar en algunas contradicciones o -para

algunos- inconsistencias epistemológicas, pero más que considerarlo de este modo se lo concibe como puntos de partida o `inicios de juego´ que abren a distintas descripciones e interpretaciones, cuyo punto de llegada no está pre-determinado ni pre-destinado ni pre-concebido. Es decir, tratando de huir del aplicacionismo de esta o de otras corrientes epistemológicas que empobrecería el análisis de un campo tan complejo, conflictivo e históricamente situado como es lo político-educativo.

Ampliando el campo de la Política Educativa

Desde que la Política Educativa se constituyó en una disciplina autónoma de las ciencias de la educación para la formación de los futuros profesores hasta su delimitación como área de investigación y espacio de institucionalización en universidades y otros centros, se han buscado distintas respuestas a los interrogantes enunciados en la Introducción. En el caso de Argentina ello comenzó a mediados del siglo XX y su teorización inicial la llevaron a cabo principalmente Luzuriaga en su clásico libro *Pedagogía Social y Política* (1954 [1968]), Ghioldi en su texto *Política educacional en el cuadro de las ciencias de la educación* (1960 [1972]) y Cassani en su obra *Fundamentos y alcances de la política educacional* (1972).

Cada uno de ellos fue realizando recortes a este campo disciplinar. Así Luzuriaga comenzará a distinguir la Política Educacional de la Pedagogía Política, siendo a su entender ésta la disciplina teórica y aquella el aspecto dinámico, pragmático y normativo. Ghioldi ampliará esta visión, circunscribiendo la Política Educativa al Estado y considerándola como “la teoría y práctica de las actividades del Estado en el campo de la educación pública”, que por un lado:

determina la actuación del Estado con objeto de preparar por la educación a las nuevas generaciones para el uso de los bienes culturales de la humanidad, y para promover un desarrollo de la personalidad individual y colectiva del pueblo según las leyes, instituciones, aspiraciones o ideales históricos de la Nación. Y, por otra parte, crea y regula la organización de los establecimientos escolares para la realización de tales fines (1972, p. 26).

Una de las principales contribuciones de Cassani será incluir la acción de otros actores educadores, además del Estado, aunque sin quitarle su lugar protagónico, abarcando así:

La política educacional [...] las teorías, planificaciones y realizaciones que integran la obra del Estado, de una institución o de una entidad con atribuciones de gobierno en materia de educación y de cultura. Vale decir que la política educacional, que generalmente se halla en manos del Estado, puede estarlo también en las de otros grandes agentes realizadores de la acción educadora: las instituciones, en particular las religiosas, la comunidad y la familia (1972, p. 18).

Nótese que todos ellos hablan de *lo educacional* y no de *lo educativo*, pues consideraban que este último remitía a lo que se hace, en tanto el primero también abarcaba “una intención, [...] una actitud o un punto de mira teórico que [pueden no llegar] a efectividad alguna” (p. 20). Así distinguen un aspecto fáctico y otro reflexivo que posteriormente confluirán en la actualmente llamada Política Educativa.

De este modo quedaba establecida la relativa autonomía del campo de la Política Educativa, en función de al menos tres elementos constitutivos. El primero privilegiaba a un actor por sobre otros: el Estado, en tanto aparato de dominio o ámbito institucional que posee la capacidad de monopolizar no sólo el uso de la violencia física, sino también la capacidad de construir consensos y de imponer significados en forma legítima -Estado de derecho-. El segundo centraba el análisis en la educación escolarizada, y si el anterior delimitaba un espacio de la Política Educativa, este delimitaba un tiempo: el de la constitución de los sistemas educativos modernos; es decir el momento cuando la educación se convierte en un asunto público y político, en un asunto de Estado. Y el tercero serían las acciones que el Estado ejerce sobre el sistema educativo, las cuales se agruparían en tres objetos de estudio: el legal, el administrativo y el pedagógico, tal como los denominaba Ghioldi.

En las siguientes décadas dicho campo se fue enriqueciendo y complejizando producto del diálogo -con acuerdos y desacuerdos- que se va estableciendo entre aquellas y nuevas corrientes pedagógicas, filosóficas, sociológicas y políticas, abriendo la indagación a otros actores, otros objetos y otros espacios educativos, producto de los aportes de abogados, juristas y pedagogos que se fueron constituyendo en los principales referentes, entre los cuales puede citarse a Nassif (1980)², Ocerín (1981)³, Bravo (1983)⁴ y Zanotti (1986)⁵. Un salto cualitativo lo realizarán en la década de los '80 Vior (1992)⁶ y Paviglianiti (1993), quien definirá a la Política Educativa tal como se la concibe y aborda mayoritariamente aún hoy en Argentina, en tanto “estudio del conjunto de fuerzas que intentan dar direccionalidad al proceso educativo y de las relaciones que se dan *dentro del Estado* –entendido este como la intersección entre la sociedad política y la sociedad civil- para la configuración y control de la práctica institucionalizada de la

2 “La política educacional se impone por el poder real de quienes la formulan, en proporción con su mayor o su menor capacidad para manejar los asuntos sociales [...] Ni el Estado, ni ninguna de las instituciones hacedoras de políticas educacionales, son ya autosuficientes para fundamentarlas, proyectarlas y desarrollarlas [...] es [el] conjunto [social] o alguna de sus partes, quienes condicionan, a través de muchos factores y tendencias, la aplicabilidad y el éxito de una u otra política educacional” (p. 56).

3 “La política educativa consiste en conductas de hacer por las cuales es organizado y conducido el educar o regulada la prestación pedagógica” (p. 7). Sus “elementos necesarios y suficientes para la prestación” son: las “metas”, “las organizaciones o dispositivos que existan o establezcan para educar”, abarcando tanto el sistema educativo formal como las prestaciones educativas no formales, su funcionamiento y los recursos físicos y financieros (pp. 9-10).

4 “La política educativa se halla siempre realiter entrelazada con la vida total de un pueblo, respondiendo a una situación temporal concreta, la que debe servir de marco referencial para toda innovación” (p. 25).

5 “La política educacional, como disciplina de estudio abarca, a mi juicio, el estudio de los actos políticos (y la normativa consiguiente) mediante los cuales se procuran fines educativos genéricos enderezados al bien común, y principalmente, se crean y ponen en marcha los órganos de conducción y gobierno escolar o las instituciones escolares mismas, se establecen sus fines esenciales, a veces se disponen los regímenes básicos de financiamiento y funcionamiento y se definen los grandes principios políticos del orden educativo”.

6 La política educativa debe encargarse de “la reflexión teórico-crítica sobre las políticas educacionales concretas, sobre los presupuestos ideológicos en los que se fundamentan y sobre las consecuencias de su aplicación en la realidad”.

educación, dentro de una formación histórica determinada” (p. 16). Observándose la influencia de algunos componentes del marxismo, principalmente al introducir las nociones de hegemonía y de poder de Gramsci y Poulantzas.

¿Qué términos en tanto significantes emergen con más fuerza de estos aportes y estructuran el campo de la Política Educativa? Ordenamiento, dirección, regulación y control de la educación escolarizada y no escolarizada, márgenes o grados de gobernabilidad del sistema, principios/derechos básicos para el bienestar de una población definidos por el estado y otras instituciones educadoras en un momento histórico determinado; así como el análisis de sus presupuestos (políticos, filosóficos, pedagógicos e ideológicos) y sobre los resultados de su implementación⁷. Todos ellos van constituyendo el *qué* de la Política Educativa, algunos de los cuales se proyectan hacia abordajes más complejos con respecto a aquellas primeras definiciones, intentando relativizar ese núcleo invariante que le otorgó hasta los albores del siglo XXI su sello distintivo: un carácter mayoritariamente axiológico y normativo que la fue ubicando en un plano más ensayista que investigativo dentro de las ciencias de la educación (Giovine y Suasnábar, 2013). O dicho en otros términos, búsquedas por análisis que permitieran superar tanto el paradigma dominante de las ciencias jurídicas como el de la teoría organizativa en el campo político-educativo y que llevara hacia enfoques que se interrogasen más allá de *qué debe ser* y *qué debe hacer* el sistema educativo, las escuelas y los sujetos escolares. Así como dar cuenta de “los resultados” o “consecuencias” de su aplicación que no sólo describiesen *lo qué no es* o *lo que no hace* el sistema educativo, la escuela y los sujetos, o cuánto estos se alejan de aquellas proclamas; “inversión de la proclama en la práctica”, como lo denominó Cecilia Braslavsky en los ‘80.

Dado que estas visiones presentan algunas limitaciones, tal como la relación lineal -vertical descendente- que se establece entre “se reforma la política” y “se transforma la realidad educativa”. Así como al privilegiar el plano de análisis prescriptivo se presupone a las normas como

7 Si bien se tiene en cuenta la importancia de la perspectiva internacional en la investigación político-educativa y es reconocida por los autores citados como parte del campo, no se hace referencia a ella dado que se considera posee un grado de especificidad que requeriría un trabajo particular que excede los objetivos de este texto. Pueden consultarse Pereyra, et. al., (1996), Ball (2002), Caruso y Tenorth (2011).

un todo coherente y homogéneo que direcciona los pensamientos y prácticas de los individuos. Es decir se trabaja como si constituyeran una totalidad homogénea y sin fisuras que se torna válida para todos los tiempos, aún cuando se recurra al método dinámico y no exegético para su interpretación. Estas visiones encuentran sustento:

En la teoría normativista del Derecho –que reconoce antecedentes desde Hobbes hasta su sistematización con Hans Kelsen- y parte del supuesto que toda sociedad se organiza a través del perfeccionamiento de un edificio jurídico-institucional garantizado por el gobierno impersonal de las leyes, siendo la *Constitución* el acto fundante del estado de derecho, su fuente de validez y principio de orden. (Giovine y Suasnábar, 2013, p. 195).

Un paso decisivo en la búsqueda de otros abordajes provendrá de los nuevos enfoques en el estudio de las ciencias sociales que proponen epistemologías más abiertas a la complejidad, contingencia y multirreferencialidad. Ellas trastocan la noción moderna de ciencia positiva presente en el funcionalismo y el estructuralismo, siendo el aporte de Foucault uno de los más significativos. Se puede observar cómo, a partir de posiciones que van desde el neoinstitucionalismo y el pluralismo en sus diferentes vertientes hasta las diversas corrientes englobadas en el posmodernismo y el posestructuralismo⁸, las ciencias sociales comenzarán a buscar enfoques que reconstruyan el modo en que se configuran y reconfiguran las políticas, las instituciones y los sujetos en el espacio social, que ya no estaría determinado por esa idea o representación clásica de la sociedad anclada en la pretendida articulación lógica entre la estructura y la acción. Como así también introducen perspectivas que reconstruyen la trama de sentidos que se estructura en torno a ellos. Desde estos enfoques se visibilizan e indagan nuevos sujetos sociales y nuevos objetos de estudio⁹, que dan paso a investi-

8 Para analizar las diferencias entre ambos puede consultarse a da Silva (1993). Y para la influencia de algunas de estas perspectivas en Política Educativa el trabajo de Tello y Mainardes (2012).

9 Puede citarse como ejemplo al informe de la Comisión Gubelkian (1996), en el cual se sostiene cómo la demanda tanto política como epistemológica de incorporar la diferencia (de raza, género, sexualidad, clase) fue abriendo a estudios en los que se con-

gaciones en las que se establecen otro tipo de relaciones entre el actor y el sistema, en las cuales los términos colectivos (actor, clase social, pueblo, nación) ya no pueden ser pre-definidos. Por el contrario y tal como sostiene Schuster (1997), esos “sujetos colectivos fijos” estallan en múltiples fragmentos y es esta “rebelión del coro” (Num, 1985) lo que caracteriza el “tránsito no sólo real sino conceptual, teórico, epistemológico, que nos lleva de los años ‘70 a los ‘90” (p. 156).

Específicamente en el campo de la Política Educativa y desde los aportes de las corrientes postestructuralistas, la inclusión de la micropolítica escolar desde la perspectiva de Ball (1989) como otro plano de análisis político-educativo intenta revertir aquella tendencia hasta entonces predominante que, apoyada sobre las teorías de la organización y administración empresarial, contraponía “lo macro frente a lo micro, la estructura frente a la acción, la libertad frente al determinismo [...] no prestando atención al plano organizativo” (p. 21). Más bien se pone el acento en la relación entre las estrategias que los individuos utilizan para alcanzar sus intereses, el control institucional y los conflictos que se generan, explicitando ese lado oscuro de lo que sucede en las escuelas en su encuentro con las políticas educativas¹⁰. Posteriormente Ball completará su enfoque proponiendo primero tres¹¹ y luego cinco contextos de producción¹² de las políticas educativas, al que denominará *policy cycle approach* (1994; 1997).

De este modo Ball desafía al campo de la Política Educativa a estar atento a las mediaciones -no lineales, sino más bien reticulares- que se establecen en ese recorrido entre los planos macropolíticos y micropolíticos en tanto ciclo continuo. En este sentido, es innegable la influencia de Foucault en su propuesta al observarse esa concepción de

jugar análisis más locales, preocupaciones ecológicas y visiones no tan ancladas en el eurocentrismo –o euronorteamericacionismo- y si por ejemplo en el postcolonialismo o descolonialismo, según las diferentes perspectivas.

10 Cabe aclarar que se utiliza de modo diferente Política Educativa y políticas educativas. La primera para referirse al campo teórico y la segunda para aludir a las acciones concretas del estado; es decir como parte de las políticas públicas, en tanto conjunto de tareas gubernamentales que se materializan en leyes, programas, proyectos, planes, resoluciones, reglamentos, etc.

11 Contextos de influencia, de producción del texto y de la práctica.

12 El cuarto y quinto son los contextos de los efectos y de la estrategia política en tanto extensiones del contexto de la práctica.

la política como discurso y como texto; es decir como producto de trayectorias reticulares que se formulan en una arena de disputas en torno a los significados, como regímenes de verdad en la que se establecen los límites entre lo permitido y lo prohibido; así como “representaciones que son codificadas de modos complejos en la construcción subjetiva de los diversos actores que componen el ciclo de políticas” (Tello y Mainardes, 2012, p. 18).

En tal sentido, va cobrando significatividad en el análisis de las políticas educativas la posibilidad de reconstruir -o deconstruir- la trama de sentidos a través de la cual se constituyen creencias, valores y representaciones acerca de determinadas nociones de educación, escuela, alumno, docente, otras instituciones educadoras y cuál es el arte de gobernarlos. Así se amplía el *qué* de la Política Educativa, abriendo nuevos caminos hacia la indagación de cómo determinados lenguajes –como por ejemplo el de calidad, de participación o de inclusión- penetran en el discurso educativo y estructuran regímenes de verdad, pudiendo considerarse a las políticas como discursos prácticos “en competición”.

En otro texto (Giovine y Suasnábar, 2013), ya se ha trabajado cómo realizar, recuperando algunos elementos de la analítica propuesta por Laclau y Mouffe (*análisis político del discurso*) y de Michel Foucault (*analítica de gobierno*), un análisis político del proceso de elaboración y definición de las normativas educativas de las décadas de 1990 y 2000 en Argentina, intentando zanjejar el análisis jurídico-legal prevaleciente en el campo. Ello supone concebir a las leyes (básicas y derivadas) como mecanismos de poder, en cuyo proceso de producción puede observarse el carácter histórico, relacional, plural y heterogéneo de lo que luego se impondrá con fuerza de ley y que, atribuyéndose la representación de la totalidad, pretende universalizarse. En la segunda parte de este capítulo se avanzará en esos posibles aportes de Foucault al estudio de las políticas educativas.

Aportes de Michel Foucault a la ampliación del campo de la Política Educativa

La influencia de las obras de Foucault y sus seguidores a las ciencias de la educación ha sido relevante principalmente en investigaciones de las áreas de la sociología y de la historia de la educación producidas en-

tre las décadas de 1970 y 1990. Puede considerarse que Varela y Álvarez Uría (directores de la colección *Genealogía del poder* de la Editorial La Piqueta) fueron quienes acercaron al lector hispanoparlante muchos de estos textos. Entre ellos se recupera aquí el libro titulado *Trabajos elementales sobre la escuela primaria* escrito por Querrien, (1976 [1979]), el cual se constituyó en uno de los que mayor incidencia tuvo entre los pedagogos latinoamericanos, tanto para aquellos que adscribieron a esta corriente, como aquellos que no, pero que aún desde la crítica fueron desafiados por ella.

Querrien plantea cómo en Francia la escuela, concomitantemente con el proceso de formación de los estados nacionales durante los siglos XVIII y XIX, se fue constituyendo en un dispositivo disciplinario que llevará a cabo un proceso de “normalización nacionalizadora” para la producción de individuos/futuros ciudadanos que fuesen a la vez dóciles y activos. Esta relación que se establece entre la docilidad –en términos políticos- y la utilidad –en términos económicos- encierra la concepción microfísica del poder de Foucault. En este sentido, la docilidad se impone a través de “métodos que permiten el control minucioso de las operaciones del cuerpo”, los cuales no operan de la misma manera en que lo harían en la esclavitud, es decir sobre una apropiación del cuerpo, sino generando un “vínculo que lo hace más obediente cuanto más útil”. De tal modo que los individuos entran en un mecanismo de poder que “lo explora, lo desarticula y lo recompone” (Foucault, 1975 [1988]), p. 141). De ahí la necesidad de orientar las investigaciones hacia la reconstrucción de la génesis de la escuela, teniendo en cuenta no sólo las normas y reglamentos que establecen ese límite entre lo prohibido y lo permitido, sino también esas formas locales del poder y cómo se materializan en una serie de procesos que afectan toda la vida de los hombres y mujeres; y que a la vez que son gobernados por otros, también se autogobiernan.

La novedad en esta genealogía de la escuela –en tanto acoplamiento del saber erudito y memorias locales¹³- que realiza Querrien y que

13 Foucault sostiene que la genealogía, entendida como el “acoplamiento de los conocimientos eruditos y de las memorias locales [...] permite la constitución de un saber histórico de la lucha y la utilización de ese saber en las tácticas [Hacer] entrar en juego los saberes locales, discontinuos, descalificados, no legitimados, contra la instancia teórica unitaria que pretende filtrarlos, jerarquizarlos, ordenarlos en nombre del conocimiento verdadero y de los derechos de una ciencia que está detentada por unos

interpela al campo de la Política Educativa radica especialmente en develar cómo se instituyen determinados discursos prácticos en regímenes de verdad, que van estructurando aquellos principios rectores que le otorgarán un sentido distintivo a lo que se ha naturalizado como escuela pública y que se fue plasmando en leyes y programas gubernamentales, tanto en Europa como en América Latina durante el siglo XIX. En otras palabras, más que preguntarse qué principios regulan la educación escolarizada, se focaliza en cómo estos se fueron constituyendo y qué otros discursos prácticos fueron silenciados en dicho proceso de institución. Por ejemplo va analizando cómo el principio de la obligatoriedad escolar condensa discursivamente el espíritu del capitalismo industrial, el cual no sería sólo el “espíritu de los burgueses” en asociación con la ética protestante tal como lo describiera Weber, sino también el de los propios trabajadores al reivindicar el no trabajo de los niños, tal como lo plantearon Pernoud y Lyotard.

Para ello Querrien realiza un rastreo documental, entre los cuales hace referencia a los escritos de Lutero de 1530 –*Sermón sobre la necesidad de que los niños vayan a la escuela*–, así como a la fundación de Calvino de la enseñanza gratuita obligatoria para los pobres en 1536 con el objetivo de inculcar la ética protestante y capitalista, transformándolos en trabajadores –en tanto cuerpos dóciles y útiles-. Recién después de tres siglos y de la mano del estado-nación, las sociedades imbuidas de la ética católica –y en parte como reacción a la Reforma- verán la necesidad de institucionalizar estatalmente a la educación, argumentando que la diferencia entre las escuelas protestantes para pobres y las escuelas parroquiales era el carácter obligatorio de las primeras. Se vale de las memorias de un campesino de Normandía, *Yo, Pierre Riviere, habiendo degollado a mi madre, mi hermana y mi hermano... Un caso de parricidio en el siglo XIX*, como ejemplo de las limitaciones de las escuelas parroquiales para evitar el crimen y cómo la obligatoriedad de un tramo de la escolarización contribuirá a la necesidad de instituir una “máquina escolar” que tuviese como “función someter el deseo de saber (deseo de leer y escribir) y el deseo en general (deseo de salir de la familia, de los territorios profesionales y sociales asignados) [y que pasen a formar parte de] una máquina social colectiva” (p. 15), ya no en manos del clero sino de los estados nacionales.

pocos” (1976 [1992], p. 132).

También en este tipo de documentos puede reconstruirse ese otro principio fundante de la escuela, el de laicidad/libertad de enseñanza. La autora muestra cómo no existe una ruptura entre ellos, sino que más bien una continuidad de lo religioso en lo laico, a la vez que se laiciza lo religioso, poniendo en cuestión esa división estructurante del pensamiento político moderno entre lo público y lo privado. Años más tarde Hunter (1998) lo describirá recuperando las nociones de poder pastoral de la tradición judeo-cristiana y de poder de policía del estado moderno descritas por Foucault (1979 [1991]), caracterizando a la escuela como una tecnología clave para el gobierno y autogobierno de los individuos, en la que se fueron asociando elementos de estos dos tipos de poder tales como la obediencia, la caridad, la confesión, el conocimiento de sí, el examen, la virtud cívica, entre otros.

Conocimientos, memorias, valores y creencias de largo plazo, algunos de los cuales se constituyen en acciones políticas que darán lugar a que en el siglo XIX la escuela se convierta en una de las instituciones políticas y públicas más poderosas para la producción de ese sujeto capaz de canalizar el deseo en fuerza productiva, de fundar una familia, de aprender y de trabajar. En dicho proceso estarán implicadas las decisiones acerca de lo que luego se caracterizará como el formato escolar tradicional: del método de enseñanza simultáneo, de la escuela graduada, del ordenamiento del espacio y tiempo escolar, de las pautas de estructuración y evaluación de los saberes que se consideran válidos de formar parte de un currículum, de la vigilancia del maestro (en tanto “cuerpo enseñante”) hacia los alumnos (en tanto “cuerpos de la infancia”) y del inspector hacia los maestros, a través de las múltiples miradas que se despliegan, ya no con un fin puramente represivo, sino productivo. Parafraseando a Foucault, sería el momento en el que se ha percibido, en el sistema educativo, que era “según la economía del poder, más eficaz y más rentable vigilar que castigar” (Foucault, 1988, p. 79). Una vigilancia que se ejerce sobre el cuerpo, sobre las instituciones (vigilancia política) y sobre lo que se dice o sobre los enunciados (vigilancia epistemológica).

Cabe aclarar que la genealogía de la escuela está lejos de pretender realizar una historia de ideas o principios que respondan a una racionalización coherente de su constitución en un sistema educativo moderno. Por el contrario se propone por un lado observar cuáles son

los tipos de racionalidad que utiliza y no si se adapta a una u otra racionalidad específica; es decir no sólo observar en qué “fines esenciales”, “grandes principios políticos del orden educativo” o “los presupuestos ideológicos en los que se fundamentan”, tal como proponían algunas definiciones de Política Educativa trabajadas en el anterior apartado. Más bien se trata de reconstruir cómo funcionan, qué lenguajes instituyen, qué relaciones de poder y qué tipo de sujetos estructuran, qué formas de racionalidad política regulan dichas relaciones de poder, así como qué excluyen, qué silencian y cómo se materializan en saberes, prácticas, reglamentaciones, instituciones. Por otro, y retomando a Hunter, comprender el surgimiento y expansión del sistema educativo moderno como resultado de toda una serie de aparatos que se fueron improvisando para responder a contingencias amenazadoras y de una conjunción de “técnicas culturales, instituciones y modos de reflexión disponibles” (p. 19) que hicieron de la escuela una organización híbrida que se plasmará en un aparato burocrático-experto y se convertirá en una tecnología clave de gobierno.

¿Qué implicaría para la Política Educativa concebir a la escuela como un aparato burocrático-experto? Foucault, recuperando a Weber, brinda algunas herramientas de análisis que no se limitan a la aplicación de una serie de procedimientos administrativos pautados de antemano y jerárquicamente establecidos, sino a observar en ellos cómo se produce también un determinado *ethos* del burócrata. Un conjunto de técnicas y rutinas a través del cual los agentes desarrollan “la disposición y la habilidad para conducirse de acuerdo con el *ethos* de la función burocrática:(...) la adhesión estricta al procedimiento, [la] aceptación de la sub y superordenación, el *esprit de corps*, la abnegación de los entusiasmos morales personales, el compromiso con los propósitos de la función” (Hunter, 1998, p. 185). Ministerios educativos, funcionarios, inspectores, leyes, reglas, usos y procedimientos se irán constituyendo en mediadores entre la dirección de los asuntos educativos y las escuelas, sujetos a sistemas de racionalidad administrativa, de normalización y normativización de las tareas de gobierno, gestión y docencia (Giovine, 2008). Sistemas que pretenden homogeneizar la conducta de los sujetos escolares, pero que a la vez son atravesados por la contingencia, la urgencia y la recreación de éstos, otros sujetos y prácticas locales, tal como se señalara cuando se hizo alusión a los cinco contextos del ciclo de políticas de Ball mencionados en el anterior apartado.

¿Qué implicaría para la Política Educativa concebir a ese aparato burocrático-experto como una tecnología clave de gobierno? Es la última etapa de la producción de Foucault¹⁴ la que dará nuevos elementos de análisis que han sido estructurados en lo que sus seguidores han denominado la *analítica de gobierno*¹⁵. Utiliza el término analítica para señalar que no se propone una teoría ni un método definido a priori, sino un tipo de análisis contexto-dependiente, histórico y no-objetivo; es decir que se inserta en diversas superficies discursivas, se “lanza” dentro de la historia –concebida como “temporalidad de los sucesos”- y aspira a “develar una cantidad de verdades estrictamente locales” –régimenes de verdad-; cuestionando los horizontes totalizadores en los que se sustentan otras corrientes de pensamiento (Dreyfus y Rabinow en Torfing, 1998).

En esos últimos años de su vida y en los que asiste al ocaso del estado social (o de Providencia, tal como lo denomina la literatura política francesa), Foucault se centrará en describir el pasaje o desplazamiento -no sustitución- de la sociedad disciplinaria a la sociedad de gobierno y volverá a interrogarse acerca del lugar del estado, las instituciones, los principios, las explicaciones y los sujetos en el gobierno de los otros y de sí mismo. Con ello agregará a su visión de cómo funciona el poder, además de los estados de dominación y las relaciones o juegos estratégicos, las técnicas de gobierno¹⁶; entendiendo por éstas a aquellas que no son disciplinarias, que no actúan sobre el cuerpo (función anátomo-política del poder), sino sobre la población (función bio-política).

14 Se hace referencia a la trilogía integrada por la recopilación de sus clases en el Collège de France, tituladas Seguridad, territorio y población (1977-1978), Nacimiento de la biopolítica (1978-1979) y El gobierno de sí y de los otros (1982-1983) y que fueron publicadas en español por el Fondo de Cultura Económica en los años 2006, 2007 y 2009, respectivamente.

15 Una versión ampliada sobre cómo utilizar la analítica de gobierno en las investigaciones político-educativas puede consultarse en Giovine (2012) y Giovine y Suasnábar (2013).

16 En Giovine (2012) ya se ha hecho referencia a estos tres niveles del poder: “A los primeros los considera tanto una estructura global de poder como una situación estratégica consolidada a lo largo de la historia, una relación de fuerza que está bloqueada y congelada que establece el límite de las prácticas de libertad. Las segundas es donde radican las “libertades”, la posibilidad de elegir basándose en cálculos de opciones disponibles. Mientras que las técnicas de gobierno se encuentran entre los juegos de poder y los estados de dominación” (p. 36).

Es decir, sobre un conjunto de seres vivos que se constituye en objetivo de intervención política y que son regulados a través de dispositivos de seguridad.

Como ya se trabajara en textos anteriores, Foucault utiliza el término gobierno en tres sentidos: 1) la conducción de la conducta de los individuos, tanto de sí como de los otros, 2) las racionalidades políticas¹⁷ y 3) las ya citadas técnicas de gobierno. Estos sentidos de gobierno brindan una serie de herramientas de análisis acerca del arte de gobernar el sistema educativo (Giovine, 2012). Es decir, permiten indagar ese poder del *estado gubernamentalizado*¹⁸ de unificar voluntades, intereses y objetivos para una población que se torna en objeto de intervención política en el campo educativo. Un gobierno que se va perfeccionando a través de discursos filosóficos, científicos, políticos y jurídicos y que a partir de fines del siglo XIX se va traduciendo en esa compleja red de normas, leyes, programas, instituciones, roles, prácticas y procedimientos de funcionamiento centralizado y jerárquicamente establecido que van dando forma y contenido a los sistemas educativos, en tanto aparatos burocrático-expertos y tecnologías de gobierno.

En el análisis de leyes, resoluciones, lineamientos político-educativos, programas, proyectos, planes y otros documentos autorizados, así como aquellos descalificados, puede observarse cuáles son los mecanismos discursivos que se ponen en juego para constituirse en políticas oficiales. Es decir, en estos discursos de poder que se oficializan, universalizan e imponen para toda o para un sector de la población a la que se interpela/convoca a ser parte de él, podemos observar que son producto de prácticas y de tiempos heterogéneos, de retazos de distintas racionalidades políticas; aunque una de éstas se torne dominante en un momento histórico determinado y cada una de ellas constituya una forma específica y común de relaciones de poder, resultantes del juego que se establece entre la reflexibilidad de los sujetos y los discursos

17 Para una crítica a la interpretación que los anglofoucaultianos, tal como Miller y Rose, realizan de esta categoría de racionalidad política, puede consultarse a Garland (1997). Este autor sostiene que hay que ir más allá que la reconstrucción de racionalidades políticas, investigando los modos por los cuales éstas se “instancian” en los discursos y prácticas.

18 Situación que ha sido posible gracias a ese “proceso de estatismo continuo que caracteriza a nuestras formaciones históricas” y que ha posibilitado que el estado haya “capturado tantas relaciones de poder” (Deleuze, 1987, p. 105).

de verdad. Desde esta visión pueden detectarse tanto modificaciones como continuidades epistémicas de otros tiempos, luchas y diferencias cuando se los confronta con su proceso de elaboración, debate, decisión pública como con los efectos que producen a nivel micropolítico. Un nivel en el que algunas tensiones o propuestas que no logran plasmarse en políticas encuentran intersticios para concretarse en ese espacio interno de lo escolar; los cuales pueden ser generadores —o no— de nuevas políticas.

En suma, recurrir a la analítica de gobierno permitiría renunciar a la pretensión de unicidad y esencialismo de las tradicionales concepciones de Política Educativa. Habilita entender a las políticas educativas como formas específicas de prácticas de gobierno (Popkewitz, 1994). Es decir permite indagar *cómo va siendo el gobierno* en ese conjunto de presupuestos, reglas, organismos, prácticas e instituciones que permanecen, se crean, modifican y suprimen en aquellas políticas que estructuran el sistema educativo. Pero también las vinculaciones que el sistema educativo y las escuelas cada vez más se ven compelidos a establecer en el siglo XXI con otras organizaciones y áreas gubernamentales, producto por un lado del borramiento de aquellas fronteras que lo constituyeron como el principal lugar del saber elaborado y de producción de subjetividades de niños/as y jóvenes. Por el otro, de la emergencia de otras territorializaciones más locales de las políticas que van abriendo otros espacios de indagación, otras voces y otros objetos de observación en el campo de la Política Educativa, fuera de lo estatal y lo escolar.

Referencias

- Ball, S. (1989). *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Barcelona: Paidós.
- Ball, S. (1994). *Education Reform. A critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press.
- Ball, S. (1997). Policy Sociology and Critical Social Research, *British Journal of Educational Research*, vol. 3, n. 23.
- Ball, S. (2002). “Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas”. En: Narodowski, M.; Nores, M. y Andrada, M. *Nuevas*

tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela. Buenos Aires: Granica.

- Bravo, H. F. (1983). *Educación Popular.* Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Caruso, M. y Tenorth, H.-E. (comp.) (2011). *Internacionalización. Políticas educativas y reflexión pedagógica en un medio global.* Buenos Aires: Granica.
- Cassani, J. E. (1972). *Fundamentos y alcances de la política educacional.* Buenos Aires: Librería del Colegio.
- Comisión Gubelkian (1996). *Abrir las ciencias sociales. Informe de la comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales.* México: Siglo XXI.
- Deleuze, G. (1987). *Foucault.* México: Paidós.
- Foucault, M. (1981/2). “Las redes del poder”, *Revista Barbarie*, n. 4/5, pp. 23-39.
- Foucault, M. (1975 [1988]). *Vigilar y castigar.* México: Siglo XXI.
- Foucault, M. (1979-1982 [1991]). *Tecnologías del yo y otros textos afines.* Barcelona: Paidós.
- Foucault, M. (1976 [2006]). *Historia de la sexualidad: La voluntad de saber. I, Volumen 1.* Madrid: Siglo XXI.
- Foucault, M. (1982-1983 [2009]). *El gobierno de sí y de los otros.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Garland, D. (1997). Governmentality and the problem of crime. *Theoretical Criminology*, vol. 1, n. 2, pp. 173-214.
- Giovine, R. (2008). *Cultura política, ciudadanía y gobierno escolar. Tensiones en torno a su definición: la provincia de Buenos Aires 1850-1905.* Buenos Aires: La Crujía.
- Giovine, R. (2012). *El arte de gobernar al sistema educativo: discursos de estado y redes de integración socioeducativas.* Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Giovine, R. y Suasnabar, J. (2013). “Desandando caminos: propuestas para un análisis político de los textos legales educativos”. En: Tello, C. y Pinto De Almeida, M. (orgs.) *Estudios epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional.* Campinas: Editora Mercado de Letras.

- Ghioldi, A. (1960 [1972]). *Política Educacional en el cuadro de las Ciencias de la Educación*. Buenos Aires: Losada.
- Gore, J. (1994). “Foucault e Educação: Fascinantes Desafios”. En: da Silva, T. *O sujeito da educação*. Petrópolis: Vozes.
- Hunter, I. (1998). *Repensar la escuela. Subjetividad, burocracia y crítica*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- Luzuriaga, L. (1954 [1968]). *La Pedagogía social y política*. Buenos Aires: Losada.
- Miller, P. y Rose, N. (ed.) (1990). *The power of psychiatry*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nassif, R. (1980). *Teoría de la educación. Problemática pedagógica contemporánea*. Buenos Aires: Cíncel.
- Ocerin, R. (1981). *Política educativa. Bases para una reforma necesaria*. Buenos Aires: Plus Ultra.
- Paviglianiti, N. (1993). *Aproximaciones al desarrollo histórico de la Política Educacional*. Buenos Aires: CEFyL, UBA.
- Pereyra, M. et. al., (comp.) (1996). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- Popkewitz, T. (1994). *Sociología Política de las reformas educativas. El poder/saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la investigación*. Madrid: Morata.
- Poulantzas, N. (1979). *Estado, poder, socialismo*. México: Siglo XXI.
- Querrien, A. (1976 [1979]). *Trabajos elementales sobre la escuela primaria*. Madrid: La Piqueta.
- Rose, N. (1999). *Powers of freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schuster, F. (1997). “La complejidad en las ciencias sociales de fin de siglo”, *Revista Agora. Cuadernos de Estudios Políticos*, Año 3, n. 6, pp.153-163.
- Silva, T. (1993). *Sociologia da Educação e Pedagogia Crítica em tempos posmodernos*. Porto Alegre: Arte Médica.
- Tello, C. y Mainardes, J. (2012). “La posición epistemológica de los investigadores en Política Educativa: debates teóricos en torno a las perspectivas neo-marxista, pluralista y posestructuralista”,

Archivos Analíticos de Políticas Educativas, vol. 20, n. 9. Disponible en <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/988>

- Torfing, J. (1998). “Un repaso al análisis del discurso”. En: Buenfil Burgos, R. (coord.) *Debates políticos contemporáneos. En los márgenes de la modernidad*. México: Plaza y Valdés.
- Vior, S. (1992). *Programa de Política Educativa*. Luján: Universidad Nacional de Luján.
- Zanotti, L. (1986). “Posibilidad y alcances de la Política Educativa como un disciplina autónoma”, *Revista del Instituto de Investigaciones Educativas*, Año 10, n. 56, pp. 3-16.
- Zemelman, H. (1998). “Crítica, epistemología y educación”, *Revista de tecnología educativa*, vol. 13, n. 2, pp. 119-131.

Capítulo VI

Lo político y las políticas en materia educativa: el rescate de la fraternidad

Enrique Del Percio

María Mercedes Palumbo

Presentación

La diferencia y el conflicto son elementos constitutivos del diseño, implementación y evaluación de las políticas educativas. El olvido involuntario o el ocultamiento deliberado de estas categorías puede llevarnos a entender esas políticas como un conjunto de recetas susceptibles de ser correctamente elaboradas por técnicos y expertos apolíticos; cuando surgen desacuerdos, estos son vistos como meras diferencias de criterio que pueden ser resueltos a partir de un diálogo basado en “los datos de la realidad”, privilegiando los de índole estadística. Y si no son así resueltos, es porque la oposición de fuerzas políticas con sus “intereses espurios” no lo permite. Con esta concepción del conflicto difícilmente se pueda ir más allá de reproducir las relaciones de dominación existentes. Pero conviene también estar precavido frente a una interpretación tan ligera como extendida de las enseñanzas de Marx, conforme a la cual las políticas educativas son un ámbito de manifestación de la contradicción dialéctica entre clases sociales; concepción que suele derivar en un criticismo estéril conforme al cual para cambiar la educación hay que cambiar el sistema, con la consiguiente parálisis conceptual y propositiva. En cambio, si se parte de asumir a “lo político” como expresión de la dimensión conflictual constitutiva de la sociedad, se puede pensar la política educativa como el conjunto de prácticas e instituciones que, teniendo en cuenta el antagonismo de origen, consiguen construirse en el campo de una convivencia agonística. En ese marco, la noción de fraternidad nos proporciona valiosos

elementos para la reflexión y el análisis, máxime en un contexto histórico donde las instituciones escolares se enfrentan a la compleja tarea de formar subjetividades en tiempos de incertidumbres, transformaciones y exclusiones.

Vale la pena repasar someramente estas tres concepciones del conflicto por su importancia determinante en las concepciones de las políticas educativas.

Los primeros advierten al advertir que no es correcto emplear el término “contradicción” cuando estamos hablando de cosas reales, sino que solo tiene sentido en el terreno de la lógica: como sabemos, la contradicción lógica se formula como A no es $\neg A$. Si afirmo una proposición y otra que la niega, no estoy afirmando nada. Es como si dijera que en este momento esa bola de billar se mueve y no se mueve. En ese caso, no estoy diciendo nada con respecto a lo que efectivamente acontece; por lo tanto, en rigor, “solo puedo incurrir en una contradicción al nivel conceptual. La proposición es el único terreno en el que una contradicción puede emerger” (Laclau, 2012, p. 11). Pero también puedo afirmar que Jorge está haciendo presión sobre la bola hacia un lado y Pedro está aplicando una presión equivalente en sentido contrario y que, por lo tanto, la bola no se mueve. Ahora bien, en este segundo caso no estamos frente a una contradicción sino que se trata de una oposición real. La fuerza que Jorge aplica sobre la bola tiene tanta positividad como la que aplica Pedro, por lo que no puede ser entendida en términos de una contradicción lógica en la que un término niega al otro, sino que uno se opone a otro, pero ambos existen por sí mismos. Por eso, analizando la cuestión, Kant concluye que las contradicciones sólo pueden tener lugar entre proposiciones, pero no entre las cosas: “El principio relativo a que las realidades (como simples afirmaciones) no están jamás en desacuerdo lógico las unas en relación con las otras, es una proposición enteramente verdadera en cuanto a la relación de los conceptos, pero que no tiene la menor significación ora con relación a la naturaleza, ora con relación a algo en sí” (Kant, 2010, p. 264). De ahí que buena parte del pensamiento de raíz kantiana va a entender a los conflictos políticos y sociales únicamente como oposiciones reales.

Por otro lado, para cierto pensamiento marxista pretendidamente ortodoxo, hay contradicción en la vida real, pero no contradicción sim-

ple, sino dialéctica, e interpretan toda la realidad social -y por ende el campo de las políticas educativas- a partir de la idea de que “la historia universal es la historia de la lucha de clases”. Pero nos enfrentamos con un problema: ni hay algo así como “la historia universal”, ni es verdad que siempre y necesariamente el conflicto sea una lucha de clases. Conviene leer la frase de Marx más como una provocación que como un dogma.

Como señala Laclau “una filosofía idealista como la de Hegel, que reducía la realidad al concepto, podía de algún modo hablar de contradicciones en el mundo real” (Laclau, 2012, p. 11). Ahora bien, ¿puede una filosofía de cuño marxista y por ende materialista (entendiendo al materialismo como lo opuesto al formalismo logicista) seguir el camino propuesto por Hegel? Laclau es tajante en su respuesta: “Cuando los marxistas hablan de contradicciones sociales incurren en una lamentable confusión” (Laclau, 2012, p. 11). Una resolución simple de la cuestión nos llevaría afirmar lisa y llanamente que Marx y los marxistas están errados y quedarnos tan tranquilos, sin hacer más que adherir a los filósofos de tradición kantiana y plantear que no hay contradicciones sino oposiciones sociales, pero lamentablemente la realidad política no nos permite quedarnos con esta respuesta. La noción de oposición nos pone ante la imagen de fuerzas u objetos (y por analogía, de personas o grupos) plenamente constituidos que se enfrentan entre sí, pero en la lucha política lo que muchas veces acontece es, por un lado, que es precisamente esa lucha la que va constituyendo al sujeto o al grupo y, por otro, que lo que busca es la eliminación o negación del enemigo.

Pero ninguno de los dos planteos resulta satisfactorio, por lo que -siguiendo a Laclau- debemos incluir un concepto axial para la intelección de esta problemática: la noción de antagonismo. Ni la oposición ni la contradicción implican necesariamente una relación antagónica, porque tanto la primera como la segunda son relaciones entre objetos (lógicos o reales) plenamente constituidos, mientras que la última no lo es¹.

Así las cosas, el conflicto político por excelencia no es ni una oposición entre objetos ni una contradicción conceptual, ni tampoco una contradicción dialéctica, puesto que:

1 Para un estudio detallado de la cuestión, se puede consultar Etchegaray, R. (2011). “La ontología política de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe”, *Nuevo Pensamiento*, vol. 1, n. 1, pp. 175-207.

Tanto la categoría de ‘contradicción’ en el sentido dialéctico del término, como la de ‘oposición real’, inscriben la dimensión estrictamente antagónica en un espacio de representación más amplio, en el que los antagonismos son un momento transitorio, un componente evanescente que irrumpe en el horizonte de lo visible solo para ser inmediatamente trascendido. O, para ponerlo en términos diferentes, la negatividad no es nunca *constitutiva*. [...] Una contradicción dialéctica nos da tan solo una negatividad ficticia. Está presente como momento en la cadena dialéctica, pero ya tiene, en su interior, las simientes de su propia superación. En la unidad última del Espíritu Absoluto, todas las contradicciones encuentran el punto de superación final (Laclau, 2012, p. 20).

Sin embargo, la experiencia nos muestra que una política fraterna tiene que partir de entender que el conflicto es constitutivo de lo político. Pero si el conflicto no es una oposición de objetos o fuerzas ni de conceptos, como en una contradicción dialéctica, ¿cómo abordar su comprensión?

Retomemos a Kant a través de un ejemplo citado por Laclau. En sus reflexiones en torno a la posibilidad de los números negativos y en disputa con Leibniz, Kant sostiene que estos no existen en la realidad, sino que lo que se da es una oposición de fuerzas contrarias. Por ejemplo, un barco viaja a diez nudos hacia el oeste impulsado por los vientos hasta que un viento contrario lo relentiza y pasa a navegar a seis nudos. En este caso, no hubo una contradicción lógica ni un número negativo, sino una oposición real entre dos fuerzas enfrentadas. Muchos pensadores y políticos liberales tienden a ver el conflicto político del mismo modo: mera oposición de fuerzas. Pero Kant da otro ejemplo que nos va a ser de mayor utilidad: una madre espartana se llena de alegría al recibir la noticia de que su pueblo ganó una batalla, pero al caer el sol se entera de que en la batalla murió su hijo. Según Kant, acá también hay dos fuerzas positivas encontradas, como en el caso del barco y los vientos. Sin embargo podemos ver esto de otra manera: la noción de “batalla ganada” es una construcción discursiva, pues hay una distancia entre el hecho de que unas personas se maten

entre sí y que eso sea una batalla. Si esto no queda claro, va a ser más evidente si tomamos la segunda parte del ejemplo: cuando una madre está frente al cadáver de su hijo, lo real es que está frente a un cuerpo muerto, y que la distancia que hay entre eso que es un cuerpo muerto y la noción de “cadaver de su hijo” es la construcción discursiva: la noción de hijo, de un ser especialmente amado, con una historia, con la misma sangre, todo eso no es “lo que está ahí”. Sin embargo, sólo un animal o una psicótica podrían pasar frente al cadáver de su hijo sin verlo como otra cosa más que como un cuerpo muerto.

En esa distancia, en ese hiato que se da entre lo real (el cuerpo muerto) y la realidad (el cadáver del hijo) es donde se desarrolla la política. Y acá la educación juega un rol central: la madre espartana odiará con más fuerzas al enemigo de la patria y asumirá la muerte de su hijo como un sacrificio necesario; pero una madre posmoderna odiará a su gobierno por haber hecho la guerra y sentirá esa muerte como absurda y sin sentido. La diferencia que existe entre lo real (el cadáver) y el modo en que lo real es simbolizado es la diferencia que va de lo político a las políticas.

La fraternidad² universal nos dice que no hay un padre dador de sentido, sino que el sentido es el resultado de los conflictos, las luchas y los acuerdos entre hermanos, o sea, es el resultado de una imposición hegemónica, no de un fundamento preexistente³. Esta imposición nos habla del antagonismo; recordemos que este no es ni una mera oposición de fuerzas ni una contradicción dialéctica, sino que es la lucha que

2 Es correcta la crítica feminista con respecto al uso del término fraternidad: los hermanos son los hermanos varones. Correspondería hablar de fraternidad/sororidad o de hermandad. Pero ninguno de estos remite claramente a las connotaciones políticas dadas por la remisión al tríptico francés, junto a la libertad y a la igualdad. Por lo demás, no conviene exagerar con las etimologías: por ejemplo, trabajo y travel provienen del latín *tripalium*: el instrumento de tortura aplicado a los esclavos romanos, pero hoy nadie discute que el trabajo dignifica a la persona o la asociación de travel con el placer de viajar.

3 A diferencia de Laclau que ve la hegemonía como una construcción efectuada a partir de una cadena de equivalencias dada por una mera metonimia por contigüidad, nosotros entendemos que las distintas demandas tienen entre ellas una situación análoga: el interés por el mantenimiento del orden (hegemonía) o por revertir una situación de injusticia (contrahegemonía). “Orden” o “injusticia” no son significantes vacíos, pues si bien es cierto que cada sector va a entender por estos términos algo distinto, entre estas distintas concepciones se da una relación de analogía.

se da por imponer un sentido. El antagonismo no tiene la necesidad lógica de la contradicción dialéctica: en primer lugar, no siempre ni necesariamente implica una lucha de clases, pero además, puede transformarse en agonismo y en factor de canalización del conflicto. Rómulo y Remo, Caín y Abel, Set y Osiris, son ejemplos de hermanos que llevan el antagonismo hasta sus últimas consecuencias: si bien nos hablan de la fraternidad, al desembocar en el fratricidio acaban con la misma fraternidad. Se impone entonces la necesidad, como explica Chantal Mouffe, de pasar del antagonismo al agonismo. Acá entra en escena la política: retomando la inversión que hace Foucault del apotegma de Clausewitz, podemos afirmar que la política es la continuación de la guerra por otros medios y, en ese sentido, la política educativa es una manifestación del agonismo político.

Fraternidad y conflicto: la imposibilidad de las totalizaciones

En educación, el primer problema de la política educativa es la imposición del sentido del término educación. Desde esta perspectiva, la fraternidad nos habla de una universalidad situada: ni “todo” es educación, ni sólo lo institucionalmente aceptado, conforme a los parámetros derivados de las ideas iluministas y de lo dispuesto por el Estado nación, es educación. Y también nos habla de la experimentalidad: no hay definiciones unívocas y precisas, sino análogas y, por tanto, variables; y necesariamente se adaptan a las condiciones que cada hegemonía va a ir imponiendo.

Podemos hablar de fraternidad en dos sentidos distintos, en tensión pero también complementarios: como origen del cual no podemos evadirnos o como finalidad a alcanzar. Este último es el sentido más frecuente: es de desear que los *fratres*, los hermanos, se quieran, se lleven bien, entonces es de desear una sociedad en la que todos se amen aunque está claro que este es un ideal a alcanzar que nunca se realizará plenamente. Pero también podemos pensar a la fraternidad universal como una suerte de metáfora de la sociedad: si somos todos hermanos es porque no hay un padre que imponga la ley, ni una madre-útero que nos contenga a todos en armonía.

Si tomamos a la fraternidad en el primero de los sentidos enunciados, es decir como meta, el eje de nuestra reflexión será de orden prioritariamente ético y desde allí interpellaremos a la política. En cambio, si tomamos el segundo sentido, si pensamos a la fraternidad como el principio (en el doble sentido de principio: origen y fundamento) el eje será de índole política y es desde esta perspectiva que nos interesa abordar acá la política educativa. No se trata de una meta a alcanzar sino de una realidad de la que no podemos evadirnos: nos guste o no, somos todos hermanos: podremos odiarlo, temerle, e incluso matarlo, pero no podemos evitar que sea nuestro hermano. No hay padre ni madre: estamos solos y sin fundamento. Toda política es política fraterna. La guerra no es fraterna, sino fratricida, pero siempre estamos entre hermanos. Por ejemplo, occidente podrá considerar a los pueblos del mundo árabe paternalmente y colonizarlo como en el siglo XIX o imponerle gobernantes o sistemas políticos acordes a sus gustos, preferencias e intereses como hace desde mediados del siglo XX, pero hasta que no entienda que no puede tratar a los pueblos árabes paternalmente (sea como un padre bueno y comprensivo o como un padre despótico y cruel, pero como padre al fin que pretende imponer su ley) no podrá evitar las consecuencias de la violencia islámica. No hay alternativa: o se asume la fraternidad universal y se actúa en términos de agonismo o no se asume y se actúa de modo fratricida. Quede claro que esto no constituye una justificación del terrorismo sino todo lo contrario: no hay realismo genuino si no se asume la realidad fundante de la fraternidad universal.

Todos los que tenemos amigos o parientes con varios hijos chicos sabemos que los hermanos, los *fratres*, tienden constantemente a pelearse. Como vimos, las mitologías también muestran lo mismo: pensemos en Rómulo y Remo, Caín y Abel, Jacob y Esaú, Manco Capac y sus hermanos, Set matando a Osiris y tantos otros ejemplos de que la fraternidad implica al conflicto, el que incluso puede derivar en la muerte, en la eliminación física del hermano. En este sentido, la fraternidad nos recuerda que la sociedad es el resultado de vínculos que no elegimos (como uno no elige a sus hermanos) pero que no tenemos más remedio que reconocer, aún cuando no lo quiera aceptar, así como Rómulo o Caín no aceptaron a sus hermanos.

Decir que somos todos hermanos equivale a decir que el conflicto es constitutivo e inerradicable de la vida social. Ello se debe a que las relaciones horizontales incentivan al conflicto, mientras que las verticales tienden a disuadir al de abajo. El hijo sólo se enfrenta al padre cuando éste lo deja, salvo -claro está- a partir de la adolescencia, pues entonces el hijo comienza a dejar de ser solamente hijo. El sargento puede odiar al teniente, pero no lo va a enfrentar; lo mismo vale para el cura con el obispo o el empleado con su jefe. En cambio, los hermanos se pelean porque no hay jerarquías y todos quieren miméticamente el mismo objeto: hay un caramelo sobre la mesa desde hace días, basta que un hermano lo quiera para que el otro también quiera justo ahora *ese* caramelo; no otro exactamente igual, sino ese mismo. En este sentido, la fraternidad nos dice que no tiene sentido pensar una sociedad sin conflicto, porque el conflicto está siempre presente.

La fraternidad, en su dimensión política, nos remite a los tres postulados revolucionarios franceses, junto a la libertad y a la igualdad. Y es el que nos recuerda la ubicuidad del conflicto. Al tiempo que sostenemos que el conflicto es constitutivo de lo político, también señalamos que el pensamiento político moderno actuó anulando la dimensión conflictiva a partir de propuestas tendientes a la paz perpetua o a la reconciliación y armonía al final del camino. En efecto, algunos liberales -para los que la libertad es la clave de bóveda de toda interpretación de lo social- pueden pensar que el día que la mano invisible del mercado regule todos los intercambios no habrá más conflicto social y, por lo tanto, vale la pena que hoy pasen hambre millones si ese es el sacrificio necesario para llegar a ese paraíso. Algunos socialistas -cuyo eje teórico pasa por la búsqueda de la igualdad- pueden creer que una vez que hayamos erradicado la propiedad privada y los factores superestructurales que de ella se derivan, se acabarán los conflictos sociales y, por ende, bien vale eliminar a media humanidad como precio para llegar a la armonía final. Pero la fraternidad nos dice que siempre habrá conflicto; no vale la pena matar a nadie por ese mundo ideal, pues no existirá jamás. Por tanto, de lo que se trata es de encontrar los modos de que no sea la lucha a muerte la que regule la lógica social.

Retomando el tríptico atribuido a la Revolución Francesa: con la libertad o la igualdad solas es posible imaginar un escenario social no conflictivo, lo que en principio, no sería más que un error o un caso de tantos de desacople entre alguna teoría y la realidad. El problema es

que muchas veces al intentar llevar estas ideas a la práctica, acontece que por negar la ubicuidad del conflicto, el conflicto vuelve como síntoma. Como señala Luigino Bruni, la libertad y la igualdad:

[...] requirieron el sacrificio de la fraternidad, porque la afirmación de ellas se produjo mediante la expulsión de la relación de fraternidad de la esfera pública. La libertad y la igualdad pueden quedar -e históricamente a menudo quedaron- como experiencias de *immunitas*; la fraternidad no. He aquí por qué la fraternidad es siempre experiencia de alegría y de dolor, de vida y de muerte (Bruni, 2010, p. 62).

El hecho de partir de una relación entre hermanos y de la consecuente ausencia de padre y madre implica que, por tanto, no hay un fundamento de lo social ni de lo político externo a la propia relación entre las personas, que no hay un universal capaz de triunfar de una vez y para siempre en un proceso de sutura. De allí se sigue la imposibilidad de cierre de lo social, o para decirlo en términos de Ernesto Laclau la “imposibilidad de la sociedad” (2003, p. 83) y, en consecuencia, la precariedad de todo fundamento (ya sea racional, natural o divino). La fraternidad asociada al momento político – tal y como lo entiende el pensamiento posfundacional – recupera el lugar instituyente de un orden social, la forma de un acontecimiento excepcional que interrumpe la normalidad social instituida, posibilitando la aparición de una novedad política y mostrando la contingencia de las diferentes configuraciones hegemónicas en sus distintos contextos históricos⁴. Por su parte, la “política” queda reservada a la política convencional, aquella que se dirime en los límites de los aparatos estatales en tanto instancias de normalización de la vida social que van naturalizando sus orígenes “políticos”.

En el marco de intelección de esta problemática y para comprender las vinculaciones entre el concepto de fraternidad, la distinción entre el momento de lo político y el de la política y la ausencia de fundamentos, debemos retomar la noción de *antagonismo*. La fraternidad como catacrisis (o metáfora) de lo social y lo político nos permite considerar las

4 Sobre la noción de acontecimiento, ver: Badiou, A. (1999). *El ser y el acontecimiento*. Buenos Aires: Manantial.

condiciones históricas de producción de los antagonismos, así como los imaginarios, los proyectos y los sentidos puestos en juego y su relación con lo político. Asimismo, nos permite concebir a los antagonismos como procesos abiertos que contingentemente pueden adoptar la forma de un reforzamiento de las diferencias planteando una relación entre enemigos que son dueños de fundamentos de la sociedad y representantes de la totalidad, así como adquirir en determinados momentos formas agonales⁵ de relación con el adversario, horizonte de la democracia pluralista donde se asume el carácter particular y limitado de las reivindicaciones.

Es interesante la perspectiva de Mouffe sobre el asunto:

Por el descrédito que arroja sobre la visión de una sociedad que se habría liberado por completo de las relaciones de poder -poniendo así de manifiesto que se trata de una imposibilidad conceptual-, la crítica del racionalismo y del universalismo, lejos de poner en peligro el proyecto democrático moderno, nos permite evitar la ilusión siempre peligrosa de poder escapar a la contingencia y eliminar el elemento de la indecidibilidad que opera en lo social. Al insistir en la naturaleza necesariamente parcial y limitada de todas las prácticas humanas y al afirmar que es imposible distinguir de manera radical entre objetividad y poder, permite comprender que la cuestión del pluralismo no puede separarse de la del poder y el antagonismo, inextirpables por naturaleza” (Mouffe, 1999, p. 20).

Desde esta perspectiva, la educación ya no puede concebirse como una esencia transhistórica, como un trascendental o como un universal a priori, sino que la definición de educación hegemónica en determinado tiempo y lugar es producto de interacciones, discursos y prácticas sociales conflictivas. Asimismo, si la disputa por los sentidos asociados a la educación es dinámica y conflictiva también lo es su normativización –las políticas educativas– siempre temporales e incompletas bajo el signo de la imposibilidad de una fijación definitiva.

5 Para profundizar el concepto de agonismo, ver: Mouffe, C. (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.

Frente a la negación del conflicto y del momento político en pos del discurso y la racionalidad técnica vinculada a “la política”, surge la pregunta tan corriente entre los docentes: ¿Cómo educamos si los valores son frágiles e históricos, abiertos y contingentes, y ya no fundamentos rígidos e inmutables? ¿Cómo educamos si los sujetos son abiertos y fragmentados y ya no concebidos como meras *tabula rasa* factibles de imprimirles una forma externa? Una respuesta posible sería que si bien no hay un fundamento último es necesario ir tras la búsqueda de un fundamento precario. Y precisamente el encuentro con ese lugar de la contingencia es lo que se identifica como el momento político.

Ahora, toda política pública en su marco de normatividad demanda universalidad, es un particular que se ha erigido transitoriamente como universal, pero es una universalidad precaria sólo con pretensiones (pero no posibilidades reales) de cierre. En términos más llanos, la política educativa lidia con las disputas en torno al significante educación, pero al mismo tiempo se convierte en una cristalización (hegemónica) ocultando el componente fraterno, ya que la fraternidad universal implica que no hay un padre que imponga una definición inapelable sino que todo está sujeto a la construcción colectiva -y normalmente conflictiva- del sentido. Máxime cuando dicha negación de la contingencia, la historicidad y la conflictividad se presentan bajo el mote del fin de la política y la victoria de la técnica (y de los técnicos) como criterio neutral y objetivo de decisión, obturando así el sentido político de la educación. Baste recordar el tinte de las políticas educativas de los años noventa en el ámbito de la educación en América Latina, inspiradas en las recetas de los organismos internacionales. Dentro de esas políticas se destaca la primacía de la racionalidad técnica de los “expertos” por sobre otros saberes que circulan en la escuela (como es el caso de los saberes de docentes y directivos); los procesos de especialización, profesionalización y burocratización de la educación; y la difusión de modalidades de gestión centralizadas, tecnocráticas y verticalistas en las escuelas⁶.

6 Para abordar algunas de las implicancias de la imposición de un paradigma técnico en la década del noventa en toda América Latina, se recomienda la lectura de: Suárez, D. (2008). “La tradición crítica en educación y reconstrucción de la pedagogía”. En: Elisalde, R. y Ampudia, M. (comps.). *Movimientos sociales y educación. Teoría e historia de la educación popular en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Buenos Libros.

Política educativa y fraternidad

Como ya el lector se habrá percatado, una visión fraterna de lo social y lo político presenta una serie de desafíos para el campo teórico y práctico de la política educativa. Ante la desazón que produce abordar la contingencia de los fundamentos, la historicidad de los valores, la política educativa como un intento parcial y limitado de sutura de lo social, profundizaremos en sus implicancias e intentaremos mostrar algunas de sus potencialidades en vistas a repensar una definición de educación y de políticas públicas orientadas a la educación. Estas potencialidades podrían resumirse en el reconocimiento: a) del carácter relacional de la educación y de la vida social en general; b) de la situacionalidad de la educación y de las políticas educativas evitando la sustitución de las particularidades en pos de la universalización; y c) de la centralidad de la diferencia entre “lo real” y la realidad discursivamente construida, para toda política que verse sobre lo educativo.

Por un lado, la fraternidad nos permite concebir a la educación como instancia relacional atravesada por el antagonismo. La fraternidad nos dice que no hay un padre dador de sentido, sino que el sentido es el resultado de los conflictos, las luchas y los acuerdos entre hermanos (hegemonía). Y siempre que se habilita la presencia de Otro, la dimensión conflictual es inevitable. Por lo tanto, la educación no puede ser pensada como una esencia trascendental, como un a priori, como un universal atemporal. El acto de postular la centralidad de la relación por más sencillo que parezca tiene grandes consecuencias en el plano filosófico. Requiere romper con la tradición de pensamiento occidental que postuló -desde diferentes corpus teóricos, incluso opuestos entre sí- la victoria de la categoría *sustancia* (el Ser) por sobre la *relación* (más ligada al acontecer o, como diría Kusch, al *estar*) en una obsesión por encontrar en todo y a todo la Cosa-en-sí, el *noumenon*, la esencia.

Pero si entendemos que la relación no es una categoría de “segundo nivel” frente a la sustancia, sino que, por el contrario, como bien entiende por ejemplo la filosofía andina o la bantú (el bosque no es un conjunto de árboles, sino que el árbol existe porque es parte de un ecosistema) o la teología trinitaria tomista (la esencia de Dios se deriva de la *relación* entre las tres personas divinas), la relación es una categoría fundante de la realidad, podemos pensar que el individuo existe en tanto que es en relación con los demás y con el cosmos, y que, por ende,

también la sociedad existe en tanto que es la articulación de esas relaciones. Y, lejos de volver a postular un ideal de armonía -ahora a partir del concepto de relación- no perdemos de vista que esa relación con los demás y el cosmos está lejos de ser pacífica sino que está atravesada por el antagonismo.

Por otro lado, nos interesa resaltar la dimensión contextual de la educación y de las políticas educativas asociada a su carácter experimental y a su situacionalidad. Debemos hacernos cargo de las diversas significaciones puestas en juego en torno al concepto de educación como momentos de una práctica historizada y no como positividades independientes. Para ello, es necesario deconstruir la pretensión de arribar a fundamentos duros en el campo educativo y reconocer la existencia de múltiples descripciones o interpretaciones posibles y siempre perspectivas, contextuales. En esta misma línea, el carácter contextual de la educación nos permite pensar en la imposibilidad de totalización en torno a la escuela como única agencia de socialización, permitiendo visibilizar otros espacios cuyos saberes, si bien externos a la escuela, son puestos en juego también en dicho ámbito. De lo anterior no se desprende un concepto de educación donde todo sería educativo, sino que aquello considerado educativo en un contexto significativo específico es un valor reconocido en ese tiempo, geografía y comunidad y no tiene por qué universalizarse o proclamarse como válido en todo tiempo y lugar. A modo de ejemplo, podemos pensar el antagonismo entre dos formas diversas de pensar la educación durante la conquista de América entre el modo de concebir la educación por parte de los españoles conquistadores en relación a la escritura alfabética y las poblaciones originarias puestas en una situación de “no educadas”.

Cuando en el marco del antagonismo los subalternizados (negros, indígenas, discapacitados, homosexuales, desempleados y otras víctimas) directamente no son escuchados no es que no tengan voz, sino que además de invisibilizados son “inaudibilizados”. Los negros esclavos lucharon desde el inicio mismo de la esclavitud para liberarse, sin embargo ni siquiera conocemos esa parte de la historia. Recién cuando los abolicionistas blancos comenzaron a criticar la esclavitud el tema pasó a ser objeto de debate: estamos frente a lo que Lyotard (2009) llamaría el *diferendo*. Es el caso en que las reglas y el idioma del conflicto lo pone una sola de las partes y la otra no tiene la fuerza suficiente como

para cambiar las reglas ilocucionarias, al punto que el daño sufrido por la víctima carece de significación para el victimario. En palabras de Reyes Mate:

[...] como las significaciones son establecidas por la parte dominante con pretensiones de validez universal, pudiera parecer que lo que la parte dominante establezca como justo o injusto es entendido por todos. Pero no hay que confundir la mudez de las víctimas con la hegemonía de sentido que le dan los dominantes o del sentido dominante. [...] Entre la experiencia del esclavo y las prácticas abolicionistas hay un abismo, un ‘diferendo’, porque tienen lenguajes incomunicados debido a que el único que vale es el del abolicionista que, en cuanto lenguaje, es el mismo de los partidarios de la trata de esclavos (Reyes Mate, 2011, p. 18).

En otros términos, no se trata de negar la universalidad, sino de asumirla situadamente. La situacionalidad implica asumir la totalidad, pero no una totalidad que es producto de la universalización de un particular (el varón europeo conquistador, que eleva a rango de validez universal su particular cosmovisión) sino una totalidad que asume la diversidad y que conlleva en sí una apertura al otro y a lo otro; a los demás seres humanos y al resto de la creación. Claro que intensificar el intercambio social nos expone a la herida del Otro; pero no hay forma de “intensificar el sí mismo” sin correr ese riesgo. A menudo, las políticas educativas desconocen los pliegues de la conflictividad social en los que la escuela está inmersa, volviéndola refractaria hacia la herida del Otro (pero igualmente hiriéndolo con la indiferencia).

Por último, una concepción de política educativa que incorpore la categoría (y las prácticas) de la fraternidad pone en el centro de la escena la diferencia. La pluralización de los fundamentos y de las identidades en el campo social nos señalan la necesidad de superar una lógica de la mismidad o de lo uno propia de la tradición de pensamiento moderno. Históricamente, la escuela se constituyó como una realidad colectiva mostrando sus beneficios en dos aspectos: por un lado se presentaba como un dispositivo económico, en tanto es una forma de enseñar a muchos a la vez, y por otro alentaba la competencia sustentando

la idea de homogeneidad⁷. Así, asumió este proceso de homogeneización de una realidad colectiva constituyendo una educación común para “todos”. De este modo, esta realidad homogeneizadora prescinde de los diversos e invisibles rostros del Otro al configurar lo no-igual o lo no-idéntico como lo otro, en tanto exterioridad (constitutiva). En este intento de constituir una realidad monolítica, se niega la diferencia al considerar a lo otro no sólo como lo diferente sino también como lo desigual, como fenómenos a cancelar o, en el mejor de los casos, a corregir y marginar para incorporarlo a un modelo único de sujeto, de conocimiento y de humanidad. La norma borra una identidad que le es propia a cada sujeto para “ser” como (y no “entrar en relación con”) los demás, olvidando que la identidad se construye *con* la diferencia, pues lo opuesto a la diferencia no es la identidad, sino la in-diferencia.

En realidad, estos procesos simultáneos de asimilación y marginalización exaltan el valor opositor de lo diferente exacerbando la cuota de divergencia y, por lo tanto, paradójicamente, enfatizando precisamente la diferencia. En este sentido, cabe problematizar los programas escolares compensatorios para la diferencia, característicos de las reformas neoliberales: por un lado, operaban no sólo segregando y estigmatizando al otro como diferente –y por ello receptores de una política focalizada– sin contemplar a la propia población escolar como sujeto diverso; por otro lado, se quedaban en el plano de la reivindicación y el reconocimiento de la diferencia sin indagar las desigualdades que las diferencias de identidad conllevan y que es necesario revertir, más allá de la simple declamación discursiva de la diferencia, con miras a la construcción de un “nosotros” compartido, de un horizonte simbólico desde donde partir y dialogar, de la interculturalidad.

Las políticas educativas ya no pueden entender a la educación como un modelo donde se imparten conocimientos imponiendo fundamentos absolutos con el objetivo de difundir los elementos centrales que tornan posible la igualdad formal de todos los seres humanos. Esta igualdad formal a partir de la ontología de la mismidad es finalmente violencia contra los individuos concretos al desvincular las condiciones concretas y al negar la particularidad e historicidad de las culturas particulares para proclamar una universalidad única y válida (que también

7 Para profundizar en los determinantes duros del sistema educativo, ver: Pineau, P. (1998). *La escuela como máquina de educar*. Buenos Aires: Paidós.

responde a una cultura particular aunque hegemónica). De allí, el desafío de una educación en y para la diferencia.

Para finalizar, consideramos fecundos de los abordajes posfundacionales para iluminar y (re) pensar el campo de la teoría de las políticas educativas en tanto estos intentan superar las múltiples dicotomías u opciones binarias propias de la modernidad occidental y en las cuales la escuela –en tanto institución propiamente moderna– quedó y queda a menudo presa: estabilidad-inestabilidad, saberes expertos-otros saberes, interioridad-exterioridad, necesidad-contingencia, inclusión-exclusión, ordenamiento-dislocación. Por ello, luego de una posible primera sensación de desazón se pueden reconocer las implicaciones y la riqueza que envuelve la imposibilidad del cierre discursivo, de totalización, de reconciliación final de lo educativo, sus sujetos, programas y resultados; así como la apertura al reconocimiento de la multiplicidad de espacios de formación y de la diversidad de los sujetos que habitan y circulan en dichos espacios.

Referencias

- Badiou, A. (1999). *El ser y el acontecimiento*. Buenos Aires: Manantial.
- Ball, S. (2002). “Grandes políticas, un mundo pequeño: Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas”. En: Narodowski, M., Nores, M. y Andrada, M. (comps.) *Nuevas tendencias en política educativa*. Buenos Aires: Granica.
- Bruni, L. (2010). *La herida del otro. Economía y relaciones humanas*. Ciudad Nueva: Buenos Aires.
- Buenfil Burgos, R. (2010). “Dimensiones ético políticas en educación desde el análisis político del discurso”, *Sinéctica*, n.35, pp. 1-17.
- Etchegaray, R. (2011). “La ontología política de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe”, *Nuevo Pensamiento*, vol. 1, n. 1, pp. 175-207.
- Kant, I. (2010). *Crítica de la razón pura*. Buenos Aires: Aguilar.
- Laclau, E. (2003). “Identidad y hegemonía, el rol de la universalidad en la construcción de lógicas políticas”. En: Butler, J.; Laclau, E. y Žižek, S. *Contingencia, hegemonía, universalidad. Diálogos contemporáneos en la izquierda*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. (2012). “Antagonismo, subjetividad y política”, *Revista Debates y Combates*, n. 3, pp. 7-38.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (2004). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Loreaux, N. (2008). *La invención de Atenas. Historia de la oración fúnebre en la “ciudad clásica”*. Buenos Aires: Katz.
- Lyotard, J.F. (2009). *La Diferencia*. Barcelona: Gedisa.
- Marchart, O. (2008). “La política y la diferencia ontológica”. En: Critchley, S. y Marchart, O. (comps.) *Laclau. Aproximaciones críticas a su obra*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Mouffe, C. (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.
- Pineau, P. (1998). “¿Por qué triunfó la escuela? o la modernidad dijo: Esto es educación, y la escuela respondió: Yo me ocupo”. En: Pineau, P. *La escuela como máquina de educar*. Buenos Aires: Paidós.
- Reyes Mate, M. (2011). *Tratado de la injusticia*. Barcelona: Anthropos.
- Suárez, D. (2008). “La tradición crítica en educación y reconstrucción de la pedagogía”. En: Elisalde, R. y Ampudia, M. (comps.) *Movimientos sociales y educación. Teoría e historia de la educación popular en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Buenos Libros.
- Žižek, S. (2005). *El sublime objeto de la ideología*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Zemelman, H. (1998). “Crítica, epistemología y educación”, *Revista de tecnología educativa*, vol. 13, n. 2, pp. 119-131.

Capítulo VII

“Política”, Políticas Públicas y Política Educativa: Alcances y Enfoques Alternativos¹

Oscar Espinoza

Introducción

El propósito de este capítulo es brindar una mirada crítica en relación a tres aspectos que a menudo son sujeto de análisis divergentes dependiendo del contexto o del marco conceptual desde el cual se abordan: a) los conceptos de “política”, políticas públicas y política educativa y las implicancias e interrelaciones que tienen éstos al momento de realizar análisis de políticas; b) algunos procedimientos para conducir el análisis de políticas; y c) algunas tendencias, observables en la implementación de políticas educativas, en relación a los fundamentos conceptuales de la teoría crítica y la teoría funcionalista-positivista.

Los conceptos de política, política pública y política educativa tienen connotaciones, acepciones y alcances distintos. No obstante, al escudriñar en la literatura muchas veces no se aprecia con claridad que se busca explicar y o argumentar con uno u otro (véase Tello en este volumen). En ocasiones algunos de estos conceptos hasta se emplean indistintamente (por ejemplo, política pública y política educativa, incurriéndose en errores que perfectamente podrían evitarse de manera de no confundir a los lectores, en general, y a los *stakeholders* en particular (autoridades, parlamentarios, analistas de políticas, etc.). En ese marco, se intenta dilucidar con mayor precisión cuál sería el objeto de estudio del campo teórico de la política educativa y cómo podría

¹ Parte de este texto fue publicado previamente en O. Espinoza (2009). Reflexiones sobre los conceptos de “política”, políticas públicas y política educativa. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, vol. 17, n. 8. Disponible en: <http://epaa.asu.edu/epaa/>

definirse dicho campo teórico. Metodológicamente, este estudio es de naturaleza cualitativa de carácter descriptivo-analítico y emplea fuentes secundarias de tipo documental.

El capítulo se ha organizado en cuatro apartados. En el primero, se distingue los alcances conceptuales de los términos, “política”, política pública y política educativa. En el segundo se da cuenta de algunas consideraciones referidas al análisis de políticas educativas y procedimientos para abordarla. En el tercer apartado, se contrastan los supuestos y fundamentos que guían tanto a los proponentes de la teoría crítica como de la teoría funcionalista en relación con las tendencias observables al momento de llevar a cabo análisis de políticas, proponer diseños y/o implementar políticas educativas. Por último, el artículo concluye con una breve reflexión.

“Política”, política pública y política educativa: Algunas precisiones conceptuales

Este apartado tiene por objeto clarificar y conceptualizar las nociones de “política”, política pública y política educativa y explicar las connotaciones que dichos conceptos tienen en el análisis de políticas.

El concepto “política” entendido como *policy* no tiene un uso estándar y a menudo proyecta un significado ambiguo (por ejemplo, las definiciones sobre “política” que figuran en los estudios de Ball (1990); Bauer (1968); Dror (1968); Easton (1953); Fischer, Miller y Sydney (2007); Jenkins (1978); Mann (1975); Midgley et. al. (2000); Munn (2005) y Parsons (1995) contrastan y difieren en distinto grado. Tal vaguedad ha conducido a Dye (1978, p. 3) a concluir que el término política es simplemente “lo que los gobiernos eligen hacer o no hacer”. Sin embargo, en términos generales, el concepto “política” conlleva la existencia de diversas opciones y designa, por ende, un desacuerdo o conflicto entre los actores o aspectos ligados al diseño de políticas en un área de actividad determinada (educación, transporte, salud, etcétera) respecto a un curso de acción actual o potencial de gobierno (Anderson, 1990; Dunn, 1994; Fischer, Miller y Sydney, 2007; Munn, 2005). Para otros autores (ver Ball, 1990), en cambio, las políticas representan la declaración operacional de los valores de una sociedad que buscan definir y prescribir determinadas líneas de acción.

Siguiendo a Levin (2001) se puede argumentar que la “política” y las propuestas de política a menudo, aunque no siempre, se hallan vinculadas a la definición de un problema y su solución requiere irremediablemente de la aprobación o apoyo de los partidos y líderes políticos. En efecto, Kingdon (1994) postula que la “política” a nivel de propuesta puede derivar en distintas versiones y requerir, consecuentemente, distinto volumen de recursos para su solución de modo que intentar investigar por sus orígenes constituye una tarea sin sentido.

El concepto de política pública, a su vez, ha sido lucidamente definido por varios autores (Dunn, 1994; Fischer, Miller y Sydney, 2007; Jenkins, 1978; Muller, 1990; Muller y Surel, 2002; Parsons, 1995; Souza, 2006) quienes coinciden en señalar, que el concepto en cuestión debe ser entendido como un conjunto de decisiones interrelacionadas que son adoptadas por un actor o grupos de actores políticos, que involucran la definición de metas y medios para su logro en el marco de una situación particular. En palabras de Dunn (1994, p. 70), las políticas públicas son un conjunto de opciones colectivas interdependientes que se asocian a decisiones que adoptan los gobiernos y sus representantes y que se formulan en áreas tales como: defensa, salud, educación, bienestar, previsión social, entre otras. En cualquiera de las áreas mencionadas existen distintas posibilidades de acciones de política, que se vinculan a iniciativas gubernamentales en curso o potencialmente implementables y que involucran conflictos entre los distintos actores de la comunidad (véase Bentancur en este volumen).

Toda política pública, tanto en lo que concierne a su conceptualización como a sus alcances, debería ser entendida sobre la base de las siguientes consideraciones, según los cultores de la teoría crítica y la teoría funcionalista: a) la definición vincula el término “política” a acciones orientadas a metas y/o propósitos más que a un comportamiento al azar; b) las políticas públicas consisten en cursos de acción que son desarrollados en el transcurso del tiempo por los representantes de gobierno más que decisiones aisladas de éstos; c) las políticas públicas emergen en respuesta a demandas de política², o a aquellos

2 Las formas en las cuales la política pública responde a la demanda es mediante enunciados de política que son expresiones formales o articulaciones de política pública. Se incluyen, además, junto a los enunciados de política, los estatutos legislativos, leyes y decretos con fuerza de ley, órdenes ejecutivos y decretos, normas y regulaciones

requerimientos hechos por otros actores sociales a representantes y agencias de gobierno para actuar o mantenerse inactivo respecto de algún aspecto de orden público; d) el término “política” implica aquellos que los gobiernos actualmente hacen y no lo que ellos intentan hacer o lo que ellos dicen que están por acometer, que estaría asociado con la retórica de la política (véase Da Souza en este volumen); y e) la política pública podría involucrar alguna forma de acción gubernamental para lidiar con un problema sobre el cual una acción determinada ha sido demandada, o ésta puede involucrar una decisión de representantes de gobierno para simplemente no hacer nada en relación con algún aspecto sobre el cual el involucramiento del gobierno fue solicitado (Anderson, 1990; Cury, 2005; Fischer, 2003; Fischer, Miller y Sydney, 2007; Parsons, 1995; Prunty, 1984, 1985; Souza, 2006).

Por otra parte, una política educativa incluye explícita o implícitamente al menos tres elementos: una justificación para considerar el problema a ser abordado; un propósito a ser logrado por el sistema educativo; y una “teoría de la educación” o conjunto de hipótesis que explique cómo ese propósito será alcanzado. El propósito puede estar asociado con los fines de la educación y puede ser trazado a partir de la teoría económica, la religión, la ética, la tradición, la ley, u otras fuentes normativas que prescriban cómo una sociedad o el grupo dominante deseen conducir sus organizaciones. Consecuentemente, las escuelas y otras instituciones que proveen programas educativos deben preparar estudiantes para leer, para enfrentar el mundo del trabajo, y para aceptar su lugar en la sociedad y/o cuestionar el orden social actual. A tal efecto, las instituciones educativas han de operar de manera eficiente, tratar a todos por igual, garantizar el acceso a todos los grupos sociales, y/o perpetuar el orden existente.

Existe consenso entre los defensores de la teoría crítica (Prunty, 1984; Taylor, 1997; Taylor, et. al., 1997) y de la teoría funcionalista (Adams, Kee y Lin, 2001) en que la política educativa puede ser dimensionada y/o evaluada desde tres perspectivas diferentes: la retórica de la política, la política que es impulsada legalmente y la política que se

administrativas, así como enunciados y discursos hechos por representantes de gobierno y que dan cuenta, por una parte, de las intenciones y metas del gobierno sobre determinado aspecto, y por otra, de las acciones que serán desarrolladas para el logro de las metas formuladas.

implementa en la práctica. Cada una de estas formas podría ser definida del siguiente modo en relación con el sector educación:

La retórica de la política se refiere a enunciados amplios de metas educativas que a menudo pueden ser encontrados en discursos nacionales de líderes políticos. Las políticas consagradas legalmente son los decretos o leyes que definen estándares explícitos y orientaciones para el sector educación. Las políticas efectivamente implementadas son aquellas legalmente impulsadas, modificadas o sin modificar, que se traducen en acciones concretas a través de cambios sistemáticos y programados (Adams, Kee y Lin, 2001, p. 222).

Cabe destacar que la retórica de la reforma educativa no siempre consigue sus propósitos, dadas las restricciones políticas, económicas y sociales que todas las políticas enfrentan al momento de ser implementadas (Espinoza, 2006; 2010).

Tanto los defensores de la teoría crítica como de la teoría funcionalista (Heck, 2004; Ozga, 2000; Ranson, 1995; Taylor, et. al., 1997; Wise, 1984) coinciden en que por definición, una política educativa podría ser creada por organizaciones internacionales, organizaciones privadas y organizaciones no gubernamentales, pero además una política educativa podría ser originada por gobiernos locales o nacionales mediante un cuerpo legal (ley, decreto, decreto con fuerza de ley), decreto ejecutivo y pronunciamiento judicial.

Una vez creada, el propósito oficial de toda política educativa es afectar la práctica de la educación. Inevitablemente, una política educativa podría estar basada en algunos supuestos específicos respecto de cómo implementar una nueva práctica o si la práctica producirá los resultados deseados. Si estos supuestos son correctos, luego la política puede alcanzar el resultado esperado, incluyendo sus dimensiones técnicas, económicas y políticas. En caso de ser incorrectos, la política no tendrá probablemente las consecuencias esperadas o simplemente no funcionará. Una política por cierto puede tener consecuencias inesperadas. Además, un enunciado de política particular puede ser o no ser explícito acerca de sus propósitos o su teoría de la educación. Pero ana-

lizar una política educativa de esta manera, refleja que su componente de teoría educativa puede ser examinado por los cánones de la ciencia y la crítica científica (Heck, 2004; Ranson, 1995; Ozga, 2000; Taylor, 1997; Taylor, et. al., 1997; Wise, 1984).

El análisis de políticas educativas y algunos procedimientos para abordarlo

Bowe et. al., (1992), por ejemplo, enfatizan la necesidad de tomar en consideración en el análisis de políticas educativas la naturaleza no lineal de la relación entre lo que los analistas de políticas ven como los tres elementos del ciclo de la política, esto es: *los contextos de influencia* que se refieren al ámbito donde se origina la política, así como a los actores y factores que inciden directa o indirectamente en su génesis; *la producción de texto* que alude a los procesos que se utilizan para producir la política a nivel de texto, los valores y conceptos relacionados a ella, así como la audiencia a la cual está dirigida; y, *la práctica* que se asocia a la implementación de la política y a los efectos que esta puede tener en distintos niveles y actores. De igual modo, Ham y Hill (1993), Howlett y Ramesh (2003) y Vidovich (2001) se refieren a las interconexiones que existen entre los estadios convencionales de formulación de políticas definidas y la implementación dando a entender que estas varían dependiendo del contexto.

Pero cabe preguntarse si existe alguna receta o instructivo para conducir el análisis de políticas educativas. A esta altura es importante reseñar que hay diferentes procedimientos para hacer análisis de políticas. William Dunn (1994, p. 14-19), por ejemplo, ha sugerido que hacer análisis de políticas implica considerar cinco procedimientos analíticos vinculados a estas:

a) identificar el problema que busca solucionar la política consiste en visualizar los supuestos que subyacen al problema, diagnosticando sus causas y sintetizando las distintas perspectivas que pudieren existir sobre el tema. Este procedimiento permite producir información relevante acerca de las condiciones que dan origen al problema;

b) proyectar futuras políticas consiste en estimar las consecuencias de políticas existentes y propuestas, especificar probables restricciones

futuras que podrían afectar el logro de los objetivos perseguidos, y, estimar la factibilidad política (apoyo y oposición) de las distintas opciones. Este procedimiento proporciona información acerca de consecuencias futuras que conllevaría actuar en base a políticas alternativas, incluyendo no hacer nada;

c) recomendar acciones ligadas a una política determinada consiste en generar conocimiento relevante acerca de los beneficios y costos de una política y de políticas alternativas a ella que permita a los *policy makers* adoptar la política más apropiada. Este procedimiento permite estimar niveles de riesgo e incertidumbre, identificar externalidades, especificar criterios para la toma de decisiones, y asignar responsabilidades administrativas para la implementación de políticas;

d) monitorear resultados de política consiste en asimilar y sistematizar información relevante acerca de las consecuencias de políticas adoptadas previamente para apoyar a los *policy makers* en la fase de implementación de la política. Este procedimiento permite valorar el grado de conformidad o disconformidad con una determinada política, descubrir las consecuencias no buscadas de las políticas y programas, identificar los obstáculos y restricciones presentes durante la implementación.

e) evaluar el desempeño de las políticas consiste en generar conocimiento respecto de las discrepancias entre la performance de la política en proceso de implementación y la esperada para apoyar a los *policy makers* en la fase de evaluación de la política en el marco del proceso de formulación de la misma. Este procedimiento permite precisar la magnitud y forma en que se han resuelto los problemas, ayudar en el ajuste o reformulación de políticas y establecer las bases para la reestructuración del o los problemas.

Adicionalmente, se ha resaltado desde la perspectiva de los teóricos críticos y funcionalistas (Anderson, 1990; Taylor, et. al., 1997) que los enfoques para conducir análisis de política educativa dependerán del lugar de producción de la política³. Pero ciertamente, hay otros factores importantes en el proceso de análisis de políticas, incluyendo la posición y ubicación institucional del analista, y los propósitos para los

3 Por ejemplo, existe una diferencia sustancial entre marcos amplios de política orientados a subniveles del sector educación (educación superior y perfeccionamiento) y los procesos envueltos en el desarrollo de una política de gobierno universitario.

cuales el análisis está siendo implementado (Anderson, 1990; Taylor, et. al., 1997). Con referencia a los propósitos del análisis de políticas, la literatura tradicional hace una distinción entre el *análisis de* y el *análisis para* la política (Gordon, et. al., 1977; Parsons, 1995). El *análisis de* la política es visto como una tarea más académica y alude a la forma en que se definen los problemas sociales, y la forma en que se formula, implementa y evalúa la política, mientras que el *análisis para* la política es usualmente asociado con investigación respecto de la política dentro de las burocracias educativas en el proceso de producción de política y evaluación. Sin embargo, aún cuando en algunas circunstancias la distinción puede ser conceptualmente útil, cualquier distinción absoluta entre *análisis de* y *análisis para* la política como algo que sería artificial podría ser rechazada debido a que el análisis de política como un ejercicio académico crucial puede ser visto como algo con valor político. Resumiendo, el tipo de consultas que se lanzan cuando el analista está haciendo análisis de políticas dependerá de su propósito, la posición del analista de políticas y la existencia de cualquier tipo de restricciones que podrían estar operando sobre él o ella.

Tendencias alternativas en torno al análisis, diseño e implementación de políticas educativas

Como señalan Tello (2012) y Tello y Mainardes (2012), la ausencia de posicionamientos explícitos en la investigación en política educativa atenta contra la solidez y coherencia del proceso de investigación. Algo similar ocurre respecto al análisis e implementación de políticas educativas. En esa perspectiva, una revisión crítica y exhaustiva de la literatura en torno al diseño, implementación y análisis de políticas educativas revela algunas tendencias que merecen ser destacadas en este apartado (ver Anderson, 1990; Ball, 1990; Deem y Brehony, 2000; Deubel, 2007, 2008; Faria, 2003; Gewirtz, 2007; Hatcher y Troyna, 1994; Lingard y Ozga, 2007; Mainardes, 2006; Mainardes, Santos y Tello, 2011; Prunty, 1984; Psacharopoulos, 1990; Taylor, et. al., 1997; Torres, 1995). En esa perspectiva, se contrastan los enfoques y supuestos que subyacen a la teoría funcionalista y la teoría crítica en relación con las tres tendencias predominantes en materia de análisis, diseño e implementación de políticas educativas. Las tendencias en cuestión pueden ser resumidas de la siguiente manera:

1. A menudo la mayoría de los análisis de política basados en la tradición funcionalista fallan en distinguir diferentes categorías de política existentes en el campo, tales como: la *sustantiva* y *de procedimiento*⁴, la *distributiva*⁵ y *redistributiva*⁶, la *regulatoria* y *autorregulatoria*⁷, y la *material* y *simbólica*⁸ (Anderson, 1990). Los análisis basados en la teoría crítica, en cambio, consideran los análisis de política educativa como esencialmente políticos (Torres, 1995). Así, los valores personales y el compromiso político de los analistas de política educativa que se basan en el enfoque crítico están en consonancia con la visión de un orden moral. Por una parte, donde la justicia, la igualdad y la libertad individual son los elementos fundamentales de nuestra vida diaria y, por otra parte, donde los acuerdos políticos, sociales y económicos son tales que las

4 Las políticas sustantivas involucran lo que el gobierno intenta hacer (por ejemplo, construcción de escuelas o instituciones educativas, pago de subsidios, etc.). Este tipo de políticas públicas tiene por finalidad delimitar ventajas y desventajas para la gente, así como beneficios y costos. Las políticas de procedimiento, en cambio, están asociadas a cómo algo va a ser implementado o quién será responsable de llevar a cabo la acción (Anderson, 1990).

5 Las políticas distributivas llevan implícitas la distribución de servicios o beneficios a segmentos particulares de la población tales como individuos, grupos, corporaciones, y comunidades. Este tipo de política que busca asistir a grupos particulares o comunidades usualmente está asociada al uso de recursos públicos (Lowi, 1964).

6 Las políticas redistributivas involucran esfuerzos deliberados del gobierno por cambiar la distribución de la riqueza, ingreso, propiedad, o derechos entre las distintas clases sociales o grupos de la población (Ripley, 1985; Ripley y Franklin, 1976).

7 Las políticas regulatorias conllevan la imposición de restricciones en el comportamiento de los individuos y grupos. En esta perspectiva, dichas políticas difieren de las políticas distributivas, pues a diferencia de éstas, las políticas regulatorias buscan limitar la libertad de las personas o grupos afectados (Lowi, 1964). Conforme a lo que plantea Salisbury (1968), las políticas autorregulatorias son idénticas a las políticas regulatorias en que ellas involucran la restricción o control de algunos aspectos o grupos. Pero a diferencia de las políticas regulatorias, las políticas autorregulatorias son frecuentemente perseguidas y apoyadas por los grupos regulados como una forma de proteger los intereses de sus miembros.

8 Las políticas materiales pueden facilitar la entrega de recursos o altas cuotas de poder a sus beneficiarios como así también pueden traducirse en desventajas para aquellos que son adversamente afectados (Anderson, 1990). En contraste, las políticas simbólicas tienen escaso impacto material real sobre los diferentes grupos sociales. Todavía más, dichas políticas no reparten o distribuyen lo que aparentan hacer; consecuentemente tanto las ventajas no tangibles como las desventajas son focalizadas por ellas (Edelman, 1964; Elder y Cobb, 1983).

personas son concebidas como intrínsecamente valiosas y jamás son utilizadas como medios para lograr un fin. Cabe resaltar que los cultores de la teoría funcionalista también pretenden alcanzar una sociedad con mayor justicia social e igualdad aunque no lo expliciten abiertamente y no lo problematizan al nivel que lo hacen los representantes de la teoría crítica.

2. Otra tendencia que ganó visibilidad durante las últimas cinco décadas ha sido desarrollar una ciencia de la política (*policy science*), especialmente entre los científicos sociales que adoptan la teoría funcionalista (Lerner y Lasswell, 1951; Ripley, 1985; Ripley y Francis, 1976). En efecto, los investigadores funcionalistas ven la política educativa en relación con problemas técnicos que podrían ser resueltos sólo mediante el incremento de iniciativas de racionalidad técnica que se traducen en el uso de técnicas, tales como los análisis de costo-beneficio, costo-efectividad, indicadores sociales y otros (ver por ejemplo Prunty, 1984; Psacharopoulos, 1989, 1990; World Bank, 1999). Este énfasis ha servido para imbuir el análisis de políticas con precisión científica (positivismo) relegando, por una parte, a un plano secundario o simplemente ignorando el análisis asociado a aspectos valóricos y éticos, así como las implicancias políticas de los análisis y, por otra, limitando la actividad del análisis de políticas a la descripción del *statu quo*. Esta sobresimplificación ha sido responsable en parte por la falta de atención otorgada a algunos aspectos cruciales, como las nociones de poder, control, legitimidad, privilegio, equidad, y justicia, entre otros, las cuales se encuentran estrechamente vinculadas con el concepto de política.

Una alternativa a esta perspectiva ha sido provista por los teóricos críticos (Prunty, 1985; Taylor, et. al., 1997; Torres, 1995), quienes proponen que los análisis de políticas educativas deberían identificar las fuentes de dominación, represión y explotación que son legitimadas por la política educativa. Además, los analistas de política educativa que emplean el enfoque de la teoría crítica (Prunty, 1984, 1985; Torres, 1995) deberían asumir un rol reivindicativo posicionándose de este modo con grupos oprimidos, como la clase trabajadora, los pobres, las minorías étnicas y raciales, y las mujeres. De acuerdo con ello, un análisis crítico de la política educativa estaría relacionado con la patología de la conciencia, dirigiéndose específicamente a los modos en que los

seres humanos incitan de manera inconsciente a sus opresores. Los teóricos que hacen suya la teoría crítica como marco de referencia y de análisis intentarían mostrar cómo el proceso de la política (incluida la etapa de formulación e implementación) subvierte y contraviene los intereses de los oprimidos, y cómo esto responde en parte a los modos en que los miembros de dichos grupos se ven a sí mismos y cómo ellos ven a otros grupos dentro de la sociedad en que se desenvuelven.

Desde esta perspectiva, la política educativa reflejaría compromisos entre los diversos intereses expresados por los intereses dominantes del capitalismo, por un lado, y los intereses opuestos de distintos movimientos sociales, por otro lado. Luego, las iniciativas de política educativa deberían ser vistas como respuestas a la lucha sobre particulares construcciones del escenario social, político, económico y cultural (Dale, 1989, 2010; Prunty, 1985; Taylor et. al., 1997; Torres, 1995; Wise, 1984). La principal debilidad observable en la tradición de la teoría crítica se relaciona con la falta de un enfoque que integre la racionalidad técnica que complemente la visión de este enfoque, lo que permitiría naturalmente a sus representantes enriquecer sustancialmente la formulación y análisis de políticas. Ello implica integrar referentes como los análisis costo beneficio, costo eficiencia, costo efectividad, así como metodologías de investigación de carácter experimental y cuasi experimental.

3. El análisis de la política educativa ha sido conducido con frecuencia desde esferas ajenas al sector educación. Por ejemplo, en América Latina, en general, es común ver que los análisis y evaluaciones de políticas provienen de los ministerios de hacienda, economía o planificación y no de los ministerios de educación. Como consecuencia de ello, las teorías y métodos que se han empleado y se emplean en los análisis de políticas educativas, por parte de los actores responsables de la formulación y análisis de políticas, provienen desde diversas disciplinas que incluyen la economía, la ciencia política y la sociología. Dentro de estas escuelas, el positivismo lógico y el funcionalismo han dominado ampliamente el pensamiento en el campo (véase Yeakey, 1983). Para contrarrestar el dominio de los teóricos funcionalistas en el proceso de desarrollo de políticas, quienes adoptan los principios de la teoría crítica plantean que es imprescindible suscribir mayores niveles de compromiso con la práctica (ver, por ejemplo, Apple, 2000; Taylor et.

al., 1997). Ello implica que el analista de la política educativa que asume la teoría crítica como su mayor referente debería intentar establecer procedimientos de política que incluyeran a los grupos oprimidos y segregados en el proceso de formulación de políticas y, a la vez, intentar asegurar relaciones de poder simétricas, así como condiciones de comunicación fluida y no distorsionada que prevalezcan entre todos los partidos y/o grupos durante el proceso de formulación de políticas (véase Habermas, 1984).

Reflexiones Finales

Es posible concluir que tanto el diseño como la implementación de políticas educativas son asimilados de distinta forma por los cultores de la teoría crítica y la teoría funcionalista. Mientras los primeros enfatizan la necesidad de vincular inevitablemente el análisis, el diseño e implementación de políticas educativas a las demandas de los sectores más desposeídos de la sociedad en orden a conseguir mayor justicia social y equidad, los segundos argumentan que es imprescindible considerar fundamentalmente factores de carácter técnico, privilegiando, en tal sentido, los análisis de costo-beneficio, costo-eficiencia, costo-efectividad, la administración por objetivos, e indicadores sociales.

La finalidad de este capítulo ha sido, por una parte, precisar los alcances conceptuales de los términos “política”, políticas públicas y política educativa y, por otra, dar cuenta de algunos procedimientos para acometer el análisis de políticas. Junto con ello se pretende ilustrar y contrastar los fundamentos de dos de los principales referentes teórico-metodológicos que han guiado y que guían a las ciencias sociales y, particularmente, a la investigación en educación, esto es la teoría crítica y la teoría funcionalista, en relación con aspectos relevantes pero a la vez complejos y controversiales asociados al análisis, diseño e implementación de políticas educativas. Sin lugar a dudas las miradas que tienen (o deberían tener) los cultores de uno y otro paradigma contienen aspectos controversiales que en la mayoría de los casos resulta complejo compatibilizar.

Referencias

- Adams, D.; Kee, G. H. y Lin, L. (2001). “Linking research, policy and strategic planning to education development in Lao people’s Democratic Republic”, *Comparative Education Review*, vol. 45, n. 4, pp. 220-241.
- Anderson, J. (1990). *Public policymaking. An introduction*. Boston, MA: Houghton Mifflin Company.
- Apple, M. (2000). “Racing toward educational reform: The politics of markets and Standards”. En: Mahalingam, R. y McCarthy, C. (eds.) *Multicultural curriculum: New directions for social theory, practice, and policy*. New York: Routledge.
- Ball, S. (1990). *Politics and policy making in education*. London: Routledge.
- Bauer, R. A. (1968). “The study of policy formation: An introduction”. En: Bauer, R. A. y Gergen, K. J. (eds.) *The study of policy formation*. New York: The Free Press.
- Bowe, R. et. al. (1992). *Reforming education and changing schools: Cases studies in policy sociology*. London: Routledge.
- Cury, C. R. (2005). “Políticas inclusivas e compensatórias na Educação Básica”, *Cadernos de Pesquisa*, vol. 35, n. 124, pp. 11-32.
- Dale, R. (1989). *The State and education policy*. Milton Keynes: Open University.
- Dale, R. (2010). “A sociologia da educação e o estado após a globalização”, *Educação y Sociedad*, Campinas, vol. 31, n. 113, pp. 1099-1120.
- Deem, R. y Brehony, K. (2000). “Educational policy-making and analysis: diverse viewpoints”. En: Moon, B.; Brown, S. y Ben-Peretz, M. (eds.) *Routledge International Companion to Education*. London: Routledge.
- Deubel, A. N. (2007). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá, DF: Ediciones Aurora.
- Deubel, A. N. (2008). “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?”, *Estudios Políticos*, vol. 33, pp. 67-91.

- Dror, Y. (1968). *Public policymaking re-examined*. Scranton, PA: Chandler Publishing.
- Dunn, W. (1994). *Public policy analysis: An introduction* (Second Edition). Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Dye, T. (1978). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Easton, D. (1953). *The political system*. New York: Alfred A. Knopf.
- Edelman, M. (1964). *The symbolic uses of politics*. Urbana, IL: University of Illinois Press.
- Elder, C. y Cobb, R. (1983). *The political uses of symbols*. New York: Longman.
- Espinoza, O. (2002). *The global and national rhetoric of educational reform and the practice of (in) equity in the Chilean higher education system (1981-1998)*. Tesis doctoral. Pittsburgh: School of Education, University of Pittsburgh.
- Espinoza, O. (2006). “The State, Policy and Educational Reform: Alternative Approaches”, *Education & Society*, vol. 24, n. 3, pp.21-46.
- Espinoza, O. (2010). “Alternative Approaches on Society, State, Educational Reform, and Educational Policy”. En: Zajda, J. y Geojaja, M. (eds.) *The Politics of Education Reforms*. Series: Globalisation, Comparative Education and Policy Research, vol. 9.
- Faria, C. (2003). “Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, n. 51, pp. 21-19.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. New York: Oxford University Press.
- Fischer, F.; Miller, G. y Sidney, M. (eds.) (2007). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Lincoln, United States: CRC Press.
- Heck, R. H. (2004). *Studying educational and social policy: Theoretical concepts and research methods*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.
- Gewirtz, S. (2007). “A reflexividade ética na análise de políticas: conceitualização e importância”, *Práxis Educativa*, vol. 2, n. 1, pp. 7-12.

- Gordon, I. et. al. (1977). “Perspectives on policy analysis”, *Public Administration Bulletin*, vol. 25, pp. 26-35.
- Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action* (T. McCarthy, Trans.). 2 vols. Boston, MA: Beacon Press.
- Ham, C. y Hill, M. (1993). *The policy process in the modern capitalist state* (Segunda edición). New York: Wheatsheaf Books.
- Hatcher, R. y Troyna, B. (1994). “The ‘policy cycle’: a Ball by Ball account”, *Journal of Education Policy*, vol. 9, n. 2, pp. 155-170.
- Howlett, M. y Ramesh, M. (2003). *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Ontario: Oxford University Press.
- Jenkins, W. I. (1978). *Policy analysis: A political and organizational perspective*. London: Martin Robertson.
- Kingdon, J. (1994). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins.
- Lerner, D. y Lasswell, H.D. (eds.) (1951). *The policy sciences*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Levin, B. (2001). “Conceptualizing the process of education reform from an international perspective”, *Education Policy Analysis Archives*, vol. 9, n. 14. Disponible en: <http://epaa.asu.edu/epaa/v9n14.html>
- Lingard, B. y Ozga, J. (2007). “Introduction-Reading education policy and Politics”. En: Lingard, B. y Ozga, J. (eds.) *The RoutledgeFalmer reader in education policy and politics*. London: Routledge
- Lowi, T. (1964). “American business, public policy case studies, and political theory”, *World Politics*, vol. XVI, pp. 677-715.
- Mainardes, J. (2006). “Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais”, *Educação & Sociedade*, vol. 27, n. 94, pp. 47-69.
- Mainardes, J.; Santos, M. y Tello, C. (2011). “Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos”. En: Ball, S. J. y Mainardes, J. (orgs.) *Políticas Educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez.
- Mann, D. (1975). *Policy decision-making in education*. New York: Teachers College Press.

- Midgley, J. et. al. (eds.) (2000). *The handbook of social policy*. California: Sage Publications
- Muller, P. (1990). *Les politiques publiques*. Paris: PUF.
- Muller, P. y Surel, Y. (2002). *A análise das políticas públicas*. Trad. Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas: EDUCAT.
- Munn, P. (2005). “Researching policy and policy research”, *Scottish Educational Review*, vol. 37, n. 1, pp. 17-28.
- Ozga, J. (2000). *Investigação sobre políticas educacionais: terreno de contestação*. Porto: Porto Editora.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar Publishing, Inc. Cheltenham: U.K., Northampton, MA, USA.
- Prunty, J. (1984). *A Critical reformulation of educational policy analysis*. Geelong, Australia: Deakin University Press.
- Prunty, J. (1985). “Signposts for a critical educational policy analysis”, *Australian Journal of Education*, vol. 29, n. 2, pp. 133-140.
- Psacharopoulos, G. (1989). “Why educational reforms fail: A comparative analysis”, *International Review of Education*, vol. 35, n. 2, pp. 179-195.
- Psacharopoulos, G. (1990). *Why educational policies fail: An overview of selected African experiences*. Discussion Paper # 82. Washington, D.C.: World Bank.
- Ranson, S. (1995). “Theorizing education policy”, *Journal of Education Policy*, vol. 10 n. 4, pp. 427-448.
- Ripley, R. (1985). *Policy analysis in political science*. Chicago, IL: Nelson-Hall.
- Ripley, R. y Franklin, G. (1976). *Congress, the bureaucracy, and public policy*. Homewood, IL: Dorsey.
- Salisbury, R. (1968). “The analysis of public policy: A search for theories and roles”. En: Ranney, A. (ed.) *Political science and public policy*. Chicago, IL: Markham.
- Souza, C. (2006). “Políticas públicas: uma revisão de literatura”, *Sociologias*, vol. 8, n. 16, pp. 20-45.
- Taylor, S. et. al. (1997). *Educational policy and the politics of change*. London: Routledge.

- Tello, C. y Mainardes, J. (2012). “La posición epistemológica de los investigadores en Política Educativa: Debates teóricos en torno a las perspectivas neomarxista, pluralista y pos-estructuralista”, *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 20, n. 9. Disponible en: <http://epaa.asu.edu/epaa/v9n14.html>
- Torres, C. A. (1995). “State and education revisited: Why educational researchers should think politically about education”. En: Apple, M. (Ed.) *Review of research in education*. Washington, D.C.: American Educational Research Association.
- Wise, A. (1984). “Why educational policies often fail: The hyper-rationalisation hypothesis”, En: Prunty, J., *A critical reformulation of educational policy analysis*. Geelong, Australia: Deakin University Press.
- Yeakey, C. (1983). “Emerging policy research in educational research and decision making”. En: Gordon, E.W. (ed.) *Review of research in education*. Washington, D.C.: American Educational Research Association.
- World Bank (1999). *Education*. Washington, D.C.: World Bank.
- Zemelman, H. (1998). “Crítica, epistemología y educación”, *Revista de tecnología educativa*, vol. 13, n. 2, pp. 119-131.

Capítulo VIII

Falibilismo como perspectiva epistemológica en las investigaciones en políticas educativas. Caracterizando el campo teórico

Altair Alberto Fávero

Leandro Carlos Ody

El falibilismo necesita una alta tolerancia a la incertidumbre y el valor de revisar, modificar y abandonar nuestras creencias más profundas cuando éstas han sido refutadas (Bernstein, 2006, p.56).

Introducción

El interrogante acerca de cómo se genera el conocimiento y las reflexiones en educación, no es un problema nuevo. Desde las antiguas civilizaciones pasando por los diversos períodos históricos, esas preocupaciones fueron responsables del desarrollo de distintas formas de saber. Teorías, sistemas filosóficos, religiones, regímenes políticos, instituciones formativas y otras formas de socialización, que tanto en occidente como en oriente marcaron la historia del pensamiento.

Estos impulsaron la búsqueda del conocimiento y formalización de los sistemas educativos más eficientes, que pudiesen dar cuenta de la sociabilidad humana en sus diversas dimensiones. Sin dudas, el enorme progreso científico, cultural e intelectual ocurrido en la modernidad provocó un conjunto de transformaciones que modificaron radicalmente los procesos educativos y produjeron aquello que algunos autores contemporáneos llaman sociedades complejas y plurales.

Aquí, nos propusimos traer algunas reflexiones sobre el falibilismo como perspectiva epistemológica (Tello, 2012) que permitirían analizar

las investigaciones en políticas educativas en el escenario de las realidades actuales. En nuestro análisis, consideramos que la mentalidad falibilista se puede presentar como una postura estratégica promisoría para enfrentar los desafíos e *impasses* producidos por el escenario de la crisis educativa, que han demostrado las innumerables investigaciones en nuestro tiempo. En este sentido, acordamos con la afirmación de Bernstein (2006) de que la búsqueda de los absolutos se torna una política para camuflar cuestiones complejas, bloquear el pensamiento original, reprimir las discusiones y el debate público.

El texto está organizado en cuatro partes: en primer término, se presentan los rasgos característicos de las sociedades complejas y plurales con la finalidad de describir el tejido social donde tiene lugar la crisis educativa. En un segundo momento, se aborda el concepto de falibilismo en el contexto de las ciencias contemporáneas. En la tercera parte, se fundamentan los motivos por los cuales la mentalidad falibilista se puede presentar como una perspectiva epistemológica (Tello, 2012; 2013) para analizar las investigaciones en política educativa. Finalmente, se presentan algunas reflexiones sobre los motivos por los cuales el falibilismo podría ser adoptado como una actitud epistemológica para profundizar nuestra mirada sobre educación y las investigaciones en política educativa.

Los rasgos característicos de las sociedades complejas y plurales

Con la intención de definir y caracterizar la sociedad contemporánea, muchos autores de diversas matrices teóricas comenzaron a nombrarla desde múltiples conceptos o metáforas: sociedad pos-industrial, sociedad pos-moderna, sociedad pos-metafísica, sociedad de la información, sociedad del conocimiento, sociedad tecnológica, sociedad del capitalismo tardío, sociedad de las ilusiones, sociedad compleja, sociedad plural, entre otras denominaciones. No nos interesa en este momento realizar una reconstrucción detallada de cada uno de esos conceptos o metáforas, como así tampoco pretendemos hacer una genealogía de los motivos e implicancias de cada uno de esos abordajes. De esta forma, presentamos, en primer lugar, algunos rasgos que caracterizan la sociedad compleja y plural para analizar su interface con

la postura falibilista de conocimiento y sus implicaciones para el campo de la política educativa.

Acordamos con Melucci (1999) cuando defiende, en su libro *Vida cotidiana y democracia*, que las teorías clásicas ya no dan cuenta de las formas de vida social del presente. Esto significa que no disponemos de aportes conceptuales que sean capaces de explicar de forma detallada y de modo satisfactorio el mundo turbulento en que vivimos. Tal vez en razón de eso hemos encontrado una pluralidad de conceptos o metáforas, que, cada una a su modo, procuran traducir, explicar y, al mismo tiempo, destacar algún elemento, a partir del cual sería posible definir y tematizar la sociedad contemporánea.

La sociedad compleja es, para Goergen (2012, p. 3), “el escenario de acelerados cambios y múltiples determinaciones estimuladas por el desarrollo científico-tecnológico y por el compromiso de innumerables sujetos sociales que actúan, luchan y se expresan articulados en el interior de la sociedad”. Las luchas de esos sujetos y de esos movimientos, en el análisis de Goergen, no están tan enfocadas en el campo político y económico sino centradas en la producción de “nuevos códigos y símbolos sociales”. En el actuar de esos movimientos, Goergen señala que hay cambios importantes en curso y que es necesario avanzar mucho más para dar cuenta de la complejidad provocada por la realidad.

En su obra *Individualismo e cultura*, Velho (1981) lleva a cabo un análisis antropológico de la sociedad contemporánea, realizando un proceso de regresión histórica para encontrar los inicios de la sociedad compleja. Ciertos eventos históricos, tales como la división social del trabajo, o el desarrollo de la vida urbana, o el surgimiento de la ciencia moderna o hasta la aparición de la escritura, podrían señalarse como factores que tornaron compleja a la sociedad. En tanto, no hay dudas de que la revolución industrial y la revolución tecnológica son los dos grandes acontecimientos propulsores de factores que complejizaron las relaciones sociales y ampliaron los alcances de la complejidad en todos los niveles. Goergen (2012, p. 4) afirma que “la gran metrópolis es la expresión aguda del modo de vida de la sociedad compleja”.

La gran metrópolis posee entre las principales características la heterogeneidad de las culturas y de saberes, la fragmentación y diferenciación de papeles, la dinamicidad y la globalización de la economía, la pluralidad de concepciones religiosas, la diversidad de opciones artís-

ticas y culturales. Todas esas características influenciaron e impactaron sobre el modo de vida de los habitantes, no solo de las grandes metrópolis sino que se extendieron a todos los lugares en función de la dinamicidad de las tecnologías de la comunicación y de la información.

En *La cabeza bien puesta*, Morin (2000) alerta sobre la urgencia de provocarnos una transformación del propio pensamiento, teniendo en vista que los clásicos dualismos de cierto/errado, bien/mal, verdadero/falso, teoría/práctica, cuerpo/mente, moderno/antiguo, entre otros, no dan cuenta de la complejidad de la relaciones y del modo como el mundo se presenta. En la evaluación de Morín (2000), la emergencia del pensamiento complejo alteró profundamente no solo el campo de la ética, sino también el campo de la epistemología y su sólida construcción que fundamentó las ciencias modernas (véase Tello en este volumen). De modo amplio, podemos decir que los conceptos que fueron una marca decisiva en las sociedades tradicionales, tales como los de verdad, certeza, virtud y justicia se tornaron conceptos “movendios” y “sospechosos” en las sociedades complejas (véase Boneti en este volumen).

Giddens (2002), en su libro *Modernidad e Identidad*, habla de un dinamismo que se inicia en las instituciones modernas y que se extiende hacia la alta modernidad. “El mundo moderno”, explica Giddens (2002, p. 22), “es un mundo *desbocado*: no solo el ritmo del campo social es mucho más rápido que cualquier sistema anterior; también la *amplitud* y la *profundidad* con que ella afecta las prácticas sociales y los modos de comportamiento preexistente son mayores”. En la evaluación de Giddens, el escenario se traduce en tres elementos que conforman el dinamismo de la sociedad: a) la separación del tiempo y espacio; b) el desencaje de las instituciones sociales y, c) la reflexividad institucional. ¿Qué significan cada uno de esos elementos? ¿De qué modo ellos influyen y configuran las sociedades complejas? Siguiendo los pasos de Giddens (2002), tomaremos especialmente cada uno de esos elementos y buscaremos respuestas a los interrogantes planteados.

En las sociedades pre-modernas, analiza Giddens (2002, pp. 222-223), tiempo y espacio estaban conectados por medio de la “situacionalidad del lugar”. El “cuándo” y el “dónde” estaban vinculados con el comportamiento de la gran mayoría de las personas. La separación entre tiempo y espacio es originada primeramente por el desarrollo

de una dimensión “vacía” del tiempo, y en simultáneo provoca “vaciamiento” del espacio. La invención del reloj mecánico, por ejemplo, provoca la universalización del tiempo y un desplazamiento del lugar. Ese desacoplamiento no significa que espacio y tiempo se tornaran “alejados de la organización social humana”; al contrario, pasaron a ser la base para la recombinación de los modos que coordinan las actividades sociales independientemente del tiempo y del lugar.

El “vaciamiento del tiempo y del lugar es crucial” para comprender el “desencaje de las instituciones”, segundo elemento del dinamismo de la sociedad moderna. Se trata de un “dislocamiento de las relaciones sociales de los contextos locales y su rearticulación a través de partes indeterminadas de espacio y tiempo”. Giddens (2002, pp. 24-25) plantea dos tipos de dislocación: los registros simbólicos y los sistemas abstractos.

Los registros simbólicos “son los medios de cambio que tienen un valor estándar, siendo así intercambiables en una pluralidad de contextos”. El dinero es un buen ejemplo de registro simbólico, pues coloca entre paréntesis el tiempo (el dinero es medio de crédito) y el espacio (el valor estandarizado posibilita transacciones entre individuos que nunca se encuentran físicamente). Los sistemas abstractos, por su parte, son los sistemas especializados que componen la multiplicidad de saberes que toman cuenta de la vida cotidiana. De cierta forma, todos los “sistemas especializados” ponen entre paréntesis el tiempo y el espacio, pues posibilitan un conocimiento técnico que puede ser aplicado en diferentes contextos y “tienen validez independiente de quienes los llevan a cabo”. Así, “tales sistemas penetran los alimentos que comparamos, los remedios que tomamos, los predios en que vivimos, etc. Los dos tipos de desencaje “dependen esencialmente de la *confianza*”, considerada por Giddens el elemento que está “en la base de muchas decisiones cotidianas que tomamos en nuestras actividades”.

La “reflexividad institucional” es pensada por Giddens (2002, p. 26) como el tercer elemento inherente a la dinamicidad de la sociedad moderna. Se trata del “uso regularizado del conocimiento sobre las circunstancias de la vida social como elemento constitutivo de su organización y transformación”. La reflexividad de la modernidad que señala Giddens no puede ser confundida con las expectativas del pensamiento iluminista de que había un “conocimiento seguramente fun-

damentado de los mundos social y natural”. Para él, “la reflexividad de la modernidad se solapa en la certeza del conocimiento mismo, en los dominios centrales de la ciencia natural. La ciencia no depende de la acumulación inductiva de las demostraciones, sino del principio de duda”.

Eso significa decir que por más que una determinada doctrina científica este consolidada, “está abierta a revisión -o podrá ser enteramente descartada- a la luz de nuevas ideas descubiertas”. Para Giddens (2002, p. 26), “la relación integral entre la modernidad y la duda radical es una cuestión que, una vez expuesta, no es inquietante para los filósofos, sino que es *existencialmente perturbadora* para los individuos comunes” (énfasis del autor). La reflexividad señalada por Giddens, desde nuestra posición, tiene una íntima conexión con el concepto de falibilismo.

El concepto de falibilismo en el contexto de las ciencias contemporáneas

Las actuales discusiones epistemológicas nos llevan a cuestionar de forma cada vez mayor las posturas extremas acerca del conocimiento. Una de ellas, el dogmatismo, plantea que el conocimiento pleno y final es posible, así como el alcance de la verdad y refutación de toda y cualquier duda que pueda confirmar nuestra confianza en aquello que decimos conocer. La otra postura epistemológica, el escepticismo, dice que no podemos conocer por la constante mutación de los fenómenos del mundo, es decir por la limitación de nuestros sentidos o teorías y métodos. (Sobre el análisis de estos componentes véase Tello y Mainardes, 2015, en relación al pluralismo epistemológico).

El falibilismo se presenta como un espacio intermedio entre esos dos posicionamientos extremos. Contra el dogmatismo, esa postura admite que nuestras concepciones son falibles, sujetas a errores y a constantes revisiones, por lo tanto, mutables, dinámicas y en permanente construcción. Al mismo tiempo, el falibilismo, en confrontación con el escepticismo, defiende la concepción de que el conocimiento es posible, avanza y permite que el ser humano pueda interactuar con el mundo, tanto por el conocimiento de sus regularidades cuanto por el conocimiento de sus cambios.

Uno de los primeros filósofos en defender la postura falibilista fue el norteamericano Peirce (1839-1914). No podemos, según Peirce, llegar a la certeza, la exactitud o los universales absolutos. Inferimos a partir de esto que sabemos; sin embargo, lo que sabemos es siempre un saber limitado. Esa característica de seres limitados hace que estemos en permanente evolución y aprendizaje. Asumir esa postura de seres limitados, además de promover la humildad intelectual (tan ausente en ciertos contextos), permite que el conocimiento avance, en especial, en las mentes abiertas a las nuevas hipótesis o visiones del mundo (Salatiel, 2009).

Peirce no acepta el argumento que “las cosas son así porque siempre fueron así”. Cuando la naturaleza es observada con rigor, se demuestra que la diversidad y la dinamicidad son características presentes, del mismo modo sucede en las áreas que tienen por finalidad la búsqueda de leyes naturales y que podrían ser consideradas rigurosas. Si partimos de la idea de que el mundo es dinámico, podemos concluir que las cosas están en permanente evolución y transformación. En este sentido, el conocimiento existe, pero es provisorio.

Salatiel (2009, p. 9), en un comentario sobre el falibilismo de Peirce, aclara lo siguiente:

[...] Falibilismo no implica escepticismo. Al contrario, Peirce no quiere decir que un determinado valor de verdad de una proposición no puede ser alcanzado de ningún modo por el método científico. Lo que él afirma es que no podemos tener certeza de que estamos en poder de una verdad última sobre una determinada cuestión. Esto es, sé que A es verdadero, pero no puedo tener certeza de que ‘se que A es verdadero’ es verdadero.

El mismo autor sigue afirmando que el falibilismo de Peirce influyó sobre otros pensadores, como Popper, Dewey, Lakatos, Quine y Habermas. En especial, Popper (1902-1994), quien desarrolló de forma más enfática su concepción falibilista, principalmente en el campo científico. Construyendo una severa crítica al inductivismo (según el autor, una especie de dogmatismo), que, a partir de algunas experiencias y percibiendo cierta regularidad en un grupo de fenómenos, generaliza

conclusiones inductivas. Para Popper (1993, p. 277), esto proviene de una fe metafísica en la regularidad de la naturaleza¹. Esa uniformidad de la naturaleza o inmutabilidad de los procesos naturales, para los inductivos, representa la certeza de continuidad de las cosas, es decir cómo ellas acontecerán. A partir de ese principio estamos autorizados a prever con precisión cómo los hechos seguirán cuando poseemos el conocimiento de que son parte de la regularidad de ese fenómeno.

Con la crítica a la inducción, Popper no quiere decir que no exista regularidad en la naturaleza o que no existan leyes naturales. Su crítica se presenta en contra de una postura que de forma dogmática defiende la conquista de la verdad por la ciencia y posee la plena convicción de que las cosas son inmutables. En lugar de construir postulados de ese tipo, la ciencia debería preocuparse por construir conjeturas, hipótesis que deberían ser testeadas por el propio ejercicio científico.

La postura dogmática sobre el conocimiento científico lleva al estancamiento de la evolución de ese conocimiento. Una de las grandes características de la ciencia es la constante búsqueda en la mejora de sus explicaciones, qué sucedería si admitiéramos que llegamos a la verdad (plena) acerca de alguna explicación científica. Popper afirma:

La ciencia no es un sistema de enunciados ciertos o bien establecidos, tampoco es un sistema que avance continuamente en dirección a un estado de finalidad [...] ella jamás puede proclamar haber alcanzado la verdad, sino la probabilidad (1993, p. 305).

Como alternativa a la postura dogmática del inductivismo, Popper presenta el modelo hipotético-deductivo. El esfuerzo del científico, a partir de ese modelo, consiste en la construcción de hipótesis que serán puestas a prueba para refutarlas o falsearlas².

1 Son ejemplos de regularidad de la naturaleza: las estaciones del año, las fases de la luna, el ciclo productivo de ciertas plantas, los materiales conductores de electricidad, la actuación continua de la gravedad en la tierra, etc.

2 Aquí cabe realizar algunas aclaraciones terminológicas. Debemos entender por falseable la hipótesis que puede ser sometida a test, a verificaciones. Para Popper, esa característica es fundamental para demarcar el campo que es científico y aquel que no lo es. Una hipótesis solo puede ser científica si fuera falseable. En ese sentido, decir,

Tal ejercicio comienza con la imaginación, en una postura metafísica que es presentada en forma de conjeturas o `anticipaciones`. “Una vez elaborada, ninguna de esas `anticipaciones` es dogmáticamente defendida. [...] Por el contrario, buscamos contestar esas anticipaciones” (Popper, 1993, p. 306). Allí entran en juego los procedimientos que pondrán a prueba tales hipótesis y, que si se demostrasen como bastante firmes ante las pruebas, sin ser refutadas, recibirán según Popper, grados de corroboración, categoría que propone como alternativa a los términos como “verdad”, “confirmación” o “probabilidad”.

En su propuesta, esos términos no caracterizan a la ciencia, porque poseen la idea de completud, finalización y terminalidad. En ese sentido, corroborada sería la teoría que no alcanzó la verdad, pero alcanzó grados de confianza mayores en cada prueba (que pueden variar en número y rigor). Podríamos entonces hablar de teorías corroboradas, pero no verdaderas, las cuales por el grado de confianza que cargan, pueden servir de base para los razonamientos que llevan a nuevos descubrimientos científicos. Tenemos, por lo tanto, una postura científica que no es caracterizada por el dogmatismo inductivo, pero que tampoco lleva a un escepticismo pesimista que impide el crecimiento y la actividad de la ciencia.

Esta apertura de la mente científica permite aceptar y comprender de una forma más flexible los múltiples cambios en las teorías científicas (y consecuentemente sus explicaciones). Si no fuese así, posiblemente aún creeríamos que vivimos en una tierra plana, que estamos en el centro del universo, que el hombre es siempre más inteligente que la mujer, pues posee cráneo y cerebros más grandes, además de otras tantas “verdades” científicas que terminaron derrumbándose a lo largo de la historia de la ciencia.

por ejemplo, que “todo dinosaurio era herbívoro”, puede ser una hipótesis científica (por más que sea falsa), pues puede ser testeada a partir de los estudios de fósiles de estos animales. Lo mismo no sucede con la hipótesis “todos los ángeles son hombres”. Tal hipótesis no posee carácter científico justamente porque ella no puede ser testeada, por tanto no es falseable. Falsacionismo sería la postura que busca la falsificación de las teorías y que tiene como consecuencia la corroboración o refutación de estas. Finalmente, falibilismo, como ya hemos mencionado, la entendemos como la postura que admite que nuestras concepciones son falibles, mutables, dinámicas y, por lo tanto, en permanente construcción. Al mismo tiempo, el falibilismo evita posturas dogmáticas o escépticas, siendo de esa forma, un término medio entre esos dos posicionamiento extremos.

En las ciencias naturales, que lidian con fenómenos más susceptibles a las regularidades, podemos verificar cambios significativos a tal punto que se podría aceptar el falibilismo como la postura más adecuada para orientar nuestra visión del mundo. En las ciencias humanas eso parece intensificarse, porque los fenómenos sociales se presentan más dinámicos y más sujetos al cambio que el mundo natural.

Bernstein (2006) sostiene que el falibilismo es la creencia de que el conocimiento es posible de análisis, modificación y crítica permanente, inclusive en la esfera moral y política. Así como el dogmatismo y el escepticismo son posturas extremas y exigen un término medio, también las diferentes expresiones del extremismo ideológico del absolutismo, son perjudiciales para el desarrollo humano no conflictivo. En este sentido, Bernstein retoma a Peirce explicando que, para comprender la naturaleza de la ciencia empírica moderna, hay que admitir que la investigación científica no tiene puntos de partida y llegada absolutos. La actividad científica debe ser auto correctiva “y el proceso auto correctivo requiere una comunidad crítica de investigadores” (Bernstein, 2006, p. 56). Ese permanente cuestionar puede reforzar aquello que ya es válido (o corroborado en los términos de Popper), sin embargo, busca, fundamentalmente, modificar lo que se presenta (a partir de ese análisis) como problemático en términos de la construcción del conocimiento.

Desde la realidad actual, en general, tanto la sociedad como las distintas ciencias se presentan plurales, dinámicas y mutables. Negar eso sería desconsiderar el valioso material que existe en esos espacios de conocimiento, y además promovería conflictos provenientes de una postura dogmática extrema que niega al otro (en términos de sus experiencias, ideas, cultura).

En ese sentido, Bernstein (2006, p. 64) recuerda a Popper y los riesgos que se presentan cuando se asume un marco único de pensamiento, una sola postura teórica, una sola cultura o valores o lenguaje rígido al punto de no conseguir dialogar con el diferente. Comprendiendo que dialogar no significa aceptar de forma ciega aquello que es diferente, sino buscar, a partir de una postura crítica, la creación de un nuevo status de conocimiento que tome en cuenta e incluya aquello que tiene de bueno la postura que me era indiferente (véase Tello y Mainardes, 2015).

Así mismo en el caso de las ciencias naturales, Bernstein insiste en la idea de que los fenómenos están sujetos a contingencias, a azares, de modo que las leyes naturales no siempre funcionan con el rigor que pensamos. Nuevamente el factor “complejidad” entra en juego mostrando cómo un fenómeno puede presentar componentes inesperados, cambios desconocidos. En definitiva, elementos que pueden no ser considerados cuando queremos comprender aquello que acontece a nuestro alrededor. La física cuántica, por ejemplo, representa una evolución en la medida en que busca mostrar un mundo que la física tradicional no consigue comprender.

Sobre este aspecto, Bernstein afirma que admitir:

[...] que existan el azar y la contingencia también significa que nunca podemos anticipar totalmente lo que sucederá. Esto refuerza la necesidad de desarrollar prácticas y hábitos críticos y flexibles que puedan ayudarnos a lidiar con las contingencias inesperadas (2006, p. 69).

La educación no escapa a ello. Al mismo tiempo que es susceptible de las contingencias de los elementos constituyentes de sus fenómenos (y es importante recordar la complejidad que posee el fenómeno de la educación), también se le debe atribuir el carácter formativo, en lo que se refiere a una mente falibilista que pueda comprender -o al menos admitir- la complejidad del mundo. Esta cuestión la trabajaremos conceptualmente en el siguiente apartado.

Mentalidad falibilista como perspectiva epistemológica

Como hemos anunciado en el primer tópico, hoy vivimos en un contexto educativo fuertemente marcado por las sociedades complejas y plurales. Si la educación es una acción humana que se realiza en las “contingencias inesperadas” del acontecer histórico de la sociedad, entonces necesitamos comprender el proceso educativo como algo abierto, flexible y democrático. La mentalidad falibilista se puede presentar como una postura compatible con esa necesidad. Sin embargo, ¿en qué consiste la mentalidad falibilista? ¿Cuáles son sus presupues-

tos? ¿Por qué razones ella se puede mostrar promisoria respecto de la crisis educativa?

Para Bernstein (2006, p. 39), la mentalidad falibilista es una orientación general, una concepción o una forma de pensar “que condiciona la manera por la cual enfrentamos, comprendemos y actuamos en el mundo”. Las mentalidades son las respuestas de las personas a situaciones particulares que pueden asumir distintas formas históricas, son el resultado de un contexto determinado y de un modo de actuar en el mundo que promueven acciones en la dirección de un estilo de vida de una sociedad.

Bernstein (2006, pp. 40 y ss.) toma el pragmatismo americano de final del siglo XIX e inicio del siglo XX como un ejemplo histórico específico de la mentalidad falibilista. Holmes, James, Peirce y Dewey son señalados por Bernstein como intelectuales que cambian la forma de pensar de los norteamericanos en lo que se refiere a la educación, la democracia, la libertad, la justicia y la tolerancia. En su abordaje, Bernstein (2006, p. 46) explica que “los pensadores pragmáticos se dedican a desarrollar una forma de pensamiento más flexible que evitaría todo tipo de absolutismos, oposiciones binarias y extremismos violentos”.

Esa mentalidad abierta, flexible y falible, posibilitó un ataque frontal a “la búsqueda de la certeza” y también permitió que fuesen desenmascaradas las fuerzas del determinismo mecánico que instituyó la “arrogancia de seguridad”. Los seres humanos son vistos en la perspectiva de la mentalidad falibilista como agentes activos y no como espectadores pasivos de la realidad en que viven. Ser agente activo significa vivir su propia experiencia, confrontándola permanentemente con el mundo.

En este sentido, podríamos resaltar la importancia de la democracia como un genuino proceso falibilista. La democracia, no es solo la forma en que actúan las instituciones o un conjunto de procedimientos electorales o la garantía legal de derechos. Ella es, antes que todo, “una forma de vida”, un ideal ético que exige un cuidado activo y constante. En palabras del propio Dewey (1959, p. 93), “una democracia es más que una forma de gobierno, es principalmente, una forma de vida asociada, de experiencia conjunta y mutuamente comunicada”.

Con el presupuesto de que la democracia es una forma de vida y no, solamente, una forma de gobierno, Dewey vio la necesidad de trabajar para crear y recrearla de un modo permanente, pues solo de esa forma podrá sobrevivir. Según hemos señalado “Dewey adoptó la democracia como único y verdadero fundamento para su filosofía, como credo inquebrantable para postular sus ideas educativas” (Fávero y Tonieto, 2011, p. 110).

La democracia en las prácticas sociales tiene la gran tarea de crear una experiencia más libre y humana, en donde todos comparten al mismo tiempo en que contribuyen de alguna forma. “La democracia implica una fe reflexiva en la capacidad de todos los seres humanos de emitir juicios, deliberar y actuar de forma inteligente, si ocurren las condiciones sociales, educativas y económicas apropiadas” (Bernstein, 2006, p. 50-51). No es de extrañar que en sus reflexiones Dewey advirtiera que, en períodos de gran incertidumbre, ansiedad y miedo, se crea la imperiosa necesidad de certeza y de los absolutos morales, o sea, la búsqueda desesperada de consuelo metafísico y religioso.

La mentalidad falibilista se coloca como antídoto de ese consuelo. El falibilismo, explica Bernstein (2006, p. 54-55), “es la creencia de que cualquier reivindicación de conocimiento o, en general, cualquier reivindicación de validez –incluidas las reivindicaciones morales y políticas- es susceptible de análisis, modificaciones y crítica permanentes”. La mentalidad falibilista no puede ser interpretada como una doctrina epistemológica elitista o como un método seguro de llegada a verdades absolutas, pero si “como un conjunto de virtudes -de prácticas- que deben ser cuidadosamente fomentadas en comunidades críticas” (Bernstein, 2006, p. 56). Una actitud falibilista requiere la disposición de exponer y probar nuestras ideas en público y escuchar con atención a quienes las critican, lo que implica el respeto mutuo, tolerancia, flexibilidad y disponibilidad para cambiar.

El respeto mutuo es una actitud imprescindible para el falibilista, pues es capaz de dialogar con el diferente, acoger nuevas hipótesis y escuchar las críticas u objeciones de las posiciones contrarias. La actitud de respeto mutuo necesaria para un falibilista no es algo sobre-humano, metafísico o perteneciente a preceptos divinos de cualquier religión, sino que es una práctica que brota de las experiencias cotidianas

de la vida y de la forma como los seres humanos se relacionan en la pertenencia a las instituciones. Nuevamente podemos compartir con Dewey (1959) la convicción de que la escuela democrática posee una importancia central para la formación de una mentalidad falibilista. Dewey (1959, p. 112-113) critica “las teorías educativas y morales que se proponen definir las *verdaderas* finalidades de nuestros actos”.

Tales teorías limitan la acción de la inteligencia buscando una autoridad externa a los fines educativos y morales que pasan a ser ejecutados de forma mecánica. Para él, un objetivo educativo es “flexible”. Es decir, es capaz de sufrir alteraciones para adaptarse a las circunstancias, de ser empleado para cambiar las condiciones existenciales en constante transformación. Comprendiendo así que un objetivo educativo, en la perspectiva deweyana, es experimental y evoluciona en la medida en que va siendo probado en la acción.

Kilpatrick (1978, p. 16), colaborador de Dewey, asume esa dirección cuando explica que la educación para una *civilización en cambio* requiere de un “pensamiento basado en la experimentación”. En su famoso libro *Educación para una civilización en cambio*, Kilpatrick (1978, p. 20-21) subraya que cualquier estudio de la vida moderna revela tres tendencias profundas: a) una nueva actitud mental, ante la vida; b) la industrialización; c) la democracia. Tales exigencias requieren una nueva forma de tratar las interacciones sociales, la integración entre los pueblos y la manera como afrontamos los problemas que surgen del propio desarrollo societario.

No se debe confundir la mentalidad falibilista con una defensa de escepticismo epistemológico, aunque muchos acusan a esta posición como obturadora de la posibilidad de conocer. Para Bernstein (2006, pp. 58-59), los falibilistas no son escépticos, sino que defienden un escepticismo sobre la posibilidad de un conocimiento absoluto. Para los falibilistas, las ideas no pueden convertirse en ideologías que justifican el *status quo*, o imponen ciertos dogmatismos altamente perjudiciales a la vida democrática.

El pluralismo es otro tema central de la mentalidad falibilista (véase Tello y Mainardes, 2015). Bernstein (2006, p. 60) destaca la importancia de la figura de James como uno de los primeros filósofos que empleó el término “pluralismo”, cuando defendió en sus escritos que “el universo es pluralista, y que como agentes finitos, tenemos múltiples y limitadas

perspectivas para lidiar con el universo”. Por esta razón, nuestra sociedad está compuesta por la pluralidad de diferencias culturales, étnicas y religiosas que los pragmatistas falibilistas identificaron y que fueron responsables de instituir una lucha constante con la “mentalidad absoluta perniciosa”. Asumimos que la mentalidad falibilista se constituye en una de las actitudes más sabias para enfrentar el escenario actual de la crisis en educación.

Adopción del falibilismo como actitud epistemológica y educativa

Asumir una postura falibilista parece ser, en el contexto de las sociedades plurales y complejas, la posición más adecuada en términos de actitudes epistemológicas y educativas. Evitamos, a partir de una concepción falibilista, estimular conflictos ideológicos resultantes de posturas dogmáticas e intolerantes al diferente, como así también evitamos caer en el relativismo del “todo vale”. Adoptar esta posición en educación presupone la adopción de una actitud en el plano epistemológico, ya que esta postura puede orientar una práctica educativa más equilibrada.

Si admitiéramos que la función de la educación es preparar al ser humano para comprender mejor el mundo que lo rodea y, a partir de allí, actuar en las diversas situaciones de su existencia, cabe, en nuestro análisis, una evaluación de efectividad del impacto de la acción educativa desde su propósito. Al visualizar en nuestro mundo las diferentes situaciones conflictivas: desde las guerras entre países hasta los conflictos presentes en el propio ambiente educativo de las escuelas, podemos pensar que la educación, de cierta forma, no cumple con su papel o no es efectiva su propuesta.

El conflicto de ideas es parte del proceso educativo y, por lo tanto, debe ser administrado, como ya se ha mencionado, desde el diálogo propio de los ambientes democráticos. Bernstein admite que “el choque de mentalidades es evidente en todo el mundo, donde se diseminan diversas formas de fundamentalismo y fanatismo, y se convierten en movimientos de masas amenazadoras” (2006, p. 205-206). No obstante, es necesario, siguiendo al autor, construir ambientes democráti-

cos sostenidos por la mentalidad del falibilismo pragmático que ya es asumida por varias personas en los más variados lugares del mundo.

A pesar de la pluralidad de conceptos, de ideas y de posturas, no se puede generar el diálogo conciliador por sí mismo. Este solo es posible en un ambiente democrático con mentes abiertas, con una postura falibilista, que acepte la presencia del diferente y con él establezca un intercambio de ideas. Todo ambiente educativo debe estimular ese tipo de postura.

No tenemos grandes conflictos armados, al nivel de guerras en Latinoamérica, sin embargo aún percibimos grandes conflictos sociales, sean estos partidarios, religiosos, culturales o provenientes de otras diferencias sociales. Percibimos en el propio ambiente escolar -donde esa postura falibilista y democrática debería ser vivida de forma más intensa- conflictos entre los alumnos, entre alumnos y profesores, entre padres y profesores como así también conflictos que involucran funcionarios. A pesar de varias campañas de concientización en la comunidad educativa, diariamente los medios de comunicación divulgan la presencia de ese tipo de situaciones en el ambiente escolar. Muchos son los ejemplos que se pueden dar en lo que se refiere al trabajo con la violencia escolar, sin embargo hay mucho que hacer en ese sentido.

La reflexión acerca del falibilismo en educación también se da cuando nos referimos al conocimiento. En sociedades modernas, complejas y plurales, donde el saber cambia rápidamente, donde las tecnologías permiten la globalización de la información y del conocimiento, aquello que decimos “conocer” puede dejar de ser válido en poco tiempo. No queremos aquí decir que todo lo que sabemos y consideramos conocimiento válido debe, necesariamente, cambiar. Lo que se está planteando es la característica de las sociedades modernas de producir mucho en poco tiempo, presentando a los miembros de la sociedad global posicionamientos diferentes a las más diversas cuestiones inherentes a la existencia humana.

De cierta forma, perdemos características locales para caracterizarnos como ciudadanos globales. “Debemos captar la difusión global de la modernidad en términos de una relación continua entre el distanciamiento y la crónica de las circunstancias y compromisos locales” (Giddens, 2002, p. 27). La educación es el desafío de mantener conocimientos locales válidos (que pueden variar entre culturas, entre

sistemas económicos y políticos, entre niveles sociales, ambientes tecnológicos, entre otros) y provocar el cuestionamiento acerca del viejo y del nuevo conocimiento.

En el contexto de las sociedades plurales y complejas, necesitamos estar permanentemente cuestionando aquello que sabemos. Esto significa entender como relevantes los posicionamientos diferentes “a mi modo de pensar” y no juzgar por fuera de lo considerado correcto. La postura falibilista característica de esa sociedad puede direccionar la humanidad a un crecimiento mayor en lo que se refiere al conocimiento. Eso no tiene diferencia con la enseñanza. Si admitimos saberes extremadamente rígidos en su estructura, incuestionables al punto de ser vistos como dogmáticos, nos estamos cerrando a cualquier tipo de progreso en el conocimiento.

Si la ciencia, como vimos anteriormente con Popper, debe tener la característica de la flexibilidad, la enseñanza no puede ser diferente. Uno de los propósitos de la escuela es la de permitir el contacto de los alumnos con el conocimiento históricamente elaborado, ese contacto no puede transmitir a los estudiantes una rigidez extrema de los mismos conocimientos. Eso sería contrario a la propia dinámica de la historia de las ciencias, dado que en ella encontramos diferentes procesos, diferentes posturas que llevaron a lo que decimos ser, hoy, un conocimiento válido. Ser (conocimiento) válido no significa que sea acabado o inmutable, significa tener un grado suficiente de corroboración para que pueda servir de base para los pensamientos científicos actuales, y a su vez dar lugar a mejores explicaciones a lo largo del tiempo.

Ya explicamos que la educación es un proceso abierto, flexible y democrático, que debe incentivar la postura crítica y llevar a los alumnos a la independencia intelectual. No es posible hacer que los alumnos busquen y vivan esas características, si los propios profesores no las buscan y viven, o si el ambiente donde ambos están insertos no permite eso. No hay construcción democrática del conocimiento si hay imposición de un lado y sumisión del otro.

Cambiar el ambiente llenándolo con herramientas tecnológicas, de última generación, no trae resultados revolucionarios. Sea en ambientes tecnológicos o en ambientes tradicionales, la educación debe promover la búsqueda por el conocimiento y el permanente cuestionamiento del saber elaborado. Aunque percibimos lo poco democrático de los

ambientes educativos, ya sea cuando están centrados en herramientas tecnológicas de última generación o en contextos que se dicen caracterizarse por la libertad económica.

Bauman (2008) cuestiona la sociedad actual por la forma en que los individuos entienden la libertad. El autor plantea que la libertad es autonomía y que está ausente, en tanto somos llevados a consumir con el argumento de que seremos o tendremos más. Al retirarle al individuo la capacidad de pensar, le estamos negando la libertad, la posibilidad de escoger realmente ante las alternativas. La educación necesita preparar individuos más libres y que puedan decidir por sí mismos. No hay actitud falibilista donde no hay libertad real, pues no hay confrontación saludable de ideas, no hay otras posibilidades y, consecuentemente no hay opciones.

El papel de la escuela es conducir a los individuos a la comprensión de la complejidad del mundo que los rodea. También es parte de su acción estimularlos a tener posturas que reflejen la pluralidad de elementos (concretos o abstractos) que constituyen su ambiente. La socialización del individuo ocurre en un proceso de interacción con el medio, por tanto, solo se puede dar en una verdadera imbricación entre individuo y sociedad, cuando aquel piensa y transforma el medio donde está, del mismo modo que recibe la influencia del medio social. Tal transformación ocurre de forma más intensa a nivel de la confrontación de ideas, confrontación que respeta una actitud falibilista que prioriza el diálogo con el diferente, sin tener una actitud dogmática ni asumir una postura de desprecio con relación a la posibilidad de la construcción confiable del conocimiento.

Adoptar la perspectiva falibilista en la identificación y análisis de las investigaciones educativas se traduce en una actitud de apertura a las múltiples posibilidades de reconocimiento de las diferencias, de ver complementariedad en las investigaciones, y principalmente eligiendo el diálogo como principio investigativo. Asumir esta perspectiva en el campo de la política educativa significa repensar los métodos y contenidos de nuestras investigaciones para reubicar viejos problemas a la luz de los nuevos desafíos de nuestra época, dialogando a partir de nuevas referencias epistemológicas y metodológicas que nos permitan nuevas posibilidades de producción y evaluación del conocimiento producido.

Se abren, así, otros modos de comprensión y evaluación crítica de la producción del campo, las cuales nos ubican delante de la pregunta por la consistencia epistemológica y metodológica. Así como, nos llama la atención sobre la relevancia social y política del conocimiento producido: “¿hasta qué punto ese conocimiento contribuye o no con las posibilidad de una sociedad más democrática y equitativa?” (Tello, 2012, p. 293).

Consideraciones finales

A lo largo del texto vimos que educación y posturas falibilistas pueden estar en consonancia, principalmente cuando se trata de análisis de políticas educativas contemporáneas. Hace tiempo las discusiones en el campo de las políticas educativas trataban la relación entre los agentes de la educación y la postura que debían tener con relación al conocimiento. Hoy vemos el proceso educativo como un proceso de construcción del conocimiento donde los sujetos involucrados interactúan.

Según la postura falibilista, no hay una auténtica construcción del conocimiento sin confrontación de ideas y desde allí se debe pensar el campo teórico de la política educativa. Entonces no hay conocimiento real y democráticamente construido allí donde predominan las posturas dogmáticas y la imposición de las “verdades”. Tampoco parece haber conocimiento en posturas escépticas, caracterizadas por perder la esperanza de que se produzcan transformaciones significativas en las políticas educativas.

Así mismo, frente a las transformaciones que vivimos en las diferentes dimensiones de nuestra sociedad, no podemos perder el ideal democrático de la construcción de conocimiento. Las nuevas tecnologías, la rapidez de los contactos, la disponibilidad cada vez mayor de productos, no pueden distanciar a las personas del diálogo enriquecedor, del intercambio de ideas y de la confrontación saludable de concepciones del mundo y de política educativa. En la pluralidad, es posible construir identidad, siempre que se haga un análisis abierto y flexible.

Referencias

- Bauman, Z. (2008). *Vida para o consumo: a transformação das pessoas em mercadorias*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Bernstein, R. (2006). *El abuso del mal: la corrupción de la política y la religión desde el 11/09*. Buenos Aires: Katz.
- Dewey, J. (1959). *Democracia e educação*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- Fávero, A. A. y Tonieto, C. (2011). “A democracia como credo pedagógico na filosofia de John Dewey”. En: Fávero, A. A y Tonieto, C. (orgs.) *Leituras sobre John Dewey e a educação*. Campinas: Mercado de Letras.
- Giddens, A. (2002). *Modernidade e identidade*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Goergen, P. (2012). *Sociedades complexas e formação de professores*. Passo Fundo: Mimeo.
- Kilpatrick, W. (1978). *Educação para uma civilização em mudança*. São Paulo: Melhoramentos.
- Melucci, A. (1999). *Vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México. Centro de Estudios Sociológicos.
- Morin, E. (2000). *A cabeça bem feita: repensara reforma, reformar o pensamento*. Trad. Eloá Jacobina. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Popper, K. (1993). *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo: Cultrix.
- Salatiel, J. R. (2009). Falibilismo e matemática em Charles S. Peirce, *Argumentos*, Año I, n. 2. Disponible en: http://www.filosofia.ufc.br/argumentos/pdfs/edicao_2/01.pdf.
- Tello, C. (2012). “Las epistemologías de la política educativa: vigilancia y posicionamiento epistemológico del investigar en política educativa”, *Práxis Educativa*, vol. 7, n. 1, pp. 53- 68.
- Tello, C. G. (2013). “Las epistemologías de la política educativa en Latinoamérica: notas históricas y epistemológicas sobre el campo”, *Espaço Pedagógico*, Passo Fundo, vol. 19, n. 2, pp. 282-299
- Tello, C. y Mainardes, J. (2015). “Pluralismos e investigación en Política Educativa. Una perspectiva epistemológica”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. XX, n. 64, pp. 763-788.
- Velho, G. (1981). *Individualismo e cultura: notas para uma antropologia da sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Zahar.

- Zemelman, H. (1998). “Crítica, epistemología y educación”, *Revista de tecnología educativa*, vol. 13, n. 2, pp. 119-131.

III

Los objetos de estudio desde
relevamientos empíricos en
Brasil, México y Argentina

Capítulo IX

La investigación en política educativa en Argentina: Un análisis de la producción en revistas especializadas

Jorge M. Gorostiaga

César Tello

Introducción

El objetivo de este capítulo es ofrecer una aproximación al campo de la investigación sobre política educativa en la Argentina. Para ello, realizamos un análisis de la producción académica sobre política educativa a través de artículos publicados en revistas especializadas durante la década 2001-2010. Partimos de una concepción amplia de política educativa que considera no sólo la acción del Estado-nación, sino también procesos que “por arriba y por abajo” participan de la regulación del sistema educativo, incluyendo la influencia de redes e imaginarios globales (Rizvi y Lingard, 2013), organizaciones de la sociedad civil (Burch, 2009) y de actores educativos a niveles meso y micro (Ball, 2011)¹.

Por otra parte, es necesario también señalar algunos aspectos particulares de la investigación educativa argentina. Históricamente, ésta se ha expandido con vínculos débiles con las tradiciones y métodos de la investigación social. Existen pocas revistas especializadas (aunque esto parece estar cambiando en los últimos años) y son escasos los congresos u otras instancias de intercambio académico, si bien algunos sectores del campo realizan congresos regularmente, como en el área de historia de la educación. En términos comparados, es un campo menos institucionalizado y estructurado que en Brasil o México, tanto

1 De acuerdo con esta concepción, existen límites difusos con otros campos como los de la sociología, la administración, la economía y la antropología de la educación, o como el de la educación comparada.

en su dinámica interna como en sus relaciones con la esfera estatal (Palamidessi, Gorostiaga y Suasnábar, 2014).

Uno de nuestros supuestos es que el surgimiento y el desarrollo histórico de la producción de conocimientos sobre educación están determinados tanto por su búsqueda de legitimarse como saber científico como por orientar y justificar prácticas pedagógicas y políticas públicas. Más aún, la investigación educativa se estructura en buena medida a partir de las demandas del poder estatal (Palamidessi, Gorostiaga y Suasnábar, 2014), aun cuando actualmente también juegan un rol importante las agendas de organismos internacionales y actores de la sociedad civil, además de intereses puramente académicos.

En las siguientes dos secciones revisamos brevemente los antecedentes históricos en la conformación del campo de estudio sobre política educativa en la Argentina, y discutimos el contexto y la configuración del campo en las últimas dos décadas. Luego analizamos los artículos sobre política educativa publicados en revistas argentinas y en una muestra de revistas prestigiosas extranjeras durante el período 2001-2010, haciendo foco en las temáticas abordadas por los artículos. Este análisis nos permite una aproximación a cuáles han sido los objetos de estudio privilegiados y a las formas en que han sido abordados.

Notas sobre los antecedentes del campo

En Argentina, como en muchos países de Latinoamérica, es necesario distinguir entre el pensamiento sobre política educativa y el surgimiento del campo teórico. El primero es el espacio donde realiza su anclaje lo que luego se convierte en una comunidad académica que da lugar al campo a través de acontecimientos, ejes culturales, económicos y sociales que contribuyen a la reflexión sistemática. Esto es, el despliegue de determinados componentes que construyen ideas y que se expanden hacia la constitución de un campo de conocimiento institucionalizado. En este sentido, trazar algunos rasgos del campo teórico de la política educativa en Argentina implica necesariamente comprender los contextos culturales en la que emerge. Así, podemos expresar que el pensamiento sobre política educativa se vincula a las reflexiones analíticas sobre cómo organizar el sistema educativo, cómo administrar las escuelas a nivel nacional o en las provincias. Es decir, las

primeras reflexiones sistemáticas sobre política educativa en Argentina se podrían ubicar temporalmente con el proceso de la independencia de la Argentina [1816] y tomarían mayor profundización y cristalización a partir de la sanción de la Constitución Nacional en nuestro país en 1853.

Las actividades de investigación educativa propiamente dichas en la Argentina surgen de la mano del crecimiento del sistema educativo en las primeras décadas del siglo XX, pero el predominio de un enfoque filosófico-especulativo limitó fuertemente el desarrollo de la investigación hasta finales de la década de 1950 (Palamidessi, Galarza y Cardini, 2012). Es precisamente hacia 1950 cuando se puede ubicar el surgimiento del campo teórico de la política educativa. En términos de Bourdieu (2002), la formación de un campo intelectual es producto de una historia que genera la autonomización de un sistema de conceptos, generando legitimidad en la investigación de la lógica específica de ese sistema y pudiéndose captar la vinculación de las relaciones de ese campo intelectual como tal. Asimismo, el proceso de institucionalización de un determinado cuerpo de saberes como campo académico socialmente reconocido se da con la configuración y el desarrollo de espacios de producción, circulación y validación de conocimientos (Suásnabar y Palamidessi, 2007).

Un momento fundacional para el campo de la política educativa en Argentina se da con el establecimiento de las cátedras de “Política Educativa y Legislación Escolar” en las universidades nacionales de La Plata (1953) y Buenos Aires (1955)². En esta primera etapa, tal como hemos señalado en otro lado respecto a las características del surgimiento del campo teórico en Latinoamérica:

Dotada de las características principales de las ciencias políticas, surgía en la década de 1950 la política educativa como campo teórico, con una visión fuertemente centrada en la legislación y en algunos casos en educación comparada. Esta última no poseía el desarrollo

2 Desde principios de siglo estas universidades ofrecían formación de docentes para las escuelas secundarios y las normales, pero la constitución de una carrera específica (Pedagogía) recién se produjo a comienzos de la década de 1940 (Palamidessi, Galarza y Cardini, 2012).

epistemológico actual sino que, básicamente consistía en establecer ejes de comparación legislativos de diversos países y de la estructura del sistema educativo, entre otros temas de comparación lineal y casi descontextualizada. Pero sin duda respondía a la matriz analítica de las ciencias políticas en Latinoamérica con el enfoque jurídico-institucionalista (Tello, 2013, p. 37).

El campo teórico estará fuertemente condicionado por la inestabilidad política (alternancia de gobiernos democráticos y militares hasta la década de 1980), y la discontinuidad de las políticas de desarrollo de los sistemas universitario y científico, y de las capacidades técnico-burocráticas del Estado. Durante la década de 1960, se da un significativo impulso al campo de la mano del auge de una visión técnica de la política educativa en términos de planeamiento educativo y de la teoría del capital humano en Latinoamérica, convergiendo con el auge del enfoque de la planificación a nivel mundial (Gorostiaga, Tello e Isola, 2012)³. No es casual, entonces, el desarrollo de la Sociología de la Educación bajo el paradigma funcionalista y el surgimiento de la Economía de la Educación, las cuales auxiliarían la mirada tradicional de la política educativa para dar respuesta a las demandas del Estado.

Hacia fines de la década de 1960 y durante la década de 1970 el campo de la educación recibe un significativo impacto de las perspectivas y enfoques críticos-reproductivistas que comenzaban a cuestionar el funcionamiento de los sistemas educativos nacionales, dando lugar a los estudios de etnografía educativa dentro de las políticas educativas, al desarrollo de la sociología política crítica, y a perspectivas marxistas y estructuralistas, cuya contribución principal:

Consistió en quebrar la mirada optimista, de orden lineal y progresivo de crecimiento, construida por las clases dominantes en las décadas del cincuenta y del sesenta.

3 En Argentina se crea en 1961 el CONADE, Consejo Nacional de Desarrollo, que se constituiría en un organismo aparte de los ministerios, y concentraría toda la actividad del planeamiento de las distintas áreas del estado; en 1970, entró en funcionamiento la Oficina Sectorial de Desarrollo Educación (OSDE), sobre la base del personal del CONADE y otras unidades de planeamiento del Ministerio de Educación; y más tarde se creó el Centro Nacional de Investigaciones Educativas.

Además, pusieron de relieve las formas y los mecanismos de la desigualdad social que están incorporados en los sistemas educativos, sacaron a la luz sus conexiones con las diferencias culturales, con la reproducción de la mano de obra y con la consolidación de las relaciones sociales y políticas (Paviglianitti, 1996, p. 4).

Las etapas que estamos esbozando aquí poseen una superposición rizomática, dado que en varias de las cátedras de política educativa de las universidades de Argentina convivía la presencia teórica de algunos desarrollos marxistas y estructuralistas con el enfoque predominante de la década de 1960 sobre el desarrollismo, la teoría del capital humano y el enfoque de la planificación. Aquellas nuevas concepciones para investigar en políticas educativas quedaron completamente relegadas durante el período dictatorial (1976-1983), período en el que se desenvuelven enfoques de política educativa como la “educación como restauradora del orden”, del “orden natural”, del “personalismo” y del “estudio de los agentes de la educación” (Puiggrós, 1997).

Sin embargo, la transición democrática de la década de 1980 permitió la recuperación de espacios institucionales y de perspectivas para la investigación en el campo. Marcos teóricos críticos fueron revisados para incluir el análisis de los procesos autoritarios, e inspiraron a una gran cantidad de estudios sobre los sistemas escolares y la reforma en la Argentina y en América Latina (Paviglianitti, 1989). En este escenario, ganaron protagonismo las voces de jóvenes graduados de la década de 1970, quienes asumieron la titularidad de las cátedras con sus diversos posicionamientos epistemológicos: enfoque de la planificación, estructuralismo y marxismo; se destacó también el rol de la FLACSO Buenos Aires, tanto por el peso de su producción como por vehiculizar un proyecto académico-político que buscaba incidir directamente sobre las políticas educativas a nivel nacional (Gvirtz, 2005). En esta década de instauración democrática se observó asimismo la inclusión de perspectivas neo-marxistas y pos-estructuralistas de algunos jóvenes investigadores, la cual se verificará de un modo más intenso durante la década de 1990.

Contexto y configuración del campo en las últimas dos décadas

En esta sección, examinamos el contexto político e institucional en el que se ha desarrollado y la configuración que ha adoptado el campo de estudios de la política educativa en los últimos años en la Argentina. Desde comienzos de la década de 1990, las políticas educativas a nivel nacional han sufrido importantes modificaciones. Estos cambios han estado íntimamente ligadas al reposicionamiento del Estado, en un primer momento en clave de desregulación, descentralización y privatización, a tono con las medidas promovidas por el Consenso de Washington; y en un segundo momento (desde 2003) con un Estado que vuelve a ganar protagonismo en la economía y las políticas sociales.

Entre 1992 y 1994 se produjo una medida que transformó fuertemente el funcionamiento del sistema educativo: la transferencia a las provincias de las escuelas nacionales de nivel secundario y de los institutos de formación docente. Por otra parte, la Ley Federal de Educación (1993) fijó una división de responsabilidades entre los niveles nacional y provincial en la cual el primero asumía un rol de planificación estratégica, control de la política y evaluación de resultados, mientras que las provincias quedaban a cargo del financiamiento y la administración de las escuelas.

Otro hito de la reforma educativa fue la sanción de la Ley de Educación Superior (1995), la cual generó un sistema de acreditación y evaluación universitaria, favoreció la diferenciación institucional y promovió la búsqueda de financiamiento adicional al del Estado (Krotsch, 2001). La modernización del sistema de educación superior incluyó la creación de nuevas universidades públicas y la implementación del Programa de Incentivos a la Investigación, por el cual los profesores de universidades estatales que participan en actividades de investigación reciben un adicional salarial. Por otra parte, se destacó la instauración de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT) que significó un mayor direccionamiento estatal de las investigaciones conducidas por las universidades (Palamidessi, Galarza y Cardini, 2012). En los noventa comenzaron a desarrollar actividades de investigación educativa nuevas universidades públicas (como las Universidades Nacionales de Quilmes, San Martín, General

Sarmiento y otras) y privadas (como Palermo, San Andrés y Torcuato di Tella), fundaciones, *think tanks* y organismos internacionales e intergubernamentales con sede local (como el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-UNESCO).

Durante esa década se verificó una alta producción académica sobre política educativa, motivada en buena medida por la oposición generalizada de los grupos de investigación de las universidades públicas a la reforma impulsada por el gobierno nacional (Feldfeber, 2000). De esta forma, el tradicional énfasis en lo normativo perdió peso y comenzó a privilegiarse un tipo de análisis más enfocado en las relaciones entre las políticas y el paradigma neoliberal (Suasnábar, 2001), a partir del cual se postulaba la primacía de una orientación privatista que podía explicar el sentido del programa reformista implementado. Por otro lado, se produjo la consolidación, en algunos casos, y emergencia, en otros, de agencias (centros de investigación privados, organismos internacionales, fundaciones del campo económico y *think tanks*) proveedoras de un tipo de conocimiento más operativo o con una función mediadora entre el conocimiento y la política, alejado de la perspectiva crítica asumida por las universidades.

La crisis económica sufrida por Argentina en 2001-2002 no tuvo precedentes en términos de la agudización del desempleo y la pobreza, marcando el fracaso del modelo económico forjado en la década anterior. Desde 2003, los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández han representado la reversión de algunas de las políticas de los noventa en un contexto de significativo crecimiento económico. Ambas administraciones han adoptado un discurso que enfatiza la intervención del Estado y los derechos sociales. Las principales medidas en el terreno educativo han incluido el aumento de los sueldos docentes, la creación del Instituto Nacional de Formación Docente y la sanción de leyes mejorando los recursos para el alcance de objetivos específicos como la universalización de la escuela inicial y la media, y promoviendo la educación técnica. En 2006 se aprueba la Ley de Educación Nacional, la cual pretende revertir algunas de las políticas desarrolladas durante la anterior década, particularmente en lo que hace a la fragmentación del sistema, y lograr un mayor direccionamiento desde el nivel nacional. Entre otras medidas, la ley extiende la educación obligatoria a todo el nivel secundario y establece la jornada completa para las escuelas primarias.

Las universidades públicas se beneficiaron durante la década de 2000 de una recomposición presupuestaria y salarial. A su vez, el sistema de ciencia y tecnología experimentó una notable expansión, mediante el aumento de subsidios para actividades de investigación y desarrollo tecnológico, la ampliación del número de investigadores y becarios, y políticas de repatriación de investigadores. Asimismo, se creó el Ministerio de Ciencia y Tecnología (2007) y se produjo una nueva ola de creación de universidades estatales⁴. En el campo de la educación continuó la notable expansión en las carreras de posgrado que se había iniciado en la década anterior; así, entre 1995 y 2008 se pasó de 7 a 46 maestrías en educación (De la Fare, 2008). Sin embargo, para ese último año existían solo dos especializaciones y dos maestrías en política educativa.

A mediados de la década de 2000, se destacaba que el campo de producción de conocimientos especializados en educación argentino había crecido en términos de producción y se había diversificado en términos institucionales, pero con marcadas insuficiencias en su base profesional y en la diferenciación e institucionalización de especialidades y disciplinas, además de un alto grado de concentración de la producción en el área metropolitana. Otra debilidad la constituía la escasa producción de parte de los organismos estatales, tanto de insumos para la investigación (estadísticas, bases de datos) como de estudios educativos propiamente dichos (Palamidessi, Suasnábar y Galarza, 2007).

Continuando con la tendencia señalada, el área específica de la política educativa ha sido parte del aumento de las publicaciones sobre educación (libros y artículos en revistas argentinas y extranjeras) a lo largo de la década (Gorostiaga, Nieto y Cueli, 2014). También se ha constatado una presencia importante de trabajos sobre política educativa en los principales congresos de educación⁵, así como el surgimien-

4 Desde el final de los 2000, la recuperación de una política educativa más centralizada y la mejora en las condiciones de profesionalización universitaria han resultado en un alto grado de identificación por parte de la comunidad académica, en particular de las universidades públicas, con el kirchnerismo. Esto tendería a dificultar la generación de una agenda de investigación propia y a la superposición indiferenciada de la discursividad política con la académica (Suasnábar e Isola, 2013).

5 Entre los congresos que han tenido cierta regularidad y que han contado con un aporte importante de trabajos sobre política educativa, podemos mencionar el “Congreso de Investigación Educativa” organizado por la Universidad Nacional del Coma-

to o consolidación de grupos de investigación en las universidades públicas y privadas, y la participación creciente de estos grupos en redes internacionales⁶. Por otra parte, organismos internacionales con sede local (como UNICEF y el IPE-UNESCO), centros independientes y tanques de pensamiento, a pesar de una influencia sensiblemente menor de las fundaciones empresariales, han seguido jugando un rol importante en el campo de la producción de conocimiento sobre política.

Un rasgo a destacar de la última década es la convivencia de diversos enfoques teóricos y metodológicos, desde aquellos más afines a la escuela funcionalista prevaleciente en la década de 1960 hasta nuevos paradigmas de análisis e investigación, incluyendo el neoinstitucionalismo y el postestructuralismo. Desde las perspectivas críticas se desarrolló un especial interés en planteos neo-marxistas y postestructuralistas en la investigación en política educativa en sentido amplio, verificándose la influencia de autores tan diversos como Foucault, McLaren, Giroux, Apple, Dale, Ball y Tadeu Da Silva.

El estudio de la política educativa en la Argentina se ha configurado en esta última década como un área de alto dinamismo —beneficiado por una tendencia de crecimiento general del campo de la producción de conocimiento en educación y estimulado por los procesos de reforma— que se manifiesta en el surgimiento de nuevos actores que realizan investigación, creciente vinculación internacional y mayor presencia en publicaciones. Aunque aún es pequeño el número de investigadores que publican regularmente, las condiciones de trabajo son todavía precarias, y existe un bajo grado de institucionalización del campo.

Un análisis de la producción del período 2001-2010 en revistas especializadas

En esta sección abordamos la producción académica sobre política educativa a través del análisis de artículos publicados en revistas

hueso, los encuentros de la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación, y los de la “Universidad como Objeto de Investigación”.

⁶ Algunos ejemplos de estas vinculaciones son las que se dan con la Red Latinoamericana de Estudios sobre Trabajo Docente (REDESTRADO), creada en 1999, o con la Red Iberoamericana de Investigación en Políticas Educativas (RIAIPE), activa desde 2006.

especializadas argentinas y extranjeras. Para ello hemos utilizado una base construida para un estudio⁷ sobre la producción académica en el campo de la educación argentina para el período 2001-2010⁸. Esa base incluye todo el universo de revistas académicas especializadas en educación publicadas en Argentina. Por revistas académicas entendemos aquellas que declaran poseer mecanismos de arbitraje o de selección en base a criterios de calidad para la aceptación de artículos y que son editadas por universidades o asociaciones científicas⁹. Además, abarca una selección de revistas extranjeras (de Brasil, España, Estados Unidos, México y organismos internacionales), basada en el criterio general de incluir revistas de alto prestigio privilegiando aquellas en las que investigadores de instituciones argentinas publiquen con cierta regularidad. Se relevaron 42 revistas extranjeras, de las cuales 21 contienen artículos sobre política educativa¹⁰. En ese estudio se realizó una clasificación

7 Proyecto de Investigación Científico Tecnológico Orientado (PICTO ANP-CyT-UNSAM 2008-00043) “La producción y difusión de conocimiento en educación y las políticas educativas en Argentina 2001-2010”, cuyo objetivo consistió en caracterizar los rasgos estructurales del campo de la investigación, incluyendo los patrones de producción y difusión de conocimiento por parte de las principales agencias del campo, así como sus vinculaciones con la formación de políticas educativas. El proyecto se desarrolló en el marco del Núcleo de Investigaciones sobre Conocimiento y Política Educativa (NICPE), coordinado por Mariano Palamidessi, Claudio Suasnabar y Jorge Gorostiaga.

8 Véase Gorostiaga, Nieto y Cueli (2014).

9 Las revistas son: *Actas Pedagógicas* (UNCOMA); *Alternativas*. Serie: Espacios Pedagógicos; *Alternativas*. Serie: Historia y prácticas pedagógicas; *Anuario de Historia de la Educación* (SAHE); *Archivos de Ciencias de la Educación* (UNLP); *Boletín de Antropología y Educación* (UBA); *Contextos de Educación* (UNRC); *Cuaderno de Pedagogía*; *Cuadernos de Educación* (UNC); *Diálogos Pedagógicos* (UCC); *Educación, Lenguaje y Sociedad* (UNLP); *Espacios en Blanco* (UNICEN); *Krinein* (UCSF); *Páginas* (UNC); *Pensamiento Universitario*; *Pilquen*. Sección Psicopedagogía (UNCOMA); *Praxis Educativa* (UNLP); *Premisa* (Sociedad Argentina de Educación Matemática); *Propuesta Educativa* (FLACSO); *Revista Argentina de Educación Superior* (UNTREF); *Revista Argentina de Educación* (Asoc. Graduados en Cs. De la Ed.); *Revista de Educación* (UNMdP); *Revista de Enseñanza de la Física* (Asoc. Profesores de Física); *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación* (UNR); *Revista de Política Educativa* (UDESA); *Revista del IICE* (UBA); *Revista del IRICE*; *Revista Electrónica de Investigación en Educación en Ciencias* (UNICEN); *Revista Iberoamericana de Tecnología en Educación y Educación en Tecnología* (Red de Universidades Nacionales con carreras de Informática de Argentina).

10 Son las revistas: *Archivos Analíticos de Política Educativa*, *International Higher*

disciplinaria/temática de los artículos utilizando una adaptación de las categorías definidas para el Directorio de Proyectos de Incentivos de la Secretaría de Políticas Universitarias del año 2001 y empleadas en el trabajo de Merodo et. al., (2007).

Para este trabajo, se construyó una base ad-hoc de artículos de política educativa. Dado que en la base original las categorías combinaban áreas disciplinares con áreas temáticas, la nueva base incorporó, además de los artículos correspondientes a “política educativa”, otros artículos clasificados originalmente en otras categorías, por ejemplo, artículos de educación de adultos, formación docente, etc. Para esto seguimos una definición amplia de política educativa, tal como explicamos en la Introducción. A su vez, no hemos realizado una selección de artículos de investigación en sentido estricto, sino que también se incluyen trabajos que pueden ser considerados de tipo ensayístico. La base se compone de un total de 263 artículos, comprendiendo 151 artículos publicados en revistas argentinas y 112 de revistas extranjeras.

La producción académica en el campo de los estudios en política educativa parece exhibir rasgos similares al conjunto del campo de la investigación en educación en la Argentina en cuanto a la concentración regional y por sector institucional. Los Cuadros 1 y 2 muestran la distribución en ambas dimensiones de los artículos sobre política educativa identificados, en base a la institución principal a la que pertenece el primer autor de cada artículo¹¹. Para la distribución regional, se tuvo en cuenta la división territorial de las Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES)¹².

Education, de Estados Unidos; Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior, Cadernos de Pesquisa, Educação e Pesquisa, Educação e Sociedad, Pró-Posições y Revista Brasileira de Educação, de Brasil; Revista de Educación, Revista Española de Educación Comparada, Revista del Profesorado y Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, de España; Revista de la Educación Superior, Revista Electrónica de Investigación Educativa, Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, Revista Mexicana de Investigación Educativa y Perfiles Educativos, de México; Revista Iberoamericana de Educación, de la OEI; Educación Superior y Sociedad, de la UNESCO; Compare y Journal of Education Policy, de Gran Bretaña.

11 En estos cuadros se consideran 260 artículos ya que hay tres artículos cuya pertenencia institucional no pudo determinarse. Esto se debe a que algunas de las revistas no informan la institución de los autores y a que, para algunos autores de artículos en esas revistas, no fue posible establecerla en la investigación.

12 En esta división, la Universidad Nacional de Luján y la Universidad de La Plata

Cuadro 1

Artículos en revistas argentinas y extranjeras según región de la institución del primer autor

Región	Frecuencia	Porcentaje
Metropolitana	150	57,7
Centro-oeste	50	19,2
Bonaerense	20	7,7
Centro-este	14	5,4
Noroeste	14	5,4
Sur	10	3,8
Nordeste	2	0,8
TOTAL	260	100

Fuente: elaboración propia

A la región Metropolitana (Ciudad de Buenos Aires y alrededores) pertenece casi un 58% de los artículos, lo cual puede explicarse por la alta concentración en esa zona de instituciones productoras así como de los posgrados en educación. En comparación con análisis realizados para todo el campo (Merodo et. al., 2007; Gorostiaga, Nieto y Cueli, 2014), el área de política educativa muestra una importancia mayor de la región Metropolitana y algo menor de la Centro-Oeste. En cuanto a la distribución institucional, hay un fuerte predominio del sector de las universidades nacionales, con más de un 70% de los artículos, un rasgo que es también propio de la producción para todo el campo en la Argentina (Merodo et. al., 2007; Gorostiaga, Nieto y Cueli, 2014).

Cuadro 2

Artículos en revistas argentinas y extranjeras según sector institucional del primer autor

aparecen en dos regiones: la Metropolitana y la Bonaerense. Para este estudio se incluyeron ambas universidades en la región Bonaerense.

Sector institucional	Frecuencia	Porcentaje
Universidades públicas	187	71,9
Centros independientes de investigación	30	11,6
Universidades privadas	26	10,0
Organismos gubernamentales	12	4,6
Organismos internacionales	5	1,9
Total	260	100

Fuente: elaboración propia

El Cuadro 3 muestra la distribución temática de los artículos sobre política educativa. La clasificación es el resultado del análisis de los resúmenes y, en algunos casos en los que no se contaba con el resumen o éste se consideró insuficiente, de los textos completos de los artículos de la base. Las categorías fueron determinadas en forma a priori por nosotros, en base a estudios previos sobre el campo en la Argentina y América Latina (Tello, 2013) o sobre cuestiones epistemológicas del campo (Gorostiaga, 2012; Tello, 2012).

Cuadro 3

Artículos en revistas argentinas y extranjeras según tema

Tema	Frecuencia	Porcentaje
Educación superior	76	29,2
Gobierno de la educación	58	22,3
Derecho a la educación	34	13,1
Reformas	32	12,3
Políticas docentes	19	7,3
Políticas educativas y escuela	15	5,8
Políticas curriculares	12	4,6

Evaluación educativa	5	1,9
Formación para el trabajo	4	1,5
Alternativas pedagógicas	3	1,2
Otros	5	1,9
Total	263	100

Fuente: elaboración propia

Educación Superior es la temática que reúne más artículos (un 29% del total). Constituye un área con importante desarrollo en la Argentina desde la década de 1990, particularmente en los estudios sobre la universidad pública (Krotsch y Suasnábar, 2002). Al ser un área que remite a un nivel del sistema, incluye un conjunto de temas en su interior, replicando algunos de los que hemos identificado para el conjunto de artículos analizados. Así, dentro del tema de Educación Superior, un 43% de los artículos pueden ser considerados en la temática del gobierno de dicho subsistema, particularmente en referencia a las universidades (con énfasis en trabajos sobre la legislación para el nivel, el rol del Estado, el problema de la autonomía universitaria), incluyendo procesos de diversificación institucional y privatización del sistema, y el fenómeno de la creciente importancia de las regulaciones transnacionales (mecanismos de internacionalización de la educación superior, la influencia del Banco Mundial en el diseño e implementación de políticas, y la conformación del MERCOSUR educativo). Por otra parte, un 18% de los artículos se centra en el problema de la calidad y su evaluación, incluyendo la acreditación de carreras e instituciones –problemática que, en algunos casos, se emparenta con la del gobierno. Otros temas que aparecen en varios artículos son los del acceso a la universidad, cuestiones de la gestión institucional y el financiamiento. Es notable la escasa producción específica sobre el sector no-universitario. También es relevante que un 20% de los artículos en la temática de Educación Superior adopta una perspectiva regional o comparada en su análisis, con trabajos sobre el MERCOSUR, otros sobre Argentina y Brasil, y otros que se refieren a América Latina en general.

Dentro del tema Gobierno de la Educación, el segundo con más artículos (22,3%), las cuestiones estudiadas responden en gran medida

a las iniciativas de política de nivel nacional y provincial que prevalecieron en la década. Una cuarta parte, aproximadamente, realizan análisis de la macro política en Argentina enfocándose en aspectos como la democratización, el federalismo y la descentralización (relaciones nación-provincias), las capacidades estatales de gobierno, y las relaciones entre el Estado y el sector privado. Prevalecen los balances de las políticas implementadas en la década de 1990 o desde el retorno a la democracia. Otros subtemas destacados son las políticas de gestión escolar, con fuerte énfasis en la problemática de las políticas promotoras de la autonomía escolar, en particular a través del análisis de casos provinciales; y la problemática de la segregación y privatización del sistema argentino a través de trabajos que, por un lado, analizan la creciente existencia de circuitos de escolarización diferenciados por sectores socio-económicos, y, por el otro, el crecimiento de las escuelas privadas como alternativa para las clases medias. También hay un número destacado de artículos sobre las leyes o proyectos de leyes nacionales y provinciales. Un 20% de los trabajos correspondientes al tema de Gobierno de la Educación propone un análisis comparado o sobre América Latina como región, cubriendo cuestiones como la descentralización y la autonomía escolar así como el rol del sector privado en la educación básica.

En la categoría Derecho a la Educación reaparece la cuestión de la segregación y segmentación del sistema educativo, pero lo más destacable es la centralidad del concepto de “inclusión educativa” en estos trabajos, concepto con el cual se busca dar cuenta de políticas y programas que favorecen el acceso y la retención de los estudiantes. A la vez, la escuela secundaria y la educación de adultos son los niveles o sectores en los que existe mayor producción dentro de este tema.

Los artículos incluidos en el tema Reformas abordan los procesos de reestructuración de los sistemas educativos, de manera general o centrados en la educación básica (de inicial a secundaria), predominantemente en la década de 1990. De los 32 artículos, 18 se enfocan en el caso argentino a nivel nacional; nueve, en políticas provinciales de reformas; y cinco, en América Latina.

Como se muestra en el Cuadro 3, hay una variedad de otros temas abordados en los artículos identificados, pero cada uno de ellos suma relativamente pocos artículos. De manera transversal a los distintos

temas identificados, sobresale, en primer lugar, la problemática de la relación entre desigualdad social y educación, la cual es el foco de un 12% del total de artículos. La mayoría de este 12% se concentra en el sistema de educación básica en general, y los planteos abarcan una diversidad de cuestiones, enfoques y conceptos (equidad, justicia educativa, inclusión). También se verifica una presencia importante de artículos dedicados al nivel medio (un 8% del total), lo cual podría explicarse por el hecho de que tanto en las reformas de la década de 1990 como en las políticas derivadas de la Ley de Educación Nacional (2006), la escuela secundaria ocupa un lugar fundamental.

Aunque la producción se orienta fuertemente hacia el análisis del caso argentino, se identificaron 40 artículos (un 15%) que dan cuenta de una producción comparada (Argentina con otros países), sobre América Latina como región, o sobre otros países. También es relevante destacar que, excluyendo a los artículos sobre educación superior -que tienen siempre un foco nacional o regional- un 22% de los trabajos toman como objeto políticas o programas a nivel provincial, ya sea enfocando en una provincia en particular o abarcando varios casos.

Por otra parte, si bien el Estado -considerado principalmente a nivel nacional, pero también en su instancia provincial- sigue siendo el actor principal en los análisis realizados, algunos artículos consideran otras instancias, como los organismos internacionales, los docentes, las fundaciones empresariales o los movimientos sociales y estudiantiles, en sus roles de formadores de política educativa. A la vez, algunos artículos postulan que la educación no es regulada exclusivamente por la normativa y la acción estatal (modelo clásico de análisis en investigación en política educativa), enfocando, en algunos casos, en el rol de los discursos en la estructuración de las políticas educativas, o en el nivel de las instituciones y de las prácticas escolares en su re-significación.

Al mismo tiempo, en los artículos relevados puede observarse cómo se vinculan los temas estudiados y los abordajes empleados con las políticas nacionales. Prevalece una mirada crítica, justificada mayoritariamente en lo que se considera un carácter neoliberal de las políticas, especialmente de aquellas implementadas durante la década de 1990. En varios casos, el análisis tiende a abordar su orientación general antes que los lineamientos y acciones de políticas o programas específicos. A su vez, en dicho diálogo con las políticas, existen determinados temas

(por ejemplo, la reforma del nivel medio o el tema de la gestión descentralizada y autonomía escolar) que son elegidos como foco de análisis mientras que otros no (ausencia, por caso, de estudios sobre educación inicial). Esta desigual vinculación con distintos aspectos de la agenda de reformas, sumada al hecho de que la educación superior se mantiene como un tema de mucho interés a pesar de que no haber sido parte de dicha agenda en los últimos años (Chiroleu, 2012), evidencia que las tradiciones académicas así como los intereses y cosmovisiones de los investigadores también juegan un papel importante en la construcción de los objetos de estudio.

Conclusiones

A pesar de ciertas debilidades estructurales que se mantienen, el campo de la producción de conocimientos sobre política educativa en la Argentina se ha vuelto más dinámico y diversificado en las últimas dos décadas, enmarcado -y también estimulado- por un contexto de importantes cambios en las políticas implementadas para el sector a nivel nacional. En este artículo hemos elegido aproximarnos al campo a través de la producción en revistas especializadas. Éstas son un vehículo privilegiado en la comunicación científica (Campanario, 2002), aunque un análisis más completo podría incluir libros (de tipo monográfico y compilaciones) y ponencias en congresos, los cuales también ocupan un lugar importante como medio de difusión de ideas y de resultados de investigación en el campo de la investigación en política educativa en la Argentina. A su vez, nuestra elección implica también un sesgo hacia la investigación de tipo académico que suele realizarse en universidades y algunos centros independientes -- dado que la investigación más fuertemente orientada a influir en las políticas suele utilizar otros medios (informes de circulación más o menos pública, publicaciones en internet)-- aunque debemos reconocer que la distinción entre investigación *de* e investigación *para* las políticas educativas es muy difusa¹³.

El análisis de los artículos nos permitió identificar una variedad de temas, dentro de los cuales sobresalen los de la educación superior y el

13 Para una discusión de la distinción entre el análisis de y el análisis para la política, incluyendo lo relativo de esta diferenciación, véase Espinoza en este volumen.

gobierno de la educación. También destacamos la presencia de estudios de tipo comparado y de otros que trabajan sobre el nivel regional (América Latina) o sobre políticas provinciales. Por otra parte, en algunos artículos encontramos abordajes que van más allá de enfoques tradicionales y del énfasis en el Estado, privilegiando el papel de otros actores y de fenómenos como las prácticas escolares o los discursos supranacionales en la formación de las políticas públicas. Notamos también que la presencia y el peso de distintas temáticas se vincula tanto con la agenda contemporánea de políticas como con tradiciones de investigación e intereses más puramente académicos.

De este modo, y después del análisis que hemos llevado a cabo, observamos que el objeto de estudio en la producción de conocimiento de la política educativa en Argentina, en el período de estudio, se despliega en una serie de temáticas que se desprenden, principalmente, del rol que cumple el Estado en las políticas educativas. Ahora bien, en términos de procedimientos y metodologías analíticas existe una diversidad de ángulos a través de los cuales se desarrollan los estudios, resignificando, en alguna medida, los abordajes y temas clásicos del campo.

Referencias

- Ball, S (2011). “Política social y educativa, empresa social, hibridación y nuevas comunidades discursivas”, *Propuesta Educativa*, vol. 2, n. 36, pp. 25-34.
- Bourdieu, P. (2002) *Campo de poder, campo intelectual*. Buenos Aires: Montessor.
- Burch, P. (2009). *Hidden Markets: The new education privatization*. Abingdon: Routledge.
- Campanario, J. M. (2002). “El sistema de revisión por expertos (peer review): muchos problemas y pocas soluciones”, *Revista Española de Documentación Científica*, vol. 25, n. 3, pp. 166-184.
- Chiroleu, A. (2012). “Políticas de educación superior en América Latina en el siglo XXI: ¿inclusión o calidad?”, *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 20, n. 13. Disponible en: <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/916>.

- De La Fare, M. (2008). “La expansión de carreras de posgrado en Educación en Argentina”, *Archivos de Ciencias de la Educación* (4ª época), año 2, n. 2, pp. 103-120.
- Espinoza, O. (2009). “Reflexiones sobre los conceptos de ‘política’, políticas públicas y política educacional”, *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 17, n. 8. Disponible en: <http://epaa.asu.edu/epaa/>
- Feldfeber M. (2000). “Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa de Menem”, *Versiones* 11, Buenos Aires: Secretaría de Extensión Universitaria (UBA) y Ediciones Novedades Educativas.
- Gorostiaga, J. M. (2012). “Un abordaje de la cuestión epistemológica en los estudios comparados sobre política educativa”. En Tello, C. (comp.) *Epistemologías de la política educativa. Perspectivas, posicionamientos y enfoques*. Campinas: Mercado de Letras.
- Gorostiaga, J. M.; Nieto, G. y Cueli, F. (2014). “Un acercamiento al campo argentino de producción de conocimiento educativo a través de las publicaciones en revistas académicas durante 2001-2010”, *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, año 10, n. 9, pp. 247-270.
- Gorostiaga, J. M.; Tello, C. e Isola, N. (2012). “Investigación educativa en América Latina: Notas históricas y tendencias recientes”. En: Palamidessi, M.; Suasnábar, C. y Gorostiaga, J. (comps.), *Investigación educativa y política en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.
- Gvirtz, S. (2005). “Cecilia Braslavsky: la construcción del campo pedagógico en la Argentina democrática”, *Perspectivas*, vol. XXXV, n 4, pp. 85-102.
- Krotzsch, P. y Suasnábar, C. (2002). “Los estudios sobre la Educación Superior: una reflexión desde Argentina y América Latina”, *Revista Pensamiento Universitario*, n. 10, año 10.
- Krotzsch, P. (2001). *Educación superior y reformas comparadas*, Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Merodo, A. et. al. (2007). “La producción académica sobre educación en la Argentina (1997-2003)”. En: Palamidessi, M.; Suasnábar,

C. y Galarza, D. (comps.) *Educación, conocimiento y política: Argentina 1983-2003*. Buenos Aires: FLACSO/Manantial.

- Palamidessi, M.I.; Gorostiaga, J.M. y Suasnábar, C. (2014). “El desarrollo de la investigación educativa y sus vinculaciones con el gobierno de la educación en América Latina”, *Perfiles Educativos* vol. XXXVI, n. 143, pp. 49-66.
- Palamidessi, M. I.; Gorostiaga, J. M. y Cardini, A. (2012). “Un largo y sinuoso camino: las relaciones entre la política educativa y la producción de conocimientos sobre educación en Argentina”. En: Palamidessi, M.; Suasnábar, C. y Gorostiaga, J. (comps.) *Investigación educativa y política en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.
- Palamidessi, M.; Suasnábar, C. y Galarza, D. (2007). “Presente y futuro del campo de producción de conocimientos sobre educación en Argentina”. En: Palamidessi, M.; Suasnábar, C. y Galarza, D. (comps.) *Educación, conocimiento y política: Argentina 1983-2003*. Buenos Aires: FLACSO/Manantial.
- Paviglianitti, N. (1989). “Política y educación: Notas sobre la construcción de su campo de estudio”, Conferencia pronunciada en la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Cátedra de Política Educacional de la Facultad de Ciencias Humanas, 6 de octubre de 1989.
- Paviglianitti, N. (1996). “Aproximaciones al desarrollo histórico de la política educacional”, *Revista Praxis Educativa*, año 2, n. 2, pp. 3-8.
- Puiggrós, A. (1997) “Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983)”. En: Puiggrós, A. *Historia de la Educación en la Argentina*, Tomo VIII. Buenos Aires: Editorial Galerna.
- Rizvi, F. y Lingard, B. (2013). *Políticas educativas en un mundo globalizado*. Madrid: Morata.
- Suasnábar, C. e Isola, N. (2013). “Las fronteras ‘borrosas’ de los intelectuales-expertos en educación: Notas (provisorias) sobre los avatares del campo educativo argentino en los últimos 30 años”. Ponencia presentada en el *VI Congreso Nacional y IV Internacional*

de Investigación Educativa, Universidad Nacional del Comahue, Cipolletti, 30, 31 de octubre y 1 de noviembre, 2013.

- Suasnábar, C. y Palamidessi, M. (2007). “Notas para una historia del Campo de Producción de conocimientos sobre educación en la Argentina”. En: Palamidessi, M.; Suasnábar, C. y Galarza, D. (comps.) *Educación, conocimiento y política: Argentina 1983-2003*. Buenos Aires: FLACSO/Manantial.
- Suasnábar, C. (2001). “Resistencia, cambio y adaptación en las universidades nacionales: problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica”, *Revista Brasileira de Educação*, n. 17, pp. 50-62.
- Tello, C. (2013). “La producción de conocimiento en política educativa. Entre los nuevos modos de producción de conocimiento y el EEPE”, *Revista Diálogo Educativo*, vol. 13, n. 39, pp. 749-770.
- Tello, C. (2012). “Las epistemologías de la política educativa en Latinoamérica. Notas históricas y epistemológicas sobre el campo”, *Revista Espaço Pedagógico*, vol. 19, n. 2, pp. 282-299.
- Zemelman, H. (1998). “Crítica, epistemología y educación”, *Revista de tecnología educativa*, vol. 13, n. 2, pp. 119-131.

Capítulo X

La investigación en políticas educativas en Brasil: ¿de qué estamos hablando?

Ángelo Ricardo de Souza

Introducción

Este capítulo tiene por objetivo identificar y analizar los objetos de estudio de las investigaciones en políticas educativas en Brasil. No parece haber un consenso pleno sobre lo que es/son el/los objeto/s de investigación en este campo, al menos en nuestro país. La mayor evidencia de esto deviene de la diversidad de objetos que se abordan en los trabajos publicados y presentados en espacios académicos del campo en cuestión.

En este estudio se presentan resultados de una indagación, en la cual se realizó una búsqueda empírica sobre la producción del conocimiento en el campo de la investigación en políticas educativas, a partir de la lectura de los trabajos presentados en el Grupo de Trabajo (GT) 5 -Estado y Políticas Educativas, de la Asociación Nacional de Investigación y Pos-Graduación en Educación, ANPED-, en las últimas doce reuniones (2000-2011). Se tomó el año 2000 como punto de partida, pues es a partir de esta fecha que los trabajos aprobados/presentados en la sesión anual están disponibles en el sitio web de la asociación.

La organización temática, los abordajes y el análisis de esos trabajos fueron establecidos en dos pasos: el primero se focalizó directamente en los temas y objetos de estudio, con la intención de mapear aquello que los investigadores del campo han priorizado en sus investigaciones; el segundo buscó discutir brevemente el modo en que los investigadores han lidiado con tales objetos, es decir, cómo han tratado los problemas de investigación.

Metodológicamente, se realizó la lectura de los títulos, palabras clave y resumen (cuando los había) y el texto de los artículos de manera transversal, esto es, leyendo toda la introducción (o su equivalente)¹ y las conclusiones. En algunos casos fue necesaria una mayor profundización para poder identificar los objetos, tomando el texto de forma íntegra para su lectura.

¿Qué es la investigación en política educativa en Brasil?

Los temas y/u objetos² que se enumeran no siguen ninguna clasificación previa, al contrario, a partir de la lectura de los textos, se constituye un cuadro donde los diversos temas u objetos fueron listados en la medida que surgían. Al final de este proceso, se analizó el cuadro para realizar algunos ajustes y así aproximar temas y objetos. Por ejemplo, en este ajuste las investigaciones que trataban temas de política de educación infantil, enseñanza fundamental y enseñanza media, fueron todas agrupadas en el tema Etapas y Modalidades. De lo contrario, tendríamos una número infinito de clasificaciones (contaríamos con 329 líneas, pues eran 329 temas/objetos derivados de los trabajos analizados).

Los 329 temas/objetos surgen de 215 trabajos presentados o al menos aprobados por el GT5 de la ANPED, como mencionamos, entre los años 2000 y 2011. El número de temas/objetos es mayor al de los trabajos, porque algunos de ellos tratan dos temas/objetos enlazados.

El Cuadro 1 muestra que hay un predominio del tema Gestión en el relevamiento realizado, respondiendo a una cuarta parte (25%) de los estudios del campo. En alguna medida, otras investigaciones distribuidas en otros temas también podrían ser incluidas como investigaciones de gestión, dado que, sin precisar o profundizar adecuadamente, tratan

1 No siempre había en los textos analizados una división didáctica que indicase la “Introducción” o las “Conclusiones”. En esos casos, se avanzó en la lectura hasta el punto en que el objeto/problema investigado en el trabajo quedara en evidencia.

2 Se optó por referir a tema y/u objetos porque no siempre se tiene precisión suficiente para evaluar el objeto de estudio de un determinado artículo (lamentablemente, esto sucede). Especialmente porque el agrupamiento que realizamos inicialmente entre diversos objetos terminó organizando los temas de investigación.

la gestión como el campo de operacionalización de la política (Souza, 2012). En las discusiones más recientes sobre esta temática, predominan aspectos del planeamiento educativo (PAR, Planes Municipales de Educación, etc.) y de la democratización de la gestión, ya sea en el ámbito de los sistemas de enseñanza como en lo escolar, considerando que el predominio se da en este último caso.

Los estudios más teóricos en políticas educativas aparecen en segundo lugar, con un poco más del 13%, y demuestran que los investigadores del campo plantean discusiones en una perspectiva más conceptual para sus estudios. Sin embargo, con estos datos no se podría plantear una eventual crítica al creciente empirismo en la investigación en políticas educativas, ya que estos estudios teóricos también pueden ser expresión de ensayos académicos y no de investigaciones (véase Mainardes en este volumen). Esta cuestión, compleja y controversial, se relaciona con el debate sobre cómo los investigadores en política educativa priorizan el hacer política en lugar de estudiarla. Es decir, algunos de esos trabajos expresan más el entusiasmo crítico-político del investigador, que es ciudadano, militante, analista de coyuntura, del *deber* del gobierno más que el análisis de políticas. Para resumirlo en una expresión: realizan análisis político más que análisis de la política (Figueiredo y Figueiredo, 1986).

Los estudios sobre políticas para el tema Etapas y Modalidades de enseñanza son el tercer grupo con el 11%. Es posible que, así mismo, sean más de los 36 trabajos categorizados, dado que, con la forma de organización de la ANPED en Grupos de Trabajo existen GT focalizados en la educación infantil, en la enseñanza fundamental, en la enseñanza media, superior, en la educación de jóvenes y adultos, en educación especial. Esto quiere decir que las investigaciones que toman aquellas etapas o modalidades como objeto de investigación pueden tender a encaminar sus artículos para los GT específicos, aún cuando, en algunos casos se realiza un abordaje desde las políticas educativas para la etapa o modalidad en cuestión. Se debe considerar que en este relevamiento empírico no se mapeó la base de los demás GT de la ANPED para confirmar esta hipótesis.

Los trabajos sobre Reformas en/sobre la educación equivalen a casi el 10% del conjunto analizado y están ubicados predominantemente en la primera mitad del período investigado, posiblemente por la in-

fluencia que la coyuntura de la política (educativa) tiene/tuvo sobre los investigadores. En tanto que las resultantes de las reformas de Estado y de la educación de los años 1990 en Brasil provocaron estudios cuyos resultados están también expresados en esta temática.

Sin embargo, en la segunda mitad del período de análisis esa relación no es tan evidente, al parecer, por la ausencia de nuevas lecturas sobre los movimientos y consecuencias de aquellas reformas, tras una década de ser implementadas. Esto no quiere decir que las reformas “terminaron”. Es posible que parte de la investigación sobre Gestión, en especial, aquellas que toman la discusión sobre el planeamiento y sobre los Programas y Acciones, estén ocupando este espacio ahora y se focalicen en fenómenos más localizados temporal o geográficamente en lugar de macro-abordajes como en el período anterior, cuyos trabajos buscaban comprender las articulaciones entre la política educativa nacional, el contexto político y económico nacional e internacional.

Los estudios sobre Programas y Acciones de/en la política educativa, responden al quinto lugar, con el 9,4%. Se trata de trabajos que toman objetos específicos de la política educativa (PDE-Escola; Programa Salto para o Futuro; PCN; PNAE; etc.). En esos casos, hay una aparente preocupación por evaluar los resultados de una determinada política; sin embargo, esto no siempre se hace considerando el análisis de la propuesta de la política y los resultados alcanzados por ella (análisis de eficacia). Al contrario, existe un abordaje de culpabilización de la política sobre aquello que debería prever/proponer con la intención de evaluar sus resultados.

Los textos sobre Evaluación y sobre Financiamiento de la Educación dividen el sexto lugar, ambos con el 4,3%. Ambos temas se generan por el fuerte incremento de la política educativa en esas áreas después de las reformas educativas mencionadas. La (re)creación del sistema nacional de evaluación, por un lado, y de las políticas de fondos, por otro, son factores fuertemente inductores de esas investigaciones. Así, los trabajos se despliegan por caminos un tanto diversos. Los estudios sobre políticas de evaluación versan, en buena proporción, sobre la insuficiencia de los modelos adoptados para la evaluación del sistema de enseñanza en Brasil, o, aún más, sobre la sensatez de su propia existencia. Los trabajos que toman el financiamiento de la educación

como preocupación buscan promover una evaluación de los resultados de las políticas de financiamiento de la educación como principal preocupación, denominada por muchos autores como “de impacto”. Esta lectura, en particular, es muy importante, pues sin tales preocupaciones es muy difícil dimensionar la posible traducción de la política como texto en política como efecto (Ball, 2006a).

Recientemente, en el GT 5 de la ANPED se observa un incremento de los estudios sobre Trabajo Docente. Es posible, una vez más, que sean muchos otros trabajos sobre políticas para los trabajadores de la educación (y no sólo para los docentes) además de los 12 trabajos mencionados aquí, es razonable suponer que algunos otros trabajos estén en otros GT, especialmente en el de Trabajo y Educación. De cualquier modo, son estudios que sitúan al trabajador docente en el contexto de la política, o sea, no parece haber en este relevamiento estudios (sociológicos, por ejemplo) sobre el trabajo docente en sí mismo.

Se ha visto, saludablemente, un conjunto de estudios que toman el propio campo como objeto de investigación. Los 11 trabajos aquí denominados como Estado de Arte no son, efectivamente, estados de conocimiento exhaustivos. Son, mayoritariamente, lecturas sobre la producción académica acerca de objetos específicos de las políticas educativas. Aún así, contribuyen enormemente para el análisis como el que este trabajo busca hacer, pues auxilian en la identificación de escuelas, tendencias de pensamiento, abordajes, entre otros, empleadas por los investigadores en políticas educativas.

Dada su relevancia cuantitativa (10 trabajos), los estudios sobre Consejos fueron separados en este relevamiento y podrían ser ubicados junto a la temática Gestión. Aquí los abordajes son diversos, ya sea tomando consejos municipales o en el ámbito escolar; los estudios tienen como eje, casi siempre, la cuestión de los límites y posibilidades de esos organismos en ampliar la transparencia, el control social y la gestión democrática de la educación/escuela.

Los estudios sobre Políticas Curriculares se distribuyen a lo largo de todo el período y representan el 2,7% del conjunto. Como, nuevamente, hay un GT especializado en la materia (Currículo), es razonable suponer que hay más estudios sobre políticas curriculares aprobados/ presentados en ANPED.

Con el mismo 2,7% de los trabajos, la temática de la Municipalización es tratada a lo largo de todo el período. La tónica de esos estudios recae sobre la municipalización en la enseñanza fundamental, dadas las tensiones propias de los (des)acuerdos sobre la oferta de esta etapa de la educación básica por estados y municipios.

La Legislación Educativa es tratada en 8 estudios que toman los procesos de producción de normas, además de la efectividad o eficacia de determinadas leyes. Esos estudios se articulan con la temática sobre derecho a la educación, siendo que hay trabajos que se encuentran en dos grupos. Así, el derecho a la educación también es abordado en la perspectiva crítica de análisis de demandas por educación, o sea, con foco en las posibles tensiones que sufre el Estado para el reconocimiento o ampliación del derecho a la educación. Así, la constitución de la demanda o presión sobre la agenda política también es tratada en este eje temático.

Los estudios sobre Organismos Internacionales totalizan 6 y parten de analizar las instituciones en el contexto de las reformas educativas, por lo tanto, varios de ellos fueron incluidos en el eje temático Reformas. Aquí se incluyeron estudios que analizan documentos de esos organismos buscando comprender las nociones que las entidades dan/tienen en relación a determinado tópico de la política educativa o a determinado concepto, por ejemplo, la gestión educativa o la idea de ciudades educadoras.

Finalmente, en el relevamiento se evidencia la existencia de trabajos que toman la Historia de la Política Educativa y/o de los Intelectuales. La investigación sobre la historia de la política puede estar también representada en el GT Historia de la Educación, entonces aquí tenemos un problema, como sucedió anteriormente en las interfaces entre los diversos GT de la ANPED. Sin embargo, en este caso la cuestión es otra. Seguramente los estudios sobre políticas, etapas y modalidades de enseñanza, así como las investigaciones en políticas curriculares, entre otros, son trabajos en políticas educativas, esto es, versan sobre la coyuntura de la política educativa. En tanto los estudios sobre historia de la política educativa, como así mismo sobre los intelectuales (Anísio Teixeira, Lourenço Filho), no tratan, obviamente, acerca de la coyuntura actual. ¿En qué medida entonces son estudios sobre políticas educativas? Si el conjunto de temas enumerados y los respectivos aborda-

jes enfatizan los estudios sobre la coyuntura actual, comprendida aquí como el cuadro de conjunción de elementos en un momento histórico reciente/actual que se articula a la situación política, económica y social de un país o región, entonces, aquellos estudios en perspectiva histórica solo serán estudios sobre políticas educativas, si la historicidad del fenómeno en cuestión se relaciona de manera mucho más directa con la coyuntura actual.

Cuadro 1

Temas/Objetos investigados en políticas educativas. GT5 ANPED (2000-2011)

Tema	N	%
Gestión (educativa, escolar, democrática)	81	24,6
Teorías y conceptos	43	13,1
Etapas y modalidades	36	10,9
Reformas (de Estado, Educativas)	32	9,7
Programas y Acciones	31	9,4
Evaluación (Políticas de Evaluación; Evaluación a gran escala)	14	4,3
Financiamiento de la Educación	14	4,3
Trabajo Docente	12	3,6
Estado de Arte/Investigación en Política Educativa	11	3,3
Consejos (Municipal; Escolar; Control Social)	10	3,0
Políticas Curriculares	9	2,7
Municipalización	9	2,7
Legislación educativa	8	2,4
Organismos Internacionales	6	1,8
Demandas educativas y derecho a la educación	5	1,5
Intelectuales (de la educación; de la política)	5	1,5

Historia de la Política Educativa	3	0,9
Total	329	100

Fuente: elaboración propia

Siguiendo a Ball y Mainardes (2011), los estudios en políticas educativas, predominantemente, son, por un lado, de naturaleza teórica sobre cuestiones amplias del proceso de formulación de políticas, abarcando discusiones sobre cambios en el papel del Estado, red de influencias en el proceso de formulación de políticas, abordajes históricos de las políticas educativas (generalmente vinculadas al análisis del contexto socio-económico y político); o, por otro lado, tratan de analizar y evaluar programas y políticas educativas específicas.

Si bien es cierto que esos abordajes están contemplados en los estudios aprobados/presentados en el GT 5 de la ANPED, inclusive con los abordajes históricos y considerando la lectura de ese conjunto, todo indica que están de un modo más amplio articulados (casi) siempre a la lectura del papel/acción del Estado en los diferentes frentes educativos. Este parece ser un hallazgo inicial: en la investigación en política educativa predominan los análisis sobre la (no) acción del Estado ante las demandas de la población por la educación en la coyuntura actual.

Sin embargo, hay trabajos en el campo que versan sobre otros aspectos, y esos estudios son aceptados para su publicación/presentación en el GT 5, en el principal evento de investigación en educación en el país. Por lo tanto, podríamos plantear que, si esto ocurre, hay una tensión en la definición del estatuto epistemológico del propio campo. Es decir, en Brasil sucede que quien define lo que se estudia en políticas educativas son los propios investigadores. Así mismo, comprendiendo que la lectura coyuntural actual del campo se da en la relación entre las demandas de la sociedad y la (no) acción del Estado como distintivas de los estudios en políticas educativas, la realidad, existencia y funcionamiento de la investigación en política educativa es mucho más dinámica y controversial.

De cualquier modo, como destacamos en este capítulo, se asume la posición de que la investigación en política educativa toma la (no) acción del Estado en relación a las demandas por la educación de la so-

ciudad y, en la vía inversa, toma también las propias demandas sociales como objeto de estudio. Es ante esas demandas que el Estado opera o no. Y la no acción del Estado es siempre una decisión (Muller y Surel, 2002), o sea, la no acción se constituye ella misma en política, por eso el estudio de la ausencia de acción del Estado también se constituye en objeto de estudio del campo.

Así, se desprende de ello que el análisis de los procesos de constitución de la agenda política o de lucha por garantizar alguna visibilidad a reclamos de la sociedad (o fracciones de ella) por más/mejor educación constituye un objeto de preocupación de la investigación en políticas educativas, como hemos observado, por ejemplo, en los trabajos sobre derecho a la educación. De todos modos, esa lectura no siempre es realizada en el campo. Quizás sea porque hay pocos estudios que articulan los procesos y movimientos de las políticas ante la presión/demanda social.

Por otro lado, parece que el campo mejoró en la incursión en cuanto al análisis de los resultados de política, lo que en alguna medida es presentado como estudios sobre impactos de la política o sus efectos. Sin embargo, en su mayoría no son estudios sobre impactos o efectos, y sí sobre resultados (Draibe, 2001). De todos modos, el problema no es este. La cuestión es que tales resultados no siempre son cotejados con los objetivos propuestos por la propia política (análisis de eficacia) y, así, se pierde una parte del movimiento de la política, pues las cuestiones atinentes a las decisiones, las implementaciones, las traducciones de la política en la práctica, están articuladas al plan (siempre controversial, es verdad) definido por la propia política.

Ocurre que parte de la literatura trabaja con resultados y los compara con datos de demanda que no fueron reconocidos por la política, adjudicándoles inacciones que no se habían propuesto. La criticidad inherente a esta lógica de análisis tiene su lado interesante, ya que coloca sobre el escenario demandas sociales que el Estado muchas veces ignora. De todas maneras, este abordaje dificulta la comprensión del alcance de las políticas y, específicamente, de las variaciones y fluctuaciones propias de aquellos movimientos inherentes a la política.

Además, si se pierde la lectura del movimiento de la política, se torna complejo comprender las influencias (para no hablar de causas) que generan aquellos resultados. Esto tiene relación con la idea de que los

productos de la política no pueden ser vistos como simples resultados de la intención de los gobernantes sobre los problemas que se le presentan. Lo que, en última instancia, remite a la idea de tomar al Estado como una arena de disputa (por el derecho a la educación), abordaje poco presente en los datos analizados (véase la idea de *swarming* de Tello en este volumen).

Sin embargo, no parece ser un problema exclusivamente brasileño. Ball (2006b, acordando con Emore, 1996) afirma que la investigación en políticas educativas típicamente incorpora tres conceptos distintos: a) el nuevo conjunto de acciones políticas preceden a todas las otras políticas sobre las cuales operó el sistema; b) las políticas surgen de un nivel singular del sistema educativo e incorporan un mensaje particular sobre lo que las escuelas deberían hacer de manera diferente; c) las políticas educativas deberían operar más o menos de la misma manera independientemente de las características de su implementación. Esto ¿Qué tipo de consecuencias trae? Se pierde el movimiento y la contradicción inherentes a la política. No se puede suponer que el gobierno es una entidad representativa, cohesionada y coherente. Representativa puede llegar a ser, pero está lejos de ser articulada y coherente. Con esto queremos decir que las eventuales conclusiones de investigaciones con tales abordajes no se sostienen más allá del discurso ideológico.

Breves anotaciones sobre cómo los investigadores tratan los objetos de investigación en políticas educativas

Los datos de los trabajos presentados en la ANPED muestran una pequeña preponderancia de los estudios empíricos sobre los teóricos (Cuadro 2), aún con predominio de aquello que aquí fue clasificado como modelo mixto (entendido como estudios que articulan lecturas teóricas más generales con análisis de casos empíricos más próximos). Esta clasificación es un tanto insuficiente para tipificar la diversidad de formas de los estudios en lo que respecta a esa cuestión, pero auxilió en un punto importante para este trabajo, como se verá más adelante.

Es importante, en relación a la cuestión de los tipos de investigación, señalar tres observaciones interesantes: a) la distribución de los tipos de estudio a lo largo del período es bastante equilibrada, con una ex-

cepción contundente en el año 2007, demostrando que hay diversidad de miradas sobre los objetos del campo; b) esta diversidad es importante porque puede, en teoría, proporcionar una lectura no reduccionista sobre el desarrollo de las acciones del Estado en determinada situación/contexto/problema, puesto que las cuestiones derivadas de las lecturas empíricas ponen siempre en duda los acuerdos más generales de la política definidos en la teoría y, en el sentido inverso, macro-abordajes que permiten lecturas panorámicas contribuyen a dar sentido a los resultados a partir de los datos de la realidad; c) aunque las investigaciones empíricas no sean exclusivamente focalizadas en cuestiones locales, toman mayor impulso los estudios sobre políticas locales en la investigación en políticas educativas, y estas preocupaciones se deben al hecho de que lo local parece ser un espacio que ha provocado mayores inquietudes en el investigador en políticas educativas, porque también ha inducido mayores inquietudes en toda la sociedad ya que en última instancia es el espacio con que se vincula directamente. Esto es, las personas residen en una región del globo, en un país y en un Estado (en el caso brasileiro), pero concretamente tienen una relación más profunda de pertenencia con el municipio/localidad, por lo tanto, la presión/demanda social se presenta primero y más intensamente en este nivel.

Por otro lado, no se observa articulación de los estudios empíricos con modelos teóricos consolidados. Tampoco hay articulación con otros estudios similares, con metodologías ya desarrolladas y testeadas, en especial, en el exterior, como así tampoco en el país, de modo que se puedan vincular y articular resultados de análisis. Esto quiere decir que aquellas lecturas de la política educativa local pueden encontrar conclusiones interesantes en otras latitudes, pero dialogan muy poco con la producción académica del campo, y poco contribuyen para el avance de conocimiento.

Cuadro 2**Tipos de investigaciones en políticas educativas-GT 5
ANPED (2000-2011)**

Año	TIPO			Total
	Empírica	Mixta	Teórica	
2000	6	6	7	19
2001	7	10	2	19
2002	5	1	3	9
2003	5	7	8	20
2004	5	11	6	22
2005	4	7	4	15
2006	2	5	10	17
2007	12	7	5	24
2008	5	7	4	16
2009	5	5	2	12
2010	5	10	5	20
2011	9	6	7	22
Total	70	81	63	215

Fuente: elaboración propia

Conclusiones

Los fenómenos propios de la política educativa (y demás políticas sociales) no siempre expresan los conflictos subyacentes a ellas (Negt y Kluge, 1999). Y, con esto, la tarea de la investigación del campo se complejiza.

Así, a partir del relevamiento y consideraciones realizadas, parece que la agenda de investigación del campo está bien articulada, aunque con una breve laguna temporal con la propia agenda de la política educativa. Esto es, las demandas de la sociedad por educación y las (no) respuestas del Estado provocan que los investigadores tomen los temas que se encuentran en el epicentro de esas disputas como objetos de estudio. Pero como es de esperar, esto presenta cierto *delay* entre la política educativa propiamente dicha y los procesos de investigación sobre ella.

La política es dinámica, compleja, controversial y, como las demandas por educación son crecientes, los estudios de política educativa se han expandido cuantitativamente y también en relación a la diversidad de los abordajes. Esto, quizá, sucedió por no tener aún, en Brasil, una definición precisa sobre cuáles son los objetos de estudio del campo. Del mismo modo, como vimos, la prioridad dada a tales objetos indica el predominio de estudios que toman la relación Estado y sociedad ante los reclamos sociales por la garantía y/o ampliación del derecho a la educación.

En fin, con este panorama, hay un conjunto de desafíos que se presentan para la (metodología de la) investigación en el campo. En especial, se destacan: a) la necesidad de análisis de los procesos de toma de decisiones, que se cotejen a los procesos de implementación/traducción y resultados de la política, antes de la constitución de la agenda política, o sea, se carece de estudios de acompañamiento y monitoreo que tengan como finalidad las lecturas del movimiento de la política; b) la importancia de la ampliación de la lectura de revisión, en especial hacia el exterior, con la finalidad de poner en diálogo los datos hallados de la investigación; c) faltan estudios que tomen metodologías bien delineadas en otros países (o incluso en Brasil) y las empleen adaptándolas a la coyuntura nacional. Esto potencializaría la amplitud de conclusiones, sean de políticas locales como en estudios de casos; d) es necesario

pensar mejor la definición *a priori* de las teorías. Vale decir, en el campo hay estudios que presentan un sesgo muy determinista en relación a la política, perdiendo la noción de contradicción y fluidez que le es propia, y esto, a veces, se debe a las dificultades que los investigadores del campo tienen al tomar la teoría como hipótesis (Brandão, 2002); e) finalmente, es muy importante que los investigadores no dejemos de hacer política y análisis de políticas, pero debemos dedicarnos más a la investigación sobre políticas educativas y evaluaciones de la política, incluso para tener mayor respaldo para la propia acción política.

Referencias

- ANPED. (Base de datos de los trabajos aprobados/presentados en las sesiones anuales). Disponible en: www.anped.org.br. Acceso en octubre de 2012.
- Ball, S. J. (2006a). *Education Policy and Social Class*. Londres: Routledge.
- Ball, S. J. (2006b). “Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educativa”, *Currículo sem Fronteiras*, vol. 6, n. 2, p. 10-32, jul-dic.
- Ball, S. J. y Mainardes, J. (2011). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez.
- Brandão, Z. A. (2002). “Teoria como hipótese”. En: Brandão, Z. *Pesquisa em educação: conversas com pós-graduandos*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio y Ed. Loyola.
- Draibe, S. M. (2001). “Avaliação de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas”. En: Barreira, M. C. R. y Carvalho, M. C. (org.) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEI/PUCSP, 2001.
- Elmore, R. F. (1996). “School reform, teaching and learning”, *Journal of Education policy*, n. 2, pp. 499-505.
- Figueiredo, A. M. C. y Figueiredo, M. F. (1986) *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórico*. São Paulo: IDESP.
- Muller, P. y Surel, Y. (2002). *A análise das Políticas Públicas*. Pelotas: EUCAT.

- Negt, O. y Kluge, A. (1999). *O que há de político na política*. São Paulo: Ed. UNESP.
- Souza, A. R. (2012) “A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola”, *Revista Brasileira de Educação*, vol. 17, pp. 159-174.
- Zemelman, H. (1998). “Crítica, epistemología y educación”, *Revista de tecnología educativa*, vol. 13, n. 2, pp. 119-131.

Capítulo XI

El campo teórico de la política educativa y su objeto de estudio. Un campo específico e interrelacionado con el campo de la educación

Jaime Moreles Vázquez

La política educativa: campo, subcampo, disciplina

Aún persiste el debate respecto a si la política educativa constituye un campo por sí mismo, es un subcampo de la educación, o bien, constituye un campo autónomo aunque vinculado a las diferentes disciplinas implicadas en el estudio de la educación (Enders, 2010; Jakobi et al., 2010; Opfer y Fussarelli, 2008; Heck, 2004).

Sobre lo que sí hay un consenso más o menos claro es acerca de que el campo se habría desprendido de las ciencias políticas, y sobre la multidisciplinariedad de su objeto de estudio; en ese sentido, al compartir su objeto con las disciplinas asociadas al campo educativo y a las ciencias políticas, y por ende un complejo corpus teórico-metodológico, también se discurre sobre el estatus de su autonomía o independencia.

De acuerdo con Thoenig (2004), este tipo de disquisiciones son frecuentes en la discusión de las diferentes disciplinas sociales. Por ejemplo, una cuestión semejante al del campo de la política educativa habría ocurrido con políticas públicas y la administración pública, que se fueron conformando a partir de la referencia a otros subcampos y disciplinas.

En ese mismo tenor, se puede argumentar que para el caso de la política educativa ocurre algo similar, se trata de un campo específico, aunque interdependiente de las ciencias o disciplinas que tienen como objeto de estudio a la educación. En ese sentido, le habría legado a la política educativa sus principales cualidades, características y desafíos.

En su desarrollo hacia su autonomía de las ciencias políticas y su interdependencia con la educación, el campo de la política educativa habría transitado por las diferentes etapas de la disciplinarización propuestas por Berndtson (2010); esto representa otro de los rasgos que la situarían como campo específico: origen y formación, institucionalización, organización, creación de grupos, comunidades y redes, constitución de medios de comunicación e instauración de publicaciones propias, así como la adquisición de cierto reconocimiento social.

Tal es la postura que se toma en el presente artículo sobre la autonomía relativa de la política educativa y de su interdependencia con el campo de la educación; campos que se encuentran interrelacionados y que por esa misma razón comparten las características mencionadas antes: naturaleza teórico-práctica, objeto de estudio multidisciplinario, límites borrosos y porosos entre las disciplinas en cuestión, modelos explicativos diversos y ambigüedad de sus propósitos o metas científicas.

Como hemos señalado, este tipo de discusiones son inherentes a la naturaleza de las ciencias sociales y humanas, y en cierto sentido hasta necesarias. Los debates internos a los campos científicos se constituyen como acicates intelectuales para sus integrantes (Thoenig, 2004), son disquisiciones que fortalecen a las disciplinas, puesto que la discusión teórica implica también la discusión de la práctica (Berndtson, 2010).

Los cuestionamientos sobre las prácticas ponen en duda su científicidad, obligan a una vuelta recurrente a los fundamentos, debido principalmente a la falta de certidumbre respecto a la *operatividad* de modelos y proposiciones teóricas. Durante la elaboración de este artículo se experimentó lo que se está tratando de mostrar, la multidisciplinariedad del campo, que llevó a la consulta de referencias de diversas disciplinas (sociología, ciencias políticas, sociología del conocimiento, entre otras), y la continua puesta en crisis de la validez de los planteamientos esgrimidos.

Un objeto de estudio multidisciplinario

Como en el campo de la educación, en el estudio de la política educativa se encuentran implicadas diferentes disciplinas: sociología, antropología, economía, pedagogía, historia, entre otras. Especial rele-

vancia tienen las ciencias políticas, pues de ella se desprende la política educativa como subcampo de la educación, o más bien como campo independiente.

Las raíces de la investigación sobre política educativa se encuentran en las ciencias políticas (Heck, 2004). La separación se dio al complejizarse el objeto de estudio o al asumir que se trataba de un objeto difícil de asir o comprender desde una sola disciplina, y por esa misma razón se habría constituido como un objeto multi, inter y hasta transdisciplinario. Algunas referencias sugieren incluso que en las ciencias políticas, el campo de la educación y de la política educativa eran campos negados o de poco interés (Jakobi et. al., 2012; Enders, 2010).

Un objeto de estudio multidisciplinario implica que las fronteras entre disciplinas, teorías, modelos y conceptos sean brumosas y que no exista una demarcación clara. De entrada, en el campo de la política educativa se estudiaría todo lo que sea potencialmente político (Macridis, 1968, citado en Sartori, 2012).

Por ende, la política educativa no sería un asunto de interés de una sola disciplina, ni sería deseable que lo fuera. Por ejemplo, los temas que constituyen las principales políticas sociales no lo son: educación, desempleo, salud, pobreza, equidad, desarrollo económico. Por esa razón resulta indispensable la multidisciplinariedad. Lo anterior también conlleva los desafíos de la falta de especialización de las áreas que constituyen el campo. Para sus integrantes sería complicado alcanzar un dominio suficiente del mismo, aunque sería hasta cierto punto complejo corroborarlo.

Cada disciplina comprende fundamentos teórico-metodológicos, así como valores y propósitos inherentes a la práctica científica. El eje articulador es el objeto de estudio, pero eso no implicaría que se uniformaran fundamentos y tradiciones de investigación e interpretaciones del objeto.

Esta situación era evidente desde hace ya varios años, ya que de acuerdo con Heck (2004), desde la década de 1960 y 1970 no había un marco integrador, los conceptos eran dispersos, y existía una gama muy diversa de *lentes conceptuales* que comprendía propuestas de la sociología y la economía, principalmente. Cuando un campo posee estas características se inhibe la identidad intelectual, se dificulta la integra-

ción de los esfuerzos y, por tanto, la conjunción o cohesión del campo (Johnson, 2003, citado en Heck, 2004).

La política educativa como un campo multidisciplinario posee la ventaja de la progresividad analítica, pero también la tendencia a no encontrar un anclaje conceptual sólido. Las disciplinas y modelos implicados en el estudio del campo se traslapan, a veces se contradicen, e incluso devienen en lo que Sartori (2012) denomina estiramientos conceptuales en los que se gana en amplitud, pero se pierde en precisión connotativa; conceptos vaporosos, modelos indefinidos y sin límites claros.

Jakobi et. al., (2010) identifican tres perspectivas desde las que se ha estudiado la política educativa, aunque no de manera sistemática, en el marco de las ciencias políticas y del campo de la educación: evaluación de políticas donde la economía y la sociología se traslapan; el estudio de la educación relacionado con los temas de democracia y gobierno (derecho y disciplinas jurídicas, filosofía política, historia y ciencias de la educación); estudios empíricos que hacen referencia a alguna de las disciplinas mencionadas, y en donde se busca *iluminar* o informar el proceso de la toma de decisiones y la hechura de políticas, principalmente en los temas de privatización, internacionalización, reforma de los sistemas educativos, nuevos modelos de gobernanza, entre otros. Sobre la tercera vertiente se trabajará en el siguiente apartado.

La diferencia entre las prácticas y propósitos de las disciplinas vinculadas con el campo, implicaría además un seguimiento distinto de la escala de valores científicos (Becher, 2001), por ejemplo, en algunas prácticas de la sociología y la economía se denuncia la deformación de las evidencias para que se adapten a los preconceptos, asimismo, a menudo se alerta sobre el sesgo de las posiciones teóricas o se defiende a ultranza un modelo respecto de otro. En la educación, y por tanto en el campo de la política educativa, estos riesgos estarían más latentes puesto que hay una relación más directa entre creencias y práctica profesional. Por ese motivo, este tipo de discusiones son muy necesarias.

La naturaleza teórico-práctica del campo y la ambigüedad de sus propósitos científicos

En la práctica científica del campo educativo y del campo de la política educativa, existe siempre el dilema acerca de la meta u objetivo final de su tarea científica, si efectivamente el proceso culmina con la descripción o comprensión de los fenómenos investigados, o bien, se tendría que ir más allá procurando incidir en las prácticas sociales correspondientes. ¿La tarea científica tiene como finalidad informar la toma de decisiones y la hechura de políticas?, o bien, ¿se trata sólo de buscar el desarrollo disciplinario y del campo siguiendo criterios epistémicos?

La ambigüedad de propósitos se origina de la naturaleza teórico-práctica del campo, y también de la forma como se han ido constituyendo las propuestas explicativas donde existen tanto argumentos normativos como descriptivos.

La naturaleza teórico-práctica también estaría explicada por el estatus científico del campo, que siempre se encuentra en entredicho. La investigación que se realiza no está en lo más alto de la jerarquía de la investigación en humanidades y ciencias sociales (Becher, 1989, citado por Enders, 2010) y mucho menos de la investigación científica en general.

Según diferentes autores (Saunders, 2007; Levin, 2004; Latapí, 2005; Laggeman, 2003; De la Orden y Mafokozi, 1999; entre otros), aunque la investigación del campo educativo, y por tanto de la política educativa, se considera marginal e irrelevante, hay expectativas respecto a que sea pertinente para la toma de decisiones, la formulación y evaluación de políticas. Sin embargo, las posibilidades de influencia se ven menguadas entre otras razones por la complejidad del sistema educativo (Davies y Nutley, 2008).

Desde la sociología del conocimiento se asume que esa relación es simbiótica porque la investigación contribuye a generar un conjunto de cuestiones sociales, y por ende puede tener respuesta para algunas demandas; de igual modo, el trabajo académico se ve afectado por factores externos, algunas de las causas y valores que los científicos apoyan, se originan fuera del laboratorio o del cubículo (Becher, 2001).

Vista así, la ambigüedad de propósitos podría *contaminar* el proceso de investigación, e incluso ser una de las causas de la fragmentación en grupos o comunidades, puesto que éstas a menudo difieren acerca de los propósitos del campo: si debe orientarse por criterios disciplinarios, o debe asociarse a la toma de decisiones políticas.

Otros debates van más allá y, aduciendo que la investigación sobre política educativa sí tiene cierta responsabilidad social, la pugna se centra en si debe alinearse a las estructuras y grupos en el poder, o bien, por medio de la investigación promover su renovación y hasta remoción; subordinarse a ellas, fortaleciéndolas, o erosionarlas mediante la crítica.

Esa misma dualidad de propósitos se comparte con otros campos teórico-prácticos, donde la investigación es vista como un potencial instrumento de cambio (Carr y Kemmis, 1986; Whyte, 1991, citados por Allen, 2004). Por ejemplo, en algunas de las áreas comprendidas en los campos de la salud, el trabajo social y el derecho, es esperable que la investigación se vuelva un mecanismo para influir en la práctica y en la política, o al menos se generan expectativas de que así sea. Esto no quiere decir que efectivamente la investigación se oriente bajo esas racionalidades y que sus resultados tengan alguna influencia.

La ambigüedad de propósitos también se explica a partir de las características de las comunidades científicas. Al ser la investigación una actividad profesional que conjuga las habilidades y conocimientos, hay disciplinas más prácticas que otras. En las más prácticas se posee menos capital académico, o al menos éste es comparable a la experiencia profesional de sus integrantes. Algo distinto ocurre con las áreas en donde el capital académico es más importante, y por lo tanto las prácticas se guían por valores científicos (Allen, 2004). Los valores académicos se adquieren en la formación disciplinaria, mientras que los valores prácticos (pragmáticos) se adquieren en la socialización profesional (Becher, 2001). En los campos de la educación y de la política educativa convivirían traslapándose estas dos modalidades.

Para algunos autores la política educativa es un campo principalmente aplicado (Heck, 2004). Desde el inicio de un proyecto, la investigación se asocia o *compromete* a generar recomendaciones y a su potencial utilización. El propósito de los estudiosos de la política está en plantear la investigación como insumo para la toma de decisiones.

Incluso en algunos trabajos se hacen corresponder las fases de la política con algunas de las modalidades de utilización potencial de la investigación propuestas por Carol Weiss. *Problem solving* correspondería con *implementing*, la investigación clarifica las opciones de política. *Political (deciding)*: la investigación sustenta una decisión o medida previamente tomada. *Enlightenment (designing)*: la investigación provee de ideas generales y de conceptualizaciones de determinados problemas (Klemperer et. al., 2003, pp. 37-42).

Desde el punto de vista de Becher (20012), el *uso* de los resultados es responsabilidad de los científicos, aunque su margen de acción es muy limitado. Los académicos pueden comprometerse en diferente grado con la acción social, o bien, no hacerlo. A veces incluso evitan cuestiones de controversia social, y se mantienen en el sigilo del laboratorio o del cubículo. Este autor sugiere que cuando los científicos de las áreas sociales transfieren sus posiciones académicas hacia cuestiones políticas más amplias, prefieren hacerlo desde la comodidad del sillón.

Los científicos también pueden ser una suerte de paladines de la investigación (Carden, 2004), además de centrarse en temas política o socialmente relevantes, implicar a otros actores en el proceso de investigación y emplear modalidades alternativas de difusión científica; aun así, no les corresponde la forma particular en que son interpretados sus hallazgos, resultados o recomendaciones, y mucho menos la forma como son utilizados.

En un campo de naturaleza teórico-práctica, como lo son el educativo y la política educativa, perviven las dos modalidades de investigación más generales (básica-aplicada), las actividades se rigen por valores académicos y profesionales, hay cierta influencia de factores externos no obstante la escasa pertinencia social de las actividades, se traslapan los propósitos o metas científicas, los intereses disciplinarios y prácticos. El origen de los problemas de alguna manera determinaría el alcance de los resultados, a quién estarían dirigidos y por qué, lo que comienza en la práctica regresaría a la práctica, lo que comienza en las disciplinas, a éstas retornaría (Coleman, 1972, citado por Heck, 2004).

Una aproximación a la investigación en México en el campo de la política educativa

Para lograr una mejor comprensión de un campo científico, es necesario también conocer la práctica de investigación, pues ésta muestra la manera como se llevan a la práctica sus proposiciones y fundamentos. La ciencia publicada parece la muestra más estandarizada. El *fetiché* de los *peer-reviewed articles* (Schmitter, 2002, citado por Berndtson, 2010), además, claro está, de la existencia de recursos humanos, de cuestiones organizacionales e infraestructurales.

En ese sentido, en el presente trabajo se realizó un análisis preliminar de la investigación publicada en México sobre política educativa, en el período comprendido entre 1993 y 2012. Además, se hizo una revisión de algunos indicadores que pudieran mostrar el grado de consolidación del campo en el país: número de investigadores y programas de formación en el posgrado.

En esa dirección, para 2012 en México había 18476 científicos reconocidos en el Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología). De manera específica, en las áreas IV y V, Humanidades y Ciencias de la Conducta, y Ciencias Sociales, había 2756 y 2735 investigadores, respectivamente.

Aunado a lo anterior, en lo que concierne a la formación especializada, se pueden citar algunas cuestiones relativas a los programas de posgrado; según el registro correspondiente en el CONACYT, de 240 programas de posgrado en el Área IV, sólo había un programa más o menos relacionado con el campo: Maestría en Gestión y Políticas de Educación Superior (Centro Universitario de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Guadalajara). En el Área V, Ciencias Sociales, de los 313 programas inscritos, solamente 22 estarán relacionados con el campo de la política en general.

Tomando en cuenta que esas áreas abarcan todas disciplinas sociales y humanas, se puede argüir que el estudio de la política educativa y la formación o especialización correspondiente, constituyen actividades un tanto marginales; esto aunque no sea posible precisar los datos por área temática de especialidad de investigadores y programas. En general, esa es la constante en la actividad científica en casi cualquier país industrializado (Bilson, 1988, citado por Allen, 2004) y aún más en los llamados del tercer mundo.

En referencia a la investigación divulgada, se traen a cuenta los trabajos publicados en México y que se encuentran registrados en la base de datos de RedALyC (Red de Revistas Científicas de América Latina y El Caribe). No se consideran libros, capítulos de libros ni otro tipo de publicaciones en que se reportan los resultados de la investigación. También es importante mencionar que algunas de las revistas no están actualizadas en esa base de datos. Aun con esas salvedades, la referencia a estos trabajos ofrecería un buen parámetro de la práctica científica del campo.

En el ejercicio de búsqueda realizado durante la redacción de este reporte, se localizaron 181 registros en la base de datos de RedALyC, empleando la herramienta de búsqueda avanzada por título, con los términos clave o descriptores *política-educativa*. De los 181 trabajos localizados, 70 han sido publicados en México o se refieren a la política educativa del país. Se trata de más de un tercio de la productividad total de la región latinoamericana.

La situación observada es un poco distinta a lo reportado por Opfer y Fussareli (2008) a nivel mundial, ya que en el período comprendido entre 1970 y 2007, en una búsqueda con los mismos criterios en el *Social Science Citation Index* (SSCI), localizaron un total de 31 artículos; incluso llaman la atención respecto a un período de 17 años en los que no se publicó ninguno. Un aspecto que sí es más o menos similar es la proporción de artículos publicados cada año, 3,5 en RedALyC y 3 en el SSCI.

En los 80, Mitchell (1984, citado en Heck, 2004) encontró en ERIC (Education Resources Information Center) 28000 trabajos publicados en un período de 20 años. Hay que tener en cuenta que este repositorio comprende diferentes tipos de publicaciones y no sólo artículos de investigación revisados por pares. Aun así, las diferencias parecen inquietantes.

Al inicio del milenio, en las ciencias políticas, de las que se habría desprendido el campo de la política educativa, el 90% de las revistas se publicaban en inglés (Besse, 2000), y, casi al cierre de la década, el 90% de los autores que publicaban en ellas son de procedencia estadounidense (Bautista, 2008).

Aunque haría falta una revisión más exhaustiva en esas y otras bases de datos. Los resultados son muy significativos. La investigación sobre

el campo de la política educativa en México es irregular y, por el número y tipo de documentos, se puede augurar que su desarrollo es precario. Empleando criterios de tiempo, temáticas y tipo de documentos, se puede observar lo siguiente.

Hay seis años en donde sólo hay uno o dos artículos publicados; en el 2003 y de 1993 a 1995 no se publicó ninguno. En 2009 se publicaron 10, que es el número más alto. Apenas un promedio de 3,5 artículos al año, como se mostró antes, en un período de 20 años.

Los temas abordados son también muy variados. Hay trabajos sobre políticas o programas públicos, períodos de gobierno, aproximaciones a los actores que implicados en los procesos de formulación e implementación de políticas, así como sobre los diferentes niveles del sistema educativo mexicano.

La tipología de documentos es variada. Aunque se requeriría la revisión cuidadosa de los documentos, en los títulos y *abstracts* a primera vista se puede apreciar que las investigaciones representarían menos de un tercio de los documentos (15 trabajos). Hay 6 reseñas. El resto de los artículos son de diversa naturaleza, ensayos, conferencias publicadas como artículos, revisiones críticas de documentos institucionales, entre otros. También vale la pena destacar que en la bibliografía de los artículos se demuestra de alguna manera la cuestión de la interrelación del campo de la política con la educación, en lo concerniente a su naturaleza multidisciplinaria.

Asimismo, es pertinente mencionar que en la revisión preliminar de los 70 documentos no se aprecian trabajos que sintetizen otros estudios. Aunque escasos, en México ha habido esfuerzos de sistematización de la investigación sobre lo que se ha producido en política educativa, así como en otras áreas del campo; de manera específica, los estados del conocimiento del COMIE (Consejo Mexicano de Investigación Educativa). Una versión de la investigación realizada entre 2002 y 2012 saldrá en el corto plazo. Además de sistematizar lo que se ha estudiado, el propósito de esas publicaciones es orientar la agenda de investigación.

Los trabajos de orden teórico, según Heck (2004), siempre han sido de poco interés en el campo. A reserva de una lectura más rigurosa, en los 70 registros de RecALyC apenas se podrían tipificar como tales un

par de trabajos. Esta cuestión es pertinente en función de lo que se dijo antes acerca de la importancia de este tipo de debates para los diferentes campos científicos.

Como no existe una publicación especializada en política educativa, en algunas de las principales revistas del campo educativo se han abordado las diferentes temáticas que lo constituyen. Por ejemplo, aunque la Revista Mexicana de Investigación Educativa se creó en 1996, una de las principales publicaciones del país, fue hasta 2011 que se editó un número temático relativo a la política educativa. Para esa edición se habrían sometido a evaluación 41 contribuciones (Flores, 2011), lo que denota de alguna manera el interés de los investigadores. En ese mismo año, por ejemplo, el número de ponencias en el área temática de Política y Gestión del CNIE (Congreso Nacional de Investigación Educativa), se presentaron más de 70 ponencias, un 30% de las contribuciones presentadas en 2009.

Es preciso mencionar que lo observado sobre el desarrollo del campo puede entenderse mejor si se considera que en México se ha investigado poco sobre el proceso de formación de políticas públicas, los gobiernos federales o estatales; además, ha sido evidente que las decisiones en el ámbito educativo se han decantado por orientaciones políticas e ideológicas, y por razones pragmáticas, antes que por la investigación del campo (Latapí, 2005). Hay trabajos que muestran que no se toma en cuenta a las investigaciones, incluso se desvalorizan o se utilizan selectivamente (Moreles, 2011 y 2010).

Conclusiones o agenda

La confluencia entre el campo educativo y el campo de la política educativa, sea como cuerpo de conocimientos teóricos o como objeto de estudio, parece evidente en razón de lo que se ha discutido. Son campos interrelacionados, aunque el primero parezca más amplio y el segundo un tanto más acotado.

Quizás por la pertenencia o relación del campo de la política educativa con el campo de la educación, no existe un grado de especialización que permita hacer demarcaciones o fronteras entre áreas que impidan que los intereses de estudio se traslapen, al igual que las formas de abordarlos y explicarlos.

Para algunos autores, el estudio de la política educativa se independizó de las ciencias políticas para hacerse multidisciplinario. De esa forma se diversificó y ganó en progresividad teórico-metodológica. Esto también implicó el riesgo de perder coherencia e identidad disciplinaria, tornarse en un campo tan disperso en el que casi cualquier trabajo fuera pertinente.

Los desafíos del campo educativo parecen los mismos que los del campo de la política educativa; para la investigación que se realiza en ambos el propósito final es el cambio educativo; también se podría escribir cambio político. Por ese motivo a las prácticas científicas les es consustancial el dilema de orientarse por criterios disciplinarios o de pertinencia social, favorecer el corpus de conocimiento o influir en la política y la práctica, o ambos.

La discusión de estas cuestiones debería fortalecer los campos. Ésta es fecunda y progresiva para la agenda de investigación, pues se avanza en la definición de los fenómenos de interés y en las propuestas de explicación y comprensión; se proponen agendas de reflexión e investigación para fortalecer campos emergentes (Heck, 2004).

La discusión también comprendería el análisis de las prácticas de investigación, la investigación publicada, que representa la forma más valorada de la ciencia (y por la ciencia). En ese sentido, puede afirmarse que en México el campo de la política educativa observa un desarrollo incipiente, aunque parece haber condiciones institucionales y organizacionales para favorecer un progreso similar al que ha mostrado el campo de la investigación educativa en los últimos años.

Muestra de lo anterior lo constituyen los diversos y prestigiosos centros de investigación, el creciente número de investigadores dedicados a las ciencias sociales y las humanidades, la existencia de líneas y tradiciones de investigación más o menos sistemáticas y, además, la existencia de publicaciones especializadas y eventos académicos, que aunque no exclusivos al campo de la política educativa, representan uno de los rasgos más sobresalientes del proceso de disciplinarización.

En la agenda de investigación queda por realizar un análisis más agudo de los trabajos que se han publicado en el campo, organizándolos y analizándolos a partir de categorías más precisas: niveles, programas y políticas; modelos o proposiciones teóricas a las que hacen referencia; conceptos clave; entre otras.

También se puede ampliar el rango de búsqueda, en pos de trabajos que discutan el estatus del campo, o la forma como está constituido. A la vez, se pueden revisar más detenidamente las fuentes o disciplinas de referencia, la *bibliografía de la bibliografía*; valorar si existen guías u orientaciones claras sobre los propósitos de los trabajos en lo relativo a la ambigüedad de nutrir la disciplina o informar la práctica. Y más.

Finalmente, es preciso reiterar la postura asumida en este trabajo; la política educativa es un campo específico, pero interrelacionado con el campo de la educación. Por esas razones comparte sus principales rasgos y desafíos. Asimismo, en la investigación que se realiza en ambos campos se conjugan diferentes tradiciones y disciplinas, se traslapan intereses y propósitos. La investigación es de naturaleza política, es otra manera de hacer política, echar a andar conjunto de valores y posiciones sobre los temas o problemas que parecen relevantes. Ése también es uno de los significados de la política.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2003). *Estudio introductorio. El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Bautista, J. (2008). “Debates y embates de la politología”, *Íconos. Revista de las Ciencias Sociales*, n. 30, pp. 13-26.
- Becher, T. (2001). *Tribus y territorios académicos. La indagación intelectual y las culturas de las disciplinas*. España: Gedisa.
- Berndtson, E. (2010). “Education Policy and the harmonization of political science as a discipline”. En: Jakobi, A. P.; Martens, K. y Dieter Wolf, K., *Education in Political Science. Discovering a neglected field*. New York: Routledge-ECPR (Studies in European Political Science).
- Besse, J. (2000). “Los dilemas de Jano. EL rol de la posición y la disposición del investigador en la práctica de evaluación de impacto de políticas a través de métodos y técnicas cualitativas”, *Gestión y Política Pública*, vol. IX, n. 1, pp. 5-38.
- Carden, F. (2004). “Issues in assessing the policy influence of research”, *International Social Science Journal*, vol. 56, n. 179, pp. 135-151.

- Davies, H.T.O. y Nutley, S.M. (2008). *Learning More about How Research-Based Knowledge Gets Used: Guidance in the Development of New Empirical Research*. New York: William T. Grant Foundation.
- De la Orden, A. y Mafokozi, J. (1999). “La investigación educativa: Naturaleza, funciones y ambigüedad de sus relaciones con la práctica y la política educativas”, *Revista de Investigación Educativa*, vol. 17, n. 1, pp. 7-29.
- Enders, J. (2010). “Political science and educational research: windows of opportunity for a neglected relationship”. En: Jakobi, A.; Mertens, K. y Dieter, K. (eds.) *Education in Political Science. Discovering a neglected field*. New York: Routledge/EPCR (Studies in European Political Science).
- Flores, P. (2011). “Análisis de política educativa. Un nuevo impulso”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. XVI, n. 50, pp. 687-698.
- Heck, R. H. (2004). *Studying Educational and Social Policy. Theoretical Concepts and Research Methods*. New Jersey: LEA.
- Jakobi, A.; Mertens, K. y Dieter, K. (eds.) (2010) *Education in Political Science. Discovering a neglected field*. New York: Routledge/EPCR (Studies in European Political Science).
- Klemperer, A.; Theisens, H. y Kaiser, F. (2003). “Dancing in the Dark. The Relationship between Policy Research and Policy Making in Dutch Higher Education”. En: Ginsburg, M. y Gorostiaga, J. (eds.) *Limitations and Possibilities of Dialogue among Researchers, Policymakers and Practitioners*. Great Britain: Routledge Falmer.
- Laggeman, E. C. (2003). “La investigación educativa en los Estados Unidos: Reflexiones para la historia”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. VIII, n. 18, pp. 547-560.
- Latapí, L. (2005). *La investigación educativa en México*. (5ª reimpresión). México: Fondo de Cultura Económica.
- Moreles, J. (2011). “El uso de la investigación en la Reforma de la Educación Preescolar. Un caso de evidencia basada en la política”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. XVI, n. 50, pp. 725-750.

- Moreles, J. (2010). “El uso o influencia de la investigación en la política. El caso de la evaluación de la educación superior en México”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. XV, n. 126, pp. 685-712.
- Opfer, V. D.; Young, T. y Fusarelli, L. (2008). “Politics of interest: Interestgroups and advocacy coalitions in american education”. En: Cooper, B.S.; Cibulka, J.G. y Fusarelli, L.D. *Handbook of Education. Politics and Policy*, Nueva York: Routledge.
- Red de Revistas Científicas de América Latina y El Caribe. (www.redalyc.uaemex.mx/).
- Sartori, G. (2012). *Cómo hacer ciencia política*. México: Taurus.
- Thoening, J. C. (2004). “La actualización del conocimiento en el campo de la administración y las políticas públicas”. En: Pardo, M. (comp.) *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México: COLMEX.
- Zemelman, H. (1998). “Crítica, epistemología y educación”, *Revista de tecnología educativa*, vol. 13, n. 2, pp. 119-131.

A modo de cierre

Los objetos de estudio de las investigaciones en política educativa: el debate abierto.

César Tello

En algún punto perdido del universo, cuyo resplandor se extiende a innumerables sistemas solares, hubo una vez un astro en el que unos animales inteligentes inventaron el conocimiento. Fue aquél el instante más mentiroso y arrogante de la historia universal. Nietzsche [1873]

Creemos que las conclusiones siempre son un “modo de cierre” de una publicación y la obligación intelectual de abrir a las preguntas y reflexiones de los lectores, quizá de un modo poco simpático para los que integramos el campo de la política educativa porque las preguntas nos incomodan, nos sacuden, nos descentran.

Y es allí donde proponemos, siguiendo a Wallerstein (1999) impensar el campo de la política educativa que se opone a la categoría de *re pensarla*, dado que re pensarlas se convertiría en una barrera epistémica para la creación de nuevas miradas.

De algún modo consideramos que somos parte de la arrogancia y la mentira de la que habla Nietzsche, y esa arrogancia y mentira se traslada a las agendas de investigación de un campo, cuando existen presiones de agenda, de lo “que queda bien”, de la elección de determinados temas para obtener subsidios miserables para investigar, cuando otro investigador dice “esto no es así... yo te voy a explicar cómo es...” cuando tenemos que pedir permiso a los investigadores mayores. Cuando no nos permiten impensar. Cuando no nos dejan salir de la academia fosilizada que hace cincuenta años viene preocupada “por la

realidad” ¿cuál realidad? ¿Hacer estudios teóricos y epistemológicos no es preocuparse por la realidad?

Se hace imperioso redefinir los modos de investigación en política educativa. Hace más de cincuenta años que se investiga en el campo, que hay resultados de investigación, que circulan los textos de investigación y libros sobre la temática. ¿Será que no hemos logrado salirnos de los cánones que nos permitan comprender la realidad socio-educativa de nuestra región en términos políticos? ¿Será que este libro ocupará un lugar más en los libros sobre política educativa? ¿Por qué no?

Hemos asistido a tiempos de verdades reveladoras y redentoras en la investigación en política educativa. Es tiempo de convergencia, de diversidad, de respeto por el propio posicionamiento y el posicionamiento del otro. Salirnos un poco de nuestro propio lugar para dar lugar a la escucha, a la construcción conjunta y al pensamiento colectivo. No queremos ni necesitamos caudillos de la investigación en política educativa: ese es el grito de ReLePe.

Así podemos esgrimir “a modo de cierre” que no queremos plantear lo que los autores ya han desarrollado con claridad en los diversos capítulos. En este sentido queremos expresar que en el campo teórico de la política educativa existen diversos modos de caracterizar el campo y de comprender su objeto estudio.

Claramente, como hemos visto a través de los diversos capítulos, ningún modelo posee un carácter neutral o totalmente explicativo y menos aún *verdadero*. Sin embargo, esas modelizaciones podrían impactar sobre la construcción subjetiva en la formación del investigador en política educativa con intención de *verdad*. Por lo tanto queremos dejarle un mensaje a los jóvenes que se están formando en el campo de la investigación en política educativa: no tomen esto como postulados de verdad. Cuestionen, re lean, re escriban, piensen ustedes mismos cómo caracterizar la política educativa. Im-piensen.

Tiramonti (2003) nos invita a impensar, a fundamentar, a argumentar con solidez cuando afirma respecto a las políticas educativas:

Existe un fenómeno que es importante señalar que emerge de los `90: es el agotamiento de nuestros marcos conceptuales. El instrumental teórico y las metodo-

logías de análisis para analizar el campo de las políticas en educación se muestran insuficientes o no aptos para dar cuenta de la complejidad de fenómenos y situaciones que se dan en la realidad [...] (p. 12).

La realidad de las ciencias sociales y políticas y en particular de la política educativa requiere una transformación epistemológica que permita construir y desplegar nuevas epistemologías para impensarla, a partir del atrevimiento científico que, de algún modo, resquebraje y sacuda las perspectivas epistemológicas actuales, lo cual permitirá —a partir de esa deconstrucción— un espacio para iniciar un nuevo camino epistemológico en Latinoamérica. Abandonando los caparzones procedimentales y asumiendo miradas complejas capaces de abordar y analizar las nuevas realidades socio-educativas. Por tanto no se trata de contraponer una metodología a otra, la cuestión principal es desplegar conceptos y categorías teórico-analíticas potentes para el análisis de las realidades político-educativas cada vez más complejas.

Esta búsqueda de reflexión solo tiene una finalidad: la interpretación de lo que acontece en la realidad. Quienes escribimos en este volumen no tenemos intención de convertirnos en investigadores apasionados por cuestiones abstractas de la filosofía de la ciencia o la epistemología. Nuestro interés consiste en pensar e impensar la teoría porque estamos preocupados por la realidad. Esa realidad que, con sus esperanzas y momentos de desasosiegos, con las alegrías y las angustias, nos provoca como investigadores en política educativa. En fin, este libro fue escrito por que nos preocupa la realidad y queremos comprenderla mejor. Comprenderla para poder intervenir.

Referencias

- Nietzsche, F. (1988 [1873]). *La gaya ciencia*. Barcelona: Akal.
- Tiramonti, G. “Después de los 90: agenda de cuestiones educativas”, *Cuadernos de Pesquisa*, n. 119, pp. 71-83.
- Wallerstein, I. (1999). *Impensar las ciencias sociales*. México: Siglo XXI.
- Zemelman, H. (1998). “Crítica, epistemología y educación”, *Revista de tecnología educativa*, vol. 13, n. 2, pp. 119-131.

Sobre los autores

Altair Fávero

Es Licenciado en Filosofía por la Universidad de Passo Fundo (1989), especialista en Epistemologías de las ciencias sociales (1993), Magister en Filosofía por PUC- de Río Grande Do Sul, Doctor en Educación por la Universidad Federal de Río Grande Do Sul (2007). Posee pos-doctorado (beca Capes) por la Universidad Autónoma del Estado de México (2012). Es profesor permanente de la maestría y doctorado en educación en la línea de políticas educativas. Posee publicaciones en el área de filosofía y educación, con énfasis en epistemología. Es investigador de las Red de Estudos de Pesquisas em Ensino Superior (REPES - Furg) y del Grupo de investigación Racionalidade e Formação (Pucrs). También es evaluador de Cursos e instituciones del INEP desde el 2010. Es compilador de *Leituras sobre John Dewey e a educação* (2011), *Leituras sobre Hannah Arendt: educação, filosofia e política* (2012) e *Leituras sobre Richard Rorty e a educação* (2013).

Ángelo Ricardo de Souza

Posee graduación em Educación Física por la PUC-PR (1991), maestría (2001) y doctorado (2007) en Educación: Historia, política y sociedad por la PUC-SP. Actualmente se desempeña como profesor adjunto de la Universidad Federal de Paraná en el programa de Posgraduación en Educación, es miembro del Núcleo de Políticas Educativas. Es coordinador del curso de graduación en pedagogía de la UFPR. Es secretario estadual en Paraná de la Asociación Nacional de Política y Administración de la Educación –ANPAE-. Trabajó durante varios años en educación básica. Tiene experiencia en las áreas de Política, Gestión y Financiamiento de la Educación.

Leandro Ody

Posee graduación em Filosofía por la Universidad de Passo Fundo (2001) y es Magíster en Filosofía por la Universidad Federal de Santa Catarina (2005). Actualmente se desempeña como profesor de la Universidad da Fronteira Sul - Campus Erechim- y está realizando sus estudios de doctorado en el PPGED de la Facultad de Educación de la Universidad de Passo Fundo. Se desempeña en las áreas de Filosofía de la Educación, con énfasis en Filosofía de la Ciencia, trabajando los siguientes temas: ciencia, Karl Popper, filosofía del conocimiento, fundamentos de la educación, políticas educativas, teoría e historia en ciencias y educación científica. Es integrante del grupo de Investigación “A identidade docente no contexto da expansão da educação superior: dilemas e desafios” de la Universidad de Passo Fundo.

César Tello

Es Profesor en Ciencias de la Educación (Universidad Nacional de La Plata). Diplomado Superior en Gestión Educativa (FLACSO-Argentina). Magíster en Políticas y Administración de la Educación (Universidad Nacional de Tres de Febrero). Doctor en Ciencias de la Educación (UNLP). Director de la Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa (ReLePe). Director Editorial de la Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa, RETEPE. Miembro del Núcleo de Investigación sobre Conocimiento y Política Educativa (NICPE), del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Educación, Cultura y Sociedad (CEIECS-UNSAM), del International Group on Comparative Monitoring of the Implementation Policies of the Right to Education, del Grupo de Pesquisa em Sociologia da Educação de la Pontificia Universidade Católica Paraná, Brasil, del grupo de pesquisa Políticas Educacionais e Práticas Educativas, Universidade Estadual de Ponta Grossa, del Equipo de Investigación “Internacionalización de la Educación” del Departamento de Teoría e Historia de la Educación y pedagogía social de la Universidad de Sevilla. Profesor de las universidades nacionales de La Plata, Tres de Febrero y San Martín. Y Director de Investigación y Desarrollo de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Enrique Del Percio

Doctor en Filosofía Jurídica y especialista en Sociología de las Instituciones. Director del Doctorado en Filosofía de la USAL (Área San Miguel), profesor de Epistemología (UBA y UNR) y de Sociología de la Dominación (UBA). Investigador invitado en la Universidad de Londres. Profesor invitado y visitante en diversas universidades de América y Europa. Consejero Académico de la Maestría en Políticas y Administración (UNTREF). Secretario de Relaciones Institucionales de la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación. Ex Rector del Instituto Pedagógico Latinoamericano.

Jaime Moreles Vázquez

Profesor-Investigador de Tiempo Completo en la Facultad de Pedagogía de la Universidad de Colima, México. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores, en el nivel 1, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Sus temas de interés son el uso de la investigación, las políticas educativas y las prácticas científicas. Sobre esos tópicos ha publicado artículos de investigación en revistas especializadas, libros y capítulos de libro, y ha participado como ponente en diversos eventos académicos nacionales e internacionales; asimismo, ha sido parte de comités científicos en algunos congresos de investigación educativa. También ha dirigido y colaborado en proyectos de investigación financiados.

Jefferson Mainardes

Profesor de la Universidad Estadual de Ponta Grossa. Magister en Educación (UNICAMP), Doctor en Educación (University of London). Coordina el Programa de Posgraduación y el Foro Nacional de Coordinadores de Programas de Posgraduación en Educación (Forped). Es bolsista de productividad en investigación de la CNPq, también es editor de la Revista Praxis Educativa (UEPG). Desarrolla diversas investigaciones en políticas educativas. Es co-director de la Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa (ReLePe).

Jorge M. Gorostiaga

Es Doctor en Análisis Social y Comparado de la Educación (University of Pittsburgh). Investigador del CONICET y Profesor Asociado de Reformas Educativas de la Escuela de Humanidades, UNSAM. Integrante del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Educación, Cultura y Sociedad (CEIECS, UNSAM) y del Núcleo de Investigación sobre Conocimiento y Política Educativa (NICPE).

Lindomar Boneti

Posee graduación en Ciencias Sociales por la Universidad Federal de Río Grande do Norte (1982), Magíster en Sociología por la Universidad Federal do Río Grande do Sul (1987), Doctor (PhD) en sociología por la Universidad Laval, Quebec, Canadá (1995) y pos-doctorado en el Departamento de Ciencias de la Educación de la Universidad de Fribourg, Suiza (1995). Actualmente se desempeña como profesor e investigador del programa de Posgraduación en Educación (Maestría y Doctorado) de la Pontificia Universidad Católica de Paraná; es investigador de la Asociación Internacional de Sociólogos de Lengua Francesa, en la cual integra el Comité de Investigación. Es Profesor Invitado de la Université Catholique de l'Ouest, Francia. Sus temas de investigación y docencia son: teoría sociológica, políticas públicas, políticas educativas, acceso, ciudadanía, exclusión e inclusión social.

Mercedes Palumbo

Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesora de Enseñanza Media y Universitaria en Ciencia Política, UBA. Estudiante de la Maestría en Educación: Pedagogías Críticas y Problemáticas Socioeducativas, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Ayudante docente de *Teoría Política Contemporánea*, Facultad de Ciencias Sociales, UBA; y de *Sociología Jurídica y de la Dominación*, Facultad de Derecho, UBA

Nicolás Bentancur

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, Uruguay. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay. Coordinador Académico de la Maestría en Ciencia Política de la Universidad de la República, Uruguay. Coordinador del Grupo de Investigación “Educación y Desarrollo” de la misma universidad. Especialista en Políticas Educativas. Autor de múltiples libros y artículos sobre el tema, publicados en Uruguay y en el exterior.

Oscar Espinoza

Director del Centro de Investigación en Educación (CIE) de la Universidad Ucinf, e Investigador asociado del Centro de Políticas Comparadas en Educación de la Universidad Diego Portales y del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). Obtuvo su Ed. D. en Policy, Planning and Evaluation in Education, University of Pittsburgh (2002).

Renata Giovine

Profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires), Magister y Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina). Profesora Titular y Directora del Departamento de Política y Gestión, e Investigadora del Núcleo de Estudios Educativos y Sociales (NEES) de la Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro. Profesora y directora de Posgrado en la citada Universidad, el Área de Educación de la FLACSO y la Universidad Nacional de La Plata. Directora de la Revista Espacios en Blanco (ISSN 1515-9485), NEES/UNCPBA - LATINDEX/CAICYT/CONICET, CLASE, SCIELO, IRESIE, ANPPED. Miembro de la Red de Investigadores Educación, cultura y política en América Latina. CESU/UNAM (México); Faculdade de Educação, Universidad de Campinas (Brasil), Universidad Pedagógica Nacional (Colombia) y NEES/UNCPBA (Argentina). Coordinadora

por el NEES/FCH/UNCPBA de la Red de Investigadores Educación, gobierno e instituciones en contextos diversos. Faculdade da Educação, Universidad de Campinas (UNICAMP) y Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) de Brasil; Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República Oriental del Uruguay (UDELAR); Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de San Luis (UNSL/FCH), Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Salta (UNSa) y NEES/FCH/UNCPBA de Argentina.

En “Los objetos de estudio de la Política Educativa. Hacia una caracterización del campo teórico” se presentan diversos abordajes, a partir de los cuales se identifican múltiples modos de comprender el campo y en consecuencia su objeto de estudio. Estos posicionamientos y perspectivas teórico - epistemológicas desafían las miradas clásicas.

Esta es la finalidad del libro: generar el debate, abrir el espacio sobre el análisis del campo teórico de la política educativa.

En fin: tomar las reflexiones de los autores y permitirnos im-pensar el campo. Sabemos que impensar genera angustia, desorden, desazón; porque lo que creemos que “era” ya no es. Desde este lugar la Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa - ReLePe- viene impulsando diversas producciones, que intentan contribuir a la reflexión del campo buscando nuevas aproximaciones, más complejas, interdisciplinarias y reticulares para la investigación y análisis de la política educativa.



ReLePe