

## LA POLÍTICA EDUCATIVA COMO POLÍTICA DE SENTIDOS. UNA PROPUESTA DE ABORDAJE ANALÍTICO.

---

Ábrego, Lisandro

Unrein, Ricardo

Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ)

**Resumen:** El objetivo del siguiente texto es presentar de manera general una línea de abordaje para el análisis de la política educativa. En primer término, detallaremos el enfoque sistémico y, desde esta perspectiva, ensayaremos la descripción de nuestro objeto de análisis. A continuación, conceptualizaremos a la política educativa como política de sentidos, destacando la importancia del estudio de los supuestos ideológicos. Como cierre, implementaremos este enfoque de análisis en la explicación de una política educativa reciente.

**Palabras clave:** Política educativa – enfoque sistémico – intereses - sentidos – ideología.

### Introducción

*“...producir el sentido, esa es la tarea de hoy”.*

Gilles Deleuze, *Lógica del Sentido*.

Luego de un tiempo de trabajar en torno a la idea de la política educativa como política de sentidos en el marco de la cátedra de *Política Educativa* de la facultad de Ciencias Sociales de la UNLZ, encontramos allí un punto de partida potente para el análisis y la discusión de nuestro objeto de estudio, sin limitarnos a las dimensiones legales, normativas y administrativas del sistema educativo. Aunque necesarios, estos aspectos constituyen solo la punta de un iceberg cuyo enorme basamento permanece oculto en las profundidades. Por ello, la propuesta del presente artículo consiste en poner a disposición las herramientas conceptuales mínimas para favorecer la inmersión

Abrego, Lisandro; Unrein Ricardo.

en el estudio de los actores, las relaciones políticas, los intereses en juego y los *sentidos* que permiten explicar e interpretar las decisiones que definen las *políticas educativas*.

### **El enfoque sistémico como propuesta de abordaje de la política educativa**

Hablar de política implica referirnos a relaciones de poder, intereses comunes y en conflicto, expresiones ideológicas, modos de organización de la existencia colectiva, entre otras cuestiones. Esta multiplicidad de aspectos relativos a la política puede abordarse desde diferentes enfoques. Dependiendo del enfoque desde el cual se piensa, el significado de los términos y la relación entre los mismos varía considerablemente. Es decir, la adopción de un enfoque determinado conlleva la aceptación de un conjunto de definiciones, premisas, supuestos, derivaciones lógicas, etc. A continuación, buscaremos presentar el enfoque sistémico, explicitando sus categorías centrales.

Tomando como referencia la obra del epistemólogo argentino Mario Bunge, definiremos nuestra mirada sobre la política educativa a partir de las herramientas conceptuales propias del enfoque sistémico.

Como punto de partida, sostenemos que, por un lado, la política trata del gobierno de sistemas sociales. Pero, por otro, implica el arte de disputar poder social. Es importante no perder de vista esta doble dimensión del poder, ya que, si descuidamos la dimensión del conflicto, la política se confunde con la mera administración o gestión. Por otro lado, si olvidamos la faceta del gobierno, la política se reduce al conflicto, sin atender a los intereses comunes que posibilitan la cooperación y requieren de la planificación y la coordinación (Bunge, 2009: 260).

Las características mencionadas, hacen que la política no pueda abordarse satisfactoriamente desde una mirada lineal. Dada la multiplicidad de variables en juego, consideramos necesario un enfoque sistémico para abordar el análisis. El enfoque sistémico se caracteriza por entender a la realidad como un conjunto de sistemas. Desde esta mirada, los hechos que experimentamos no se presentan de forma aislada sino que guardan relación entre sí, posibilitando su explicación científica. Tanto los fenómenos naturales como los sociales pueden ser abordados como resultantes de la interacción entre componentes de sistemas y entre sistemas.

Siguiendo a Mario Bunge (2009: 327), todo sistema posee:

Abrego, Lisandro; Unrein Ricardo.

- **Componentes:** Son las unidades mínimas que constituyen al sistema en cuestión.
- **Entorno:** Es el conjunto de cosas que modifican a los componentes del sistema o que resultan modificados por ellos, pero que no pertenecen a la composición.
- **Estructura:** Se constituye por la suma de relaciones o vínculos que establecen los componentes. Los vínculos que se dan entre los componentes de un sistema constituyen la *endoestructura*, mientras que los establecidos entre los componentes y elementos del entorno conforman la *exoestructura* del sistema.
- **Procesos:** Es la colección de mecanismos que se dan dentro de un sistema y que lo hacen cambiar en algún aspecto. Si bien el conocimiento de un sistema concreto radica en la descripción de los cuatro aspectos mencionados, la explicación científica del comportamiento del mismo la brinda la descripción de su(s) mecanismo(s), es decir, de los procesos de los cuales resultan la emergencia, la estabilidad, el cambio y la desintegración de un sistema.

Consideramos valioso el *enfoque sistémico* como instrumento conceptual para el análisis de la política educativa.

Desde dicho abordaje, definimos a nuestro objeto de análisis como los *procesos de decisión* que conforman las *políticas educativas*. Por ello, resulta necesario dar cuenta del conjunto de relaciones de poder que definen dichas políticas en un marco sociohistórico determinado. Es decir, no nos limitaremos a describir los procesos pedagógicos y administrativos que se desarrollan en un sistema escolar, sino que nos centraremos en los procesos de gobierno y disputa por la definición de las políticas educativas, caracterizados por los intereses y sentidos en juego.

Por lo dicho, podemos describir a nuestro objeto de análisis de la siguiente forma:

- **Componentes:** Actores políticos que participan de la definición de las políticas educativas.
- **Entorno:** Para el caso del Sistema Educativo, y sin pretensión de exhaustividad, podemos considerar parte del entorno al Sistema Político, al Sistema Económico y al Sistema Cultural. Un ejemplo de la influencia del primero puede encontrarse en los programas de gobierno que favorecen determinadas orientaciones ideológicas en detrimento de otras, enmarcando las decisiones tomadas para el gobierno del Sistema Educativo (por ejemplo: “políticas de inclusión social”, “educación religiosa o laica”, etc.). En cuanto al Sistema

Abrego, Lisandro; Unrein Ricardo.

económico, podemos citar la influencia de los acuerdos crediticios en la definición de políticas educativas (por ejemplo: “canje de deuda por educación”), la privatización de los servicios educativos con fines de reducción del gasto público y las “demandas” del mercado laboral, entre otros factores<sup>1</sup>. Por su parte, el Sistema Cultural influye en temas tales como el uso de las nuevas tecnologías, los hábitos de consumo y la valoración de determinados contenidos curriculares (como por ejemplo, las políticas en relación a la memoria colectiva). En estos pocos ejemplos, podemos dimensionar la importancia del entorno para explicar el surgimiento de determinados procesos de decisión relativos a la política educativa. En este sentido, algunos interrogante que pueden surgir son los siguientes: ¿Cómo opera el entorno para desencadenar ciertos procesos al interior del sistema? ¿Haciendo circular intereses y sentidos? ¿Consagrando y/o desplazando actores políticos?

- **Estructura:** En el caso del sistema educativo, la **endoestructura** se compone por el conjunto de relaciones políticas entre los agentes encargados de proveer servicios y acciones educativas reguladas por el Estado. A pesar de su gran fragmentación (sobre todo, a partir del proceso de descentralización profundizado en la década del ‘90), el sistema educativo argentino se caracteriza por una estructura jerárquica que posibilita el gobierno centralizado en los asuntos fundamentales para el sistema, tales como la formación y evaluación del personal, la determinación de los contenidos curriculares y la certificación de las trayectorias académicas. A nivel nacional, el Consejo Federal de Educación (CFE) es el encargado de coordinar y definir dichas decisiones.

Respecto a la **exoestructura**, además de los vínculos ya mencionados más arriba con el sistema político, económico y cultural, podemos mencionar aquellas relaciones establecidas con las organizaciones de la sociedad civil, tales como las cámaras empresariales, los sindicatos, las organizaciones sociales y la iglesia que, sin pertenecer directamente al sistema educativo, hacen valer sus decisiones por diferentes canales. Entre ellos, los Consejos Consultivos que asesoran al CFE en la elaboración de políticas.

- **Procesos:** El estudio de la política educativa tal cual la entendemos, se focaliza en los procesos de decisión en torno a los mecanismos de formulación, ejecución, coordinación,

---

<sup>1</sup> Para un análisis detallado, consultar: *Luraghi, Claudio; Melone, Carlos; Berias, Marcelo. Los intereses del Imperio y del capital en torno a las políticas escolares de los 90. Buenos Aires. Ediciones Nueva Esperanza. 2016.*

LA POLÍTICA EDUCATIVA COMO POLÍTICA DE SENTIDOS. UNA PROPUESTA DE ABORDAJE ANALÍTICO.

Abrego, Lisandro; Unrein Ricardo.

control y evaluación de las acciones y servicios educativos. Dichos procesos, están atravesados por el conflicto y el gobierno.

Este esquema sugiere que el conjunto de relaciones políticas que afectan al sistema educativo, forman parte de un sistema mayor que incluye también a los sistemas político, económico y cultural, que interactúan con él.

### **La centralidad de las ideologías: la política educativa como política de sentidos**

Los hechos políticos (gobierno y/o disputa) no son transparentes. Lejos de explicarse por sí mismos, requieren de un marco interpretativo que permita a los actores políticos darles sentido y así poder tomar decisiones y actuar. Dicho marco interpretativo es proporcionado por las ideologías. Siguiendo a Michael Freeden (2013), podemos definir a las ideologías como *“los sistemas de pensamiento a través de los cuales se confiere significado específico a cada concepto político en su ámbito. Esto se consigue otorgando legitimidad a un significado de cada concepto y negándosela a los demás”* (2013:74). En otras palabras, las ideologías serán aquellos *campos semánticos* en los cuales los conceptos políticos se cargarán de sentido.

De acuerdo a esta definición, las ideologías poseen dos funciones:

**a) Una función semántica:** frente a la indeterminación del significado de términos políticos fundamentales, tales como “libertad” y “justicia social”, las ideologías funcionan como “simplificadores” al especificar el significado de un término en relación a otros conceptos. Siguiendo el ejemplo del autor mencionado, la palabra “igualdad” en abstracto no nos dice nada y, al mismo tiempo, nos puede decir muchísimas cosas. En términos socio-políticos, ¿nos referimos a la igualdad de oportunidades, de mérito o de necesidades? Todo depende del paisaje ideológico en el cual esté contenida la palabra.

**b) Una función política:** al especificar el contenido de las palabras, las ideologías “despolemizan” (Freeden, 2013) los conceptos y posibilitan la toma de decisiones colectivas. Es decir, fija una idea que es afín a un interés y se deja de pensar como concepto; se transmite como certeza. El carácter controvertible de ideas tales como “pobreza”, “progreso” y “dignidad” hace que las mismas sean objeto de polémicos debates e infinitas incertidumbres. Las ideologías son capaces de dar un término aparente a los debates en juego y conceder la certidumbre necesaria para la toma de decisiones.

Tomando estas dos funciones como herramienta de análisis, debemos aclarar que:

- Nos referimos a las ideologías en plural distanciándonos de la comprensión unitaria de la ideología. Según esta perspectiva, la ideología sería una suerte de cortina de humo

Abrego, Lisandro; Unrein Ricardo.

contingente que encubre la realidad del orden social, la cual sería finalmente disipada a partir del “avance” del “conocimiento científico”.

Sin embargo, lejos de adherir a esta concepción unitaria y negativa de la ideología, optamos por caracterizarla como un marco interpretativo imprescindible e indispensable (es decir, no nos podemos deshacer de ella) que puede adquirir múltiples configuraciones, siempre con el objeto de dar sentido al mundo político. Aunque no siempre estén conformadas por concepciones deseables y consistentes en términos morales, filosóficos y científicos. Ya se trate de grandes tradiciones ideológicas (anarquismo, comunismo, socialismo, fascismo, conservadurismo, liberalismo, neoliberalismo) o de ideologías más específicas (nacionalismo, ambientalismo, feminismo, etc.), en todos los casos se trata de un conjunto articulado de ideas, creencias, opiniones y valores compartidas por grupos sociales que compiten por la formulación y el control de planes en materia de políticas públicas con el fin de justificar, oponerse o cambiar las bases y los acuerdos sociales de una comunidad política (Freedon, 2013).

- Asimismo, comprender a las ideologías de esta forma, da por tierra con la tesis (ideológica) del “fin de las ideologías” acuñada por el sociólogo Daniel Bell y adoptada por los economistas y políticos neoliberales, con pretensiones de instalar el pensamiento único. En efecto, afirmar la muerte de las ideologías resulta tan absurdo como afirmar el fin de los marcos interpretativos.

Por lo hasta aquí expresado, será indispensable prestar atención a los sentidos en los que se enmarcan las diferentes políticas educativas. Parte del análisis que nos proponemos realizar apunta a develar los supuestos ideológicos que sostienen y posibilitan determinadas decisiones y acciones en el marco del gobierno de los sistemas educativos. Conceptos como *inclusión, calidad, memoria, trabajo, ciudadanía, Estado y conocimiento*, por mencionar algunos pocos ejemplos, son objeto de disputa que necesitan ser pensados en el marco ideológico particular en el que están siendo utilizados para comprender lo que está en juego e imaginar otras posibilidades.

Sin perjuicio de lo afirmado anteriormente, es necesario no olvidar que las ideologías tienen lugar en personas con intereses materiales concretos. No obstante, muchas veces, los intereses objetivos

Abrego, Lisandro; Unrein Ricardo.

no se corresponden con los intereses percibidos<sup>2</sup>; razón por la cual las personas suelen adherir a políticas que van en contra de sus intereses objetivos. Para evitar el reduccionismo idealista, debemos considerar los intereses materiales mediados por los intereses percibidos que se expresan a través de las ideologías. Tomando el esquema propuesto por Mario Bunge (2009: 205), podemos representar esta relación de la siguiente manera:

*Intereses → Intereses percibidos → Ideología → Decisiones políticas*

Así comprendidas, las ideologías son elementos insoslayables de todo análisis político. La producción de sentido depende de ellas, posibilitando la organización y orientación de la acción política en pos de movilizar intereses materiales de grupos sociales políticamente constituidos.

### **Sistemas, lógicas y sentidos**

En este último apartado, ofreceremos una muestra de la aplicación del esquema analítico propuesto, a los efectos de obtener una comprensión sistémica de los procesos de decisión comprendidos en el *Operativo Aprender 2016*, discriminando entre intereses organizados, ideologías, sentidos y políticas. Vale aclarar que este ejemplo no pretende ser exhaustivo ni definitivo, sino que busca abrir un camino posible para futuras indagaciones.

El Operativo Aprender 2016 fue un plan de evaluación llevado a cabo el día 18 de octubre de 2016 en toda la Argentina. Comprendía la evaluación de todos los estudiantes de gestión pública y privada del 6° año de la escuela primaria y de 5° o 6° año de la secundaria (dependiendo de la estructura de nivel de cada jurisdicción). A modo de muestra representativa, se evaluó a un grupo de estudiantes de 3° año de primaria y de 2° o 3° año de la secundaria.

Partiendo de los intereses organizados, por un lado, tenemos los intereses del Gobierno Nacional de *Cambiamos* como agente visible a través del Ministerio de Educación de la Nación. Por otro lado, los intereses de los sindicatos docentes. Ambos sectores cuentan con apoyos diversos que se alinean detrás de estos de manera visible o solapada. Detrás de los intereses organizados primeramente

---

<sup>2</sup> Esto se debe a lo que se conoce como “Teorema de Thomas”. Según el autor de este teorema, el sociólogo William I. Thomas, “*si las personas definen las situaciones como reales, éstas son reales en sus consecuencias*”. Lo que equivale a decir que reaccionamos al modo en que percibimos los hechos sociales, no a los hechos mismos.



Abrego, Lisandro; Unrein Ricardo.

señalados, podemos ubicar a las corporaciones mediáticas, amplios sectores del empresariado, los Organismos Internacionales como el Banco Mundial (BM)<sup>3</sup> y la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI). Este último organismo desarrolló las llamadas “Metas educativas 2021”<sup>4</sup>. Estas metas son una de las fuentes principales que intentan legitimar este tipo de operativos. Detrás de los sindicatos docentes, podemos ubicar a las organizaciones estudiantiles, sociales, partidos de izquierda, medios alternativos de comunicación y pequeñas agrupaciones de padres.

Para el gobierno, el objetivo de *Aprender* fue relevar *información oportuna* y de *calidad* sobre los *logros alcanzados* y los *desafíos pendientes* del sistema educativo. Los resultados permitirían brindar *orientaciones* que contribuyan a la *mejora continua* de los aprendizajes y a una mayor *equidad*, y planificar políticas que *optimicen* la *calidad educativa*<sup>5</sup>.

Para los sindicatos docentes se trató de una medida cuya intención fue construir información individualizada para luego implementar medidas punitivas directas o indirectas culpabilizando a docentes, alumnos y padres del deterioro del sistema educativo, y así, legitimar el recorte, desfinanciamiento y progresiva privatización<sup>6</sup>.

Esta breve caracterización del Operativo Aprender nos ofrece la oportunidad para plantearnos una serie de interrogantes, poniendo en juego el esquema analítico desarrollado anteriormente:

¿Cómo se explica este proceso?, ¿A qué requerimientos políticos obedece?, ¿qué intereses materiales se expresan a través de los diferentes sentidos puestos en juego?

El enfoque sistémico nos previene de una mirada individualista (que restringe su mirada a los actores individuales) y, a su vez, posibilita el distanciamiento de la mirada holista (que, aún dando

---

<sup>3</sup> Este organismo ha sugerido la implementación de los operativos de evaluación a través de políticas que permitirían afrontar la resistencia de los sindicatos docentes, a los que se percibe como un verdadero obstáculo para la implementación de reformas a los sistemas educativos de la región. Así, en la publicación del 2014 titulada “*Profesores excelentes, cómo mejorar el aprendizaje en América Latina*”, indican el camino a seguir: “*El primer paso son las pruebas a los estudiantes, con una divulgación transparente de los resultados*”; “*el segundo paso ha sido la adopción del pago de bonificaciones a nivel de las escuelas, mediante el cual se establece el concepto de pago por desempeño y las escuelas se centran en el progreso del aprendizaje del alumno*” y el tercero, *la evaluación de los docentes “en forma individual y de manera voluntaria, con el atractivo de recompensas financieras para los profesores que asuman el riesgo de ser evaluados y demuestren un buen desempeño”*.”

<sup>4</sup> Para mayor información, consultar el documento: *Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). 2021, Metas educativas. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios. Madrid. 2010.*

<sup>5</sup> <http://aprender.educ.ar/>

<sup>6</sup> <http://www.laizquierdadiario.com/Cinco-claves-para-entender-el-debate-sobre-el-Operativo-Aprender> (De Hernán Cortiñas, congresal de la Unión de Trabajadores de la Educación (UTE))

Abrego, Lisandro; Unrein Ricardo.

cuenta de las determinaciones de los sistemas sociales, tiende a subestimar el papel de los actores). De esta manera, nos focalizamos en el sistema en su conjunto, atendiendo tanto a la interacción de los componentes internos como a la influencia del entorno.

En efecto, la decisión política de implementar el Operativo no puede explicarse como un simple proceso administrativo producto de decisiones aisladas, sin considerar las pujas políticas entre los intereses organizados que participan directa e indirectamente del mismo. En ese sentido, resulta notorio el peso que adquiere el *Sistema Económico* en la explicación de los procesos de evaluación en cuestión. Particularmente, nos interesa señalar el rol de los Organismos Internacionales de Crédito en la producción de sentido para la formulación de las políticas educativas. Las “recomendaciones” de los ideólogos del Banco Mundial instalan sentidos que movilizan poderosos intereses materiales de los representantes del capital financiero internacional. A través del siguiente diagrama, podemos representar la presión política para la implementación del Operativo de evaluación a los fines de la reforma educativa:

*Sistema Económico capitalista > Sistema Político Nacional > Sistema Educativo*

Asimismo, este proceso de gobierno no deja de estar atravesado por el conflicto de intereses. La consideración de las disputas políticas permite dar cuenta del resultado de la implementación del Operativo, llegando a frustrarse en determinados casos.

A partir del análisis efectuado, nos preguntamos: ¿Qué características va tomando el sistema a partir de estas políticas? ¿Qué pasa con los procesos de decisión? Más allá de la “búsqueda de calidad” (entendida en perspectiva gerencial), ¿qué sucede con la democratización del sistema? ¿Qué tipos de vínculos (estructura) se construyen? A partir de estas preguntas interpelamos el modo en que se pretende construir ciudadanía (uno de los objetivos declarados de la Ley de Educación Nacional) desde el Sistema Educativo, principio en clara tensión a partir de las presiones del entorno.

Una vez más, resaltamos la importancia de “rescatar los planos éticos y educativos como campos centrales en el diseño y aplicación de Políticas Educativas para abrir mundos y acercar otros”<sup>7</sup>. El análisis crítico de las políticas educativas no puede prescindir de su dimensión moral y pedagógica. Frente a las presiones privatizadoras de las políticas promovidas por los OI, podemos tensionar los valores inmorales que sustentan las políticas neoliberales en educación. Al desarrollo económico

---

<sup>7</sup> Cátedra de Política Educativa y Política y Legislación Educativa. Proyecto de cátedra. UNLZ. 2016.

LA POLÍTICA EDUCATIVA COMO POLÍTICA DE SENTIDOS. UNA PROPUESTA DE ABORDAJE ANALÍTICO.

Abrego, Lisandro; Unrein Ricardo.

pondremos el desarrollo integral de los seres humanos; al gerencialismo autoritario, la democratización de las decisiones; a la privatización de los bienes públicos, su socialización.

Aunque quedan procesos y actores por caracterizar, consideramos que el análisis llevado a cabo es suficiente para explicar este proceso político en sus aspectos más relevantes. No es objeto de este texto analizar en profundidad las políticas y los sentidos comprendidos en el mencionado Operativo Aprender. Simplemente intentamos dejar en claro la importancia del enfoque sistémico, así como la consideración de los sentidos y marcos ideológicos para la explicación de las acciones y los procesos políticos.

En definitiva, lo que nos interesa es analizar los mecanismos de gobierno del sistema educativo (o procesos de decisión, coordinación, control y evaluación de las acciones y servicios educativos) brindando una particular atención a que dichos procesos están atravesados por el conflicto.

### **Bibliografía**

Bruns, B y Luque, J. (2014). *Docentes excelentes: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*, resumen, Washington DC: Banco Mundial.

Bunge, M. (2009). *Filosofía política. Solidaridad, cooperación y Democracia integral*. Barcelona: Gedisa.

Bunge, M. (1999). *Las ciencias sociales en discusión: una perspectiva filosófica*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Deleuze, G. (1989) *Lógica del sentido*. Barcelona: Paidós.

Freeden, M. (2013) *Ideología. Una brevísima introducción*. España: Ediciones Universidad Cantabria.

Luraghi, C., Melone, C., Berias, M. (2016) *Los intereses del Imperio y del capital en torno a las políticas escolares de los 90*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Esperanza

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2010). *Metas educativas. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Madrid.