Revista Electrónica
Diálogos Educativos
ISSN: 0718-1310
Nº 32
Vol. 16 - año 2017
http://www.dialogoseducativos.cl/revistas/n32/bustamante
Fecha de recepción: 1 de diciembre 2016. Fecha de aceptación: 2 de agosto 2017

HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE POLÍTICA EDUCATIVA EN CHILE.

Irina Bustamante Centellas.
Magister en educación con mención en gestión educacional.

Correo electrónico:
irinamacarena@gmail.com

Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
Facultad de Pedagogía.
Doctorado en Educación.
Chile.

RESUMEN

Este artículo se enmarca en el desarrollo de la tesis doctoral titulada “Política y Práctica educativa. Significados que le asignan los actores de liceos públicos al concepto de política educativa”, y tiene como propósito indagar acerca del concepto de política educativa en Chile, desde una perspectiva poco explorada, alejada de las concepciones tradicionales y positivistas, y entendida más bien, desde una óptica hermenéutica. Esto porque la política educativa tiene un carácter interpretativo, que pasa por un análisis crítico de una acción gubernamental, y dicha acción provoca un efecto en las comunidades escolares y sus actores.

En este sentido, la política se entiende desde lo textual y lo discursivo, a lo puesto en acto. Esto se refiere al proceso de traducción e interpretación que hacen los actores escolares respecto a las políticas educativas adoptadas por los respectivos gobiernos, quienes les otorgan sus propios sentidos y significados.

La perspectiva planteada abre un campo para pensar y analizar la política educativa en Chile más allá de sus marcos regulatorios e institucionales, sino más bien, desde la escuela cotidiana y sus prácticas discursivas. Sin desconocer, a su vez, que la escuela es parte de un sistema complejo, en donde hay múltiples actores y variadas relaciones, que deben ser también consideradas.

PALABRAS CLAVE

Política educativa – concepto – significados – comunidades escolares – actores escolares

TOWARDS A NEW CONCEPT OF EDUCATION POLICY IN CHILE.

ABSTRACT

This article is part of the development of the doctoral thesis entitled "Educational policy and practice. Meanings assigned actors from public high schools to the concept of educational policy”. Its aim is to look into the concept of educational policy in

Fecha de recepción: 1 de diciembre 2016. Fecha de aceptación: 2 de agosto 2017

Chile, from an underexplored perspective, distinct from traditional conceptions and positivism, and understood rather from a hermeneutic point f view. This is because educational policy has an interpretive character, which comprises a critical analysis of government actions, which in turn cause an effect on school communities and their participants.

In this sense, the policy is understood from the textual and discursive viewpoints, to what is put into action. This refers to the process of translation and interpretation by the school actors regarding educational policies adopted by their respective governments, which give them their own senses and meanings.

The raised perspective opens a field to think and analyze education policy in Chile beyond its regulatory and institutional frameworks, but rather from daily school and its discursive practices. Without denying, in turn, that the school is part of a complex system where multiple actors and varied relationships must also be considered.

KEYWORDS

Educational policy - concept - meanings - school communities - school actors.

Introducción.

En los últimos años, la discusión respecto a las políticas educativas en Chile ha estado en el centro del debate nacional, y en una permanente tensión entre continuar con un modelo neoliberal aplicado a la educación y a las crecientes demandas sociales por un sistema de educación pública que potencie la calidad y la equidad, independiente de las condiciones socioeconómicas en la cual se desarrolle.

Adicionalmente, hoy se encuentra en marcha un nuevo proceso de reforma al sistema educacional, el cual ha sido adoptado por el segundo gobierno de Michelle Bachelet, y que declara en su programa reposicionar al Estado como responsable de garantizar el derecho universal a una educación de calidad, fortaleciendo para ello, la educación pública.

A pesar de la importancia del debate, aún existe en Chile un precario desarrollo en el campo teórico sobre políticas educativas, en donde se constata además que en los estudios e investigaciones existentes predominan ampliamente los enfoques cuantitativos. Según Espinoza (2014), este énfasis ha servido para impregnar el análisis de políticas con precisión científica relegando, por una parte, a un plano

Fecha de recepción: 1 de diciembre 2016. Fecha de aceptación: 2 de agosto 2017

secundario o simplemente ignorando el análisis asociado a aspectos valóricos y éticos, así como las implicancias políticas de los análisis y, por otra, limitando la actividad del análisis de políticas a la descripción del *statu quo.*

Los estudios sobre política educativa de corte tradicional no se interrogan sobre cómo las políticas se inscriben en la compleja trama de sentidos que organiza la cotidianidad escolar. En otras palabras, la mayoría de los estudios sobre políticas educativas tienden a describir el mundo como racional y sin emociones, eliminando de su análisis "los conflictos de personalidades, el compromiso y la dedicación, la ambición y el sentirse 'quemado', el humor y los momentos de cinismo y frustración" (Ball, Maguirre y Braun, 2012, p. 5).

Acercar la política a la escuela supone, antes que todo, considerar a las unidades educativas como punto de partida de cualquier intervención o programa. En general, se ha privilegiado un diseño estandarizado y rígido que se impone a los establecimientos y no recoge sus problemas específicos; en otras palabras, un diseño que llega con recursos y acciones a las unidades educativas, pero que no las visualiza como organización y de modo sistémico o integrado, sino por parcialidades. Esta estandarización no deja espacio a la particularidad de situaciones y dificulta que directivos y docentes, disientan, negocien, signifiquen el apoyo y en este proceso hagan suyo el cambio que se busca relacionándolo con su trabajo concreto en la escuela (Raczynski y Muñoz, 2007).

En este sentido, las políticas deben dialogar con la cultura escolar. Según Gather (2004), la cultura constituye el filtro a través del cual los actores asimilan y hacen suya la información que proviene del exterior, interpretando los distintos acontecimientos.

Desde esta perspectiva, la política educativa es entendida desde una concepción hermenéutica. Esto es, porque dado su carácter interpretativo, que pasa por un análisis crítico de una acción gubernamental, también dicha acción provoca un efecto en las comunidades escolares.

Este artículo muestra una mirada poco explorada en Chile sobre el concepto de política educativa, alejada de las concepciones tradicionales y positivistas, y entendida más bien, desde una óptica hermenéutica. La política educativa, entonces, es entendida desde lo textual y lo discursivo, a lo puesto en acto. Esto se refiere al proceso de traducción e interpretación que hacen los actores escolares respecto a las políticas educativas adoptadas por los respectivos gobiernos, quienes les otorgan sus propios sentidos y significados.

La política educativa como concepto.

En primer lugar, es conveniente señalar que la política educativa se entiende como concepto, dado que se concibe en el pensamiento de los sujetos; y no una definición, ya que no es posible encontrar una descripción universal de política

Fecha de recepción: 1 de diciembre 2016. Fecha de aceptación: 2 de agosto 2017

educativa, pero sí, una opinión de ésta. La política educativa como concepto, es por tanto una unidad cognitiva de significado, la cual nace como una noción abstracta que permite comprender la interacción con el entorno y que, finalmente, se verbaliza.

Siguiendo al segundo Wittgenstein (1988), el significado de las palabras reside en el uso que hacemos de ellas en determinados contextos. Explicar el significado, entonces, pasa por describir el juego del que forma parte una expresión lingüística, es decir, sólo es posible comprender su significado si consideramos el contexto en el que es utilizado.

Con esto, Wittgenstein contribuye a la hermenéutica examinando las diversas funciones que el significado ejerce en el lenguaje, constatando que no es posible considerar una única definición de un determinado concepto.

Por otro lado, mientras más características se tengan asignadas sobre un concepto, mayor conocimiento se poseerá sobre él. La suma de todas estas características es la "intensión" del concepto, y la cantidad de objetos a los que dicho concepto hace referencia es la "extensión". Por lo que la intensión del concepto es su significado, y la extensión son las entidades a las cuales la expresión se aplica.

Hilary Putnam (1991) nos muestra que el significado de un concepto no puede estar determinado por ningún estado psicológico en sentido restringido, ni por ninguna de sus partes. El significado de los términos depende fundamentalmente de la división del trabajo lingüístico y de la naturaleza de las cosas mismas a las que nos referimos.

La tesis de la división de la labor lingüística de Putnam señala que en las sociedades hay expertos -personas que saben más que otras acerca de ciertos temas- que están en mejores condiciones que el hablante medio. Esto provoca que dos hablantes medios con poca pericia puedan asociar las mismas creencias, las mismas representaciones mentales, las mismas intenciones significativas, sin embargo, si el concepto tiene distinta extensión, por consiguiente, distinta referencia, distinto será el significado. "La referencia es un fenómeno social", y no individual (Putnam, 1990, 50).

Sobre el significado de política educativa.

Según señala Espinoza (2009), existe consenso entre los defensores de la teoría crítica (Prunty, 1984; Taylor et al. 1997) y de la teoría funcionalista (Adams, Kee y Lin, 2001) en que la política educacional puede ser dimensionada y/o evaluada desde tres perspectivas diferentes: la retórica de la política, la política que es impulsada legalmente y la política que se implementa en la práctica. Cada una de estas formas podría ser definida del siguiente modo en relación con el sector educación:

Fecha de recepción: 1 de diciembre 2016. Fecha de aceptación: 2 de agosto 2017

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

Desde otra perspectiva, Burch (2009) se opone a la definición clásica del objeto de estudio de la política educativa como acción de un Estado, explicando que cada vez se hace más difícil sostener el modelo tradicional del objeto de estudio de la política educativa dado que el campo está cada vez más congestionado: nuevas relaciones y nuevas formas de relación están siendo establecidas en la política y en relación con ella. Afirma, que los "límites entre Estado, economía y sociedad civil son cada vez más imprecisos", explicando que existe una multiplicidad de voces que intervienen en los diálogos en torno a la política y nuevos conductos por los que se incorpora el discurso al debate de ideas sobre el tema. Por su parte Bowe, R., Ball, S. y Gold, A. (1992), advierten sobre la dificultad de comprender y analizar las políticas educativas de un modo verticalistas, mientras que Raab (1994) afirma que el Estado solo debe comprenderse como un componente más de la compleja trama de las políticas educativas.

Por lo que entender las políticas educativas en su complejidad también implica, considerar que las políticas educativas están siendo creadas por nuevos actores que establecen nuevas formas de autoridad. Se trata de una arquitectura global de relaciones políticas que incluye a los estados nacionales y sub-nacionales, organizaciones internacionales, empresas multinacionales (como la OCDE, UNESCO y el Banco Mundial), organizaciones de la sociedad civil, consultoras y otras organizaciones híbridas, como las empresas que usan mecanismos de mercado para abordar problemas sociales o ambientales (como por ejemplo Bridge, una empresa que provee educación privada de bajo costo a poblaciones de bajos recursos en África y Asia) (Beech y Meo, 2016).

El concepto de *policy networks* o redes de política es usado por Ball (2012) para analizar estas nuevas formas de crear y ejercer el poder en educación. Las políticas fluyen a través de estas redes en las cuales también circulan determinadas construcciones discursivas que contribuyen a que ciertas ideas políticas sean naturalizadas, se hagan pensables y se conviertan en parte del sentido común y en la manera obvia de abordar las políticas educativas. Por lo que las grandes líneas de políticas educativas están siendo creadas en la actualidad en redes complejas de interacción global y que éstas tienen una enorme influencia sobre casi todos los aspectos de la educación en los distintos ámbitos en los que se construye la política educativa incluyendo, por supuesto, la escuela.

Fecha de recepción: 1 de diciembre 2016. Fecha de aceptación: 2 de agosto 2017

Desde esta perspectiva, las políticas educativas como acción política poseen múltiples actores, vinculaciones, decisiones, luchas de poder, acciones, impacto, implementación, etc. Así las políticas educativas se mueven en un continuo de decisiones, que se van transformando de forma progresiva, desde las autoridades de un gobierno hasta un profesor en el aula, en donde la toma de decisiones despliega otras transformaciones. En este sentido, Tello (2015) señala que las políticas educativas se pueden caracterizar, se pueden teorizar de modo analítico, pero no definir.

En tanto, Stephen Ball (2012) señala que la política educativa se debe entender desde dos conceptualizaciones diferentes, a las cuales las denomina: política como texto, y política como discurso. Ambas están implícitas una en la otra; por lo tanto, la política educativa como objeto es el estudio de "sus procesos y resultados". La *política como texto* es el producto del trayecto sinuoso e imprevisto impulsado por las distintas arenas políticas, que luego serán decodificadas por los actores que aportarán diversos sentidos, elaborando ajustes secundarios al propio contexto de modo complejo. La *política como discurso* se refiere a los actores que crean el significado, influyen, disputan, crean respuestas, tratan con contradicciones, intentan representaciones de las políticas, a través de una serie de oposiciones discursivas. Expresa, además, que las políticas no dicen qué hacer, sino que sólo crean las circunstancias. Al ser las políticas productos resultantes de influencias múltiples no se podrá predecir cómo será su desarrollo en los diversos escenarios. Por lo que hacer referencia a procesos de decodificación y recodificación implica que el proceso de hacer las políticas es un "proceso de interpretación y traducción".

Las interpretaciones de las políticas no se hacen en el vacío y el grado de libertad para definirlas por parte de los actores también depende del tipo de políticas y de la formación discursiva en la que se inscriban. Las políticas, muy raramente, demarcan con absoluta claridad qué cursos de acción seguir. Sin embargo, algunas políticas tienen una mayor capacidad que otras de "estrechar el rango creativo de respuesta" (Ball et al., 2012, p.3) de los actores. Ball y sus colegas distinguen entre las políticas *readerly* (que promueven la lectura) y las políticas *writerly* (que promueven la escritura). El primer tipo de texto produce a sus lectores como recipientes pasivos y son sumamente prescriptivas. Mientras que las segundas son más ambiguas y difusas y dan más margen a sus lectores para que las re-interpreten. El prestar atención al margen de acción que tienen los actores escolares para interpretar, redefinir y "hacer" las políticas no debería hacernos perder de vista que las políticas también deben entenderse como un discurso que impone límites a lo pensable y por lo tanto restringe el espacio discursivo en el que pueden darse las interpretaciones.

La puesta en acto de la política educativa y los actores que la habitan.

El paso del diseño a la implementación de políticas es generalmente difícil porque, en última instancia, éstas son dependientes del lugar y de los actores que las deban "habitar". El *ethos* de la política (la racionalidad político-técnica) debe transitar hacia el *ethos* de la escuela (la racionalidad del saber mutuo, del sentido común). Visto

Fecha de recepción: 1 de diciembre 2016. Fecha de aceptación: 2 de agosto 2017

así, si los profesores, estudiantes y familias definen una política como carente de sentido (o lo configuran de modo distinto de los diseñadores), a la larga será inviable (Navarro, 2004): en la escuela cotidiana no bastan las argumentaciones técnicas ni las razones "país".

Para entender la "puesta en acto" de las políticas hay que ir más allá de una visión dicotómica entre la decodificación y la recodificación. Es necesario observar las políticas en acción, rastreando cómo fuerzas políticas y sociales, instituciones, personas, eventos, intereses y azar se entrelazan. Esto supone reconocer la importancia de las relaciones de poder y de los intereses que movilizan diversos actores con desiguales capacidades de imponer sus definiciones e interpretaciones de "lo que está en juego". En este sentido, "la puesta en acto de la política" siempre supone la traducción de los textos de la política en acciones y de las formulaciones abstractas contenidas en las ideas de las políticas en prácticas situadas, las cuales siempre suponen "interpretaciones de interpretaciones" (Rizvi y Kemmis, 1987, citado en Ball et al., 2012). Así, la interpretación de las políticas es un proceso de traducción reflexivo, creativo y situado. En otras palabras, la traducción de las políticas es resultado de una actividad intersubjetiva sofisticada y cotidiana llevada adelante por los actores escolares.

Para Ball, las escuelas y sus actores están involucrados en luchas y negociaciones y despliegan respuestas en torno a los sentidos y orientaciones de las políticas producidas por los gobiernos y sus respectivas maquinarias de producción de textos de las políticas (Ozga, 2000, citada por Ball et al., 2012). Las políticas deberían ser entendidas como procesos que son, de manera muy heterogénea y constante, sujetos a interpretaciones - las cuales se imprimen en las formas creativas en que son puestas "en acto" (más que "implementadas") en las instituciones y sus aulas (Ball, 1993).

En definitiva, los actores escolares "hacen" las políticas, significando y resignificando los textos de las políticas en relación con sus biografías profesionales, su contexto histórico, institucional y social, y su ubicación en el sistema educativo local (Braun, Ball, Maguire y Hoskins, 2011).

Desde esta perspectiva, la educación –y en particular la política educativa– es entendida como práctica discursiva, esto es, como práctica de significación. El énfasis aquí no está en la educación como un producto –final, concluido, acabado– sino como práctica "generadora" de sentido. Desde esa mirada entendemos la política educativa no sólo como conjuntos de prácticas institucionales –que regulan las relaciones entre actores e instituciones– sino también como prácticas discursivas que producen los sistemas de razón que circulan entre las instituciones y las fronteras nacionales, estructurando el campo de la acción de lo posible, inscribiendo los principios de rendimiento y modos de subjetivación (Popkewitz y Brennan, 2002).

Fecha de recepción: 1 de diciembre 2016. Fecha de aceptación: 2 de agosto 2017

Reflexiones finales.

La mayoría de las investigaciones en y sobre políticas educativas en Chile han privilegiado el análisis macro, usando modelos cuantitativos de costo oportunidad, costo beneficio, costo efectividad u otros indicadores sociales y económicos, sin establecer una relación dialéctica entre la macro estructura y la micro política educativa, por lo que no consideran las complejas interacciones entre las distintas instituciones y sus actores.

En cambio, pocos estudios se han comprometido con un enfoque como el que se plantea en este artículo, el cual, desde una óptica hermenéutica, considera a la política educativa como un concepto que se significa a partir de la construcción que realizan los propios actores, influenciados por su contexto escolar.

La perspectiva planteada abre un campo para pensar y analizar la política educativa en Chile más allá de sus marcos regulatorios e institucionales, sino más bien, desde la escuela cotidiana y sus prácticas discursivas. Sin desconocer, a su vez, que la escuela es parte de un sistema complejo, en donde hay múltiples actores y variadas relaciones, que deben ser también consideradas.

Se requiere seguir explorando, entonces, marcos de análisis que reconozcan la existencia y la interacción continua y dialéctica entre la macro y micro política educativa; y que realcen las distintas valoraciones y significados que le otorgan las comunidades escolares a la política educativa, en perspectiva de fortalecer su campo teórico.

Referencias bibliográficas.

Adams, D., Kee, G. H. y Lin, L. (2001). Linking research, policy and strategic planning to education development in Lao people's Democratic Republic. *Comparative Education Review*, 45 (4), 220-241.

Ball, S. (1993). *Foucault y la educación, disciplinas y saber*. Madrid: Morata.

Ball, S. (2012). *Global education inc: New policy networks and the neo-liberal imaginary*. London: Routledge.

Ball, S., Maguirre, M. y Braun, A. (2012). *How schools do policy: policy enactments in secondary schools*. London:. Routledge.

Beech, J. y Meo, A. I. (2016). Explorando el uso de las herramientas teóricas de Stephen J. Ball en el estudio de las políticas educativas en América Latina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24. Disponible en http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275043450048

Fecha de recepción: 1 de diciembre 2016. Fecha de aceptación: 2 de agosto 2017

Bowe, R., Ball, S. y Gold, A. (1992). *Reforming education y changing schools: case studies in Policy Sociology*. London: Routledge.

Braun, A., Ball, S., Maguire, M. y Hoskins, K. (2011). Taking context seriously: Towards explaining policy enactments in the secondary school. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 32 (4), 585–596.

Burch, P. (2009). *Hidden Markets: The new education privatization.* Abingdon: Routledge.

Espinoza, O. (2009). Reflexiones sobre los conceptos de "Política", Políticas Públicas y Política Educacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17 (8), pp. 1 – 13.

Espinoza, O. (2014). *La investigación en/sobre Políticas Educacionales en Chile: Panoramas y Perspectivas*.

Gather, M. (2004). *Innovar en el seno de la institución educativa*. Barcelona: Graó.

Navarro, L. (2004). *La escuela y las condiciones sociales para aprender y enseñar*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

Popkewitz, T. y Brennan, M. (2002). *El desafío de Foucault. Discurso, conocimiento y poder en educación*. Barcelona: Pomares.

Prunty, J. (1984). *A Critical reformulation of educational policy analysis*. Geelong: Deakin University Press.

Putnam, H. (1990). *Representación y Realidad*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Putnam, H. (1991) El significado de «significado», (Acero, J.J., trad.). n Valdés Villanueva, L. (Ed.) *La búsqueda del significado*. Madrid: Tecnos.

Raab, CH. (1994). Theorising the governance of education. *British Journal of Educational Studies*, Vol. 42, No.1, pp. 6-22.

Raczynski, D. y Muñoz, G. (2007*).* Reforma Educacional Chilena: el difícil equilibrio entre la macro y la micro política. *Serie Estudios Sociales*. Santiago: CIEPLAN.

Tello, C. (2015). *Los objetos de estudios de la política educativa. Hacia una caracterización del campo teórico*. Buenos Aires: Autores de Argentina.

Taylor, S., Rizvi, F., Lingard, B. y Henry, M. (1997). *Educational policy and the politics of change*. London: Routledge

Fecha de recepción: 1 de diciembre 2016. Fecha de aceptación: 2 de agosto 2017

Wittgenstein, L. (1988). *Investigaciones Filosóficas*. Barcelona: Crítica.