

dar la República en la verdad de la finitud de quienes la integran y en la superioridad de las instituciones, lo que anheló por ejemplo el presidente mexicano Plutarco Elías Calles; éste fue una excepción histórica que en su último informe de gobierno, en septiembre de 1928, pidió pasar de un país de “un solo hombre” a un país “de instituciones y leyes”, serenas, augustas, frente a las cuales los individuos no debían tener mayor importancia. Tal vez sin quererlo, Calles fue un republicano laico.

Las sociedades latinoamericanas no forman comunidades reales, pese a los discursos que se eternizan en un insistente “nosotros”. Si la democracia tiene por objetivo “producir la humanidad del Hombre” (Jean-Luc Nancy, *Un pensamiento finito*, 2002), no parece sencillo conseguirlo donde unos están exentos de esa humanidad por haber trascendido lo simple mortal y otros por no ser más que accidentes sin derecho a la vida y destinados al inframundo. No existe “la verdad de cada existencia” en un mundo de “singulares plurales”, parafraseando a Nancy; es casi imposible la singularización, distinta del derecho de excepción del que goza quien es “único” porque tiene poder y riqueza. Si la finitud es responsabilidad por el sentido, “responder de” y “responder a”, según Nancy, la trayectoria histórica latinoamericana pareciera carecer de sentido: trascender es, para el poderoso, no tener que responder de nada, ni a nada. No se “com-parte” (no se parten las singularidades), ni la comunidad les presenta a sus miembros sus respectivas verdades mortales: el poderoso cree no estar consignado a la muerte, sino a la eternidad. En la desigualdad extrema no hay nadie para “permitirse” producir humanidad: ni el opulento, como tal exento de “esas cosas”, ni el pobre, que no tiene tiempo “ni para eso”. Donde prolifera el derecho de excepción y no hay igualdad, o si la

hay es entre parecidos, no entre semejantes (entre semejantes hay un “entre”, mientras que los parecidos se identifican), y donde hay además un abismo entre grandes fortunas y mala fortuna, no se instituye un espacio para la República. Concluimos que no hubo Repúblicas de verdad en la Historia latinoamericana y que hoy, para serlo, dependen de que se llegue a producir humanidad.

Marcos Cueva Perus es doctor por la Universidad Pierre Mendès-France, Grenoble II, Francia, e investigador titular del Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México. Actualmente trabaja sobre historia de las mentalidades en América Latina. Correo electrónico: cueva.perus@yahoo.com.mx.

José Carlos Sanabria Arias

La implementación de la política educativa en la escuela San Rafael, la discontinuidad del proceso

En Chile durante la década de los 80 se descentralizó el sistema de educación pública y transformó la concepción del rol del Estado en la formulación de las políticas públicas educativas, con el fin de mejorar la educación en el país. En este proceso, el Estado transfirió las competencias sobre la administración de los establecimientos educacionales públicos a los municipios, incentivando paralelamente a los agentes privados a incorporarse como oferentes de servicios educativos.

El sistema normó un financiamiento basado en la asignación de la subvención central en función del número de alumnos asistentes a clases para que los municipios

lo administren, y el Ministerio de Educación (MINEDUC) permanece con la atribución de definir el currículo, los criterios de evaluación y promoción de los docentes, la norma de subvención, entre otros. En este sentido, los establecimientos dependen administrativamente de un actor público (municipio), mixto (particulares subvencionados) o privado (sostenedores privados), y pedagógicamente y financieramente del Estado. Esto configura la denominada “doble dependencia” de la educación.

La administración y gestión de la política educativa en las comunas, en muchos casos, no ha logrado el resultado esperado, generando un proceso heterogéneo en las escuelas del país donde se muestran grandes desigualdades en términos de desarrollo institucional, financiero y administrativo, con fuerte impacto en la calidad de la educación que reciben los alumnos.

Los resultados han generado un debate sobre la importancia que tienen los procesos de gestión en la implementación de las políticas educativas. Este estudio de caso se realiza en el contexto social de una comuna semiurbana con un sistema educativo pequeño, en el cual se identifican modos particulares de interacción entre los principales actores que implementan las políticas y los programas educativos de la escuelas, y estos modos se considera influyen en los resultados de las políticas educativas. La investigación identifica qué factores subjetivos influyen en la interacción de los actores que implementan las políticas educativas en la escuela San Rafael, de la comuna San Rafael, Provincia de Talca, Región del Maule, Chile. Estos factores se han manifestado luego de la decisión comunal de impulsar en la escuela un proceso de cambio y transformación que tiene el propósito de elevar la calidad de la educación.

El análisis de la implementación de la política educativa en la escuela permite evidenciar las dificultades que enfrentan los procesos de implementación de políticas públicas, los cuales están influenciados por procesos institucionales, históricos, contextuales y personales que complejizan un proceso que tradicionalmente se ha visto como lineal y procedimental.

Las herramientas analíticas: capital social, *habitus*, campus e implementación de políticas públicas

Aproximarse a las dinámicas de gestión e implementación de políticas públicas, desde un enfoque estructural-relacional del capital social, considerando elementos teóricos como el *habitus* y campus, permite analizar a los actores y sus estrategias en la escuela, al tiempo que contribuye a identificar elementos subjetivos-cognitivos que no se expresan en números, ni en funciones exponenciales, sino que responde a procesos de interpretación, valoración e interacción entre sujetos sociales, que inciden e influyen en la gestión e implementación de las políticas públicas. Este señalamiento confirma la necesidad de utilizar instrumentos analíticos capaces de comprender la complejidad, multiplicidad y multidimensionalidad del fenómeno.

El capital social, bajo la noción constructivista estructural de Bourdieu, se define como la acumulación de recursos que están vinculados a la posesión de redes, institucionalizadas o no, de relaciones entre los individuos de mutuo conocimiento y reconocimiento, es decir, pertenencia a un grupo (Pierre Bourdieu, *El oficio de científico. Ciencia de la ciencia y reflexividad*. Barcelona: Anagrama, 2003). Las redes sociales, bajo esta perspectiva, se constituyen y mantienen a partir de las interacciones de sus miembros y

de los actos de intercambio entre sí, de bienes materiales y simbólicos que dan lugar, presuponen conocimiento y reconocimiento mutuo. De igual manera, el campo para Bourdieu es “un campo de fuerzas dotado de una estructura, así como un campo de luchas para conservar o transformar ese campo de fuerzas”, lugar donde los agentes interactúan y se relacionan. Este elemento apunta a clarificar que “la interacción y relación” de los actores se genera en condiciones de desigualdad, ya que el peso asociado a un actor, que soporta el campo al mismo tiempo que contribuye a estructurarlo, depende de todos los restantes actores, de todo el espacio y de las relaciones entre todos.

Por otro lado, *habitus* se entiende como un sistema de disposiciones durables y transferibles (estructuras estructuradas predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes) que integran las experiencias pasadas y funcionan en cada momento como marco estructurante de las percepciones, las apreciaciones y las acciones de los agentes frente a una coyuntura o acontecimiento y que contribuyen a producir (Bourdieu 2003).

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas en un momento determinado de la sociedad; éstas se abordan como un proceso cíclico compuesto de fases interdependientes: la fase de identificación y definición del problema, la formulación de las alternativas de solución, la implementación de la alternativa seleccionada y la evaluación de los resultados obtenidos. Hay cuatro enfoques básicos, en la fase de implementación de la política, en esta investigación se adopta el modelo *bottom-up*, que pone énfasis en los procesos de decisión que se toman en las instancias locales, aquellas que están más cerca del ciudadano.

El caso de las redes que apoyan y rechazan la nueva gestión en la escuela de San Rafael

La nueva gestión implementada en la escuela ha provocado diversas reacciones de los actores involucrados en los programas y las políticas educativas, que se manifiesta en dos posiciones, los que están a favor (*redapoyo*) y los que están en contra (*redacontra*). Las características de cada uno de los grupos o redes que se tejen y forman en torno a la aprobación o rechazo de la nueva gestión no son inmutables ni determinantes, pero al momento de la interacción influyen en la estrategia y postura de los actores en la implementación de la política educativa. En función de lo expresado por los actores entrevistados, los elementos diferenciadores más importantes están relacionados con la visión y formación técnico-pedagógica, el ejercicio profesional, la experiencia laboral (sistema público y privado), como también con la capacidad de los actores en términos de flexibilidad y adaptabilidad.

Es importante recordar que los “*habitus*” de los actores contienen sus estrategias de acción, y es también a través de éstos que buscan transformar la estructura de poder de la escuela, es decir, de su “campus” de acción. Las dos redes (*redapoyo* y *redacontra*) expresan, por un lado, la postura de apoyo a los cambios en la escuela con el nuevo estilo de gestión y, por otro, la que los rechazan. Esta dinámica ha provocado enfrentamientos directos e indirectos, señalamientos, boicots, desacreditación y otras acciones que generan una situación conflictiva y una estructuración bipolar. En este sentido, según Bourdieu, el campo, en tanto espacio de juego, contribuye a determinar las estrategias de los agentes, es decir, las posibilidades y las imposibilidades ofrecidas a sus disposiciones de capital.

En este fenómeno también influyen variables externas. Estas tienen una expresión micro-social pero responden a las tensiones macro-sociales de los procesos de modernización del Estado. En específico nos referimos a aquéllas que están vinculadas con los esfuerzos por mejorar las capacidades de los docentes para enseñar y los equipos directivos y administrativos como gestores en las escuelas, todo en el marco de la reforma al sistema educativo chileno, que busca mejorar la calidad de la educación, ya que contrapone modelos técnico-pedagógicos.

Características de las redes formadas en la escuela San Rafael

La *redapoyo* se manifiesta de múltiples y diversas maneras. Incluye desde señalamientos que respaldan los objetivos y los procesos implementados hasta los que desvalorizan y descalifican a los actores que adoptan la postura de rechazo. La red que aprueba la nueva gestión está conformada por algunos docentes y directores de áreas educativas de la escuela, quienes consideran que las acciones de la nueva gestión fortalecerán la educación y tendrá beneficios e impactos positivos en los niños, las familias, escuela y comunidad. Uno de los entrevistados señala como muy positivo el objetivo de constituir a la escuela como una de las mejores cinco de la región. Se destaca que el estilo de director se caracteriza por ser más eficiente, innovador, menos personalista, descentralizador y competitivo. En muchos casos esta red se alimenta de experiencias en establecimientos educativos privados, que se materializa mediante la delegación y atribución, delimitada, de actividades y una reformulación “programática” de otras, como es el caso de las reuniones entre los profesores y apoderados (padres de los alumnos).

La *redacontra* es el grupo de actores que articula su dotación de capital social para bloquear las acciones de la nueva gestión, mediante la desacreditación, boicot y expresión de su descontento con las actividades que se proponen. El grupo se muestra reticente e incluso bloquea los procesos innovadores que intervienen la estructura tradicional de poder de la escuela. Estos agentes tienen muchos años de ejercicio profesional y, en general, sólo han trabajado en establecimientos públicos. Los argumentos de los agentes giran en torno a criticar los procesos de delegación de responsabilidades, la falta de profesionalismo, el poco conocimiento sobre la administración pública escolar, el estilo de liderazgo y gestión que se propone, dándole el adjetivo de autoritario.

Existe otro grupo de agentes que, a pesar de ser pequeño y de encontrarse relativamente al margen de estos dos grupos (*redapoyo* y *redacontra*) y que, de acuerdo con algunos entrevistados, en buena medida busca cooperar para alcanzar objetivos educativos planteados en la escuela. En ellos no priman características muy específicas ni definidas, ya que se encuentran tanto agentes con y sin mucha experiencia laboral, vista en temporalidad (años de servicio) y ámbito de acción (establecimientos públicos o privados).

Las relaciones entre los agentes están institucionalizadas aunque se expresan, en gran medida, en el plano de lo informal. No hay estructuras formales, como organizaciones, clubes u otros espacios de interacción que se forman para expresar el apoyo o rechazo a la nueva gestión. Por el contrario, las interacciones entre los actores: - docentes y “tres cabezas” (Director, Inspector General y Jefe de la Unidad Técnica) se manifiestan en gran medida en actos simbólicos, relacionales, representativos (algunos de ellos son: paseos, fiestas, comer juntos a la hora de almuer-

zo, viajes en las unidades de transporte público, conversaciones en los pasillos, entre otras), así como en el discurso, donde se identifica el agrado o rechazo hacia la nueva gestión.

Los miembros interactúan mediante actos simbólicos y de intercambio, en los cuales refuerzan estos lazos de conocimiento y reconocimiento. En la escuela, las prácticas identificadas por los entrevistados como negativas (autoritarias, conflictivas, entre otras) o positivas (cambios en la gestión, delegación de responsabilidades) refuerzan la posición de algunos actores, en términos de reconocimiento y adhesión hacia la *redapoyo* o *redacontra*.

La interacción de los actores en la escuela San Rafael

El análisis de la relación e interacción de los agentes involucrados en la implementación de las políticas y los programas educativos en la escuela se realiza en cuatro dimensiones: 1) docentes-director, 2) las “tres cabezas” (director, jefe de la unidad técnica e inspector general), 3) la relación docentes-docentes, y 4) la de los actores en la gestión de la escuela. En las cuatro se identifican interacciones negativas y positivas que bloquean o facilitan las acciones del nuevo director.

La orientación de la nueva gestión y los procesos impulsados por ésta transformaron la estructura de poder en la escuela e incidieron en la pertenencia del agente, sea a la *redapoyo* o la *redacontra*, desde la cual se generaron estrategias que bloquearon o facilitaron el desarrollo de acciones y actividades de la nueva gestión. Sin embargo, no sólo los elementos de la escuela influyeron (la visión y formación técnico pedagógica, la experiencia laboral y los años de ejercicio profesional), sino que éstos dibujaron, al contextualizarlos

en las enredadas dinámicas y tensiones macrosociales (políticas nacionales de modernización de la gestión pública, entre otras), un panorama de creciente complejidad.

Ante esta dinámica, los resultados muestran la necesidad de impulsar un plan de gestión para mejorar las interacciones entre los agentes mediante espacios de diálogo y concertación que permitan solucionar los conflictos y las diferencias. En ellos deben primar principios y criterios que promuevan la participación, el consenso y la mediación; y que contribuyan a adecuar las políticas al contexto de la escuela, tomando en cuenta la influencia de las dimensiones, el “*campus*” de la escuela y cada uno de los “*habitus*” de los agentes.

El discontinuo y sucesivo proceso de implementación de la política educativa

En este sentido, las técnicas y herramientas de gestión en la implementación de las políticas educativas en la escuela podrían contribuir, entre otros aspectos, a mejorar las interacciones entre los agentes, delimitar objetivos institucionales, identificar o crear nuevos estilos de liderazgo, a configurar equipos operativos, etcétera. Es importante establecer medios y procesos que consideren los elementos subjetivos presentes en las estrategias de los actores, expresados básicamente en la lucha que, bajo las motivaciones de los *habitus*, se pueden generar para transformar el “*campus*” y la estructura de poder, como también afectar de manera directa las actividades de implementación de las políticas.

Los actores rechazan las propuestas de gestión diseñadas a nivel nacional desplegando estrategias tendientes a mantener la

estabilidad del sistema administrativo, financiero municipal y del sistema educativo local. Tal es el caso de los actores de la *redacontra*, quienes a través de conductas pragmáticas y utilitarias, manifiestan su rechazo ante los procesos implementados por la nueva gestión y mediante éstos tratan de conservar y dar continuidad a las prácticas que han desarrollado históricamente, las que en algunos de los casos, pueden representar beneficios personales o grupales.

Las estructuras de pensamiento, *habitus*, que orientan las acciones de los actores, las mismas que son producto de relaciones y contradicciones formadas históricamente desde la experiencia de los agentes, no pueden quedar fuera de un análisis de política pública, ni mucho menos ser objeto de acciones que pretendan “borrarlas” repentinamente. Obviar la influencia que éstas tienen para conformar y consolidar las acciones y estrategias de los actores puede ser un error fatal en la implementación de las políticas.

Ante ello, es necesario resaltar la influencia que tienen los factores micro-contextuales en la implementación de las políticas públicas a nivel micro-local. No obstante, para futuras políticas habrán otros mini-campus (configuraciones y estructuras de poder) construidos y reproducidos por otros actores (influidos cada uno por su *habitus*), los cuales afectarán de manera particular la implementación de las políticas y los programas de educación. Lo anterior presenta una herramienta analítica que se aproxima a la lógica e interacción de los agentes.

Es importante indicar que los instrumentos de gestión y política amparados bajo principios democráticos de participación e inclusión y desarrollados en espacios de diálogo, generan la oportunidad para contextualizar el proceso de implementación de las políticas. Estas

acciones deberán trabajarse de manera paralela al fortalecimiento de capacidades institucionales a niveles regionales, provinciales y comunales de Chile; para que a través de éstos, los agentes contribuyan a otras fases del ciclo de las políticas desde los contextos y las especificidades de estos niveles.

La comprensión de realidades distintas a las de comunas urbanas de la región metropolitana en Chile abre el debate en torno al impacto diferencial de los factores subjetivos-contextuales y de los procesos macro y micro sociales en las realidades regionales del país. Asimismo, invita a reflexionar sobre la brecha que existe entre el diseño y planificación de políticas.

En efecto, las políticas y programas educativos son producto de una visión centralista del desarrollo que convive con un discurso descentralizador que en la práctica no se hace evidente y se alimenta con actores que tienen problemas y dificultades para asumir responsabilidades. Por otro lado, se considera que los procesos de gestión y estrategias son mecánicos y de pasos sucesivos lineales. Esta concepción no considera la multiplicidad de elementos y factores que pueden modificar las planificaciones previstas.

Los resultados de este estudio confirman, por un lado, la necesidad de alertar y hacer un llamado a los *policy makers* para que consideren instrumentos analíticos que tengan la capacidad de comprender y analizar los procesos de política pública como no lineales, discontinuos, incrementales y sucesivos. Por otro lado, este análisis muestra que los procesos de implementación están influenciados por estructuras macro-sociales y micro-sociales, materializadas y objetivadas en las estrategias de los actores que, analizadas bajo los supuestos del “*campus*” y “*habitus*” de Bourdieu, revelan interesantes reflexiones

y conclusiones para el análisis de implementación de las políticas públicas.

José Carlos Sanabria Arias es politólogo de la Universidad Rafael Landívar (Guatemala), con una maestría en gestión y políticas públicas por la Universidad de Chile. Actualmente es coordinador del Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DISOP) en la Asocia-

ción de Investigación de Estudios Sociales (ASIES), Guatemala. Correo electrónico: josecsa@gmail.com; jsanabria@asies.org.gt. El estudio de caso se elaboró para obtener el grado de magister en Gestión y Políticas Públicas, del Departamento de Ingeniería Industrial de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile en diciembre de 2010, con el apoyo del Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional (IIDE) de la Universidad de Talca.