

# La política educativa en tiempos turbulentos. Estado, desmercantilización y globalización<sup>1</sup>

Educational Policy in turbulent times. State,  
decommodification and globalization

 **Juan Antonio Carrasco-Bahamonde**<sup>2</sup>

 **Daniel Carrasco-Bahamonde**<sup>3</sup>

## Resumen

El artículo explora un conjunto de abordajes conceptuales para aproximarnos al ciclo de restauraciones conservadoras en el campo educativo a partir de la clave interpretativa que ofrece el vínculo entre reestructuración del Estado y formación de política educativa en el marco de la globalización. Para esto, reconstruye un itinerario del debate conceptual en torno al estudio de la reforma educativa a partir de las contribuciones de la sociología de la política educativa. Finalmente, ofrece herramientas conceptuales para el análisis de los complejos escenarios de cambio que enfrentan los sistemas educativos y contribuir a una conceptualización más atenta al proceso de formación de las políticas educativas en tiempos de crisis neoliberal global.

**Palabras clave:** Política Educativa; Estado; globalización; restauraciones conservadoras.

---

<sup>1</sup> Esta investigación contó con financiamiento de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID). Subdirección de Capital Humano. Beca de Doctorado en el Extranjero Becas Chile 2020-72210187

<sup>2</sup> Universidad Autónoma de Barcelona. Investigador Doctoral. Email: [Juanantonio.carrasco@e-campus.uab.cat](mailto:Juanantonio.carrasco@e-campus.uab.cat)

<sup>3</sup> Universidad Autónoma de Barcelona. Investigador Doctoral. Email: [danielcarrasco\\_41@yahoo.com](mailto:danielcarrasco_41@yahoo.com)

## Abstract

This article explores the implications and perspectives of the cycle of conservative restorations in the field of education from the interpretative key offered by the nexus between the restructuring of the state and the formation of educational policy in the context of globalisation. In this way, it reconstructs one of the itineraries of the conceptual debate on the study of educational reform by relating the contributions made from the field of the sociology of educational policy. Finally, it offers conceptual tools to address the complex scenarios of change faced by educational systems and to contribute to a more attentive conceptualisation of the process of education policy formation in times of global neoliberal crisis.

**Keywords:** Educational Policy; state; globalization; conservative restorations.

## 1. Introducción

“[...] no hay que olvidar que la clave de los cambios profundos está en la sociedad y su relación con la escuela” Theodor Adorno (1998)

El consenso político que acompaña el proceso de globalización neoliberal impone una concepción dominante de la política educativa como desarrollo de capital humano (Lingard y Ozga, 2006). En esta perspectiva, el anclaje funcional de los sistemas educativos responde a las exigencias de la modernización económica y aumentar la competitividad en una carrera frenética atenazada por múltiples amenazas. A ello se suman procesos de reforma que buscan elevar la competencia, la elección escolar y la descentralización, según los cuales, la ampliación de mecanismos de mercado en los sistemas educativos compensarían el abandono económico y educativo de las comunidades en las que se encuentran las escuelas (Apple, 1988). En este contexto, el poder de integración social se concentra fuertemente en el acceso al mercado laboral. Este imperativo redefine las expectativas, presiones y transformaciones de los sistemas educativos y pone en tensión la concepción de la educación como derecho social que subyace a una vertiente de la tradición educacional.

En este contexto, Apple (1989) acuñó la noción de “restauración conservadora” en el campo de la política educativa para describir los patrones de cambio que experimentan los sistemas educativos como resultado de la combinación de enfoques neoconservadores y neoliberales. La intersección de estos enfoques se traduce en modelos híbridos de regulación que combinan la competencia tipo mercantil con políticas que promueven mayores controles y una creciente “racionalización” del trabajo docente. En este marco, la política educativa se desarrolla en un contexto de altas presiones, escasez de recursos y riesgo de inestabilidad política. Una respuesta común de los gobiernos ha sido la combinación de políticas que promueven la descentralización administrativa —fragmentando la relación de las escuelas con la autoridad estatal—, y políticas de competencia tipo mercado a través de la expansión del sector privado y la diversificación de las fuentes de financiamiento de la provisión educativa (Bonal, Verger y Tarabini, 2007).

En este sentido, si las características de los sistemas educativos se definen a partir de los propósitos y atributos que les asignan los grupos sociales capaces de influir en sus modos de organización (Archer, 1984), el mérito de la “política restauradora” es haber desplazado el eje de la crítica de la provisión estatal de educación del campo de los estudios críticos (Bowles y Gintis, 1976; Passeron y Bourdieu, 1970), resignificando sus sentidos y redefiniendo los términos del debate en torno a los objetivos de reforma de los sistemas educativos. Así, la crítica neoconservadora capturó el creciente descontento en torno a la provisión educativa y lo que parecen ser los límites de las “reformas progresistas” en educación, denunciando la provisión estatal como fuente de ineficiencia dominada por burocracias automotivadas (Friedman, 1955). En consecuencia, las soluciones “estatistas” tradicionales se considerarán parte del problema, no de la solución (Apple, 1988).

A partir de 1980, en respuesta a la crisis de los regímenes de bienestar (Boltanski, Fraser y Corcuff, 2019), el nuevo espíritu del capitalismo promovió reformas destinadas a reducir el tamaño y peso del sector público en la provisión de servicios sociales. En este contexto, la política educativa se reestructura en

torno a criterios de eficiencia del gasto, rendimiento y elección pública. En la década de 1990, los procesos de reforma educativa se intensificaron en diferentes contextos nacionales, los sistemas educativos y el funcionamiento de las escuelas recibieron una mayor atención pública (Martens, Nagel, Windzio y Weymann, 2010). En este sentido, la reforma es cada vez más el código en el que se estructura nacionalmente la política educativa y los gobiernos buscan traducir en su beneficio las expectativas macrosociales mediante agendas susceptibles de ser llevadas adelante. Actualmente, estas agendas tienen lugar en un contexto de reestructuración estatal en el que el currículum y la política educativa se reconfiguran como un poderoso escenario para transformaciones sociales más amplias (Apple, 2000).

El presente artículo explora ciertas perspectivas y ofrece una reflexión teórica para aproximarnos a este ciclo de restauraciones conservadoras en el campo educativo desde las claves interpretativas que ofrece el vínculo entre reestructuración del Estado y formación de la política educativa en contextos de globalización. Para esto, se reconstruye uno de los itinerarios del debate conceptual en torno al estudio de la política educativa a partir de las aportaciones de Habermas (1986), Offe (1984), Dale (1989) y Ball (1994, 2012) para una sociología de la política educativa. Estas perspectivas surgen como respuesta a la obsolescencia de los modelos determinísticos del cambio educativo y las consecuencias de la restauración conservadora que ha dominado gran parte del debate en las últimas décadas. Esta revisión sugiere que la noción de Estado debe ser desagregada y refinada a la luz de las transformaciones que pone en marcha la globalización. Se argumenta que los Estados no han sido simplemente desplazados en el proceso de integración económica supranacional impulsado por la globalización, aunque ésta sí altera su forma y su contenido presentando una reorganización de sus lógicas de solución política. De este modo, la globalización compromete su propia arquitectura política y el ingreso de nuevos actores globales que participan en el proceso de formación de políticas.

## 2. Teoría del Estado y análisis de la política educativa

La generación de política educativa ha sido una prerrogativa de los Estados nación moderno, entendida como un dominio público y una respuesta del sistema político a un contexto más amplio de transformaciones (Martens, Nagel, Windzio y Weymann, 2010; Taylor, Rizvi, Lingard y Henry, 1997). Desde finales de la década de 1960, se advierte un resquebrajamiento del consenso político subyacente al capitalismo de dirección estatal y la expansión de los regímenes de bienestar en favor de las fuerzas del mercado desregulado a escala global (Harvey, 2005). En el contexto latinoamericano, esta coyuntura se expresa en el agotamiento del programa sustitutivo de importaciones, el fin del ciclo de la modernización 'hacia dentro' y una crisis estructural del Estado de compromiso que estaba en la base de las políticas de promoción popular. Asimismo, las movilizaciones de actores políticos no tradicionales o insertos en los circuitos institucionales puso en jaque a los gobiernos en distintas latitudes y exigió profundas reformas a las instituciones democráticas.

En este contexto, los esfuerzos teórico-críticos se han centrado en la cuestión de cómo un orden sociopolítico basado en intereses no generalizables puede estabilizarse parcialmente a pesar de las múltiples amenazas a las que debe responder, como las crisis del ciclo económico y la creciente inestabilidad política. Las respuestas a estas preguntas debemos buscarlas en el ámbito de la interacción entre dos mecanismos estructuralmente diferenciados de asignación de recursos y generación de sentido: el mercado, que se organiza sobre la base de relaciones asimétricas de intercambio, y el Estado, cuyas instituciones se identifican de modo universal con el interés general.

En esta perspectiva, la concepción crítica tradicional de base marxista (Przeworski, 1990) sostiene que la producción capitalista incorpora un mecanismo endógeno de autogeneración a partir de lo cual las instituciones del Estado poseen un carácter residual. Un efecto del modo de producción capitalista sería que, por primera vez, el ciclo económico se autorreproduce y se diferencia estructuralmente de las relaciones de coacción política. Así, una vez establecido el ciclo de producción capitalista, éste se reproduce de manera espontánea y descentralizada respecto de

las múltiples decisiones de los agentes económicos. En los periodos o ciclos de inestabilidad, las tendencias de crisis germinan en la dinámica social, de manera que constituyen una grieta a través de la cual se abre paso un espacio de politización y condensación de la historicidad de los actores sociopolíticos. De este modo, las tareas de intervención y planificación del Estado en materia de desarrollo social tienden a sustituir y/o compensar las relaciones asimétricas de intercambio que propicia el mercado, y se expande cada vez más una racionalidad política en el ámbito de las relaciones de producción. Así, las contradicciones sociales se “desplazan” desde el engranaje productivo al campo institucional y plantean problemas al sistema político que se intensifican en torno a las tareas clave de la recaudación (tributación, aranceles y carga fiscal) y del gasto, es decir, en el ámbito de la generación y el despliegue de la política social.

Ahora bien, la expansión de la racionalidad interventora de la política a la esfera de las relaciones de producción e intercambio económico no resolvería las contradicciones del ciclo productivo, sino que las limitaría a un cierto estado de latencia. El modelo de crisis de legitimación presentado por Habermas (1986) sostiene que en el contexto de las sociedades tecnológicamente avanzadas que expanden regímenes de bienestar, las contradicciones del capitalismo se desplazan desde la esfera del valor (capitalismo clásico) hacia los núcleos institucionales del sistema político (capitalismo de dirección estatal). En este sentido, una vez roto el hechizo de la mercancía, se altera el principio de legitimidad que regula las relaciones de intercambio y así también la relación entre los ámbitos sistémicos de la economía y la política.

Ambos tipos de requerimientos funcionales, el problema de sostener el proceso de acumulación económica y el mantenimiento de los equilibrios del orden sociopolítico, van estrechando el ángulo de visión del Estado y reduciendo su zona efectiva de intervención (Offe, 1984). No existiría una vía de integración de los retos de la intervención estatal que no sea problemática, ya que las discrepancias que producen estos problemas son sistemáticas y, por lo tanto, la capacidad estabilizadora de las tendencias de crisis solo puede ser parcial y su efecto legitimador decreciente (Dale, 1989; Habermas, 1986; Offe, 1984). En este sentido,

cabe preguntarse cuánto cambio estructural puede sustentar la intervención política sin arriesgar problemas de autogobierno, o cuál es la capacidad efectiva del Estado para sostener las reformas estructurales sin comprometer otros ámbitos relevantes.

En la aproximación sugerida por Habermas (1986), la política social se entiende como un esfuerzo parcial por estabilizar las tendencias de crisis y los problemas de legitimación por parte de los sistemas políticos institucionales, atenazado en medio de los requerimientos del ciclo económico y la cuestión del orden. Tomando este punto de partida, Dale (1989) sostiene que los bordes de lo posible para la política educativa se sitúan entre tendencias interdependientes de crisis, cuyas raíces estructurales se asientan en estas dimensiones. En este sentido, la política educativa debe responder a los problemas centrales del Estado, como son generar condiciones de reproducción del proceso productivo, proveer un contexto social armónico para el ciclo de acumulación y sostener la legitimidad de los sistemas políticos y educativos. Por otro lado, argumenta que estos problemas definen los límites dentro de los cuales se organiza la política educativa, pero no agotan las dificultades que debe atender, ni aparecen necesariamente como los aspectos más relevantes que abordar (Dale, 1989).

La intervención del Estado se orientará selectivamente hacia la contención de los conflictos sociopolíticos y, para ello, tenderá a intensificar su poder de control e integración social en aquellas zonas más proclives a la emergencia del conflicto. Como contrapartida, las respuestas a los problemas de legitimación y crisis del poder político institucional están dadas por la generación de arreglos parciales a partir de unos repertorios institucionales y mecanismos disponibles que hacen de la política educativa un ensamblaje complejo y no necesariamente coherente (Dale, 1989; Offe, 1984). Como veremos en lo que sigue, el proceso de formación de política educativa llevado a cabo por las instituciones públicas del Estado debe enfrentar constantemente la duplicidad que implica responder a aquellas agendas del sistema educativo y al mismo tiempo definir la organización de los medios y recursos que permitan viabilizar su abordaje.

[...] cuando el Estado aborda un problema se trata de un proceso dual. Este organiza ciertas actividades y medidas dirigidas hacia el entorno y adopta en

sí mismo ciertos procedimientos organizacionales a partir de los cuales la producción e implementación de las políticas emerge. Cada vez que el Estado enfrenta un problema en su entorno, éste aborda un problema internamente, esto es, su propio modo de operación. (Offe, 1975, p. 135, citado en Lingard, 1993)<sup>4</sup>

Esta tensión estructural se expresa también en el ámbito de los efectos que la política social posee sobre la efectividad general del proceso económico. Por ejemplo, el análisis de las decisiones presupuestarias en materia de ingresos y gastos fiscales se orienta a generar condiciones para mantener el proceso de acumulación y, por otro lado, necesariamente lo obstaculiza a partir del uso no productivo de recursos en el sentido de la inversión que dinamiza nuevos ciclos de producción y acumulación (Offe, 1984). El ingreso demandado por la expansión del gasto fiscal implica una conversión a través de impuestos, tarifas y préstamos fiscales de una porción del producto interno bruto destinado justamente a dinamizar la inversión de capital. Ahora bien, el problema clave que plantea al Estado la concesión de subsidios y el pago de transferencias es que pasan a ser parte del gasto permanente y su rendimiento estabilizador resulta decreciente. Dicho de otro modo, en el marco de los Estados de Bienestar el costo en el manejo político de la crisis es una carga interventora cada vez mayor, de tal modo que la política genera nuevos problemas, incluyendo la falta de adhesión al propio sistema político. Además de la discrepancia entre los requisitos funcionales mencionados, existe una crisis agregada que tiene que ver con la organización interna que sustenta la política, la insuficiencia de los instrumentos y recursos del Estado para afrontar una complejidad creciente.

Una de las conclusiones paradójicas de la teoría del Estado en el capitalismo tardío es que son precisamente los gobiernos los que no pueden sino promover una mayor mercantilización para satisfacer los prerrequisitos funcionales de acumulación, legitimización y generación de sus propios recursos. Además, en el esfuerzo por resolver los problemas centrales, la política crea otros nuevos y erosiona sus mismas bases de sustentación en un juego de suma cero. Este desenlace empalma con las tesis pesimistas de Weber (Sharp, 1980) respecto de la profesionalización de las burocracias

---

<sup>4</sup> Traducción propia.



automotivadas o la ley de hierro de la oligopolización intrínseca de los sistemas políticos, según la cual las élites gobernantes, una vez asumen la dirección del sistema político, perciben incentivos ineludibles para desatender las demandas que vehiculizan los intereses sociales y conservar el statu quo.

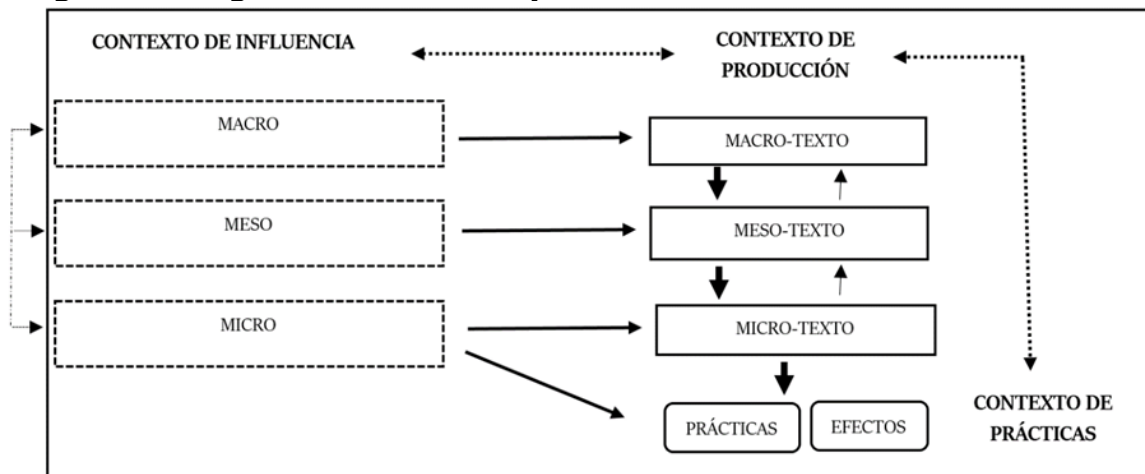
### **3. La microsociología de la política escolar**

Una limitación del enfoque "estado-céntrico" señalada por la literatura académica es que no permite comprender la variabilidad de los patrones de respuesta a las iniciativas de los reguladores y tiende a clausurar la reflexividad de los actores en el engranaje de la dominación política. En una perspectiva postestructuralista, Ball (1994, 2012) sostiene que el análisis debe arrancar del estudio de las formas de la política estatal, pero no puede limitarse exclusivamente a éstas, ampliando la atención a los niveles en que los actores resignifican aquellas iniciativas a través de sus propias prácticas y contextos (Gale, 1994; Vidovich, 2007) Este enfoque pone mayor foco en el proceso de recontextualización de las políticas educativas por parte de las escuelas, los agentes intermedios y la forma en que se entrelazan los distintos grupos dentro del contexto del que emerge la política (Gale, 1994). Este abordaje analítico permite comprender en su complejidad la conformación de políticas educativas y su implementación en contextos específicos; ámbito de análisis relevante en contextos de restauración conservadora que plantea nuevos desafíos a los actores e instituciones educativas.

Esta perspectiva sugiere realizar el estudio de las trayectorias de las políticas educacionales a través de contextos diferenciados. En primer lugar, existiría un contexto de influencia en el que diferentes grupos de interés locales, nacionales o globales intentan impulsar o capturar una agenda política a partir de diversos mecanismos formales y no formales. Estos actores intentan influir en el curso y la definición del alcance de la política, no sólo desde el punto de vista técnico o legal, sino especialmente político e ideológico a través del ejercicio de la influencia. En segundo lugar, un contexto de producción textual de la política a partir de un conjunto de iniciativas legales, programas o reglamentos de aplicación, donde, si bien, las decisiones están sujetas a influencia, ya se ha definido un horizonte en el

que se organiza la política educativa y el proceso asume un curso ya prefigurado. Finalmente, en tercer lugar, encontramos un contexto de prácticas y efectos donde las agencias de los niveles intermedio filtran las iniciativas nacionales de acuerdo a las circunstancias particulares de presupuesto, planificación, estilos de gestión, etc. Las escuelas decodifican y traducen estas iniciativas en contextos específicos que no se asimilan a los encuadres legales o políticos.

**Figura 1. Diagrama del ciclo de política educativa**



Fuente: Elaboración propia a partir de Ball (1994) y Vidovic (2007).

En este sentido, la política educativa se organiza a partir de modos de codificación complejos, siendo el resultado de múltiples instancias de apropiación y ajuste en que las que diversos grupos de interés se esfuerzan por influenciar el curso de la formulación de la política educativa y su concreción en las escuelas. De este modo, esta perspectiva rechaza una noción estrecha de la política educativa como simplemente "aquello que hacen los gobiernos" y se interesa activamente en cómo los actores educativos construyen sentido a partir de las iniciativas que impulsan los reguladores (Ball, 1994). La política educativa tendría distintos puntos de partida, desestimando un énfasis excesivo en el poder de control de las instituciones públicas que resta a la práctica educativa capacidad de maniobra. Esto no supone desestimar la centralidad de las instituciones de gobierno en el ciclo político. En efecto, el propio Ball (1994a) reconoce el carácter estructural de los

problemas del Estado y, a la vez, la relevancia de las disputas micropolíticas que se dan al interior y entre las instituciones públicas.

Ambas perspectivas convergen en advertir los problemas estructurales del Estado y cómo éstos se expresan a través del proceso de generación de políticas educativas. Sin embargo, esta última aproximación permite explorar la variabilidad de formas en que una trayectoria de política es recontextualizada a través del ciclo político y la actuación de los agentes involucrados. Consecuentemente, las respuestas que elaboran los agentes educativos vehiculizan los efectos de la política de tal modo que éstos presentan "inconsistencias" a través de distintos contextos subnacionales y ajustes secundarios a los objetivos de la política.

#### **4. Redefinición escalar de la política educativa**

Estas perspectivas teóricas han sido objeto de críticas y revisiones, incluso por parte de sus propios autores, con especial énfasis en los impactos de la globalización en la organización de las instituciones del Estado. Una limitación importante de este debate, como señalan Lingard (1993) y Tryona (1994), ha sido la omisión de otros enfoques críticos como sugieren las nociones de interseccionalidad, género y raza para descifrar la política educativa. En este sentido, Vidovich (2007) propone un esquema híbrido basado en un enfoque del ciclo político para apoyar la realización de estudios empíricos de política educativa, incorporando el fenómeno de la globalización y la interseccionalidad de perspectivas críticas. Por su parte, Lingard (1993) afirma que un foco en el estudio de las formas del poder estatal no sólo es necesario, sino que constituye un componente principal para comprender los patrones de cambio en la política educativa. No obstante, es preciso una sofisticación de la aproximación a las transformaciones del Estado y la reestructuración de la naturaleza de sus funciones, así como de las tensiones y posibilidades que plantea el proceso de globalización y antiglobalización. Esto nos lleva a observar con más atención las influencias globales en el modo en que se estructuran los procesos políticos nacionales y locales. A saber, ¿cómo afecta el proceso de globalización la formación de política educativa en los contextos nacionales?

En este sentido, diversos análisis advierten sobre el creciente rol e influencia de las organizaciones internacionales en la disputa por la dirección de las políticas y los sistemas educativos. Los canales de influencia de las organizaciones internacionales se constituyen a partir de la interacción entre aquellas trayectorias nacionalmente dependientes y el despliegue de fuerzas conductoras globales. Uno de los principales impulsos de esta reactivación de las políticas educativas en clave global se encuentra precisamente en la actividad de organizaciones internacionales, la proliferación de estudios comparados a nivel global (PISA, TIMSS, etc.) y un multilateralismo que emplaza a los gobiernos, develando en muchos casos la mediocridad de los resultados y la mayor presión en los sistemas educativos.

Este proceso ha sido conceptualizado como la formación de una agenda transnacional de política educativa en que modos de gobernanza se abren camino y donde adquieren cada vez mayor protagonismo las organizaciones internacionales que operan como fuerzas de estandarización y promueven paquetes de medidas a los gobiernos nacionales (Bonal y Tarabini, 2011; Bonal, Verger y Tarabini, 2007; Dale, 1999). De manera creciente, se presentan nuevos jugadores globales y una área cada vez mayor de convergencia de los sistemas educativos. Esta redefinición escalar del ciclo de la política educativa supone que ésta pasa de ser cada vez más un juego de dos niveles -el nivel macro de política nacional y la escala subnacional o el modo cómo se contextualizan las iniciativas de los reguladores en el nivel escuela- a uno multinivel que incorpora una internacionalización creciente de la política. En este marco, las organizaciones internacionales ejercen influencia en el proceso a través de una "soft governance" que incluye instrumentos como la asesoría directa a los gobiernos, elaboración de cuerpos normativos, y servicios de consultoría. La respuesta de los gobiernos a estas tendencias globales difiere según sus propios arreglos institucionales, la complejidad que encierran y cómo se organizan los actores con poder de veto en el ciclo de la política.

Otro abordaje en el estudio de estas agencias globales la proporciona la noción de sitios de hiperproyectividad propuesta por Mischa (2014) y Robertson (2021) referida a prácticas anticipatorias a partir de las cuales las agencias globales intentan captar recursos y priorización política. Estas agencias internacionales encuentran sus

audiencias principales en los gobiernos que experimentan crecientes presiones por mejorar sus sistemas educativos, su puntuación en las tablas de ranking y aliviar la presión ejercida por la opinión pública. Estas prácticas de anticipación estratégicamente desplegadas promueven la visualización de escenarios de futuro a partir de los cuales se crean entornos de priorización y solución política. Para este fin, estas organizaciones se presentan como instancias expertas y buscan fortalecer su prestigio, cumplen la función de parametrizar la política a partir de la realización de estudios estadísticos robustos, el análisis comparativo de realidades nacionales altamente heterogéneas y estandarización (Robertson, 2021).

Asimismo, en contextos de crisis se intensifica la hiperproyectividad en el ámbito de las políticas educativas (Robertson, 2021), noción que destaca cómo las expectativas en torno a un futuro imaginado pueden movilizar los esfuerzos presentes. En contextos más específicos de crisis económica, las exigencias al sistema educativo se exacerbaban en el sentido de un menor financiamiento y mayor presión para una educación más vocacional y funcional al mercado laboral.

En síntesis, las perspectivas revisadas sugieren que las tendencias de crisis se traducen en ciclos de inestabilidad institucional donde se abre un espacio para redefinir aquellos arreglos y la forma en que el poder institucional se vincula con las demandas de los actores sociales y políticos. Estos ciclos se pueden asimilar a un momento de variación o mantención en el proceso de generación de políticas donde los actores institucionales buscarán selectivamente controlar el alcance y sentido de los cambios que afectan a los sistemas educativos. Ni la política educativa, ni las instituciones que participan en su elaboración, son valorativamente neutras, sino definen un marco de problemas que al mismo tiempo conlleva una idea de los cursos de acción posibles y la manera de encauzar el cambio.

## **5. Discusión y propuesta para el análisis de la política**

Es justamente en las coyunturas críticas de redefinición de las formas de control sobre el sistema educativo que se abren nuevas oportunidades para los cambios o el mantenimiento de los anclajes institucionales de las políticas educativas. En este contexto, debemos preguntarnos por las implicancias de la redefinición de la provisión

educativa para las escuelas, las familias y cómo se desarrolla el proceso de generación de las políticas que buscan modificar las regulaciones del sistema educativo. Del mismo modo, el estudio crítico no puede eludir cuestiones esenciales como cuál es la trama de intereses a los que sirve la política, los grupos de influencia que concita, cuán explícitos son estos intereses y cuál es la definición normativa que opera en torno a lo que deben ser y hacer las escuelas en un contexto específico.

De este modo, el proceso de generación de la política educativa debe atender múltiples frentes y responde a un conjunto de agencias que se superponen en torno a un mismo ámbito de acción. Así, la forma cómo se modifica la naturaleza de las expectativas en torno a los sistemas educativos es un proceso político y cultural. El proceso mediante el cual los fines 'genéricos' del sistema educativo —formar las destrezas necesarias para el ciclo productivo, expandir la cohesión social y la vida democrática— se traducen en expectativas movilizadoras y socialmente legítimas, supone la formación de una agenda específica, sobre la base de un repertorio de rutinas institucionales, capacidades y disposiciones culturales.

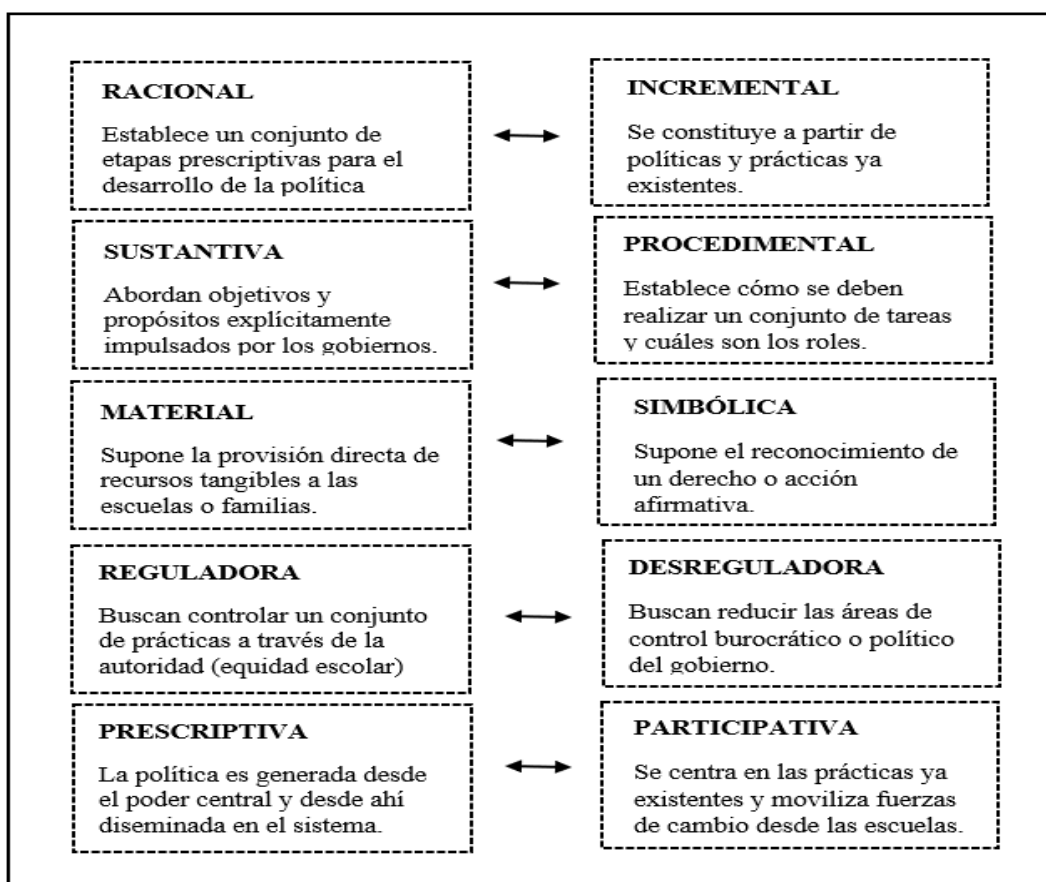
La forma en que se genera una agenda tiene también un efecto en cómo las expectativas contenidas serán efectivamente abordadas. En este sentido, los cambios en la naturaleza de los requerimientos al Estado provocados por el proceso de globalización, la demanda creciente de competitividad y la formación de destrezas para una economía intensiva en conocimiento, no sólo generan nuevas y mayores presiones a los sistemas educativos, sino que tienden a modificar sus lógicas de generación y solución política. Las presiones que experimentan los sistemas educativos no serían evitables, ya que estos no pueden responder a todas las expectativas generadas que, a su vez, suponen intereses que suelen ser contradictorios. Dale (1989) introduce la noción de mandato como aquel alcance de transformaciones que ponen en marcha los actores institucionales a través de la política educativa, aquello que es deseable y esperable por parte del proceso de reforma. En este sentido, la manera cómo se constituye la agenda no sólo plantea los propósitos a seguir, sino también el modo en que éstos pueden ser eventualmente resueltos.

En definitiva, el proceso político de generación e implementación de políticas educativas no arranca del vacío, sino que tiene como base la presencia de otras

prioridades políticas, fuerzas y agendas públicas, por lo que su desenlace es incierto. Así, las nociones de política educativa o reforma no son valorativamente neutras, sino que expresan un entramado de intereses, disputas e interpelan el respaldo público a iniciativas concretas. El análisis crítico debe plantearse por qué se ha adoptado una política concreta, en qué términos y en qué se basa la selección de un conjunto de iniciativas respecto de otras posibles, qué intereses en disputa han sido negociados en el proceso de generación de las políticas, por qué en un determinado momento se inicia su adopción y cuáles han sido sus efectos y consecuencias no deseadas (Taylor, Rizvi, Lingard y Henry, 1997).

A continuación se presenta un esquema basado en distinciones conceptuales útiles que pretende captar el carácter multidimensional de las políticas educativas. La utilidad del esquema es analítica y los ejes en cada nivel no son excluyentes.

**Figura 2. Dimensiones para el análisis de la política educativa**



Fuente: Elaboración propia a partir de Taylor, Rizvi, Lingard y Henry (1997).

Una lógica de cambio incremental plantea la superposición de desarrollos anteriores y efectos agregados inesperados de las diversas iniciativas que coexisten simultáneamente. En este sentido, las políticas educativas no se construyen desde cero, sino suponen un entramado de iniciativas que suelen no aparecer explícitamente en la investigación o el discurso político. Del mismo modo, algunas de estas políticas pueden ser reelaboradas de manera completamente distinta en las escuelas o incluso en distintos equipos de una misma escuela según su orientación.

El segundo eje sugiere la distinción entre los problemas sustantivos que abordan la política y los aspectos procedimentales a partir de los cuales se pretende atenderlos. De tal manera, que el modo en que se define el problema es también parte de la construcción de la política y delimita anticipadamente sus posibles vías de solución. De este modo, una manera de abordar el estudio del proceso de reforma es cómo se definen sus objetivos centrales, por ejemplo reducir la segregación social, los efectos estigmatizadores que puede tener la clasificación de estudiantes o escuelas y las consecuencias no deseadas en el modo en que enfrentan los problemas que espera resolver. Esto incluye que la forma en que la política conceptualiza su propósito desplaza situaciones menos visibles para la política o efectos no esperados en aquello que busca corregir.

Hay que examinar cuidadosamente la forma en que se construyen y enmarcan los problemas en los documentos o discursos políticos. Las políticas generan circunstancias y un rango de opciones posibles en el que las escuelas deben resolver un tipo de actuación y las contradicciones generadas por la política. Para efectos del estudio aplicado de los procesos de reforma, las descripciones situadas de las escuelas y otros actores educativos cobra relevancia a la luz de esta consideración sobre las dinámicas de poder, crisis y cambio en que se desenvuelven los sistemas educativos.

En definitiva, este abordaje conceptual permite poner en tensión la idea de generación de la política educativa como expresión de un consenso racional sobre propósitos socialmente aceptados, al margen de las disputas, las presiones, los problemas de deliberación y el entramado de intereses en juego. Busca comprender



su armazón como un ensamblaje complejo, no necesariamente coherente, y sujeto a múltiples requerimientos de distinto signo. De este modo, es posible explorar los distintos contextos del ciclo político (influencia, formulación de la política, sus dimensiones discursivas, textuales y prácticas), visibilizar los intereses sociales y económicos que están implicados en el proceso de generación y solución política, pero que no aparecen explícitamente en el discurso, y conocer las dinámicas sociales, económicas y políticas al interior de las cuales se inserta el proceso de reforma educativa. No es posible, en este sentido, abandonar las categorías asociadas al poder estatal ni olvidar que la educación es principalmente un ámbito de deliberación política. Contrariamente, una limitación de este enfoque sería que no permite explicar del todo la variabilidad de las respuestas que generan las escuelas, las familias y los actores educativos ante el espectro de las políticas educativas. Asimismo, otra reserva es no reconocer suficiente espacio a los movimientos sociales, la lucha política y las diversas presiones que se acumulan en los frentes de la política estatal.

De este modo, el análisis de las políticas educativas y sus procesos de cambio debe considerar el estudio de las formas de la política estatal, pero no puede limitarse exclusivamente a éstas, desplazando progresivamente la atención a una dimensión intermedia, a saber, el nivel en que los actores resignifican esas iniciativas a partir de sus propias prácticas, recursos y contextos (Ball, 1994; 2012; Gale, 1994; Vidovich, 2007). En esta línea, resulta pertinente poner en contacto estudios y descripciones detalladas de la trayectoria de las escuelas en los contextos de reforma con los análisis de las estructuras y dinámicas más amplias en las que se desenvuelve la política educativa.

## **6. Conclusiones**

A partir de esta revisión, se han presentado dos líneas de desarrollo teórico circunscritas al ámbito del estudio crítico de la reforma educativa, destacando sus conceptos clave y aproximación general. Aunque existen diferencias teóricas, hay consenso en torno a la necesidad de las categorías asociadas al Estado para comprender los patrones de cambio de los sistemas educativos y en que la

educación resulta, ante todo, un ámbito de deliberación política. No obstante, a menudo se considera como un ámbito autosuficiente, desestimando su vinculación con la dimensión política y los problemas que ésta enfrenta. Es precisamente en tiempos de resurgimiento de los planteamientos neoliberales y neoconservadores que se hace más necesario examinar esta vinculación en sus límites, implicancias y posibilidades.

El primer enfoque ofrece una aproximación a las reformas educacionales a partir del análisis de la vinculación entre las formas del poder estatal a los sistemas de educación como un conjunto estructurado de instituciones, dotado de sus propios recursos, tensiones y lógicas. En esta perspectiva, la política de la educación es el proceso a través del cual las expectativas sociales se traducen en una *agenda* para el sistema educativo: la narrativa de la 'reforma' constituye el código a partir del cual se estructuran los intereses y expectativas sociales.

Las respuestas a los problemas centrales del poder estatal están dadas por el modo de traducirlos operativamente a partir de un conjunto de repertorios institucionales y mecanismos que hacen de la política educativa un ensamblaje complejo. Como hemos visto, el proceso de generación de política educativa que llevan a cabo las instituciones públicas del Estado responde a una dualidad: atender aquellos retos detectados en el funcionamiento del sistema educativo y definir la organización de sus recursos resolviendo tensiones internas que permitan viabilizar hasta cierto punto su abordaje.

Por otro lado, la conceptualización del ciclo político que ofrece Ball (1994, 2012) sostiene que un análisis político adecuado debe arrancar del estudio de las formas de la política estatal, pero no puede limitarse exclusivamente a éstas. El enfoque del ciclo de la política presta atención al proceso a través del cual las políticas educativas se recontextualizan a partir de la codificación e interpretación realizada por las escuelas, los agentes intermedios y la forma en que los diferentes grupos se ubican dentro de este contexto, de tal manera que el Estado sería un actor entre otros de los que emerge la política.

En definitiva, esta reflexión apunta en cierto sentido a dejar atrás los dualismos que están a la base de los modelos analíticos convencionales (macro-

micro, estructural-fenoménico, etc.), desacralizar la política estatal (“sacar la política del pedestal”) y repensar las dinámicas de poder en la escuela de forma de avanzar en modelos híbridos para apoyar el estudio de la política en los distintos niveles del proceso. Una sola vertiente teórica no puede lidiar con toda la complejidad de la política educativa.

El éxito de la política restauracionista es que se enraíza en el sentido común, se presenta como una salida sensata a la crisis y logra traducir el pensamiento económico dominante en el lenguaje de la experiencia cotidiana conectando con expectativas y temores que son genuinos (Apple, 1984). El ciclo de restauración conservadora en el ámbito de la política educativa altera los supuestos desde los que se organiza la crítica y el horizonte de cambio de los sistemas educativos. En este sentido, la crítica neoconservadora a la racionalidad interventora de la política es que los objetivos sociales genuinos resultan capturados por los intereses automotivados de las burocracias profesionales, lo que socava la eficacia del ciclo económico e inhibe los factores de capital y trabajo.

¿Cómo avanzar en la desmercantilización de los sistemas educativos? Boltanski, Fraser y Corcuff, (2019) sostienen la necesidad de una nueva alianza entre una visión modesta de la emancipación y la noción de protección social. En la obra de referencia de Esping Andersen (1990), la noción de desmercantilización permite justamente conectar los regímenes de bienestar con el tipo de estructura social y elementos normativos que incorpora la política. En este sentido, la política social no constituye simplemente la provisión de servicios para una población cada vez más amplia, sino que también genera y refuerza patrones de estratificación social. Partiendo de esta premisa, la desmercantilización de ciertas esferas de la vida social supone el acceso a un conjunto de bienes y servicios públicos no mediados por las relaciones de intercambio y la participación en el mercado laboral al mismo tiempo que brinda un nuevo horizonte de cambio a la escuela y los sistemas educativos.

## Referencias bibliográficas

- Adelantado, J. y Noguera, J. (1999). Reflexionando sobre las relaciones entre política social y estructura social. *Papers: Revista de Sociología*, 59, 71-77.
- Adorno, T. (1998). *Educación para la emancipación*. Morata.
- Apple, M. (1989). *The State and Education Policy*. Open University Press.
- Apple, M. (2000). Between Neoliberalism and Neo-conservatism: Education and Conservatism in a Global Context. En N. Burbules y A. Torres (Ed.), *Globalization and Education. Critical Perspective* (pp. 57-78). Routledge.
- Apple, M. (2018). *¿Puede la educación cambiar la sociedad?* LOM.
- Archer, M. (1984). *Social Origins of Educational System*. SAGE
- Ball, S. J. (1994b). Some Reflections of Policy Theory: A brief response to Hatcher and Troyna. *Journal of Education Policy*, 9(2), 171–182.
- Ball, S. (1989). *La Micropolítica de la Escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Paidós.
- Ball, S. (1994). *Education Reform. A critical and post-structural approach*. Open University Press.
- Ball, S., Maguire, M. y Braun, A. (2012). *How Schools Do Policy. Policy Enactments in Secondary Schools*. Routledge.
- Ball, S. y Maroy, C. (2009). School's Logic of Action as Mediation and Compromise between Internal Dynamics and External Constraints and Pressures. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 39(1), 99-112.
- Bauman, Z. (2013). *Sobre la Educación en un Mundo Líquido*. Paidós.
- Boltanski, L., Fraser, N. y Corcuff, P. (2019). *Contra la izquierda conservadora: Una crítica radical del capital sin nostalgia estatista*. Clave Intelectual.
- Bonal, X. y Tarabini, A. (2011). Globalización y política educativa: los mecanismos como método de estudio. *Revista de Educación*, 355, 235-255.
- Bonal, X., Verger, A. y Tarabini, A. (2007). *Globalización y educación. Textos fundamentales*. Miño y Dávila.
- Bowles, S. y Gintis, H. (1976). *The capitalist school in America: educational reform and the contradictions of economic life*. Basic Books.
- Dale, R. (1989). *The State and Educational Policy*. Open University Press.

- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press.
- Friedman, M. (1955). The Role of Government in Education. En R. Solo (Ed.). *Economics and the Public Interest* (pp. 127-134). Rutgers University Press.
- Gale, T. (1994). Beyond caricature: Exploring theories of educational policy production and implementation. *Australian Educational Researcher*, 21(2), 1-12.
- Habermas, J. (1986). *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*. Amorrortu.
- Habermas, J. (2000). *Teoría y Praxis*. Tecnos.
- Hanafi, S. (2020). Global sociology revisited: Toward new directions. *Current Sociology*, 68(1), 3-21.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.
- Lingard, B. y Ozga, J. (2006). Globalization, Education Policy and Politics. En B. Lingard y J. Ozga (Eds.), *The RoutledgeFalmer Reader in Education Policy and Politics* (pp. 46-64). Routledge Falmer.
- Maroy, C. (2009). Convergences and hybridization of educational policies around 'post-bureaucratic' models of regulation. *Compare*, 39(1), 71-84.
- Maroy, C. (2004). *Changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: a European Comparison*. Reguleducnetwork European Commission.
- Martens, K., Nagel, A., Windzio, M. y Weymann, A. (2010). *Transformation of Educational Policy*. Palgrave Macmillan.
- Mischa, A. (2014). Measuring Futures in Action: Projective Grammars in the Rio+20 Debates. *Theory and Society*, 43(3-4), 437-464.
- Lingard, B. (1993). The Changing State of Policy Production in Education: Some Australian Reflections on the State of Policy Sociology. *International Studies in Sociology of Education*, 3(1), 25-47.
- Offe, C. (1984). *Contradictions in Welfare State*. Hutchinson & Co.
- Passeron, J. y Bourdieu, P. (1977). *La Reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Editorial Laia.
- Przeworski, A. (1990). *The State and Economy Under Capitalism*. Harwood Academic Publishers.

- Robertson, S. (2021). *Guardians of the Future: International Organisations, Anticipatory Governance and Education*. (Forthcoming).
- Sharp, R. (1980). *Conocimiento, Ideología y Política Educativa*. Akal.
- Taylor, S., Rizvi, F., Lingard, B. y Henry, M. (1997). *Educational Policy and the Politics of Change*. Routledge.
- Troyna, B. (1994). Critical Social Research and Education Policy. *British Journal of Educational Studies*, 42(1), 70-84.
- Vidovich, L. (2007). Removing policy from its pedestal: some theoretical framings and practical possibilities. *Educational Review*, 59(3), 285-298.

**Fecha de recepción: 6 de marzo de 2022**

**Fecha de aceptación: 16 de mayo de 2022**



**Revista Educación, Política y Sociedad (ISSN 2445-4109)** está distribuida bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)