

# Recursos teórico-metodológicos para el desarrollo de una línea de investigación sobre políticas públicas educativas

**Gilberto Graffe**

*graffeg@gmail.com*

**Tulio Ramírez**

*tuliorc1@gmail.com*

*Universidad Central de Venezuela*

## RESUMEN

*Se aborda el problema de las políticas públicas desde una perspectiva teórica y metodológica, con especial énfasis en el campo educativo. El interés se centra en brindar insumos a estudiantes y jóvenes investigadores de esta disciplina que permitan abordar con rigurosidad teórica y orientación metodológica, los asuntos relacionados con esta área de la educación a través del desarrollo de una línea de investigación. Se analizan los aportes conceptuales de autores expertos en el área y se exponen los criterios para identificar las fuentes institucionales y formales donde vienen expresadas de manera explícita dichas políticas; así como los elementos metodológicos fundamentales para poder analizar las políticas públicas educativas a partir del examen de las gestiones de gobiernos.*

**Palabras Clave:** *Políticas públicas, Políticas públicas educativas, Educación, investigación*

## Theoretical and methodological resources for the development of a line of educational policy research

### ABSTRACT

*It addresses the problem of public policy from a theoretical and methodological perspective, with special emphasis on the educational field. The focus is on providing inputs to students and young researchers in this discipline that will address rigorously theoretical and methodological guidance, the issues related to this area of education through the development of a research. It discusses the conceptual contributions of authors and experts in the field describes the criteria to identify institutional and formal sources which are explicitly expressed such policy, as well as the key methodological elements to analyze the educational policies from examination of the efforts of governments.*

**Key words:** *Public policy, public education policy, education, research.*

## Introducción

El análisis de las políticas públicas se ha convertido en una línea de investigación no solo en el área disciplinar de la Ciencia Política donde naturalmente tiene un nicho como tema de preocupación académica. Su utilidad hoy día ha trascendido a otros ámbitos del quehacer intelectual dado que es una poderosa herramienta que permite comprender la compleja dimensión de los actos administrativos de carácter gubernamental que inciden sobre los diferentes ámbitos de la vida de los administrados. Este es el caso de la educación. Las decisiones en el segmento educativo, los lineamientos generales, programas, estructura, objetivos y productos esperados son expresión de la voluntad de las élites gobernantes, voluntad ésta, mediada por la búsqueda de consensos entre los actores sociales directamente involucrados, cuando se trata de sociedades democráticas o expresión de la voluntad exclusiva y excluyente de El Príncipe cuando se trata de sociedades donde impera la voluntad del gobernante por sobre el parecer de los administrados. En todo caso, con independencia de su origen y naturaleza, las políticas públicas se constituyen en sí mismas en una fuente de información para la comprensión, alcances y motivaciones de las decisiones provenientes de los gobiernos que incidirán en la vida de los países.

Los autores presentan en este artículo<sup>1</sup> una aproximación teórica y metodo-

lógica para el análisis de las políticas públicas dirigidas a lo educativo. Ésta es una línea de investigación que ambos inician en los primeros años de la primera década del siglo XXI en el marco del Doctorado en Educación de la Universidad Central de Venezuela y en la Maestría en Educación Superior de la misma universidad. La investigación sobre políticas públicas concretas elaboradas en Venezuela para la educación, les permitió sistematizar un corpus teórico común que luego han aplicado para analizar las políticas públicas y su impacto en diversos sectores y ámbitos del quehacer educativo venezolano. Este artículo, siguiendo esa línea de producción y pensamiento reflexivo, pretende brindar a los jóvenes investigadores de la educación venezolana, un conjunto de herramientas teóricas y metodológicas que sirvan para analizar con sentido crítico y riguroso el complejo mundo de las políticas públicas educativas elaboradas y ejecutadas en Venezuela y en los países de la región.

## El camino andado

La reflexión heurística y la sistematización crítica de la información dispersa, son recursos metodológicos muy útiles cuando de lo que se trata es de deslindar conceptualmente campos de investigación que se solapan y cuyas metodologías se entrecruzan indistintamente de las delimitaciones conceptuales del campo objetual. Ese fue el camino andado

para realizar una aproximación crítica al concepto de políticas públicas y la metodología pertinente para su estudio.

La revisión de la literatura especializada en el tema condujo a precisar la importancia de distinguir entre la política y las políticas públicas. La confusión en el tratamiento del tema por parte de jóvenes investigadores ha impedido consolidar las bases teóricas que fundamentan los estudios al respecto. Parte de los objetivos planteados en este ensayo fue contribuir a generar lineamientos conceptuales que determinaron el campo de estudio de las políticas públicas en general y educativas en particular.

Otro gran objetivo trazado fue generar coordenadas metodológicas que permitieran identificar las fuentes de las políticas públicas así como las herramientas para analizarlas trascendiendo su formulación objetiva a partir de un ejercicio teórico de análisis y síntesis de las múltiples determinaciones que finalmente definen la naturaleza de los cambios que pretende impulsar en la realidad y las intenciones que lo orientan.

Finalmente, la reflexión crítica condujo a identificar nodos problemáticos que podrían servir de bitácora o carta de navegación para el desarrollo de una línea de investigación que atendiera la compleja trama de la formulación e implementación de las políticas públicas en el área educativa.

<sup>1</sup> Producto del desarrollo del Proyecto de Investigación 07-8225-2011/1 financiado por el CDCH – UCV

## El desarrollo de las políticas públicas como disciplina

El origen de los estudios de las políticas públicas se remonta a los Estados Unidos asociado a la reforma que adelantara el profesor y más tarde Presidente Wilson (1887). Este sostenía la necesidad de desarrollar una doctrina científica aplicada a la administración con el objeto de lograr una separación de la decisión política y la ejecución burocrática, opción que se oponía al modelo tradicional administrativo (González Tachiquín, 2005).

Ahora bien, el desarrollo de las políticas públicas como disciplina tiene en Harold Lasswell un exponente inicial fundamental. En su obra “La orientación hacia las políticas” (Lasswell, 1951), planteó la necesidad de darle una reorientación a la política hacia las ciencias políticas. La tarea planteada por Lasswell fue doble. Por un lado, centra su interés en el proceso de la política a fin de “... desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y la psicología”; y por el otro, plantea la urgencia de desarrollar la inteligencia de este proceso a partir de la mejora “...de la información e interpretación disponibles para los hacedores de las políticas” (Lasswell, 1951, p. 80). Esta postura, en palabras González Tachiquín (2005), buscaba desarrollar una ciencia que en la atención de los problemas y el desarrollo de sus posibles soluciones no perdiera el carácter científico

del análisis ejecutado, para lo cual su preocupación se orientó a propiciar el estudio del proceso de la política en la búsqueda de mayor racionalidad de las decisiones, dando, de acuerdo a De León (1997, citado por González Tachiquín, 2005), especial atención al proceso de las políticas o las etapas o fases funcionales que caracterizan su tránsito.

Es en esta dirección de reorientar las políticas que adquiere importancia realizar la diferenciación entre el por qué y el cómo de las políticas públicas (Kauffer, 2012). Esta autora plantea la dificultad que existe en el idioma español para comprender plenamente los conceptos que desarrollaron autores anglosajones como: *politics* y *policy*; entendiéndose por el primero de ellos (*politics*) la política como lucha por el poder y cuyos objetos de estudio son las fuerzas políticas, las elecciones, las instituciones gubernamentales y parlamentarias entre otros aspectos, es decir la actividad política (Roth, 2007); y por el segundo término (*policy*), el cual puede ser traducido como las políticas públicas o la noción de política seguido de un adjetivo (social, educativa u otro), relacionada esta última noción teórica con acción pública o la acción propiamente gubernamental.

Hecha la aclaratoria anterior es relevante señalar que en el desarrollo de este artículo se hará énfasis en las implicaciones de la *policy* o políticas públicas, con especial énfasis en la discusión sobre los recursos teórico-metodológicos para el análisis de las

políticas públicas para el sector educativo. Las políticas públicas educativas como objeto de conocimiento. Argumentos temáticos para el desarrollo de una Línea de Investigación en Venezuela

Una vez aclaradas algunas nociones que facilitan la interpretación del término políticas públicas, vale la pena señalar que en aras de lograr estructurar la línea de investigación que nos ocupa, se desarrollaron un conjunto de estudios sobre el estado del arte de las políticas públicas y su aplicación en el campo del sistema educativo y en especial del escolar, contemplándose para ello una revisión de: a) las investigaciones sobre el concepto de las políticas públicas y su relación con las ciencias políticas; b) el estudio del contexto histórico estructural en el cual se enmarca el análisis de las políticas públicas en materia educativa durante el período democrático venezolano que se inicia en 1958; c) las nociones sobre la educación, el sistema educativo y escolar venezolano y las diferentes políticas públicas que en este ámbito han desarrollado las diferentes gestiones de gobierno en este último período de la democracia venezolana a partir de 1958.

Este abordaje ha involucrado el análisis de los aportes que han dado autores diversos, tanto en el campo de las ciencias políticas como en el ámbito de la pedagogía y las ciencias de la educación (Njaim, 1979; Naim, 1979; Méndez, 1993; Salamanca, 1994; Álvarez, 1994; Molins, 1995; Bravo, 1999; Bardach, 2000; Lahera,

2004; Roth, 2007; Aguilar Villanueva, 2007), los cuales han permitido desarrollar un conjunto de referentes teóricos que posibilitan estructurar los ejes temáticos en torno a los cuales la línea de investigación pretende orientar su generación de conocimiento en el ámbito de las políticas públicas educativas desplegadas en la gestión de los diferentes gobiernos del período democrático venezolano que se inicia en 1958, una vez caída la dictadura militar. Entre los principales ejes temáticos generales de la línea de investigación se pueden mencionar los siguientes:

1. Políticas públicas educativas, su proceso de formulación, análisis y evaluación.
2. Políticas públicas dirigidas al desarrollo del sector educativo.
3. Políticas orientadas a la cantidad y calidad de la educación.
4. Vinculación entre las políticas públicas para el sector educativo con la planificación educativa y del sistema escolar.

Estos ejes temáticos derivados del quehacer intelectual de los involucrados en la Línea de Investigación han derivado en una suerte de bitácora orientadora para la formación teórica de jóvenes investigadores en el área. Cada una de ellas constituye en sí misma, una arista sobre la que hay que profundizar desde el punto de vista teórico y metodológico. A continuación se examinarán las principales implicaciones teóricas y

metodológicas asociadas a cada uno de los de los ejes temáticos antes señalados:

### **Políticas públicas, proceso de formulación, análisis y evaluación**

A partir de los estudios preliminares realizados para el desarrollo de la Línea de Investigación sobre Políticas Públicas en Educación estructuradas en el marco del Doctorado en Educación y la Maestría en Educación Superior de la Universidad Central de Venezuela, se ha podido identificar que, como noción teórica, las políticas públicas que se han puesto en marcha en el campo del sistema educativo venezolano, han sido asumidas desde una perspectiva integral que incluye tanto la propia formación como la implementación de las mismas. A esta conclusión, desde el punto de vista general de la disciplina, han llegado investigadores y politólogos del talante de Njain (1979), Naim (1979), Álvarez (1994) y Salamanca (1994). Así entonces para estos autores, desde el punto de vista teórico el concepto de políticas públicas no sólo hace alusión a la formulación declarativa de las mismas sino también a su implementación.

En el caso del desarrollo de la línea de investigación desarrollada, se coincide con esta perspectiva. El análisis de estas políticas parte del recorrido seguido para su construcción y formalización en documentos oficiales (Constitución, Leyes, Programas de Gobierno, Planes de

la Nación, etc.), en los cuales se presentan las líneas estratégicas como intenciones expresas de la acción de gobierno en dicho campo; como también a partir del estudio de aquellas que se han identificado como políticas públicas a partir del análisis de actos administrativos no formales realizado por las diferentes gestiones de gobierno durante el período del desarrollo democrático venezolano a partir de 1958. Abordemos ahora algunas aproximaciones conceptuales.

En la búsqueda del desarrollo de una definición de las políticas públicas, es de relevancia señalar que ellas representan los propósitos u objetivos fundamentales planteados por los programas de gestión del más alto nivel de gobierno de una determinada sociedad, con el fin de darle dirección al sistema social objeto del proceso de intervención que se lleva adelante por parte del Estado (Matute, 1993; Maggiolo y Perozo, 2007), el cual en el caso que nos atañe lo constituye el sistema educativo. En tal sentido, se podría asumir que las políticas públicas, en esencia, son la determinación del curso de acción cuyo objetivo es solucionar o aliviar determinados problemas sociales, en correspondencia con el proyecto político que ha sido formulado para dicha sociedad (Naim, 1979). Debe asumirse que tal proyecto político está lógicamente condicionado por el contexto histórico que caracteriza al país en el cual se pretendan aplicar. Para una mejor precisión conceptual debe entenderse como proyecto político

al conjunto de fines, no necesariamente explícitos, que caracterizan el tipo de sociedad que se desea lograr o mantener por una determinada fuerza social o la coalición de ellas (Pichardo, 2008). Así, en síntesis, una política pública podría ser definida como:

...un curso de acción que el Estado decide, a partir de una situación social o mejor dicho, societal dada, problemática, en la cual están involucrados diversos actores estatales y extra-estatales, dirigidos a distribuir valores de diferente tipo con el objeto de incidir sobre dichos estados sociales (Salamanca, 1994, p. 238).

Por su parte Maggiolo y Perozo (2007), contribuyen a contextualizar el concepto de Políticas Públicas en el ámbito de las acciones gubernamentales en los siguientes términos.

El término políticas públicas (PP), se asocia de inmediato con asuntos del gobierno y sistemas políticos o como actividades de las instituciones públicas, que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos, para considerarse como pública tiene que haber sido generada, o al menos procesada en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales (pp. 374-375).

En atención a las argumentaciones antes señaladas, se podría decir como lo mani-

fiesta Subirats (2010) que “toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa pues la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable” (p. 1).

Ahora bien, es importante mencionar algunas posturas tradicionales sobre el término. En el caso de Meny y Thoenning, (1992), la política pública se concibe como “...un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (Citado por Cuervo, 2007, p. 74). Al respecto Lahera (2004), siguiendo los principios desarrollados por los autores ya mencionados, plantea que bajo este enfoque tradicional ellas “... corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (p.13). Sin embargo, con el desarrollo de adelantos significativos en el campo de la información y la comunicación, Lahera (2004) señala que se viene desarrollando un nuevo concepto de políticas públicas, el cual las categoriza como los “...cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados en el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera, 2004, pp. 15-16).

Para finalizar este apartado, es relevante considerar el concepto desarrollado

por Cuervo (2007), quien categoriza a las políticas públicas como “...el flujo de decisión en torno a un problema que ha sido considerado público y ha ingresado en la agenda del Estado y debe ser enfrentado de acuerdo con las competencias constitucionales y legales de los gobiernos” (p.79).

## **Políticas públicas y el desarrollo de la educación**

Dado que el proceso de generación de conocimientos implícito en el desarrollo de esta línea de investigación se asocia con las políticas públicas desplegadas en el campo educativo venezolano, y que su horizonte temporal abarca el período democrático a partir del derrocamiento de la última dictadura militar en 1958, fue necesario examinar como elementos fundamentales las nociones de educación, sistema educativo y escolar como categorías de análisis en este campo disciplinar.

Comúnmente la noción de educación, a pesar de la multiplicidad de interpretaciones, se asocia con la gama de actividades y aprendizajes que se producen en marco de la labor que desarrolla la escuela en las diferentes sociedades, orientada a proporcionar tanto la formación del ser humano en aras de su autorrealización personal como para su participación en la vida de la sociedad (Nassif, 1985; Molins, 1995; Bowen y Hobson, 2008). Ahora bien, también es de señalar que en el acontecer exterior a la vida de la

escuela se produce un proceso educativo latente, caracterizado por ser no intencionado, asistemático o reflejo, el cual se produce durante toda la vida y que ha sido categorizado como educación informal, refleja o funcional, que contribuye a formar a los individuos para su participación efectiva como ciudadanos y la aceptación de las metas y valores de la sociedad en la cual viven (Nassif, 1985; Molins, 1995; Brown y Hobson, 2008).

A este proceso, el cual se produce tanto al interior la escuela como en el ambiente exterior de los centros escolares, se le denomina proceso de socialización, (Bowen y Hobson, 2008), el cual, como proceso educativo, en palabras de Vallota (2008), cumple con los propósitos fundamentales de ser:

- 1) Fundamento unificador de los individuos en un colectivo, que en el modelo vigente toma forma de nación y democracia.
- 2) Eje de transformación de ese colectivo, y finalmente
- 3) Institución trasmisora de valores, sean políticos, morales o de otro tipo (p. 106).

Sin embargo, a lo largo del devenir de la humanidad, dada la complejización de la vida social y las exigencias del crecimiento y progreso, ha sido necesario el proceso de institucionalización de la escuela y sus planes de estudio, dándose así cabida al establecimiento de los sistemas escolares y de programas de educación

no formal con la aplicación programas educativos por parte de instituciones no convencionales, medios de comunicación, y el propio desarrollo, en la sociedad del conocimiento, de las tecnologías de la comunicación y la información. El fin último de toda esta arquitectura educativa es desarrollar capacidades y valores en los niños, jóvenes y adultos que posibiliten el crecimiento y desarrollo de las diferentes naciones, sin que por ello se haya eliminado totalmente la exclusión social de las poblaciones con mayores índices de pobreza en cada una de ellas.

De esta manera, con la evolución de la educación y de los sistemas establecidos para la formación de los ciudadanos en sociedades que se van complejizando, se ha hecho evidente la creación y desarrollo de instituciones cuya misión es impartir educación mediante aplicación de procesos educativos que responden a propósitos previamente establecidos. Así, la educación formal se ha convertido en una praxis, entendiéndose ésta como una actividad social conscientemente dirigida al logro de un fin establecido previamente y que el proceso educacional que se desarrolla en ellas se fundamenta una reflexión o planteamiento teórico, lo cual implica el actuar conscientemente con el propósito de lograr los fines y los objetivos formulados (Molins, 1995). El fin último de esta praxis es el desarrollo de los individuos como ciudadanos y sus sociedades, y de acuerdo con lo planteado por la UNESCO (2006), debe apoyarse esta práctica pedagógica en la

reflexión teórica que se produce a nivel de la pedagogía y las demás ciencias de la educación, desde una perspectiva integral para desarrollar en el sujeto las competencias que le permitan aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a convivir y aprender a ser. De acuerdo a este lineamiento la conclusión lógica es aprender a aprender como nuevo paradigma que debe alimentar el proceso de formulación e implementación de la política, los planes, programas y proyectos para el desarrollo de este sector social.

En razón de ello, es importante comprender la estructuración del sistema educativo y más específicamente del sistema escolar. Para ello, conforme a la apreciación de Juan Carlos Tedesco (2005), la cual es señalada por Silvina Gvirtz al prologar la obra de este autor, se debe tomar como principio que oriente dicho proceso reflexivo que los problemas y cuestiones del sistema educativo deben ser analizados e interpretados en un marco de referencia amplio y en el contexto de un nuevo capitalismo que presenta diferencias en cuanto a los escenarios sociales, políticos, económicos y culturales en comparación a aquellos que caracterizaron los albores del siglo XX. En tal sentido, hay que destacar que, en este contexto, el sistema educativo y escolar, así como la institucionalidad que hace realidad su cometido educativo y el análisis de las políticas públicas dirigidas a su desarrollo, han sido un campo de estudio fundamental para la línea de investigación propuesta.

En específico, el sistema escolar venezolano, de acuerdo a los artículos 25 y 26 de la Ley Orgánica de Educación (2009), está conformado por subsistemas, niveles y modalidades de acuerdo con las etapas del desarrollo humano. Los subsistemas que constituyen la escuela como institución son: el subsistema de educación básica, integrado por los niveles de educación inicial, educación primaria y educación media y el subsistema de la educación universitaria. El análisis de las políticas que se han adelantado para el desarrollo de estos niveles y modalidades son objeto de estudio de la presente línea de investigación; así como también el conjunto de instituciones que aún no siendo la educación su propósito fundamental, vienen realizando una acción significativa en este sentido (Molins, 1995), así como también el estudio de las políticas públicas establecidas para el desarrollo de estas instituciones, como es el caso de: la familia, la iglesia, la fuerza armada, los gremios, los partidos políticos, organizaciones juveniles, deportivas, culturales y recreativas, así como los medios de comunicación e información.

### **El Aumento de la Cobertura en la Educación como Política Pública**

Para realizar el análisis de las políticas públicas orientadas tanto al desarrollo de la cantidad como de la calidad de la educación impartida en el sistema escolar venezolano, es necesario su definición

y aceptar las vinculaciones existentes entre ambas dimensiones del fenómeno educativo (Aguerrondo, 1999).

Al respecto es de señalar que las políticas de aumento de la cantidad de educandos se asocian con los lineamientos y acciones que ha desplegado los diferentes gobiernos de la democracia venezolana. El norte siempre ha sido la búsqueda de la incorporación de una mayor cantidad de ciudadanos al disfrute del beneficio y derecho de la educación y más en específico de su acceso a la escuela (Bravo, 1999, Graffe 2003). Sin embargo, en este punto es de destacar que el hecho de que la cantidad como preocupación en educación es una noción teórica que se vincula más a la noción de educación de masas, noción ésta que está seriamente cuestionada por la connotación de pasividad, anonimato y homogenización cultural que supone (Ferrarotti, 1991, citado por Bravo, 1999, p. 16).

Dada la carga negativa implícita en la noción de educación de masas antes señalada se considera más adecuado utilizar el concepto de “democratización de la educación o ampliación de la cobertura matricular”. El uso de esta noción teórica tiene la bondad de colocar en la discusión política la aspiración del crecimiento cuantitativo de la oferta educativa por parte de los diferentes actores sociales. Se debe advertir que esta noción no supone dejar de lado el agregado cualitativo, ya que esta visión se plantea contribuir con el desarrollo personal con el propósito de

propiciar la mejora, en lo individual, de la calidad de vida, y, como sujetos activos, en los diferentes grupos sociales en los cuales participan como: familia, trabajo, comunidad, localidad, región o país.

### **La Calidad de la Educación como Política Pública**

Sobre esta dimensión habría que decir que no es un concepto absoluto sino relativo, ya que implica en sí mismo el acto de calificar o apreciar su valor de acuerdo a un conjunto de parámetros, estándares preestablecidos o modelos de referencia (Tünnermann, 2000). En tal sentido, es una dimensión difícil de categorizar debido a la diversidad de interpretaciones del concepto, aceptándose en esta multiplicidad su aplicación tanto como eficiencia interna y externa de la gestión del sistema escolar. Por ello se vincula, en el caso de la primera (eficiencia interna), con mejores resultados en la propia gestión educativa tales como menor deserción y mayor prosecución, entre otros (Bravo, 1999); y, en torno a la eficiencia externa, se vincula con el proyecto político de la sociedad, al tener que definirse el modelo de educación ha desarrollarse, sus destinatarios y su finalidad, en aras de formar mejores ciudadanos y recursos o talentos humanos requeridos por los procesos de desarrollo de una país, región o localidad (Bravo, 1999; Graffe, 2003).

Así, la noción de calidad de la educación, por su propia naturaleza, se caracteriza

por la presencia de mayores niveles de disensos entre los actores sociales, ya que se orienta a la definición y puesta en ejecución de un proyecto educativo nacional o filosofía pública en el campo de la educación escolarizada, concepto éste último abordado en profundidad por López (1998), que exige de la convergencia de los actores sociales vinculados con el desarrollo del sistema educativo.

Tradicionalmente, tal como lo manifiesta un especialista en planificación educativa de la talla de Hallak, quien fuera Director del Instituto de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, el abordaje del tema de la calidad en la educación se ha vinculado con el “diseño de los currícula, las estrategias de enseñanza y aprendizaje, las relaciones entre profesores y alumnos, etc.” (Hallak, 1978, p. 10). Sin embargo, hoy en día es significativa la apreciación que nos plantea Juan Bautista Arrien (citado por Tünnermann, 2000), al señalarnos que:

La calidad de la educación se hace realidad en los aprendizajes cualitativamente relevantes. La calidad no está en lo que se enseña sino en lo que se aprende, por lo que en la práctica dicha calidad está cada vez más centrada en el propio sujeto educativo (p. 163).

Ahora bien, al asumir una visión más integral de esta dimensión de la educación, la misma se relaciona con la propia política educativa. Es decir con el

establecimiento de la dirección que debe asumir la gestión del sistema educativo y escolar, y de las propias instituciones educativas, en estrecha correspondencia con el proyecto político de la sociedad, lo cual implica la definición de la educación que debe desarrollarse, los destinatarios y su finalidad. En la política educativa a ser asumida, debe estar definida la educación a desarrollarse con miras a contribuir al mantenimiento o transformación del modelo de desarrollo de la sociedad histórica en la cual se pretende actuar, para que de esta manera puedan establecerse los grandes lineamientos estratégicos y el propio plan de gestión del sistema educativo como soporte su proyecto político (Graffe, 2003).

Sustentado en los planteamientos anteriores, la formulación de políticas públicas que incidan sobre la calidad de la educación, tiene como áreas de atención prioritarias las siguientes: 1) la capacidad de respuesta de la política y la planificación educativa para el desarrollo de la formación de los ciudadanos en conocimientos, valores y competencias de acuerdo al modelo de sociedad a construir y a las exigencias que implica el desarrollo sostenible frente a un mundo globalizado; 2) la mejora de la adecuación y gestión de la educación en todos los niveles y modalidades del sistema educativo y escolar, con la definición requerida en materia de políticas rectoras del sistema, la actualización y adaptación continua de los currícula conforme a las necesidades nacionales,

regionales y locales; 3) la reforma del modelo de gestión del sistema a nivel central, regional y local y de las propias instituciones educativas, con miras a establecer los esquemas de desconcentración y descentralización requeridos para su funcionamiento; 4) la mejora de la práctica pedagógica ejercida por el docente a nivel del aula, estimulándose para ello la participación y el compromiso de los diferentes actores sociales partícipes en los procesos educativos, la investigación didáctica y la innovación tanto de la gestión de los propios centros escolares como, en específico del proceso de enseñanza-aprendizaje; y, 5) la formación en el área de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información y su uso tanto para la enseñanza como para el aprendizaje.

Ahora bien, frente al desarrollo que ha tenido la globalización como fenómeno mundial la calidad de la educación pasa, hoy en día, por admitir el valor que ha venido adquiriendo el conocimiento; es decir que el fomento de la calidad educativa requiere desarrollar una articulación entre la docencia y la producción de conocimientos, correspondiendo para ello “... a la comunidad científica de cada disciplina definir cuál es el cuerpo de saberes que deben ser distribuidos y cuáles son las áreas sobre la cuáles es necesario producir nuevos conocimientos” (Tedesco, 2005, p. 25). En fin, el reto de impartir una educación de calidad se vincula con el desarrollo de esfuerzos importantes en materia de



excelencia académica, y en la búsqueda de la equidad y la pertinencia social del modelo educativo que se desarrolle, para así poder ofrecer una educación de calidad y pertinente para todos los sectores sociales de una determinada sociedad.

De hecho, frente a la necesidad de desarrollar una educación que cumpla los cometidos antes señalados, adquiere alta significación su evaluación como proceso, lo cual exige, tal como lo expresa Cortázar (2002), que se entienda que la calidad es un concepto de carácter polisémico y que debe ser valorada desde las ópticas esenciales siguientes: la calidad como uso eficiente de los recursos, la calidad como adecuación a los fines y propósitos, la calidad como valor añadido y la calidad como perfeccionamiento continuo.

### **Políticas públicas educativas para el desarrollo del sistema escolar**

El análisis hasta este momento desarrollado, permite conceptualizar a las políticas públicas como el conjunto de propósitos o curso de acción que se plantea un Estado o gobierno para el desarrollo de un determinado sector o sistema social, las cuales pueden ser expresadas explícitamente o de manera tácita, en concordancia con el proyecto político de la sociedad como globalidad que se tenga. Ello, en esencia, se relaciona con el conjunto de fines o propósitos que un Estado o gobierno logra establecer y negociar, con el objeto de legitimar y mantener la distribución de

poderes existentes entre los diferentes actores sociales interesados en el acontecer de dicho sistema, que en el caso en estudio lo es el sistema educativo y escolar. De hecho, estos actores juegan un papel relevante en el establecimiento de la dirección estratégica que deba ser asumida para el desarrollo del sector en cuestión, al ser necesaria su consideración en aras de la definición de las acciones a emprender y los recursos a ser asignados para su logro. En tal sentido, todo este juego de interacción social afecta tanto el ejercicio de gobierno del propio Estado, como el desarrollo de la sociedad de manera integral,

Históricamente, en el caso de la región latinoamericana las grandes orientaciones estratégicas para la dirección del sistema educativo y en especial del sistema escolar, han tenido básicamente, al menos, dos paradigmas orientadores de la gestión emprendida, como los señala Matute (1993) apoyándose en la apreciaciones formuladas por Escotet (1986), como lo son: la formación integral de los ciudadanos al concebir la educación como proceso social y, la segunda asociada a la formación del capital humano, al concebir a la educación como un instrumento de formación de los recursos humanos, todo ello en aras de su contribución al desarrollo social, político y económico de un determinado país.

La Planificación como elemento articulador en la implementación de las políticas públicas para el sector educativo  
En los procesos de formulación e im-

plementación de las políticas públicas educativas está implícita la noción de intencionalidad de los actores involucrados, en aras de lograr la intervención consciente y racional sobre el curso de los acontecimientos que se producen en el contexto y a lo interno del sector educativo y escolar de una determinada nación, región, localidad o institución educativa. Esta intencionalidad tiene en la planificación el proceso de diseño conceptual y operacional para poner en ejecución el conjunto de políticas acordadas con miras a restarle incertidumbre a su propio futuro. Autores como Matut (1992), Ander-Egg (1993), Corredor (2004), Molins (2007) entre otros, en sus definiciones de planificación apuntan a diferentes elementos que no son contradictorios sino complementarios. La consideración de sus aportes posibilitan poder definir a la planificación como:

... una ciencia compleja, alimentada por hallazgos de otras disciplinas, que ha desarrollado sus categorías y principios propios. Su objeto es el proceso de toma de decisiones políticas, por parte del sujeto planificador, para transformar el sistema social global de una nación o sectores o regiones de la misma, o microsistemas (empresas, instituciones o comunidades) y que permitan darle racionalidad al proceso de transformación de dicho sistema, el cual incluye la definición de su direccionalidad, en términos de la imagen objetivo deseada (Graffe, 2003, p. 58).

Desde el punto de metodológico se puede considerar que, en líneas generales, su proceso de desarrollo podría sintetizarse de la manera siguiente:

... [se] realiza previamente un diagnóstico de dicho sistema, a partir de su comportamiento en el presente y en su devenir histórico (análisis diacrónico-sincrónico), y la prognosis de su tendencia de acuerdo a los escenarios predecibles; de donde configura la estrategia y la aplicación eficaz y eficiente de medios y recursos adecuados, a través del establecimiento de programas y proyectos para lograr dicho proceso de cambio; y evaluada su viabilidad, de acuerdo al grado de gobernabilidad que posee el sujeto planificador, en función del grado de incertidumbre que presenta dicho sistema y la confluencia de los intereses de otros actores relacionados” (Graffe, 2003, p. 58).

Por otro lado, es relevante plantear que, a nuestro juicio, la ejecución y la evaluación forman parte del proceso de planificación, ya que el propósito final no es contar con un documento plan, sino lograr intervenir sobre la realidad para transformarla, siendo para ello indispensable la adopción, la ejecución y control de decisiones que posibiliten los cambios en el sistema objeto del esfuerzo planificador y poder llevar adelante el proceso evaluativo que permita una retroalimentación en relación al logro de los objetivos previstos para su desarrollo

y la adecuación de la aplicación de los recursos previstos en la programación.

Es importante señalar que inicialmente la planificación de la educación y su vinculación con la formulación de políticas públicas en materia educativa, fue abordado a partir de la aplicación de tres enfoque fundamentales, los cuales no han perdido totalmente su vigencia de acuerdo a los resultados que el proceso planificador pretenda ofrecer. Estos enfoques de planificación son:

1. El enfoque de demanda social, que plantea que el esfuerzo planificador debe orientarse a la previsión del desarrollo que debería caracterizar al sistema educativo y escolar como respuesta a las exigencias de educación, formación y capacitación que los ciudadanos de un país o de grupos de la sociedad requieren, para que de esta manera se puedan lograr un conjunto de objetivos sociales, en el marco del contexto político, socio-cultural y económico que en las dimensiones específicas de tiempo y espacio condiciona el desarrollo de una determinada nación, región o localidad (Hamdan, 1986; Feroso, 1997; Villalobos y Pedroza, 2009).
2. El enfoque de demanda de recursos humanos o de previsión de mano de obra (Hamdan, 1986; Feroso, 1997; Villalobos y Pedroza, 2009), el cual se fundamenta en la concepción de que la acción de planificación en el campo educativo debe buscar dar respuesta

a las necesidades de recursos humanos requeridos para el desarrollo económico previsto para una nación, región o localidad, bajo la premisa de la existencia de una relación causa efecto entre la formación de los trabajadores y el desarrollo económico presente en una determinada nación.

3. El enfoque Inversión en Capital Humano, el cual metodológicamente utiliza las técnicas de análisis de costo beneficio y la tasa de retorno, con el objeto determinar y analizar la eficiencia de funcionamiento del sistema educativo, con miras a poder determinar el volumen de los insumos requeridos y la estimación de los beneficios que podrían obtenerse, como criterios orientadores para la asignación de los recursos a los diferentes sectores o niveles del sistema educativo bajo el principio de rentabilidad de los mismos (Hamdan, 1986; Feroso, 1997; Villalobos y Pedroza, 2009).

Ahora bien, los enfoque antes descritos siguen teniendo influencia en el marco del proceso de planificación de la educación, pero con el desarrollo del concepto de gestión del conocimiento, tal como lo expresan Villalobos y Pedroza (2009), la formación de los recursos humanos se convierten en uno de los fundamentos que dan soporte a dicho proceso, siendo necesario que se le dé importancia a una serie de conceptos que enriquecen su abordaje, como son:

- a. Capital Humano: hace relación a aspectos relacionados con las personas

- (habilidades, educación, experiencia, valores y motivación);
- b. Capital Estructural: hace relación a aspectos internos a la organización (estructura, forma organizativa, tecnología, patentes, conceptos, computadoras, sistemas administrativos, cultura empresarial);
  - c. Capital relacional: hace relación a aspectos relativos a las relaciones que se establecen con el entorno de la empresa, vale decir, con clientes, proveedores, accionistas, instituciones, etc. (Santos-Rodríguez, Figueroa y Fernández, 2011, p. 70).

Por otra parte la planificación educativa, progresivamente se orientó más hacia una visión más amplia en el análisis y desarrollo de estrategias para el desarrollo de la educación como proceso global y de los diferentes niveles y modalidades, no sólo abordando el estudio y programación de sus variables meramente cuantitativas, tales como la explosión matricular o el volumen de cualificación de la mano de obra que debe ser formada por el sistema educativo y escolar en aras de apoyar el modelo crecimiento económico de un determinado país (Aguerrondo, 1999). En tal sentido, el esfuerzo planificador en el campo de la educación ha venido orientándose en la aplicación de un enfoque cualitativo, orientado al análisis de problemas y formulación de políticas y estrategias globales, planes, programas y proyectos dirigidos a la dirección, transformación y reformas para el mejoramiento de la gestión global de

los diferentes niveles y modalidades de los sistemas educativos y escolares con una visión que integre los campos de estudio que contemplan la pedagogía y las demás ciencias de la educación; así como la contribución de la educación en el desarrollo de la ciudadanía y al quehacer de los diferentes sectores la sociedad en conformidad con el proyecto político o modelo de desarrollo asumido.

En el análisis de la vinculación entre el proceso de planificación con el esfuerzo de dirección estratégica que lleva implícito la formación de las políticas públicas para el desarrollo de los sistemas educativos y escolares, es relevante la pertinencia que tiene los criterios que deben ser asumidos por la planificación educativa como fuentes fundamentales para poder desarrollar tanto las políticas y planes educativos, como grandes objetivos estratégicos que deben guiar la contribución del sector educativo en el proceso de desarrollo global de la sociedad. Ente ellos destacan:

1. El proyecto político que orienta la estrategia de la gestión del sistema educativo y escolar a desarrollar como soporte al desarrollo de la sociedad, entendido como el conjunto de fines, explícitos o no, que definen el tipo de sociedad que se quiere lograr o mantener una fuerza social o una coalición de ellas (Pichardo, 2008).
2. Los planes de desarrollo globales como elementos fundamentales que aportan una dirección estratégica que

orientarán el desarrollo de la sociedad en su conjunto, en el ámbito nacional, sectorial, regional y local, para poder a partir de ello definir las políticas y estrategias educativas que pretenden coadyuvar al desarrollo dichos planes.

3. Las necesidades sociales de un país, región, estado o localidad vinculadas éstas con la definición del conjunto de requerimientos de expansión, contenido y producto de la educación a fin de responder a las aspiraciones, en materia educativa, de los diferentes actores sociales, en especial de las familias e individuos y a las propias exigencias u objetivos nacionales de desarrollo cultural, económico y social.
4. El análisis del comportamiento del mercado de trabajo, tanto en términos de su dimensión cuantitativa como cualitativa, pero siendo necesario el desarrollo de enfoques metodológicos alternativos a la teoría de capital humano, a fin de poder dar respuestas a los nuevos requerimientos que en materia de la formación del capital intelectual plantea hoy el desarrollo de la sociedad global del conocimiento, de la cual no es posible para ningún país mantenerse aislado.

### **Las fuentes de las políticas públicas: sus medios de expresión**

Existen diferentes medios para expresar las políticas públicas. Se pueden expresar por medios formales o informales, dependiendo de las circunstancias. Lo normal

es que ellas se hagan públicas a través de medios formales como los Decretos Presidenciales o Resoluciones Ministeriales como veremos más adelante, pero también pueden darse a conocer a través de vías poco formales o decididamente informales como es el caso de las órdenes presidenciales en períodos de extrema emergencia, donde lo oportuno de la medida es clave para solventar cualquier crisis. Así, una alocución verbal puede, en un momento dado, ser la única vía expedita para dictar una política pública necesaria para tomar medidas de acción ante una catástrofe natural o un inminente y sorpresivo ataque o invasión por parte de un país enemigo. Si bien la informalidad es precisa en casos de extrema necesidad, es posible en condiciones de absoluta normalidad, encontrarse con políticas públicas expresadas por mecanismos ad hoc o no convencionales. Pero lo normal es el uso de mecanismos convencionales, que inclusive han sido determinados como los idóneos por leyes específicas. Veamos.

Si bien las políticas públicas son dinámicas, es decir, pueden surgir, ser modificadas y desaparecer con el transcurrir del tiempo, hay algunas que tienden a ser permanentes por voluntad de un acuerdo social de convivencia establecido en la constituciones de los países. Así por ejemplo tenemos que la educación gratuita y obligatoria es una política pública que en el caso venezolano se ha consagrado como de carácter permanente, de allí la decisión de otorgarle rango constitucional.

En este caso observamos pues, que una de las primeras tareas al analizar políticas públicas es verificar la intencionalidad de su permanencia en el tiempo, en ese caso la primera fuente a la cual hay que recurrir es a la constitución nacional.

También se pueden expresar las políticas públicas a través de leyes formales, es decir, las formuladas por el cuerpo legislativo de un país de acuerdo a los mecanismos para su elaboración establecidos taxativamente en la constitución nacional. Por ejemplo la Ley Orgánica de Educación y sus correspondientes reglamentos contienen políticas públicas educativas vinculantes para todos los ciudadanos. Caso interesante el de los Planes de la Nación, los cuales establecen las políticas públicas para todas las áreas para un período determinado, el cual por lo general coincide con el período de gobierno que lo elabora. Algunos estudiosos como Hernández (2002), señalan que estos Planes son documentos que se sustentan en el andamiaje jurídico de la nación, pero no tienen carácter imperativo para los particulares sino solo indicativo, aunque sí para los entes públicos, como es el caso de Venezuela. Esta diferencia es importante a la hora de analizar las políticas públicas expresadas en esa fuente particular y su carácter no vinculante para los particulares.

Lo anterior nos conduce a identificar la naturaleza jurídica y administrativa de los instrumentos que constituyen las fuentes formales a través de las cuales

se expresan o dan a conocer las políticas públicas. Este ejercicio es importante porque el analista debe identificar el alcance de tales instrumentos, ya que de acuerdo a su naturaleza pueden ampliar o restringir límites a la discrecionalidad de quienes las aplican y administran, sobre todo para establecer sanciones a personas naturales o jurídicas que no las cumplan (Obuchi, 2006). Es el caso de las leyes formales. Si bien el Plan de la Nación como máxima expresión de las políticas públicas de un gobierno es indicativo para los particulares, éstos no pueden relajar el cumplimiento de una ley porque es proclive a sanciones por parte de la autoridad respectiva.

Así entonces, aquellas políticas públicas convertidas, por fuerza del instrumento donde se expresan, en decisiones formales de un país, se convierten en normas generales y de principios cuando adquieren rango constitucional o se convierten en normas específicas (leyes) o coyunturales y con efectos solo para un sector de la población (Decretos Presidenciales o Resoluciones Ministeriales). La sumatoria de estos instrumentos en un momento histórico determinado constituye el ciclo de construcción de políticas públicas de un país con la intención expresa o definir el destino político e institucional de una sociedad por un tiempo determinado. Centrémonos en el caso venezolano y procedamos a identificar las fuentes formales para expresar las políticas públicas. Si bien haremos referencia al caso venezolano, se puede extender esta

clasificación *mutatis mutandi*, a muchos países latinoamericanos con formas de gobierno similares al venezolano.

La Constitución es la norma de carácter supremo, está por encima del resto de las normas jurídicas formales o materiales. Sus preceptos son de obligatorio cumplimiento tanto para los órganos del Estado como para los particulares. De acuerdo con lo expresado por Brewer (1975), “Ante todo, la Constitución es la ley suprema, la ley de leyes, por lo que toda otra ley, norma o acto le debe estar subordinada y no puede haber acto alguno superior a ella” (p. 175). Prieto (2003), elabora un inventario de las funciones que tiene la Carta Magna, veamos:

- a) Establecer los parámetros para el desarrollo del ordenamiento jurídico y político previsto y deseado.
- b) Limitar el ejercicio del poder, por cuanto que, como ley fundamental, organiza y determina jurídicamente los espacios de acción del Estado y los individuos.
- c) Servir de instrumento de control, a partir de la diferenciación orgánico-funcional entre los subsistemas que integran el aparato estatal y de la jerarquía y legitimidad democrática de sus componentes.
- d) Ofrecer garantías de estabilidad y seguridad jurídica de las relaciones que regula.

Si bien la Constitución es el texto fundamental, existen otra serie de normas

jurídicas que, siguiendo los lineamientos de la Carta Magna, desarrollan los preceptos y disposiciones establecidos en ella, expresando políticas públicas en las diferentes áreas. Así, en orden de jerarquía, por debajo de la Constitución Nacional, se encuentran las Leyes Aprobatorias de los Tratados Internacionales y las Leyes Orgánicas, estas últimas sirven de marco normativo a otras leyes. En el caso específico que nos ocupa, una de las leyes orgánicas objeto de análisis es la Ley Orgánica de Educación. Es posible que en otros países esta Ley no adquiera carácter orgánico como en el caso venezolano.

En el orden siguiente, siempre en sentido descendente, se encuentra lo que se conoce como el primer plano de legalidad, compuesto por las normas ordinarias constituidas por las Leyes Ordinarias, los Decretos Presidenciales con Fuerza de Ley y los Actos Parlamentarios sin forma de Ley, así como otros Actos de gobierno. En Venezuela la Constitución establece el procedimiento para la elaboración de las Leyes Ordinarias. En el artículo 12 de la Constitución Nacional éstas se definen como “el acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador” y a las cuales deben subordinarse las actuaciones de las instituciones y los particulares (principio de legalidad). Son actos de ejecución directa de la Constitución. En el caso de los Actos parlamentarios sin forma de Ley son producidos por el Poder Legislativo, pero no requieren para su

elaboración del proceso estipulado para la formulación de las leyes. Ejemplo de estos actos son los acuerdos de días de duelo, el reglamento de funcionamiento del propio parlamento, entre otros.

Otro de los instrumentos para la promulgación de políticas públicas son los Actos de Gobierno. Ellos emanan del Poder Ejecutivo y son aplicación directa de la Constitución, como por ejemplo el nombramiento del Ministro de Educación por parte del Presidente. En el caso de políticas públicas sobre educación se podría colocar como ejemplo la creación por parte de la Presidencia de la República de un Programa de Becas en el Exterior para Estudiantes Nacionales del Área de la Salud.

Ahora bien, desde la Presidencia de la República se pueden dictar actos jurídicos contentivos de políticas públicas, estos son los Decretos con Fuerza de Ley, los cuales sólo pueden ser dictados por el Presidente de la República. Los Decretos Leyes son dictados, no en aplicación directa de la Constitución, sino en virtud de una Ley Habilitante aprobada por el Poder Legislativo para tal fin. A través de las Leyes Habilitantes el Poder Legislativo delega al Presidente de la República para que legisle en las materias económica y financiera, materializándose esta potestad legislativa a través de Decretos con Fuerza de Ley. Por su naturaleza y fines consagrados por la Constitución, tienen el mismo rango de las Leyes formalmente elaboradas por

el Poder Legislativo, de acuerdo a los procedimientos establecidos en el texto constitucional.

Las políticas públicas no siempre son dictadas a través de normas de jerarquía legal, también pueden dictarse a través de normas de carácter sublegal como es el caso de los Reglamentos y Decretos. Los Reglamentos tienen como función la de desarrollar las leyes formales elaboradas por el Poder Legislativo con el fin de hacerlas operativas y establecer las orientaciones y parámetros de aplicación, sin alterar su espíritu, razón y propósito de las normas legales. Son elaborados por la Administración Pública y sus efectos son generales para todos los sujetos de derecho. Ejemplo de un Reglamento sobre educación que expresa una determinada política pública es el referido al Ejercicio de la Profesión Docente, el cual establece las condiciones y requisitos para el ingreso y ascenso de los docentes del sistema educativo. En el caso de los Decretos, no hay que confundirlos con los Decretos con Fuerza de Ley emitidos por el Presidente de la República. Estos son disposiciones dictadas por el Gobierno, generalmente refrendadas por el Presidente de la República. Son de efectos generales para todos los sujetos de derecho y se emiten en materia de la exclusiva competencia del Poder Ejecutivo, de acuerdo a lo previsto en el texto constitucional.

En el tercer plano de legalidad se encuentran las Resoluciones. Estos ins-

trumentos pueden ser de carácter administrativo o judicial. En el caso de las Resoluciones Administrativas, son fallos de la autoridad administrativa que trata sobre un aspecto concreto, el cual es regulado de manera abreviada y sucinta. Son disposiciones emanadas de los Ministerios sobre asuntos de su área de competencia y son instrumentos a través del cual los entes ministeriales comunican sus providencias administrativas o la manifestación de voluntad del órgano. Un ejemplo son las Resoluciones que informan la designación o remoción de un funcionario del Ministerio de Educación, o la autorización para la comercialización de un determinado texto escolar.

Las anteriores son las fuentes fundamentales para el análisis de las políticas públicas, sin embargo no son las únicas. Como se especificó en párrafos anteriores, existen otros mecanismos para dar a conocerlas, es el caso de las alocuciones de los altos personeros del gobierno, las cuales pueden contener de manera expresa lineamientos para la acción que, en sentido estricto, pueden ser catalogados como políticas públicas. De tal manera que un estudioso de este tema no puede descuidar el análisis de las manifestaciones, formales o no, emanadas de los personeros del gobierno, porque ellas pueden contener mandatos al resto de la administración o a la ciudadanía con orientaciones e instrucciones que por la vía de los hechos adquieren la cualidad de políticas públicas.

## **Cómo abordar el análisis de las políticas públicas**

Finalmente es necesario considerar el abordaje metodológico que debe ser seguido para realizar el análisis de las políticas públicas. Al respecto destaca la contribución de Álvarez (1994) al presentar dos enfoques diferenciados para desarrollar este proceso. El primero de ellos, de carácter más bien inductivo y que el propio autor cataloga como de perspectiva pragmática, mediante la cual se estudia una o unas pocas decisiones políticas que buscan aportar soluciones en un horizonte temporal más bien breve, referidas más bien a un área geográfica determinada o a un sector específico de la gestión pública. Normalmente, en el desarrollo de este proceso analítico no son tomados en cuenta los factores sistémicos que están implícitos en los procesos de toma de decisiones gubernamentales. Este abordaje metodológico de análisis, al decir del propio autor, presenta como limitación básica el ofrecer una visión demasiado parcializada, centrada más en el análisis de los síntomas que en las causas de los problemas.

De manera paralela, Álvarez (1994) identifica otro de perspectiva normativa y carácter más bien deductivo, el cual se caracteriza por la formulación *a priori* de un modelo de análisis más o menos acabado, del cual derivan una serie de reglas que orientan el análisis que debe hacerse del proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas

públicas. Quizás la mayor debilidad de esta perspectiva metodológica reside en que, dado que se trata de un modelo idealizado, a la hora de aplicarlo puede no servir de guía útil para la acción de los decisores políticos en situaciones específicas. Esto por el carácter de simplicidad, formalidad y abstracción que representa.

Con el propósito de ofrecer algunas orientaciones que permitir definir líneas metodológicas para el análisis de las políticas públicas es de suma utilidad el denominado el Ciclo de la Política (policy cycle), el cual como esquema básico es una herramienta que permite la descomposición de la política en etapas o secuencias lógicas, el cual fue propuesto inicialmente por Jones (1970, citado por Roth, 2007) y contempla a saber: la identificación de un problema, la formulación de soluciones o acciones, la toma de decisión, la implementación y la evaluación.

Este ha sido un esquema básico enriquecido progresivamente por autores como Méndez (1993), Álvarez (1994), Salamanca (1994), Bardach (2000), Kelly (2006) y Roth (2007). Este Ciclo, en su aplicación, debe verse más bien como un ciclo continuo y reiterativo para el examen de las políticas públicas, contemplando como categorías analíticas o etapas del mismo las siguientes: a) la identificación de demandas sociales en el contexto socio histórico en el que surgen; b) la determinación del monto de

poder de los actores vinculados al tema (“issue”), lo cual implica como lo señala Kelly (2006), la comprensión sobre cuáles son los actores involucrados, los intereses que tienen, su poder y ubicación; c) la definición y estructuración del problema asociado, etapa que en la perspectiva de Subirats (2010) constituye una fase crucial; d) la puesta del problema en la agenda pública, es decir el establecimiento de los problemas o temas relevantes en el debate público, lo cual obliga a los decisores políticos, generalmente el Estado, a actuar previa comprensión de las causas que el diagnóstico haya aportado; e) la determinación de política de solución, que no es otra cosa que la definición de las vías de acción o estrategias para resolverlos a partir del proceso de comparación y jerarquización de las opciones propuestas, las cuales pueden ser seleccionadas con base a los criterios propuestos por Álvarez (1994), a saber: técnicos, racionalidad económica, racionalidad jurídica, racionalidad política y el propio sentidos común; f) la implementación de la política definida a partir de la puesta en marcha de los programas previamente definidos con el apoyo de los recursos que se consiguieron para su desarrollo; y g) el monitoreo y evaluación de resultados de la puesta en ejecución tanto de la perspectiva de sus resultados como de sus impactos.

## Conclusiones

El tema del análisis de las políticas públicas educativas se ha constituido en una

fuente amplia y variada de problemas de investigación. Cada día son más los jóvenes investigadores que la abordan, quizás por la polémica que su diseño, implementación e impacto ha ocasionado en Venezuela y en el resto de de los países de la región. Los gobiernos en la región durante los últimos cuarenta años han insistido en fungir como el organismo rector en materia educativa. Si bien la educación privada ha jugado un papel importante, han sido los gobiernos a través de sus autoridades educativas los que han delineado las reglas de juego en la materia. Por ello el estudio de las políticas públicas para el área educativa ha cobrado importancia y relevancia para los investigadores ya que sin la comprensión y análisis de las mismas difícilmente se podrían entender los derroteros que ha transitado la educación en la región.

Comenzar por distinguir la diferencia conceptual entre *la política* y *las políticas públicas*, permite deslindar objetos de investigación que, aunque podrían estar estrechamente vinculados, atienden a campos problemáticos diferentes. La política como práctica para la toma del poder político (*Politics*), requiere de una aproximación teórico y metodológica más asociada a los paradigmas que permiten comprender las dinámicas sociales y el juego de intereses de grupos o facciones para hacerse del poder, preservarlo en el tiempo e imponer al resto de la sociedad, bien por la vía de la fuerza o democráticamente por la vía del convencimiento, un determinado y preestablecido proyecto de

sociedad. En el caso de las políticas públicas (*Policy*), se alude más bien a los contenidos, mecanismos, estrategias e instrumentos formales o no formales que permiten la implementación de las acciones que aseguran el logro de las metas y objetivos que se traza un determinado gobierno en función del proyecto de sociedad que se quiere imponer en un momento histórico determinado. Así entonces, esos contenidos, estrategias, instrumentos, así como los resultados, tensiones y resistencias que este proceso genera son materia de una disciplina propia de la ciencia política como es la de las políticas públicas.

Pero no basta la delimitación del campo objetual propio de las políticas públicas. La naturaleza propia del fenómeno amerita una aproximación epistemológica que trascienda los paradigmas que asumen que la verdad del objeto de estudio está en su apariencia externa y empírica. En el caso de las políticas públicas no son aconsejables las aproximaciones objetivistas ya que la dinámica de su concepción, formulación e implementación está cruzada por múltiples mediaciones y negociaciones en función de la puja entre los intereses casi siempre encontrados de los administrados y los administradores. Siendo que tales negociaciones y pujas se complejizan aún

más en sociedades democráticas donde los grupos de poder tienen beligerancia en las decisiones gubernamentales. Así entonces las políticas públicas deben ser analizadas, para poderlas comprender en su total dimensión, en el contexto de las facciones o grupos de intereses que siempre tratarán de incidir en la formulación de las mismas. La expresión final de las mismas no necesariamente reflejan en toda su expresión el proyecto político de los grupos dominantes. Comprender las negociaciones intergrupales para poder comprender las políticas públicas supone ir más allá de su formulación oficial, aunque esta formulación en realidad sea el punto de partida para su análisis.

Lo apuntado en el párrafo anterior remite necesariamente al diseño de las estrategias metodológicas para el análisis de las políticas públicas. Si bien los recursos técnicos e instrumentales más utilizados son los asociados a la investigación documental ya que generalmente las políticas públicas se expresan en documentos, hay que echar mano a recursos metodológicos que los permitan analizar tanto en función del proyecto político de del sector o grupo que está en el poder como en el momento político de su surgimiento. Esto podrá facilitar la comprensión de tales decisiones. Así entonces es necesaria

una visión más holística desde el punto de vista metodológico que permita ampliar la mirada y captar mediaciones e influencias grupales y contextuales que puedan explicar la formulación definitiva de una determinada política pública.

En el ámbito de lo educativo la estrategia debe ser similar ya que es un área muy sensible para la sociedad, por lo que los múltiples sectores involucrados en el hecho educativo (padres y representantes, alumnos, universidades, Academias Nacionales, Organizaciones no Gubernamentales) ejercen muy de cerca contraloría social, obstaculizando y muchas veces impidiendo que las autoridades educativas impongan políticas educativas que no expresan las expectativas de tales sectores.

Incentivar la investigación sobre las políticas públicas en general y las educativas en particular es una tarea que en el contexto venezolano y latinoamericano adquiere cada día más pertinencia. La mayoría de los gobiernos han comprendido que la educación es la clave para incorporarse a una sociedad globalizada que requiere cada vez más competencias y conocimientos para poder competir con alguna ventaja en un mercado donde el talento humano hace la diferencia.



## Referencias

- Aguerronco, I. (1999). *El planeamiento como instrumento de cambio*. Buenos Aires: Editorial Troquel.
- Álvarez D., A. E. (1994). *Modernización de la gestión pública y del proceso de formación de políticas públicas, en el marco de la Reforma del Estado. Una metodología para el análisis de políticas públicas*. En Fernández T., J. C. y Quintín M., A. (Coordinadores). *Reforma de las instituciones de gobierno. Propuestas para la modernización del Poder Ejecutivo*. COPRE Volumen 11. Caracas: Comisión Presidencial para la reforma del estado – COPRE, 301-346.
- Ander-Egg, E. (1993). *La Planificación Educativa. Conceptos, métodos, estrategias y técnicas para educadores*. Buenos Aires: Editorial Magisterio del Río de la Plata.
- Aguilar Villanueva, L. F. (Editor) (2007). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Bardach, E. (2000) *A practical guide for policy analysis. The eightfold path to more effective problem solving*. New York: Chatham House Publishers – Seven Bridges Press, LLC.
- Bowen, J. y Hobson, P. R. (2008). *Teoría de la Educación. Innovaciones importantes en el pensamiento educativo occidental*. México: Limusa – Noriega Editores.
- Bravo J, L. (1999). *La escuela venezolana. Educación de masas, políticas y resultados a partir de 1958*. Caracas: Episteme.
- Brewer-Carias, A. (1975). *Derecho Administrativo*. Caracas: Facultad de Derecho-UCV.
- Corredor, J. (2004). *La planificación. Nuevos enfoques y proposiciones para su aplicación en el siglo XXI*. Valencia – Caracas Venezuela: Vadell Hermanos.
- Cortázar, J. M. (2002). *La evaluación de las instituciones universitarias. Tendencias, conceptos y modelos*. Caracas: Comisión de Estudios de Postgrado –Facultad de Humanidades y Educación – Universidad Central de Venezuela.
- Cuervo R., J. I. (2007). *Las políticas públicas: entre modelos teóricos y la práctica gubernamental (Una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana)*. En Cuervo R., J. I.; Jolly, J. F.; Roth, A. .N., Salazar V.; C.; Tournier, C. y Vélez C.; G. J. (2007). *Ensayos sobre políticas públicas*. Colombia: Universidad del Externado de Colombia, 65-96.
- Fermoso, P. (1997). *Manual de Economía de la Educación*. Madrid: Narcea, S.A.
- Graffe, G. (2003). *Políticas Públicas en la Educación Venezolana a partir de 1958. Controversias entre Políticas de Cantidad y Calidad*. Tesis Doctoral. Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas –Universidad Central de Venezuela.
- Gonzalez T., M. (2005). El estudio de las políticas públicas: Un acercamiento a la disciplina. *Quid Iuris*, Año 1, Volumen 2, 99-116. Diponible: [http://www.techihuahua.org.mx/attachments/010\\_quidjuris%202.pdf](http://www.techihuahua.org.mx/attachments/010_quidjuris%202.pdf). Consulta Diciembre 20, 2012.
- Hallak, J. (1978). *Planification qualitative: la fin et moyens*. En Adams, R. S. (1978). *Planification de l'éducation: vers une perspective qualitative*. Paris: IIPÉ- UNESCO.
- Hamdan, N. (1986). *Análisis cuantitativo en planificación educativa. Aplicación de modelos matemáticos*. Caracas: Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico – Universidad Central de Venezuela.
- Hernández, L. (2002) El sistema escolar actual y las políticas educativas. *Revista Candidus*, IV (21-22), 78-82.
- Kauffer M., E.F. (2012). *Las políticas públicas: algunos apuntes generales*.

- Disponible:[http://conferenciapesmexico2012.com/memorias/wp-content/themes/tema\\_memorias\\_confpes2012/downloads/Cursos/LA\\_PROMOCION\\_DE\\_LA\\_SALUD\\_EN\\_LAS\\_POLITICAS\\_PUBLICAS/Materiales\\_y\\_documentos/Apuntes%20sobre%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf](http://conferenciapesmexico2012.com/memorias/wp-content/themes/tema_memorias_confpes2012/downloads/Cursos/LA_PROMOCION_DE_LA_SALUD_EN_LAS_POLITICAS_PUBLICAS/Materiales_y_documentos/Apuntes%20sobre%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf). Consulta: Octubre 31, 2012
- Kelly, J. (2006). *Proceso y Práctica: El ciclo de las políticas públicas*. En Kelly, J. (Coordinadora) (2006). *Políticas públicas en América Latina. Teoría y práctica*. Caracas: Ediciones IESA, 59-86.
- Lahera P., E. (2004). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago – Chile: FCE.
- Lasswell, H. D. (1951). *La orientación hacia las políticas*. En Aguilar Villanueva, L. F. (Editor) (2007). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Ley Orgánica de Educación (2009). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.929 Extraordinario defecha 15 de agosto de 2009.
- López, A. (1998). *La educación como política pública*. Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas – Universidad Central de Venezuela.
- Maggiolo, I. y Perozo, J. (2007). Políticas públicas: proceso de concertación Estado-Sociedad. *Revista Venezolana de Gerencia*, vol.12, n° 39, pp.373-392.
- Matus, C. (1992). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación Altadir.
- Matute O., O. (1993). *Política Educativa*. Caracas: CINTERPLAN.
- Méndez, J. L. (1993). Elementos teóricos para un análisis más integral de las políticas públicas (con referencia a algunas investigaciones concretas). *Revista de Administración Pública* N° 84, pp.107-121.
- Molins P., M. (1995). Pedagogía: Ciencia de la Praxis Educativa. *Revista de Pedagogía*, XV (42): XVI (42). Pp.25-32.
- Molins P., M. (2007). *Teoría de la planificación*. Caracas: Ediciones de la Biblioteca – EBUC – Universidad Central de Venezuela.
- Naim, M. (1979). Un marco conceptual para el análisis de la implementación de políticas públicas. *Revista Politeia*, 1979, pp.7-33.
- Nassif, R. (1985). *Teoría de la Educación. Problemática pedagógica contemporánea*. Bogotá: Cincel – Kapelusz.
- Njaim, H. (1979). *El papel estratégico y la significación de la política educativa en Venezuela*. *Revista Politeia* 1979, pp.35-60.
- Obuchi, R. (2006). *Regulación: ¿Por qué el Estado interviene en nuestras vidas?*. En: Kelly, J. *Políticas públicas en América Latina*. En Kelly, J (2006). *Políticas públicas en América Latina. Teoría y práctica*. Caracas: Ediciones IESA, pp.87-110.
- Pichardo M., A. (2008). *Planificación y programación social: bases para el diagnóstico y la formulación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Lumen.
- Prieto, M. (2003) *La Constitución, sus particularidades*. En Guzmán, Y. (2003) *Temas de Derecho para luchadores sociales venezolanos*. Tomo I. La Habana: Félix Varela Editores.
- Roth D. (2007). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Salamanca, L. (1994). La política pública como la ciencia de la intervención de gobierno en la vida social. El estado de la cuestión en la literatura. *Revista Politeia*, N° 17. Pp.223-282.

- Santos-Rodrigues, H.; Figueroa D., P. y Fernández J., C. (2011, septiembre-diciembre). El capital estructural y la capacidad innovadora de la empresa. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, Vol. 17, Nº 3, 69-89. Disponible: [http://www.academia.edu/1191711/El\\_capital\\_estructural\\_y\\_la\\_capacidad\\_innovadora\\_de\\_la\\_empresa](http://www.academia.edu/1191711/El_capital_estructural_y_la_capacidad_innovadora_de_la_empresa). Consulta: Enero 27, 2013.
- Subirats, J. (2010). *Políticas públicas e inclusión social. Factores territoriales y gobiernos locales*. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas/UAB. Disponible: [http://www.academia.edu/351253/Políticas\\_publicas\\_e\\_inclusion\\_social](http://www.academia.edu/351253/Políticas_publicas_e_inclusion_social) . Consulta: de Noviembre 03, 2012
- Tedesco, J.C. (2005). *Opiniones sobre política educativa*. Buenos Aires: Ediciones Granica S. A.
- Tünnermann B., C. (2000). *Universidad y sociedad. Balance histórico desde Latinoamérica*. Caracas: Comisión de Estudios de Postgrado – Facultad de Humanidades y Educación – Universidad Central de Venezuela y Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- UNESCO (1996). *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI*. Madrid: Santillana.
- Vallota, A (2008). *Dos problemas Universitarios*. En Morales, F. (2008). La Idea de universidad. Perspectivas filosóficas y vida académica. Caracas: Editorial Equinoccio – Universidad Simón Bolívar, 103-124. **eCaraCasA RELACIÓ**
- Villalobos Monroy, G. y Pedroza Flores, R. (2009, julio-diciembre). Perspectiva de la teoría del capital humano acerca de la relación entre educación y desarrollo económico. *Tiempo de Educar*, 10, 20, pp.273-306.
- Disponible: <http://www.redalyc.org/redalyc/pdf/311/31112987002.pdf>. Consulta: Enero 26, 2013.