

## Revisitando el propio enfoque epistemológico: una opción por el análisis político de textos legales educativos

Elisa Zabala  
Universidad Nacional de Córdoba  
elisabz29@gmail.com

**Resumen:** El artículo tiene como objetivo indagar en las propias concepciones epistemológicas de su autora, procurando explicitarlas para justificar sus opciones teórico-metodológicas adoptadas para el desarrollo de la investigación en curso denominada “Reconfiguraciones organizacionales en el subsistema educativo de modalidad técnica de la provincia de Córdoba a partir de la sanción de la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058” A tal fin, en una primera parte, se conceptualizan una serie de términos considerados clave en el análisis de políticas educativas (concebidas en términos de políticas públicas), particularmente cuando se toma como referencia el enfoque jurídico-normativo. En una segunda parte, se vincula a este enfoque con las perspectivas post-estructuralista y neo-institucionalista a partir de las contribuciones que ambas pueden realizar al análisis. En tercer lugar, se presentan los aspectos centrales del enfoque del análisis político de textos legales educativos, enfatizando su potencialidad como herramienta para la investigación en políticas educativas. Finalmente, se realiza un ejercicio de meta-reflexión epistemológica, destacando algunas consideraciones respecto de las decisiones tomadas para la elaboración de este artículo.

**Palabras claves:** Textos legales. Post-estructuralismo. Neo-institucionalismo.

### Revisiting the own epistemological approach: an option for the political analysis of educational legal texts

**Abstract:** This article aims at exploring the author’s own epistemological conceptions, trying to explain them in order to justify her theoretical and methodological options made for her present research project. To this end, in the first part, a series of key terms for the analysis of educational policies (conceived in terms of public policies), particularly when the juridical-normative approach is taken as a reference, are conceptualized. In the second part, this approach is linked to the post-structuralist and neo-institutionalist perspectives, based on the contributions that both can make to the analysis. Third, we present the central aspects of the political analysis of educational legal texts approach, emphasizing its potential as a theoretical and methodological tool for research in educational policies. Finally, an epistemological meta-reflection exercise is carried out, highlighting some considerations regarding the decisions made for the elaboration of this article.

**Keywords:** Legal texts. Post-structuralism. Neo-institutionalism.

### Revisitando o próprio enfoque epistemológico: uma opção pela análise política de textos legais

**Resumo:** O artigo tem como objetivo investigar as próprias concepções epistemológicas da autora tentando explicitá-las para justificar teórica e metodologicamente suas as opções de abordagem para seu

projeto de investigação atual, tendo como foco de abordagem a análise política dos textos legais educacionais. Para este fim, numa primeira parte, uma série de termos considerados chave na análise de políticas educacionais (concebida em termos de ordem pública), em particular quando tomado como referência a abordagem legal-regulatório, são conceituados. Na segunda parte, se liga esta abordagem com as perspectivas pós-estruturalista e neo-institucionalista, destacando as contribuições que ambas podem realizar a análise. Em terceiro lugar, são apresentados os aspectos centrais da abordagem da análise política dos textos legais educacionais enfatizando seu potencial como ferramenta de pesquisa em políticas educacionais. Finalmente, um exercício de reflexão meta-epistemológica é feito, destacando algumas considerações sobre as decisões tomadas para a preparação deste artigo.

**Palavras chaves:** Textos legais. Pós-estruturalismo. Neo-institucionalismo.

## Introducción

El presente escrito parte de considerar, en acuerdo con Tello (2015), que “el objeto de estudio de la política educativa es lo político, en tanto suceso, fenómenos, acontecimientos y procesos que devienen de la realidad socio-educativa” (p. 18) y que, para estudiar lo político, resulta necesario recurrir a las mediaciones en las cuales lo político se manifiesta. Son estas mediaciones las que pueden constituirse en objetos de indagación para los investigadores, conformando su recorte empírico.

Ahora bien, en tanto ninguna metodología es neutral, se torna central en el campo de la investigación en políticas educativas la explicitación del *enfoque epistemológico* adoptado por el investigador, definido por Tello y Mainardes (2015) como el modo en que una investigación se construye metodológicamente a partir de un determinado posicionamiento epistemológico sostenido por el investigador, procurando no asumir posturas dogmáticas o eclécticas al respecto, esto último en tanto se correría el riesgo de no poder advertir las limitaciones de una perspectiva para el abordaje de un determinado objeto de estudio. En este sentido, las definiciones metodológicas que el investigador adopta tienen un necesario correlato con sus concepciones epistemológicas respecto de lo que se investiga; es a partir de ello que tomará decisiones sobre cuestiones como los escenarios y las mediaciones que se constituirán en su objeto de estudio, las fuentes a consultar y el modo de analizar lo recogido a través de ellas, entre otras.

De este modo, nos proponemos, a través de este escrito, re-visitarse, profundizar y cuestionar las propias concepciones teóricas y metodológicas, en pos de explicitar el enfoque epistemológico adoptado para la investigación en curso, acordando con los autores cuando expresan que:

aunque una investigación se base en una perspectiva epistemológica específica, el investigador puede emplear conceptos e ideas de otras perspectivas para enriquecer el análisis de su producción. Ahora bien, no se trata aquí del uso indiscriminado y aleatorio de perspectivas y conceptos para generar explicaciones. El investigador que se propone emplear conceptos e ideas de otras perspectivas deberá explicitar de qué modo construye su posición epistemológica para la producción de conocimiento, esto permitirá comprender cómo ha desarrollado su investigación, cuáles fueron los ejes centrales de análisis y permitirá sostener con solidez y coherencia sus conclusiones. Por eso es clave, entender la perspectiva epistemológica en tanto matriz de conceptos y categorías, en la cual las perspectivas epistemológicas puedan converger sin confrontarse. (TELLO; MAINARDES, 2015, p. 24)

Al respecto, entendemos al análisis político de textos legales educativos como la opción epistemológica adoptada para nuestra investigación, puesto que, recuperando el planteo de Tello y Mainardes, este enfoque plantea herramientas metodológicas para el análisis de textos

legales educativos que, a su vez, se asientan en posicionamientos epistemológicos derivados de la perspectiva post-estructuralista. Cabe aclarar que la opción por este enfoque se relaciona con un momento particular de este proceso de investigación que es el de comenzar con el análisis de las legislaciones (básicas y derivadas) correspondientes al recorte empírico realizado en función del objeto de indagación. En línea con ello, y en pos de no asumir posturas dogmáticas, reconocemos también que, a los fines de la investigación que desarrollamos, resulta interesante complementar este enfoque con aportes de la corriente neo-institucionalista. Por esta razón, se retomarán aquí algunos aportes teóricos, indagando acerca de sus potencialidades y limitaciones, que presentan las perspectivas neo-institucionalista y post-estructuralista en la investigación de políticas educativas, para luego articularlos con la perspectiva del análisis político de textos legales educativos presentada por Giovine y Suásnabar (2013).

Asimismo, y en términos de reflexividad ética, los análisis desarrollados en este escrito proponen, en acuerdo con varios autores, pensar la epistemología de la política educacional y el sentido de la justicia social desde su no-universalidad. Así, tanto Tello (2015) pensando a la justicia en términos de las ausencias, como Del Percio y Palumbo (2013) proponiendo el pensar desde las víctimas como actitud epistemológica y situada en términos de un diálogo geopolítico, procuran poner de relieve el imperativo que, como investigadores de políticas educativas, tenemos de asumir una epistemología latinoamericana que permita cuestionar ciertas problemáticas y categorías conceptuales y metodológicas importadas desde otros contextos, para poner el foco en el análisis de nuestras propias realidades. En esta línea, resulta también clave el aporte de Ball (MAINARDES; MARCONDES, 2009) cuando sostiene que el concepto de justicia social (ligado al de poder) es un concepto inclusivo, por cuanto permite poner en alerta al investigador acerca de las diversas maneras en que la opresión puede actuar sobre las personas (género, posición de clase, sexualidad, habilidades, etc.). Este posicionamiento se torna central cada vez que hablamos de una epistemología latinoamericana, por cuanto nos referimos a países en los que las desigualdades por opresión son una realidad cotidiana.

Dado lo expuesto en los párrafos precedentes, el escrito se organiza en cinco grandes apartados. En primer lugar, se conceptualizan algunas categorías consideradas centrales para el análisis de políticas educativas. En segundo lugar, se discuten los aportes y posibles limitaciones que tanto el enfoque neo-institucionalista como el post-estructuralista pueden mostrar para el análisis de políticas educativas. A continuación, se presenta el enfoque del análisis de textos legales educativos, recuperando algunos de los elementos centrales de las perspectivas abordadas en el segundo apartado. Luego se exponen algunos ejemplos concretos de los aportes mencionados en el desarrollo de la investigación en curso. Finalmente, se exponen los argumentos que justifican al análisis político de textos legales (y su complemento con el neo-institucionalismo) como opción epistemológica para el abordaje de la investigación en curso.

### **Algunos conceptos clave para investigar políticas educativas**

A la hora de encarar investigaciones acerca de políticas educativas entendidas como políticas públicas, es preciso señalar, siguiendo los desarrollos de Deubel (2002), que la política pública no sólo es una construcción social, sino que se trata también de la construcción de un objeto de investigación, con lo cual “la definición implícita o explícita, de una política pública hecha por el analista, es igualmente una decisión que no se encuentra exenta de arbitrariedad” (p. 28), revelando así una “concepción de mundo” particular. Al respecto, sostenemos que existe una serie de nociones que resulta central tomar en cuenta y que la presencia o ausencia de ellas, como así también las definiciones provistas en la construcción teórico-metodológica del investigador, sirven como pistas para dar cuenta de su posicionamiento. En esta línea, se presentan a

continuación algunas de las conceptualizaciones consideradas centrales para el análisis de políticas educativas, particularmente cuando se trabaja desde el enfoque jurídico-normativo.

Para comenzar, coincidimos con varios autores, como Oszlak (1997), Deubel (2002) y Tello (2015), entre otros, en que ya no basta con analizar el concepto de Estado sólo desde sus condiciones objetivas o sus tradicionales atributos de estatidad (territorio, población, autoridad, etc). Por el contrario, afirmamos que se trata de una instancia de articulación social conformada por agentes sociales con intereses divergentes que disputan lugares de poder y, en función de ello, lejos de ser pensado como un dispositivo inmutable y con reglas de juego estables, debe ser entendido más bien como arena de conflicto permanente. Añadiremos a ello la necesidad de recordar que el Estado como construcción social no se impuso tal como lo conocemos, sino que es producto de un “proceso largo de modernización política [caracterizado] principalmente por un acrecentamiento progresivo de la centralización del poder en el Estado por un lado y, por otro, por la integración social y política de la población bajo modalidades y condiciones variables” (KRIESI, 1994, apud DEUBEL, 2002, p. 20). Al respecto, cabe recordar los aportes de varios autores, Bourdieu (1993) y Weber (1987) entre muchos otros, respecto de la monopolización de los recursos de poder en provecho del Estado, cuyo grado de concentración e institucionalización es específico en cada caso.

Por otra parte, la transferencia del modelo occidental de Estado a otras sociedades implicó adaptaciones particulares en relación con la historia específica de cada sociedad. En este punto consideramos central a los fines de este trabajo señalar el caso particular de la historia de los procesos de independencia de los Estados latinoamericanos, la que resulta “particularmente ejemplar de una construcción estatal elitista [en la que] hubo claramente un proceso de centralización de la autoridad bajo la forma de una construcción estatal pero con una integración extremadamente reducida de la población” (DEUBEL, 2002, p. 21). En este sentido, se presentan como paradigmáticos en términos de pensar el verdadero sustento de los fundamentos del Estado moderno occidental (soberanía, territorialidad y unicidad del orden institucional), puesto que se trataría de una soberanía jurídicamente formal más que verdaderamente sustancial. De esto se deriva la dificultad por parte del aparato estatal para penetrar en todos los espacios sociales, dado que las estructurales formales se encuentran yuxtapuestas a espacios sociales que escapan a su influencia, por lo que debe enfrentar numerosas resistencias construidas en otros centros de poder, generando una creciente falta de legitimidad e ineficacia de su accionar.

Por último, diremos, en línea con lo expuesto en los párrafos precedentes, que el Estado se encuentra en un complejo entrecruzamiento de sistemas de acción que obliga al investigador a multiplicar los análisis para dar cuenta de estas diferencias y explicarlas poniendo el foco entre las intenciones iniciales y las realizaciones concretas. Por este motivo y a los fines de este trabajo, acordamos con una definición más general de Estado como:

institución que formaliza unas reglas de juego en ámbitos que pretende regular. Lo hace por medio de la promulgación de textos jurídicos y administrativos, de la creación de organizaciones y redes de interacción que sirven de enlace entre la organización y el entorno pertinente en el cual desea realizar su acción. (CROZIER; FRIEDBERG, 1977, apud DEUBEL, 2002, p. 19)

A partir de esta definición, introducimos otros dos conceptos que consideramos claves: política pública y normativas. En relación a la primera, si bien no resulta fácil formular una única definición de política pública, tomaremos la que Deubel nos presenta:

la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios o acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como problemática. (ROTH, 1999, apud DEUBEL, 2002, p. 27)

A partir de este enunciado, resaltaremos, siguiendo al autor, dos cuestiones. En primer lugar, que la acción gubernamental se desarrolla para y a través de actores sociales, lo cual debe ser tenido en cuenta en los análisis; en segundo lugar, que muchas veces las respuestas por parte del Estado a situaciones problemáticas son, a su vez, causas de nuevos problemas. Volveremos sobre ambos puntos más adelante, cuando abordemos las perspectivas neo-institucionalista y post-estructuralista. En esta línea, el análisis de políticas públicas tiene por objeto “examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad así como sus resultados o efectos” (DEUBEL, 2002, p. 28).

Ahora bien, al analizar políticas educativas como políticas públicas, retomamos el planteo de Tello (2015) cuando sostiene que, si bien existen métodos de análisis centrados en el Estado<sup>1</sup>, ello no implica que el objeto de estudio de la política educativa sea la acción del Estado. En todo caso, debe comprenderse al mismo como un componente más de la compleja trama de las políticas educativas, que está compuesta por una variedad de actores públicos y privados (a los que nosotros agregaríamos “mixtos” para referir a ciertos actores de la sociedad civil, como pueden ser las cooperativas y asociaciones gremiales, entre otros) implicados en una controversia de política. Acordamos, entonces, con el autor cuando expresa que “el objeto de estudio de la política educativa es la toma de decisiones (o no toma de las mismas) en el ámbito y dimensión educativa de los diversos actores que la constituyen” (TELLO, 2015, p. 16), señalando la importancia de comprender que, tanto los escenarios como las mediaciones para abordar lo político, pueden constituirse en objetos de estudio de las indagaciones de cada investigador, pero no son el objeto de estudio de la política educativa.

Con respecto al concepto de normativas, si bien abordaremos su conceptualización con mayor profundidad en el último apartado, cuando desarrollemos el enfoque del análisis político de textos legales, por ahora diremos que reservamos este término de manera genérica para referirnos a las formulaciones jurídicas bajo las cuales se expresan las decisiones tomadas por el Estado y que resulta necesario analizar en tanto representan la cristalización de un momento de la relación de fuerzas entre los diversos actores intervinientes (DEUBEL, 2002, p. 19).

### **Asumir el pluralismo epistemológico: aportes del neo-institucionalismo y del post-estructuralismo al análisis de textos legales educativos**

Retomando la invitación de Tello y Mainardes de asumir y explicitar un posicionamiento como investigadores, reconociendo sus posibilidades y limitaciones para poder dialogar a partir de ellos y desarrollar investigaciones enriquecidas desde varias perspectivas, destacamos a continuación algunos aportes que consideramos que tanto la perspectiva del neo-institucionalismo como la del post-estructuralismo pueden realizar al enfoque del análisis de textos legales educativos. A los fines prácticos de este trabajo, presentamos dichos aportes en términos de conceptos y/o premisas claves.

---

<sup>1</sup> Cabe recordar aquí la clasificación de enfoques teóricos que Deubel (2002) nos presenta: centrados en el Estado, centrados en la sociedad o mixtos.

*Aportes del neo-institucionalismo*

El enfoque neo-institucional se ubica entre las teorías que Deubel (2002) define como mixtas, es decir, aquellas que rechazan las visiones centradas sólo en el Estado o sólo en la sociedad, posicionándose a favor de una perspectiva de interdependencia entre instituciones sociales y políticas relativamente autónomas. Como concepto central, se destaca el de las instituciones entendidas como factor de orden, pero también como factor de construcción de sentido para las acciones realizadas por los actores, siendo su interrogante central el “análisis de las condiciones de producción y evolución de estas instituciones y cómo influyen en las dinámicas sociales y permiten pensar el Estado en interacción” (MULLER; SUREL, 1998, apud DEUBEL, 2002, p. 37). En relación a ello, las reglas (tanto formales como informales) constituyen, sin duda, otro elemento a tener en cuenta, puesto que conforman la categoría fundamental del comportamiento político, cuya finalidad sería establecer la forma en que el intercambio político se produce, reduciendo gran parte de su inestabilidad. No obstante, siendo las instituciones producto de acciones humanas, dichas reglas y acuerdos institucionales están plagadas de conflictos, contradicciones y ambigüedades (GIOVINE; SUÁSNABAR, 2013).

Otro concepto a destacar en este enfoque es el de agendas, tomado como herramienta que posibilita indagar por dentro el proceso de decisiones políticas en un momento histórico determinado. Así, y en relación a la construcción metodológica de este analizador, es posible distinguir entre agenda política y agendas de gobierno. Cuando hablamos de agenda política (o agenda pública) nos referimos a aquella relativa a los temas-debates en torno a los cuales se produce la discusión pública y que pueden llegar a formar parte o no de la agenda de gobierno; en consecuencia, para su estudio se hace hincapié en el papel central que juegan los medios en su elaboración y difusión. Cuando se analizan agendas de gobierno, se habla del “conjunto de problemas o demandas que los gobernantes han seleccionado como objeto de política pública y se traducen en leyes, disposiciones administrativas, programas, asignaciones presupuestarias, entre otros (AGUILAR VILLANUEVA, 1993)” (GIOVINE; SUÁSNABAR, 2013, p. 197); el análisis de la construcción de estas agendas de gobierno puede focalizarse tanto en los actores como en los temas que portan.

Cuando el análisis se focaliza en los actores es posible distinguir, al menos, entre agentes sociales, actores políticos, actores político educativos y expertos del campo educativo (que adquirieron protagonismo en la década de 1990). A éstos pueden añadirse otros, como intelectuales, consultores, técnicos y asesores, fundamentalmente para estudiar su relación con los políticos implicados en los procesos de definición de las políticas educativas. Cuando el foco está puesto en los temas-debates, se abre la posibilidad de indagar las lógicas políticas de los discursos. Ahora bien, sea cual fuere el analizador que se tome respecto de las agendas, cabe destacar que este tipo de análisis permite, al menos, tres cuestiones señaladas por los autores: a) percibir que los logros políticos necesitan ser formalizados institucionalmente para no parecer producto de un arbitrio; b) enfatizar el hecho de que siempre hay un margen de imprevisibilidad del sentido y orientación que asumen las políticas una vez iniciadas y, por tanto, es difícil controlar sus resultados; y c) poner límites a la intencionalidad de las políticas educativas como modificatorias *per se* de las acciones de los individuos.

Nos parece importante detenernos en el concepto de agenda, puesto que coincidimos con Oszlak (1997) cuando define al Estado como la máxima instancia de articulación social, cuyo objeto de acción es constituido por aquellas cuestiones no resueltas (en términos de demandas sociales) que conforman la agenda estatal. En esta línea, las políticas son, en sí mismas, tomas de posición de diferentes actores frente a distintas opciones de resolución de los problemas planteados en la agenda, y el rol del Estado en cada momento histórico puede concebirse como

una expresión político-ideológica de la agenda vigente. Las vinculaciones Estado-sociedad, entonces, pueden dilucidarse a partir de cómo se dirimen los contenidos de la agenda social vigente y su resolución, en tanto dichas vinculaciones apuntan a decidir cómo se distribuyen entre ambas instancias la gestión de lo público, los recursos de poder y el excedente social.

En otros términos, coincidimos con Meny y Thoeing cuando plantean analizar al Estado como

organizaciones a través de las cuales los agentes públicos persiguen metas que no son exclusivamente respuestas a demandas sociales y a la vez como configuraciones de acciones que estructuran modelan e influyen tanto los procesos económicos como en los grupos de interés [razón por la cual, las políticas se vuelven un medio para describir el comportamiento institucional convirtiéndose] en un análogo de las instituciones más que en un conjunto de decisiones más o menos eficientes, efectivas o racionales. (MENY Y THOEING, 1992 apud DEUBEL, 2002, pp. 18-19)

En efecto, sostienen los autores, es preciso interesarse por el modo en que las políticas aprobadas e implementadas por el Estado reflejan la distribución del poder en su seno, puesto que la sola configuración de los actores ya es reveladora de esta distribución.

Para finalizar, destacamos nuevamente los aportes de Giovine y Suásnabar (2013) respecto de algunas limitaciones de este enfoque a la hora de analizar políticas públicas, como pueden ser:

a) No permite problematizar lo suficiente acerca del debilitamiento de las fuerzas instituyentes de las instituciones, dado el supuesto de que las reformas tienden a la institucionalización y la permanencia.

b) Al estar centrado en la descripción de las reglas estables, no permite profundizar en el carácter histórico y conflictivo de las prácticas institucionales.

c) La indagación acerca de lo dicho, lo escrito y lo instituido descuidan “ese espacio en el que encontramos lagunas, vacíos, ausencias y límites, al que Foucault denomina ‘formación discursiva’ y Laclau, ‘discurso’” (p. 13).

A partir, fundamentalmente, de estos últimos señalamientos consideramos que los aportes del post-estructuralismo pueden complementar el análisis de políticas públicas, particularmente desde el modelo de análisis político de textos legales (en efecto, derivado de esta perspectiva).

#### *Aportes del post-estructuralismo*

Uno de los aportes centrales de este enfoque consiste en la importancia concedida al análisis del discurso de las políticas, dado que se concibe al lenguaje como

un elemento que constituye la realidad y en consecuencia el poder y así el sujeto, en tanto sujeto de realidad, despliega a través de su discurso efectos de poder [de este modo] el análisis del texto permite observar presupuestos que fundamentan o que están subyacentes en las políticas, los valores implícitos o explícitos, los silencios. (TELLO; MAINARDES, 2012, p. 16)

En esta línea, se propone analizar no sólo el texto, sino también el contexto, las relaciones con otros textos, los efectos a corto y largo plazo, y los antecedentes históricos. Para ello, se requiere tomar en cuenta cuestiones como las influencias de grupos de presión y movimientos sociales y las iniciativas con que fueron construidas las políticas, así como tener siempre presente (al igual que desde la perspectiva neo-institucionalista) que las políticas son interpretadas de diferentes modos por los sujetos que actúan en el nivel de la práctica. Cabría especificar en este punto algunas contribuciones de autores como Foucault y Laclau al análisis del discurso, pero, en vistas de respetar la extensión prevista para este escrito, nos explayaremos sobre ellos directamente en el tercer apartado.

En relación al planteo de la política como texto (en términos de representaciones codificadas de modos complejos en la construcción subjetiva de diversos actores), resulta ineludible detenerse en el referencial teórico elaborado por Stephen Ball, denominado ciclo de políticas (a partir del cual las políticas son formuladas y recreadas), compuesto por tres contextos básicos: de influencia, de producción del texto y de la práctica, definidos como “arenas de actividad social y discursiva a través de las cuales las políticas se mueven y dentro de las cuales las políticas son producidas, reproducidas, creadas y ejecutadas” (MIRANDA, 2014, p. 114). Estos contextos se encuentran permanentemente interrelacionados y no son etapas lineales de formulación de la política, por lo que el análisis político debe considerar centralmente la dimensión de las continuidades y rupturas dentro de las políticas educativas.

A los fines de este escrito, no nos explayaremos específicamente en la descripción del ciclo de políticas, sino que nos detendremos en algunas cuestiones que consideramos relevante señalar respecto del mismo como herramienta para el análisis de políticas educativas. En primer lugar, como señalan Tello y Mainardes (2012, p. 18) este referencial teórico

contribuye al análisis de las influencias en todo el proceso de las trayectorias de las políticas educativas: la formulación, las interpretaciones y complejidades en el proceso de implementación, los resultados y los impactos y también las estrategias de intervención para enfrentar las desigualdades creadas o reproducidas por las políticas, rompiendo de esa forma con los modelos lineales y secuencias de análisis de la política: agenda, formulación, implementación, evaluación y reformulación.

En segundo lugar, cabe destacar la concepción de Ball (1997, apud TELLO; MAINARDES, 2012) respecto de las políticas entendidas como sistemas de significados polisémicos, que no se presentan como ordenados y coherentes, sino más bien inestables y, en cierta forma, caóticos, pero que, sin embargo, sirven como recursos retóricos que transparentan modos de interpretar el mundo. En esta línea, el ciclo de políticas se presenta como un método para interpretar las políticas atendiendo a su historia y manifestaciones actuales, y para tomar en cuenta su potencial como herramienta que permite pensar en cómo las cosas podrían ser de otro modo.

En tercer lugar, este autor sostiene la necesidad de trabajar con una interrelación de teorías que capture las desordenadas realidades de influencias, dogma, conveniencia, conflicto, compromiso, intransigencia, resistencia, error, oposición y pragmatismo que caracterizan al proceso político (BALL, 1990, apud MIRANDA, 2014), excluyendo así la posibilidad de explicaciones teóricas simples. Derivado de ello, el modo en que el investigador conceptualice la política afectará el modo de investigar sobre los hallazgos y los mecanismos de interpretación.



Finalmente, retomando aportes de Tello y Mainardes (2012), puntuaremos algunas cuestiones que han sido señaladas como limitaciones de esta perspectiva y que consideramos interesantes para su reflexión, a saber:

a) Se trata de interpretaciones reduccionistas, puesto que sólo se analizan las limitaciones estructurales generales y se aplican a todos los cambios del sistema educativo, pero no se explican cuestiones en particular. En esta misma línea, se señala que las explicaciones ofrecidas por esta perspectiva son sólo interpretaciones acomodadas a un único principio causal como puede ser el cambio tecnológico, la reproducción de la cultura dominante o las relaciones sociales de la producción.

b) No se establece el lugar que ocupa el Estado en los procesos de desarrollo de políticas educativas, lo cual impide comprender adecuadamente la relación entre las políticas y los intereses económicos.

c) Con respecto puntualmente al ciclo de políticas de Stephen Ball, se plantea, por un lado, que, al analizar el contexto de influencia de las políticas, no se incorpora al análisis el contexto global (sólo se presenta el contexto nacional); por otro lado, que resulta necesario explicitar más las relaciones entre los niveles macro, meso y micro. En la misma línea, se sostiene que existe un gran desconocimiento del nivel meso en las investigaciones, lo cual debe ser revertido puesto que los actores de los niveles intermedios son claves en el proceso de recontextualización.

### **El análisis político de los textos legales educativos, con aportes del neoinstitucionalismo, como enfoque epistemológico**

Para comenzar este apartado diremos, nuevamente en acuerdo con Tello y Mainardes (2012), que la perspectiva post-estructuralista, con su concepción de la política como texto, permite identificar que sólo algunas voces son oídas. En este sentido, la tarea de analizar documentos de políticas no resulta nada sencilla y “demanda investigadores que sean capaces de identificar ideologías e intereses de los conceptos utilizados, las voces presentes y ausentes en la lucha. La política establece límites sobre lo que está permitido pensar y su finalidad es distribuir las voces” (pp. 17-18). Aceptando este desafío, es que hemos optado por indagar con mayor profundidad en el enfoque jurídico-normativo, recuperando los conceptos que hemos considerado centrales a la hora de analizar políticas educativas (Estado, políticas públicas, sociedad, normativas, instituciones, reglas, agendas, discurso, poder) para ampliarlos y ponerlos en relación, a los fines de argumentar a favor de la potencialidad del análisis político de textos legales como enfoque epistemológico.

Giovine y Suásnabar (2013) presentan al enfoque, tal como ya lo mencionamos, derivado del post-estructuralismo, destacando su potencialidad explicativa al comprender al corpus legislativo (legislaciones básicas y derivadas) como el “momento de producción de una obturación parcial de las discusiones, donde se impone como decisión política, colectivizada y soberana un modo de pensar determinado” (p. 8). Ello podría entrecruzarse con lo expresado en el primer apartado acerca de la particular configuración de relaciones de fuerzas en el seno del Estado en un momento determinado.

Así, para el análisis de este corpus legislativo, el enfoque toma herramientas de dos corrientes en particular: el análisis político del discurso y la analítica de gobierno. Con respecto al primero, se rescatan, inicialmente, los aportes de Laclau y Mouffe, quienes, a partir de una relectura de los textos marxistas en clave postestructuralista e incorporando elementos del

psicoanálisis lacaniano, elaboran un enfoque en el cual el antagonismo y las luchas por la atribución de sentido conforman la base del análisis. Al respecto, una contribución central ha sido el postulado acerca de “lo social” (en oposición a la visión esencialista de “la sociedad”). Una de las consecuencias de ello para el análisis político tiene que ver con no optar por nominaciones simplistas (reforma neoliberal, medidas conservadoras o progresistas, etc.) sino que

cada proceso de significación se analiza en lo que tiene de particular, en las regularidades que le son propias. Al indagar un texto legal el eje se desplaza de lo prescripto y su carácter coactivo hacia las disputas de sentido en torno a la definición de esas prescripciones sin desecharlas. (GIOVINE; SUÁSNABAR, 2013, p. 10)

En segundo lugar, cabe rescatar el señalamiento que realizan los autores acerca de cómo las herramientas del análisis político del discurso permiten dar cuenta de ciertas tensiones históricas permanentes a lo largo del tiempo, como pueden ser: la relación nación-provincias, educación laica y educación confesional, ámbito público y privado, entre otras.

Con respecto a la corriente de la analítica de gobierno, elaborada por Michael Foucault, los autores plantean que existen tres sentidos a partir de los cuales interpretar la noción de gobierno: como la conducción de la conducta de los individuos, como las racionalidades políticas y como las técnicas de gobierno. A partir de estos sentidos es posible profundizar la mirada acerca de

cómo se distribuye la autoridad, cómo se modifican las representaciones políticas y qué nuevas figuras o centros de regulación se crean o reconocen formal y estatalmente [lo cual permite observar] cómo se materializan viejos y nuevos modos de distribución de las fuerzas reguladoras entre los niveles y aparatos estatales y los sectores de la sociedad para el gobierno del sistema educativo. (GIOVINE; SUÁSNABAR, 2013, p. 217)

Se trata, entonces, de dilucidar, a través de los enunciados discursivos (en los términos descriptos desde el análisis político del discurso) “cómo se van instituyendo determinadas modalidades de resolver problemas sociales y educativos, algunas de las cuales luego podrán volverse ‘ejemplares’ y ser imitadas y aplicadas por analogía, aunque respondan a diferentes espacialidades y temporalidades” (GIOVINE; SUÁSNABAR, 2013, p. 17). En este sentido, el análisis político de textos legales educativos se convierte en una herramienta privilegiada, puesto que, tanto las legislaciones básicas como las derivadas, se presentan como textos prescriptivos y pretendidamente universalizantes, pero que, a la vez, son portadores de sentidos que luchan por imponerse y tornarse hegemónicos. Esto les otorga una característica de hibridez que resulta imprescindible analizar para distinguir las racionalidades políticas subyacentes, habilitando a entender a las políticas educativas como formas específicas de prácticas de gobierno (POPKEWITZ, 1994, apud GIOVINE; SUÁSNABAR, 2013).

### **El enfoque epistemológico en acción**

A continuación quisiéramos dejar planteados algunos ejemplos concretos de la utilización de estos aportes en la investigación en curso, titulada “Reconfiguraciones organizacionales en el subsistema educativo de modalidad técnica de la provincia de Córdoba a partir de la sanción de la Ley de Educación Técnico Profesional (ETP) N° 26.058” en el año 2005. Sintéticamente y a los fines de poner en conocimiento a los lectores, diremos que en la provincia de Córdoba uno de los hechos más importantes que sucedieron a partir de la sanción de esta Ley ha sido la creación, en la órbita del Ministerio de Educación provincial, de la Dirección General de Educación

Técnico Profesional (DGETYFP), una dependencia dedicada exclusivamente a instituciones de esta modalidad (nivel secundario y superior), y que tiene el mismo rango que la Dirección General de Educación Secundaria (que en su interior gestiona a todas las otras modalidades de educación secundaria). Desde un análisis en clave post estructuralista, la DGETYFP cobra relevancia en tanto representa el nivel meso en el cual se juegan las decisiones de macro y micropolítica.

Al respecto, cabe señalar aquí dos cuestiones centrales. En primer lugar, las disputas de poder derivadas de este ordenamiento, ya que desde las otras modalidades se cuestiona fuertemente que una modalidad tenga una dirección propia; por su parte, los “defensores” de la modalidad sostienen que no sólo está bien tener una Dirección propia (dadas las particularidades de esta modalidad), sino que incluso sería deseable contar con una Junta de Clasificación propia. En segundo lugar, si bien la DGETYFP orgánicamente responde al ministro de educación provincial, se ha generado una dinámica en la cual las máximas autoridades del Ministerio acuerdan tácitamente en responder cuasi directamente al Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), gestionando así no sólo el presupuesto asignado desde dicho organismo, sino también decisiones curriculares y pedagógicas.

En este sentido, los conceptos de institución y reglas (formales e informales), como aportes del neoinstitucionalismo aplicado al análisis político de textos legales, contribuyen en términos de categorías fundamentales del comportamiento político, cuya finalidad sería establecer la forma en que el intercambio político se produce. Ello en tanto los acuerdos que se hacen entre estas dependencias incluyen, además, como actor clave al sector productivo, representado en la voz de la Federación de Organizaciones para la Educación Técnica (FOPET); nos encontramos, así, con que un actor (sector productivo) que no forma parte de las estructuras y reglas formales, sí constituye una voz sumamente clave en los intercambios mediante los cuales se toman decisiones para la gestión de las políticas de ETP.

Otro de los aportes del neoinstitucionalismo al análisis es el concepto de agendas políticas y de gobierno focalizadas en los temas-debate. A partir del material recogido hasta el momento en el trabajo de campo, es posible afirmar que un tema-debate como era en su momento (fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI) las luchas por “el retorno de las escuelas técnicas”, constituía un tema de agenda política que en el año 2003 se convierte en un tema de agenda de gobierno a partir de ser seleccionado como objeto de política pública. Al respecto, cabe destacar al menos dos cuestiones. Por un lado, que entre los años 2003 y 2005 diversos actores (colectivos), representantes del ámbito de la ETP (gremios, representantes del sector productivo, equipos de gestión provinciales e, inclusive, instituciones educativas de la modalidad), fueron sucesivamente convocados por el gobierno nacional a mantener reuniones en las que se procuraba consensuar acerca del panorama que la ETP vivía en ese momento y las condiciones necesarias para volver a “poner de pie” la modalidad. En efecto, la ley 26.058 fue sancionada en septiembre del año 2005, prácticamente un año antes de la sanción de la Ley de Educación Nacional; es decir, se sanciona primero una normativa específica para una modalidad (constituyendo un hecho sin precedentes) y luego una normativa para la totalidad del sistema educativo, lo cual da cuenta de la voluntad política de transformar un tema de agenda pública en agenda de gobierno.

Por otro lado, el establecimiento de las políticas de ETP como tema de agenda de gobierno se ve reflejado no sólo en un respaldo normativo, tal como referimos anteriormente (leyes, resoluciones, disposiciones administrativas), sino también institucional y financiero. Institucional, por cuanto se produce una reconfiguración de las agencias de gobierno en la que se destaca, entre otras cuestiones, la centralidad del INET como órgano decisor. Financiero, por

cuanto la ley en su artículo 52 establece la creación del Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional, que deberá ser financiado con un monto no inferior al 0,2 % del presupuesto anual consolidado.

En línea con ello, volvemos a rescatar los aportes de Giovine y Suásnabar (2013) al señalar que, cuando el foco está puesto en los temas-debates, se abre la posibilidad de indagar las lógicas políticas de los discursos. En este punto, la etapa de investigación en la cual nos encontramos supone poner el foco justamente en esta clave de lectura. Analizar los discursos circulantes en los años previos a la sanción de la ley 26.058, tomando a esta normativa como expresión de ese momento de obturación parcial de las discusiones y tratando de identificar ideologías e intereses de los conceptos utilizados para dar cuenta de las voces presentes y ausentes en dichos debates, así como también cuáles finalmente fueron oídas.

## Conclusiones

Al comenzar este trabajo, referíamos a la invitación hecha por Tello y Mainardes (2015) acerca de explicitar nuestro posicionamiento epistemológico como investigadores; a lo largo del escrito, hemos intentado dar cuenta de este posicionamiento y su puesta en práctica en relación a un objeto particular de investigación. A tal fin se expusieron, en primer lugar, una serie de términos considerados claves para el análisis de políticas educativas (en materia de políticas públicas); en segundo lugar, algunos aportes desde las perspectivas neo-institucionalista y post-estructuralista; a continuación, se presentaron los aspectos más relevantes del enfoque de análisis político de textos legales educativos, por considerarlo una herramienta teórico-metodológica clave para el análisis de políticas educativas; por último, y en clave relacional, se expresaron algunos aportes concretos que se toman tanto del enfoque de análisis de textos legales como del neo-institucionalista para la investigación en curso.

Ahora bien, en relación a lo expuesto y a la invitación hecha por los autores mencionados, procuraremos ahora, como ejercicio de meta-reflexión, destacar algunas consideraciones respecto de las decisiones tomadas. En primer lugar, se comenzó por indagar en aquellos textos que presentaban referencias a autores que se vienen trabajando en la investigación en curso como pueden ser Ball, Popkewitz, Foucault y Laclau, entre otros. De allí se concluyó, como primer indicio (en términos de meta-reflexión), nuestra afinidad central con la perspectiva post-estructuralista.

En segundo lugar, llamó la atención el enfoque jurídico-normativo, dado que, a lo largo de nuestra trayectoria en investigación, el análisis de textos legales ha constituido siempre un eje de abordaje metodológico primordial. La lectura del texto de Giovine y Suásnabar (2013) contribuyó a reafirmar este posicionamiento, aportando, además, fundamentos teóricos a dicha estrategia metodológica. De esta forma, quedó aún más claro que la corriente epistemológica de base es la del post-estructuralismo, constituyendo, así, el enfoque epistemológico adoptado para la investigación en curso.

En tercer lugar, a partir de conversaciones sostenidas con algunos colegas y docentes del campo de la investigación en políticas públicas, se abrió la inquietud acerca de los aportes que el neo-institucionalismo como corriente puede realizar al análisis. En función de ello, se optó por retomar los aportes de Giovine y Suásnabar (2013) y ampliarlos tomando algunos aportes de Deubel (2002) que, si bien no son planteados por el autor como tales, fueron leídos en clave neo-institucionalista, como un intento de “leer entre líneas” (al decir de TELLO; MAINARDES, 2012).

Por otra parte, se puso el foco en algunos conceptos considerados centrales a la hora de analizar políticas educativas, independientemente de la perspectiva adoptada, sosteniendo que una determinada concepción sobre Estado, políticas públicas, gobierno y agenda política, no pueden estar ausentes. Posteriormente, se organizó el escrito tomando como referencia eje el texto de Giovine y Suásnabar (2013), pero complementándolo con aportes de otros autores guiados fundamentalmente por la idea de que, si bien el neo-institucionalismo presenta ciertas limitaciones a la hora de analizar textos legales, también presenta muchas potencialidades.

A partir de lo expresado, es posible afirmar que la realización de este trabajo permitió poner de relieve el “entrecruzamiento que el investigador realiza entre los fundamentos teóricos, la metodología y el análisis” (TELLO; MAINARDES, 2015, p. 171), pudiendo concluir que el enfoque del análisis político de textos legales educativos (derivado de la perspectiva post-estructuralista), con aportes de las perspectivas neo-institucionalistas, constituye una herramienta teórico-metodológica, a nuestro criterio, ineludible a la hora de investigar políticas educativas. Ello en tanto sostenemos, por un lado, que toda reforma política expresa una estrategia a través de la cual el poder define las posibilidades y las limitaciones de las distintas instituciones y agentes, por medio de la invención y/o legitimación de ciertos modelos de funcionamiento macro y microinstitucional expresados en una serie de normas formales que se orientan a instalar una nueva configuración de relaciones dentro del sistema educativo (ALMANDOZ, 2001) y que resulta necesario analizar, toda vez que se pretenda indagar en torno al estado de situación de las políticas públicas en Argentina. Por otro lado, acordamos nuevamente con Almandoz (2010, p. 240) cuando afirma que

las articulaciones entre macro y micropolítica evidencian que la intervención de las políticas y las estrategias adoptadas en las instancias centrales responsables del gobierno y la gestión del sistema educativo es de carácter indirecto, mediato y complejo con relación a las instituciones educativas (...) y que no existe un tránsito automático o lineal de la intencionalidad política a la acción, de la planificación a la ejecución, de las decisiones centrales a las decisiones locales.

En esta línea, sostenemos que la efectividad política de dichas decisiones requiere además atender a la diversidad de lógicas intervinientes en su implementación, a los fines de “sostener la confianza pública en el proceso de cambio, de aumentar la efectividad de las acciones y de alcanzar los resultados deseados” (ALMANDOZ, 2010, p. 243).

### **Bibliografía citada**

- Almandoz, M. R. (2001). *Sistema educativo argentino. Escenarios y políticas*. Buenos Aires: Santillana.
- Almandoz, M. R. (2010). *Educación y trabajo: articulaciones y políticas*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Del Percio, E. y Palumbo, M. (2013). “La indisciplina de los campos: una mirada desde la epistemología de la política educativa” (pp. 509 – 516). En: Tello, C. (comp.). *Epistemologías de la política educativa. Posicionamientos, perspectivas y enfoques*. Campinas: Mercado de Letras
- Oszlak, O. (1997). “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?”. *Reforma y Democracia*, v. 9, 1-34.
- Bourdieu, P. (1993). "Esprits d'Etat [Genèse et structure du champ bureaucratique]". *Actes de la recherche en sciences sociales*, 96 (1), 49-62.
- Deubel, A. N. (2002) *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

Giovine, R. y Suásnabar, J. (2013) “Desandando caminos: propuesta para un análisis político de textos legales educativos” (pp. 193-228). En: Tello, C. y Almeida, M. L. P. (Orgs.). *Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional*. Campinas: Mercado de Letras.

Mainardes, J. y Marcondes, M. I. (2009). “Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional”. *Educação & Sociedade*, 30 (106), 303-318.

Miranda, E. (2014). “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*)” (p. 105-126.). En: Miranda, E. y Bryan, N. A. P. (eds.). *[Re] Pensar la educación pública. Contribuciones de Argentina y de Brasil*. Córdoba: Ed. Alínea.

Tello, C. (2015). “La/s política/s educativa/s. Campo teórico, campo de intervención y la preocupación ética en la investigación”. Curso de posgrado. UNLP-ReLePe. Buenos Aires. pp. 1-29

Tello, C. y Mainardes, J. (2015). “Revisitando el enfoque de las epistemologías de la política educativa”. *Praxis Educativa*, 10 (1), 153-178.

Tello, C. y Mainardes, J. (2012). “La posición epistemológica de los investigadores en Política Educativa: debates teóricos en torno a las perspectivas neo-marxista, pluralista y posestructuralista”. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 20 (9), 1-37.

Weber, M. (1987). *Le savant et le politique*. Paris: Broche.

Recibido: 07/02/2017

Aceptado: 28/09/2017

Publicado online: 19/10/2017

---

**Elisa Zabala**

Docente-investigadora de la Facultad de Filosofía y Humanidades. Doctoranda en Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

---