

Re-pensar la educación pública: aportes desde
Argentina y Brasil /
Compilado por Estela M. Miranda y A. Paciulli Bryan
Newton. - 1a ed. - Córdoba : Universidad Nacional de
Córdoba, 2011.
292 p. ; 23x13 cm.

ISBN 978-950-33-0927-8

1. Políticas Educativas. I. Miranda, Estela M.,
comp. II. Newton, A.P. Bryan, comp.
CDD 370.1

Editorial de la Facultad de Filosofía y Humanidades
Universidad Nacional de Córdoba
Córdoba, Argentina

Fecha de catalogación: 31/10/2011
ISBN: 978-950-33-0927-8

Referatos externos:
Prof. Emérita, Violeta Guyot (UNSL/Argentina)
Dr. Cleiton de Oliveira (UNIMEP/Brasil)

Revisión de los textos en español: Lic. Fabián Iglesias
Diseño de tapa: Arq. Agustín Massanet

Impresión: Centro de Publicaciones
Facultad de Filosofía y Humanidades
Pab. Francia Anexo
Ciudad Universitaria, 5000 Córdoba
Tel: 54 351 4334059
imprensa@ffyh.unc.edu.ar

Noviembre 2011



Universidad
Nacional
de Córdoba



Ministerio de Educación
República Argentina

(Re)Pensar la Educación Pública Aportes desde Argentina y Brasil

Editores:

Estela M. Miranda

Newton A. Paciulli Bryan

Autores:

Dermeval Saviani

Elisabete Monteiro de Aguiar Pereira

María Cristina S. Donda

Silvio Donizetti de Oliveira Gallo

Estela M. Miranda

Luis Enrique Aguilar

Newton A. Paciulli Bryan

Fátima B. De Benedictis Delphino

Silvia N. Roitenburd

Silvio A. Sánchez Gamboa

María del Carmen Lorenzatti

Elisa Cragnolino



editorial de la ffyh
UNC | Córdoba

5 Una “caja de herramientas” para el análisis de la trayectoria de la política educativa.

La perspectiva de los ciclos
de la política (*Policy Cycle Approach*)

Estela M. Miranda

La teoría es el dedo acusador
(Ball, 2006)

La crisis de paradigmas que afecta a las ciencias sociales se revela en la pérdida de capacidad interpretativa de los referenciales teóricos para abordar la complejidad que asumen los procesos sociales en estos tiempos y en los nuevos escenarios. Esa situación se plantea de manera particular cuando se intenta cualquier análisis de política educativa. Las múltiples y complejas realidades sociales, políticas y culturales nacionales e internacionales modificaron sustancialmente las dinámicas de la política o, en términos de Ball, “las bases para la descripción de la política educativa han cambiado significativamente y las herramientas conceptuales establecidas parecen irrelevantes. Un conjunto de nuevos descriptores y conceptos son necesarios” (Ball, 1990).

El propósito de este capítulo es presentar una primera aproximación a los conceptos centrales de la perspectiva de los ciclos de la política (*Policy Cycle Approach*) formulada por el sociólogo inglés Stephen Ball como referencial teórico, “caja de herramientas”, para el análisis de la trayectoria de la política educativa.

Para la elaboración de este texto se consultó parte de su extensa obra publicada en libros, capítulos de libros, artículos publicados en *journals* y otras revistas científicas¹, como estrategia de acercamiento e indagación de

una rica producción que el autor va desgranando desde sus investigaciones en el *King's College London*, primero, y desde hace más de una década en el *Institute of Education, University of London*. Ese recorrido permitió identificar “los usos de la teoría” y las construcciones conceptuales en indagaciones con fuerte base empírica y, a la vez, visualizar la fertilidad de su teoría y método para el análisis de la política educativa en diferentes contextos.

Este capítulo² se organizó alrededor de tres aspectos. En primer término, se plantea una primera aproximación a las reflexiones teórico-epistemológicas que Stephen Ball formula sobre el concepto de política. En un segundo momento, se aborda la estructura conceptual para el análisis de la “trayectoria de la política” (‘Policy-making’), caracterizando cada uno de los ciclos o contextos e identificando los principales núcleos temáticos y conceptuales (y cuando sea necesario metodológicos) en sus producciones. En un tercer momento, se recupera la mirada crítica, desde una posición “meta-analítica” o “examen de ‘epistemología de superficie’”, sobre la investigación de políticas educativas para reconocer “las ambivalencias” y la “tensión básica” subyacentes entre “el compromiso con la búsqueda de la eficiencia o el compromiso con la búsqueda de la justicia social”, en las agendas de investigación sociales y personales (Ball, 2006).

¿Qué es la política?

La primera cuestión que necesitamos atender es la advertencia que formula Stephen Ball sobre las dificultades teóricas y epistemológicas que presentan las investigaciones sobre política y sociología política cuando intentan definir conceptualmente lo que significa política.

Política (*Policy*), sostiene, es uno de esos términos obvios que todos usamos de modo diferente y, a menudo, libremente. Acerca de la pregunta “¿qué es la política?” retoma la clásica distinción entre Política (con mayúscula), como la política “formal y legislativa” y políticas (con minúscula) que “anunciadas” a través de la legislación son reelaboradas/formuladas, reproducidas y retrabajadas en múltiples instancias institucionales y diferentes formatos como informes, discursos, agendas

en diferentes niveles de gobierno, institucionales, etc.

Las políticas, dice Ball, son sistemas de valores y de significados polisémicos, elusivos e inestables, que atribuyen primacía a ciertas acciones o comportamientos. En la práctica las políticas son poco claras, incoherentes, desordenadas, pero también poderosos recursos retóricos, modos de interpretar el mundo y de cambiar la manera en que pensamos sobre lo que hacemos. Entiende que la política no son cosas o productos, son “procesos y resultados”, “procesos en curso, interactivo e inestable”, “procesos socialmente localizados” (Ball, 1997; 2002b; 2008b).

En *Politics and Policy Making in Education* (Ball, 1990) cuestiona el campo del análisis político clásico por estar dominado por comentarios y críticas, más que por investigaciones, señalando que esos “relatos abstractos” tienden a plantear “generalidades ordenadas” y una visión prescriptiva de las políticas. Se trata de un conjunto lineal de procedimientos o prácticas que determinan lo que “hay que hacer”, atribuyendo el incumplimiento a una brecha entre la formulación y la implementación de la política y colocando, a menudo, la culpa de esa falla en las instituciones y, particularmente, en los docentes.

El autor nos está proponiendo sustentar el análisis político, en sus diferentes contextos/escenarios (como veremos más adelante), en un esquema flexible, dinámico, un “dispositivo heurístico” que utiliza conceptos, ideas e investigación sociológica como herramientas para otorgar sentido a la política; un método para pensar sobre cómo las cosas pueden ser y no una definitiva descripción de cómo las cosas son. No busca explicar las políticas ni prescribir acerca de ellas. En otros términos, lo que ofrece es un conjunto de interpretaciones de la política educativa, atendiendo a su historia y manifestaciones actuales, pero reconociendo que no es la única vía para mirar o pensar acerca de la política (Ball, 2008a).

Su preocupación por la complejidad y el alcance del análisis político –tanto cuando se aborda la acción del Estado (nivel macropolítico) como en los aspectos referidos a la práctica y los resultados de la política (nivel micropolítico)– excluye la posibilidad de explicaciones teóricas simples. Por el contrario, sostiene la necesidad y la eficacia de trabajar con una interrelación de teorías o “teorización combinada” (perspectiva pluralista) que capture “las desordenadas realidades de influencias, presiones,

dogma, conveniencia, conflicto, compromiso, intransigencia, resistencia, error, oposición y pragmatismo” que caracterizan el proceso político (Ball, 1990). Entonces, el modo en que conceptualicemos la política o el significado que se le otorgue al término, para Ball, afectará el modo de investigar sobre los hallazgos y los mecanismos de interpretación.

Desafiando la complejidad y el alcance del análisis de políticas propone una caja de herramientas de diversos conceptos y teorías (Ball, 2002b). En el primer capítulo de *Education reform. A critical and post-structural approach* (1997) están trazadas, en detalle, las epistemologías o perspectivas analíticas empleadas como “herramientas” interpretativas para teorizar sobre las políticas de reformas educativas: el análisis político crítico, el post-estructuralismo y la etnografía crítica.

Sobre el primero, enfatiza el compromiso del analista crítico de la política con una visión de “orden moral” vinculada con los valores de justicia, igualdad y libertad. Adoptando una orientación posmoderna, señala que la investigación social crítica no puede estar limitada por una sola (gran) perspectiva teórica, ya sea por versiones del marxismo o feminismo o cualquier otra “teoría totalizante”. El analista crítico necesita asumir riesgos, usar la imaginación y ser reflexivo, comprometerse con la tarea más que con las sutilezas conceptuales y el purismo teórico. “La tarea es examinar el orden moral de las reformas y las relaciones de estas con la existencia de patrones de desigualdad social, aplicando aquellos conceptos y dispositivos interpretativos que ofrecen las mejores posibilidades para la comprensión y el conocimiento” (Ball, 1997).

Aunque reconoce su ambivalencia con ciertas versiones del post-estructuralismo, apela al análisis post-estructuralista para la deconstrucción³ de los discursos y textos de la política, para mirar más allá de lo obvio, de las certezas, para “desenmascarar” las relaciones de poder que el discurso produce, transmite, refuerza, pero también socava volviéndolo frágil y posible de ser contrariado (Ball, 2007).

La perspectiva etnográfica es la herramienta metodológica utilizada para capturar desde una mirada crítica la complejidad de los procesos de la práctica, el impacto y los efectos de la política; para acceder a los “discursos situados”, a las “tácticas específicas” y a las “precisas y sutiles” relaciones de poder que operan en los escenarios locales (escuelas, universidades, profesores). La etnografía ofrece una vía para recuperar las

preocupaciones, intereses y las diversas voces de grupos sociales oprimidos o marginalizados (Ball, 1997; Mainardes & Marcondes, 2009).

Reconoce cierta afinidad entre la etnografía crítica y el método genealógico de Foucault y “un importante paralelismo entre la investigación crítica de la política y la sociología foucaultiana”. Al respecto, señala que la etnografía es comprometerse con y desarrollar interpretaciones de “lo real”. Comparándola con la genealogía sostiene que ambas son “disruptivas”, porque dan voz a los que no son escuchados y atienden el juego de las relaciones de poder-conocimiento en escenarios específicos y locales (Ball, 1997).

La perspectiva de los ciclos de la política (*Policy Cycle Approach*) o trayectoria de la política

En los inicios de la década de los noventa, R. Bowe, S. Ball con la colaboración de A. Gold (1992) presentan en el primer capítulo del libro *Reforming Education & Changing School* una estructura conceptual para el análisis de la “trayectoria de la política” (*Policy-making*), identificando tres contextos: *contexto de influencia*, *contexto de la producción del texto político* y *contexto(s) de la práctica*.

Posteriormente, primero en un artículo publicado en *Discourse* (1993) y luego en *Education Reform. A critical and post-structural approach* (1997) avanza en aquel desarrollo conceptual agregando otros dos “contextos”: *contexto de los resultados* y *contexto de la estrategia política*.

Aunque en sus primeros trabajos sobre el tema, Ball, con propósitos analíticos, diferencia la “política como discurso” y la “política como texto” sostiene que “la política no es una u otra, sino ambas: “una está implícita en la otra” (Ball, 2002b).

“El ciclo de políticas es un método (...) Es una manera de investigar y teorizar sobre las políticas...no estoy describiendo el proceso de elaboración de las políticas”, sostiene Ball en una entrevista realizada recientemente (Mainardes & Marcondes, 2009).

Los contextos son definidos como “arenas de actividad social y discursiva a través de las cuales las políticas se mueven y dentro de los

cuales las políticas son producidas, reproducidas, creadas y ejecutadas”.

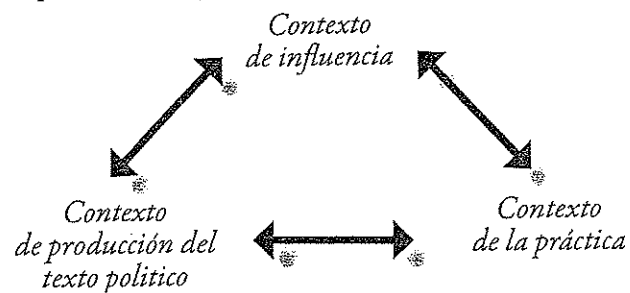


Figura 1. Fuente: Bowe, R., Ball, S. & Gold (1992: 20)

Es importante destacar que los ciclos de la política o contextos no se conciben en forma secuencial o lineal, por el contrario, se asume que están interrelacionados y aunque “débilmente acoplados, no hay una sola dirección o flujo de información entre ellos” (Bowe, Ball et al., 1992). La idea de los contextos y sus interrelaciones es expuesta por el autor utilizando la figura del “nido” para señalar que los contextos pueden ser pensados como “anidados” unos dentro de otros (Mainardes & Marcondes, 2009).

En términos de las dimensiones tiempo y espacio, el análisis político debe tomar en cuenta los cambios y continuidades, avances y retrocesos o la “disolución y conservación dentro de las políticas educativas”. Ball sostiene que la historización de las políticas educativas es un modo de explicar algunos patrones contemporáneos y el estado actual del sistema educativo. En esa línea de pensamiento, analiza la reconfiguración del tiempo y del espacio en la educación y en la política educativa, identificando: (1) la respacialización, una nueva escala (rescaling) y la aceleración/urgencia de la política educativa que refleja las presiones del tiempo y del espacio en la globalización; (2) reconfiguración espacial y temporal de los procesos educativos⁴ (Ball, 2008a.).

El contexto de influencia

Constituye un campo de poder/conocimiento donde el objeto de

la política y la política en sí es formada a través de un proceso de múltiples facetas, elusivo, fragmentado, diverso y contingente; “un campo de lucha-lucha por ser escuchado- y en el que algunas voces tienen el privilegio de ser oídas”.

En este contexto ubica Ball la disputa de “los grupos interesados que luchan por influir en la definición de los propósitos sociales de la educación, de lo que significa ser educado”. Aquí el discurso político es construido. Los conceptos centrales son establecidos (por ejemplo: mercado, calidad, eficiencia, descentralización, autonomía escolar, evaluación institucional, proyecto educativo), adquieren actualidad, credibilidad y proveen un discurso y un léxico para iniciar la política. El tipo de discurso puede servir a veces para dar apoyo o bien ser desafiado por amplios reclamos de influencia en las arenas públicas de acción, particularmente en y a través de los medios masivos de comunicación.

Desde Foucault, define al discurso como “prácticas que sistemáticamente forman los objetos acerca de los cuales ellos hablan. Los discursos tratan sobre objetos, no identifican objetos, los constituyen y en la práctica ocultan su propia invención”. Los discursos tratan sobre lo que puede ser dicho y pensado, pero también sobre quién, cuándo, dónde y con qué autoridad se puede hablar. Los discursos consiguen que las cosas sean hechas, que se lleven a cabo las tareas reales, acumulan ‘autoridad’, encarnan significados y usan proposiciones y palabras. El discurso es ‘irreducible al lenguaje y al habla’, es ‘más’ que eso. No pronunciamos un discurso, él nos habla. Somos las subjetividades, las voces, el conocimiento, las relaciones de poder que el discurso construye y permite. No ‘conocemos’ lo que decimos, somos lo que decimos y hacemos. En estos términos, la política habla a través nuestro, asumimos las posiciones construidas por nosotros mismos dentro de la política” (Ball, 1997; 2002b).

Es importante insistir en el lugar activo que Ball otorga a los actores (especialmente en el nivel de la micropolítica), reconociendo que “los actores construyen significados, son influyentes, disputan, construyen respuestas, se enfrentan a contradicciones, procuran representaciones políticas”.

Para explicar las complejas relaciones entre los discursos, la diseminación y la recontextualización de las ideas, recupera a Basil Bernstein y señala: “La recontextualización se ubica dentro y entre

los campos 'oficial' y 'pedagógico', el primero 'creado y dominado' por el Estado y el segundo conformado por los 'pedagogos en escuelas y universidades, departamentos de educación, revistas especializadas y fundaciones privadas de investigación'" (Ball, 1998).

A esos dos niveles o dominios discursivos, Ball sostiene que es necesario incorporar el análisis de las influencias de los discursos internacionales. Las preocupaciones centrales que aparecen en sus escritos relacionadas con este contexto giran en torno a las influencias (discursos) y los efectos en la práctica de los procesos de globalización (en sus aspectos políticos, económicos y culturales) y la ideología neoliberal en las reformas educativas nacionales y locales. En particular, analiza cómo los discursos de las agendas internacionales (Banco Mundial, FMI, OCDE, Organización Mundial de Comercio/*Gatts, the European Roundtable of Industrialists*, UNESCO) circulan y se diseminan a través de un conjunto de redes sociales y políticas (*think tanks*, consultores, *entrepreneurs* de la política, etc.).⁵

En el diseño de las políticas de reforma en el nivel nacional y local pueden reconocerse las traducciones y recontextualizaciones de esos "regímenes de verdad", tanto en la profusa legislación en materia de educación que sancionaron los países en las últimas décadas, como en los documentos (curriculares, por ejemplo) que llegaron a las escuelas y en otros canales (revistas, libros, documentos de estudio editados por los ministerios) de diseminación del discurso neoliberal de la reforma del sector público (Miranda et al., 2003).

El contexto de "producción del texto político"

"...es un contexto abierto en el cual las políticas son escritas, las ideas (discursos) son traducidas, discutidas y sujetas a diferentes interpretaciones y reinterpretaciones" y también resistidas. Los textos son el producto de compromisos, de "múltiples (pero circunscriptas) influencias y agendas. Hay acciones no planificadas, negociación y oportunismo dentro del Estado, en el proceso de formulación de la política: en el momento de la influencia inicial, en la micropolítica de la formulación legislativa, en el proceso parlamentario, y en la política y micropolítica de la articulación de grupos de interés" (Ball, 2002b).

Se trata de un complejo proceso en el que "una pluralidad de lectores debe producir una pluralidad de lecturas", tanto en el momento de la escritura del texto político (por ejemplo, cuando se discute una ley en el parlamento) como en la puesta en acción ("*enacted*") en las escuelas. Es un proceso en el que podemos ver, dice Ball, las políticas como "representaciones codificadas (vía disputas, compromisos, interpretaciones y reinterpretaciones de la autoridad pública) y decodificadas de modo complejo (vía interpretaciones y significados de los actores, según sus historias, experiencias, habilidades, recursos y contexto)" (Ball, 2002b)

Es interesante destacar que, a diferencia de otros abordajes que no consideran o simplifican la importancia del contexto de producción e intención comunicativa de los textos políticos, esta perspectiva busca comprender no solamente "el significado de las interpretaciones de la política por los sujetos", sino también reconocer los intentos que los "autores de la política" realizan para "controlar" que los lectores hagan una "correcta" lectura de los textos (como veremos en el siguiente contexto) (Ball, 2002b)

Las políticas, en tanto intervenciones textuales en la práctica, llegan a las escuelas en forma de textos legales, documentos o informes que son leídos/interpretados por los practicantes/docentes. Esos textos no son claros, cerrados o completos. "El texto físico que estalla a través del buzón de la escuela, o dondequiera, no llega como 'llovido del cielo' –es una historia interpretada o reinterpretada- y tampoco ingresa en el vacío social o institucional. El texto y sus lectores y el contexto de respuesta todos tienen historias" (Ball, 2002b).

Otro aspecto importante que da cuenta de la complejidad de los análisis de estos procesos es reconocer que "las políticas (*policies*) mueven y cambian sus significados en las arenas de la Política (*politics*), cambian las representaciones y también los intérpretes claves (ministros, secretarios de estado, etc.)". Aunque las políticas son promovidas por el Estado en respuesta a problemas o temas que son instalados en la agenda pública, esos problemas cambian, los propósitos y las orientaciones se modifican y las políticas son reorientadas; como resultado de las restricciones que se producen por la intervención de diferentes actores e intereses que generan diferentes interpretaciones de la política. Muchas veces, el propio Estado utiliza el cambio de actores claves (ministros, por ejemplo) como una estrategia deliberada para cambiar el significado de la política. Las políticas

tienen su propio impulso dentro del Estado; los propósitos e intenciones son revisados y reorientados con el tiempo. También, los problemas que enfrenta el Estado cambian con el tiempo.

Ball, para señalar que el poder es productivo, recupera a Foucault: “Las relaciones de poder no están en posiciones superestructurales, únicamente con un rol de prohibición o acompañamiento; tienen un rol productivo directo, cuando entran en juego”. Las políticas postulan una reestructuración, redistribución y división de las relaciones de poder, de manera que diferentes personas pueden o no hacer diferentes cosas; asimismo “las relaciones de poder no están en posición de exterioridad con respecto a otros tipos de relaciones (procesos económicos, relaciones de conocimiento)”. El poder es multiplicador, extensivo, interactivo y complejo, el texto político introduce más que simples cambios, relaciones de poder: de allí la complejidad de las relaciones entre intenciones políticas, textos, interpretaciones y reacciones (Ball, 1997).

Mostrando la articulación entre contextos, y para referirse a los resultados/efectos del texto político, adopta el punto de vista de Claus Offe cuando señala: “los efectos sociales reales (el ‘impacto’) de una ley o de un servicio institucional no están determinados por la letra de la ley y estatutos (producto político), sino que son generados fundamentalmente como una consecuencia de las disputas y conflictos sociales, para los cuales las políticas del Estado simplemente establecen el lugar y los tiempos, los temas y ‘reglas de juego’” (Ball, 2002b). Interpreta que Offe está diciendo que la práctica y los “efectos” de la política no pueden ser leídos simplemente de los textos ya que son el resultado de conflictos y disputas entre los “intereses” del contexto. Desde allí se apoya para sostener que el texto político (leyes, estatutos) “establece la ubicación y el tiempo de la contienda, el tema a tratar y las “reglas del juego”, descentrando el lugar del Estado y diferenciándose de las perspectivas “estatistas”. No obstante, Ball afirma: “Cualquier teoría decente de la política de la educación debe atender el funcionamiento del Estado. Pero ninguna teoría decente de la política educativa debería limitarse a una perspectiva de control del Estado” (Ball, 2003). La originalidad del planteo de Ball reside en analizar no solamente la intervención del Estado en la formulación de la política, sino en mostrar cómo la política se despliega más allá del control del Estado y por la acción de otros agentes sociales en “arenas” públicas y privadas; a la vez que reconoce que el Estado, las instancias de

gobierno local o intermedias (provinciales/regionales) y las escuelas están “investidas de poder” (*empowered*), tienen diferentes cuotas de poder, de modo diferente dentro del proceso político (Bowe, Ball et al., 1992).

El contexto de la práctica

Las políticas no son implementadas. Rechaza completamente la idea de que las políticas son implementadas porque eso sugiere un proceso lineal por el cual ellas se mueven en dirección a la práctica de manera directa (Mainardes & Marcondes, 2009). El contexto de la práctica es un contexto de acción en el que el texto político está sujeto a interpretaciones, es recreado, reinterpretado, sufre un proceso de traducción por parte de los actores centrales de la práctica: los “*practitioners*”/docentes. Los textos de la política pueden tener múltiples lecturas, interpretaciones y traducciones por una pluralidad de lectores que participan y construyen significados. Toma de Roland Barthes la distinción entre textos “*readerly*” y “*writerly*”. El texto “*readerly*” ubica al lector en un lugar pasivo de receptor que no le demanda ningún esfuerzo especial para entenderlo/interpretarlo. Mientras que texto “*writerly*” otorga al lector un papel activo en la construcción del significado porque no tiene un significado evidente, inmediato y puede ser reinterpretado. En todo caso, este tipo de texto revela aquellos elementos que el texto “*readerly*” intenta ocultar (Bowe, Ball et al., 1992).

En el análisis político sobre el Currículum Nacional de Inglaterra y Gales, Ball interpreta que se trata de un texto “*writerly*” por cuanto los docentes y las escuelas tienen cierto margen para reinterpretar y desarrollar ese texto político que llega a las instituciones escolares desde el nivel central. Esta perspectiva otorga un papel activo a los sujetos en el proceso de interpretación y reinterpretación de las políticas educativas (el currículo, por ejemplo) que llegan desde los ministerios. Lo que los maestros y profesores piensan tiene fuertes implicaciones en la puesta en práctica de la política. Esa puesta en práctica demanda creatividad y es altamente contingente. La historia y las prácticas acumuladas en las culturas institucionales y del sistema operan en las reinterpretaciones, de modo que pueden presentarse cambios y transformaciones significativas en la política original.

Es muy común encontrar que las políticas colocan a los “*practitioners*”/docentes frente a problemas que deben ser resueltos en condiciones sociales e institucionales diferentes a las pensadas por los que escribieron los textos de la política. En una entrevista realizada por un colega español, Ball sostiene: “Una de las razones por la que fracasan estas políticas (reformas) es porque no tienen en cuenta el ‘contexto de la práctica’, las tensiones ni las luchas que van implícitas en la ejecución de estas políticas (...) los políticos no quieren conocer estas cosas, prefieren escuelas ‘imaginarias’, y después culpan a las escuelas y a los profesores cuando sus políticas no funcionan en el mundo ‘real’” (Bernal, s/d).

Como otro aspecto que muestra la complejidad de la política es importante señalar que el contexto de la práctica es el lugar de “múltiples políticas”, en el que las contradicciones deben ser manejadas porque las políticas se acumulan, solapan, y “sedimentan” en capas, de modo que las nuevas políticas deben administrarse con las viejas. A veces no encajan, hay conflictos, dice Ball, y refiriéndose a un caso particular señala: las políticas reclaman a las escuelas que sean “creativas” o “inclusivas” y se les pide que elaboren proyectos y actividades creativas cuando todavía funcionan con políticas anteriores. Entonces, los docentes se enfrentan con estas dos políticas: trabajar para ser creativo o para los resultados.⁶

Es inevitable aquí recuperar los aportes de “La micropolítica de la escuela”, un trabajo clásico del autor que ha tenido una amplia repercusión en los ámbitos académicos no solo de nuestro país, para analizar los procesos micropolíticos que se desatan en las instituciones escolares frente a las políticas, cualquiera sea la escala de las reformas (Ball, 1989).⁷

El contexto de los resultados

Las políticas tienen efectos y no simplemente resultados. Por ello, necesitan ser analizadas en términos de su impacto distributivo, relacionando los orígenes del discurso, las intenciones que persigue, las racionalidades que subyacen y los cambios sobre (y en interacción) con las desigualdades existentes y las formas de injusticia social y educativa.

Ball, distingue “efectos de primer orden” y “efectos de segundo orden”. Los “efectos de primer orden son cambios en la práctica o estructura (evidentes en aspectos *específicos* y *generales* del sistema), y los

efectos de segundo orden son cambios en los patrones de acceso social, oportunidades y justicia social”.

Según el autor, una dificultad en la discusión de los efectos es que lo específico y lo general son a menudo antagónicos. Los efectos generales de las políticas se vuelven evidentes cuando aspectos específicos del cambio y un conjunto de respuestas (en la práctica) están relacionados entre sí. Un descuido de lo general es más común en estudios con un único enfoque, los cuales toman un cambio específico o un texto político e intentan determinar su impacto en la práctica. Tomado en este sentido, los efectos específicos de una política pueden ser limitados pero, cuando son considerados en el marco de los efectos generales de un conjunto de políticas o con la política general del país, los resultados pueden ser diferentes.

Esta distinción entre efectos específicos y generales sugiere que el análisis político necesita estar atento a: a) las numerosas facetas o dimensiones de la política y sus implicaciones (los cambios y su impacto en la evaluación, el currículo, la organización) y b) las interfases de la política educativa con otras políticas sectoriales o con el conjunto de la política general del país (Mainardes, 2006). Más aún, Ball refuerza esta idea señalando la necesidad de “ubicar/focalizar la educación dentro de las ideologías y proyectos más generales de la política social y sus relaciones con las políticas internacionales, lo que posibilita desenmascarar las valoraciones/intencionalidades que sustentan los cambios” (Ball, 2006).

En otros términos, la tarea del analista crítico de las políticas consiste en “examinar el orden moral de las reformas” aplicando dispositivos interpretativos para identificar el impacto de aquellas “sobre y en interacción con las desigualdades existentes”, atendiendo a la articulación entre macro y micro contextos.

El contexto de la estrategia política

Puede ser interpretado como una dimensión transversal que el análisis político necesita recuperar porque permite “la identificación de un conjunto de actividades políticas y sociales”, que los actores ponen en funcionamiento durante su participación en el juego en los diferentes momentos de la “trayectoria de la política” (Ball, 2002b; 2003).

Sobre los últimos dos contextos, en una entrevista realizada en 2009, revisa su posición y vuelve a su formulación inicial de los tres contextos primarios. Sostiene que el contexto de los resultados/efectos y el contexto de la estrategia política necesitan ser incluidos en el contexto de la práctica y el contexto de influencia, respectivamente. Ejemplifica a través de las reformas cómo “Los efectos de primer orden son el resultado de los intentos de cambiar las acciones o el comportamiento de los profesores o de los profesionales que actúan en la práctica. Resultados/efectos de segundo orden también acontecen dentro del contexto de la práctica, particularmente aquellos relacionados al desempeño (...) Obviamente, otros resultados sólo pueden ser observados a largo plazo o desaparecen dentro de otros contexto de realización”. Sobre el contexto de la estrategia política sostiene que “la acción política, pertenece al contexto de influencia, porque es parte del ciclo a través del cual las políticas son cambiadas o pueden ser cambiadas o, por lo menos, el pensamiento sobre las políticas es o puede ser cambiado” (Mainardes & Marcondes, 2009).

Una mirada crítica sobre la investigación en políticas educativas

En los trabajos de Stephen Ball ocupan un lugar importante las reflexiones, ejercicio de meta-análisis o “examen de ‘epistemología de superficie’”, como las denomina, donde pone en análisis el lugar del investigador (y de las agencias sociales), los diseños y el compromiso/propósito que orienta la investigación de las políticas educativas. Sobre esta cuestión vuelve una y otra vez en sus investigaciones, desde su posicionamiento de que “toda investigación es investigación crítica”. Entiende la investigación crítica como aquella que tiene como conceptos claves el poder y la justicia, conceptos medulares, como vimos, en su perspectiva teórica de la política educativa (Mainardes & Marcondes, 2009).

Aunque la complejidad del tema requeriría una extensión que no es posible en el marco de este capítulo, vale la pena intentar un primer esbozo, por lo que significa como aporte para mostrar la fertilidad teórica de la perspectiva de los ciclos (*Policy Cycle Approach*).

S. Ball sostiene que la investigación sobre política educacional en las últimas décadas se ha movido en una tensión básica entre un tipo de investigación comprometida con la eficiencia y otra investigación comprometida con la justicia social. “Identificar cómo la investigación sobre la política educativa se ha movido entre esos dos polos (compromiso con la eficiencia o compromiso con la justicia social) nos pone frente a un desafío ‘epistemológico’”, esto es, explorar la relación entre conceptualizaciones, diseño, desarrollo/conducción de la investigación e interpretación de los datos, para advertir los principios rectores sobre los que se define el cambio. Propone un esquema binario para presentar “algunos ejemplos de investigaciones sobre políticas educacionales moviéndose erráticamente y tranquilamente entre esos dos polos” (Ball, 2006).

En un primer punto y refiriéndose al “diseño y alcance”, diferencia las investigaciones “orientadas a la política” e investigaciones “orientadas a la práctica”, para advertir que un conjunto importante de investigaciones sobre educación o escolarización no se refiere a la política o suele ignorarla o teorizarla “fuera de foco”. Esto sucede cuando se trabaja sobre temas de sala de aula, profesores, o escuelas que son tratados como autodeterminados, fuera de sus contextos relacionales, como si no fueran afectados o mediados por las restricciones curriculares, la micropolítica de la escuela o las regulaciones nacionales, provinciales y las institucionales. Este tipo de investigación ubica el problema en la escuela, los profesores, los déficits culturales o la situación socio-económica de los alumnos, jamás se plantea que el problema puede estar en la política. Estas investigaciones “basadas en la culpabilización” parten del supuesto de que las políticas son la solución y no parte del problema.

Otro aspecto que caracteriza a este tipo de investigación (comprometida con la eficiencia) es la localización o diseño único para abordar las “políticas de la transformación”, olvidando que otras políticas están en circulación, que otras prácticas son desplegadas en las escuelas como resultado de políticas anteriores, lo que “puede inhibir, contradecir o influenciar la fijación de otras” (Ball, 2006).

En relación con lo anterior, muchas investigaciones sobre políticas educativas no tienen ninguna consideración temporal en sus análisis. Se trata de investigaciones de carácter “ahistórico”. Así como Ball visualiza una “tendencia notable a un ‘post 1988’”, refiriéndose a la fecha del Acta

de Reforma Educativa (1988) de Inglaterra, para esta parte del mundo podríamos señalar que tanto las políticas, como la investigación, sobre las reformas en los noventa han establecido un "punto *Zero*" en la historia de la educación argentina, cualquier cosa acontecida antes (de)⁸ es una especie de prehistoria. Lo anterior es prehistoria que no cuenta a la hora del diseño de las políticas o de las leyes que las sustentaron. En esos diseños de investigación no interesa atender a las continuidades, que se pierden u ocultan en el "ruido de las reformas". También la dimensión temporal de las políticas se ha subestimado en estudios "instantáneos" realizados para justificar o legitimar las reformas. Los cambios en las estructuras ("efectos de primer orden") pueden ser más o menos visibles a corto plazo, mientras los resultados o "efectos de segundo orden" en las prácticas, en los "flujos de valores" y las resistencias ocurren lentamente y solo son perceptibles en un período más largo de tiempo.

Otra cuestión observable en las investigaciones sobre políticas educativas es la falta de un "sentido de lugar". Por lo general, esas investigaciones se localizan en el nivel nacional, prestando poca atención a la relación nacional/global; una interfase donde las presiones y restricciones están mediadas por las preocupaciones y preferencias "locales". Desde la fantasía globalizadora, dice S. Ball, se interpretó que las reformas producirían los mismos resultados en contextos diferentes, ignorando la historicidad que conforma la "gramática de la escuela" (Ball, 2006; Viñao Frago, 2002) y evidenciando el hiato entre la política y la práctica.

En un segundo grupo de cuestiones y reafirmando su preocupación por el aislamiento (teórico y empírico) de la educación de los cambios más generales de la política social, analiza tres facetas o dimensiones del problema. Una que denomina empírico/analítica, esto es, el fracaso de localizar la educación dentro de proyectos e ideologías más generales de la política social contemporánea. La otra faceta es "interpretativa", por la falta de uso de conceptos y teorías aplicadas y desarrolladas en esos otros campos. Propone el uso de una "teorización combinada" como fuente de fértiles aportes conceptuales para la interpretación del proceso político y los efectos de la política. Para superar el empirismo descriptivo y "el reduccionismo teórico de todos los matices" que caracteriza, en gran medida, a la investigación sobre políticas educativas

propone "un inter-relacionamiento teórico" o "múltiples teorías", con la vigilancia epistemológica necesaria para mantener la coherencia teórica. Como tercera faceta, "la desconexión sustantiva de la investigación de la arena general de la política social", lo que restringe las posibilidades de interpretación y desplazando a los actores que viven el "drama" de la educación por fuera del conjunto social y de sus múltiples desafíos. En definitiva, ese aislamiento no permite ver el impacto y los efectos, en diferentes colectivos sociales, de los cambios en el Estado de Bienestar. El aislamiento alienta la tendencia a "sobrestimar la capacidad de la educación para afectar las desigualdades sociales al exagerar su rol reproductor" (Ball, 2006).

En la dimensión "ética de la investigación" destaca el papel de la teoría como "posibilidad de un lenguaje diferente, un lenguaje que no es capturado por los formuladores de políticas o la inmediatez de la práctica; la teoría ofrece una localización potencial de los discursos influyentes en las políticas y una forma de lucha contra su incorporación". Reconoce una división crítica y profunda en las investigaciones, entre un "nuevo benthamismo o panopticismo" que enfatiza la "performatividad y la eficiencia" y las varias formas de investigación crítica, comprometida con la justicia social (socialista y reconstructiva [Fraser, 1995]) que colocan la "dignidad" por encima de todo". "La teoría es el dedo acusador" (Ball, 2006).

Finalmente, refiere a "los sujetos y voces" que habitan el análisis de los textos políticos. En ese sentido, reconoce la necesidad de pensar cómo los investigadores se relacionan, en los procesos investigativos, con las identidades sociales y colectivas de los profesores, padres, estudiantes o formuladores de políticas en aspectos como género, clase, raza, sexualidad y habilidad física. Porque, afirma el autor, "una cosa es considerar los 'efectos' de las políticas en colectividades sociales abstractas y otra es lograr capturar, desde la investigación, las interacciones compleja de identidades, intereses, coaliciones en los procesos y actos de la política. Es importante reconocer que "la diversidad social y la 'diferencia' son bases importantes para entender la distribución de las fuerzas sociales activas involucradas y las resistencias al cambio". El desafío para el investigador será trabajar con una teoría crítica (o teorías) del reconocimiento que identifique y defienda las políticas culturales de la diferencia, que pueden ser coherentemente

combinadas con una política social de la igualdad (justicia social) (Ball, 2006). En este aspecto recupera de la teoría feminista (Nancy Fraser) el concepto de justicia social en sus tres dimensiones: políticas de redistribución económica, políticas de reconocimiento socio-cultural y políticas de representación, “enfaticando en el concepto de poder y en las luchas que se despliegan por el control de los bienes y de los discursos. Las políticas son formuladas a partir de esas disputas por ventajas sociales o por legitimidad social” (Mainardes & Marcondes, 2009).

Finalmente, señalar que la investigación comprometida con la justicia social y la educación como un derecho social fue subestimada o relegada por la lógica económica bajo la cual se fundamentaron las reformas, ignorando las expectativas sociales en términos de valores, normas y creencias que cada sociedad construye sobre la educación en determinado tiempo y espacio.

¿Cómo sigue?

Este trabajo solamente intenta un primer esbozo de la perspectiva de los Ciclos de la Política, formulada por Stephen Ball. Lo que sigue es difundir en próximas publicaciones algunos resultados de investigaciones⁹ locales utilizando esta “caja de herramientas”, profundizando en la relación teoría-práctica. Espero no ser interpretada como presuntuosa y vanidosa, solamente quiero compartir y discutir con colegas esta perspectiva teórica sobre la que sostengo su validez y fertilidad para analizar los complejos procesos de las políticas educativas, también en estos contextos nacionales y locales.

Bibliografía

ÁNGULO RASCO, F. El neoliberalismo o el surgimiento del mercado educativo. En: ÁNGULO RASCO, J. (Ed.). *Escuela Pública y Sociedad Neoliberal*. Madrid: Miño y Dávila, 1999.

BALL, S. J. *La micropolítica de la escuela*. Buenos Aires: Paidós,

1989.

BALL, S. J. *Politics and policy making in education: explorations in policy sociology*. London: Routledge, 1990.

BALL, S. J. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. *Discourse* [S.I.], v. 13, n. 2, p. 10-17, 1993.

BALL, S. J. *Education Reform. A critical and post-structural approach*. London: Open University Press, 1997.

BALL, S. J. Big policies/small world: an introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education* [S.I.], v. 34, n. 2, p. 119-130, 1998.

BALL, S. J. *Foucault y la educación. Disciplinas y saber*. Madrid: Ediciones Morata, 2001.

BALL, S. J. Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. En: NARODOWSKI, M. et al (Ed.). *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires: Granica, 2002a. p. 103-128.

BALL, S. J. Textos, discursos y trayectorias de la política. La teoría estratégica. *Páginas*. Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación [S.I.], v. 2, n. 2/3, 2002b.

BALL, S. J. The teacher's soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy* [S.I.], v. 18, n. 2, p. 215, 2003.

BALL, S. J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. *Currículo sem Fronteiras* [S.I.], v. 6, n. 2, p. 10-32, 2006.

BALL, S. J. *Education PLC. Understanding private sector participation in public sector education*. London: Routledge, 2007.

BALL, S. J. *The Education Debate*. Bristol: Policy Press, 2008a.

BALL, S. J. El sentit de les reformes educatives. *Prèsenca Educació* [S.I.], 2008b.

BALL, S. J.; MAROY, C. Schools' Logics of Action as Mediation and Compromise between Internal Dynamics and External Constraints and Pressures. *Compare: A Journal of Comparative and International Education* [S.I.], v. 39, n. 1, p. 99-112, 2009.

BERNAL, J. L. Entrevista a Stephen Ball. s/d.

BOWE, R. et al. *Reforming Education & Changing Schools. Cases*

Studies in Policy Sociology. London: Routledge, 1992.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: Uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação & Sociedade* [S.I.], v. 27, n. 94, p. 47-69, 2006.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. *Educação & Sociedade* [S.I.], v. 30, n. 106, p. 303-318, 2009.

MIRANDA, E. M. Decentralization, new form of governance of the educational system and teachers' work in Argentina: From the State to the market. 7th ESRC Seminar 'Privatisation, new forms of governance and policy sociology. University of London, London, 2005.

MIRANDA, E. M. Cuestión de Estado. Políticas neoliberales, mutaciones institucionales y su impacto en el oficio de enseñar. *Hoy La Universidad* [S.I.], v. 2, p. 29-31, 2009.

MIRANDA, E. M.; LAMFRI, N. Z. Nuevas regulaciones de las políticas educativas. Sus efectos en la gestión directiva y el trabajo docente en Argentina. *Educação & Sociedade* (CD), 2009.

MIRANDA, E. M. et al. *Políticas de reforma del sistema educativo en los noventa. Nuevas configuraciones emergentes a partir de la Ley Federal de Educación*. Córdoba: Brujas, 2003.

MIRANDA, E. M. et al. Construcción de la regulación política en educación en la década post-reforma. Procesos emergentes y efectos en los sistemas educativos provinciales. *Cuadernos de Educación* [S.I.], v. 4, n. 4, 2006.

VIDOVICH, L. *A conceptual framework for analysis of education policy and practices*. Australian Association for Research in Education. Fremantle 2001.

VIÑAO FRAGO, A. *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*. Madrid: Ediciones Morata, 2002.

NOTAS

1 Las publicaciones de Stephen Ball están originalmente en inglés, por lo que la traducción es propia. Cuando se usen traducciones de textos publicadas en español, portugués o catalán, se hará expresa referencia.

2 La escritura de este capítulo recupera y amplía las clases, discusiones e intercambios con los asistentes al curso de postgrado dictado durante las

Misiones de Trabajo (MT) (2008 y 2009) realizadas en el marco del Programa de Centros Asociados de Postgrado Brasil/Argentina (CAPG-BA).

3 En la Introducción de *Politics and Policy Making in Education*, Ball sostiene: "La orientación de este estudio es crítica y deconstructivista. Adhiero al punto de vista de Maurice Kogan cuando dice 'asumo que es tarea del cientista social descomponer las cosas'. Donde es posible, esa descomposición se extiende a los comentarios sobre las probables o actuales consecuencias sociales de las políticas". Reafirma esa posición al señalar que "La tarea del análisis político social es evaluar la distribución del impacto de las políticas existentes, los propósitos y las racionalidades que subyacen en ellas" (Ball, 1990: 1).

4 Entre otros aspectos analiza la subordinación de la educación a las presiones del mercado global y los ajustes a una "economía del conocimiento" generadora de un nuevo tipo de trabajo/empleo, que tiene como base la utilización interactiva de nuevas tecnologías. También las nuevas tecnologías reformulan el tiempo y el espacio de las relaciones en la educación, visible en un número cada vez mayor de estudiantes escolarizados en "home schooled" o "virtualmente" conectados a comunidades de aprendizaje digital. El currículum y la organización escolar están siendo rediseñados, modificando la ecología de la arquitectura escolar, figurativa y literalmente. La educación a lo largo de la vida (lifelong learning) es un marco de final abierto en el tiempo para las políticas educativas. Un creciente aumento de los proveedores privados de educación, mientras el Estado es achicado o movido del lugar de proveedor a otro de control o monitoreo externo (Ball, 2008a).

5 Es cada vez mayor y generalizada la participación del sector privado, particularmente las empresas transnacionales (IBM, CISCO, NOKIA, SERCO, Telecom, entre otras) y también las empresas nacionales, en "conversaciones" con los gobiernos sobre las políticas educativas. Esas "conversaciones" pueden ser: donaciones de TICs y capacitación de docentes en servicios para el uso de esas tecnologías, evaluación de políticas y programas, aconsejar a los gobiernos o invirtiendo en programas sociales que antes atendía el Estado (para señalar algunas situaciones que ya se plantean en Argentina y Brasil). Ball (2007; 2008a) interpreta que se está produciendo una "privatización de la política", tema que por razones de espacio no puede ser abordado aquí.

6 En Argentina las escuelas de nivel medio están atravesadas por similares tensiones: trabajar para la inclusión de los estudiantes, ya sea retenerlos para que no deserten (o volviendo a incorporar a los que habían abandonado el sistema educativo) o trabajar para mejorar los aprendizajes y la "calidad" de la educación.

7 Avanzando en su planteo de articulación de los niveles macro, meso y micropolítico, Stephen Ball y Christian Maroy analizan la lógica de acción de catorce escuelas de seis países europeos e identifican los condicionamientos que operan a través de factores internos (narrativas de identidad escolar, estrategias

de acción y micropolíticas) y factores externos a las instituciones (posición de la escuela en el espacio local y políticas de intervención). El rol del director (o equipo directivo) es clave en la mediación entre las regulaciones externas del sistema y el diseño cultural y organizacional interno de las instituciones (Ball & Maroy, 2009).

8 En Argentina, la sanción de la Ley Federal de Educación (1993) determinó el "punto *Zero*" y el inicio de la llamada "transformación educativa" en el marco de las políticas neoliberales de reformas del Estado.

9 Se trabaja con la perspectiva teórica de Stephen Ball en los siguientes proyectos de investigación: "Estudios sobre políticas educativas, regulaciones del Sistema Educativo y sus efectos en la gestión de las instituciones educativas y en el trabajo de los docentes en el nivel medio y superior universitario" (2010-2011) con evaluación externa y financiamiento de SeCyt-UNC. "Estado, mercado y educación. Nueva regulación del Sistema Educativo: sus efectos en la gestión de las instituciones y en el trabajo de los docentes" (2008-2009), evaluado y financiado por SeCyt-UNC. "Estado, mercado y escuelas. Contradicciones y tensiones en la multi-regulación del sistema educativo en tres provincias argentinas", con evaluación externa y financiamiento de SeCyt-UNC (2007-2006). "Reformas actuales de la educación en Argentina. Perspectiva política y comparada", con evaluación externa y financiado por la Agencia Córdoba Ciencia. (2001-2005). Proyecto Categoría 1 "a", con Beca de Maestría.

6 Políticas de avaliação e políticas de incentivo ao desempenho docente: análise comparativa dos casos de Brasil, México e Chile

Luis E. Aguilar

Considerações Preliminares do Caso Brasileiro

Três questões centrais apresentadas por referências do pensamento brasileiro da educação constituem a justificativa inicial desta apresentação. Estas considerações fazem parte de textos de conferências proferidas nos últimos três Congressos organizados pelo Sindicato dos Supervisores do Magistério do Estado de São Paulo¹, Brasil e se articulam à análise comparativa que apresentamos sobre políticas de avaliação e políticas de incentivo ao desempenho dos professores. Estas considerações são:

- "a imperiosa necessidade de recuperar o lugar da política, o lugar da decisão, da vontade dos cidadãos por meio da qual a gente pode transformar e resistir a perversidade das lógicas que parecem dominar a elaboração das políticas no Estado de São Paulo (Oliveira, 2006);

- a vocação permanente de aperfeiçoar a democracia que nos permita desfrutar de seus benefícios nos afastando estilos e práticas autoritárias na elaboração e implementação de políticas educacionais (Lamounier, 2007); e