

Archivos Analíticos de Políticas Educativas

Revista académica evaluada por pares

Editor inglés: Sherman Dorn
College of Education
University of South Florida

Editor Español: Gustavo E. Fischman
Mary Lou Fulton College of Education
Arizona State University

Volumen 17

Número 8

Abril 15, 2009

ISSN 1068–2341

Reflexiones sobre los conceptos de “política”, políticas públicas y política educacional

Oscar Espinoza
Universidad Diego Portales, Chile

Citación: Espinoza, O. (2009). Reflexiones sobre los conceptos de “política”, políticas públicas y política educacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17 (8).
Recuperado [fecha] de <http://epaa.asu.edu/epaa/>

Resumen El propósito de este artículo es proveer una mirada crítica en relación a tres aspectos: a) los conceptos de “política”, políticas públicas y política educacional y las interrelaciones que tienen éstos al momento de conducirse el análisis de políticas; b) algunos procedimientos para conducir el análisis de políticas; y c) algunas tendencias observables en el campo de los procesos de desarrollo e implementación de políticas educacionales a partir de los fundamentos y supuestos que dan sustento tanto a la teoría crítica como al paradigma funcionalista-positivista. Metodológicamente, el estudio es de naturaleza cualitativa de carácter descriptivo-analítico y emplea fuentes secundarias de tipo documental. Tras un exhaustivo análisis de la literatura existente es posible concluir que tanto el diseño como la implementación de políticas educacionales son concebidos de manera muy distinta por los cultores de la teoría crítica y la teoría funcionalista. Mientras los primeros enfatizan la necesidad de vincular inevitablemente el análisis, el diseño e implementación de políticas educativas a las demandas de los sectores más desposeídos de la sociedad en orden a conseguir mayor justicia social y equidad, los segundos argumentan que es imprescindible considerar fundamentalmente factores



Los lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. AAPE/EPAA es publicada conjuntamente por el Mary Lou Fulton College of Education, Arizona State University y el College of Education, University of South Florida. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en el Directory of Open Access Journals <http://www.doaj.org>, ERIC, H.W. Wilson & Co. y SCOPUS. Contribuya con comentarios y sugerencias a Fischman@asu.edu.

de carácter técnico, privilegiando, en tal sentido, los análisis de costo-beneficio, costo-eficiencia, costo-efectividad, e indicadores sociales.

Palabras claves: Política educacional, política pública, política, análisis de políticas, teoría crítica, teoría funcionalista

Abstract: The purpose of this article is to shed light on three key issues: a) the concepts of policy, public policy and educational policy and the interrelations that those concepts have when conducting policy analysis; b) some procedures to conduct policy analysis; and c) some trends observed during the development of educational policies based on the assumptions of critical theory and functionalist theory. Methodologically, this is a qualitative study which uses secondary sources (based on in depth literature review). The study concludes that the design and the implementation of educational policies are framed in different ways by policy makers and other stakeholders adopting the critical and the functionalist paradigm. Policy makers using critical theory as their main framework emphasize the necessity of linking the analysis, design and implementation of educational policies to the demands of those actors that usually are not the target of public policies, that is, poor people and minorities. On the other hand, policy makers that work with functionalist-positivist frameworks use to consider in their analyses technical factors, privileging in that sense, cost-benefit analysis, cost-efficiency analysis, and social indicators.

Keywords: Educational policy, public policy, policy, policy analysis, critical theory, functionalist theory

Introducción

El propósito de este artículo es proveer una mirada crítica en relación a tres aspectos que a menudo son sujeto de análisis divergentes dependiendo del marco conceptual desde el cual se abordan: a) los conceptos de “política”, políticas públicas y política educacional y las implicancias e interrelaciones que tienen éstos al momento de conducirse el análisis de políticas; b) algunos procedimientos para conducir el análisis de políticas; y c) algunas tendencias observables en la implementación de políticas educacionales en relación a los fundamentos conceptuales de la teoría crítica y la teoría funcionalista-positivista.

Metodológicamente, este estudio es de naturaleza cualitativa de carácter descriptivo-analítico y emplea fuentes secundarias de tipo documental.

El artículo se ha organizado en cuatro apartados. En el primero, se distingue los alcances conceptuales de los términos, “política”, política pública y política educacional. En el segundo se da cuenta de algunas consideraciones referidas al análisis de políticas educativas y procedimientos para abordarla. En el tercer apartado, se contrastan los supuestos y fundamentos que guían tanto a los proponentes de la teoría crítica como de la teoría funcionalista en relación con las tendencias observables al momento de llevar a cabo análisis de políticas, proponer diseños y/o implementar políticas educacionales. Por último, el artículo concluye con una breve reflexión.

“Política”, política pública y política educacional: Algunas precisiones conceptuales

Este apartado tiene por objeto clarificar y conceptualizar las nociones de “política”, política pública y política educacional junto con explicar las connotaciones que dichos conceptos tienen en el análisis de políticas.

El concepto “política” entendido como “policy” no tiene un uso estándar y a menudo proyecta un significado ambiguo (por ejemplo, las definiciones sobre “política” que figuran en los estudios de Ball (1990), Bauer (1968), Dror (1968), Easton (1953), Fischer, Miller y Sydney (2007) Jenkins (1978), Mann (1975), Midgley y otros (2000) y Parsons (1995) contrastan y difieren en distinto grado). Tal vaguedad ha conducido a Dye (1978: 3) a concluir que el término política es simplemente “lo que los gobiernos eligen hacer o no hacer”. Sin embargo, en términos generales, el concepto “política” conlleva la existencia de diversas opciones y designa, por ende, un desacuerdo o conflicto entre los actores o aspectos ligados al diseño de políticas en un área de actividad determinada (educación, transporte, salud, etcétera) respecto a un curso de acción actual o potencial de gobierno (Anderson, 1990; Dunn, 1994; Fischer, Miller & Sydney, 2007). Para otros autores (ver Ball, 1990), en cambio, las políticas representan la declaración operacional de los valores de una sociedad que buscan definir y prescribir determinadas líneas de acción.

Siguiendo a Levin (2001) se puede argumentar que la “política” y las propuestas de política a menudo, aunque no siempre, se hallan vinculadas a la definición de un problema y su solución requiere irremediamente de la aprobación o apoyo de los partidos y líderes políticos. En efecto, Kingdon (1994) postula que la “política” a nivel de propuesta puede derivar en distintas versiones y requerir, consecuentemente, distinto volumen de recursos para su solución de modo que intentar investigar por sus orígenes constituye una tarea sin sentido.

El concepto de política pública, a su vez, ha sido lucidamente definido por varios autores (Dunn, 1994; Fischer, Miller & Sydney, 2007; Jenkins, 1978; Parsons, 1995) quienes coinciden en señalar que el concepto en cuestión ha de ser entendido como un conjunto de decisiones interrelacionadas que son adoptadas por un actor o grupos de actores políticos que involucran la definición de metas y medios para su logro en el marco de una situación particular. En palabras de Dunn (1994: 70), las políticas públicas son un conjunto de opciones colectivas interdependientes que se asocian a decisiones que adoptan los gobiernos y sus representantes y que se formulan en áreas tales como: defensa, salud, educación, bienestar, previsión social, entre otras. En cualquiera de las áreas mencionadas existen distintas posibilidades de acciones de política que se vinculan a iniciativas gubernamentales en curso o potencialmente implementables y que involucran conflictos entre los distintos actores de la comunidad.

Toda política pública, tanto en lo que concierne a su conceptualización como a sus alcances, ha de ser entendida sobre la base de las siguientes consideraciones, según los cultores de la teoría crítica y la teoría funcionalista: a) la definición vincula el término “política” a acciones orientadas a metas y/o propósitos más que a un comportamiento al azar; b) las políticas públicas consisten en cursos de acción que son desarrollados en el transcurso del tiempo por los representantes de gobierno más que decisiones aisladas de éstos; c) las políticas públicas emergen en respuesta a demandas de política¹, o en respuesta a aquellos requerimientos hechos por otros actores sociales a representantes y agencias de gobierno para actuar o mantenerse inactivo respecto de algún aspecto de orden público; d) el término “política” implica lo que los gobiernos actualmente hacen y no lo que ellos intentan hacer o lo que ellos dicen que están por acometer, que estaría más bien asociado

¹ Las formas en las cuales la política pública responde a la demanda es mediante enunciados de política que son expresiones formales o articulaciones de política pública. Se incluyen, además, junto a los enunciados de política, los estatutos legislativos, leyes y decretos con fuerza de ley, órdenes ejecutivos y decretos, normas y regulaciones administrativas, así como enunciados y discursos hechos por representantes de gobierno y que dan cuenta, por una parte, de las intenciones y metas del gobierno sobre determinado aspecto, y por otra, de las acciones que serán desarrolladas para el logro de las metas formuladas.

con la retórica de la política; y e) la política pública podría involucrar alguna forma de acción gubernamental para lidiar con un problema sobre el cual una acción determinada ha sido demandada, o ésta puede involucrar una decisión de representantes de gobierno para simplemente no hacer nada en relación con algún aspecto sobre el cual el involucramiento del gobierno fue solicitado (Anderson, 1990; Fischer, 2003; Fischer, Miller & Sydney, 2007; Parsons, 1995; Prunty, 1984, 1985).

Por otra parte, una política educacional incluye explícita o implícitamente al menos tres elementos: una justificación para considerar el problema a ser abordado; un propósito a ser logrado por el sistema educacional; y una "teoría de la educación" o conjunto de hipótesis que explique cómo ese propósito será alcanzado. El propósito puede estar asociado con los fines de la educación y puede ser trazado a partir de la teoría económica, la religión, la ética, la tradición, la ley, u otras fuentes normativas que prescriban cómo una sociedad o el grupo dominante desea conducir sus organizaciones. Consecuentemente, las escuelas y otras instituciones que proveen programas educacionales deben preparar estudiantes para leer, para enfrentar el mundo del trabajo, y para aceptar su lugar en la sociedad y/o cuestionar el orden social actual. Para tal efecto, las instituciones educacionales han de operar de manera eficiente, tratar a todos por igual, garantizar el acceso a todos los grupos sociales, y/o perpetuar el orden existente.

Existe consenso entre los defensores de la teoría crítica (Prunty, 1984; Taylor y otros 1997) y de la teoría funcionalista (Adams, Kee & Lin, 2001) en que la política educacional puede ser dimensionada y/o evaluada desde tres perspectivas diferentes: la retórica de la política, la política que es impulsada legalmente y la política que se implementa en la práctica. Cada una de estas formas podría ser definida del siguiente modo en relación con el sector educación:

La retórica de la política se refiere a enunciados amplios de metas educacionales que a menudo pueden ser encontrados en discursos nacionales de líderes políticos. Las políticas consagradas legalmente son los decretos o leyes que definen estándares explícitos y orientaciones para el sector educación. Las políticas efectivamente implementadas son aquellas legalmente impulsadas, modificadas o sin modificar, que se traducen en acciones concretas a través de cambios sistemáticos y programados (Adams, Kee & Lin, 2001: 222).

Cabe destacar que la retórica de la reforma educacional no siempre consigue sus propósitos, dadas las restricciones políticas, económicas y sociales que todas las políticas enfrentan al momento de ser implementadas.

Tanto los defensores de la teoría crítica como de la teoría funcionalista (Heck, 2004; Ranson, 1995; Taylor y otros, 1997; Wise, 1984) coinciden en que por definición, una política educacional podría ser creada por organizaciones internacionales, organizaciones privadas y organizaciones no gubernamentales, pero además una política educacional podría ser originada por gobiernos locales o nacionales mediante un cuerpo legal (ley, decreto, decreto con fuerza de ley), decreto ejecutivo y pronunciamiento judicial. Una vez creada, el propósito oficial de toda política educacional es afectar la práctica de la educación. Inevitablemente, una política educacional podría estar basada en algunos supuestos específicos respecto de cómo implementar una nueva práctica o si la práctica producirá los resultados deseados. Si estos supuestos son correctos, luego la política puede alcanzar el resultado esperado, incluyendo sus dimensiones técnicas, económicas y políticas. Si estos supuestos son incorrectos, luego la política no tendrá probablemente las consecuencias esperadas o simplemente no funcionará. Una política por cierto puede tener consecuencias inesperadas. Además, un enunciado de política particular puede ser o no ser explícito acerca de sus propósitos o su teoría de la educación. Pero analizar una política

educacional de esta manera refleja que su componente de teoría educacional puede ser examinado por los cánones de la ciencia y la crítica científica (Heck, 2004; Ranson, 1995; Taylor y otros, 1997; Wise, 1984).

El análisis de políticas educativas y algunos procedimientos para abordarlo

Bowe y otros (1992), por ejemplo, enfatizan la necesidad de tomar en consideración en el análisis de políticas educativas la naturaleza no lineal de la relación entre lo que los analistas de políticas ven como los tres elementos del ciclo de la política, esto es: *los contextos de influencia* que se refieren al ámbito donde se origina la política, así como a los actores y factores que inciden directa o indirectamente en su génesis; *la producción de texto* que alude a los procesos que se utilizan para producir la política a nivel de texto, los valores y conceptos relacionados a ella, así como la audiencia a la cual está dirigida; y, *la práctica* que se asocia a la implementación de la política y a los efectos que esta puede tener en distintos niveles y actores. De igual modo, Ham y Hill (1993), Howlett y Ramesh (2003) y Vidovich (2001) se refieren a las interconexiones que existen entre los estadios convencionales de formulación de políticas definidas y la implementación dando a entender que estas varían dependiendo del contexto.

Pero cabe preguntarse si existe alguna receta o instructivo para conducir el análisis de políticas educativas. A esta altura es importante reseñar que hay diferentes procedimientos para hacer análisis de políticas. William Dunn (1994: 14-19), por ejemplo, ha sugerido que hacer análisis de políticas implica considerar cinco procedimientos analíticos vinculados a estas:

a) identificar el problema que busca solucionar la política consiste en visualizar los supuestos que subyacen al problema, diagnosticando sus causas y sintetizando las distintas perspectivas que pudieren existir sobre el tema. Este procedimiento permite producir información relevante acerca de las condiciones que dan origen al problema;

b) proyectar futuras políticas consiste en estimar las consecuencias de políticas existentes y propuestas, especificar probables restricciones futuras que podrían afectar el logro de los objetivos perseguidos, y, estimar la factibilidad política (apoyo y oposición) de las distintas opciones. Este procedimiento proporciona información acerca de consecuencias futuras que conllevaría actuar en base a políticas alternativas, incluyendo no hacer nada;

c) recomendar acciones ligadas a una política determinada consiste en generar conocimiento relevante acerca de los beneficios y costos de una política y de políticas alternativas a ella que permita a los “policy makers” adoptar la política más apropiada. Este procedimiento permite estimar niveles de riesgo e incertidumbre, identificar externalidades, especificar criterios para la toma de decisiones, y asignar responsabilidades administrativas para la implementación de políticas;

d) monitorear resultados de política consiste en asimilar y sistematizar información relevante acerca de las consecuencias de políticas adoptadas previamente para apoyar a los “policy makers” en la fase de implementación de la política. Este procedimiento permite valorar el grado de conformidad o disconformidad con una determinada política, descubrir las consecuencias no buscadas de las políticas y programas, identificar los obstáculos y restricciones presentes durante la implementación.

e) evaluar el desempeño de las políticas consiste en generar conocimiento respecto de las discrepancias entre la performance de la política en proceso de implementación y la esperada para apoyar a los “policy makers” en la fase de evaluación de la política en el marco del proceso de formulación de la misma. Este procedimiento permite precisar la magnitud y forma en que se han resuelto los problemas, ayudar en el ajuste o reformulación de políticas y establecer las bases para la reestructuración del o los problemas.

Adicionalmente, se ha resaltado desde la perspectiva de los teóricos críticos y funcionalistas (Anderson, 1990; Taylor y otros, 1997) que los enfoques para conducir análisis de política educativa dependerán del lugar de producción de la política². Pero ciertamente, hay otros factores importantes en el proceso de análisis de políticas, incluyendo la posición y ubicación institucional del analista, y los propósitos para los cuales el análisis está siendo implementado (Anderson, 1990; Taylor y otros, 1997). Con referencia a los propósitos del análisis de políticas, la literatura tradicional hace una distinción entre el *análisis de* y el *análisis para* la política (Gordon y otros, 1977; Parsons, 1995). El *análisis de* la política es visto como una tarea más académica y alude a la forma en que se definen los problemas sociales, y la forma en que se formula, implementa y evalúa la política, mientras que el *análisis para* la política es usualmente asociado con investigación respecto de la política dentro de las burocracias educacionales en el proceso de producción de política y evaluación. Sin embargo, aún cuando en algunas circunstancias la distinción puede ser conceptualmente útil, cualquier distinción absoluta entre *análisis de* y *análisis para* la política como algo que sería artificial podría ser rechazada debido a que el análisis de política como un ejercicio académico crucial puede ser visto como algo con valor político. Resumiendo, el tipo de consultas que se lanzan cuando el analista está haciendo análisis de políticas dependerá de su propósito, la posición del analista de políticas y la existencia de cualquier tipo de restricciones que podrían estar operando sobre él o ella.

Tendencias Alternativas en Torno al Análisis, Diseño e Implementación de Políticas Educacionales

Una revisión crítica y exhaustiva de la literatura en torno al diseño, implementación y análisis de políticas educacionales revela algunas tendencias que merecen ser destacadas en este apartado (ver Anderson, 1990; Ball, 1990; Prunty, 1984; Psacharopoulos, 1990; Taylor y otros, 1997; Torres, 1995). En esa perspectiva, se contrastan los enfoques y supuestos que subyacen a la teoría funcionalista y la teoría crítica en relación con las tres tendencias predominantes en materia de análisis, diseño e implementación de políticas educacionales. Las tendencias en cuestión pueden ser resumidas de la siguiente manera:

1. A menudo la mayoría de los análisis de política basados en la tradición funcionalista fallan en distinguir diferentes categorías de política existentes en el campo, tales como: la *sustantiva* y *de procedimiento*³, la *distributiva*⁴ y *redistributiva*⁵, la *regulatoria* y *autorregulatoria*⁶, y la *material* y *simbólica*⁷ (Anderson, 1990). Los análisis basados en la teoría

² Por ejemplo, existe una diferencia sustancial entre marcos amplios de política orientados a subniveles del sector educación (educación superior y perfeccionamiento) y los procesos envueltos en el desarrollo de una política de gobierno universitario.

³ Las *políticas sustantivas* involucran lo que el gobierno intenta hacer (por ejemplo, construcción de escuelas o instituciones educacionales, pago de subsidios, etc.). Este tipo de políticas públicas tiene por finalidad delimitar ventajas y desventajas para la gente, así como beneficios y costos. Las *políticas de procedimiento*, en cambio, están asociadas a cómo algo va a ser implementado o quién será responsable de llevar a cabo la acción (Anderson, 1990).

⁴ Las *políticas distributivas* llevan implícitas la distribución de servicios o beneficios a segmentos particulares de la población tales como individuos, grupos, corporaciones, y comunidades. Este tipo de política que busca asistir a grupos particulares o comunidades usualmente está asociada al uso de recursos públicos (Lowi, 1964).

⁵ Las *políticas redistributivas* involucran esfuerzos deliberados del gobierno por cambiar la distribución de la riqueza, ingreso, propiedad, o derechos entre las distintas clases sociales o grupos de la población (Ripley, 1985; Ripley & Franklin, 1976).

⁶ Las *políticas regulatorias* conllevan la imposición de restricciones en el comportamiento de los individuos y grupos. En esta perspectiva, dichas políticas difieren de las *políticas distributivas*, pues

crítica, en cambio, consideran los análisis de política educacional como esencialmente políticos (Torres, 1995). Así, los valores personales y el compromiso político de los analistas de política educacional que se basan en el enfoque crítico están en consonancia con la visión de un orden moral, por una parte, donde la justicia, la igualdad y la libertad individual son los elementos fundamentales de nuestra vida diaria y, por otra parte, donde los acuerdos políticos, sociales y económicos son tales que las personas son concebidas como intrínsecamente valiosas y jamás son utilizadas como medios para lograr un fin. Cabe resaltar que los cultores de la teoría funcionalista también pretenden alcanzar una sociedad con mayor justicia social e igualdad aunque no lo expliciten abiertamente y no lo problematizan al nivel que lo hacen los representantes de la teoría crítica.

2. Otra tendencia que ganó visibilidad durante las últimas cinco décadas ha sido desarrollar una ciencia de la política (*policy science*), especialmente entre los científicos sociales que adoptan la teoría funcionalista (Lerner & Lasswell, 1951; Ripley, 1985; Ripley & Francis, 1976). En efecto, los investigadores funcionalistas ven la política educacional en relación con problemas técnicos que podrían ser resueltos sólo mediante el incremento de iniciativas de racionalidad técnica que se traducen en el uso de técnicas, tales como los análisis de costo-beneficio, costo-efectividad, indicadores sociales y otros (ver por ejemplo, Prunty, 1984; Psacharopoulos, 1989, 1990; World Bank, 1999). Este énfasis ha servido para imbuir el análisis de políticas con precisión científica (positivismo) relegando, por una parte, a un plano secundario o simplemente ignorando el análisis asociado a aspectos valóricos y éticos, así como las implicancias políticas de los análisis y, por otra, limitando la actividad del análisis de políticas a la descripción del *statu quo*. Esta sobresimplificación ha sido responsable en parte por la falta de atención otorgada a algunos aspectos cruciales, como las nociones de poder, control, legitimidad, privilegio, equidad, y justicia, entre otros, las cuales se encuentran estrechamente vinculadas con el concepto de política.

Una alternativa a esta perspectiva ha sido provista por los teóricos críticos (Prunty, 1985; Taylor y otros, 1997; Torres, 1995), quienes proponen que los análisis de políticas educacionales deberían identificar las fuentes de dominación, represión y explotación que son legitimadas por la política educacional. Además, los analistas de política educacional que emplean el enfoque de la teoría crítica (Prunty, 1984, 1985; Torres, 1995) deberían asumir un rol reivindicativo posicionándose de este modo con grupos oprimidos, como la clase trabajadora, los pobres, las minorías étnicas y raciales, y las mujeres. De acuerdo con ello, un análisis crítico de la política educacional estaría relacionado con la patología de la conciencia, dirigiéndose específicamente a los modos en que los seres humanos incitan de manera inconsciente a sus opresores. Los teóricos que hacen suya la teoría crítica como marco de referencia y de análisis intentarían mostrar cómo el proceso de la política (incluida la etapa de formulación e implementación) subvierte y contraviene los intereses de los oprimidos, y cómo esto responde en parte a los modos en que los miembros de dichos

a diferencia de éstas, las *políticas regulatorias* buscan limitar la libertad de las personas o grupos afectados (Lowi, 1964). Conforme a lo que plantea Salisbury (1968), las *políticas autorregulatorias* son idénticas a las *políticas regulatorias* en que ellas involucran la restricción o control de algunos aspectos o grupos. Pero a diferencia de las *políticas regulatorias*, las *políticas autorregulatorias* son frecuentemente perseguidas y apoyadas por los grupos regulados como una forma de proteger los intereses de sus miembros.

⁷ Las *políticas materiales* pueden facilitar la entrega de recursos o altas cuotas de poder a sus beneficiarios como así también pueden traducirse en desventajas para aquellos que son adversamente afectados (Anderson, 1990). En contraste, las *políticas simbólicas* tienen escaso impacto material real sobre los diferentes grupos sociales. Todavía más, dichas políticas no reparten o distribuyen lo que aparentan hacer; consecuentemente tanto las ventajas no tangibles como las desventajas son focalizadas por ellas (Edelman, 1964; Elder & Cobb, 1983).

grupos se ven a sí mismos y cómo ellos ven a otros grupos dentro de la sociedad en que se desenvuelven.

Desde esta perspectiva, la política educacional reflejaría compromisos entre los diversos intereses expresados por los intereses dominantes del capitalismo, por un lado, y los intereses opuestos de distintos movimientos sociales, por otro lado. Luego, las iniciativas de política educacional deberían ser vistas como respuestas a la lucha sobre particulares construcciones del escenario social, político, económico y cultural (Prunty, 1985; Taylor y otros, 1997; Torres, 1995; Wise, 1984). La principal debilidad observable en la tradición de la teoría crítica dice relación con la falta de un enfoque que integre la racionalidad técnica que complementa la visión de este enfoque, lo que permitiría naturalmente a sus representantes enriquecer sustancialmente la formulación y análisis de políticas. Ello implica integrar referentes como los análisis costo beneficio, costo eficiencia, costo efectividad, así como metodologías de investigación de carácter experimental y cuasi experimental.

3. El análisis de la política educacional ha sido conducido con frecuencia desde esferas ajenas al sector educación. Por ejemplo, en América Latina, en general, es común ver que los análisis y evaluaciones de políticas provienen de los ministerios de hacienda, economía o planificación y no de los ministerios de educación. Como consecuencia de ello, las teorías y métodos que se han empleado y se emplean en los análisis de políticas educacionales, por parte de los actores responsables de la formulación y análisis de políticas, provienen desde diversas disciplinas que incluyen la economía, la ciencia política y la sociología. Dentro de estas escuelas, el positivismo lógico y el funcionalismo han dominado ampliamente el pensamiento en el campo (ver Yeakey, 1983). Para contrarrestar el dominio de los teóricos funcionalistas en el proceso de desarrollo de políticas, quienes adoptan los principios de la teoría crítica plantean que es imprescindible suscribir mayores niveles de compromiso con la práctica (ver, por ejemplo, Apple, 2000; Taylor y otros, 1997). Ello implica que el analista de la política educacional que asume la teoría crítica como su mayor referente debería intentar establecer procedimientos de política que incluyeran a los grupos oprimidos y segregados en el proceso de formulación de políticas y, a la vez, intentar asegurar relaciones de poder simétricas, así como condiciones de comunicación fluida y no distorsionada que prevalezcan entre todos los partidos y/o grupos durante el proceso de formulación de políticas (ver Habermas, 1984).

Reflexiones Finales

Es posible concluir que tanto el diseño como la implementación de políticas educacionales son asimilados de distinta forma por los cultores de la teoría crítica y la teoría funcionalista. Mientras los primeros enfatizan la necesidad de vincular inevitablemente el análisis, el diseño e implementación de políticas educativas a las demandas de los sectores más desposeídos de la sociedad en orden a conseguir mayor justicia social y equidad, los segundos argumentan que es imprescindible considerar fundamentalmente factores de carácter técnico, privilegiando, en tal sentido, los análisis de costo-beneficio, costo-eficiencia, costo-efectividad, la administración por objetivos, e indicadores sociales.

La finalidad de este artículo ha sido, por una parte, precisar los alcances conceptuales de los términos "política", políticas públicas y política educacional y, por otra, dar cuenta de algunos procedimientos para acometer el análisis de políticas. Junto con ello el artículo pretende ilustrar y contrastar los fundamentos de dos de los principales referentes teórico-metodológicos que han guiado y que guían a las ciencias sociales y, particularmente, a la investigación en educación, esto es la teoría crítica y la teoría funcionalista en relación con aspectos relevantes pero a la vez complejos y controversiales asociados al análisis, diseño e implementación de políticas educativas. Sin lugar a dudas las

miradas que tienen (o deberían tener) los cultores de uno y otro paradigma contienen aspectos controversiales que en la mayoría de los casos resulta complejo compatibilizar.

Bibliografía

- Adams, D., Kee, G. H. & Lin, L. (2001). Linking research, policy and strategic planning to education development in Lao people's Democratic Republic. *Comparative Education Review*, 45 (4), 220-241.
- Anderson, J. (1990). *Public policymaking. An introduction*. Boston, MA: Houghton Mifflin Company.
- Apple, M. (2000). Racing toward educational reform: The politics of markets and standards. En R. Mahalingam & C. McCarthy (Eds), *Multicultural curriculum: New directions for social theory, practice, and policy* (84-107). New York: Routledge.
- Ball, S. (1990). Politics and policy making in education. London: Routledge.
- Bauer, R. A. (1968). The study of policy formation: An introduction. En R. A. Bauer & K. J. Gergen (Eds.), *The study of policy formation* (pp.1-26). New York: The Free Press.
- Bowe, R., Ball, S. J. & Gold, A. (1992). *Reforming education and changing schools: Cases studies in policy sociology*. London, England: Routledge.
- Dror, Y. (1968). *Public policymaking re-examined*. Scranton, PA: Chandler Publishing.
- Dunn, W. (1994). *Public policy analysis: An introduction* (Second Edition). Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Dye, T. (1978). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Easton, D. (1953). *The political system*. New York: Alfred A. Knopf.
- Edelman, M. (1964). *The symbolic uses of politics*. Urbana, IL: University of Illinois Press.
- Elder, C. & Cobb, R. (1983). *The political uses of symbols*. New York: Longman.
- Espinoza, O. (2002). *The global and national rhetoric of educational reform and the practice of (in) equity in the Chilean higher education system (1981-1998)*. Tesis doctoral, School of Education, University of Pittsburgh.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. New York, Oxford University Press, 2003.
- Fischer, F., Miller, G., Sidney, M. (Eds.) (2007). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Lincoln, United States, CRC Press.
- Heck, R.H. (2004). *Studying educational and social policy: Theoretical concepts and research methods*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.
- Gordon, I., Lewis, J. & Young, R. (1977). Perspectives on policy analysis. *Public Administration Bulletin*, 25, 26-35.
- Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action* (T. McCarthy, Trans.). 2 vols. Boston, MA: Beacon Press.
- Ham, C. & Hill, M. (1993). *The policy process in the modern capitalist state* (Segunda edición). New York: Wheatsheaf Books.
- Howlett, M. & Ramesh, M. (2003) *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Ontario, Oxford University Press.
- Jenkins, W. I. (1978). *Policy analysis: A political and organizational perspective*. London, England: Martin Robertson.
- Kingdon, J. (1994). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins.
- Lerner, D. & Lasswell, H.D. (Eds.). (1951). *The policy sciences*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Levin, B. (2001). Conceptualizing the process of education reform from an international perspective. *Education Policy Analysis Archives*, 9 (14). En <http://epaa.asu.edu/epaa/v9n14.html>
- Lowi, T. (1964). American business, public policy case studies, and political theory. *World*

- Politics*, XVI (July), 677-715.
- Mann, D. (1975). *Policy decision-making in education*. New York: Teachers College Press.
- Midgley, J., Martin, T., Livermore, M. (Eds.) (2000). *The handbook of social policy*. California, Sage Publications
- Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar Publishing, Inc. Cheltenham, U.K., Northampton, MA, USA.
- Prunty, J. (1984). *A Critical reformulation of educational policy analysis*. Geelong, Australia: Deakin University Press.
- Prunty, J. (1985). Signposts for a critical educational policy analysis. *Australian Journal of Education*, 29 (2), 133-140.
- Psacharopoulos, G. (1989). Why educational reforms fail: A comparative analysis. *International Review of Education*, 35 (2), 179-195.
- Psacharopoulos, G. (1990). *Why educational policies fail: An overview of selected African experiences*. Discussion Paper # 82. Washington, D.C.: World Bank.
- Ranson, S. (1995). Theorizing education policy. *Journal of Education Policy*, 10 (4), 427-448.
- Ripley, R. (1985). *Policy analysis in political science*. Chicago, IL: Nelson-Hall.
- Ripley, R. & Franklin, G. (1976). *Congress, the bureaucracy, and public policy*. Homewood, IL: Dorsey.
- Salisbury, R. (1968). The analysis of public policy: A search for theories and roles. En A. Ranney (Ed.), *Political science and public policy* (pp.151-175). Chicago, IL: Markham.
- Taylor, S., Rizvi, F., Lingard, B. & Henry, M. (1997). *Educational policy and the politics of change*. London, England: Routledge.
- Torres, C. A. (1995). State and education revisited: Why educational researchers should think politically about education. En M. Apple (Ed.), *Review of research in education* (Vol.21, pp.255-331). Washington, D.C.: American Educational Research Association.
- Wise, A. (1984). Why educational policies often fail: The hyperrationalisation hypothesis. En J. Prunty, *A critical reformulation of educational policy analysis* (pp.72-86). Geelong, Australia: Deakin University Press.
- Yeakey, C. (1983). Emerging policy research in educational research and decision making. En E. W. Gordon (Ed.), *Review of research in education* (Vol.10, pp.255-301). Washington, D.C.: American Educational Research Association.
- World Bank (1999). *Education*. Washington, D.C.: World Bank.

Acerca del autor: Oscar Espinoza es Investigador del Programa Anillo en Políticas de Educación Superior de la Universidad Diego Portales y del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). Obtuvo su Ed. D. en Policy, Planning and Evaluation in Education, University of Pittsburgh (2002)
 Correo electrónico: oespinoza@academia.cl; pirata14@hotmail.com

Archivos Analíticos de Políticas Educativas <http://epaa.asu.edu>

Editor

Gustavo E. Fischman Arizona State University

Hugo Aboites

UAM-Xochimilco, México

Claudio Almonacid Avila

UMCE, Chile

Alejandra Birgin

FLACSO-UBA, Argentina

Mariano Fernández Enguita

Universidad de Salamanca. España

Roberto Leher

UFRJ, Brasil

Pia Lindquist Wong

CSUS, USA

Alma Maldonado

University of Arizona, USA

Imanol Ordorika

IIE-UNAM, México

Miguel A. Pereyra

Universidad de Granada, España

Romualdo Portella de Oliveira

Universidade de São Paulo, Brasil

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

José Gimeno Sacristán

Universidad de Valencia, España

Susan Street

CIESAS Occidente, México

Daniel Suárez

LPP-UBA, Argentina

Jurjo Torres Santomé

Universidad de la Coruña, España

Armando Alcántara Santuario

CESU, México

Dalila Andrade de Oliveira

UFMG, Brasil

Sigfredo Chiroque

IPP, Perú

Gaudêncio Frigotto

UERJ, Brasil

Nilma Lino Gomes

UFMG, Brasil

María Loreto Egaña

PIIE, Chile

José Felipe Martínez Fernández

UCLA, USA

Vanilda Paiva

UERJ, Brasil

Mónica Pini

UNSAM, Argentina

Paula Razquin

UNESCO, Francia

Diana Rhoten

SSRC, USA

Daniel Schugurensky

UT-OISE Canadá

Nelly P. Stromquist

U-Maryland, USA

Antonio Teodoro

Universidade Lusófona, Lisboa

Lílian do Valle

UERJ, Brasil

EDUCATION POLICY ANALYSIS ARCHIVES <http://epaa.asu.edu>

Editor: Sherman Dorn, University of South Florida

Production Assistant: Chris Murrell, Arizona State University

General questions about appropriateness of topics or particular articles may be addressed to the Editor, Sherman Dorn, epaa-editor@shermamdorn.com.

Editorial Board

Noga Admon	Jessica Allen
Cheryl Aman	Michael W. Apple
David C. Berliner	Damian Betebenner
Robert Bickel	Robert Bifulco
Anne Black	Henry Braun
Nick Burbules	Marisa Cannata
Casey Cobb	Arnold Danzig
Linda Darling-Hammond	Chad d'Entremont
John Diamond	Amy Garrett Dikkers
Tara Donohue	Gunapala Edirisooriya
Camille Farrington	Gustavo Fischman
Chris Frey	Richard Garlikov
Misty Ginicola	Gene V Glass
Harvey Goldstein	Jake Gross
Hee Kyung Hong	Aimee Howley
Craig B. Howley	William Hunter
Jaekyung Lee	Benjamin Levin
Jennifer Lloyd	Sarah Lubienski
Les McLean	Roslyn Arlin Mickelson
Heinrich Mintrop	Shereeza Mohammed
Michele Moses	Sharon L. Nichols
Sean Reardon	A.G. Rud
Ben Superfine	Cally Waite
John Weathers	Kevin Welner
Ed Wiley	Terrence G. Wiley
Kyo Yamashiro	Stuart Yeh

EDUCATION POLICY ANALYSIS ARCHIVES <http://epaa.asu.edu>

**New Scholar Board
English Language Articles
2007–2009**

Wendy Chi	Corinna Crane
Jenny DeMonte	Craig Esposito
Timothy Ford	Samara Foster
Melissa L. Freeman	Kimberly Howard
Nils Kauffman	Felicia Sanders
Kenzo Sung	Tina Trujillo
Larisa Warhol	