

- GIANELLA (2006). "Las disciplinas científicas y sus relaciones.", *Anales de la educación común*. Tercer siglo, año II, n.º 3, abril, DGCyE. Buenos Aires, pp. 74 a 83.
- GIBBONS, M. et al. (1997). *La nueva producción del conocimiento*. Barcelona: Pomares Corredor.
- GLASER, B. y STRAUSS, A. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. New York: Aldine publishing.
- GÓMEZ CAMPO, V. y TENTI FANFANI, E. (1989). *Universidad y profesiones. Crisis y alternativas*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- GOROSTIAGA, J.; TELLO, C. e ISOLA, N. (2012). "Investigación educativa en América Latina: Notas históricas y tendencias recientes", in: PALAMIDESSI, M.; SUASNÁBAR, C. y GOROSTIAGA, J. (comps.) *Investigación educativa y política en América Latina*. NOVEDUC.
- HABERMAS, J. (1981). *Conocimiento e interés*. Madrid: Taurus.
- _____. (1984). *Ciencia y Técnica como Ideología*. Madrid: Tecnos.
- JIMÉNEZ EGUIZÁBAL, J. A. et al. (2006). "Política educativa y la naturaleza compleja de la educación: nuevos enfoques epistemológicos." *Revista española de pedagogía*, vol. 64, n.º 234, pp. 249- 272.
- JIMÉNEZ BECERRA, A. y FIGUEROA, H. (2002). *Historia de la Universidad Pedagógica Nacional*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional: Mimeo.
- LAITIN, D. (2004). "¿A dónde va la ciencia política? Reflexiones sobre la afirmación del profesor Sartori de que 'la ciencia política estadounidense no va a ninguna parte'." *Política y Gobierno*, vol. XI, n.º 2, pp. 361- 367.
- LANDER, E. (comp.) (2000). *La colonialidad del saber, eurocentrismo y ciencias sociales*. Buenos Aires: CLACSO.
- LEBLOND, J. M. (1975). *La ideología de/en la física contemporánea y otros ensayos críticos*. Traducción de Joaquín Jordá. Barcelona: Anagrama.
- LUCCA, J. (2008). "Debates y embates de la politología." *Iconos, Revista de Ciencia Sociales*, n.º 30, pp. 13-26. Ecuador: FLACSO.
- MAINARDES, J. (2009). "Análise de políticas educacionais: breves considerações teóricometodológicas." *Contrapontos*, Itajaí, vol. 9, n.º 1, pp. 4-16, jan/abr.
- MARÍN MARÍN, Á. (1997). "Historia de la pedagogía en México." *Correo del Maestro*, n.º 11, abril, México.
- MARTINET, A. C. (1990). "Grandes questions épistémologiques et sciences de gestion", in: MARTINET, A. C. (coord.) *Épistémologies et sciences de gestion*. Paris: Económica.
- MIÑANA BLASCO, C. (2003). *Producción y circulación el conocimiento en el campo de la política educativa y la gestión en América Latina*. Universidad Nacional de Colombia. Mimeo.
- MUNN, P. (2005). "Researching policy and policy research." *Scottish Educational Review*, vol. 37, (1), pp. 17- 28.
- NAZIF, M. y ROJAS FIGUEROA, A. (1997). "La investigación educativa latinoamericana en los últimos diez años." *Revista de Educación*, Julio, Madrid.

- NEGRETTO, G. (2004). "Nota del editor. El rumbo de la ciencia política.", *Revista Política y Gobierno*, vol. 9, n.º 2. México: CIDE, pp. 347- 348.
- NÚÑEZ, I. (2002). "La formación de docentes. Notas históricas.", in: AVALOS, B. *Profesores para Chile: Historia de un Proyecto*. Santiago: Ministerio de Educación.
- OROZCO, G. (2005). "Construcción del objeto de investigación." *Revista de Educación y Desarrollo*, vol. 7.
- OXHRON, P. (2006). "El arte de la ciencia política." *Metapolítica*, n.º 49, septiembre-octubre.
- PAVIGLIANITTI, N. (1996). "Aproximaciones al desarrollo histórico de la política educacional." *Revista Praxis educativa*, Año II, n.º 2, diciembre, pp. 3-8.
- PONTÓN RAMOS, C. (2002). "Constitución conceptual de la educación como objeto de estudio y su impacto en la formación de profesionales de la educación." *Perfiles Educativos*, Año XXIV, n.º 97-98, pp. 117- 126.
- PORTER, L. (2004). "La globalización en la producción de conocimiento.", *Unipluri/versidad*, Universidad de Antioquia, Medellín, vol. 4, n.º 2.
- PUIGGRÓS, A. (1986). *Democracia y autoritarismo en la pedagogía Argentina y latinoamericana*. Buenos Aires: Galerna.
- RAMA, G. (1984). *Educación, participación y estilos de desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Kapelusz – CEPAL.
- RESTREPO, B. (1983). "Las Facultades de educación: evolución, situación actual y tendencias hacia el futuro." *Revista Estudios Educativos*, n.º 18, I Semestre. Colombia.
- SABINO, C. (1996). *El proceso de investigación*. Buenos Aires: Lumen Humanitas.
- SARTORI, G. (2004). "¿Hacia a dónde va la ciencia política?." *Revista Política y Gobierno*, vol. 9, n.º 2, pp. 349-354. México: CIDE.
- SAVIANI, D. (2007). *História das idéias pedagógicas no Brasil*. Campinas: Autores Associados.
- SIRE, J. (2004). *The Universe Next Door: A Basic Worldview Catalogue*. Downers Grove, IL: InterVarsity Press.
- SOTOLONGO CODINA, P. y DELGADO DÍAZ, C. (2006). *La revolución contemporánea del saber y la complejidad social*. Buenos Aires: CLACSO
- SOSA SANTOS, B. (2006) *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires)*. Buenos Aires: CLACSO.
- _____. (2009). *La reinención del conocimiento y la emancipación social*. Buenos Aires: Siglo XXI-CLACSO.
- SOUTHWELL, M. (2003). *Psicología Experimental y Ciencias de la Educación. Notas de Historias y Fundaciones*. La Plata: EDULP.
- SUASNABAR, C. (2009). *Pedagogos críticos, expertos en educación, tecno-políticos, o qué? A propósito de la relación entre intelectuales de la educación y política en los últimos 50 años*. Ponencia presentada en el Seminario "Elites intelectuales y formación del Estado" realizado por el IDES, IDAES y UdeSA realizado del 28-30 de abril de 2009 en Buenos Aires.
- TELLO, C. (2009). "Las epistemologías de las políticas educativas". *Simposio. Actas del II Congreso Internacional Educación, Lenguaje y Sociedad: "La*

educación en los nuevos escenarios socioculturales. La Pampa, Argentina.

_____. (2010). "Política Educativa y Fraternidad en América Latina. Notas Epistemológicas", in: BARRENECHE, O. (coord) *Estudios sobre fraternidad. Serie Política y Sociedad*. Buenos Aires: Editorial Ciudad Nueva.

_____. (2011). *Las epistemologías de la política educativa: notas históricas y epistemológicas sobre el campo*. Buenos Aires. Mimeo.

_____. (2012). "Las epistemologías de la política educativa: vigilância y posicionamiento epistemológico del investigar en política educativa." *Práxis Educativa*, vol. 7, n.º 1, Ponta Grossa, pp. 53-68.

_____. (2013) "La producción de conocimiento en política educacional. Entre los nuevos modos de producción de conocimiento y el EEPE.", *Revista Diálogo Educativo*, vol. 13, n.º 38. Curitiba: PUCPR.

TELLO, C. y MAINARDES, J. (2012). "La posición epistemológica de los investigadores en Política Educativa: debates teóricos en torno a las perspectivas neo-marxista, pluralista y posestructuralista." *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 20, n.º 9, pp. 1-37, disponible en: <http://epaa.asu.edu/epaa>.

TELLO, C. y ALMEIDA, M. L. (2013). "Posfácio", in: TELLO, C. y ALMEIDA, M. L. *Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional*. Campinas: Mercado de Letras.

TELLO, C. y GOROSTIAGA, J. (2013). "Las relaciones entre investigadores y tomadores de decisiones: Discusiones en torno al concepto de "analista simbólico" y el enfoque de las "políticas basadas en evidencia", in: GUTIERREZ

SERRANO, N. G. (comp.) *Formación, política e investigación. Espacios de producción de conocimiento en educación en México y el Cono Sur*. México: UNAM-Plaza y Valdez.

TENTI FANFANI, E. (1994). "Del intelectual orgánico al analista simbólico." *Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, n.º 1, pp. 19-28, nov.

TOURIÑAN LÓPEZ, J. M. "Teoría de la educación: investigación disciplinar y retos epistemológicos." *Magis, Revista Internacional de Investigación en Educación*, vol. 1, n.º 1, Julio-diciembre, pp. 175-193. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

UNESCO, International Conference on: Methods in Political Science, 13 September 1948-16 September 1948. Statement issued by the members of the Conference, 16 September 1948. Paris, UNESCO, 28 April 1949.

VERGARA ESTEVEZ, J. (1991). "Las ciencias sociales latinoamericanas: desarrollo, crisis y perspectivas." *Seminario Internacional de la Comisión de Epistemología y Política de CLACSO*, Santiago de Chile.

VITAR, A. (2006). *Políticas de educación. Razones de una pasión*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

WAINERMAN, C. y SAUTU, R. (comps.) (2001). *Acerca de la formación de investigadores en ciencias sociales*. Buenos Aires: Lumiere.

WALLERSTEIN, I. (1999). *Impensar las ciencias sociales*. México: Siglo XXI.

WEBER, M. (1918[1991]). *El Político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.

WEISS, E. (1994) "¿Cómo consolidar la investigación educativa?" *Revista Universidad Futura*, vol. 6, n.º 16, UAM, pp. 12-16.

ZEMELMAN H. (1998). "Crítica; epistemología y educación." *Revista de tecnología educativa*, vol. XIII, n.º 2, Santiago de Chile, pp. 119-131.

capítulo 2
**EL ANÁLISIS CRÍTICO DEL DISCURSO (ACD).
ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS EN LA
INVESTIGACIÓN DE POLÍTICAS EDUCATIVAS**

Mónica Eva Pini

Introducción

Este trabajo aborda el marco teórico y metodológico del análisis crítico del discurso (ACD) en la investigación de políticas educativas, como parte de una línea de trabajo que venimos desarrollando (Pini 2003, 2004, 2005, 2009; Pini y Vales 2005; Pini y Gorostiaga 2008) y describe a modo de ejemplo dos de las investigaciones realizadas.

El ACD constituye una corriente académica que se vale de perspectivas teórico metodológicas multidisciplinares, y aquí se tratarán de exponer sus elementos fundamentales siguiendo a los autores más relevantes. El análisis del discurso con un enfoque crítico ofrece la posibilidad de iluminar aspectos de la política educativa en determinados momentos históricos. Constituye

una herramienta potente para analizar políticas tanto oficiales como no oficiales, de diferentes niveles de alcance, así como en perspectiva comparada.

Siguiendo los principales autores de la corriente sajona de análisis del discurso, partimos de algunas premisas básicas que guían nuestro trabajo (Calsamiglia, Fairclough, van Dijk, ver bibliografía al final):

- el discurso es una práctica social;
- es una de las principales formas en las que se manifiesta la ideología;
- la ideología es uno de los fundamentos de las políticas;
- si bien el poder no es sólo una cuestión de lenguaje, la ideología, que impregna el lenguaje, es el medio principal en la construcción de consenso;
- la producción, reproducción y apropiación de los discursos es hegemonizada por los grupos con poder (el estado, los medios, las corporaciones) que a su vez controlan los discursos de los demás grupos y su acceso a los mismos de diferentes maneras, en gran parte mediante estrategias discursivas;
- el discurso del poder tiene la propiedad de producir más poder, es decir de reproducirse y amplificarse, por eso necesita ser público;
- la Educación y la Política son campos privilegiados de producción y reproducción del poder simbólico;
- los discursos en educación han sido colonizados por los de la economía y el management;
- las formas de dominación simbólica en educación pueden ser difusas, complejas, contradictorias y muchas veces ignoradas por aquellos a quienes afectan.

- Teniendo en cuenta lo dicho, el análisis crítico de discurso es un gran aporte para el estudio de las políticas educativas porque:
- permite afinar el análisis de eventos y situaciones por medio del estudio detallado de las estructuras discursivas que se utilizan para definirlos;
- enfatiza la noción de contexto de los discursos en su situación particular;
- obliga a tomar en cuenta la perspectiva intertextual, la dimensión histórica y dialógica de los textos;
- va más allá del análisis de contenido, develando las formas en que se expresa y construye ideología;
- muestra la manera en que el discurso contribuye a la reproducción de la dominación y cómo esto reproduce e incrementa la injusticia social;
- colabora en la producción de discursos y prácticas contrahegemónicas.

Con referencia a la colonización del discurso educativo por el económico/ empresarial, una de las características distintivas de las últimas décadas, naturalizada a partir del neoliberalismo, lo tomo de Fairclough (1989), que sigue en esto a Habermas, quien afirma que en la sociedad contemporánea la vida de toda la gente está *colonizada* en cierto grado por el poder económico e institucional. Fairclough indica que parte de esta *colonización* está constituida por "*colonizaciones* en el orden societal del discurso." (Fairclough 1989, pp. 197-198). Este proceso de colonización discursiva implica reducir la comunicación a fines instrumentales, lo que Habermas llama discurso *estratégico*. La teoría postcolonial también ofrece el término "*colonización simbólica*".¹

1. Se llama colonización simbólica a "Ciertas prácticas [que] mantienen una distribución desigual y jerárquica del poder y del acceso al conocimiento

Chouliaraki y Fairclough (1999) explican que el discurso de una práctica coloniza el de otra, o la segunda se apropia del de la primera, "dependiendo de cómo las relaciones de poder se expresan en tanto relaciones entre prácticas y discursos". Con respecto a los cambios que afectan la educación, estos autores afirman que "las ideologías gerenciales en educación son construcciones discursivas referidas a la escuela, que se basan en discursos que provienen de otras prácticas que están estrechamente unidas con las prácticas educativas actuales – específicamente, de las prácticas económicas" (p. 27).

Aspectos teóricos

Fairclough (1989), define al discurso como una práctica social y utiliza el término discurso "para referirse al proceso total de interacción social del cual un texto es sólo una parte. Este proceso incluye, además del texto, el proceso de producción, del que el texto es un producto, y el proceso de interpretación, para el que el texto es un recurso" (p. 24). Ambos procesos están socialmente determinados. Por lo tanto, el análisis de un texto es solamente una parte del análisis crítico del discurso, que también incluye las condiciones sociales de producción e interpretación del texto.

Para este autor, el discurso aparece en las prácticas sociales de tres maneras: primero, como parte de la actividad social dentro de una práctica; por ejemplo, gobernar es usar el lenguaje. Segundo, el discurso está en las representaciones. Desde cada

mediante relaciones educacionales y sociales. Dadas las actuales reglas legitimadas o informales, las minorías son mantenidas continuamente en los lugares más bajos del estratificado sistema social y económico sin posibilidades institucionales de avance o cambio" (Grinberg y Saavedra 2000, p. 422).

práctica se formulan representaciones de las demás, así como de la propia. Cada actor social 'recontextualiza' otras prácticas, es decir que las incorpora a la propia, cada uno según su posición. La representación es entonces un proceso de construcción social de prácticas. Tercero, el discurso figura en los modos de ser, en la constitución de identidades. Como parte de la actividad social, el discurso constituye diferentes géneros, que son diversos modos de actuar, de producir la vida social, desde el punto de vista semiótico. Y en función de las identidades, el discurso genera estilos (Fairclough 2001).

Para Fairclough "el ACD es el análisis de las relaciones dialécticas entre el discurso (incluido el lenguaje pero también otras formas de semiosis, por ej. el lenguaje del cuerpo o las imágenes visuales) y otros elementos de las prácticas sociales" (2001, p. 1). Para este autor la preocupación central, y el foco de ACD, son los enormes cambios que se están produciendo en la vida social actual, cómo las formas discursivas operan en esos cambios, y cómo se modifican las relaciones entre la semiosis y otros elementos sociales en las tramas de prácticas (por ejemplo, el lenguaje del nuevo capitalismo).

Desde una línea que prefiere llamar de "estudios del discurso", van Dijk define ACD como "un movimiento académico interesado específicamente en la elaboración teórica y el análisis crítico de la reproducción discursiva del abuso de poder y la desigualdad social." (2008, p. 1) y se refiere a las dimensiones del poder relevantes para el estudio del uso del lenguaje. Por abuso de poder entiende las formas de dominación que tienen como consecuencia situaciones sociales injustas, la violación de normas y valores fundamentales en función de los intereses dominantes y en contra de los de otros. "Como nuestras normas, valores y conocimiento, los estándares de legitimidad son relativos y cambian históricamente y varían a través de las

culturas- aun cuando digamos que son 'universales'" (p. 19), por eso es que se pone atención a las consecuencias negativas en términos de desigualdad.

El enfoque es crítico porque las relaciones de dominación se estudian fundamentalmente desde la perspectiva y el interés del grupo dominado, se toman sus experiencias, se puede mostrar la ilegitimidad de las acciones discursivas del grupo dominante, y se pueden formular alternativas desde los intereses de los dominados, es decir que busca contribuir a un cambio social.

En el corazón de este análisis, van Dijk (2008), ubica un triángulo de conceptos relacionados entre sí: el discurso, la cognición y la sociedad. El conocimiento, es decir, la experiencia, interpretación y representación de los integrantes de los grupos sociales, son para este autor la vía a través de la cual se conectan el discurso y la sociedad. Ninguno de estos términos tiene existencia independiente de los otros.

El ACD requiere entonces relacionar de algún modo las micro propiedades típicas del texto y de las prácticas semióticas con aspectos del macro nivel social, es decir grupos u organizaciones y sus relaciones de dominación. Estas relaciones implican procesos sociocognitivos muy complejos, que incluyen modelos mentales y representaciones de los actores individuales y colectivos, que son influenciadas por el discurso y a su vez lo impactan. Es por eso que para su desarrollo se requieren métodos y teorías multidisciplinarias (van Dijk 2008).

Aspectos metodológicos

No existe un método de análisis de discurso, sino que es factible emplear diferentes métodos de estudio, de acuerdo con los objetivos de la investigación, la naturaleza de los datos, los

intereses y formación del investigador/a y las condiciones del contexto de estudio (van Dijk, 2008). El estudio de las estrategias discursivas puede incluir el análisis de la gramática (fonológico, sintáctico, lexical, semántico), la pragmática, la retórica, el estilo, el género y sus estructuras, la interacción en el caso de las conversaciones, y/o la semiótica (de sonidos, imágenes y otros elementos multimodales). Estos diferentes tipos de análisis pueden superponerse y combinarse de diferentes maneras de acuerdo con el foco del estudio, así como complementarse con otras metodologías cualitativas (observación participante, etnográfica) y cuantitativas. Lo que no se pierde de vista son aquellas propiedades del discurso más típicamente asociadas con la expresión, confirmación, reproducción o reacción al poder social de los enunciadores como miembros de grupos dominantes.

De acuerdo con las dimensiones que identifica Fairclough (1989), distingue tres etapas del análisis crítico del discurso: 1) *Descripción*, referida a la identificación de "los rasgos formales del texto en términos de las categorías de un marco de trabajo descriptivo." (p. 26), vocabulario, gramática y estructuras textuales. 2) *Interpretación*, concerniente a la relación entre texto e interacción, que involucra los procesos de producción e interpretación del texto. 3) *Explicación*, relativa a la relación entre interacción y contexto social, es decir cómo las condiciones sociales influyen en los textos y, a su vez, qué efectos sociales tienen éstos.

Esta corriente utiliza "nociones amplias y no restrictivas de discurso y texto." (Fairclough 1989, p. 28) aún cuando se centra más en los elementos verbales. Como señalan Kress, Leite-García y van Leeuwen (1997), actualmente lo visual como forma de comunicación es mucho más prominente de lo que ha sido por siglos y los textos son fuertemente *multi-modales*. Es

decir que los productores de textos están haciendo un uso mayor y más deliberado de *un rango de formas representacionales y comunicacionales* que co-ocurren dentro del texto. Esto significa que el lenguaje escrito es solamente un elemento del discurso y que debe leerse conjuntamente con todos los otros modos semióticos de todo texto (van Dijk 1985).

Este autor destaca como una de las estructuras importantes del discurso ideológico la polarización, que utiliza diferentes estrategias discursivas para enfatizar las características positivas propias (del grupo o sector) y las características (presentadas como) negativas de los otros. Como lo demuestra en sus estudios sobre el racismo (van Dijk 2003, 2003a) la polarización juega un papel importante en la expresión, construcción y reproducción de la desigualdad. La polarización nosotros-ellos se realiza a través de diferentes modos y niveles de discurso: la selección de temas, del léxico y las metáforas, de argumentos y falacias, modos de narrar, recursos retóricos etc.

Dado que el contexto es una dimensión fundamental para el análisis, "para cada práctica discursiva necesitamos examinar cuidadosamente el contexto específico, las normas y valores que definen una práctica adecuada" (van Dijk 2008, p. 21). Los autores críticos buscan explicar la interacción dinámica de los textos retóricos con su contexto, es decir, "cómo un texto responde a, refuerza o altera las interpretaciones de una audiencia o del tejido social de la comunidad" (Gill y Whedbee 1997, p. 159).

Autores como Harré (1985), argumentan que, si bien *persuasión y manipulación* son moralmente distintos, los discursos persuasivos y manipulativos tienen ciertos rasgos en común. Las tres condiciones clásicas necesarias para tener éxito en la persuasión son: 1) apelar a las emociones; 2) dar una buena impresión del autor del discurso; 3) probar la verdad de lo

que se dice. De acuerdo con esto, un discurso de razonamiento deficiente puede persuadir mediante la fuerza del/la orador/a, autor/a o las emociones favorables provocadas por su mensaje; en este caso lo que sucede es moralmente discutible.

También hay significativos *silencios, negaciones o presuposiciones* que pueden interpretarse a través de la intertextualidad, una propiedad relativa al carácter dialógico e histórico de los textos, ya que todo texto existe en relación *intertextual* con otros. Como los textos son parte de series históricas, la interpretación del contexto intertextual "es cuestión de decidir a qué series pertenece un texto determinado, y por lo tanto qué puede ser tomado como terreno común para los participantes, o como *supuestos*". Los *supuestos* "no son propiedades de los textos, sino un aspecto de las interpretaciones de los productores de textos acerca del contexto intertextual". A pesar de que los participantes en un discurso pueden arribar a interpretaciones diferentes, "la interpretación del participante más poderoso puede imponerse sobre las otras. Es decir que tener poder puede significar ser capaz de determinar supuestos" (Fairclough 1989, p. 152).

Con respecto a lo que está ausente del texto, van Dijk y Mendizábal (1999), describen también la abstención como una estrategia empleada para evitar dar una mala impresión cuando el autor del discurso encuentra útil atribuir a otros cualidades negativas. De estos dispositivos, los más comunes son la *negación aparente*, ("No todas las escuelas públicas son malas, pero...") y la *concesión aparente* ("Estamos comprometidos con la educación pública, pero..."). Y como explican Gill y Whedbee "mediante el uso de un lenguaje que privilegia un aspecto de un evento, otro consecuentemente es negado" (1997, p. 169).

Hasta aquí he tratado de desarrollar los aspectos teóricos y metodológicos que me resultan más relevantes en general.

En cada caso es necesario situar los documentos o eventos comunicacionales en su contexto social e histórico particular, además de afinar las herramientas de análisis textual para establecer las categorías y dimensiones más relevantes en la interpretación de los textos específicos. A modo de ejemplo se resumirán dos trabajos recientes, ambos publicados, uno de mi autoría y otro en co-autoría con Jorge Gorostiaga.

Dos ejemplos

- *Las empresas administradoras de educación (EAES) en Estados Unidos (Pini 2003)*

La primera investigación se refiere a la administración de escuelas públicas por corporaciones privadas en Estados Unidos por medio de charter. Desde la perspectiva del ACD se analizaron las páginas web de seis compañías y una variedad de documentos referidos al tema, tales como noticias, investigaciones, normas y documentos de política.

Dada la complejidad del análisis y el desarrollo insuficiente de categorías aplicables a textos multimodales publicitario/educacionales, se adaptaron algunas categorías de los campos de la comunicación, la lingüística, la semiótica y el diseño.

Se comenzó por describir y analizar los rasgos visuales y verbales de los sitios web, que eran la forma principal de promoción de estas empresas. La información "en-línea" era detallada, extensa y siempre actualizada. En esta etapa se examinó el *diseño*² de cada sitio web: imágenes, lenguaje,

2. Aquí se usa "diseño" como la creación de la forma y función de un objeto. Pueden ser productos, máquinas y estructuras que cumplen un propósito y al mismo tiempo buscan agradar a la vista.

cantidad de páginas y secciones, ya que desde la perspectiva de la semiótica³ social todo diseño es un discurso, porque es una situación comunicacional. Los diseños figurativos que se usan para satisfacer o seducir al público, tienen una función retórica, porque una característica definitoria de la retórica es la persuasión.

Las estrategias discursivas de las EAES son en su mayor parte estrategias publicitarias utilizadas por las empresas para *construir imágenes, relaciones y consumidores: uso retórico del diseño y del vocabulario; personalización sintética; naturalización* o presentación de ideas como universales; pretendida neutralidad y objetividad; apelar a las emociones y a la confiabilidad de las compañías para enmascarar razonamientos falaces; técnicas de argumentación y de persuasión; silencios y negaciones. Estas estrategias discursivas sirven, por un lado para crear una imagen atractiva de las EAES, y por el otro, para producir definiciones negativas de las "escuelas públicas tradicionales",⁴ ahí reside su impacto ideológico.

Un ejemplo: En su publicidad *on-line*, una de las empresas, Advantage, elige remarcar su compromiso con los niños. Sus necesidades -su bienestar emocional, su motivación, el aprendizaje académico, la seguridad e integración del carácter están orientadas por palabras como "imagine", "conciba", "prevea". Este lenguaje crea en el lector la sensación de que se trata de algo que no ha sido aún experimentado, como un sueño. Más adelante, en el texto, Advantage confirma que este sueño

3. La semiótica social se centra en la textualidad, tanto en los orígenes y producción social de textos como en la lectura de un texto. La ideología es un factor para todos los modos involucrados (Kress *et al.* 1997).

4. Todas las EAES en sus sitios web llaman a las escuelas públicas "escuelas públicas tradicionales", para diferenciarlas de sus propias escuelas, a las que se refieren como "públicas."

puede hacerse realidad, extendiéndose estos beneficios a la comunidad entera:

Imagine un lugar adonde un niño quiera ir [...] un lugar en donde se sientan desafiados [...] un lugar donde su potencial extraordinario sea reconocido y sus logros sean premiados. Conciba un lugar donde un chico de cinco años está leyendo, uno de ocho conversa en una segunda lengua, y uno de diez resuelve ecuaciones algebraicas. Prevea un lugar seguro... un lugar en donde mentes fuertes y personalidades fuertes sean igualmente valoradas, y cada uno se nutra del otro. Advantage Schools está creando estos lugares en ciudades de todo el país a través del desarrollo de escuelas charter públicas de alto rendimiento. Imagine lo que podríamos hacer por su hijo y su comunidad. Luego deje de imaginar y haga su sueño realidad. (Advantage Schools 2000)

Esta presentación incluye determinados elementos que son muy atractivos para los padres, especialmente para padres de niños que asisten a las escuelas urbano-marginales y que están preocupados. La preocupación de los padres por el bienestar de sus hijos, sus logros y su seguridad son los supuestos implícitos, que brindan material de alta carga emocional para ser explotado.

Para la interpretación de la retórica de las EAEs, una de las nociones que resulta relevante es la de polarización semántica e ideológica, que significa evaluaciones positivas de *nosotros y nuestras acciones* y evaluaciones negativas de *ellos y sus acciones* (van Dijk 1999, 2008) y se orienta a construir legitimidad. Las páginas web de todas las EAEs se adjudican excelencia académica, innovación, participación de los padres, el compromiso con las necesidades de los estudiantes y la comunidad, un ambiente de aprendizaje seguro y respetuoso, docentes dedicados y talentosos, y altas expectativas para todos los estudiantes, lo cual se contradice en muchos casos

con la realidad. El uso de esta retórica apunta a enmascarar su principal motivo, es decir, el lucro. Por otra parte, las estrategias discursivas usadas están estrechamente ligadas al modo en que las EAEs están promoviendo una nueva definición de escuela "pública", ya que sus estrategias discursivas apuntan a construir una imagen positiva de las EAEs en contraste con la imagen negativa de las "escuelas públicas tradicionales".

Por otra parte, esta interpretación se contextualizó socio históricamente y se realizó una comparación desde el punto de vista demográfico, fiscal, político y legislativo entre 4 estados norteamericanos. La comparación muestra la influencia de los factores políticos para lograr leyes 'fuertes', lo que en el lenguaje de las escuelas *charter* significa que son menos reguladoras – las 'débiles' serían en este lenguaje las más restrictivas.

Los factores políticos también cumplen un papel en la construcción de la definición de 'lo público' y de las escuelas públicas por las EAE, porque los *think tanks* conservadores y los defensores del sistema de elección de escuela proveen el soporte intelectual necesario para estas re-definiciones, que en última instancia benefician intereses privados.

Otra implicación importante de la ideología de mercado es el creciente sentido de que la responsabilidad por las escuelas es sobre todo de los padres, minimizando o vaciando la responsabilidad del gobierno por el sostén público y social de la educación. Este trabajo intenta contribuir a ampliar la capacidad de *recontextualizar* el discurso dominante, que resulta fundamental tanto para la lucha contra la hegemonía como para la constitución de 'contra-públicos' y estructuras de apoyo para desafiar los discursos y prácticas corporativos.

- *Las políticas de formación docente desde el análisis crítico de discurso en perspectiva comparada* (Pini y Gorostiaga 2008)

El segundo ejemplo es una investigación que indaga las políticas de formación docente a través de la comparación de documentos de política. El análisis del discurso con un enfoque crítico en perspectiva comparada busca explorar las similitudes y diferencias entre los enunciados de políticas de diferentes países y agencias, ubicándolos en su contexto, con el objetivo de caracterizar las particularidades del caso argentino en el marco del capitalismo tardío.

El corpus está compuesto por tres documentos de política educativa, de nivel nacional e internacional seleccionados en función de su pertinencia y relevancia con respecto al tema con aspectos en común que permiten la comparación, y elementos de diferenciación tanto en el contexto, como en el tipo de discurso y los temas.

Los textos son de diferente nivel, tanto en su formalización como en su carácter de vinculantes con respecto a su concreción.

DOCUMENTOS SELECCIONADOS

Título	Lugar	Año	Autor
1. Ley Nacional de Educación N° 26206	Argentina	2006	MECyT-Congreso Nacional
2. Educación de Calidad para todos: un asunto de derechos humanos	Santiago, Chile	2007	UNESCO
3. Tough choices or tough times (Opciones difíciles o tiempos difíciles)	EEUU	2007	National Center on Education and the Economy

Si bien solo la Ley es un texto oficial y vinculante, los otros dos documentos provienen de organismos que tienen un papel importante en la fijación de agendas de política educativa. Ninguno de los documentos trata específicamente acerca de la formación docente sino que la ubican como uno de los elementos importantes para el mejoramiento de la educación en un marco más general.

Se analizaron y compararon los documentos ubicándolos en sus respectivos contextos de surgimiento y tomando como ejes la definición de educación y de formación docente y las políticas de formación docente en función de su acercamiento a las concepciones mercantilistas de la educación. Como categorías discursivas se tomaron las macroestructuras, los temas y la argumentación, cuyos supuestos y negaciones remiten a la lectura intertextual para su interpretación.

Los elementos que surgen de este análisis resultan significativos, más allá de las diferencias contextuales, ya que la influencia ideológica de Estados Unidos y de sus agencias ha sido determinante en el desarrollo de las políticas de nuestros países. La comparación muestra similitudes entre los elementos discursivos de los documentos de Argentina y América Latina y grandes diferencias con el de EEUU tanto en lo referido a la concepción de educación como al sentido de la formación docente.

Como definiciones básicas, la Ley argentina establece que "la educación es un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado" (Art. 2°), el documento de la UNESCO define a la educación como un "derecho humano y bien público." (p. 7), mientras que el texto de la Skills Commission explicita que la educación es un requisito para competir con éxito en el mercado internacional.

Con respecto a la formación docente, la Ley argentina la define "como factor clave del mejoramiento de la calidad de la educación" (art. 73), poniendo el énfasis en la profesionalización, la participación y los derechos. El texto de la UNESCO destaca la importancia de la calidad de los docentes para el aprendizaje y para asegurar el derecho a la educación, así como la necesidad de su participación en las propuestas de cambio. En el documento norteamericano se define la calidad de la formación por los resultados de los alumnos, a través de una doble negación.

En cuanto a las políticas de formación docente, también aparecen similares entre la Ley y el documento de la UNESCO, pero tanto este último como el de la Skills Commission prestan atención a la calificación previa de los candidatos a docentes. Y tanto en el documento argentino como en el norteamericano se crean nuevas Agencias para la Formación Docente. Los elementos distintivos del documento 3 que no aparecen en los otros son: una evaluación rigurosa con cambios en la forma de compensación del trabajo y facilidades para que los docentes se junten con otros y se organicen para llevar adelante sus propias escuelas. La propuesta de tercerizar la formación docente la resignifica en términos del sistema de mercado.

Con respecto a la evaluación en educación, en Estados Unidos está basada en estándares, y se aplica desde los alumnos hasta los administradores, a través de tests elaborados por grandes compañías privadas. Esta forma de evaluar cuantificando procesos complejos (Anderson 2000; Apple 2000) surge de la influencia de modelos economicistas, que reducen los conocimientos a sus aspectos medibles y limitan los procesos de aprendizaje a sus contenidos evaluables a través de esos procedimientos.

Con respecto a las escuelas manejadas por docentes, de tipo *charter* (Pini 2000, 2004), que podrán ser operadas "por

contratistas independientes, muchos de ellos corporaciones de responsabilidad limitada administradas por los mismos docentes" (Skill Comisión, p. 16), la recomendación sigue abriendo la educación pública al mercado, detrás de argumentos basados en la autonomía para un mejor desempeño y la libertad de elección de escuela por los padres.

Si bien tanto en la Ley como en el documento de la UNESCO el planteo aparece como contrapuesto, en el caso de nuestro país, a la luz de la realidad educacional y social y del grado de generalidad de los enunciados de la Ley, ésta no solo no basta para que las políticas respondan al derecho a la educación, sino que se encuentra en contradicción con las prácticas educativas habituales, en particular en lo que se refiere a las condiciones y recursos para la formación. La creciente participación empresarial en las acciones educativas y en las decisiones de política se ha vuelto casi natural a partir de la insuficiencia y discontinuidad de la acción estatal, haciendo aparecer intereses corporativos como universales.

Se concluye que las iniciativas que apuntan a defender y mejorar las instituciones públicas deben incluir una revisión profunda y reapropiación de los objetivos sociales de las instituciones, rechazando la intromisión de objetivos comerciales y promoviendo una participación auténtica (Anderson 1998).

Reflexiones finales

Como tratamos de mostrar, el análisis crítico de discurso es una herramienta de análisis político ideológico que se orienta a mostrar las relaciones complejas entre el discurso y las

diferentes situaciones o elementos de la vida social, y las formas discursivas que asumen las relaciones de poder y la inequidad.

La apropiación de nociones como la de autonomía y libertad por los defensores del mercado es una buena muestra de la retórica que apela a valores "universales" para legitimarse y enmascarar su ideología. Pensamos que la lógica de la ganancia, que es la del mercado, se contrapone con la lógica de la educación como derecho y como bien público.

Asimismo, resulta fundamental que los trabajos de ACD se utilicen para la formación académica y profesional de los educadores y comunicadores, para evitar que se conviertan en mediadores no concientes de las élites y posibilitar diferentes opciones y producciones discursivas.

Referencias

- ANDERSON, G. (1998). "Toward authentic participation: Deconstructing the discourses of participatory reforms in education." *American Educational Research Journal*, vol. 35, n.º 4, pp. 571-603.
- APPLE, M. (2000). *Official knowledge. Democratic education in a conservative age*. New York: Routledge.
- CHOUliARAKI, L. y FAIRCLOUGH, N. (1999). *Discourse in late modernity. Rethinking critical discourse analysis*. Edinburgo: Edinburgh University Press.
- FAIRCLOUGH, N. (1989). *Language and power*. London/New York: Longman.
- _____. (1995). *Critical discourse analysis: The critical study of language*. London/New York: Longman.

- _____. (2001a). "The Dialectics of Discourse." Disponible en: <http://www.ling.lancs.ac.uk/staff/norman/2001a.doc>.
- GILL, A. M. y WHEDBEE, K. (1997). "Rhetoric", in: VAN DIJK, T. (ed.) *Discourse as structure and process. Discourse studies: A multidisciplinary introduction*, vol. 1. London: Thousand Oaks y New Delhi, SAGE.
- GRINBERG, J. y SAAVEDRA, E. (2000). "The constitution of bilingual/ESL education as a disciplinary practice: Genealogical explorations." *Review of Educational Research*, vol. 70 n.º 4, pp. 419-441.
- HARRE, R. (1985) "Persuasion and manipulation", in: VAN DIJK, T. (ed.) *Discourse and communication. New Approaches to the Analyses of mass media and communication*. Berlin y Nueva York: Walter de Gruyter.
- KRESS, LEITE-GARCÍA y VAN LEEUWEN (1997). "Discourse semiotics", in: VAN DIJK, T. (ed.) *Discourse as structure and process. Discourse studies: A multidisciplinary introduction*, vol. 1. Londres: Thousand Oaks, Nueva Delhi, SAGE.
- PINI, M. (2000). "Lineamientos de política educativa en los Estados Unidos. Debates actuales. Significados para América Latina." *Educational Policy Analysis Archives*, vol. 8, n.º 18.
- PINI, M. (2003). *Escuelas charter y empresas: un discurso que vende*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- PINI, M. E. (2005). "El análisis crítico del discurso como metodología y como teoría: la publicidad electrónica de las empresas administradoras de educación (EAEs) en Estados Unidos", in: PALERMO, A. y CAPPELLACCI, I. (eds.) *Las relaciones entre la Teoría y la Metodología en la Investigación Educativa*. ISP Dr. J. V. González y

Departamento de Educación UNLU, Buenos Aires: ISP
Dr. J. V. González.

- PINI, M. (2009). *Discurso y educación. Herramientas para un análisis crítico de los discursos educativos*. Buenos Aires: UNSAMEdita.
- PINI, M. y GOROSTIAGA, J. (2008). "Teacher education policies and development. Critical discourse analysis from a comparative perspective." *International Review of Education*, n.º 54, pp. 427-443.
- PINI M. y VALES, A. (2005). "A Critical Discourse Analysis of Political Discourses about Education: Public Education for Everybody?" Ponencia presentada en la Conferencia Anual de la American Education Research Association, Montreal, Canadá.
- VAN DIJK, T. (1985). *Discourse and Communication*. Berlín, New York: Walter de Gruyter.
- _____. (1997). *Discourse as structure and process. Discourse studies: A multidisciplinary introduction*, vol. 1. London: Thousand Oaks, New Delhi, SAGE.
- _____. (2003). *Dominación étnica y racismo discursivo en España y América Latina*. Barcelona: Gedisa.
- _____. (2003a). *Ideología y Discurso*. Barcelona: Ariel.
- _____. (2008). *Discourse and power*. New York: Palgrave Macmillan.
- VAN DIJK, T. y RODRIGO M. (1999). *Análisis del discurso social y político*. Quito, Ecuador: Ediciones ABYA-YALA y Escuela de Comunicación Social, Universidad Politécnica Salesiana.

Documentos

- National Center on Education and the Economy. *Tough choices or tough times*. [Electronic version]. Washington DC: Autor, 2007.
- República Argentina, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. *Ley de Educación Nacional* n.º 26.206/06. Buenos Aires: Autor, 2007.
- UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. *Educación de Calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. [Versión Electrónica]. Santiago, Chile: Author, 2007.

capítulo 3
LA INTERPELACIÓN DE LO COTIDIANO A LAS
POLÍTICAS EDUCATIVAS (POLÍTICAS EDUCATIVAS,
REFORMAS Y VIDA ESCOLAR COTIDIANA)

Gabriel Asprella

Presentación: política educativa, cambio y escuela cotidiana

Este artículo puede considerarse en matriz de un ensayo académico mientras se consolidan algunas conclusiones del proceso investigativo sobre el tema. Este aporte está en la línea de la interpelación que a las políticas educativas se hace desde la vida cotidiana de la educación.

La extensa instalación y producción en torno a las políticas educativas y las denominadas "reformas", educativas, escolares, pedagógicas, han estado en cuestión, prácticamente desde el mismo origen de la regulación de los sistemas educativos, al menos en América Latina. Donde se involucran instancias de gobierno público, aunque también desde lo privado, se tientan de agregar en sus discursos alguna expresión sobre cambio, novedad,

innovación, reforma, adecuación, revolución, transformación, modernización o términos equivalentes. Se podría decir que no hay sistema educativo en el cual entre sus palabras claves y excluyentes no incorpore algunos de estos términos.

Tan evidente resulta su habitualidad que interpretamos en esa línea la afirmación luego refutada de Popkewitz T. S. (1994) sobre que el sentido común de las reformas consiste en suponer que la intervención equivale a progreso. Cuando las políticas educativas contemporáneas están acicateadas por la inmediatez, este sentido común dispara construcciones discursivas que hacen creer en el progreso. Para esta categoría de progreso también se ha utilizado y utiliza casi en exceso el término cambio, casi como un imperativo. Sin embargo lo que más se destaca de un sistema educativo es su inercia, su inmutabilidad y su reacción receptiva de la vida social difícil de anticipar por las políticas.

Los motivos, en extenso, de esta insistencia darán lugar a otro análisis en perspectiva de la cuestión de las reformas o las reformas como cuestión social reconociendo de plano el sustrato teórico – ideológico que exige.

No obstante se puede advertir que todos los debates y posiciones en políticas educativas incluyen un “algo para cambiar”.¹

Considero que uno de los hipotéticos motivos de tanta presencia de lo “a reformar” en las políticas educativas públicas, tiene su raíz en la insatisfacción de las medidas que se realizan y su contraste, tensión o debilidad cuando se atraviesan con la vida cotidiana de la experiencia escolar “en horario”.²

1. Se podría arriesgar que estudiar políticas educativas sería estudiar las posiciones y explicitaciones del cambio. Si algo cambia o se procura cambiar es porque no satisface los intereses políticos de un sector.

2. ¿Qué significa “en horario”? Es un recurso discursivo para darle suficiente entidad y precisión al sentido cotidiano de lo escolar. Las prácticas educati-

Las políticas educativas enunciadas en los máximos niveles de gobierno responden a grandes modelos que en su repercusión, en términos directos y diarios, en el sistema educativo, media una “gran cocina” de interpretaciones e intervenciones. En todo caso esas definiciones políticas confrontan con otras fuerzas equivalentes también llamadas “políticas educativas” aunque no tengan el reconocimiento oficial a través de una Ley, una circular normativa o un reglamento. Se trata de las naturalizaciones históricas de otras políticas educativas. De los muchos ejemplos que se pueden mencionar hay una que llama la atención en tanto se reconoce el papel sustantivo de los sindicatos docentes, la denominación que la CTERA³ (Argentina) adjudicó a su publicación regular lleva el título tan contundente de: “La educación en nuestras manos”.

Como dato más relevante, en los años noventa los contenidos en política educativa se centraban enfáticamente en las conocidas y difundidas reformas educativas, prácticamente en toda América Latina, con una marcada influencia desde los organismos internacionales, no estuvieron ausentes las advertencias sobre el verdadero destino de esas reformas y cambios que se exponían, en clave de la vida cotidiana de las escuelas.

[...] por qué las políticas educativas y los proyectos pedagógicos elaborados por los organismos centrales, en el Brasil y en América Latina en general, acaban por no tener repercusiones en la vida diaria de las escuelas. De hecho el abismo existente entre concepción y aplicación, o según la expresión clásica entre teoría y práctica, queda patente cuando

vas están fuertemente circunscriptas a “tiempos reales”. No se desconoce, en lo escolar, la existencia, también, de tiempos simbólicos y de fantasía.

3. Sindicato docente: Confederación General de Trabajadores de la Educación.

comprobamos que tradicionalmente, las normas establecidas para el sistema escolar se han desenvuelto al margen de la historia, de las creencias, de la cultura y de las necesidades de la mayoría de la población, ignorando también la práctica, el conocimiento, la formación y la vivencia de los maestros. Es decir, la distancia entre lo prescriptivo y la realidad supera varios niveles jerárquicos e intervenciones diversas originadas en las aulas [...]. (Zibas 1997, p. 121)

Este párrafo que inicia el texto de un artículo titulado: “¿Un juego de espejos rotos? La vida escolar cotidiana y las políticas educativas en América Latina”, escrito en 1997 parece mantenerse en los años recientes. La autora avanza a fin de interpretar lo que denomina “esquizofrenia sistémica”. Lo que algunos autores responsabilizan a propuestas curriculares que ignoran las peculiaridades y contradicciones de la experiencia arraigada en la escuela.

Este planteo bastante extendido en el discurso sobre políticas y definiciones públicas en educación resulta una incitación más para abrir nuevos ensayos de análisis sobre el debate de orden epistemológico sobre las políticas educativas. Este registro, de ignorar realidades, se inscribe en un carácter más descriptivo de las intervenciones políticas en educación en tanto para el interés de este análisis, se busca indagar sobre las formas en que se sostiene el origen de las definiciones de las políticas educativas.

En los últimos años las claras manifestaciones de la realidad educativa y escolar han puesto en evidencia que la racionalidad con que se han pensado y diseñado la mayoría de los procesos de cambio o reformas en el campo de la educación, no han producido los nuevos escenarios esperados. La inercia del modelo de planificación para el “desarrollo” desde los años

sesenta parece mantenerse vigente e influir en la mirada lineal del proceso político en la educación.

Las apreciaciones se diferencian fuertemente en la estructura del sistema educativo, tanto desde los sectores que definen contenidos de la política educativa oficial y la realidad cotidiana en las escuelas.

Las prioridades de las “políticas educativas de arriba” suelen contrastar con las “políticas educativas ascendentes” estrechamente relacionadas con la vida escolar cotidiana.

En un artículo periodístico la especialista Adriana Puiggrós en el año 1996, decía explícitamente: “... la reforma no llega al aula”, como una síntesis de este planteo.

Si nos atrevemos a otros ángulos de análisis, otros focos, podemos plantear el interrogante de ¿por qué la reforma tiene que llegar *al* aula?, y no, *el* aula, darnos una reforma.

Esta necesidad de concebir que lo que sucede en las instituciones y el aula ya deben estar suficientemente planificado, detallado, direccionado y de alguna manera definido desde antes y afuera de la escuela nos pone en evidencia las políticas descendentes. La realidad nos muestra que habitualmente esos caminos se encuentran con un filtro, que es el filtro propio de la construcción de la naturalización de la práctica de cada docente y de la naturalización de los estilos que se instalan en cada institución. Las políticas educativas en una alta frecuencia corren el riesgo de seguir siendo naturalizaciones o mejor dicho, las políticas educativas suelen insistir, peligrosamente, con la continuidad de la naturalización de lo existente. A lo sumo cambiando determinados conceptos, ajustando algunos nombres para que no sea tan evidentes las continuidades. Las políticas educativas que se planteen procesos de desnaturalización, de revisión efectiva, de modificación de la matriz de intervención

en el campo educativo, podríamos denominarlas políticas educativas de lo cotidiano.

No se trata de reducir a un cálculo de interrelación teoría – práctica, con la habitual desmotivación que esto genera en los sujetos involucrados, la condición para definir un discurso en el diseño de las políticas educativas. Se trata de llegar a revisar las condiciones previas sobre las que se sustentan las formas de definir y construir posiciones en política educativa. La estructura que configura la construcción a priori de ese discurso. En esta línea el trabajo de Popkewitz (1997, p. 32) sobre estructura con un enfoque en la epistemología social resulta de apoyatura al análisis. Al respecto expresa el autor:

Las estructuras son principios globales y universales de ordenación del mundo social... Este concepto de estructura reconoce que gran parte de nuestras pautas institucionales comúnmente aceptadas fueron creadas, en realidad, como respuestas a tensiones sociales complejas, aunque ahora se consideren como partes naturales de las interacciones, lenguaje y prácticas cotidianas [...] La estructura en cuanto idea dinámica e histórica... Las estructuras no son estables, sino que se encuentran en continuo cambio [...].

A este interés hemos de referir una de las fuentes de ideas que sin procurar afirmaciones taxativas, se presentan como canales navegables para indagar sentidos epistemológicos cuando de políticas educativas se trata. Para luego mencionar tres contenidos de ejecución directa de las políticas educativas recientes.

El enfoque de lo cotidiano

Hay un análisis posible que implica revisar las políticas educativas en su conformación epistemológica desde las categorías de vida cotidiana.

Partiendo de los aportes de Agnes Heller, en su trabajo "*Sociología de la vida cotidiana*", se procura hacer una proyección del sujeto particular hacia la instrumentación social que significa una política educativa arraigada en la vida cotidiana de la escuela.

Define Heller (1994, p. 19):

La vida cotidiana es el conjunto de actividades que caracterizan la reproducción de los hombre particulares, los cuales, a su vez, crean la posibilidad de la reproducción social [...] Por consiguiente en toda sociedad hay una vida cotidiana y todo hombre, sea cual sea su lugar ocupado en la división social del trabajo, tiene una vida cotidiana. Sin embargo, esto no quiere decir de ningún modo que el contenido y la estructura de la vida cotidiana sean idénticos en toda sociedad y para toda persona. La reproducción del particular es reproducción del hombre concreto [...].

Esta posición implica reconocer que la vida cotidiana de los sujetos proporciona una imagen de la reproducción de la sociedad en un momento determinado generando nuevas categorías que influyen o se desestiman en el proceso histórico.

El hombre se objetiva en la vida cotidiana en numerosas formas lo que por un lado nos permite reflexionar un ensayo de justificación de aquella expresión que se suele escuchar en las escuelas sobre los decisores o diseñadores de políticas educativas: *estos nunca estuvieron en una escuela*. Al respecto sostiene Heller (1994, p. 25)

Todas las capacidades fundamentales, los afectos y los modos de comportamiento fundamentales con los cuales trasciendo mi ambiente y que yo remito al mundo 'entero' alcanzable por mí y que yo objetivo en este mundo, en realidad yo me los he apropiado en el curso de la vida cotidiana [...] sin mis objetivaciones ambientales, sería incapaz de objetivar en formas más elevadas mis capacidades humanas.

A muchos decisores les falta la objetivación de la vida cotidiana de la escuela.

Estas interpretaciones entre varias derivaciones posibles, orienta a un análisis sobre el vínculo sujeto – política y cotidianidad, y en particular, sujeto docente – política educativa y cotidianidad de la escuela. Siguiendo en el enfoque de ensayo, se puede definir lo siguiente. Una política educativa o reforma es la que “se percibe” en términos de objetivación. No hay mejor política educativa, justamente, que la que se percibe. Política como la construcción discursiva de un sector dominante, suficiente para definirla. Esas definiciones se transforman en políticas cuando se efectivizan en tensión al ser percibidas por los sujetos / instituciones involucrados. Esa percepción es causal, no es literalmente taxativa según la versión de los enunciados escritos de esa política. Al estar mediada por las percepciones y la efectividad supuesta, se define en la cotidianidad, tanto por lo que implica como reproducción como a su vez, por la estructura subyacente de poder y saber (Popkewitz 1994) que concentran el texto y el contexto de una política educativa. De no mediar la “percepción”, (objetivación), todo lo escrito, como regulación de una política educativa, sería intrascendente y desconocido o ejecutable en todos sus alcances como una acción mecánica. Hablar de política educativa y percepción es reconocer la no directividad absoluta de una política educativa y por lo tanto

tampoco definirla como mecanismos tecnocráticos ejecutables. En esta mirada afirma Rockwell (2000, p. 14):

La norma educativa oficial no se incorpora a la escuela de acuerdo con su formulación explícita original. Es recibida y reinterpretada dentro de un orden institucional existente y desde diversas tradiciones pedagógicas en juego dentro de la escuela. No se trata simplemente de que existan algunas prácticas que corresponden a las normas y otras que se desvían de ellas. Toda la experiencia escolar participa en esta dinámica entre las normas oficiales y la realidad cotidiana.

Como se anticipaba, la elaboración aplicada que desde esta perspectiva realiza Rockwell (2000) en su trabajo “*La escuela cotidiana*”, cobra valor al analizar las condiciones en que cada escuela reproduce la experiencia social desde su cotidianidad variando de unas a otras. La autora considerará así que las prácticas escolares institucionalizadas están insertas en procesos históricos complejos, donde las formalidades como por ejemplo, el curriculum, constituye solo un nivel normativo.

Al respecto define claramente, (Rockwell 2000, p. 14):

[...] Lo que conforma finalmente a dicho proceso es una trama compleja en la que interactúan tradiciones históricas, variaciones regionales, numerosas decisiones políticas, administrativas y burocráticas, consecuencias imprevistas de la planeación técnica e interpretaciones particulares que hacen los maestros y los alumnos de los materiales en torno a los cuales se organiza la enseñanza. Las políticas gubernamentales y las normas educativas influyen en el proceso, pero no lo determinan en su conjunto. La realidad escolar resultante no es inmutable o resistente al cambio. Existen cambios reales en direcciones divergentes; frecuentemente estos cambios son

imprevisibles a partir de lo que formalmente se modifica en los programas escolares y planes de gobierno.

De esta manera se interroga sobre el criterio de generalidad – homogeneidad en el origen de la definición de las políticas educativas. De ningún modo este criterio invalida las políticas educativas pero si, complejiza las condiciones a priori de su conformación.

Las políticas educativas también son parte de la reproducción social.

En términos de lo cotidiano en la perspectiva descripta de Heller (1994) la experiencia de reproducción de los sujetos y las instituciones se definen en un contexto que van más allá de lo preestablecido y prediseñado y muchas veces homogeneizador de las políticas educativas. Lo que estrictamente los sujetos en estado de tensión viven en sus vidas cotidianas atravesados por todas las condiciones de la vida social y de reproducción material, incluyendo las exigencias culturales y de consumo y las condiciones de cohesión social, en las que muchas de las instituciones educativas se confrontan diariamente, resulta una consecuencia del fuerte atravesamiento de la realidad social que esas instituciones tienen que afrontar.

¿Qué es lo que verdaderamente repercute en términos políticos, en la vida diaria de la escuela? Lo que cada sujeto e institución interpretan desde sus condiciones de “vida cotidiana”.

Desde un enfoque epistemológico –filosófico, se puede ensayar una versión de definición, desde estas referencias, al decir: “la educación es mi práctica”. Donde la experiencia cotidiana y la percepción de los condicionantes culturales en el marco de procesos de reproducción de cada sujeto en una institución, van configurando el desempeño histórico – político.

Continuado a manera de síntesis con Rockwell (2000 p. 56), sostiene:

Es importante tener en cuenta, sin embargo que en la escuela no sólo se dan procesos de reproducción, de relaciones sociales de poder, se dan además procesos de resistencia y de lucha, así como de apropiación de la cultura que son parte esencial de la trama social cotidiana. La simultaneidad de estos procesos hace posible la transformación histórica de la institución escolar.

Focos de análisis desde la perspectiva de “lo cotidiano”

Esta perspectiva propone un trabajo investigativo a través del relevamiento de la vida cotidiana de la experiencia escolar, en un enfoque etnográfico y de la indagación de las tensiones de la reproducción social, caracterizada por las notas de poder y saber que se exponen en todos los ámbitos, definidos como políticos, de las prácticas educativas.

El esquema de lo que se considera en términos de qué significa, mirar lo cotidiano y qué significa estudiar lo cotidiano abre indefectiblemente categorías de análisis y las categorías se las debe construir desde las referencias concretas de la vida escolar en horario. ¿Qué significa “mirar” desde lo cotidiano? Habilitar entre otras algunas categorías en términos de la cultura institucional; de la práctica en si misma; de las inercias de las instituciones y de las estructuras sociales; desde la construcción de la subjetividad; desde las notas de reproducción del contexto.

A efectos de un mayor detalle, se mencionan tres focos de análisis de definiciones y prácticas políticas en educación.

Democratización, cotidianidad, educación como derecho y comunidad educativa

Un elemento concreto de análisis es la referencia cotidiana a la democratización de las prácticas educativas y el desarrollo de la comunidad. Para la Argentina desde una precisión histórica de los tiempos políticos, se observa que las mayores experiencias y voluntades políticas de democratización de las prácticas educativas se producen entre los años 1984 y 1991, con un fuerte descenso y casi desactivación total prácticamente, desde el año 1993 en adelante. De las intenciones democratizadoras se ha pasado a la regulación medida de las prácticas. En los años recientes se destacan otras intencionalidades con un mayor sesgo a la construcción de la experiencia y conciencia colectiva de justicia y equidad. La centralidad, en consonancia con casi toda América Latina se amarra en la educación como derecho.

Como objeto de estudio, este componente se puede registrar respecto a las definiciones macro políticas del campo educativo, pero también en lo cotidiano. Ese registro en términos de lo cotidiano permite observar el decrecimiento cualitativo del discurso sobre los alcances del concepto y prácticas sobre el derecho a la educación, la comunidad educativa y la democratización. Lo cotidiano nos expone como son las perspectivas y las percepciones sobre la educación como derecho, la construcción de la comunidad educativa y su democratización.

Los documentos educativos durante una década prácticamente ocultaron y desactivaron todo aquello referencial a la comunidad educativa. El análisis cotidiano se puede registrar en documentos, textos de las intervenciones, proyectos etc.

Para hacer tangible la dimensión de los derechos humanos traducidos en el derecho a la educación se pueden mencionar las cinco condiciones de análisis del enfoque de derecho en

lo cotidiano de lo escolar. Este aporte lo realizó Tomasevski K. en su condición de Ponente Especial sobre el Derecho a la Educación de la Comisión de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos, en el año 2001.

Los conceptos de análisis como categorías y marco conceptual de las políticas con enfoque de derecho son: generar educación *disponible, accesible, aceptable, y adaptable y realizable*. El marco conceptual brinda también un grupo de indicadores claves para el análisis de desempeño de los gobiernos, de las escuelas y al mismo tiempo un esquema de monitoreo para la recolección de datos y análisis.

Descentralización y autonomía escolar

Otra referencia muy clara en la vida cotidiana escolar, tanto para Argentina como para otros países de América Latina, sobre todo desde los 90 y para los niveles de educación secundaria principalmente, resulta la definición política de un sistema educativo descentralizado. Con una implementación muy drástica puede considerarse, aún, como más contundente que lo que fue la Ley Federal de Educación, hoy derogada y la nueva Ley de Educación Nacional. La política de transferencia se instaló en la cotidianidad de la política y de las escuelas más que algunos preceptos de las actuales leyes. El modelo de descentralización de servicios se mantiene convalidado en el diseño político vigente, superando distintos gobiernos.

Este foco demanda una continuidad del análisis derivado de las consecuencias de la filosofía política de la descentralización explicitada en el debate sobre la política de autonomía de las escuelas, el control y sus perfiles de competencia eficaz. Reiterando el debate sobre descentralización operativa y centralización del poder de control.

En esta línea afirma Zibas (1997, p. 125),

[...] la autonomía está vinculada a nuevas formas de control estatal en lo que se refiere a la calidad de la enseñanza y al establecimiento de nuevas formas de recursos. En realidad, se trata de un proceso que pretende conservar una presión constante entre autonomía y control, pero que tiende claramente a una regulación centralizada. Los test (pruebas de evaluación) para todo el sistema, referidos al rendimiento de los alumnos, representan la fase más visible de la nueva centralización. Además, otras formas menos evidentes de control pero igualmente eficaces, [...] presentación de proyectos acabados e inmediatos, apenas sometidos a la discusión de especialistas e interesados, pero que no incluyen ninguna crítica o sugerencia alternativa.

El problema de la autonomía de la escuela, si bien hoy es un tema en vigilancia, ha sido siempre un gran debate. Se evidencia y algunos autores creo que oportunamente claro, frente a la gran fragmentación sostienen: *cada escuela un sistema*, entonces puede ser *cada escuela una política*, *cada escuela una reforma*, cobrando suficiente validez el análisis desde la perspectiva de lo cotidiano, en tanto cada institución en su reproducción, resistencia y cambios.

¿Qué pasa en la cotidianidad con el registro del funcionamiento de la escuela en este caso particular de la autonomía? El registro nos expone una escuela que avanza a un sutil modelo de atomización de sus intervenciones. En el rigor de lo cotidiano hay muchas escuelas que están definidas más como suma de proyectos, con miradas externas. Escuelas en términos de proyectos más que escuelas en términos de referencia de la estructura sociopolítica, porque prácticamente hoy todas las intervenciones a consecuencia de las influencias de las agencias

internacionales, se sigue manteniendo la figura de los proyectos como vertebralidad desdibujando los sentidos "ordinarios" y estructurales de una educación crítica y liberadora.

No se trata de una crítica a la dinámica de proyectos, sino al corrimiento de los sentidos. Esta figura de atomización es consecuencia de los modelos neoliberales y de prácticas neoconservadoras que se mantienen en la escuela cotidiana. El procedimiento de utilizar la mostración de "buenos ejemplos"; las instituciones de "las buenas prácticas", aquello de homogeneidad en los modelos deberán ser analizados por lo que subyace como estructura de poder y saber en esas prácticas.

Se ve así la necesidad de investigar y de plantear desde esas cuestiones, cómo se desmitifican determinadas lógicas que, en la superestructura parecen estar justificadas, pero en lo cotidiano, se registran en conflicto y contradicciones.

Docentes y escuela cotidiana

Otro punto importante que desde lo cotidiano interesa abordar refiere al papel de los docentes en las definiciones de las políticas educativas o planes de reformas. Implica estudiar las reformas educativas o la política desde lo sucedido efectivamente con las intervenciones docentes al respecto.

Muchísimos aportes sobre reformas, sobre todo los generados de fuentes de estudios realizados por las organizaciones sindicales se plantean la problemática de la situación laboral docente, y obviamente en América Latina el punto más débil ha sido la pauperización de la profesión docente. En este caso, la investigación se orienta a como se considera el papel de los docentes, y en ese sentido, interrogarse sobre quiénes y cómo ejercen el ejercicio de conceptualizar el desempeño docente en los textos de las políticas y las reformas educativas.

En esto podemos hacer referencia a indagar si efectivamente se ha ido construyendo la categoría de los docentes como intelectuales o técnicos de aplicación. Una variedad de bibliografía aborda el tema docente desde aspectos más vinculados a la situación laboral, pero respecto a la cuestión de quiénes y cómo, son los agentes que interpretan las reformas, eso en general está bastante sesgado. Los docentes se definen desde lo cotidiano como "enunciadores de la realidad".

Algunos estudios exponen sobre quiénes fueron los grupos referentes que acompañaron la interpretación de las reformas de las últimas décadas, sin embargo a nivel de lo cotidiano no se encuentra suficientemente en las escuelas. La perspectiva cotidiana de investigación sobre las reformas sería investigar la trama y la raíz de por qué un docente indudablemente sostiene que, le hace "más caso" a la inspectora que al texto de la reforma. Esta situación, bien concreta, para esta perspectiva no se trata de una anécdota, refleja una estructura en la forma en que se perciben y se interpretan las intervenciones políticas.

En este campo de las intervenciones docentes también interesa indagar sobre toda una serie de acontecimientos cotidianos que pareciera como que ya están instalados. Se escucha de manera muy frecuente sobre las formas heredadas de prácticas neoliberales, como se implantaron prácticas mercantilistas en el campo de la educación y habitualmente se dice poco y mucho tiene que ver con el reconocimiento de los saberes profesionales.

Un ejemplo vigente en el sistema educativo es la figura de la contratación particular, donde el docente debe facturar para operar con saberes excepcionales a la práctica regular de su propia profesión docente. Tiene que ver sustancialmente con una definición estructural de la política pública y educativa en particular, demuestra la apertura neoliberal de la atomización de

los saberes en los sujetos. Un sujeto es "útil" por su saber en un tiempo determinado en su práctica de intervención profesional, pero otras cuestiones las tiene que prever aparte. Muchos programas e instancias de proyectos para los docentes se constituyen como práctica privada. Este hecho es muy cotidiano, deberá estar en mayor debate sobre la situación laboral docente. La investigación debería hacer referencia al porque y como se ha producido una atomización del reconocimiento del saber profesional y del saber específico de los educadores.

A manera de cierre

Insistir en reconocer lo cotidiano como categoría de análisis de las reformas aceptando como problema la distancia entre políticas educativas/reformas y asimilación de estas por los sujetos y las instituciones. Mirar desde lo cotidiano nos habilita a mirar "lo otro" tan real y efectivo, aún más que las regulaciones enunciadas.

Este texto pretende aportar al intercambio de si las definiciones políticas centrales enunciadas juegan un papel primordial y excluyente en la configuración de las prácticas educativas o resultan insuficientes en el debate de fondo, precisamente, de las políticas educativas.

Finalmente analizar si en definitiva las reformas educativas se terminan circunscribiendo a la realidad o circuito cerrado de la estructura de los sistemas educativos públicos, luego las escuelas, o si es hora de habilitar un debate sobre políticas educativas como políticas hacia la "cultura" y lo "político" en la sociedad actual. Será entonces el momento de considerar, desde la categoría de lo cotidiano, con mayor énfasis "reformas culturales, que educativas.

Referencias

- HELLER, A. (1994). *Sociología de la vida cotidiana*. Ediciones Península.
- POPKEWITZ, T. (1997). *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Ediciones Morata.
- ROCKWELL, E. (2000). *La escuela cotidiana*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- TOMASEVSKI, K. (2001). "Obligaciones de los Derechos Humanos: generando una educación disponible, accesible, aceptable y adaptable", in: *Libro Elemental del Derecho a la Educación* n.º 3, Estocolmo. Disponible en: <http://www.right-to-education.org>.
- ZÍBAS, D. M. (1997). "¿Un juego de espejos rotos? La vida escolar cotidiana y las políticas educativas en América Latina." *Revista Iberoamericana de Educación*. OEI, n.º 15, pp. 121-137, Madrid, España.

capítulo 4 EL ENFOQUE JURÍDICO NORMATIVO DE LA POLÍTICA EDUCACIONAL

Guillermo Ruíz

El campo de estudios de lo que actualmente denominamos política educacional ha estado fuertemente influido en cada sociedad por las grandes corrientes de pensamiento, así como por las necesidades y aspiraciones propias de cada época. Desde este punto de vista podríamos incluir a periodos históricos remotos si tomamos en consideración a las medidas que han adoptado las diferentes comunidades para interiorizar a sus miembros en las pautas culturales propias a lo largo de los siglos. Se podrían mencionar como primeros intentos para explicitar lo que hoy concebimos como *política educativa* a la *República* de Platón (en la cual la educación era entendida como el elemento fundamental del sistema político y una obligación civil) o las *Constituciones* de Licurgo en el siglo X. De todos modos, resulta más apropiado ubicar en el siglo XX el inicio científico de los estudios correspondientes al campo de la política educacional con los trabajos pioneros de Michel Sadler, Nicholas Hans, Friedrich Schneider y Franz Hilker, entre otros, que en la medida

en que fueron conformando el campo de la educación comparada internacional (Pereyra 1989), promovieron también los estudios científicos que podrían ubicarse dentro de la política educacional.

A partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial y, sobre todo, por la conformación de instrumentos internacionales de derecho, que establecieron definiciones en torno al derecho a la educación, se evidenció un mayor interés científico sobre los estudios educativos desde la perspectiva específica de la política educacional. Por otro parte, desde la década de 1960 en los países occidentales se comenzaron a instrumentar, cada vez como mayor recurrencia, políticas de reforma de la educación en un sentido desarrollista o bien investigaciones sobre la vinculación de la educación con el mundo del trabajo (con matices de acuerdo con los diferentes niveles escolares). Así, las reformas educativas han comenzado a caracterizar las políticas educativas de los países como una dimensión constante, nunca concluida o bien conflictivamente implementada (Tyack y Cuban 1995; Pedró y Puig 1998; Viñao 2001). Todo ello ha enriquecido a la disciplina aunque también ha demandado mayor rigurosidad a los estudios de la política educacional, contribuyendo a la definición de su campo epistemológico desde diferentes perspectivas analíticas que se han expandido principalmente en las últimas décadas.

En este trabajo se desarrolla los alcances de un enfoque de la política educacional que podría denominarse *jurídico normativo* ya que considera los aspectos políticos de la educación y toma como unidad de análisis principal a la normativa educativa. Se interpreta que tanto la legislación sancionada por el poder legislativo como la dictada por el poder ejecutivo así como también la jurisprudencia del poder judicial de un Estado republicano, pueden ser entendidas como la expresión normativa del diseño y ejecución de las políticas educativas por parte del Estado (Paviglianiti 1993). Aquí se define a la normativa como

parte de la política pública que es atravesada por una serie de conflictos en el contexto del Estado concebido precisamente como arena de conflicto. Política pública que no se limita a las normas formales sino a las políticas que expresan *las decisiones* y *no decisiones* de la autoridad estatal. Esta última pensada no como un ente monolítico sino como arena de negociación y de conflicto tal como se notó previamente.

Alcances del enfoque y definiciones preliminares

Encuadre histórico y elucidaciones en torno al Estado

Estudiar al Estado supone el análisis de la organización política fundada y regulada por el Derecho. Se trata de una organización que dispone de la posibilidad de usar la *fuerza legítima* dentro de una sociedad determinada.¹ Cada Estado soberano posee un ordenamiento jurídico específico en el cual se integran un conjunto de normas (de diferente rango) interrelacionadas, de modo que cada una cobra sentido en relación con las otras. Según Oszlak (1992), el análisis de la dimensión normativa del aparato estatal no incluye solamente el cuerpo de leyes, resoluciones, jurisprudencia y demás normas que constituyen el marco regulatorio del sector formal. Precisamente,

1. Recordemos que el proceso histórico que dio lugar a la conformación del Estado moderno entre los siglos XVII y XIX supuso una creciente centralización del poder. Junto a esta centralización también surgió una tendencia a contrarrestar la acumulación de poder en una persona. Ello permitió la consolidación del liberalismo político y el surgimiento de una nueva forma de Estado en la que se conformó la división republicana del poder estatal para que el mismo poder frene al poder del Estado ante eventuales abusos. El instrumentó jurídico para organizar esta organización fue la Constitución.

la connotación jurídico normativa permite considerar no sólo a la legislación sancionada por el parlamento y a las normas de rango inferior dictadas por el poder ejecutivo sino también a los fallos expedidos por el poder judicial que conforman la jurisprudencia.

La norma no es intrínsecamente legítima. El conjunto de normas conforma el sistema normativo del sector público siempre que éste las homologue por medio de su cumplimiento efectivo. La definición de una política pública supone establecer el sentido de una acción, por lo que conlleva elementos normativos y prescriptivos de los que se desprenden concepciones sobre un punto deseable futuro al cual se debería llegar a través de implementación de dicha política. En la concreción de toda política pública intervienen diversos actores, cuyos conflictos de intereses, en cuanto a los contenidos normativos de una política, afectan el proceso entero de concreción de ésta. Por ello es dable sostener que la relación Estado-Sociedad se estructura en torno a las diversas *tomas de posiciones* (o *políticas*) de los diferentes actores sociales involucrados y afectados (Aguilar Villanueva 2000).² Esta interpretación rechaza la que sostiene el carácter monolítico del Estado. El aparato estatal interiorizará nuevas tensiones al privilegiar o censurar determinados intereses sectoriales en detrimento de otros.

2. Según esta definición de *políticas públicas* ellas responden a cuestiones socialmente disputadas respecto de las cuales los diferentes actores (individuos, grupos, sectores, organizaciones) asumen posiciones conflictivas. En este sentido se considera que las políticas públicas, como las políticas educativas, constituyen tomas de posición frente a diversas opciones de resolución. La formulación de una política implica definir el sentido que deberá tener la acción, contiene elementos normativos y prescriptivos de lo que resulta una visión sobre un futuro deseable, el proceso de implementación de una política implica la intervención de una cadena de actores cuyo comportamiento va desagregando y materializando la política.

En este punto es importante sostener que desde esta perspectiva se interpreta al Estado como la intersección entre la sociedad política y la sociedad civil (Oszlak 1992). La comprensión del Estado supone un ejercicio analítico por el cual se deben considerar cuestiones tales como su organización formal, las relaciones entre los diferentes poderes del Estado (en un régimen republicano de gobierno), la distribución territorial del poder estatal así como el funcionamiento legal de sus instituciones (en un Estado de derecho) así como todos los conflictos de intereses que se plasman, evidencia y confrontan en el Estado el cual constituye así una arena de conflicto, negociación y de organización formal y material de poder en una sociedad.³

Otro aspecto importante que permite una mayor comprensión de la complejidad conceptual e institucional del Estado es el de la *burocracia institucional* ya que da cuenta de la relación entre el rol de la burocracia pública en la política y en la implementación de las políticas públicas. En las relaciones de poder la burocracia interviene como un actor en el proceso político y en los arreglos institucionales establecidos para implementar políticas públicas y alcanzar sus objetivos. En este sentido, el involucramiento de la burocracia en la política plantea la cuestión de su poder relativo con respecto a otros actores,

3. La idea de *Estado de derecho* supone el cumplimiento de condiciones tales como: la proclamación del *imperio de la ley* y la sujeción de todos los poderes públicos a dicho imperio; la división de poderes del Estado en un sistema republicano de gobierno; una organización política democrática que exprese la voluntad de la población; la garantía efectiva del goce de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución del Estado como Ley Fundamental. La fórmula del Estado de derecho se vincula con los principios axiológicos supremos de un ordenamiento jurídico determinado. Los ciudadanos y los habitantes del país así como los poderes públicos deben respetar la Constitución Nacional y las bases legales y normativas de ella derivadas.

mientras que su intervención en el proceso de implementación de políticas públicas se relaciona con su desempeño o productividad en el logro de los objetivos políticos (Oszlak 2006). Esta característica institucional y política de la burocracia estatal resulta importante para el análisis y comprensión de las políticas educativas en una sociedad determinada ya que afecta la definición última que adquieren las normas educativas aprobadas por los gobiernos. En muchas ocasiones, políticas curriculares, de formación de profesores o bien las políticas universitarias, luego de ser definidas en términos generales por las normas, resultan negociadas y redefinidas por los actores de la burocracia estatal cuando las implementa. Dichas negociaciones con actores tales como corporaciones o consejos de universidades, sindicatos docentes o asociaciones civiles o bien de profesionales, según se trate, dan lugar a cambios y procesamientos diversos que definen los sentidos de las políticas públicas en el plano de la realidad educativa.

En suma, es posible concebir al Estado como el aspecto constitutivo del proceso de construcción social, o sea, de un proceso en el cual se definen diferentes planos y componentes que estructuran la vida social organizada. Históricamente, la formación del Estado nacional dio cuenta de un proceso convergente de constitución de una *Nación* y de un *sistema de dominación*, con sus planos material y simbólico respectivos.⁴ Pensar al Estado como un *sistema de dominación* implica

4. La idea de *Nación* es uno de los aspectos constitutivos de la construcción social en las sociedades modernas occidentales. Ella conjuga *elementos materiales* (diferenciación e integración de la actividad económica dentro de un espacio territorialmente delimitado) y otros *ideales*. Supuso la difusión de símbolos, valores y sentimientos de pertenencia a una comunidad diferenciada por tradiciones, etnias, lenguaje u otros factores, configurando una identidad colectiva (Oszlak 1982).

pensarlo como la organización del poder y ejercicio de la dominación política. Todo lo cual se materializa en un conjunto de instituciones interdependientes que permiten el ejercicio de la dominación política.

La agenda estatal y las políticas educativas

En el caso de la educación formal y su relación con el Estado cabe tener en cuenta cuestiones tales como las bases constitucionales y legales de la educación, la organización institucional del sistema educativo y las distribución de competencias en materia de gobierno del sistema entre las diferentes instancias del poder de la autoridad estatal, de acuerdo con el régimen de gobierno adoptado en una configuración histórica dada. La propia conformación de los sistemas educativos modernos puede enmarcarse en la materialización de un proyecto político, en tanto esto exigió actuar sobre (y a través de) una estructura burocrática preexistente: la del propio Estado nacional emergente. Las políticas educativas han sido parte de la *agenda estatal* desde mediados del siglo XIX cuando podemos identificar la conformación de los Estados nacionales modernos.

La agenda del Estado refleja las cuestiones socialmente problematizadas que suscitan la atención de las instituciones que conforman al Estado en sus distintos niveles (nacional o subnacionales) y poderes (ejecutivo, legislativo o judicial). En este sentido, el Estado existe en tanto y en la medida en que tenga cuestiones por resolver, las que por lo general no pueden ser solucionadas por ningún otro actor individual o colectivo. Por lo tanto, su fisonomía, organización y recursos reflejan la naturaleza de esas cuestiones, su nivel de conflictividad y las modalidades que se emplean para intentar resolver dichas cuestiones (Oszlak y Gantman 2007). Es aquí donde cobra relevancia el estudio de

las políticas educativas a partir del enfoque que considera como unidad de análisis prioritaria, no excluyente, a la normativa construida, definida e implementada desde el Estado.

Si introducimos una perspectiva histórica para analizar la agenda estatal y la cuestión educativa podríamos sostener que los liberales clásicos (siglos XVIII y XIX) estuvieron fuertemente influidos por la Ilustración y defendieron los derechos naturales del hombre y por ende a la esfera privada de la vida humana, a la que el Estado no debía alterar ni violar sino respetar y proteger. De allí se derivó el derecho a la ciudadanía que permitía reclamar la protección de los derechos cívicos, base de las democracias representativas modernas. Consecuentemente, durante el desarrollo del Estado liberal clásico en el siglo XIX se comprendió la importancia de *formar* ciudadanos instruidos de manera sistemática a través de instituciones escolares reguladas y controladas por la autoridad estatal.

Así como durante el siglo XIX los distintos Estados fueron mutando en sus roles para resolver las distintas cuestiones que debían enfrentar, a partir de la década de 1980 la mayoría de los países occidentales se embarcaron en programas de reforma del Estado. El rasgo principal de este proceso fue la reducción del aparato estatal a través de políticas de desregulación, descentralización, privatización, tercerización y achicamiento de las dotaciones de personal.⁵

5. En países que han experimentado una frecuente alternancia de regímenes con signos a menudo opuestos contribuyó a aumentar el grado de incoherencia y rigidez de esa estructura burocrática. Como resultado se evidenció un continuo solapamiento y arrastre de organismos y de personal, con intereses u orientaciones poco congruentes con el programa de acción del régimen de turno. El sector público tendió a contener proyectos políticos diversos y contradictorios, en el que persistían insepultos organismos y programas que alguna vez fueron avanzada institucional de regímenes con designios diferentes (Oszlak 1992).

En el caso latinoamericano en particular, la reforma del Estado de las últimas décadas se definió por el conjunto de acciones a través de las cuales un nuevo régimen trató de aumentar el grado de congruencia entre su proyecto político y el aparato estatal preexistente. Sin embargo, vale destacar junto con Oszlak (1992) que, generalmente, los esfuerzos por aumentar la congruencia entre el proyecto político de turno y el aparato institucional requerido para ejecutarlo, se manifestaron tanto en acciones destinadas a modificar las prioridades y contenidos sustantivos de las políticas (afectando a diferentes sectores sociales y, consecuentemente, a las organizaciones estatales y clientelas burocráticas vinculadas con dichas políticas) como en acciones dirigidas a producir cambios significativos en las actividades de apoyo del sector público, tales como planeamiento, presupuesto, organización y métodos estadísticos.

En este contexto de reforma estructural del Estado, las políticas educativas constituyeron una de las áreas prioritarias de acción por parte de los gobiernos, no sólo latinoamericanos sino también de otros países occidentales. El sector educativo se constituyó en uno de los más afectados por las reformas estructurales del Estado, lo cual se evidenció en cambios en las bases legales de la educación, en la regulación de las instituciones y sistemas escolares, en las políticas curriculares, en las de formación docente y en las políticas universitarias. Todos estos cambios fueron encuadrados en cambios normativos y, en algunos casos, su nivel de conflictividad fue tal que llegaron a judicializarse ciertas cuestiones, principalmente, en los cambios propugnados desde el Estado en relación con la autonomía de las universidades. La cuestión normativa en materia educativa fue enriquecida, y se tornó problemática tanto para las autoridades que las diseñaban e intentaban implementarla cuanto para los actores del sistema y las instituciones. Diversos niveles de

conflictos (académicos, sindicales, entre otros) se evidenciaron en las últimas tres décadas en virtud de las políticas de reforma educativa que los países occidentales intentaron instrumentar y todos ellos pasaron a complejizar aún más la agenda estatal en materia educativa.

*Definición del objeto de estudio desde este enfoque:
conceptos implicados*

De esta perspectiva de análisis se considera que las acciones desarrolladas por las burocracias estatales deben ser entendidas no simplemente como la implementación de normas sino como el resultado de variados intentos por compatibilizar intereses diversos y conflictivos de diferentes actores y de los regímenes políticos que dirigen el país en cada período histórico particular. En este terreno cobra particular relevancia para la política educacional la cuestión de la gobernabilidad de los sistemas educativos. Con ella se alude a la capacidad de atender a las demandas y expectativas educativas, tanto de la población en edad escolar cuanto de la sociedad. Por otro lado, la gobernabilidad de los sistemas educativos supone la resolución de los conflictos que se producen dentro del sistema educativo y sus instituciones (Puelles Benítez 2006).

La educación *formal* constituye pues el foco de atención del análisis político educativo desde esta perspectiva. Sin embargo, es necesario destacar que en la actualidad este concepto se encuentra en un proceso de redefinición básicamente porque los límites de la formalidad de los estudios son diferentes a aquellos evidenciados en el período de constitución de los sistemas educativos nacionales, bajo la visión decimonónica

de educación escolar y de ciudadanía. A partir de la ya clásica definición de Margaret Archer (1979) podemos definir a los sistemas educativos como el conjunto de instituciones que monopolizan legítima y legalmente la educación formal y que se encuentran relacionadas entre sí a través del intercambio de bienes culturales, por medio de relaciones de secuencias y jerarquías. Según Cecilia Braslavsky (1985) en la evolución histórica de los sistemas escolares occidentales se evidencia la presencia de dos tendencias contradictorias: hacia la unidad (provisión de las mismas oportunidades educativas a la población) y hacia la diferenciación (distribución de distintas opciones y recursos educativos) aunque ninguna en sí misma promueve o contradice el carácter democrático de un sistema educativo en un contexto histórico determinado. En los últimos años desde diferentes ámbitos académicos, políticos e internacionales (como la UNESCO) se interpreta que tanto la denominada educación formal como la no formal constituyen los complejos sistemas educativos contemporáneos. Complejidad acrecentada debido a los procesos de reformas que sufrieron los sistemas en las últimas décadas que en algunos niveles y modalidades llegaron a trasvasar los límites nacionales (como la educación universitaria transnacional o el auge de tecnologías educativas que permiten el acceso a estudios en diversos formatos y plataformas).

Ahora bien, una elucidación sustantiva cabe para el término *política* ya que es posible concebirla tanto (1) como algo ligado a la actividad, a la acción educativa, cuanto (2) como el conocimiento de esa realidad. Según lo señaló Fernández – Carvajal (1981), la lengua inglesa mantuvo la distinción con dos términos (*politics/policy*) que no se encuentran en el castellano. De esta forma, con *politics* se hace referencia al conflicto resultante del enfrentamiento entre varios programas de acción (política) y con *policy* se alude a un programa de acción.

Este último supone intervenciones y se manifiesta a través de acciones concretas diseñadas, negociadas e implementadas en diferentes instancias políticas y sociales que promueven o inhiben iniciativas o bien instrumentan reformas tanto sobre el sistema escolar y sus instituciones cuanto sobre las acciones educativas no formales.

El primer término (*politics*) denota una riqueza conceptual mayor ya que da cuenta de conflictos de intereses, ideologías y valores que subyacen y fundamentan a los programas de acción (*policy*) que se diseñan, consensuan, negocian e implementan en una sociedad determinada. Si se aplica esta distinción terminológica a la política educacional como disciplina científica dentro de las ciencias de la educación, entonces cabría mantener la doble función. Debe estudiar los problemas educativos desde una perspectiva instrumental, como programas de acción política definidos y negociados a través del conflicto y el consenso político en una sociedad determinada de acuerdo con la correlación de fuerzas y de recursos con que cuentan los diferentes actores. En segundo lugar, debe analizar los fines políticos perseguidos así como las implicancias derivadas de la ejecución de los programas de acción relativos a la educación de una formación histórica en particular. Se estudia pues a las relaciones entre el Estado y la educación en cada coyuntura sociohistórica. La educación es concebida así como un producto histórico y cultural de cada sociedad cuyas características y desarrollo surgen como producto del consenso y disenso entre los responsables e involucrados.

En suma, la política educacional presenta un desarrollo reciente como disciplina separada dentro de las *ciencias de la educación*. En la bibliografía española suele ser denominada como *política escolar*, *política pedagógica* y, preferentemente,

como *política de la educación* o *política educativa*.⁶ Sin embargo, la mayoría de los autores aquí considerados sostiene que la denominación *política pedagógica* no resulta correcta ya que no existe una política de la pedagogía (la cual constituye una disciplina científica) sino de la educación como proceso social. En todo caso, cabría hablar de *pedagogía política* precisamente como una rama de la pedagogía que estudiaría el contenido político e ideológico de la política educacional. Por su parte, la *política escolar* se concentraría en la educación formal de forma exclusiva por lo que tampoco resultaría pertinente. Por ello la mayoría de los autores aquí referenciados prefiere hablar de política educativa o de la educación o bien, en última instancia, de pedagogía política (Iyanga Pendi 2006; Pereyra *et al.* 1996; Puelles Benítez 2006). En el mismo sentido, según García Garrido (1996), la política educacional constituye un término que da cuenta del estudio de las acciones del gobierno en un país en materia educativa así como también a una rama de la ciencia política que se ocupa de estudiar dichas acciones.

Básicamente, tal como se sostuvo al principio y en consonancia con el planteo realizado en el capítulo 1 de esta obra, se la entiende como la disciplina que estudia las relaciones entre los sistemas educativos (acciones educativas sistémicas) con el Estado. Asimismo, hay que entender a esta disciplina como producto de un desarrollo histórico concreto: la escuela moderna y los sistemas educativos nacionales que se crearon desde fines del siglo XIX, cuando el Estado asumió la función

6. Algunos autores reservan el uso de "Política de la Educación" (en mayúscula) para denominar a la disciplina, mientras que "política educativa" (en minúscula) para hacer referencia a la política pública instrumentada por el Estado tanto para las instituciones educativas formales, de los diferentes niveles del sistema, cuanto para las acciones y programas de educación no formal (Puelles Benítez 2006).