

Reseña bibliográfica: *Educación, política y Estado. Definiciones y propuestas jurídico-normativas de la política educacional**

ANTONIO GARCÍA ÁLVAREZ¹

El campo de estudios de lo que se denomina en España *política educativa* y en algunos países latinoamericanos *política educacional* ha estado influido en cada sociedad por las grandes corrientes de pensamiento, así como por las necesidades y aspiraciones propias de cada época. Desde este punto de vista podríamos incluir períodos históricos remotos si tomamos en consideración las medidas que han adoptado las diferentes comunidades para interiorizar a sus miembros en las pautas culturales específicas, a lo largo de los siglos. De todos modos, resulta más apropiado ubicar en el siglo XX el inicio científico de los estudios correspondientes al campo de la política educacional con los trabajos pioneros de Michel Sadler, Nicholas Hans y Friedrich Schneider, entre otros. Aquellos trabajos promovieron los estudios científicos que podrían ubicarse dentro de la política educativa en relación con el campo de la educación comparada. Ésta es la forma en que Guillermo Ruiz ubica, en su obra (objeto de esta reseña), los orígenes de esta disciplina dentro del campo de las ciencias de la educación. Según el autor, en un primer momento el estudio de la política educativa se asimiló al análisis de la normativa legal que la regula, hecho que, como señala Bobbio,² hizo que los juristas fueran durante mucho tiempo aquellos especialistas que efectuaran reflexiones sobre el Estado y la política. La concepción del Estado como

* Guillermo Ruiz, Saarbrücken, Alemania, Editorial Académica Española (LAP Lambert Academic Publishing), febrero de 2012, 57 páginas. ISBN: 978-8484-5041-1.

¹ Antonio García Álvarez es Máster en Calidad y Mejora de la Educación (2008) y Doctor en Educación (2012) por la Universidad Autónoma de Madrid.

² BOBBIO, Norberto (1989), *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE.

Estado de derecho identificó a este no sólo como una organización jurídica sino como órgano o agente de producción jurídica, la cual se consideraba como la principal herramienta de la acción política. En la Argentina, la expresión de esta corriente tuvo en las figuras de Américo Ghioldi, Emilio Mignone y Héctor Félix Bravo los representantes más destacados de esta forma de pensar la política educativa.³

Posteriormente, bajo el influjo de las teorías del capital humano, se asimiló la esfera de la política educativa al planeamiento educativo. El cambio de una sociedad tradicional a una moderna fue visto como una tarea de secularización de la vida social, a partir de una racionalidad técnica que podría constituir los actores que este nuevo estadio social demandaba. No es casual, entonces, que la política educativa tendiera a ser pensada desde la perspectiva de planificación económico-social y perdiera de esta manera los rasgos específicos y complejos que caracterizan la intervención estatal en materia educativa. Así podría decirse que a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial y, sobre todo, por la conformación de instrumentos internacionales de Derecho que establecieron definiciones en torno al derecho a la educación, se evidenció un mayor interés científico sobre los estudios educativos desde la perspectiva específica de la política educacional. Por otra parte, desde la década de 1960 en los países occidentales se comenzaron a instrumentar, cada vez con mayor recurrencia, políticas de reforma de la educación en un sentido desarrollista o bien investigaciones sobre la vinculación de la educación con el mundo del trabajo (con matices de acuerdo a los diferentes niveles escolares). Quizás los representantes más connotados de esta corriente sean Norberto Fernández Lamarra e Inés Aguerrondo.⁴

A comienzos de la década de 1970, la difusión de los trabajos sociológicos *críticos reproductivistas* empezó a erosionar el enfoque del planeamiento educativo, en la medida que se cuestiona esta visión, considerada

³ MIGNONE, Emilio (1954), *Política Educacional y organización política argentina*, Buenos Aires, Fides; GHIOLDI, Américo (1972), *Política Educacional en el cuadro de las ciencias de la educación*, Buenos Aires, Losada, y BRAVO, Héctor Félix (1972), *Bases constitucionales de la educación argentina*, Buenos Aires, Paidós/CICE-ITDT.

⁴ FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto e INÉS AGUERRONDO (1977), "La planificación educativa en América Latina", en *Desarrollo y Educación para América Latina y el Caribe (Dealc)*, Ficha/7, UNESCO/CEPAL/PNUD.

excesivamente tecnocrática, funcional y acrítica. Así, al analizar los sistemas educativos nacionales desde la perspectiva de su contribución a los procesos de reproducción y cambio de las sociedades, el estudio de las políticas educativas pasó a delimitar el espacio de articulaciones entre el sistema educativo y las relaciones de poder que atraviesan y se desenvuelven en el todo social. En este marco, una de las contribuciones más importantes de estas corrientes se expresó en el concepto de "autonomía relativa", que parte de considerar los sistemas educativos como construcciones históricas donde convergen, no sin conflicto, los condicionantes estructurales (sociales, políticos y económicos) y las acciones de los diferentes sujetos sociales. Ciertamente, la recepción del reproductivismo no logró plasmarse en una producción importante debido a la irrupción de la dictadura militar argentina (en 1976) que en el marco de un terrorismo de Estado discontinuó aquel proceso de modernización académica iniciado en la década anterior.

Los años de la década de 1980 con el retorno a la democracia constituyeron un momento de renovación teórica del campo y se caracterizaron por el esfuerzo de articular los debates político-educativos precedentes con la producción reciente de la sociología política y la ciencia política. De tal manera, el estudio de las políticas educativas se enriqueció con los aportes de estas disciplinas alrededor del concepto de autonomía relativa que resume la tensión existente entre el momento más autónomo o más subjetivista (acción de los colectivos sociales) y el momento más estructural (acción estatal, esfera económica y social) fijando los límites y posibilidades que marcan precisamente la especificidad de las dinámicas del sistema educativo, sus instituciones y actores. En este movimiento de renovación conceptual hay que ubicar los trabajos de Norma Paviglianiti y Cecilia Braslavsky que marcarán no sólo la emergencia de una nueva agenda de investigación educativa sino también de política para el sector.⁵

Los debates sobre la crisis del Estado de Bienestar y el ascenso de las corrientes neoliberales que se operan en la década de 1990 marcarían

⁵ Véanse los siguientes trabajos: PAVIGLIANITI, Norma (1991), *Neoconservadurismo y educación. Un debate silenciado en la Argentina del 90*, Buenos Aires, Grupo Coquena; BRASLAVSKY, Cecilia (1982), "Conceptos centrales de política educativa: unidad y diferenciación", en *Revista Argentina de Educación*, año 1, nro. 2, Buenos Aires.

un nuevo momento en la reflexión sobre el Estado y la política donde converge la producción de diferentes tradiciones teóricas cuya influencia también resulta perceptible en el campo de estudio de las políticas educativas. El llamado *nuevo institucionalismo* y el análisis de políticas públicas que hunden sus raíces en las perspectivas sistémicas y las teorías pluralistas han incorporado al debate académico y político una serie de nuevas problemáticas como la relación entre cultura política y tomas de decisiones estatales, el peso creciente de la tecnoburocracia y una visión compleja y constructivista de las políticas públicas, todos temas que ya estaban presentes en el clásico trabajo de Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell.⁶ Más recientemente, los estudios sobre *gubernamentalidad* vienen aportando una mirada renovada respecto de la problemática del gobierno en las *sociedades liberales avanzadas*, describiendo la emergencia de nuevas tecnologías de control cuyo foco está puesto en la construcción de subjetividades.

En las últimas décadas, las reformas educativas comenzaron a caracterizar las políticas educativas de los países como una dimensión constante, nunca concluida o bien conflictivamente implementada. Según Ruiz, todo ello ha enriquecido a la disciplina aunque también ha demandado mayor rigor a los estudios de la política educacional, contribuyendo a la definición de su campo epistemológico desde diferentes perspectivas analíticas que se han expandido principalmente en las últimas tres décadas.

En las obras y trabajos producidos en España, esta disciplina suele ser denominada como *política escolar*, *política pedagógica* y, preferentemente, como *política de la educación* o *política educativa*. Algunos autores reservan el uso de "Política de la Educación" (en mayúscula) para denominar la disciplina, mientras que "política educativa" (en minúscula) para hacer referencia a la política pública instrumentada por el Estado tanto para las instituciones educativas formales, de los diferentes niveles del sistema, como para las acciones y programas de educación no formal. Sin embargo, según Guillermo Ruiz, la mayoría de los autores aquí considerados sostiene que la denominación *política pedagógica* no resulta correcta ya que

⁶ OSZLAK, Oscar y Guillermo O'DONNELL (1981), *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Doc. 4, Buenos Aires, Cedes.

no existe una política de la pedagogía (la cual constituye una disciplina científica) sino de la educación como proceso social. En todo caso, cabría hablar de *pedagogía política* precisamente como una rama de la pedagogía que estudiaría el contenido político e ideológico de la política educacional. Por su parte, la *política escolar* se concentraría en la educación formal de forma exclusiva por lo que tampoco resultaría pertinente. De este modo, la mayoría de los autores aquí referenciados prefieren hablar de política educativa o de la educación o bien, en última instancia, de pedagogía política.⁷ En el mismo sentido, según García Garrido,⁸ la política educacional constituye un término que da cuenta del estudio de las acciones del gobierno en un país en materia educativa así como también de una rama de la ciencia política que se ocupa de estudiar dichas acciones.

En su trabajo, Guillermo Ruiz avanza en los vínculos entre el campo de la política educacional y el Derecho Constitucional, el cual toma como base epistemológica para analizar las implicaciones metodológicas del enfoque jurídico normativo de la política educativa. Esto le permite establecer lo que considera la agenda de investigación y las fuentes de la política educacional. Así, al momento de identificar las unidades de análisis y las fuentes para realizar un análisis jurídico normativo de acuerdo con las categorías precedentes, se pueden mencionar las siguientes: 1) *fuentes normativas*: fuentes *históricas* y *normas vigentes*, teniendo en cuenta el orden de prioridad (o prelación) de las normas establecido por la Constitución Nacional; la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de los tribunales inferiores; los tratados y declaraciones internacionales relativos a la educación; 2) las estadísticas educativas (tanto derivadas de los censos de población y vivienda, de los censos económicos y culturales, como de encuestas sociodemográficas de carácter muestral como las que provienen de las estadísticas continuas de la administración educativa nacional y jurisdiccional y también de las construidas por las propias instituciones; 3) publicaciones: documentos publicados por autoridades y organismos oficiales, y 4) discursos de

⁷ PUELLES BENÍTEZ, Manuel (2004), *Elementos de política de la educación*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia; IYANGA PENDI, Augusto (2006), *Política educativa. Naturaleza, historia, dimensiones y componentes actuales*, Valencia, Nau Llibres.

⁸ GARCÍA GARRIDO, José Luis (1996), *Diccionario europeo de la educación*, Madrid, Dykinson.

autoridades educativas y de actores vinculados con el diseño e implementación de políticas públicas relativas a la educación.

Según Ruiz, de las fuentes mencionadas, las que cobran mayor relevancia para este enfoque jurídico normativo de la política educacional son las tres primeras y propone comprender la legislación educativa en virtud de las bases constitucionales de la educación establecidas en un país o entidad jurídica determinados. Por ende, no puede comprenderse una ley educativa sin tener en cuenta el contexto jurídico del Estado ya que regula las acciones educativas sistemáticas que en él se han establecido.

En suma, y retomando una mirada general, podemos decir que un rasgo de la evolución reciente del campo de estudios de las políticas educativas es la pluralidad de perspectivas teóricas que posibilitó, a su vez, la ampliación de preocupaciones y temáticas. En este sentido, el libro de Guillermo Ruiz constituye un trabajo relevante que no sólo recupera y actualiza aquella tradición inicial en el Derecho sino que también resulta parte de este movimiento de renovación conceptual en la medida que enriquece sus análisis desde un diálogo con diferentes perspectivas y disciplinas de las ciencias sociales que confluyen en el análisis político educativo contemporáneo.

Fecha de recepción y aceptación: 4-4-2012.