

docente (Paviglianiti 1999). Como disciplina dentro de las ciencias de la educación recibe aportes epistemológicos de la *teoría educacional* y la *historia de la educación*, del *derecho* y de la *ciencia política* y tiene áreas de estudios compartidas (aunque analizadas desde enfoques específicos) con la *sociología de la educación*, la *economía de la educación* y la *administración y gestión educativa*.

La cuestión jurídico normativa

Desde la perspectiva jurídico normativa de la política educacional se le otorga centralidad al debate político y jurídico en torno a la educación. En este sentido, se entiende a la *política educacional* como la disciplina dentro de las ciencias de la educación que estudia la gobernabilidad de la educación formal, es decir, cómo se orienta y dirige la práctica institucionalizada de la educación, y se ubica al Estado como actor central a partir de la definición de las políticas que afectan a los sistemas escolares y a los procesos educativos, dentro de una formación histórica en particular (Paviglianiti 1999). Se concentra en el estudio de las tensiones, negociaciones, acuerdos y conflictos que se dan dentro del Estado en relación con la configuración e implementación de la práctica institucionalizada de la educación dentro de una formación histórica en particular.

Si se tuviese la pretensión de encuadrar esta perspectiva en un enfoque epistemológico podría ubicársela como una síntesis de aportes del Derecho y los especialistas y teóricos desarrollistas proponían, en el plano de la administración pública, a partir de los años cincuenta y sesenta. Estos últimos proponían un enfoque que concentrara el esfuerzo por obtener formas organizativas de los recursos públicos que promovieran el desarrollo económico nacional. Se oponían a otros enfoques "tradicionales" de

administración pública⁷ ya que los consideraban inapropiados para la administración pública de países en procesos de crecimiento económico o subdesarrollos. Aquel enfoque le daba centralidad a la cuestión de la administración de programas de desarrollo y a la utilización, por parte de los gobiernos, de instrumentos proclives a la implementación de dichos programas sociales y económicos, en el marco de una propuesta global de desarrollo nacional (Ruiz 2007).⁸

7. Entre los tradicionales podrían ubicarse el análisis normativo clásico que prevaleció en América Latina desde el período colonial hasta principios del siglo XX. Esto se realizó a imagen y semejanza de la organización legal y jurídica desarrollada en países europeos continentales como Francia, España y Portugal. Consiguientemente, se puso énfasis en el orden, la reglamentación y la codificación, lo cual dio lugar a un sistema cerrado de conocimiento integral de la administración. Según este enfoque se propicia la legislación anticipatoria por lo que la norma se convierte en el ideal a alcanzar y no en un parámetro para ser aplicado en circunstancias determinadas, como ocurre en el sistema angloamericano. Un segundo enfoque tradicional estaba dado por el conductista el cual se inició en los EEUU a partir de los estudios de Hawthorne efectuados entre los años 1924 y 1927 que dio lugar a la psicología de las relaciones humanas, la cual influyó en el campo de la administración pública que existía en la Universidad de Harvard. Así surgieron nuevas tecnologías aplicadas en el área de la administración como la dinámica de grupos, el desarrollo organizacional, la formación de líderes, entre otras. Se pone énfasis en la interacción entre la dimensión humana y la dimensión institucional. Se trata de un enfoque que fue más utilizado en la administración empresarial y no tanto en la administración pública.
8. El enfoque proponía la elaboración de planes con metas de desarrollo social y económico general. La administración pública y de los servicios públicos era interpretada como parte de un proceso más global y complejo de desarrollo del conjunto social. Se postulaba un modelo de desarrollo basado en la organización racional y eficiente de las estructuras administrativas para el uso racional y eficiente de los recursos y medios de gobierno. En sus primeros años (década de 1950) se trató de una propuesta prescriptiva que se tradujo en los planos académico y político. Uno de los teóricos desarrollistas fue Fred Riggs, quien desempeñó un rol muy importante en la conformación de la administración pública comparada de los EEUU durante los años '50

En la actualidad, desde esta perspectiva, la política educacional debe considerar además las estrategias que llevan adelante los grupos de presión o interés, las familias, las organizaciones de la sociedad civil, los individuos y las instituciones educativas frente a las propuestas y acciones estatales en materia educativa.⁹ Ello a efectos de entender las demandas sociales que desde diferentes sectores se le hacen al Estado en cuanto a la educación así como también para analizar cómo aquel responde, retoma y redefine dichas demandas en la continua negociación y tensión que atraviesa los procesos de diseño e implementación de políticas públicas.

Si se toma en cuenta la categorización realizada en el capítulo 1 de esta obra, desde el enfoque jurídico normativo de la política educacional presentado en este capítulo, la investigación se orienta hacia las directrices que definen (conflictiva o consensualmente) los gobiernos para organizar las acciones educativas dentro de un país o bien, en tiempos más recientes, en

y '60 y su trabajo fue referencia de los planteos teóricos efectuados por miembros de organismos como OEA y CEPAL. Véase el trabajo clásico de Fred Riggs: *Administration in Developing Countries: the theory of prismatic society* (Boston, Mass.: Houghton Mifflin Company; 1964) y "Trends in the comparative study of public administration" (en *International Review of Administrative Science*, n° 1, 1962). Fue también una propuesta universalista en la medida en que se propiciaba que los países más pobres adoptaran las formas organizativas de los países centrales. Posteriores desarrollos teóricos adoptaron orientaciones más empíricas y adecuadas a las realidades nacionales particulares (Ruiz 2007).

9. De acuerdo con David Truman (1951), los *grupos de presión* son aquellos que se organizan en las sociedades industrializadas modernas para ejercer alguna influencia sobre los gobiernos de modo que éstos adopten políticas públicas acordes con sus intereses. Por su parte, los *grupos de interés* son aquellos conformados a efectos de defender intereses colectivos que aglutinan al grupo. En ambos casos se trata de organizaciones de carácter secundario que participan de la vida pública.

regiones donde la integración política y económica incluye una integración política educativa (como el caso de la Unión Europea y más incipientemente el Mercosur Educativo). En este estudio se tiene en cuenta las bases constitucionales de la educación del país, de una región o de la jurisdicción que se trate así como los criterios y las orientaciones ideológicas que guían los fines de las políticas educativas estudiadas.

Así en las investigaciones jurídicas normativas de la política educacional cobra relevancia la dimensión de la *organización institucional del sistema educativo*. Podríamos definirla como aquella dimensión analítica de la política educacional que se concentra en el estudio de la distribución de competencias y atribuciones entre el gobierno central y las jurisdicciones provinciales, en el caso de un estado federal, o bien entre la autoridad central y las instancias locales de gobierno, en los estados no federales. El estudio de la organización institucional de un sistema educativo apunta a analizar la estructura de las agencias de gobierno, los órganos intervinientes y las normas que los regulan, estudiándose así los núcleos de control de la educación (Ruiz 2007). Desde esta dimensión analítica se investigan, entre otros, temas tales como (Ruiz 2012): la organización escolar que supone la aplicación de la normativa (de diferente orden y origen: nacional, jurisdiccional, local o bien transnacional como en el caso europeo contemporáneo) y las disposiciones que de ella se derivan sobre las acciones escolares y también extra-escolares; la administración escolar, es decir, la organización burocrática de las instituciones educativas que permite la administración del personal y los recursos materiales con los que cuenta un sistema escolar (implica analizar las implicancias que tiene los definiciones presupuestarias y financieras).

La perspectiva jurídico normativa de la política educacional no debe descuidar el estudio de los principios culturales y

sociales que inspiran o fundamentan la normativa analizada. En consecuencia cobran relevancia las bases ideológicas que sostienen a la normativa educativa. El sentido político que posee la educación como proceso social y producto histórico se basa en el poder y en la ideología que orienta las conflictivas relaciones entre el Estado y las acciones educativas por éste instrumentadas en los ámbitos formales y no formales.¹⁰ La promoción de determinados hábitos sociales y de disposiciones intelectuales específicas, principalmente a través de la educación formal, para los diferentes actores sociales ha estado siempre atravesada por las relaciones de fuerza que establecen los diferentes sectores dentro de una sociedad determinada, en orden de crear una hegemonía o bien de establecer relaciones contrahegemónicas (siempre cambiantes). Todo ello para demarcar los ámbitos de acción de los miembros de una sociedad como parte de la comunidad. La función de educar en una sociedad determinada conlleva una conflictividad intrínseca en términos políticos. Resulta conflictiva debido a que aparecen sujetos varios políticos y sociales al asignar los fines de la educación. En la definición de estos últimos intervienen múltiples actores (no sólo gubernamentales) que sustentan diversos y contradictorios intereses que se evidencian en las políticas públicas para el sector educativo.

Por su parte, para lograr su/s finalidad/es política/s en el plano educativo, el Estado posee un conjunto de principios e instrumentos para dirigir sus acciones y orientarlas a través de planes y programas de política pública educativa que son

10. Vale destacar aquí que incluso desde el pensamiento pedagógico griego se le asignaba al Estado la definición de los fines de la educación. Platón en *La República* sostenía que la educación de los jóvenes y de los niños constituía la acción más importante de los gobiernos y que correspondía a la polis definir los fines educativos (Platón 1975).

discutidos y definidos en el marco de relaciones de conflicto por los diferentes actores políticos y sociales en orden de establecer las políticas educativas. En las diferentes instancias de definición de éstas, los conflictos y las posturas ideológicas demarcan las acciones de los diferentes actores que intervienen en el diseño e implementación de las políticas educativas. Dichas posturas estimulan, promueven o inhiben las iniciativas sostenidas por los diferentes actores e instancias del poder del Estado y logran definir e instrumentar las políticas educativas de acuerdo con la correlación de fuerzas que éstos presenten en cada coyuntura histórica.

Por ello, el estudio propuesto desde esta perspectiva jurídico normativa de la política educacional debe contemplar así el pensamiento político, las ideas y formas de concebir a la educación que sustentan los diferentes actores, planificadores y ejecutores de políticas educativas, teniendo en cuenta las coyunturas particulares pero también la historia, o sea, los antecedentes sobre los que se montan las políticas propuestas. Vale aclarar que cuando se consideran a las diferentes instancias del Estado, aquí se hace referencia tanto a los actores que participan en el diseño y ejecución de políticas educativas desde un Ministerio de Educación del Poder Ejecutivo y a los legisladores como también a los miembros del Poder Judicial. Estos últimos, a través de sus acordadas o de la jurisprudencia que establecen a través de sus fallos en materia educativa, participan también en la definición de las políticas educativas, al menos de forma ex post facto, y sus expediciones normativas forman parte de las unidades de análisis para esta perspectiva de la política educacional.

Puede aseverarse pues como definición básica que la política educacional aborda el estudio de las relaciones entre los sistemas educativos (acciones educativas sistémicas)

con el Estado. Desde la perspectiva jurídico normativa, la investigación en política educacional concentran su análisis de manera principal pero no excluyente en la dimensión normativa del aparato estatal, identificando sus fundamentos ideológicos y políticas y analizando las implicancias que tiene la aplicación de las políticas públicas para el sector educativo. Es importante tener en cuenta que su campo de estudio se fue diversificando de acuerdo con la configuración del propio objeto de estudio: la realidad educativa formal. Como se notó anteriormente, los términos del debate internacional contemporáneo distinguen los límites de la formalidad y extienden el objeto de análisis al conjunto del sistema educativo.

*Dimensiones analíticas de la política educacional:
fundamentos epistemológicos e implicancias metodológicas*

La política educacional posee diferentes dimensiones analíticas que contribuyen a estudiar a la educación en virtud del rol que tiene el Estado en materia educativa, en cada contexto político y social particular. Entre las dimensiones analíticas que aquí se priorizan se encuentran las *bases constitucionales y legales de la educación*, la *organización institucional del sistema educativo* y la *evolución de la estructura académica* del sistema, *cobertura* y sus grados de mayor o menor *expansión* en perspectiva histórica y también el *currículum* entendido como dimensión que posibilita el estudio de los contenidos socialmente significativos, su forma de distribución en la población a través de, precisamente, la estructura académica graduada de los sistemas educativos, en función de sus niveles y circuitos, con especial atención al *rango de obligatoriedad*.

Desde nuestra perspectiva investigativa el enfoque jurídico normativo que aquí se presenta se nutre de dos aportes.

Por un lado, la perspectiva *histórico social* aplicada al análisis de los sistemas educativos (Brunner 1988). Así, a diferencia del "análisis organizacional", que prevalece en los estudios de este tipo desarrollados en los Estados Unidos, y que se concentra en el análisis de las propiedades internas de un sistema de educación, la perspectiva que aquí se presenta se asienta sobre la concepción de las instituciones educativas como productos históricos y sociales concretos, afectadas por los contextos políticos e históricos y por las dinámicas establecidas entre los actores.

Por otro lado, la *educación comparada*, aporta una de las estrategias básicas de investigación: la comparación (Korn 1995). Se adopta aquí una definición operativa de la educación comparada por la cual se la entiende como el estudio de los sistemas formales de educación para examinar las políticas instrumentadas por los gobiernos para resolver problemas comunes. Actualmente podríamos sostener que la comparación sistemática, utilizada conjuntamente con variadas perspectivas analíticas para estudiar procesos complejos como los educativos, permite la conformación de estrategias para la comprensión de los objetos estudiados y de hecho para su propia constitución como objetos de conocimiento.¹¹ Así, el estudio de los sistemas educativos desde la perspectiva comparada hace referencia no sólo a las instituciones formales de educación sino también a

11. La educación comparada tiene una funcionalidad práctica por la que aspira a constituir un núcleo de conocimiento que permita actuar con rigor para diseñar políticas educativas, sobre la base de una perspectiva transnacional. A este respecto, véase el capítulo 10 de esta obra en el que se aborda los vínculos entre la educación comparada y la política educacional.

las políticas educativas, a la legislación y a las teorías político – pedagógicas que las sostienen.¹²

Con estos parámetros se propone una serie de dimensiones analíticas y epistemológicas que demarcan el campo de la política educacional basado en el enfoque jurídico normativo. Las *herramientas analíticas de la política educacional* conforman precisamente las dimensiones de análisis que se tiene en cuenta cuando se analizan unidades de investigación constituidas por normas en el sentido aquí definido.¹³ Se considera a la vez la perspectiva internacional y comparada para enriquecer las dimensiones de investigación de este enfoque epistemológico. Por consiguiente, para analizar el sistema educativo, desde este enfoque jurídico normativo de la política educacional, se tiene en cuenta las siguientes herramientas y dimensiones de análisis:

1. las bases constitucionales y legales entendidas como la expresión normativa del diseño y ejecución de las políticas educativas por parte del Estado; en este caso cobra centralidad las definiciones constitucionales al derecho a la educación ya que permite luego efectuar el análisis de las políticas educativas implementadas en diferentes periodos históricos y coyunturas

12. Si consideramos la producción académica reciente y sin ánimo de ser exhaustivo, véase al respecto las siguientes obras que constituyen algunos ejemplos de este enfoque: Apple (1993); Barnett (2008); Caruso y Tenoriti (2011); Fullan (2002); Gimeno Sacristán (2006); Green, Loney y Wolf (2001); Meyer y Ramirez (2010); Müller, Ringer y Simon (1992); Neave (2001); Popkewitz (2000); Valle (2006); Viñao (2004); Whitty (2000).

13. Algunas de estas herramientas, tal como aquí se las presenta, fueron definidas y trabajadas por la Profesora Norma Paviglianiti tanto en sus líneas de investigación cuanto en su labor docente en la Universidad de Buenos Aires, entre los años 1984 y 1996.

políticas a efectos de determinar si promueven o no el ejercicio de este derecho;

2. la organización institucional, es decir, la distribución de competencias para dirigir y administrar al sistema educativo;
3. la estructura académica comprendida como el modo en que Estado, sobre la base de acuerdos de obligatoriedad de estudios de determinados contenidos educativos, organiza los conocimientos que establece como relevantes en determinado contexto histórico y social; para ello establece trayectos verticales, de formación obligatoria, que se identifican con grados, ciclos y niveles a la vez que determina diferenciaciones horizontales que se identifican con modalidades, sectores y regímenes especiales de enseñanza;
4. el curriculum considerado como política pública que determina los saberes válidos, oficiales y legítimos para ser distribuidos entre la población en un contexto histórico determinado;
5. la expansión y la distribución de la cobertura educativa como indicador de los procesos de apertura y cierre en el acceso a los saberes socialmente significativos en determinados contextos históricos.

El orden en que aquí son presentadas estas herramientas da cuenta de una prelación entre ellas ya que se entiende que las bases constitucionales de la educación adquieren centralidad en el análisis jurídico normativo. Cada una constituye una dimensión de análisis que si bien puede ser estudiada en particular, su comprensión adquiere sentido interpretativo en relación con las demás, en virtud de los efectos que pueden tener en las otras

dimensiones del sistema educativo. A su vez, cada una de ellas puede ser desagregada en subdimensiones en función del nivel educativo que se considere o bien si se adopta una perspectiva historicista para analizar las políticas públicas para el sector y así utilizar una perspectiva diacrónica para estudiar la evolución de la normativa educativa.

Fundamentos epistemológicos del enfoque jurídico normativo de la política educacional

Nociones elementales de Derecho Constitucional

Uno de los fundamentos epistemológicos sustantivos de este enfoque jurídico normativo de la política educacional se encuentra en el *constitucionalismo* entendido como el área del derecho que contiene reglas y principios básicos que sirven para analizar la validez de las normas inferiores a la Constitución o bien, en términos políticos, deberían servir como límites al ejercicio abusivo del poder sea estatal o económico, en el marco de las denominadas *democracias constitucionales*, siempre y cuando las constituciones gocen de legitimidad. Si bien el constitucionalismo puede ser visto como: a) un movimiento, b) un concepto relacionado con el derecho constitucional, c) una línea de investigación, en el enfoque aquí sostenido adoptamos la segunda de estas perspectivas. Desde ella, el constitucionalismo desafía analítica y empíricamente el ejercicio del poder arbitrario a través de un conjunto de contenidos y principios contenidos en la Constitución (sea ésta un texto escrito o no, esté contenida en un solo documento o en varios) o bloque de constitucionalidad. Dicho conjunto de normas expresas e implícitas y las

interpretaciones de sus sentidos conforman el objeto del derecho constitucional (Clérico 2009).

Por ello en el análisis jurídico normativo de la política educacional cobra centralidad el estudio de las bases constitucionales de la educación ya que se concentra pues en la Ley Fundamental del Estado: la Constitución. Ésta es entendida como norma fundamental del sistema jurídico nacional en la cual se explicita el proyecto de sociedad acordado por sus miembros así como también se establece el régimen político de gobierno y el funcionamiento de sus instituciones. Según Elster (1998), desde un punto de vista sustantivo, una Constitución regula los rasgos fundamentales de la vida política de un Estado y, desde un punto de vista procedimental, se caracteriza por tornar difícil un cambio constitucional, mucho más que la legislación ordinaria.

La Constitución es una norma jurídica, una ley superior a todas. Puede definírsela como un conjunto de normas fundamentales del orden jurídico de un Estado. Ese conjunto de normas fijadas en dicho texto se considera *supremo* en el sentido de que las demás normas del sistema jurídico del Estado (por ejemplo las leyes nacionales, las leyes provinciales, entre otras) deben subordinarse a lo que establece la Constitución (orden de prelación de las normas). A través de la vigencia del constitucionalismo y su evolución, se le ha dotado a la constitución de medios para definir el régimen básico de los derechos y libertades de sus ciudadanos y los poderes e instituciones de su organización política. La Constitución es en este sentido la estructura normativa básica que se ocupa de regular los lineamientos de los principales temas vinculados con los límites al poder político y el respeto y goce de los derechos

y garantías reconocidas a las personas.¹⁴ En la mayoría de los Estados modernos, la Constitución se expresa en un documento escrito, sancionado en su oportunidad por un Congreso o Asamblea Constituyente. Es así la ley fundamental de un Estado porque:

- está por encima de todas las demás leyes nacionales: el conjunto de la legislación debe basarse y ajustarse a ella y ninguna norma puede ir en contra de lo que ella establece.
- constituye una garantía para las personas contra los abusos de los gobernantes, ya que establece límites precisos a la acción de los gobiernos, impidiéndoles violar las libertades y los derechos de los habitantes.
- define los derechos de las personas y otorga garantías contra cualquier acto u omisión que afecte o desconozca dichos derechos.

Resulta posible establecer algunas demarcaciones entre constitución *material* y constitución *formal*. Mientras la primera

14. Carlos Nino, al referirse a los sentidos principales del constitucionalismo en relación con sus alcances, sostenía la existencia de un sentido mínimo porque "refiere al requerimiento de que un Estado tenga una Constitución en el vértice de su sistema jurídico. Hay de nuevo una considerable nebulosidad alrededor de la expresión "constitución", pero uno puede suponer aquí que se refiere a un conjunto de normas que dispone la organización básica del poder político y la relación entre el Estado y sus individuos, que implican determinadas restricciones sobre la actividad legislativa normal" (Nino 1992 p. 2). A este se le opone un sentido "pleno" en tanto "requiere no sólo la existencia de normas que organizan el poder y que están en cierto modo atrincheradas frente al proceso legislativo normal, sino también y preeminentemente que se satisfagan ciertas exigencias acerca del procedimiento y contenido de las leyes que regulan la vida pública" (Nino 1992 p. 2).

hace referencia a la constitución fáctica, a la descripción de cómo está constituido un país, a una descripción de la realidad, la segunda designa un conjunto de normas jurídicas que regulan y determinan el modo en que debe ser ejercido el poder político. No contiene datos empíricos o de la realidad. La constitución material denota un conjunto de hechos, de conductas, actitudes que aparecen y transcurren en el mundo real y responde a las preguntas tales como: ¿quién ejerce el poder? ¿Cómo se lo ejerce? ¿Cuáles son las relaciones entre quienes ejercen el poder y entre éstos y los gobernados? La constitución formal en cambio responde a cuestiones como: ¿quién debe ejercer el poder? ¿Cómo debe ejercérselo? ¿Cuáles deben ser las relaciones entre quienes ejercer el poder y entre éstos y los gobernados?

Varios autores ubican el surgimiento del derecho constitucional en el siglo XVII en los documentos de la revolución inglesa del *Bill of Rights* (1628) aunque los textos de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (1789) sancionada por la Asamblea Constituyente Nacional Francesa, de la *Declaración de la Independencia* de los Estados Unidos de América (1776) así como la sanción de su *Constitución* (1787) constituyen los modelos propiamente dichos de las constituciones nacionales modernas que dieron lugar al surgimiento del Estado liberal clásico. Como se verá más adelante, estos instrumentos jurídicos constan de dos partes: una dogmática referida a la declaración de derechos y garantías y otra orgánica relativa a la división de poderes del Estado.

El Estado liberal se constituyó para defender un conjunto de libertades que durante el siglo XIX principalmente devinieron en derechos de los ciudadanos. En un principio se encuadraban ciertas libertades civiles, basadas en la tradición del derecho natural de la Ilustración. Se trataba de un conjunto de libertades frente a la acción del Estado. Daban cuenta de una esfera del

individuo sobre la cual el poder público no podía penetrar y menos aún violar. Exigían una abstención por parte del Estado, un *no hacer* de modo que el sujeto pudiera ejercer determinadas libertades innatas, anteriores y superiores al Estado. Dieron lugar así a libertades cívicas o civiles (de pensamiento, de conciencia, de culto, de reunión, de elección de trabajo, de comercio, de propiedad, de libre competencia) y al conjunto de libertades individuales que conforman el *habeas corpus*: no se podía arrestar o detener a un individuo por la voluntad arbitraria del poder público. Según las ciencias jurídica y política, conforman las *libertades negativas* por ser derechos del individuo que exigen del Estado una abstención: no intervenir. La Revolución Francesa de 1789 promovió a su vez las libertades políticas: el conjunto de derechos del ciudadano que lo constituye en sujeto político, es decir, como partícipe del poder a través de la elección de las autoridades (de todos modos, se debe recordar que durante el período identificado con el desarrollo del Estado liberal clásico no participaban todos los hombres y mujeres de los procesos electivos). De estos derechos políticos se derivaron dos consecuencias sumamente revolucionarias para el mundo occidental moderno: la participación del ciudadano en la vida pública y, por ende, el control (periódico) de los gobernantes por parte de los gobernados.

A principios del siglo XX se evidenció otro movimiento que dará lugar a una tercera categoría de derechos:¹⁵ los derechos

15. Es necesario destacar que, en el debate contemporáneo dentro de las ciencias jurídicas, resulta cuestionada la conceptualización de la *generación de derechos* propia de la terminología de las Naciones Unidas de los años '80 y '90. La controversia radica en que actualmente se considera que dicha conceptualización es contraria a la igualdad de *todos los derechos*, los cuales deben ser reconocidos por los Estados. Éste debe garantizar su goce a toda la población.

sociales y que respondieron en gran medida a una profunda transformación del Estado. Éstos tienen una fuente en el principio de igualdad y, a diferencia de los civiles, suponen con mayor claridad y alcance una conducta positiva del Estado para que garantice a la población su goce.

Podríamos sostener, desde este enfoque jurídico normativo de la política educacional, que la principal fuente ideológica y política del sistema educativo de un Estado soberano es la Constitución ya que en ella se definen las bases en las cuales se debe enmarcar el desarrollo axiológico de la política educativa. La Constitución al dar cuenta de un contrato social entre los diferentes miembros y actores establece los puntos esenciales de acuerdo para la sociedad política constituida democráticamente. Así, las cláusulas constitucionales relativas a la educación conforman las bases constitucionales sobre las cuales se debe montar el marco jurídico normativo de un Estado, que se desarrollará y explicitará a través de las bases legales y normativas de la educación: las leyes orgánicas y reglamentarias así como también las normas de rango inferior relativas a éstas. Asimismo de las bases constitucionales de la educación emanan los derechos fundamentales referidos a la educación y demarcan el campo de acción de los diferentes agentes educativos dentro de la sociedad. La política educacional como disciplina debe concentrarse en su estudio e interpretación así como en el análisis de los contrastes que evidencia la realidad educativa en relación con dichas bases jurídicas y normativas.

La Constitución como unidad de análisis político educativo

La Constitución Nacional de la Argentina se inicia con un Preámbulo que tiene como finalidad: explicitar el fundamento de legitimidad del orden constitucional que se sanciona y

establecer los principales objetivos que se persiguen con la sanción de la Constitución. La Primera Parte denominada como *parte dogmática* contiene una serie de preceptos para demarcar los ámbitos de ejercicio del poder. Contiene pues: 1) Declaraciones: que son afirmaciones expresas que implican la adopción de determinada postura en relación con cuestiones políticas fundamentales; 2) Derechos: que constituyen facultades o prerrogativas que la Constitución reconoce a sus titulares, ya sean éstos individuos o grupos sociales. Tales facultades otorgan al sujeto activo o titular del derecho la posibilidad de exigir coactivamente su cumplimiento, ya sea frente a los demás individuos o grupos, ya sea frente al Estado; 3) Garantías: se trata de aquellos mecanismos o instrumentos especiales que la Constitución crea para amparar y asegurar el respeto, ejercicio y plena vigencia de ciertos derechos fundamentales al titular de éstos.

La Segunda Parte de la Constitución Nacional posee dos títulos que se ocupan de la organización institucional del Estado argentino, estableciendo cómo debe estar organizado el gobierno, cuáles son los requisitos que se deben cumplir para poder integrar dichos órganos de gobierno, precisando las funciones que deben desempeñar las distintas autoridades nacionales y cómo deben organizarse los gobiernos de provincia. En suma, esta parte determina básicamente la distribución funcional y territorial del poder político. En este sentido se debe tener en cuenta dos características básicas del sistema de gobierno:

- 1) se trata de un sistema republicano basado en la división de poderes (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial), es decir, imputando a cada una de las funciones del poder a un órgano

relativamente independiente de los otros dos y promoviendo su control recíproco

- 2) conforma un sistema federal lo cual supone una distribución territorial de competencias entre el gobierno central o federal y los gobiernos locales o provinciales, que ejercen su poder sobre el territorio geográfico de sus respectivas jurisdicciones y cuyo ámbito de acción se dirige a los asuntos de interés local

En lo que atañe a la supremacía constitucional y control de constitucionalidad, la Constitución Argentina en su artículo 31 establece el orden de prelación de las normas: todas las leyes y normas del país deben estar de acuerdo con el contenido de la Constitución. Las leyes y demás normas del Estado poseen así una jerarquía inferior y no pueden por lo tanto oponerse a lo establecido en la Constitución Nacional.

Cuando un ciudadano, un grupo de ciudadanos o una institución o jurisdicción interpreta que una norma o bien un acto de gobierno contradice a las cláusulas constitucionales, se ponen en funcionamiento los mecanismos procesales para controlar la validez constitucional de las normas y actos inferiores a la Constitución misma. Esto se denomina *control de constitucionalidad*. Es aquí donde aparece la responsabilidad primaria del poder judicial del Estado. Los jueces que lo integran son los encargados de controlar que las normas que se aplican en el territorio argentino no vulneren los principios, derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional. Si lo hicieran, ellos son los encargados de declarar su inconstitucionalidad, es decir, su inaplicabilidad en el caso concreto sometido a su decisión. A este mecanismo se lo conoce con el nombre de control de constitucionalidad. En la Argentina, esa declaración

sólo aplica al caso en particular objetado y analizado por el juez que entiende en la causa. Se trata pues de un modelo de control de constitucionalidad restringido ya que no es extensivo a otros casos similares aunque puede sentar un precedente en la jurisprudencia.

Finalmente, otra derivación del constitucionalismo que tiene implicancias para el análisis jurídico normativo de la política educacional, está dada por una innovación introducida en 1994 luego de la reforma constitucional: la jerarquía constitucional que poseen ciertos instrumentos internacionales de derechos humanos (tanto *tratados* cuanto *declaraciones*). Podemos definir a los *tratados internacionales* como acuerdos firmados entre dos o más Estados en relación con un tema o asunto en particular que atañe a los Estados involucrados. Uno de los temas prioritarios que concentró el interés de los gobiernos luego de 1945 fue el de los derechos humanos. En todo el mundo ha existido cada vez un mayor consenso a la necesidad irrenunciable de los Estados de respetar, en el ámbito de sus territorios, los *derechos humanos* que son definidos como un catálogo de necesidades e intereses primordiales físicos, sociales y simbólicos de las personas.¹⁶

16. Dentro del derecho constitucional podemos identificar diferentes movimientos del constitucionalismo de acuerdo con las ideas políticas en los últimos siglos (Ferrajoli 2001): a) *Constitucionalismo liberal clásico o burgués*: para hacer referencia al primer movimiento plasmado en el Documento del Estado de Virginia (1776), la Constitución de los EEUU (1787), la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en Francia (1789). Aquí las técnicas incluyen: la división de poderes, el reconocimiento de los derechos civiles y políticos clásicos, la igualdad formal, la rigidez de la norma y el control de constitucionalidad. b) *Constitucionalismo social*: propio del siglo XX en el cual suelen identificarse como documentos prototípicos a la Constitución de México de 1917, la de la República Weimar de 1919. Algunos juristas incluyen dentro de esta categoría a la Constitución argentina de 1949. Dichas constituciones se caracterizan por dar lugar a una ampliación del reconocimiento de derechos, la inclusión de los derechos sociales, la

En el plano estrictamente educativo cabe destacar que la doctrina internacional sobre derechos humanos ha inspirado las acciones de los Estados (sobre todo occidentales) en educación con lo que se ha conformado un patrón ideológico y político internacional en materia de educación pública. En el derecho internacional de los derechos humanos encontramos una red de tratados y declaraciones que regulan la educación y permiten establecer estándares mínimos que deberían cumplirse para permitir el goce de dicho derecho (Tomasevsky 2004). Éstos han sido incorporados a las constituciones y legislaciones nacionales de la mayoría de los países. Los tratados globales y regionales sobre derechos humanos señalan a la educación como un derecho civil, cultural, económico, social y político y dieron lugar a un marco jurídico internacional. Ciertamente, han variado los alcances que cada Estado soberano ha dado a los principios y fines consensuados internacionalmente y que han definido los alcances de la educación como uno de los derechos fundamentales

igualdad fáctica, la intervención del Estado o de un tercero colectivo en las relaciones de trabajo para defender los derechos de la parte oprimida. c) *Constitucionalismo internacionalizado*: surgido a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial a efectos de obligar al Estado a promover la protección de los derechos garantizados en las Constituciones. No era suficiente el reconocimiento formal de los derechos (constitucionalismo clásico y social), se requería establecer una serie de obligaciones del Estado (para respetar, y promover) de modo de garantizar el respeto de los derechos de los habitantes en el ámbito internacional. Se pueden en este caso identificar cuatro técnicas: 1) el establecimiento de un estatus privilegiado a las normas sobre derechos humanos; 2) el reconocimiento de la competencia de organismos internacionales de protección de los derechos humanos para que el Estado pueda ser juzgado en esas jurisdicciones internacionales y, en su caso, condenado; 3) la relevancia de la jurisprudencia producida por esos organismos internacionales para la aplicación e interpretación de las normas de derechos humanos; 4) la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad, la ampliación de los derechos sociales y el reconocimiento de derechos de incidencia colectiva.

del ser humano. Vale destacar además que en algunas regiones geográficas y países la política educativa no sólo respeta o se basa en las bases constitucionales de la educación nacional sino que además se integra en políticas o acuerdos supranacionales en materia educativa.

El derecho a la educación y su estudio desde la política educacional

Uno de los conceptos centrales para el enfoque jurídico normativo de la política educacional está constituido por el *derecho a la educación* debido a que su análisis científico permite evaluar los alcances de los fines y objetivos de las políticas educativas ejecutadas desde el Estado. Ahora bien, vale destacar que cuando se hace referencia a los derechos de las personas y grupos se está concibiendo a las facultades reconocidas por el ordenamiento jurídico. En los derechos siempre se distingue una estructura con tres elementos:

- 1) el titular del derecho, es decir, la persona o las personas que tienen *derecho a...*
- 2) el destinatario del derecho, es decir, las instituciones o las personas que tienen la obligación de garantizar, proteger, promover, hacer cumplir ese derecho
- 3) el objeto del derecho, es decir, la acción que deben realizar los destinatarios para que ese derecho pueda ser ejercido por el titular

El concepto de derecho además debe ser analizado teniendo en cuenta su propia historicidad. Tal como lo ha planteado Bobbio, lo que había prevalecido hasta la modernidad fue la concepción de los deberes hacia la familia, la autoridad, el grupo de pertenencia, entre otros. La propia idea de los

“mandamientos” ilustra esta concepción de deberes como articuladora del tejido social tradicional. La situación comenzó a cambiar a partir del Medioevo europeo cuando aparecieron de manera primigenia los reclamos como algunas libertades en torno a la propiedad. Cuando surgieron las primeras libertades en Inglaterra durante el siglo XVII, serían entendidas como libertades de las que gozaban determinadas categorías de hombres de Inglaterra. Recién con la Revolución Francesa de 1789 y luego de la conformación del Estado liberal clásico desde fines del siglo XVIII le fueron reconocidos al individuo derechos privados y públicos, en el contexto del Estado de Derecho como un Estado de los ciudadanos (Bobbio 1991; véase además nota III).

Los derechos que prevalecieron hasta el siglo XIX fueron los que se aglutinaron en torno a los principios de *libertad* y de *autonomía*. Se trataba de aquellos que conformaban un conjunto de libertades frente a la autoridad estatal de modo de proteger la propiedad y la libertad de los hombres (libertad negativa). La Revolución Francesa promovió otro principio ideológico y político: la igualdad política (aunque durante el siglo XIX no alcanzó al conjunto de los hombres y mujeres, ni siquiera formalmente) y favoreció la conformación de otro conjunto de derechos: la democracia representativa y la participación de los ciudadanos en la vida pública por medio del sistema electoral (libertad positiva o política).

En suma: en los principios de libertad y autonomía (libertad negativa) encontramos la base de los derechos civiles, mientras que sobre la base del principio de igualdad política (libertad positiva) encontramos a los derechos políticos. Esto nos permite diferenciar entre las obligaciones que surgen del derecho de las personas o grupos: 1) algunos casos, los destinatarios del derecho tienen obligación de hacer; 2) en otros, tienen obligación

de no hacer o de no interferir. Cuando la obligación es hacer o intervenir se dice que la prestación es positiva. Cuando la obligación es no hacer o no interferir se dice que la prestación es negativa.

La cuestión educativa, empero, no integró el conjunto de derechos consagrados en torno a los principios de libertad negativa y positiva, consagrados durante la conformación del Estado liberal clásico. Se debió esperar hasta el reconocimiento de los derechos sociales durante el siglo XX para que la educación fuese definida como un *derecho humano fundamental* de los hombres.¹⁷ En este sentido, la conformación de las instituciones del *Estado de Bienestar* favoreció el reconocimiento del derecho de todos los hombres y mujeres a una educación universal y gratuita, con rangos de obligatoriedad definidos por cada Estado y con niveles progresivos de obtención de mayores niveles educativo. La educación pasó a ser parte de los derechos humanos fundamentales, de contenido prestacional que exige la

17. La Revolución Francesa anticipó el debate político educativo de los siglos siguientes ya que una de las primeras medidas tomadas por los revolucionarios fue la secularización de las actividades educativas que estaban en manos de la Iglesia. Según la Constitución de 1791, exponente del liberalismo político clásico, la educación era consagrada como un servicio público accesible a todos los ciudadanos pero diferenciado en su organización (por parte de la autoridad estatal): la instrucción elemental estaría abierta al conjunto de la población y sería gratuita mientras que la instrucción media y superior no sería gratuita y estaría restringida para los sectores más ricos. En la fase jacobina del proceso revolucionario, hacia 1793, se evidenció un avance democratizador y modernizante de las acciones educativas: se proclamó la igualdad básica de todos los hombres y su acceso gratuito a todos los niveles educativos. Si bien, la derrota de los jacobinos supuso un retroceso en cuanto a la comprensión de la educación como un derecho social, el ideario estuvo presente durante los dos siglos siguientes hasta su consagración como derecho humano fundamental reconocido en las constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial y también por los instrumentos internacionales de derechos humanos (*constitucionalismo internacionalizado*).

intervención positiva del Estado para garantizar su goce a todos los individuos que habitan un país determinado.

Todo *derecho humano* implica un conjunto de prestaciones positivas o prestaciones negativas que el Estado debe cumplir. Si el Estado no cumple con sus obligaciones deben establecerse los mecanismos de protección para exigir el cumplimiento de estas obligaciones debidas. Ello constituye el *principio de exigibilidad* que da lugar a medios de protección que permiten al titular del derecho reclamar ante el incumplimiento de la obligación estatal (Clérico *et al.* 2005).

Se puede sostener, entonces, que ser titular de un derecho permite exigirle al Estado su cumplimiento. El Estado es el destinatario de los derechos, es decir, está obligado a respetar, proteger y realizar los derechos humanos previstos en los pactos y tratados internacionales porque los ha firmado y está obligado a cumplirlos en el ámbito de su territorio.¹⁸ De todas formas esos instrumentos internacionales tienen escasa fuerza efectiva ya que es débil la vinculación que los Estados firmantes mantienen con sus *exigencias en relación con el derecho a la educación*. Si consideramos en particular a los *tratados internacionales*, es cierto que su violación genera responsabilidad internacional para los Estados que no cumplen con sus compromisos (es más, algunos tratados han permitido la generación de Cortes Internacionales). Sin embargo, en el caso del derecho a la educación la propia ejecución de las políticas educativas permite comprobar cómo en muchos casos, si bien en el plano de las normas se apela a garantizar el cumplimiento de dicho derecho a la educación, en el plano de la acción no se evidencia resultados

18. Uno de los instrumentos internacionales más importantes para la definición de la educación como derecho social es el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

en tal sentido. Al contrario muchas políticas educativas no garantizan la plena educación laica y obligan a los estudiantes a recibir educación religiosa dentro de las escuelas públicas, por citar un ejemplo de clara violación del derecho a la educación por parte de la normativa vigente en un país en cuya Constitución Nacional se encuentran incluidos instrumentos internacionales que garantizan este derecho.

En la actualidad, los instrumentos internacionales referidos a los derechos humanos definen diferentes aspectos del derecho a la educación como derecho civil y político, económico, social y cultural, y también como un derecho de todo niño, y asimismo enfatizan la no-discriminación como el principio de los derechos humanos (Tomasevsky 2004). En materia educativa en particular estos instrumentos internacionales hacen referencia a derechos y libertades tales como: a gratuidad de la enseñanza; la igualdad de oportunidades educativas, en el plano del acceso, permanencia y promoción de los diferentes grados y niveles del sistema educativo; la libertad de enseñanza; la libertad de los padres para elegir la educación de sus hijos de acuerdo a sus convicciones; la participación de los miembros de la comunidad educativa en la gestión institucional.

Aquí vale destacar el *principio de indivisibilidad de los derechos humanos* que permite a su vez analizar el impacto de la educación en todos los derechos y libertades (Clérico *et al.* 2005). La consideración de la educación como medio para la reducción de la pobreza requiere la valoración de su impacto en la capacidad de encontrar o crear empleo una vez finalizada la escolarización. Así, la cantidad, calidad y orientación de la educación deberían evaluarse con la vara de la indivisibilidad de los derechos humanos.

Implicancias metodológicas del enfoque jurídico normativo: la agenda de investigación y las fuentes de la política educacional.

Según algunos autores los temas originales y contemporáneos que abordan los estudios de política educacional, desde esta perspectiva jurídico-normativa, se ubican dentro de las siguientes categorías (Braslavsky 1982; Paviglianiti 1999; Puelles Benítez 2006):

- a) los aspectos político educativos generales:
 - el derecho a la educación: cómo se lo concibe, cómo se garantiza su ejercicio por parte de los diferentes grupos sociales
 - el derecho a enseñar: el rol del Estado, el ejercicio de la libertad de enseñanza, el lugar de las iglesias y de los particulares
 - la distribución de competencias de atribuciones en materia de gobierno entre las diferentes instancias de organización de la autoridad estatal, de acuerdo con las formas de organización política adoptada por un Estado
 - las formas de organización de gobierno de la educación: los actores que participan (aquí cobra particular relevancia el principio de *cogobierno* en el nivel universitario)
 - las orientaciones generales de la política educativa adoptada por los gobiernos en sus diferentes instancias y niveles
 - los mecanismos de validación de los estudios, las certificaciones y los títulos
 - las fuentes de los recursos destinados al sector educativo
 - los criterios de distribución de los recursos públicos destinados al financiamiento

- la cuestión de la equidad y las interpretaciones contrapuestas sobre su significado
- b) los aspectos generales de la organización académica del sistema educativo:
- los alcances y límites de la educación formal, sus demarcaciones históricas y los debates contemporáneos
 - los criterios de demarcación de la formalidad de los estudios escolares según los diferentes niveles del sistema
 - las modalidades educativas y los regímenes de enseñanza en los niveles y ciclos
 - las condiciones de ingreso, permanencia y graduación de los diferentes niveles
 - los criterios de promoción de los ciclos, estudios y carreras
 - los grados de articulación de los estudios en sus dimensiones horizontal y vertical
- c) las cuestiones relativas al gobierno y administración del sistema educativo:
- los órganos centrales de gobierno: competencias, tipo de decisiones que toman, implicancias según las formas de organización del Estado (grados de centralización y descentralización)
 - las instancias intermedias de gobierno y administración: alcances, competencias, grados de participación de los actores educativos
 - formas de organización de los establecimientos educativos según niveles: reglamentos generales, reglamentos orgánicos particulares, estatutos universitarios, participación de los sectores miembros de las instituciones educativas
 - régimen laboral docente según sectores (público / privado) y niveles del sistema
 - régimen de construcción escolares
 - sistemas de información estadística y documental
 - responsabilidad civil de los establecimientos y de los docentes según sectores (público / privado)

- d) las cuestiones relativas al desarrollo del sistema educativo:
- grados de expansión y distribución de la educación por regiones / jurisdicciones según los diferentes niveles del sistema
 - rendimiento interno del sistema educativo según niveles
 - alcances de la acción educativa formal en la población (niveles de analfabetismo y máximos niveles educativos alcanzados por la población adulta)
 - formas de distribución de la matrícula por niveles, modalidades educativas y sectores y grupos sociales, grupos de edad y sexo
 - vinculación del nivel educativo de la población joven y adulta con la composición de la fuerza de trabajo en el mercado laboral de un país
 - evaluación de los alcances y desarrollos del sistema educativo de un país según los diferentes niveles y modalidades educativas (evaluación de la docencia, de las instituciones y de los actores: docentes y estudiantes; evaluación de la gestión institucional)
 - debates políticos ideológicos en torno a la evaluación de la calidad educativa (según niveles del sistema) y políticas de evaluación de la educación instrumentadas

Al momento de identificar las unidades de análisis y las fuentes para realizar un análisis jurídico normativo de acuerdo con las categorías precedentes, se pueden mencionar las siguientes:

1. Normativas: fuentes *históricas* y *normas vigentes*, teniendo en cuenta el orden de prelación de las normas establecido por la Constitución Nacional
2. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de los tribunales inferiores
3. Tratados y Declaraciones Internacionales relativos a la educación

4. Estadísticas educativas:
 - derivadas de los censos de población y vivienda, de los censos económicos y culturales así como de encuestas sociodemográficas de carácter muestral
 - derivadas de las estadísticas continuas de la administración educativa nacional y jurisdiccional y también de las construidas por las propias instituciones
5. Publicaciones: documentos, publicados por autoridades y organismos oficiales
6. Discursos de autoridades educativas y de actores vinculados con el diseño e implementación de políticas públicas relativas a la educación

De las fuentes mencionadas las que cobran mayor relevancia para este enfoque son las tres primeras (Ruiz 2012). En el caso de la primera se debe considerar que una ley constituye un instrumento normativo por el cual el Estado, a través de su Poder Legislativo. Una ley establece reglas de diferente tenor para pautar diferentes aspectos de las relaciones sociales dentro de un espacio geográfico delimitado. Estas disposiciones poseen una connotación operativa que es definida de forma taxativa por el Poder Ejecutivo al aplicar la legislación (por medio de decretos que reglamentan a las leyes). La legislación educativa en particular siempre se entiende (o debería entenderse) en virtud de las bases constitucionales de la educación establecidas en un país o entidad jurídica determinada. Por ende, no puede comprenderse una ley educativa sin tener en cuenta el contexto jurídico del Estado ya que regula las acciones educativas sistemáticas que en él se ha establecido.

En este punto resulta necesaria definir qué se entiende por ley orgánica en materia educativa: es aquella derivada

directamente de la Constitución de un Estado. Contribuye a la explicitación de las cláusulas constitucionales que regulan el derecho a la educación debido al nivel de generalidad que aquellas pueden presentar así por la necesaria adecuación temporal de acuerdo con el nivel de desarrollo histórico, cultural, económico y productivo que evidencian las sociedades. Una ley orgánica en materia educativa favorece el ejercicio del derecho de la educación y su observancia, además (desde el punto de vista formal) le permite al Estado organizar los medios para el goce por parte de los habitantes.

La legislación educativa se completa con la normativa de rango menor que establecen los Estados (decretos del Poder Ejecutivo, resoluciones ministeriales, disposiciones y otras similares) a efectos de llevar a la práctica cotidiana de la educación los principios y fines políticos e ideológicos que organizan la educación en una coyuntura socio histórica determinada. Las transformaciones políticas y sociales que se presentan en el desarrollo acelerado de las sociedades modernas dan lugar a cambios pedagógicos o bien de las necesidades educativas de la población que se traducen a su vez en modificaciones curriculares o de las tecnologías educativas. En la mayoría de los casos dichas modificaciones requieren de cambios normativos para responder a las demandas educativas no previstas en la legislación vigente que regula al sistema educativo. Sin embargo, la celeridad de los cambios sociales muchas veces no permite su procesamiento político parlamentario o bien técnico ministerial por parte de las autoridades del Estado. De esta forma, cuestiones problemáticas que afectan el rendimiento académico o que exigen desarrollos curriculares novedosos suelen no ser reguladas efectivamente a través de la normativa educativa o bien lo son a destiempo, evidenciando cierta incongruencia en el funcionamiento de los sistemas educativos contemporáneos.

Una ley orgánica da lugar a posteriores desarrollos reglamentarios, tanto por parte del Parlamento a través de leyes específicas o bien del Poder Ejecutivo a través de decretos reglamentarios de la legislación sancionada por el Poder Legislativo.

La legislación complementaria, derivada o supletoria o bien la normativa reglamentaria de las leyes orgánicas en materia educativa suele ser diferente según se trate del régimen de gobierno de un Estado. En los países con régimen centralizado, el gobierno nacional es el que formula estas normativas complementarias o reglamentarias de las leyes orgánicas. En los Estados con un régimen federal de gobierno suelen ser las jurisdicciones estatales, tales como los Estados provinciales, los que adecuan las normas nacionales a las realidades jurisdiccionales de acuerdo con sus orientaciones y desarrollos políticos, culturales y regionales. Siempre resultaría esperable que las leyes marcos y las leyes derivadas, específicas o jurisdiccionales constituyan una unidad lógica desde el punto de vista jurídico normativo y eviten así contradicciones en la lógica normativa del Estado y a su vez no causen perjuicios a la población escolar y a la comunidad en su conjunto al generar falta de sistematización en las prácticas educativas institucionalizadas.

En regímenes federales de gobierno, empero esa lógica normativa esperable no siempre resulta factible ya que en algunas circunstancias las normas de menor jerarquía no son congruentes de manera completa con las normas nacionales.¹⁹

19. En varios trabajos hemos evidenciado divergencias entre las políticas y normativas de diferente rango, entre diferentes jurisdicciones y entidades. Véase al respecto: Ruiz, G. (coord.) (2012). *Estructura académica argentina. Un análisis desde la perspectiva del derecho a la educación*. Buenos Aires: EUDEBA; Ruiz, G. (comp.) (2011). *La investigación científica y la formación docente. Los discursos normativos y las propuestas institucionales*. Buenos Aires: Miño y Dávila; Ruiz, G. y Cardinaux, N. (comp.) (2010). *La autonomía universitaria. Definiciones normativas y jurisprudenciales en clave histórica y actual*. Buenos Aires: La Ley / Facultad de Derecho, UBA; RUIZ, G. (2010). "La ley de educación reformada. Cuestiones problemáticas en torno a la recurrencia de reformas educativas. Parte 2." *Revista Derecho y Ciencias Sociales*, n.º 2, pp. 106-131. La Plata: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata; RUIZ, G. (2009). "La ley de educación reformada. Cuestiones problemáticas en torno a la recurrencia de reformas educativas. Parte 1." *Revista Derecho y Ciencias Sociales*, n.º 1, pp. 30-53. La Plata: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

Podría sostenerse pues que la realidad jurídica normativa, al menos en materia educativa, demuestra que las bases legales y normativas de la educación no necesariamente revelan un desarrollo lógico y orgánico que permita la planificación y administración educativa de manera eficaz. Ello constituye un problema político y exige la definición e implementación de sucesivos programas de intervención (*policy*) sobre la realidad educativa a efectos de enmendar las consecuencias generadas por dichas incongruencias. Sin embargo, dichas incongruencias entre el plano de las normas y el plano de los hechos y la dinámica que conlleva el propio desarrollo de la práctica social de la educación, generan un campo analítico y una agenda de investigación apropiada para el desarrollo del enfoque jurídico normativo de la política educacional (*politics*).

Notas finales

La política educacional como una de las ciencias de la educación estudia a la educación como fenómeno político y para ello analiza e interpreta a las políticas educativas concretas que

les. Buenos Aires: Miño y Dávila; Ruiz, G. y Cardinaux, N. (comp.) (2010). *La autonomía universitaria. Definiciones normativas y jurisprudenciales en clave histórica y actual*. Buenos Aires: La Ley / Facultad de Derecho, UBA; RUIZ, G. (2010). "La ley de educación reformada. Cuestiones problemáticas en torno a la recurrencia de reformas educativas. Parte 2." *Revista Derecho y Ciencias Sociales*, n.º 2, pp. 106-131. La Plata: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata; RUIZ, G. (2009). "La ley de educación reformada. Cuestiones problemáticas en torno a la recurrencia de reformas educativas. Parte 1." *Revista Derecho y Ciencias Sociales*, n.º 1, pp. 30-53. La Plata: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

se implementan en un espacio geográfico determinado. Ahora bien, la relación entre política y educación ha de ser examinada desde una doble perspectiva: deben estudiarse los problemas de la educación desde un enfoque instrumental, como programas de acción que se interrelacionan con las demandas sociales y los recursos existentes, pero también deben analizarse los fines que dicen perseguir. Esto último permite elucidar a su vez las tensiones políticas que encuadraron su definición. El análisis de los fines políticos perseguidos por un programa de acción, por una política pública para la educación, permite analizar los valores y las ideologías subyacentes en toda política educativa.

Por ello la disciplina entiende a la política sólo como un mero programa de acción sino también como dominación, esto es, como actividad entroncada en el poder. La educación es así un proceso social en que el poder se manifiesta (Puelles Benítez 2006). Por consiguiente, la política educacional permite conocer la realidad educativa desde un doble plano: 1) podrá investigar sobre las manifestaciones del poder del Estado en la educación; 2) será posible estudiar a todo grupo social en el que se manifieste cualquier tipo de poder en la aplicación de unos medios a unos fines educativos (iglesias, sindicatos, corporaciones). Es dable destacar que este segundo plano cobra centralidad para el análisis de la disciplina ya que se interpreta que el poder del Estado garantiza la realización de sus objetivos políticos y educativos debido a la posibilidad del uso de la coerción por poseer el monopolio de la fuerza legítima.

Luego de este recorrido por los orígenes así como por las definiciones y conceptos implicados dentro del enfoque jurídico normativo de la política educacional, se podría establecer que la normativa educativa (legislación, normativa de rango inferior de ella derivada y jurisprudencia de los tribunales de justicia) le permite al Estado gobernar al sector educativo en una sociedad.

La normativa debería servir, desde un punto de vista político, para otorgar orientación de la ejecución de la política pública previamente diseñada, a través de conflictos, negociaciones y consensos, para lograr acuerdo sobre los temas que conforman la agenda estatal para el sector y en función de los intereses de la sociedad y de su propio desarrollo cultural y productivo en cada contexto histórico en particular. La agenda estatal da lugar a definiciones y redefiniciones de sus cuestiones problemáticas en materia educativa de acuerdo con la correlación de fuerzas que prima en cada coyuntura histórica. De esta forma la legislación educativa le permite al Estado definir y sancionar oficialmente un proyecto político educativo a través de su formalización en un texto escrito y ejercer el control sobre las acciones educativas sistemáticas de acuerdo con las disposiciones normativas en él contenidas y con las reglamentaciones de las leyes que realice posteriormente el Poder Ejecutivo.

Como ya fue definido a lo largo de este trabajo, el conjunto del marco jurídico normativo de la educación está conformado tanto por la legislación y normas inferiores cuanto por la jurisprudencia del poder judicial en esta materia. Este marco, si bien cristaliza la solución de conflictos políticos en torno a la resolución o definición de las cuestiones educativas socialmente problemáticas, resulta así prescriptivo para el conjunto social dentro de un Estado de derecho y forma y conforma el ordenamiento legal del sistema escolar así como de las acciones no formales desarrolladas en una sociedad. Se trata de un marco formal, legal, pero que se basa en definiciones ideológicas y políticas y que, precisamente por las características políticas de la educación como proceso social, está sujeto a su discusión y redefinición como parte de la agenda estatal.

Cuando se toma como enfoque de análisis de la política educacional a la perspectiva jurídico normativa, lo que se

evidencia es un conjunto heterogéneo y no siempre articulado de normas que regulan las prácticas educativas formales y no formales que integran un sistema educativo. Esta heterogeneidad debe ser interpretada a luz de los proyectos políticos educativos que los diferentes actores estatales y sociales sustentan o han sustentado y que logran pervivir a pesar del paso del tiempo.

Las implicancias de este marco jurídico normativo para la planificación educativa así como para la administración escolar resultan fundamentales para la ejecución de las políticas educativas definidas por el Estado. Aunque vale destacar que en la aplicación de las políticas en el plano institucional es donde éstas cobran el sentido y pueden identificarse las características específicas que permiten la contrastación entre el plano normativo y el plano de la práctica educativa: las acciones y actividades institucionales y sistémicas de la educación formal y las prácticas de enseñanza prevalecientes en las instituciones. Estas tradiciones y regularidades se transmiten a través de diferentes medios (experiencia docente, modos de hacer y de proceder en la vida institucional, comportamientos recurrentes que se actualizan pero que conviven con los anteriores de manera complementaria y a la vez antagónica) y dan lugar a diversas culturas escolares.

En suma, desde esta perspectiva se interpreta que las normas constituyen la expresión normativa del diseño y ejecución de las políticas educativas por parte del Estado y como tales constituyen las unidades de análisis principales para este enfoque epistemológico. La normativa educativa es parte sustantiva de la política pública, la cual es atravesada tanto en su definición como en su implementación por una serie de conflictos entre los diferentes actores en el contexto del Estado. Valores y orientaciones ideológicas inspiran dichas políticas y dan lugar a conflictos en torno a su definición en los planos gubernamentales

así como en los institucionales. Todo ello nutre al campo en el cual la dimensión normativa del Estado adquiere así centralidad para el estudio de la política educacional como disciplina dentro de las ciencias de la educación.

Referencias

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (2000). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- APPLE, M. (1993). *El conocimiento oficial. La educación democrática en una era conservadora*. Barcelona: Editorial Paidós.
- ARCHER, M. (1979). *Social Origins of Educational Systems*. London and Beverly Hills: Sage.
- BARNETT, R. (ed.) (2008). *Para una transformación de la universidad. Nuevas relaciones entre investigación, saber y docencia*. Barcelona: Octaedro.
- BOBBIO, N. (1991). *El tiempo de los derechos*. Madrid: Sistema.
- BRASLAVSKY, C. (1982). "Conceptos centrales de política educativa: unidad y diferenciación." *Revista Argentina de Educación*, año 1, n.º 2, pp. 37-47. Buenos Aires: AGCE.
- _____. (1985). *La discriminación educativa en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO.
- BRAVO, H. (2005). *Bases constitucionales de la educación*. Buenos Aires: OPFyL – UBA.
- BRUNNER, J. (1988). *Notas para una teoría del cambio en los sistemas de educación superior*. Documento de Trabajo n.º 381. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

- CARUSO, M. y TENORTH, H. (2011). *Internacionalización. Políticas educativas y reflexión pedagógica en un medio global*. Buenos Aires: Granica.
- CLERICO M. L. (2009). *El examen de proporcionalidad en el derecho constitucional*. Buenos Aires: EUDEBA.
- CLERICO M. L.; SCHUJMAN G. y CARNOVALE V. (2005). *Derechos humanos y ciudadanía*. Buenos Aires: Aique.
- ELSTER, J. (1998). "Ulises revisitado. Compromisos previos y constitucionalismo.", *Análisis político*, n° 35, pp. 62-85. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.
- FERNÁNDEZ – CARVAJAL, R. (1981). *El lugar de la ciencia política*. Murcia: Universidad de Murcia.
- FERRAJOLI, L. (2001). "La democracia constitucional", in: COURTIS, C. (comp.) *Desde otra mirada. Textos de teoría crítica del derecho*, pp. 255- 271. Buenos Aires: EUDEBA.
- FULLAN, M. (2002). *Los nuevos significados del cambio en la educación*. Barcelona: Octaedro.
- GARCÍA GARRIDO, J. L. (1996). *Diccionario europeo de la educación*. Madrid: Dykinson.
- GHIOLDI, A. (1972). *Política Educacional en el cuadro de las ciencias de la educación*. Buenos Aires: Losada.
- GIMENO SACRISTÁN, J. (comp.) (2006). *La reforma necesaria: entre la política educativa y la práctica escolar*. Madrid: Morata
- GREEN, A.; LENEY, T. y WOLF, A. (2001). *Convergencias y divergencias en los sistemas europeos de educación y formación profesional*. Barcelona: Pomares – Corredor.
- IYANGA PENDI, A. (2006). *Política educativa. Naturaleza, historia, dimensiones y componentes actuales*. Valencia: NauLibres.
- KARABEL, J. y HALSEY, A. (1977). *Power and Ideology in Education*. New York: Oxford University Press.
- KORN, F. (1995). "Ciencias 'Duras' y Ciencias 'Blandas': ¿Un Problema de Método?" *Revista Sociedad*, n.º 6, pp. 119-125. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.
- MEYER, J. y RAMIREZ, F. (comp.) (2010). *La educación en la sociedad mundial. Teoría institucional y agenda de investigación de los sistemas educativos contemporáneos*. Barcelona: Octaedro.
- MÜLLER, D.; RINGER, F. y SIMON, B. (comp.) (1992). *El desarrollo del sistema educativo moderno. Cambio estructural y reproducción social 1870-1920*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- NEAVE, G. (2001). *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- NINO, C. S. (1992). *Fundamentos de derecho constitucional*. Buenos Aires: Astrea.
- OSZLAK, O. (1982). *La Formación del Estado Argentino*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- _____. (1992). *Diagnóstico estratégico para la reforma del Estado en América Latina: orientaciones, metodologías e instrumentos*. Buenos Aires. Mimeo.
- OSZLAK, O. y GANTMAN, E. (2007). "La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad." *Nordic*

- Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 37, n.º 1, pp. 42- 63.
- PAVIGLIANITI, N. (1993). *Programa de la asignatura Política Educacional*. Buenos Aires: OPFYL.
- _____. (1999). *Aproximaciones al desarrollo histórico de la política educacional*. Buenos Aires: OPFyL.
- PEDRÓ, F. y PUIG, I. (1998). *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*. Barcelona: Paidós.
- PEREYRA, M. (1989). "La comparación, una empresa razonada de análisis. Por otros usos de la comparación." *Revista de Educación*, número extraordinario, pp. 24-76. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- PEREYRA, M.; GARCIA MINGUES, J.; BEAS, M. y GOMEZ, A. (comp.) (1996). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos: fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Barcelona: Ediciones Pomares - Corredor.
- PLATON (1975). *La República o el Estado*. Madrid: Austral.
- POPKEWITZ, T. (comp.) (1994). *Modelos de poder y regulación social en pedagogía. Crítica comparada de las reformas contemporáneas de la formación del profesorado*. Barcelona: Ediciones Pomares - Corredor.
- _____. (2000). *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata.
- PUELLES BENÍTEZ, M. (2000). "Estado, políticas y educación." *Cuadernos de la OEI/Educación Comparada*, n.º 4, pp. 13-40. Madrid: OEI.
- _____. (2006). *Elementos de política de la educación*. Madrid: UNED.
- RUIZ, G. (2007). *De la planificación integral de la educación a la evaluación de la calidad de los sistemas educativos. Tesis doctoral*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- _____. (2012). *Educación, Política y Estado. Definiciones, y propuestas jurídico - normativa de la Política Educacional*. Saarbrücken: Editorial Académica Española LAP LAMBERT Academic Publishing.
- SZLAK, O. (2006). "Burocracia estatal: política y políticas públicas." *Post Data. Revista de reflexión y Análisis Político*, n.º 11, pp. 11-56. Buenos Aires.
- TOMASEVSKI, C. (2004). *El asalto a la educación*. Barcelona: Intermon Oxfam.
- TRUMAN, D. (1951). *The governmental process*. New York: Knopf.
- TYACK, D. y CUBAN, L. (1995). *Tinkering toward Utopia. A Century of School Reform*. Cambridge: Harvard University Press.
- VALLE, J. (2006). *La Unión Europea y su política educativa: Medio siglo de acciones en materia de educación*. Tomos I y II. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia / CIDE.
- VIÑAO, A. (2001) "¿Por qué fracasan las reformas educativas? La respuesta de un historiador", in: Sociedade Brasileira de História da Educação (org.) *Educação no Brasil. História e historiografia*. Campinas: Autores Associados.
- _____. (2004). *Sistemas educativos. Fuerzas, estructuras y tendencias*. Madrid: Morata.
- WHITTY, G. (2000). *Teoría social y política educativa. Ensayos de sociología y política de la educación*. Barcelona: Pomares.

capítulo 5
LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS COMO TEXTOS Y
COMO DISCURSOS. EL ENFOQUE DE STEPHEN BALL

Silvia Novick de Senén González
Isabel Vilella Paz

Presentación

Entre las Epistemologías de la Política Educativa – como las denomina el compilador de este libro (Tello 2012), se expondrá en el presente capítulo, el enfoque del conocido investigador y autor inglés, Stephen J. Ball.

Dicho autor desarrolla una epistemología de las políticas educativas, basada en una Perspectiva Epistemológica o Cosmovisión posestructuralista, que incorpora una amplia gama de posturas teóricas, las cuales implican también una transformación en la visión del mundo social y toman como su objeto de análisis la sociedad posmoderna.

El posestructuralismo, el estructuralismo y el posmodernismo provienen de la lingüística. Por lo tanto esgrimen

un común interés por el lenguaje (Giddens 1987) y, contemplan en consecuencia, al mundo como una serie de textos que como dice Lemert (1990) deben interpretarse en relación con otros textos.

La interrelación teoría-empiría logra afianzar una producción de conocimientos teóricos que emergen penetrando e interpretando la realidad empírica y desde ahí se desmienten o afirman nuevas teorías, nuevos discursos. Este interjuego va afinando la comprensión de la sociedad posmoderna. Esta postura conduce a un conocimiento que hace que los posestructuralistas sostengan que lo que caracteriza al mundo no es la unidad sino justamente la diferencia subyacente, cuestión que divide las aguas respecto del positivismo. Por lo tanto el objetivo no es buscar la unidad, sino el estudio de las diferencias. Otra preocupación de éstos teóricos es el descentramiento del sujeto, se concentran en la estructura interna del texto, "en el juego interno de los significantes" (Giddens 1987, p. 207). En términos generales se centran en la estructura de la sociedad y no en el papel de los actores en la construcción de la misma.

El representante más importante del posestructuralismo atravesado por multitud de influencias es Foucault. En su obra "La arqueología del saber" (1966) toma como objeto de conocimiento: los corpus de conocimientos, las ideas y modos de discursos. Tal como afirma Sheridan, dicha obra implica la búsqueda de "un conjunto de reglas de formación que determinan las condiciones de posibilidad de todo lo que se dice dentro de un discurso particular y en cualquier momento dado" (1980, p. 48). De a poco va abandonando este enfoque estructuralista en favor de una orientación posestructuralista. Se interesa, como Nietzsche, por el vínculo entre poder y saber plasmado en la expresión "genealogía del poder". (1969) donde le preocupa la manera en que las personas se gobiernan a sí mismas y gobiernan

a otros mediante la producción de conocimientos. Suele centrarse en las relaciones estructurales, entre el conocimiento y el poder.

Observamos en Ball el uso de la genealogía Foucaultiana para el análisis del discurso de las políticas educativas y el desenmascaramiento de la dominación en las decisiones políticas sobre educación.

En cuanto al posicionamiento epistemológico, para realizar el trabajo de investigación, tanto en el caso de su libro "La micropolítica de la escuela" (Ball 1989) como en *Education Reform. A critical and post-structural approach* (1997), define conscientemente por la negativa y explica, de qué no se tratan sus dos investigaciones. En el primer caso, advierte que no es un caso sobre una sola escuela, ni un análisis basado en datos de un solo proyecto de investigación. Que no pretende ser una descripción definitiva de la organización escolar. Que ningún concepto expuesto está aclarado o resuelto y que no ha intentado ninguna refutación a las teorías existentes. El análisis es un punto de partida, una alternativa y nada queda cerrado, por el contrario. De ahí que subtitule el libro con un "hacia" y que su derrotero vaya en pos de la producción de conocimientos creativos y emergentes del trabajo de investigación. En este libro se puede apreciar una producción de conocimiento, respecto de las escuelas, nunca tan bien retratadas teóricamente, en su realidad empírica.

En el segundo libro mencionado declara conscientemente que su objetivo es hacer un análisis teórico sobre la reforma educativa en el Reino Unido y a través del enfoque genealógico, como expresa Sheridan (1980) desenmascarar el poder de aquéllos que lo sufren.

Al desenmascarar el proyecto de dominación de la reforma educativa en el Reino Unido, analiza la relación estructural entre

el conocimiento y el poder, se posiciona políticamente del lado de las ideas que posibilitan la emergencia de los conocimientos subyugados por la intolerancia dominante y realiza un análisis crítico tomando como guía los valores de igualdad, justicia y respeto a la libertad individual. Este posicionamiento propicia la desnaturalización en términos de reflexión política sobre el análisis de la realidad, a fin de dejar al desnudo, el orden moral al cual responde. Dice Ball “las políticas ingresan a modelos existentes de desigualdad [...] A pesar que puedan cambiarlas también se ven afectadas, influenciadas y desviadas por ellas” (1994, p. 38). Desde ésta perspectiva crítica accede a una epistemología profunda.

Tal como lo explica Tello en el Capítulo 1 de este libro “la cuestión principal es desplegar conceptos y categorías teórico-analíticas potentes, para el análisis de las realidades sociopolíticas educativas complejas”.

Respecto de la epistemología de Ball, término acuñado por Tello (2012),¹ se pueden observar en tres de sus libros los siguientes conceptos:

En la “Micropolítica de la Escuela” explicita clara y conscientemente que usa el método inductivo y exploratorio, que implica respetar y soportar el desorden concreto de la investigación empírica en oposición a la pulcritud abstracta positivista.

En *Education Reform* (1994) dice “lo interesante es la tarea más que el purismo teórico”. Y la tarea es el análisis de la realidad socio-política-educativa. Explica que usará varias epistemologías y advierte que en ciertos momentos chocan entre sí, pero considera que la fricción es efectiva. Las define

1. El autor dice “La Epistemología la defino como la intención epistemológica del uso de una metodología”.

como su caja de herramientas. Usa el método que denomina “estudios de trayectorias de las políticas” que incluye cinco contextos consignados más adelante en este capítulo y combina dos conceptualizaciones diferentes: la política como texto y la política como discurso.

Más adelante relativiza este método y dice que fue usado para analizar la Ley de reforma educativa del Reino Unido (1988).

Y el tercer libro citado por Tello en el Capítulo 1 del presente Volumen *Education plc: understanding private sector participation in public sector education* (Ball 2007), refiriéndose al análisis de las privatizaciones declara una vez más usar autoconscientemente varias herramientas para proporcionar un marco metodológico que sea flexible ontológicamente y epistemológicamente pluralista (Sibeón 2004) y un conjunto de conceptos analíticos que son poderosos y maleables.

Podría decirse que la postura epistemológica más la óptica o perspectiva para investigar el mundo en que vivimos, conceden al investigador la posibilidad de producir un diseño emergente de cómo se va a realizar la investigación

La macro y la micro política educativa: nueva mirada sobre la política y sus actores

El interés del encuadre teórico de Stephen J. Ball (1989, p. 24) parte de la originalidad de su pensamiento. El autor manifiesta que para enriquecer el análisis de la política educativa no basta con hacer una “crítica fragmentaria de sus debilidades”, sino de “abandonar el paradigma dominante de la teoría organizativa”.

Para ello se propuso construir una teoría superadora de los enfoques de política y administración educacional existentes.

En esta corta exploración, trataremos de mostrar cómo Ball cumplió su objetivo, porque sus investigaciones iluminan e interpretan el escenario educativo, no solamente el escolar con todos sus actores e interacciones, sino la enorme trama de actores y situaciones que se van ubicando en la trayectoria de las políticas educativas.

Al mostrar cómo los sutiles hilos del poder movilizaban y confrontaban a diferentes actores en las escuelas, introdujo la perspectiva micropolítica, una concepción que cuestiona y supera tanto a la escuela clásica de la administración, como al enfoque sistémico. Esto fue una gran novedad en campos disciplinarios tradicionalmente dominados por escuelas clásicas de pensamiento. El ámbito de las Ciencias de la Administración y la Organización, estaba vinculado a la tradición empresaria, y también se nutría del pensamiento de Weber. Pero, "este campo atravesó una profunda crisis, acelerada a partir de los años 70, en la cual aún se debate" (Senén González 1997). Kliksberg (1990), señala la existencia de rupturas epistemológicas profundas que sin embargo, no logran producir marcos explicativos que integren, combinen, reorganicen, ilustren, guíen, en una perspectiva social las dimensiones y entrecruzamientos entre la administración, la planificación y la política. Por otro lado, Oszlak (1989) menciona que el campo de las Ciencias Políticas fue 'colonizado' por el funcionalismo y la teoría de sistemas, enfoques ambos que según Ball:

[...] han tendido a descuidar la descripción a favor de la prescripción. [Esas] descripciones de sistemas en los intentos de comprender el funcionamiento de las escuelas no ha dado

origen más que a un conjunto de descripciones abstractas áridas y carentes de significado para los profesores. (1989, p. 23)

Esta perspectiva macropolítica constituye una extraordinaria contribución de Stephen Ball al campo del conocimiento del análisis de las políticas educativas.

¿Qué elementos están presentes? Entre otros, el estilo del director, los intereses de los profesores, los tipos de influencias, las coaliciones, alianzas y las bases conflictivas de la escuela como organización.

En un nivel más dinámico, puede apreciarse la convivencia de mensajes contradictorios entre el cambio y la resistencia a las políticas, los conflictos de autoridad y la regulación de relaciones sociales e institucionales, los efectos de corto y largo plazo sobre los roles laborales y la conciencia política de los profesores, los desafíos a la autonomía profesional y su influencia sobre la adopción de políticas en la escuela (Ball 1989). Estos elementos circulan en los ambientes cargados de complejidad de la organización escolar y del entorno institucional (sindicatos, centros de información e investigación, editoriales).

En cambio, otras características como la cantidad y el origen geográfico de los alumnos y la estructura organizativa, se convierten en complementarios de los anteriores.

Se trata de una clara priorización de las cuestiones del poder en las organizaciones educativas y de las implicancias de dos "facetas básicas de la vida organizativa", el conflicto y la prevención del mismo. Por ello Ball afirma que "negar la importancia de la macropolítica es condenar la investigación organizativa a ser siempre ineficaz y permanecer alejada de las realidades inmediatas de la vida en las organizaciones" (1989, p. 18).

El autor publica *Education Reform* (Ball 1994) varias veces reeditado en su idioma original, que analiza la reforma educativa del Reino Unido, y la introducción de una perspectiva de mercado, en la era de Margaret Thatcher. En la construcción teórica del autor la perspectiva macropolítica se asocia y complementa con la macropolítica.

Un ejemplo que revela esta asociación se refiere a cómo se vinculan los problemas nacionales y locales (crisis financiera, ajuste fiscal, demanda salarial docente) con los institucionales (huelgas, estados deliberativos, interrupción de actividades). No se trata solo de mirar dentro de las escuelas, sino en destacar el mesonivel (Ball 1989) incorporando la visión de los inspectores, de los responsables de niveles educativos, de los cuerpos colegiados en los distritos.² De este modo, Ball da un paso significativo en la comprensión del proceso de los vínculos entre la política y la gestión – administración.

La política educativa: textos y discursos

Uno de los problemas que emergen en la investigación y en la sociología de las políticas es la imposibilidad de trabajar con una sola definición y un solo significado de política educativa. Para Ball (1994) se trata de una incertidumbre teórica, que afecta el cómo se investiga y el cómo se hace la interpretación de los datos. Es por esto que avanza para analizar el significado de la política y, considera que este hecho puede resultar beneficioso dada “la complejidad y el alcance” del análisis político. Este estado de situación le permite ampliar el panorama conceptual

2. Se refiere a la organización descentralizada del sistema educativo inglés.

y considera que el uso de dos o más teorías posibilita mejores explicaciones. Como dice Tello (véase cap. 1 del presente Volumen) “debemos estar atentos a que las epistemologías de la política educativa, cumplan con su condición ontológica: captar, nombrar y comprender y/o describir la realidad socio-educativa” y estar abiertos a los cambios y a las nuevas producciones teóricas ya que las epistemologías se conforman en los contextos culturales.

Es peligrosa la desvinculación entre el pensamiento teórico y los contextos culturales, porque provocan una brecha permeable a un pensamiento dominante, alejado del mundo en que vivimos y, que no da cuenta de las situaciones que enfrentamos.

Mediante el análisis crítico de políticas Ball tamiza la presencia o no, en las políticas educativas públicas de valores tales como justicia, igualdad y libertad individual evidenciando su postura a favor de políticas distributivas. Desde la perspectiva teórica del post-estructuralismo, analiza el discurso al estilo de Foucault, y “hace hincapié en los discursos y textos que entran en juego al crear instituciones sociales y productos culturales” identificando los regímenes de verdad, entendidos como construcciones sociales y la etnografía crítica, le permite la investigación detallada de la singularidad local inserta en la complejidad del contexto, y pesquisa el impacto y los efectos de la política.

El autor combina dos conceptualizaciones diferentes de la política y las denomina:

- política como texto, y
- política como discurso

Ambas están implícitas una en la otra; por lo tanto, la política como objeto es el estudio de "sus procesos y resultados".

La política como texto (Ball 1994) es el producto del trayecto sinuoso e imprevisible impulsado por las distintas arenas políticas, de cada contexto, mediante peleas, 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.

Al ser las políticas productos resultantes de influencias y agendas múltiples no se podrá predecir cómo será su desarrollo en los diversos escenarios.

La política como discurso (Ball 1994) se refiere a los actores que son los que instituyen el significado, influyen, disputan, crean respuestas, tratan con contradicciones, intentan representaciones de las políticas, a través de una serie de oposiciones discursivas. Se debe apreciar la forma en que se construye la política, cómo se ejerce el poder a través de una producción de verdad y conocimiento, sostenido por discursos que son aceptados y funcionan como verdad.

Siguiendo conceptos de Ball el abordaje de la política como trayectoria, del texto a la práctica, "capta las formas por las cuales las políticas evolucionan, se modifican y decaen a lo largo del tiempo y espacio, así como de sus incoherencias" (2006, p. 12).

En Argentina, la política como texto, la Ley Federal de Educación, sancionada en abril de 1993, se convirtió más tarde en símbolo de la crítica y fue denostada por numerosos actores de la educación, sobre todo del ámbito sindical docente. Luego de un largo tiempo de más de diez años fue reemplazada en 2006 por la Ley de Educación Nacional N° 26. 206, un nuevo texto para la política.

Método de trayectoria de políticas.

Efectos de primero y segundo orden

Cuando Stephen Ball (1997) se refiere a los efectos de las políticas rescata una estrategia analítica que otorga la posibilidad de rastrear los orígenes del discurso, las posibilidades de la política, las intenciones incluidas en la misma y las respuestas y efectos en la recepción de dicha política. Utiliza un análisis transversal para transitar el recorrido a partir de la formulación de la política, la lucha y las respuestas desde dentro del Estado a los diferentes receptores de la política. Este método, que denomina "estudios de trayectorias de políticas", está compuesto por tres contextos que corresponden a la formulación de políticas y dos contextos que se refieren a los resultados de las mismas. Los mismos son "arenas de acción" que abarcan la complejidad de flujos políticos producidos por los actores que se entrecruzan e intentan imponer sus textos y discursos. Estos contextos son:

- el contexto de influencia
- el contexto de la producción del texto, y
- el / los contextos de la práctica

A estas categorías analíticas, Ball agrega – en el curso de sus investigaciones – dos contextos más.

- el contexto de los resultados
- el contexto de la estrategia política

A fin de mostrar la operatividad del método de trayectoria de políticas se usarán ejemplos aplicados de dos investigaciones de las autoras de este trabajo. Una del año 2003 (Senén González

2003) sobre la reforma educativa a nivel nacional y provincial y otra del año 2007 (Vilella Paz 2007) sobre las políticas y la gestión de la Educación Artística, en el Ministerio de Cultura del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En ésta última investigación, (Vilella Paz 2007) se decidió tomar el dispositivo elaborado por Miranda *et al.* (2005) para el Proyecto (2005-2007) cuyas etapas para el análisis de las reformas educativas, englobadas en tres niveles o estamentos abarcan estos cinco contextos de Ball. Por su pertinencia, claridad y utilidad, permitirán una lectura más ágil del método de estudio de la trayectoria de las políticas educativas ejemplificado.

Etapas

Generación de políticas

Considerada como el momento de la adopción de una decisión. Estas “surgen de la interacción de tres fuentes: eventos políticos, la identificación del problema, y las propuestas de la política” (Miranda *et al.* 2005). El proceso de adopción de una decisión involucra problemas y procesos, considerados bajo el título de debate político interno, arreglo burocrático y debate político público.

En dicho texto, las autoras distinguen tres niveles del dominio discursivo de interés para el análisis político.

Primer nivel: es reconocer y analizar la existencia de los “discursos” dominantes, “regímenes de verdad”, conocimientos eruditos, como el neoliberalismo y la teoría del gerenciamiento, dentro de la política social. Segundo nivel: está referido” a las ideologías corporativas (o de campo), es decir discursos y

lógicas interpretativas”. Tercer nivel: se refiere a “las ideologías expertas” o discurso técnico de los organismos especializado en la producción de políticas” o “lenguajes expertos” (Miranda; Senén González. *Proyecto de Investigación 2005-2007*).

En ésta etapa se plantea identificar los problemas (*issues*), los actores y sus posiciones, los debates y los discursos movilizados por los actores. Abarca los dos primeros contextos de Ball (de influencia y de la producción del texto).

Para rastrear los orígenes del discurso, habrá que situarse en las arenas del “contexto de influencia” de la década del ‘90 y, retrotraerse a los años ‘80 donde, a nivel macro primaba la retórica neoliberal promovida por organismos financieros internacionales, plasmada en un listado de diez reformas políticas, que se convirtieron sin matices en “el catecismo recitado” para Latinoamérica (Lister 2002). Parte de las medidas implicaron la Reforma Educativa, cuyo correlato fueron las leyes sancionadas en un lapso de solo cinco años. Ellas fueron: la Ley de Transferencia N° 24.049, en el año 1991 y sus derivados, las ‘Actas Complementarias’ de transferencia de servicios educativos a la entonces Municipalidad de Buenos Aires y al resto de las jurisdicciones. Más tarde, en 1993 se sancionó la Ley Federal de Educación N° 24.195 y durante 1995 la Ley de Educación Superior N° 24.521, basada en la previa sanción de la LFE.

En esta fase de formulación de políticas, se evalúa qué hacer ante determinadas cuestiones definidas como problemáticas. La influencia de determinados textos y discursos circulan, se entrecruzan, transportan ideas y cotejan intenciones y posibilidades de la política, que se plasman en propuestas operacionales en el segundo contexto, el de la producción del texto. Es de interés en esta instancia recuperar el camino que

transitan estos flujos textuales para producir el cuerpo de la Ley, hasta convertirse en tal.

Para ejemplificar la "política como texto", se retoma una investigación de Senén González (2003) que compara los contextos y estilos de decisión respecto de la reforma educativa de los '90, en las provincias argentinas de Buenos Aires y Córdoba.

La sanción de la Ley Federal de Educación en 1993 representa ese trayecto sinuoso e imprevisto, donde los partidos políticos se fracturaron en la discusión, por ejemplo, votando de un modo en la Cámara de Diputados y de otro en la de Senadores. Una vez discutida y sancionada la ley, comenzaron las interpretaciones y reinterpretaciones de la autoridad pública, en especial de los dos gobernadores que tenían aspiraciones de convertirse en el Presidente de la Argentina.

En los dos casos analizados, el estilo de implementación de la política puede verse como una confrontación con el gobierno nacional. Además estaban en juego pretensiones políticas mayores, como el liderazgo de la nación reflejado en las aspiraciones presidencialistas de ambos gobernadores. Tanto el gobernador de Córdoba, Eduardo Angeloz, como el de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, fueron luego candidatos a regir los destinos de la República.

El autor estudiado expresa que las políticas no dicen qué hacer, sino que crean las circunstancias. El texto de la ley operó en ese punto. Como plantea Ball (1997) los actores crean respuestas, las construyen en contexto. Ambos gobernadores tomaron rápidamente decisiones de fuerte impacto para la rápida implementación de la ley. Este es el momento del pasaje del texto al discurso, de la ley a la práctica.

Dos años más tarde, en el año 1995, se produce otro texto. Se sanciona la Ley de Educación Superior, que fue concebida como un marco regulatorio amplio para promover el desarrollo de las instituciones de nivel superior, universitarias y no universitarias. En el caso de la Argentina, comenzó a instalarse un modelo de educación superior acorde con los parámetros de los '90: redefinición del rol del Estado, diversificación y competencia entre instituciones, privatización y rendición de cuentas (accountability). La sanción de esta Ley, plasmó la institucionalización de las orientaciones políticas impulsadas por el gobierno del Presidente Menem desde los inicios de su gestión.

La creación de nuevas universidades privadas; la expansión de los posgrados; la evaluación y acreditación de las carreras e instituciones por medio de la Comisión de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y el establecimiento del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA) configuraron un mercado de Educación Superior. Es la única Ley del período que actualmente está vigente y contiene la perspectiva de los '90.

Ejecución o implementación de las políticas

Esta etapa comienza cuando se decide la política y se inicia el curso de acción. Fullan (citado por Levin 2001) identifica tres factores que afectan a éste proceso: a) los factores referidos al propio cambio; b) el escenario de aplicación; y c) el contexto más amplio. Los focos están puestos en las acciones, los instrumentos de gobierno y las estrategias.

Ya sancionadas las leyes, se avanza hacia el proceso de implementación en el contexto de la práctica, donde el punto de inicio se hace claro, pero su trayectoria se difumina en el

tránsito constante de impactos y ajustes secundarios. El efecto de las políticas, dice Ball, es principalmente discursivo, cambia las posibilidades que tenemos para pensar lo contrario, así limita nuestras respuestas al cambio.

Este autor refiere que los textos de las leyes, son los productos canibalizados de múltiples influencias y agendas (Ball 1997). En el caso de la Ley de Transferencia, el acatamiento de las élites políticas y económicas locales fue rápido y sin cuestionamientos. Quizás porque como explica Gentili (1997) este núcleo de doctrinas (...) fundadas en un aparente acuerdo global, ha ido penetrando capilarmente en el sentido común de los administradores gubernamentales latinoamericanos, logrando respuestas complacientes.

Los productos canibalizados de los cuales habla Ball (1997), en el caso de esta Ley, emergieron, como ya se anunció, debido al caos y la incertidumbre reinante, sobre todo en la fase de implementación. "Las escuelas se convirtieron en campos de lucha" (Ball 1989, p. 35) "ante las limitaciones académicas, técnico-administrativas, presupuestarias, edilicias y de recursos humanos y desataron entre los actores preocupaciones e intereses reales y prácticos" (Ball 1989).

Podemos dar un ejemplo de lo antedicho cuando, en el contexto de la transferencia, nueve escuelas de Educación Artística³ pertenecientes al Gobierno Nacional, fueron derivadas al ámbito de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

3. Escuela Municipal de Cerámica N°1; Escuela Municipal de Cerámica "Fernando Arranz"; Escuela Municipal de Bellas Artes "Manuel Belgrano"; Escuela Municipal de Bellas Artes "Lola Mora"; Escuela Municipal de Música Juan Pedro Esnola"; Escuela Municipal de Bellas Artes "Rogelio Yrurtia"; Escuela Municipal de Danzas N° 1; Escuela Municipal de Danzas N° 2; Escuela Municipal de Danzas. Resolución N° 43 del 27-03-95.

En dicho lugar y, desde principios del siglo XX, existían tres escuelas a las que se denominan "las históricas"⁴ y, a las recién llegadas, "las transferidas". Ambas instituciones convivieron a lo largo de dos años en un clima de luchas, dado que la política implementada tocaba los intereses básicos⁵ de los profesores (Ball 1989, p. 33). Esta situación, que en la práctica se manifestó como un "choque de culturas" (Vilella Paz 2007) plasmado en la falta de acuerdos y en la imposibilidad de un proyecto común, es un cabal ejemplo del pasaje de la teoría a la práctica y de las dificultades que entrañan los ajustes secundarios, en la complejidad local.

En cuanto a la pregnancia del discurso Foucault dice: no hablamos un discurso, él habla a través nuestro (en Ball 1997).

En Argentina, Senén González analiza el contexto de la época (1992-1994),

[...] el motor de la reforma educativa fue la transferencia o devolución de las escuelas nacionales de nivel secundario, técnico y de los institutos de formación docente, localizados en las provincias, y gestionados desde hacía un siglo, por el gobierno nacional. (2000, pp. 65-92)

Con el advenimiento de la democracia, ninguna jurisdicción intentó devolver a la Nación el bagaje de escuelas recibidas, a pesar del enorme peso financiero y administrativo que significó. Hubo algunas protestas por el no cumplimiento de compromisos financieros asumidos por la Nación a través de la Ley de Transferencia, pero el discurso predominante de

4. Conservatorio Superior de Música "Manuel de Falla"; Conservatorio Superior de Música de la Ciudad de Buenos Aires "Astor Piazzolla"; Escuela Metropolitana de Arte Dramático.

5. Los tres tipos básicos de intereses son: creados, ideológicos y personales.

la época generaba autoridad respecto de la conveniencia de la descentralización.

Este proceso continuó con la implementación de la Ley Federal de Educación, otro texto de la "política como discurso". Citando a Foucault, Ball (1997) refiere: "el discurso transmite y produce poder; lo refuerza, pero también lo socava y lo expone, lo hace frágil y lo puede frustrar".

Si se observa, la estrategia de implementación de la LFE se hizo a través de políticas de "shock", que, en poco tiempo 'desencadenaron' la reforma. "La escala fue masiva y cubrió la totalidad del universo escolar (13.223 unidades educativas en el caso de Buenos Aires y 4.746 en Córdoba)." (Ministerio de Educación, 1994) La decisión en Córdoba fue "secundarizar" el séptimo grado, en tanto Buenos Aires optó por "primarizar" el Tercer Ciclo de la Educación General Básica (EGB). Estas acciones se desarrollaron en las dos provincias en el período 1995-1999. Senén González (2003) ha denominado a este estilo de gestión de los gobernadores "implementación con sello propio" que puede asimilarse al concepto de ajuste local o secundario que señala Ball.

Este ejemplo muestra cómo los diversos actores construyen la política, a través de sus representaciones y discursos. Sobre el mismo texto de ley, las estrategias de cada provincia fueron diametralmente opuestas y sostenidas por discursos que son aceptados y funcionan como verdad. En el caso de Buenos Aires, los discursos fueron "promovidos por un reducido grupo de personas del entorno de la Directora General de Escuelas, y el gobernador estuvo muy comprometido en la decisión y en la puesta en marcha (OREALC/UNESCO 1998).

En los dos casos analizados la estrategia fue masiva y se 'desencadenó' la reforma. No se previó el gradualismo en

la ejecución ni se programó avanzar mediante 'experiencias piloto' que sirvieran para el aprendizaje institucional. Se partió de una visión macropolítica, sustentada por los decisores políticos del más alto nivel, encabezada nada menos que por los respectivos gobernadores. Este discurso funcionó como verdad, y las disidencias y disputas quedaron restringidas al ámbito de las escuelas, donde la práctica generó diversas modalidades de reacciones de docentes y directivos, y al interior de cada núcleo.

El impacto de las políticas

En esta fase se indaga, según Cox (1993) "el tipo de acoplamiento que se establece entre las iniciativas y las directrices gubernamentales y las prácticas o resultados.". Abarca el contexto de los resultados y el de las estrategias, según Ball. Dentro de esta tercera etapa las autoras destacan la perspectiva comparada.

Por otra parte, "las políticas desde arriba" no son las únicas restricciones e influencias en la práctica institucional. Las respuestas (como un vehículo para los efectos) varían entre contextos" (Ball *et al.* 2002).

Estos diversos impactos que va dejando la política en su caprichoso e incierto derrotero, permiten, mediante un análisis crítico, recuperar el contexto de los resultados, que se refiere a la relación entre los efectos de primer orden (cambios en la práctica o la estructura) y los efectos de segundo orden (impacto de esos cambios en los valores y orientaciones generales de la política o del gobierno).

Si se examinan los efectos de primer orden a nivel macro, los propulsores de las políticas neoliberales, previa impregnación