

---

## INTRODUCCIÓN

### POLÍTICAS DE EDUCACIÓN EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN

En 2006, un conjunto formado por nueve centros de investigación pertenecientes a universidades y los institutos Paulo Freire, que reunía a científicos y militantes sociales provenientes de diferentes campos (educación, sociología, antropología, ciencia política, economía) y de distintos países (Argentina, Brasil, España, México, Paraguay y Portugal), presentó una propuesta de constitución de una Red Iberoamericana de Investigación en Políticas de Educación (RIAPE)<sup>1</sup> al Programa Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), dentro del marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno. Habiendo sido aprobado su financiamiento durante un período de cuatro años, la Red inició sus trabajos a comienzos de 2007.

Con la pretensión de construir un cuadro teórico y analítico que permita identificar y analizar las políticas públicas de educación de las últimas décadas –tanto las conducidas por los gobiernos como las propuestas y proyectos provenientes de las más influyentes agencias

15

---

<sup>1</sup> En mayo de 2007 fue admitido un equipo de Chile y en noviembre del mismo año dos nuevos equipos, uno de México y otro de Uruguay. La participación del equipo de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Católica de Asunción, Paraguay, duró apenas unos pocos meses. A comienzos de 2008 la composición de la Red, cuya coordinación está a cargo la Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologías (ULHT) de Lisboa, era la siguiente: de Brasil el Instituto Paulo Freire (IPF) de São Paulo; el Centro Universitário Nove de Julho - UNINOVE, también de la ciudad de São Paulo; la Universidade Federal da Paraíba (UFPB) de João Pessoa y, por último, la Universidade Metodista de São Paulo (UMESP) de São Bernardo do Campo; de México, la Universidad Autónoma de México (UNAM) de México DF y la Universidad de Guadalajara; de Argentina, el Instituto Paulo Freire de Buenos Aires; de Chile, la Universidad Ciencias de la Informática (UCINF) de Santiago de Chile; de Uruguay, la Universidad de la República, de Montevideo; de España participan las universidades de Barcelona y Valencia y, durante 2007 e integrado en esos dos equipos, participó el Instituto Paulo Freire de España. Algunos de estos equipos integran igualmente el proyecto «Educating the Global Citizen: Globalization, Educational Reform and the Politics of Equity and Inclusion in 16 Countries», que tiene como coordinador científico general a Carlos Alberto Torres, del Instituto Paulo Freire de la Universidad de California, Los Ángeles (UCLA), y que integra otros, además de los equipos provenientes del espacio iberoamericano, de otras regiones: América del Norte, Asia, Europa, Medio Oriente y África. La información detallada sobre la Red y sus actividades, puede ser consultada en <<http://cyted.riaipe.net>>.

---

globalizadoras, o de los movimientos sociales y administraciones locales— la Red estableció como objetivo general el de reforzar y coordinar la investigación realizada sobre los impactos de la globalización en las políticas públicas de educación, en particular en los ámbitos de la inclusión y de la equidad, en los países integrantes del espacio iberoamericano al que pertenecen los equipos miembros. Tomando como referencia este escenario, se pretende desarrollar un conjunto de indicadores que privilegie las dimensiones de inclusión y de equidad en las políticas públicas, que pueda ser presentado en contraposición a los indicadores hegemónicos construidos en el ámbito de organizaciones como el Banco Mundial o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los que son usados y abusados en informes, análisis y encuestas estadísticas comparadas, y que se han convertido hoy en un influyente instrumento de regulación de las políticas públicas. A partir de este propósito original, se derivaron ciertos objetivos específicos, a saber:

- Identificar y conocer:
  - Las racionalidades que han orientado las reformas educacionales de las últimas dos décadas en los países —Argentina, Brasil, España, México, Paraguay y Portugal— incluidos en la candidatura, en este contexto de profunda aceleración de lo que se designa comúnmente como globalización.
  - El conjunto de propuestas y proyectos desarrollados por los más importantes agentes trasnacionales globalizadores, como son el Banco Mundial, la UNESCO y la OCDE, en el campo de la educación y de la formación.
  - El conjunto de propuestas y proyectos desarrollados por movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, administraciones regionales y locales y respectivas iniciativas paradigmáticas entre los que podemos mencionar el Foro Social Mundial y el Foro Mundial de Educación, entre otros.
- Organizar el relevamiento de la investigación que se realiza en el espacio iberoamericano sobre políticas de educación y formación, así como de su relevancia en la toma de decisiones políticas.
- Proceder a la construcción de indicadores que permitan evaluar el resultado de las reformas educativas, tomando

---

como elementos clave de referencia la inclusión y la equidad.

- Evaluar las políticas de educación y formación a la luz de esos indicadores, en el período de análisis en los países participantes.
- Reforzar la presencia de investigadores de los países iberoamericanos en los debates que se realizan a nivel mundial sobre los impactos de la globalización, que han sido fuertemente hegemonizados por los científicos del Norte, en particular de origen anglosajón.

El presente número de la *Revista Iberoamericana de Educación* (RIE) es el segundo trabajo realizado por la Red, habiendo tenido como antecedente inmediato el libro coordinado por António Teodoro, titulado *Tempos e andamentos nas políticas de educação. Estudos Iberoamericanos* (Brasilia, Liber Livro, 2008), y tiene como centro el análisis de las políticas de educación desarrolladas en las últimas dos décadas y media en seis países del espacio iberoamericano: España y Portugal, de un lado del Atlántico, Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay, del otro.

El monográfico reúne diez artículos, que abarcan una amplia variedad de temas y de problemáticas, referidos a los países y regiones que son objeto de análisis dentro del espacio iberoamericano, pero cuyo alcance puede exceder con mucho a estos límites. A lo largo de los distintos planteos y experiencias, se despliega un conjunto de conceptos teóricos que sirve para iluminar y proyectar los procesos históricos recientes de estos países sobre unas transformaciones de largo aliento y de alcance global, cuyos impactos es difícil sobreestimar. Las distintas formas de globalización, las propuestas conceptuales de *mundialización* y *planetarización*, la hegemonía y la contra-hegemonía, el liberalismo, el estatismo y el corporativismo, la modernidad y la tradición, la modernización y la hibridación, la utopía y el reformismo; en fin, estos y otros desarrollos se muestran aplicados a casos concretos, para dar como resultado un mosaico diverso y polícromo, en el cual es posible distinguir tras el fondo de las tensiones derivadas de la desigualdad económica y educativa internacional, regional y nacional, el común compromiso con la crítica y con la construcción colectiva de un proyecto que vuelva efectiva, de una vez por todas, la tan postergada democratización del conocimiento entre clases, pueblos y regiones.

---

Los artículos se han ordenado de la siguiente manera: el número abre con un trabajo que procura sistematizar algunas de las fuentes teóricas y debates conceptuales que han estado presentes en el trabajo de la Red. Le siguen dos artículos dedicados a los países europeos de la Red, que tratan sobre las políticas de educación aplicadas en España y en Portugal. Las reflexiones dedicadas a la región europea cierran con un artículo en el que se hace un detallado análisis de lo que se denomina «proceso de armonización», para caracterizar los nuevos modos de regulación de las políticas de educación en la Unión Europea. Posteriormente, se abre una parte constituida por los artículos referentes al estudio de casos correspondientes a los países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay. El examen de los procesos de política educativa que ha conocido Latinoamérica, en una visión comprensiva y en profundidad, se recoge en un vigoroso ensayo que también cierra el *dossier*.

Abre el número de la revista Afonso Celso Scocuglia, con un artículo altamente conceptual y teórico, aunque también referido a la realidad brasileña: «Globalizações, política educacional e pedagogia contra-hegemônica». El autor comienza cuestionando los límites que impone la hegemonía a la posibilidad de discutir los conceptos que ella misma, por su propio carácter, ha logrado imponer: «o jogo hegemônico é tão denso que, até mesmo para contestar o conceito, a padronização proposital da linguagem nos obriga a usá-lo». A partir de aquí, tomando como punto de partida las elaboraciones teóricas de Boaventura de Sousa Santos, Scocuglia despliega y discute los diversos modos de cómo puede ser pensada la globalización. Basándose en Roger Dale para verificar las convergencias y las divergencias de las relaciones entre la globalización y la educación, analiza el impacto de estas influencias en las políticas educativas brasileñas entre 1995 y 2002, terminando por defender una «historia como posibilidad de lo nuevo» en la construcción de una globalización contra-hegemónica que respete los principales parámetros de la pedagogía crítica de Paulo Freire.

En el segundo de los artículos, «Tradición y modernidad en las políticas educativas en España: una revisión de las últimas décadas», José Beltrán, Francesc Hernández y Alejandra Montané se proponen trazar un panorama de las políticas educativas en España en los últimos veinticinco años. La idea fuerza del trabajo es la existencia de una:

[...] tensión o dialéctica entre tradición, caracterizada por la persistencia de formas caducas en la concepción y en la provisión

---

educativa, y modernidad, portadora de la tendencia al cambio y a la innovación, si bien no exenta de ambigüedad y contradicción en su propio desarrollo.

Después de un breve capítulo de antecedentes históricos, los autores despliegan estas tensiones a través de la revisión de ciertos ejes que refieren, sobre todo, a la educación formal, aunque dejando debida constancia de la creciente importancia de la educación no formal e informal. Esos ejes son: políticas educativas, organización del sistema educativo, convergencia europea, organizaciones transnacionales reguladoras de las políticas educativas y prospectivas. Los autores concluyen diagnosticando una situación de ambivalencia caracterizada por una notable expansión educativa acompañada de una despolitización y resocialización creciente de las reformas implementadas, que acompasan la legitimación de la «dimisión progresiva» del papel del Estado en la educación. Más allá de la persistencia de dinámicas reproductoras de la desigualdad social de la educación reglada que es detectada por los autores, estos finalmente se sitúan en el plano supranacional y europeo, a fin de subrayar el desborde de los límites de la educación formal y la complejización de la estructura educativa y formativa, que se produce con la reconfiguración de la relación entre educación y trabajo y el auge de la educación a lo largo de la vida.

19

El tercer artículo, «A educação em tempos de globalização. Modernização e hibridismo nas políticas educativas em Portugal», de António Teodoro y Graça Aníbal, presenta una completa reflexión sobre las políticas educativas y los discursos que las justifican, en un momento de búsqueda de integración de Portugal en el espacio europeo después de los años sesenta, y especialmente en el marco democrático posrevolucionario de 1974, identificando allí una relevancia gradual de la comprensión del papel del sistema educativo en el desarrollo económico. A partir de un análisis empírico de palabras clave y una prolija revisión de hitos históricos significativos que marcan puntos de inflexión en las políticas internacionales, nacionales y educativas, los autores sostienen que se verifica en los discursos de los responsables políticos un carácter híbrido, en el cual quedan asociadas dos vertientes teóricas y políticas contrapuestas: una orientación constructivista con perspectiva crítica, que se acompaña con una apología de la eficacia del sistema de enseñanza, entendida como necesaria para la productividad económica. Los autores concluyen que la especificidad portuguesa:

---

No puede ser entendida [...] como característica de un estadio intermedio mundial, sino como resultado de heterogeneidades que se articulan y generan sentidos propios y estructuras concordantes. En esta construcción social, el modelo global de la modernización solo producirá significado si es recontextualizado.

Finalmente, abogan por «uma escola, produto de sujeitos globais e locais, “espaço público de experimentação gerido de um modo dialógico”».

Cerrando el análisis de los casos europeos, se sitúa «A unionização das políticas educativas no contexto europeu», de Fátima Marques, Graça Aníbal, Vasco Graça y António Teodoro. Los autores analizan la evolución del campo educativo en el contexto de la construcción de la Unión Europea, de su propósito, de sus contradicciones y la creciente preponderancia de las orientaciones neoliberales. Situando, en este proceso, la relevancia atribuida al «espacio europeo de educación» y la *unionización* de las políticas educativas, el abordaje se centra en las implicaciones de la Estrategia de Lisboa en los campos de la educación y la formación, destacando la naturaleza, los fundamentos y los procesos de utilización del Método Abierto de Coordinación (MAC), así como su contribución para una progresiva armonización de los sistemas educativos de los Estados miembros. Por último, el artículo sistematiza los actuales programas y áreas de intervención de la educación en la Unión Europea, y refiere algunos aspectos de la más reciente evolución europea, en particular, las influencias educativas del Tratado de Lisboa. Los autores afirman, finalmente, que coexisten tendencias contradictorias que llevan, por un lado, a la centralización y al refuerzo de la actuación de la Unión Europea en la armonización de las políticas educativas, mientras que simultáneamente subsisten fuertes tendencias hacia la privatización y la desregulación.

El artículo de José Eustáquio Romão, «Globalização e reforma educacional no Brasil (1985-2005)», abre el estudio de casos latinoamericanos. El trabajo de Romão alterna el análisis del proceso histórico brasileño con capítulos de corte teórico, donde examina las distintas acepciones de *globalización*, subrayando la fuerte connotación negativa del término. A la vez que reconoce la utilidad de la distinción de Boaventura de Sousa Santos entre globalizaciones de *alta* y *baja* intensidad, el autor toma distancia del pensador portugués al sostener que en América Latina, en general, y en Brasil en particular, «a especificidade da reforma educacional [...] conduz-nos a pensar sobre a globalização

---

hegemônica como sendo a do tipo de alta intensidade». Confrontando el concepto mismo de globalización, el autor presenta el concepto de *planetarización*, desarrollado en el ámbito de los institutos Paulo Freire, subrayando las potencialidades de un concepto que se focaliza en historias locales y es asumido como un espacio de afirmación de una ciudadanía universalizada. El artículo culmina con una reconstrucción de los principales marcos de la reforma educacional brasilera, desde la «nación eclipsada» por la dictadura, hasta el programa de acción del gobierno de Lula, reelecto para un segundo mandato.

En «Educación en Chile: entre la continuidad y las rupturas. Principales hitos de sus políticas educativas», Juan Miguel Valenzuela, Pía Labarrera y Paula Rodríguez comienzan destacando las dos tensiones que atraviesan la historia reciente y la educación chilenas: por un lado, la que existe entre «el deseo de continuar con las políticas macroeconómicas heredadas del régimen militar y [...] la urgente necesidad de generar cambios que permitan mejores condiciones de vida para sus habitantes»; por otro la que existe entre «la continuidad de un modelo neoliberal aplicado a la educación y las crecientes demandas por un sistema que potencie la calidad y la equidad». Eso se debe a que la historia política, cultural y social del Chile actual se encuentra aún fuertemente determinada por los acontecimientos que llevaron a la instauración de la dictadura militar y a la actuación de esta durante diecisiete largos años. Considerado como un laboratorio para la aplicación de políticas neoliberales que antecedieron a su afirmación hegemónica a partir de los años ochenta, los autores analizan los principales momentos y direcciones de las políticas educativas en Chile: la disminución del peso del Estado y la redefinición de su papel, los cambios en el currículo nacional y la descentralización. A partir de un prolijo relevamiento de las políticas aplicadas después de la transición democrática, el artículo concluye con un análisis de las implicaciones de la revolución de los estudiantes en el período 2005-2007 en la acción educativa de los próximos tiempos. En un balance final, los autores señalan, por último, que las políticas educativas chilenas procuran encontrar aún «una alternativa que equilibre las necesidades del libre mercado (continuismo) y la esperada equidad (ruptura) para una sociedad que no logra acceder a los beneficios de un estado en vías de desarrollo».

En el siguiente artículo, «Veinticinco años de políticas educativas en México (1980-2005)», Armando Alcántara presenta su *background paper* sobre las políticas educativas de México en el último cuarto

---

de siglo, insertadas en un contexto marcado por la adopción de políticas neoliberales, iniciadas a comienzos de los años ochenta con el llamado «ajuste estructural». Estas políticas continuaron hasta el final de esa década con la denominación de «políticas modernizadoras» que, con algunas variantes, se mantuvieron hasta el final del período analizado. A pesar de que, a partir del año 2000, el gobierno pasa a ser ocupado por una administración de corte político diferente, el artículo muestra una evidente continuidad de las políticas a lo largo de cuatro períodos presidenciales. El trabajo de Alcántara recorre los veinticinco años que abarca la etapa analizada alternando, articuladamente, la revisión de orientaciones de políticas públicas y educativas características de cada período, medidas concretas encaminadas a la instrumentación de esas políticas, las transformaciones del sistema educativo en términos estadísticos, y un análisis por niveles de escolarización que dan por resultado un estudio profundo y comprensivo sobre el caso mexicano. En cuanto al resultado concreto de la aplicación de aquellas políticas, el autor termina subrayando las dificultades reales que subsisten para la superación de los problemas de acceso y cobertura, relacionados con la equidad, las dificultades para el mejoramiento de la calidad, referida a la formación de los maestros e infraestructura, y la coordinación del sistema.

En «Educación y política en contexto. Veinticinco años de reformas educacionales en Argentina», Liliana Olmos presenta una profusa investigación sobre el sustento ideológico, político y económico de las transformaciones educativas implementadas en Argentina desde los años ochenta hasta el primer lustro del siglo XXI. En particular, la autora se propone identificar el modo cómo el Estado proveedor de educación –Estado docente– es puesto en crisis, al tiempo que va emergiendo y consolidándose el Estado subsidiario, así como registrar el enfrentamiento de distintos adversarios por el control de los significados en la disputa ideológica, para trazar «la radiografía de las principales corrientes que atraviesan el campo neoliberal en la educación argentina». El trabajo focaliza su atención en tres períodos signados por las tres décadas naturales que abarca el estudio: los años ochenta, los años noventa y los primeros años de la década inicial de este siglo, iluminando las políticas implementadas con consideraciones teóricas y testimonios periodísticos que agregan claridad y consistencia a la exposición, al tiempo que interpreta los fenómenos acontecidos en Argentina a la luz del contexto internacional latinoamericano y de las producciones de orientación política de los organismos internacionales. Olmos concluye



---

su artículo sosteniendo que bajo la lógica del consenso de Washington, se produjo en el ámbito de la educación en Argentina:

[...] una sustracción de conocimiento y cultura del dominio público que acentuó la concentración de los productos del saber y fue consolidando la transformación de la educación, [...] en un servicio privado comercializado por corporaciones multinacionales con el esperable correlato de exclusión.

Olmos termina apostando al fortalecimiento del rol del Estado para «pensar una política educativa que reconozca que la educación es un derecho humano, un derecho social y en tanto tal, una responsabilidad del Estado».

El último de los estudios de casos corresponde a Uruguay. En un artículo titulado «Educación, Estado y política en Uruguay. Del imaginario estatista al ascenso de los corporativismos, o la nostalgia de la hegemonía», Adriana Marrero y Graciela Cafferatta se proponen mostrar uno de los –tal vez inesperados– efectos perversos de la prédica neoliberal de la década de 1980, se trata no ya del retiro del Estado como educador, sino de la erosión de su legitimidad para la construcción del espacio público como un lugar donde se diriman los conflictos de intereses a través de su articulación en la producción de una hegemonía que logre superar la simple puja corporativa. El artículo examina la coyuntura educativa actual, marcada por un conflicto donde predomina el peso de las corporaciones, en el contexto del ascenso de un gobierno de izquierdas, y sobre el trasfondo de la trayectoria histórica del Uruguay, caracterizada por el papel clave del Estado no solo para la conducción e impulso de políticas sociales y educativas de avanzada, sino mucho antes, para la constitución misma de la nacionalidad uruguaya. Luego de un rápido repaso por algunos hitos claves del proceso histórico, las autoras se concentran en las políticas educativas aplicadas desde la restauración democrática a mediados de los años ochenta, en la resistencia a la liberalización, y a la implementación de líneas de política en el momento actual, para concluir, citando a Gramsci que:

[...] la educación uruguaya, detenida y en declive, parece estar naufragando en una lógica de disputa entre un gobierno que parece haber abandonado su rol propositivo en cuanto a un proyecto educativo inclusivo y hegemónico, y unos sindicatos que no logran llegar al momento en que «la conciencia de que los propios intereses corporativos, en su desarrollo actual y futuro, superan los límites de la corporación [...]».

---

El informe se cierra con un vigoroso análisis de Carlos Alberto Torres, titulado «Después de la tormenta neoliberal. La política educativa latinoamericana entre la crítica y la utopía». El artículo abre con un encendido despliegue de los logros educativos de los países latinoamericanos a lo largo del siglo XX, que al impulso de los ideales modernos e iluministas llevaron más y mejor educación a todos los estratos sociales, a personas de todas las edades y etnias, y a mujeres tanto como a hombres; pero los problemas de la calidad educativa, la desigual distribución de las oportunidades educativas, y la persistencia del analfabetismo entre otras problemáticas, son también desplegados para mostrar que aquellos ideales están lejos de ser cumplidos. Desde este punto de partida, el artículo se propone presentar evidencia empírica y argumentaciones normativas y analíticas, para mostrar «los avances y retrocesos, las grandezas y las miserias de la educación latinoamericana», poniendo de relieve las ideas que han resultado fructíferas para la generación de «tradiciones educativas de distinción». Incorporando a la discusión un vasto y variado cuerpo conceptual y analítico, el autor adopta una perspectiva regional amplia para delinear los procesos educativos en América Latina –signados por una «unidad dentro de la diversidad»–, y, con el papel clave del Estado como permanente contrapunto, ubicar dentro de este transcurso histórico el empuje privatizador de lo que ha denominado «la tormenta neoliberal». Torres concluye reivindicando la vigencia y el valor del pensamiento educativo latinoamericano –desde Sarmiento a Paulo Freire–, planteando, asimismo, algunos de los principales desafíos para el nuevo siglo, como es el «gran riesgo» que significaría la ruptura del compromiso por la educación pública. El artículo termina con una invitación a repensar la noción del conocimiento, que «implica repensar la noción del poder, y por ende la noción de la democracia y la ciudadanía», en el entendido de que la «lucha por la educación es una cuestión de estado» en «defensa del pacto democrático».

En la presentación de la candidatura al Programa CYTED, afirmamos que «se o conhecimento é uma prática política então não há justiça social global sem justiça cognitiva global». Esperamos que el *dossier* que presentamos sea un modesto aporte de los integrantes de la RIAIPE para que esa justicia cognitiva global sea posible.

Adriana Marrero y António Teodoro  
Montevideo / Lisboa, junio de 2008