

PERSPECTIVAS TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS EN EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PERSPECTIVES
IN THE STUDY OF EDUCATIONAL POLICY

DIGNA MÓNICA RODRÍGUEZ*, GUSTAVO ABEL JUNGE**

Resumen

Presentamos en este trabajo los fundamentos teórico-metodológicos que abordamos e interrogamos desde nuestras prácticas como investigadores y docentes de grado en las aulas universitarias en el campo de la política educativa. El análisis de los núcleos de la perspectiva epistemológica con que se abordan algunas categorías centrales para el estudio de la política educativa constituye una tarea relevante y necesaria para profundizar el debate y la reflexión en torno a los posicionamientos epistemológicos sobre este campo de conocimiento. Esta tarea exige ampliar el análisis de la relación entre abordajes teóricos y metodológicos, en el marco de una perspectiva más general que orienta y sitúa los enfoques acerca de la política educativa en su relación con el campo de las Ciencias Sociales. Someter a discusión los posicionamientos epistemológicos en los cuales nos inscribimos como profesores e investigadores en política educativa y dialogar con las diversas perspectivas que reúne el contexto latinoamericano contribuye al desarrollo del campo de conocimiento específico vinculado a la investigación educativa.

Palabras clave: Política educativa, política pública, perspectivas teórico-metodológicas, posicionamiento epistemológico.

* Docente del Departamento de Política Educacional. Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Comahue, Argentina. Especialista en Elaboración de Diagnósticos para la Formulación de Políticas Educativas. Universidad Nacional de Luján (Argentina). monrodrig06@yahoo.com.ar

** Docente del Departamento de Política Educacional, Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Comahue, Argentina. Magister en Política y Gestión de la Educación. Universidad Nacional de Luján (Argentina). gajunge@hotmail.com

Abstract

We present in this paper the theoretical and methodological foundations covered and questioned from our practical work as researchers and teachers of degree in university classrooms in the field of education policy. The core analysis of the epistemological perspective with which some key categories are addressed for the study of educational policy is a relevant and necessary task for further debate and reflection on the epistemological positions on this field of knowledge. This endeavor demands expanding the analysis of the relationship between theoretical and methodological approaches as part of a broader perspective that guides the approaches and positions on educational policy in relation to the field of Social Sciences. Subject to discussion, epistemological positions in which teachers and researchers are signed in educational policy and dialogue with the various perspectives coexisting in the Latin American context, this contributes to the development of the field of specific knowledge related to educational research.

Keywords: Educational policy, public policy, theoretical and methodological perspectives, epistemological positioning.

Introducción

CON EL PROPÓSITO de aportar al debate y a la reflexión consideramos necesario, en primer lugar, comunicar y someter a escrutinio crítico las reflexiones epistemológicas en las que inscribimos nuestro análisis.

El desarrollo se organiza en dos niveles de análisis imbricados entre sí. Una perspectiva más general, que orienta y sitúa las reflexiones epistemológicas acerca de la política educativa, y de las categorías que estructuran el campo disciplinar, en su relación con el campo de las ciencias sociales y otra perspectiva más específica, que procura aportar a la reflexión desde el posicionamiento epistemológico que definimos para abordar las prácticas de enseñanza de la política educativa y sus relaciones con el campo de las Ciencias de la Educación.

Entendemos con Bourdieu y Wacquant (1995) que la formación en ciencias sociales debe proporcionar un *método de pensar* que asuma que tras los datos, o tras el registro del punto de vista de los actores, no existe una realidad transparente, sino que esos puntos de mira son parte de la realidad, estructurados y estructurantes de los espacios so-

ciales, que requieren ser comprendidos en su complejidad y múltiples dimensiones y expresiones. Según estos autores, ese oficio de pensar se pone de manifiesto en el modo de formular preguntas y de problematizar lo que nos viene dado como reflejo de la realidad; y en el modo de criticar o re-elaborar las categorías teórico-ideológicas con las que se la representa.

En las líneas que siguen, luego de presentar nuestra inscripción en la perspectiva marxista, exponemos los fundamentos que orientan el análisis de la política educativa, vinculando las perspectivas que asumimos respecto del Estado como actor y como escenario de disputa por la hegemonía, las cuales sustentan enfoques complementarios respecto de las políticas públicas. Posteriormente desarrollamos las categorías teórico-metodológicas centrales para el análisis cualitativo de las políticas educativas en términos de procesos que requieren ser reconstruidos, recuperando el esquema analítico propuesto por Oszlak y O'Donnell (1981) para las políticas estatales en relación con el llamado "ciclo de las políticas" de Stephen Ball (1993). Por último situamos la investigación y la enseñanza de la política educativa en la triple relación Estado-Sociedad Civil-acciones educativas sistemáticas en función de un doble objetivo: comprender y actuar críticamente.

Posicionamiento epistemológico del estudio de la Política Educativa

La construcción de los fundamentos teórico-metodológicos de nuestras investigaciones en el campo de la política educativa reveló la importancia de explicitar, discutir y poner en tensión enfoques teóricos que permitan sustentar un abordaje integral, coherente y dinámico de la complejidad de los procesos político-educativos. Esta construcción implica un posicionamiento epistemológico entendido como una cierta visión del mundo sobre la que reposa el desarrollo de una investigación que está "inherentemente vinculada a la perspectiva o a los vínculos entre perspectivas que se construyen y asumen en la misma" (Tello y Mainardes, 2012: 6).

Con el objeto de ejercitar la auto-conciencia sobre la propia pro-

ducción, en el sentido de “vigilancia epistemológica” compartimos con los autores que las categorías y conceptualizaciones que permiten dicha vinculación deben conservar la coherencia de la matriz epistemológica con la que se desarrollan las indagaciones. Esta tarea requiere, sin duda, que se tenga una visión totalizadora de las diferentes perspectivas epistemológicas para optar, de forma fundamentada, por aquella visión que oriente nuestras prácticas investigativas.

El posicionamiento epistemológico ancla en la visión del mundo que asume el investigador y a partir de este reconocimiento podemos afirmar que el posicionamiento epistemológico es posicionamiento ético. Esto es: de qué forma la producción de conocimiento legitima ciertos posicionamientos y no otros (Tello y Mainardes, 2012).

Destacamos la fertilidad explicativa que tiene el estudio de las “epistemologías de la política educativa” en tanto enfoque que propicia la reflexión sobre la producción del conocimiento de las políticas educativas.

La epistemología, concebida en el sentido amplio del término, remite al estudio metódico y reflexivo del conocimiento, de su organización, de su formación, de su desenvolvimiento, de su funcionamiento y de su resultado (Japiassu, 1977 en Masson, 2014).

La concepción materialista del conocimiento constituye, para nosotros, el centro de dicha matriz. Desde esta perspectiva, la realidad es concebida como una totalidad concreta que se convierte en estructura significativa para cada hecho o conjunto de hechos (Kosík en Gómez Di Vincenzo, 2010). El empirista ve la realidad como una totalidad de fenómenos, como una suma de hechos unidos causalmente. En consecuencia, la realidad en su concreción es incognoscible, inalcanzable. Para Kosík, en cambio, realidad significa un todo estructurado y dialéctico en el cual puede ser comprendido cualquier hecho particular. Los hechos deben comprenderse como hechos de un todo dialéctico, como partes de una estructura que se relaciona dialécticamente y no como átomos inmutables del conjunto.

Desde una perspectiva marxista, ningún aspecto o dimensión de la realidad social puede teorizarse con independencia de la totalidad en la cual dicho aspecto se constituye. Por lo tanto, como sostiene Boron (2006), a diferencia del saber convencional de las ciencias sociales, es

imposible teorizar sobre la política asumiendo que ella existe en un espacio separado a salvo de la realidad de la vida económica, o entender a la noción de “sociedad” como una abstracción sin tener en cuenta el fundamento material sobre el cual se apoya. Por otra parte, la “cultura” entendida como la ideología, el discurso, el lenguaje, las tradiciones y mentalidades, los valores y el “sentido común”, está articulada en forma compleja con la sociedad, la economía y la política.

El autor destaca la insistencia de Antonio Gramsci en recordar que las separaciones precedentes sólo pueden tener una función “analítica”, en tanto recortes conceptuales que permiten delimitar campos de reflexión a ser explorados de un modo sistemático y riguroso, pero que de ninguna manera pueden ser pensados como realidades autónomas e independientes.

En este sentido, el estudio de las políticas públicas no puede prescindir del contexto en el que son adoptadas o producen consecuencias. Este es uno de los aspectos centrales de la crítica que buena parte de la literatura sobre las políticas públicas realiza.

Es por ello que, siguiendo a Apple (1997), en nuestros estudios el enfoque global que orienta el proceso investigativo es la perspectiva de pensar las acciones educativas sistemáticas en forma relacional, es decir, en sus conexiones con las relaciones de poder desiguales de la sociedad en su conjunto —inherentes a la lógica del capitalismo— y con los conflictos que esta desigualdad genera.

Fundamentos teóricos para el análisis de las políticas educativas

Dada la centralidad que reviste el Estado para el estudio de la política educativa —en tanto protagonista que teje la “governabilidad” del sistema educativo—, subrayamos la importancia de vincular el enfoque de las políticas públicas, de las cuales la política educativa es una expresión particular, con una teoría del Estado que guíe el análisis de las orientaciones desde las cuales se definen los problemas de la educación y las decisiones y acciones estatales que se proponen e implementan. Realizamos esta afirmación retomando los conceptos de Milliband (en Boron, 1993), quien sostuvo que una teoría del Estado

es también una teoría de la sociedad y de la distribución del poder en esa sociedad, lo cual reafirma la concepción de la realidad social como una totalidad dialéctica.

Entendemos que la vinculación de perspectivas que asumimos respecto del Estado, mantiene una coherencia con la matriz epistemológica y permite sustentar enfoques complementarios respecto de las políticas públicas, al fundamentar una noción del Estado como actor y como escenario de disputa por la hegemonía.

Partimos de la definición de O'Donnell (1978) para quien el Estado es “el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada” (1978: 200). Por dominación (o poder), el autor entiende

la capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente contra su resistencia. (Lo político en sentido propio o específico lo entiende entonces), como una parte analítica del fenómeno más general de la dominación: aquella que se halla respaldada por la marcada supremacía en el control de los medios de coerción física en un territorio excluyentemente delimitado (O'Donnell, 1978: 200).

Especificando la definición en el Estado capitalista, el autor plantea que el gran diferenciador del acceso a los recursos de dominación es la articulación desigual y contradictoria de la sociedad en clases sociales, constituidas por la apropiación del valor creado por el trabajo. Lo político, en sentido propio, implica que el Estado es el garante de dicha relación social que respalda a través de recursos de poder territorialmente delimitados. Esta garantía que presta el Estado a dicha relación es parte intrínseca y constitutiva de la misma, es decir que lo político es un aspecto de una relación social (O'Donnell, 1987).

En este punto, interesa introducir un aspecto de la conceptualización de Skocpol (1989), quien avanza más allá de la formulación neomarxista de “autonomía del Estado” incorporando los avances de investigaciones históricas sobre los Estados en cuanto actores y en cuanto estructuras institucionales con repercusiones en la política. La autora sostiene que los Estados, concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular y per-

seguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad.

Aunque los grupos dominantes tengan un interés de clase en mantener el orden sociopolítico o en un determinado desarrollo socioeconómico, la manera —e incluso la posibilidad— de que se mantenga el orden y continúe la acumulación económica depende, en una parte muy significativa, de las estructuras estatales existentes y de las capacidades políticas de la clase dominante que esas estructuras contribuyen a configurar.

Skocpol (1989) reafirma la necesidad de analizar los Estados en relación con los contextos socioeconómicos y socioculturales para demostrar de forma convincente las capacidades de los mismos, dado que los significados de la vida pública, tanto en el terreno social económico o cultural, como las formas colectivas a través de las cuales los grupos adquieren conciencia de los objetivos políticos y trabajan para alcanzarlos, surgen en los puntos de encuentro de los Estados y las sociedades.

Situando el análisis en el Estado latinoamericano, en un momento en que se delineaban tendencias de “modernización” del capitalismo dependiente, de formas de dominación burocráticas y autoritarias y de mecanismos de control de los sectores populares, Oszlak y O’Donnell (1981) entienden que el estudio de las políticas públicas y sus impactos es una promisorio manera de contribuir al conocimiento del Estado, y nos brindan herramientas que resultan útiles para abordar la investigación.

La propuesta de análisis de los autores también incorpora el tema —siempre controvertido— de la autonomía relativa del Estado, “evitando pendular hacia una visión ‘politicista’ según la cual toda la dinámica de la sociedad y del estado puede ser develada desde el interior de él” (Oszlak y O’Donnell, 1981: 103). Consideran que el estudio de políticas estatales desde la perspectiva que proponen, “ayuda a desagregar y ‘poner en movimiento’ al estado y a actores (clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos, eventualmente individuos)”. El campo propio de este enfoque “es el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el estado y otros actores adoptan políticas” (Oszlak y O’Donnell, 1981:

105). Parten de una visión detallada y dinámica de cómo y por qué un complejo conjunto de actores ha actuado respecto de ciertas “cuestiones” socialmente problematizadas.

Los autores afirman que solo algunas necesidades y demandas de la sociedad son problematizadas “en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados¹ creen que puede y debe hacerse ‘algo’ a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes” (p. 110). Denominan “cuestiones” a estos asuntos (necesidades, demandas) “socialmente problematizados”.

Oszlak y O’Donnell recomiendan iniciar los estudios sobre una política pública analizando el período previo al surgimiento de la cuestión para aprender quién la reconoció como problemática, cómo se difundió, quién logró convertirla en cuestión. Este examen “permitirá enriquecer nuestro conocimiento sobre el poder relativo de diversos actores, sus percepciones e ideología, la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, sus alianzas y conflictos y sus estrategias de acción política” (Oszlak y O’Donnell, 1981: 111).

En este sentido es interesante avanzar con los autores en el análisis que realizan sobre los alcances del concepto de “política estatal o pública”.

Si bien es controvertido el sentido y extensión que cabe otorgar al término ‘política estatal o pública’, en nuestra definición la concebimos como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil (Oszlak y O’Donnell, 1981: 112).

Esta intervención del Estado establece una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión.

¹ Para los autores dicha enumeración constituye la definición de “actores sociales”.

Al reconocer que el Estado es un actor en interacción con otros, entienden la política estatal “como un conjunto de tomas de posición del estado respecto de cierta cuestión, conjunto que tiende a variar tanto a través de diversos organismos estatales como a lo largo del tiempo” (p. 115); razón por la cual la política estatal no puede ser entendida ni explicada prescindiendo de las políticas de otros actores.

Asumiendo las definiciones expuestas como relevantes para nuestros estudios, consideramos que ellas alcanzan un valor explicativo mayor al vincularlas con la concepción gramsciana de “Estado Ampliado” entendiendo que el “Estado es todo el complejo de actividades prácticas y teóricas con las cuales la clase dirigente no sólo justifica y mantiene su dominio, sino también consigue obtener el consenso activo de los gobernados” (Gramsci, 1975: 107-108).

Para Gramsci el Estado es el terreno, el medio y el proceso en el que la lucha necesariamente se desarrolla y los actores principales de esa lucha son las clases fundamentales. Hacerse Estado es un momento ineludible en la lucha por la hegemonía.

De esta forma, las políticas públicas, y específicamente la política educativa, se inscriben en los procesos de lucha por la hegemonía, en la dirección que le impone el Estado a sus políticas con relación a un orden político-social.

Según Grassi (2001), la política es “una práctica social pública de producción de significados expresados en categorías de aprehensión del mundo, contenidas en ‘discursos políticos’ que confrontan por la ‘normalización’ de la vida social” (2001: 1).

La autora hace referencia a la contradicción constitutiva del Estado. “Como referente de la ciudadanía, se funda en la idea de igualdad y libertad; y como constitutivo del proceso de acumulación capitalista, se funda en la desigualdad estructural y la dependencia que resulta de la subordinación del trabajo al capital” (Grassi, 2001: 2). Los “problemas de legitimidad” que tal contradicción plantea al seno de la sociedad se plasman en arreglos transitorios y en formas de Estado, según sean las condiciones de la lucha social y las soluciones, se plantean argumentativamente, en tanto pertenecientes al ámbito político-cultural.

En relación con este razonamiento, sostiene que las políticas estatales no derivan de una voluntad autónoma ni son expresión de las

decisiones de sus funcionarios, sino que “en un Estado democrático, una política de Estado es la dirección que se impone activamente en la acción estatal como expresión o en nombre de intereses generales. En ese sentido, puede entenderse como condensación de los procesos de hegemonización político-cultural” (Grassi, 2001: 3).

Con respecto a los problemas relacionados con la desigualdad estructural del capitalismo antes señalada, Grassi advierte que la cuestión social no se presenta como tal, es decir como la contradicción del capitalismo antes señalada entre igualdad formal y desigualdad estructural, “sino que se particulariza, en cada época, en problemas sociales que son, a la vez, la expresión hegemónica del modo como se interroga, interpreta, resuelve, ordena y canaliza la misma” (Grassi, 2001: 3).

Por lo tanto el problema es dependiente de su definición como tal en los procesos de lucha por la hegemonía, donde se imponen los términos con que se lo nombra, describe y se especifica el contexto de referencia (económico, cultural, etc.) al cual es remitido. Además, un problema no se define en forma aislada, sino inscripto en una *red de problemas* que mantiene continuidad en el tipo de argumentación, explicaciones, etc. En este sentido “la disputa por su definición es también por la determinación de las causas, por la atribución de responsabilidades por su formación, por la determinación de ámbitos de competencia en las soluciones y por los alcances de la voluntad política de intervención” (Grassi, 2001: 4).

Esto permite comprender por qué se habla de “los pobres”, no de la “pobreza” o bien, como señala Danani (1998), de la pobreza como *“problema de los pobres”*.

Política, políticas y política educativa: tramas para su análisis

Abordar el estudio de las políticas educativas exige trabajar con teorías y categorías de análisis provenientes de distintas disciplinas que conforman el campo de las Ciencias Sociales.

Ese conjunto de teorías y categorías se fue construyendo al tiempo que se fue configurando su propio objeto de estudio. A mediados del

siglo pasado se comienza a delimitar la ‘Política Educacional’ como campo de estudio propio dentro de las Ciencias de la Educación.

En esa época se caracteriza a la política como disciplina que se encarga del estudio y la reflexión sobre la vida social y política, que recorta una actividad —la educación sistemática— y que privilegia uno de los actores de dicha configuración: el Estado. Es un período en el cual gran parte de la discusión gira acerca de si la disciplina debe centrarse en la teoría o en la práctica, si debe sólo dedicarse al estudio y la investigación o si debe incluir orientaciones para la acción; para la práctica (Paviglianiti, 1993: 4).

La cuestión fue saldada en su construcción como campo de estudio, en el que ambos aspectos fueron abordados en el análisis de las acciones educativas sistemáticas de manera integral.

La distinción entre política y políticas intenta aportar nuevos elementos a este doble abordaje de la política educacional. Así, mientras el término “política” se refiere al abordaje teórico de temas de interés como el poder y el derecho —por señalar sólo algunos—, con “políticas” se hace referencia a los cursos de acción seguidos en la resolución de problemas o cuestiones para orientar la educación.

Este desarrollo pone de relieve que las políticas educativas —como parte del conjunto de políticas públicas— son objetos históricos y presentan diferentes características según el contexto histórico en el que se inscriben (Di Virgilio, 2010). De allí la necesidad de situar el interés por la política respecto a determinadas problemáticas referidas —en el caso de nuestras actuales investigaciones, en el nivel medio común y de adultos— a sus actores estatales y no estatales en las coordenadas de tiempo y espacio.

Desde el punto de vista metodológico, la opción por los diseños cualitativos obedece a la naturaleza del objeto de estudio referido a la política en términos de proceso que requiere ser reconstruido. Las estrategias cualitativas “permiten introducir el proceso en el análisis y reconstruir secuencias de acción/interacción que evolucionan en el tiempo y en un espacio dado, y en cuyos cambios (o continuidades) se pueden rastrear las condiciones estructurales de desarrollo” (Di Virgilio, 2010: 254).

La afirmación de la dimensión temporal en el análisis de la política remite al concepto de Oszlak y O'Donnell (1981) referido a las políticas estatales como “nudos del proceso social”. Al referirse a las “*tomas de posición del Estado*” sostienen que

suelen ser particularmente importantes no sólo por su posibilidad objetiva de producir importantes consecuencias, sino también porque así suelen considerarlo otros actores sociales. Esa *tomas de posición* son importantes factores en la definición del contenido y en la explicación de la existencia misma de posiciones de otros actores, y en ese sentido son puntos o ‘nudos’ particularmente relevantes en una secuencia de interacciones. Esos nudos pueden resultar privilegiados puntos de observación de ciertos tramos del proceso social: ‘hacia atrás’, en la confluencia de políticas estatales y privadas que influyen en la aparición de cada nudo, y ‘hacia adelante’, en las nuevas *tomas de posición* que a su vez contribuyen a generar y que significan desplazamientos hacia un próximo ‘nudo’ (Oszlak y O'Donnell, 1981: 115).

Al analizar las perspectivas de investigación sobre políticas educacionales en Brasil, Siqueira de Sá Barretto (2009, en Kravetz, 2014) recupera el esquema analítico propuesto por Oszlak y O'Donnell en 1976 como antecedente fundamental para la perspectiva del ‘ciclo de las políticas educacionales’. Dicho esquema permite visualizar la compleja trama del tejido social y las disputas por la hegemonía en el contexto más amplio de las políticas sociales.

Refiriéndose a los aportes del sociólogo inglés Stephen Ball y sus colaboradores, Mainardes (2006) cita un texto del año 1992 en el que los autores “... rechazan los modelos de política educacional que separan las fases de formulación e implementación porque ellos ignoran las disputas sobre la política” (p. 49). Los autores proponen abordar el “ciclo de las políticas” en tanto modelo analítico que permite visualizar el proceso que se despliega, en toda su complejidad —en término de “ciclo continuo”— en la implementación de las políticas educacionales.

Entre las críticas que ha recibido este modelo compartimos las de los neo-marxistas Hatcher y Troyna (1994, en Tello y Mainardes, 2012) quienes consideran que la perspectiva teórica del ciclo de po-

líticas no establece el lugar que ocupa el Estado en los procesos de desarrollo de políticas educativas, de modo tal que carece de una teoría del Estado clara, lo cual le impide una comprensión adecuada de las políticas educativas y su relación con los intereses económicos (Cfr. Mainardes, 2006).

Nos resulta interesante además la crítica que plantea Vidovich (2002, en Tello y Mainardes, 2012) sugiriendo las siguientes modificaciones al ciclo de políticas:

- a) la necesidad de comprender el campo del contexto de influencia no solo en las políticas educativas de un país, sino en relación al contexto global,
- b) en coincidencia con Hatcher y Troyna (1994) con respecto a que la influencia del Estado debe ser incorporada con mayor centralidad en su esquema analítico y,
- c) en el mismo sentido de la crítica que plantea Nespor (1996), sobre la necesidad de explicitar las relaciones entre los tres niveles (macro, meso y micro) dado que son contextos que están continuamente interrelacionados (ibid.).

Tello y Mainardes enfatizan en la importancia del nivel intermedio o “nivel meso” (*meso level*) y advierten sobre su desconocimiento en varias investigaciones en políticas educativas, a pesar de ser este nivel de decisión en los aparatos y sistemas educativos el que posee altas posibilidades de transformación del texto y del discurso.

Los actores de los niveles intermedios son claves porque, siguiendo los postulados de Jephcote y Davies (2004), cumplen la función de ‘recontextualizar’ lo que acontece en los niveles macro y micro de las políticas educativas. Tello y Mainardes sugieren que es posible inferir que la verdadera ‘toma de decisiones’ se da en los niveles meso, dado que son los nexos de información, y así de producción de sentido y construcción de políticas de subjetividad en términos de Ball (1993). Creemos que estos avances enriquecen la trama conceptual para alcanzar una mirada integral y anclada sobre las problemáticas que constituyen nuestros objetos de investigación.

En las investigaciones que llevamos a cabo formulamos el objeto

desde una doble dimensión: macro y micro. Esta decisión está relacionada con el modelo teórico en el que inscribimos el análisis de las políticas y con los fundamentos epistemológicos que invitan a interrogar la bidimensionalidad del hecho social; esto es, las prácticas reguladas (conjunto de iniciativas estatales específicas) y las prácticas vividas (conjunto de procesos socio-políticos que se desarrollan en las instituciones educativas a partir del protagonismo de los sujetos).

Estas inscripciones epistemológicas y teóricas, cuyo objetivo central es comprender el hecho social y avanzar en la producción de conocimiento respecto de la realidad actual y de los problemas sustantivos, tienen como sustento una determinada forma de entender la política.

El qué y para qué de la Política Educativa

Como hemos señalado, abordar el estudio de la política educativa requiere trabajar con herramientas teóricas y metodológicas que le son propias. Procurando comprender el campo de estudio en toda su complejidad, privilegiamos de modo relacional las siguientes categorías de análisis: Estado, Sociedad Civil y acciones educativas sistemáticas. Para ello consideramos el conjunto de aportes provenientes de la teoría política y de la teoría social más amplia e instalamos este complejo entramado de relaciones en el suelo de tiempos y espacios histórico-sociales concretos. De ahí que resulte fundamental que el análisis de la política actual y de las tendencias político-educativas ancle en la historización de las políticas educativas que organizaron y desarrollaron el sistema educativo.

Como nos inscribimos en una concepción dinámica de la política, ubicamos el concepto de Sociedad Civil como el punto de partida para pensar las instituciones educativas, entendiéndola como “el lugar en que se constituyen y se encuentran las fuerzas políticas, el ‘escenario’ donde la lucha política se despliega cotidianamente” (Rockwell, 1987: 8).

Este enfoque epistemológico nos permite comprender las instituciones educativas como el espacio en que confluyen el Estado y la Sociedad Civil. Es en esta confluencia donde se tejen las contradic-

ciones y se generan las luchas de fuerza entre mandatos y demandas y es lo que le permite afirmar a Morgenstern de Finkel (1986) que la política educativa “no es aquella que planifica la clase dominante sino la que es capaz de llevar a cabo con relación al grado de oposición de las fuerzas subalternas con el objeto de mantener y asegurar su poder” (Morgenstern de Finkel, 1986: 37).

En cuanto al Estado, su análisis cobra central relevancia en tanto la Política Educacional como disciplina se encarga de estudiar cómo, por qué y para qué se da sentido y dirección a la práctica institucionalizada de la educación, poniendo énfasis en el Estado como protagonista que teje “governabilidad” del sistema educativo. Asumiendo esta perspectiva la definimos como

el estudio del conjunto de fuerzas que intentan dar direccionalidad al proceso educativo y de las relaciones que se dan dentro del Estado —entendido éste como la intersección entre la Sociedad Política y la Sociedad Civil— para la configuración y control de la práctica institucionalizada de la educación, dentro de una formación social históricamente determinada (Paviglianiti, 1991: 13).

Desde esta inscripción teórico-epistemológica, la propuesta pedagógica que diseñamos para la enseñanza de las políticas educativas tiene un doble objetivo: conquistar comprensión de la disciplina trabajando con las herramientas teóricas y metodológicas que le son propias y conquistar autonomía para intervenir, para hacer Política Educativa.

Este doble objetivo está estrechamente vinculado con la argumentación que realiza Bourdieu (1987) sobre la política, sobre la acción política y el conocimiento del mundo social. El autor explica que la política comienza cuando se denuncia un contrato tácito de adhesión al orden establecido, construido sobre unas determinadas representaciones sociales del mundo social, cuya base es la ignorancia de los fundamentos de dicho orden. Argumenta que denunciar este contrato tácito de adhesión presupone una “subversión cognitiva”, esto es, promover una conversión de la visión del mundo social.

A modo de reflexiones finales

El análisis de la política educativa como disciplina científica requiere trabajar con las herramientas teóricas y metodológicas que le son propias, estudiando este campo específico en su relación con el conjunto de Políticas Públicas y, en especial, con el enfoque que se privilegia para definir el modelo de políticas sociales. Por ello expusimos una vinculación de perspectivas que permiten explicar cómo el Estado, en su relación indisociable con la Sociedad Civil, o mejor dicho, la relación Estado-Sociedad Civil, expresa la relación entre políticas públicas y la cuestión social, es decir, los conflictos alrededor de la distribución del ingreso, la riqueza y las oportunidades sociales.

Así mismo, analizamos estudios sobre los procesos de formulación e implementación de la política pública señalando que implica localizar la dinámica de las transformaciones sociales, siguiendo la trayectoria de una cuestión desde su surgimiento, desarrollo y eventual resolución, frente a la cual el Estado y otros actores sociales adoptan sucesivas tomas de posición.

Considerando que el análisis y la reflexión sobre los supuestos teórico-metodológicos demandan conocimientos fundados en teorías y perspectivas de análisis, necesariamente vinculamos dichos posicionamientos a la dimensión ética y política de las prácticas.

Puestos en la tarea de considerar el campo de re-contextualización del discurso, procuramos a través de diversos aportes teóricos y metodológicos, profundizar el debate sobre la política educativa en tanto política pública y focalizar la atención en la imbricación en los fundamentos epistemológicos (teóricos y metodológicos). De ahí que, con el propósito de ejercer la necesaria vigilancia sobre la matriz epistemológica con la abordamos nuestros estudios, sostuvimos la necesidad poner en tensión los enfoques y perspectivas que se expresan en el terreno de la contienda por la hegemonía.

Entendemos que el conocimiento y el aprendizaje son siempre un problema político porque lo que nos constituye como sujetos cognoscentes es el ser sujetos de una praxis. Y las limitaciones a esta posibilidad están fundamentalmente marcadas por el orden social. Es ese orden social el que se internaliza y se transforma en un obstáculo o

en una posibilidad interna, porque todo sistema de relaciones sociales necesita, para garantizar su continuidad y desarrollo, generar el tipo de sujeto apto para reproducirlo; con formas de sensibilidad, métodos de pensamiento, modelos conceptuales, formas de conciencia que puedan dar continuidad a esas relaciones sociales.

Referencias

- Apple, M. (1997). Educación, identidad y papas fritas baratas. En: P. Gentili (Comp.) *Cultura, política y currículo. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública*. Capítulo 1. Buenos Aires: Losada.
- Ball, S. J. (1993). La gestión como tecnología moral. En S. J. Ball (Ed.) *Foucault y la educación* (pp. 155-163). Madrid: Ediciones Morata.
- Boron, A. (1993). *Por el necesario (y demorado) retorno al marxismo. Clase inaugural*. CLACSO. Recuperado de: bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/marxis/ClaseInaugural.pdf
- Boron, A. (1997). Estadolatría y teorías “estadocéntricas”: notas sobre algunos análisis del Estado en el capitalismo contemporáneo. En: *Estado, capitalismo y democracia en América Latina* (pp. 271-301). Oficina de Publicaciones del CBC: Universidad de Buenos Aires.
- Boron, A. (2006). Teoría política marxista o teoría marxista de la política. En A. Borón, J. Amadeo, y S. González (Comps.), *La teoría marxista hoy. Problemas y perspectivas* (pp. 175-190). Buenos Aires: Colección Campus Virtual CLACSO.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1995). *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. México: Editorial Grijalbo.
- Bourdieu, P. (1987). Describir y prescribir. Nota sobre las condiciones de posibilidad y los límites de la eficacia política. *Tasenhert*, 450. Año 1, N° 3. S/D, pp. 52-56 (Traducción Emilio Tenti Fanfani).
- Danani, C. (1996). Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto. En: S. Hintze (Org.) *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. Buenos Aires: CEA/ Oficina de Publicaciones del CBC.
- Di Virgilio, M. M. (2010). La(s) política(s) educativa(s) como objeto de investigación: formas de construcción y de abordaje. En: C. Wainerman y M. M. Di Virgilio (Comps.) *El quehacer de la investigación en educación*. Buenos Aires: Manantial-Universidad de San Andrés.

- Gómez Di Vincenzo, J. A. (2010). *La totalidad concreta en la filosofía de Karel Kosík*. Recuperado de: <http://contraelmetodo.blogspot.com.ar/2010/06/la-totalidad-concreta-en-la-filosofia.html>
- Gramsci, A. (1975). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. México: Juan Pablos Editor.
- Grassi, E. (2001). Cuestión social, cuestión de Estado: lo político de la política social. En: *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, 5-9 noviembre. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Hatcher, R. y Troyna, B. (1994). The "policy cycle": a ball by ball account. *Journal of Education Policy*, 9(2), 155-170.
- Kravetz, S. (2012). Formato escolar y obligatoriedad de la escuela secundaria. Reflexiones desde la perspectiva del ciclo de políticas educacionales. Ponencia presentada en *I Jornadas Latinoamericanas de estudios epistemológicos en Política Educativa*. 15 y 16 de noviembre de 2012. Buenos Aires, Argentina.
- Mainardes, J. (2006). Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade*, Vol. 27, N° 94, 47-69. Unicamp. São Paulo.
- Masson, G. (2014). Conferencia de Apertura *II Jornadas Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos en política educativa*. 18, 19 y 20 de agosto. Universidad Federal de Paraná, Curitiba, Estado de Paraná, (Brasil). Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=TbvV8D0I_3g
- Morgenstern de Finkel, S. (1986). Transición Política y Práctica Educativa. *Témpora. Pasado y Presente de la Educación*, v. 8, 37-46, Julio-Diciembre, Tenerife, Canarias.
- O'Donnell, G. (1978). Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*. Año XL. Vol. XL/N° 4, 1157-1199. Octubre-Diciembre. UNAM, México.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Centro de Estudios de Estado y Sociedad*. Buenos Aires (CEDES), Documento G.E.
- Paviglianiti, N. (1991). Políticas Educativas. Contextos. Situación de la Universidad. *Revista Argentina de Educación*, Año IX, N° 16, 7-28. Buenos Aires.
- Paviglianiti, N. (1993). Aproximaciones al Desarrollo Histórico de la Política Educativa. Serie de Fichas de Cátedra. Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

- Rockwell, E. (1987). *Repensando Institución: una lectura de Gramsci*. Documento DIE, Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN, México: Departamento de Investigaciones.
- Skocpol, T. (1989). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. *Zona Abierta*, 50, 71-122. Madrid.
- Tello, C. y Mainardes, J. (2012). La posición epistemológica de los investigadores. *Política Educativa: debates teóricos en torno a las perspectivas neo-marxista, pluralista y posestructuralista. Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 20(9), 1-31. Recuperado de: <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/988>

Recibido: 18-02-2014 Aprobado: 25-04-2014