

septiembre-Diciembre ■ Setembro-Dezembro 2008

Número 48

REVISTA IBERO AMERI CANA

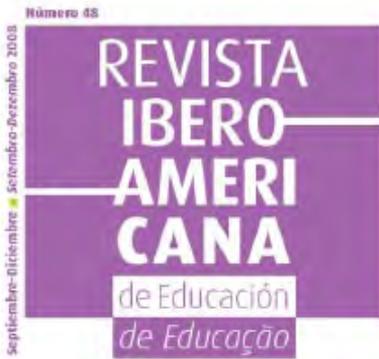
de Educación
de Educação

**Políticas de educación
en tiempos de globalización**

■
***Políticas de educação
em tempos de globalização***

Educación intercultural ■ *Educação intercultural*

Formación docente ■ *Formação docente*



en Internet



<http://www.rieoei.org>

Además de la edición impresa, la Revista Iberoamericana de Educación cuenta con una versión digital en la que se reproducen los trabajos de todos los números editados y que pueden consultarse en los formatos HTML y PDF.

La web dispone también de espacios dedicados a recoger las colaboraciones «De los lectores», a «Debates» sobre temas propuestos por los mismos, y a «Experiencias e innovaciones» que puedan servir de referencia u objeto de estudio para quienes trabajan o investigan en el campo de la educación en Iberoamérica.

REVISTA IBERO AMERI CANA

de Educación
de Educação

**Políticas de educación
en tiempos de globalización**

***Políticas de educação
em tempos de globalização***



Patrocinado por:
Fundación **Santillana**

CONSEJO DE REDACCIÓN / CONSELHO DE REDAÇÃO

Director / Diretor: Roberto Martínez

Equipo de redacción / Equipe de redação: Deborah Averbuj, Linda Lehman, Gabriela Tijman, Andrés Viseras

Traductores / Tradutores: Mirian Lopes Moura, Juan Sklar, Nora Elena Vigiani

Asesora de edición / Assessora de edição: Emilia Plaza

CONSEJO ASESOR / CONSELHO ASSESSOR

José Manuel Esteve, *Universidad de Málaga (España)*

Daniel Filmus, *ex ministro de Educación, Ciencia y Tecnología (Argentina)*

Andoni Garritz, *Universidad Nacional Autónoma de México, director de la Revista Educación Química*

Daniel Gil, *Universidad de Valencia (España)*

José Antonio López Cerezo, *Universidad de Oviedo (España)*

Álvaro Marchesi, *Secretario General de la OEI, Universidad Complutense de Madrid (España)*

Miquel Martínez y Martín, *Universidad de Barcelona (España)*

Manuel Joaquim Pinho Moreira de Azevedo, *Universidade Católica Portuguesa (Portugal)*

Sylvia Schmelkes, *Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados, CINVESTAD (México)*

Flavia Terigi, *Universidad de Buenos Aires (Argentina)*

Alejandro Tiana, *Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)*

COMITÉ CIENTÍFICO / COMITÉ CIENTÍFICO

Teresita Alzate Yepes, *Universidad de Antioquia (Colombia)*

Elsa Piedad Cabrera Murcia, *consultora de Educación (Chile)*

María Clemente Linuesa, *Universidad de Salamanca (España)*

Manuel Ferraz Lorenzo, *Universidad de La Laguna (España)*

María Jesús Gallego Arrufat, *Universidad de Granada (España)*

Luiz Carlos Gil Esteves, *Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro / Universidade Estácio de Sá (Brasil)*

María Teresa Gómez del Castillo, *Escuela de Magisterio Cardenal Spínola (España)*

Begoña Gros, *Universitat Oberta de Catalunya (España)*

Gregorio Jiménez Valverde, *Universidad de Barcelona (España)*

Viviana Lázara González Maura, *Universidad de La Habana (Cuba)*

Juan José Leiva Olivencia, *Universidad de Málaga (España)*

Márcia Lopes Reis, *Universidad de Sao Paulo / Universidade Paulista (Brasil)*

William Moreno, *Universidad de Antioquia (Colombia)*

Ángel C. Moreu Calvo, *Universidad de Barcelona (España)*

Mercedes Oración, *Universidad Nacional del Nordeste, (Argentina)*

Carmen Nieves Pérez Sánchez, *Universidad de La Laguna (España)*

Alicia M. Pintos, *Ministerio de Educación (Argentina)*

Enric Prats, *Universidad de Barcelona (España)*

José Quintanal Díaz, *Universidad de Educación a Distancia (España)*

Francisco Ramos, *Loyola Marymount University (USA)*

Eliane Ribeiro, *Universidad Federal do Estado de Rio de Janeiro (Brasil)*

Eugenio Rodríguez Fuenzalida, *Pontificia Universidad Católica de Chile*

José A. Salazar Ascencio, *Universidad de La Frontera (Chile)*

Ángel San Martín Alonso, *Universidad de Valencia (España)*

María Cecília Sánchez Texeira, *Universidade de São Paulo (Brasil)*

María Alejandra Sendón, *FLACSO*

Liliana Soares Ferreira, *Universidade Federal de Santa Maria (Brasil)*

Pablo Valdés, *Instituto Superior de Tecnologías y Ciencias Aplicadas (Cuba)*

Rosa Vázquez Recio, *Universidad de Cádiz (España)*

Amparo Vilches, *Universidad de Valencia (España)*

Cleci Warner da Rosa, *Universidade de Passo Fundo (Brasil)*

© OEI, 2008

Políticas de educación en tiempos de globalización / Políticas de educação em tempos de globalização

Revista Iberoamericana de Educación / *Revista Ibero-americana de Educação*

N.º 48

Septiembre-Diciembre/ *Setembro-Dezembro*

Madrid, OEI, 2008

326 páginas

Revista cuatrimestral / Revista quadrimestral

EDITA: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)

Bravo Murillo, 38. 28015 - Madrid, España

Tel.: (+34) 91 594 43 82 - Fax: (+34) 91 594 32 86

rie@oei.es

www.rieoei.org

ISSN: 1022-6508-X

Depósito Legal: BI-1094-1993

Imprime: Fernández Ciudad, S.L.

Ilustración de cubiertas: Bravo Lofish, Diseño Gráfico

TEMAS / TEMAS

Políticas educativas; Globalización; Estado y educación; Educación intercultural; Formación docente.

Políticas educacionais; Globalização; Estado e educação; Educação intercultural; Formação docente.

La REVISTA IBEROAMERICANA DE EDUCACIÓN puede adquirirse mediante suscripción a través de nuestra página web o en nuestras Oficinas (ver relación en la solapa).

A REVISTA IBERO-AMERICANA DE EDUCAÇÃO pode adquirir-se mediante subscrição através de nosso site ou em nossos Escritórios (ver relação na orelha da capa).

Precio (incluidos gastos de envío) / **Preço** (incluídos gastos de envio)

Suscripción anual / Assinatura anual

n.º suelto / n.º avulso

30 €

12,5€

La REVISTA es una publicación indizada en: / a REVISTA é uma publicação indizada em:

REDALYC: www.redalyc.org

LATINDEX: www.latindex.unam.mx

IRESIE: www.iissue.unam.mx/iresie

DOAJ: www.doaj.org

CINDOC: www.cindoc.csic.es

ABES SUDOC: www.sudoc.abes.fr

La OEI no se responsabiliza de las opiniones expresadas en los artículos firmados ni comparte necesariamente las ideas manifestadas en los mismos. Igualmente, no mantiene correspondencia con los autores de trabajos no solicitados.

A OEI não se responsabiliza pelas opiniões exprimidas nos artigos assinados nem subscreve necessariamente as idéias manifestadas nos mesmos. Igualmente, não mantém correspondência com os autores de trabalhos não solicitados.

Prohibida la reproducción parcial o total del contenido de este número sin la autorización expresa de la OEI.

Proibida a reprodução parcial ou total do conteúdo deste número sem a autorização expressa da OEI.



REVISTA IBEROAMERICANA DE EDUCACIÓN *REVISTA IBERO-AMERICANA DE EDUCAÇÃO*

Número 48. Septiembre-Diciembre / *Setembro-Dezembro 2008*

SUMARIO / *SUMÁRIO*

Presentación	9
<i>Apresentação</i>	11
<i>MONOGRÁFICO: Políticas de educación en tiempos de globalización</i>	
<i>MONOGRÁFICO: Políticas de educação em tempos de globalização</i>	
Introducción	15
<i>Introdução</i>	25
Afonso Celso Scocuglia, «Globalizações, política educacional e pedagogia contra-hegemônica»	35
José Beltrán Llavador, Francesc J. Hernández i Dobon, Alejandra Montané López, «Tradición y modernidad en las políticas educativas en España: una revisión de las últimas décadas»	53
António Teodoro, Graça Aníbal, «A Educação em tempos de globalização. Modernização e hibridismo nas políticas educativas em Portugal»	73
Fátima Marques, Graça Aníbal, Vasco Graça, António Teodoro, «A unionização das políticas educativas no contexto europeu»	93
José Eustáquio Romão «Globalização e reforma educacional no Brasil (1985-2005)»	111

Juan Miguel Valenzuela, Pía Labarrera, Paula Rodríguez, «Educación en Chile: Entre la continuidad y las rupturas. Principales hitos de las políticas educativas»	129
Armando Alcántara, «Políticas educativas y neoliberalismo en México: 1982-2006»	147
Liliana Olmos, «Educación y política en contexto. Veinticinco años de reformas educacionales en Argentina»	167
Adriana Marrero, Graciela Cafferatta, «Educación, Estado y política en Uruguay: del imaginario estatista al ascenso de los corporativismos (o la nostalgia de la hegemonía)»	187
Carlos Alberto Torres, «Después de la tormenta neoliberal: La política educativa latinoamericana entre la crítica y la utopía»	207

OTROS TEMAS / OUTROS TEMAS

Joaquín Gairín Sallán, Edgar Iglesias Vidal «La interacción docente-discente en contextos escolares con fuerte presencia de alumnos de familia inmigrante: propuestas de la investigación»	233
Liliana Soares Ferreira, Viviane Ache Cancian, «Gestão do pedagógico e os processos de formação de professores: uma reflexão sobre o lugar dos estágios e práticas educativas em cursos de licenciatura»	253

Autores / Autores

Autores	271
---------	-----

Novedades editoriales / Novidades editoriais

Recensiones / <i>Recensões</i>	281
Libros y revistas recibidos / <i>Livros e revistas recebidos</i>	311
Publicaciones de la OEI / <i>Publicações da OEI</i>	315

PRESENTACIÓN

El ámbito de la cooperación internacional ha reclamado desde siempre la necesaria coordinación entre las instituciones que actúan en un mismo terreno, sea este geográfico o temático. Esa coordinación debería contribuir a racionalizar el uso de los recursos, entre otras cuestiones, relacionados con la planificación, ejecución, evaluación y difusión de las acciones desarrolladas.

En este sentido, la OEI ha estado permanentemente abierta y dispuesta a colaborar con las demás organizaciones que cooperan en el espacio iberoamericano en temas de educación, ciencia y cultura, así como con los gobiernos de los Estados miembros de la Organización.

En esta oportunidad, es la *Revista Iberoamericana de Educación* la que abre sus páginas para cooperar en la difusión de una serie de estudios realizados por la Red Iberoamericana de Investigación en Políticas de Educación (RIAIPE), integrada en el Programa Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), de la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

9

No haremos aquí una enumeración de esos trabajos ya que la presentación de los mismos está a cargo de quienes compilaron y coordinaron los materiales que componen el monográfico de este número, António Teodoro con la colaboración de Adriana Marrero. A ellos, y a todos los autores que han participado, nuestro agradecimiento por los artículos que conforman este volumen, y un especial reconocimiento por el trabajo de investigación que vienen desarrollando para aportar un mayor conocimiento sobre las políticas educativas de nuestros países.

Como siempre, la sección «Otros temas» cuenta con la colaboración de algunos de los más destacados especialistas en educación del espacio iberoamericano.

El artículo de Joaquín Gairín Sallán y Edgar Iglesias Vidal (Universidad Autónoma de Barcelona) presenta «los resultados más relevantes de una investigación [...] focalizada en el análisis de modelos de interacción en contextos con fuerte presencia de inmigrantes de reciente incorporación al sistema educativo».

Por su parte, Liliana Soares Ferreira y Viviane Ache Cancian (Universidade Federal de Santa Maria [UFSM], de Rio Grande do Sul) nos introducen en «los procesos por los cuales los profesores se convierten en profesores, y sobre la escuela como espacio-tiempo privilegiado para que estos procesos tengan lugar».

La ya habitual sección de «Novedades Editoriales» nos permite conocer, a través de las reseñas, la opinión que los expertos tienen sobre las publicaciones recientemente editadas. El apartado «Libros y revistas» recibidas da cuenta de las aportaciones que editoriales y amigos hacen llegar a la RIE, para mantenernos al día sobre una parte de lo que se publica en la comunidad educativa iberoamericana.

Esperamos que nuestros lectores compartan con nosotros la opinión sobre el interés y la calidad de este número. En todo caso, hemos puesto en él nuestras mejores expectativas y esfuerzos.

Hasta la próxima.

APRESENTAÇÃO

O âmbito da cooperação internacional tem reclamado, desde sempre, a necessária coordenação entre as instituições que atuam num mesmo terreno, seja este geográfico ou temático. Essa coordenação deveria contribuir, entre outras questões, para racionalizar o uso dos recursos relacionados com a planificação, execução, avaliação e difusão das ações desenvolvidas.

Neste sentido, a OEI tem estado permanentemente aberta e disposta a colaborar com as demais organizações que cooperam no espaço ibero-americano em temas de educação, ciência e cultura, assim como com os governos dos Estados-membros da Organização.

Nesta oportunidade é a Revista Ibero-americana de Educação que abre suas páginas para cooperar na difusão de uma série de estudos realizados pela Rede Ibero-americana de Investigação em Políticas de Educação (RIAIBE), integrada no Programa Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (CYTED) da Conferência Ibero-americana de Chefes de Estado e de Governo.

11

Não faremos aqui uma enumeração destes trabalhos, pois sua apresentação está a cargo de quem compilou e coordenou os materiais que compõem o monográfico deste número, António Teodoro, com a colaboração de Adriana Marrero. A eles, e a todos os autores que participaram, nosso agradecimento pelos artigos que conformam este volume e um especial reconhecimento pelo trabalho de pesquisa que vêm desenvolvendo a fim de oferecer um maior conhecimento sobre as políticas educativas de nossos países.

Como sempre, a seção «Outros Temas» conta com a colaboração de alguns dos mais destacados especialistas em educação do espaço ibero-americano.

O artigo de Joaquín Gairín Sallán e Edgar Iglesias Vidal (Universidade Autônoma de Barcelona) apresenta «os resultados mais relevantes de uma investigação [...] focalizada na análise de modelos de interação em contextos com forte presença de imigrantes de recente incorporação ao sistema educativo».

Por sua parte, Líliliana Soares Ferreira e Viviane Ache Cancian (Universidade Federal de Santa Maria [UFSM], do Rio Grande do Sul, Brasil) nos introduz nos «processos pelos quais os professores se tornam professores, e sobre a escola como espaço-tempo privilegiado para que estes processos tenham lugar».

A já habitual seção de «Novidades editoriais» nos permite conhecer, através das resenhas, a opinião que os especialistas têm sobre as publicações recentemente editadas. A seção «Livros e revistas» dá conta das ofertas que editoras e amigos fazem chegar à RIE, para nos mantermos em dia sobre uma parte do que se publica na comunidade educativa ibero-americana.

Esperamos que nossos leitores compartilhem conosco a opinião sobre o interesse e a qualidade deste número. Em todo caso, nele pusemos nossas melhores expectativas e esforços.

Até a próxima.

Roberto Martínez Santiago

M O N O G R Á F I C O

POLÍTICAS DE EDUCACIÓN EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO

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 (RIAIPE)¹ 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

¹ 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 Tecnologias (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 MéxicoDF 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 transnacionales 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 *demundialización* 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*.

18

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.

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 antecieron 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 papers* 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.

22

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 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

INTRODUÇÃO

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO

Em 2006, um conjunto formado por nove centros de pesquisa pertencentes a universidades e Institutos Paulo Freire, que reunia cientistas e militantes sociais provenientes de diferentes campos (Educação, Sociologia, Antropologia, Ciência Política, Economia) e de diferentes países (Argentina, Brasil, Espanha, México, Paraguai e Portugal), apresentou uma proposta de constituição de uma Rede Ibero-americana de Investigação em Políticas de Educação (IAIPE)¹ ao Programa Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (CYTED), dentro do âmbito das Conferências Ibero-americanas de Chefes de Estado e de Governo. Aprovado seu financiamento durante um período de quatro anos, a Rede iniciou seus trabalhos no início de 2007.

Com a pretensão de construir um quadro teórico e analítico que permita mapear e analisar as políticas públicas de educação das últimas décadas – tanto as conduzidas pelo governo, como as propostas e projetos provenientes das mais influentes agências globalizadoras, ou dos movi-

25

¹ Em maio de 2007, admitiu-se uma equipe do Chile e, em novembro do mesmo ano, outras duas novas equipes foram admitidas: uma do México e outra do Uruguai. A participação da equipe da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Católica de Assunção, Paraguai, durou poucos meses. No início de 2008 a composição da Rede, de cuja coordenação está a cargo a Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias (UFLT) de Lisboa, era a seguinte: do Brasil, o Instituto Paulo Freire (IPF), de São Paulo; o Centro Universitário Nove de Julho – UNINOVE, também da cidade de São Paulo; a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) de João Pessoa e, finalmente, a Universidade Metodista de São Paulo (UMESP), de São Bernardo do Campo; do México, a Universidade Autônoma do México (UNAM), do México, DF, e a Universidade de Guadalajara; da Argentina, o Instituto Paulo Freire de Buenos Aires; do Chile, a Universidade Ciências da Informática (UCINF), de Santiago do Chile; do Uruguai, a Universidade da República, de Montevideu; da Espanha participam as universidades de Barcelona e de Valência e, durante 2007, e integrado nessas duas equipes, participou o Instituto Paulo Freire da Espanha. Algumas destas equipes integram igualmente o projeto «Educating the Global Citizen: Globalization, Educational Reform and the Politics of Equity and Inclusion in 16 Countries», que tem Carlos Alberto Torres, do Instituto Paulo Freire da Universidade da Califórnia, Los Angeles (UCLA), como coordenador científico geral e que integra outros, além das equipes provenientes do espaço ibero-americano, de outras regiões: América do Norte, Ásia, Europa, Oriente Médio e África. A informação detalhada sobre a Rede e suas atividades, pode ser consultada em <http://cyted.riaipe.net>.

mentos sociais e administrações locais – a Rede estabeleceu como objetivo geral reforçar e coordenar a pesquisa realizada sobre os impactos da globalização nas políticas públicas de educação, particularmente nos âmbitos da inclusão e da equidade, nos países integrantes do espaço ibero-americano ao qual pertencem as equipes membros. Tomando como referência este mapeamento, pretende-se desenvolver um conjunto de indicadores que privilegie as dimensões de inclusão e de equidade nas políticas públicas, que possa ser apresentado em contraposição aos indicadores hegemônicos construídos no âmbito de organizações como o Banco Mundial ou a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que são utilizados exaustivamente em relatórios, análises e pesquisas estatísticas comparadas, e que se tornaram hoje um instrumento influente de regulação das políticas públicas. A partir deste propósito original, derivaram-se certos objetivos específicos, a saber:

- Mapear e conhecer:
 - As racionalidades que orientaram as reformas educativas das duas últimas décadas nos países incluídos na candidatura – Argentina, Brasil, Espanha, México, Paraguai e Portugal –, neste contexto de profunda aceleração, do que se designa comumente como globalização.
 - O conjunto de propostas e projetos desenvolvidos pelos mais importantes agentes transnacionais globalizadores, como o Banco Mundial, a UNESCO e a OCDE, no campo da educação e da formação.
 - O conjunto de propostas e projetos desenvolvidos por movimentos sociais, organizações não governamentais, administrações regionais e locais, e respectivas iniciativas paradigmáticas entre as quais podemos mencionar o Foro Social Mundial e o Foro Mundial de Educação, entre outros.
- Organizar o relevamento da investigação que se realiza no espaço ibero-americano sobre políticas de educação e formação, assim como de sua relevância na tomada de decisões políticas.
 - Proceder à construção de indicadores que permitam avaliar o resultado das reformas educativas, tomando como elementos-chave de referência a inclusão e a equidade.

- Avaliar as políticas de educação e formação à luz desses indicadores, no período de análise nos países participantes.
- Reforçar a presença de investigadores dos países ibero-americanos nos debates que se realizam em âmbito mundial sobre os impactos da globalização, já que eles costumam estar sob a hegemonia dos cientistas do Norte, particularmente de origem anglo-saxã.

O presente número da *Revista Ibero-americana* de Educação (RIE) é o segundo trabalho realizado pela Rede. Teve como antecedente imediato o livro coordenado por Antônio Teodoro, intitulado *Tempos e Andamentos nas Políticas de Educação. Estudos Ibero-americanos* (Brasília, Líber Livro, 2008), e tem como tema central a análise das políticas de educação desenvolvidas nas últimas duas décadas e meia em seis países do espaço ibero-americano: a Espanha e Portugal, de um lado do Atlântico, e a Argentina, o Brasil, o Chile, o México e o Uruguai, do outro.

O monográfico reúne dez artigos, que abarcam uma ampla variedade de temas e de problemáticas, referidos aos países e regiões que são objeto de análise dentro do espaço ibero-americano, mas cujo alcance pode exceder esses limites. Ao longo das diferentes propostas e experiências, abre-se um conjunto de conceitos teóricos que têm a função de iluminar e projetar os processos históricos recentes desses países sobre umas transformações de grande fôlego e de alcance global, cujos impactos são difíceis sobreestimar. As diferentes formas de globalização, as propostas conceituais de *mundialização e planetarização*, a hegemonia e a contra-hegemonia, o liberalismo, o estatismo e o corporativismo, a modernidade e a tradição, a modernização e a hibridação, a utopia e o reformismo; enfim, estes e outros desenvolvimentos mostram-se aplicados a casos concretos, para dar como resultado um mosaico diverso e policromo, em que é possível distinguir detrás das tensões derivadas da desigualdade econômica e educativa internacional, regional e nacional, o compromisso comum com a crítica e com a construção coletiva de um projeto que torne efetiva, de uma vez por todas, a tão postergada democratização do conhecimento entre classes, povos e regiões.

Os artigos foram ordenados da seguinte maneira: o número abre com um trabalho que procura sistematizar algumas das fontes teóricas e de debates conceituais que estiveram presentes no trabalho da Rede.

Seguem-lhe dois artigos dedicados aos países europeus da Rede, que tratam das políticas de educação aplicadas na Espanha e em Portugal. As reflexões dedicadas à região europeia encerram com um artigo em que se faz uma detalhada análise do que se denomina «processo de *unionização*», para caracterizar os novos modos de regulação das políticas de educação na União Europeia. Posteriormente, abre-se uma parte constituída pelos artigos referentes ao estudo de casos correspondentes aos países latino-americanos: Argentina, Brasil, Chile, México e Uruguai. O exame dos processos de política educativa que a América Latina conheceu, em uma visão compreensiva e em profundidade, recolhe-se em um vigoroso ensaio que também encerra o dossiê.

28

Afonso Celso Scocuglia abre o número da revista, com um artigo altamente conceitual e teórico, embora também referido à realidade brasileira: «Globalizações, política educacional e pedagogia contra-hegemônica». O autor começa questionando os limites que essa hegemonia impõe à possibilidade de discutir os conceitos que ela própria, por seu caráter específico, conseguiu impor: «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 daqui, tomando como ponto de partida as elaborações teóricas de Boaventura de Sousa Santos, Scocuglia desenrola e discute os diversos modos como pode ser pensada a globalização. Baseando-se em Roger Dale para verificar as convergências e as divergências das relações entre a globalização e a educação, analisa o impacto dessas influências nas políticas educativas brasileiras entre 1995 e 2002, terminando por defender a «história como possibilidade do novo» na construção de uma globalização contra-hegemônica que respeite os principais parâmetros da pedagogia crítica de Paulo Freire.

No segundo artigo, «Tradición y modernidad en las políticas educativas en España: una revisión de las últimas décadas», José Beltrán, Francesc Hernández e Alejandra Montané propõem-se traçar um panorama das políticas educativas na Espanha nos últimos vinte e cinco anos. A idéia forte do trabalho é a existência de uma:

[...] 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.

Depois de um breve capítulo de antecedentes históricos, os autores desenrolam estas tensões através da revisão de certos eixos que se referem, sobretudo, à educação formal, embora deixando devida constância da crescente importância da educação não formal e informal. Esses eixos são: políticas educativas, organização do sistema educativo, convergência europeia, organizações transnacionais reguladoras das políticas educativas e prospectivas. Os autores concluem diagnosticando uma situação de ambivalência caracterizada por uma notável expansão educativa acompanhada de uma despolitização e ressocialização crescente das reformas aplicadas, que regularize a legitimação da «demissão progressiva» do papel do Estado na educação. Mais além da persistência de dinâmicas reprodutoras da desigualdade social da educação formal, que é detectada pelos autores, estes finalmente se situam no plano supranacional e europeu, a fim de sublinhar o transbordamento dos limites da educação formal e a complexidade que vai assumindo a estrutura educativa e formativa, processo esse que se produz com a reconfiguração da relação entre educação e trabalho e o auge da educação ao longo da vida.

O terceiro artigo, «A educação em tempos de globalização. Modernização e hibridismo nas políticas educativas em Portugal», de António Teodoro e Graça Aníbal, apresenta uma reflexão completa sobre as políticas educativas e os discursos que as justificam, em um momento de tentativa de integração de Portugal no espaço europeu depois dos anos sessentas, e, especialmente, no âmbito democrático pós-revolucionário de 1974, identificando ali uma relevância gradual da compreensão do papel do sistema educativo no desenvolvimento econômico. A partir de uma análise empírica de palavras-chave e de uma prolixa revisão de marcos históricos significativos que definem pontos de inflexão nas políticas internacionais, nacionais e educativas, os autores sustentam que se verifica nos discursos dos responsáveis políticos um caráter híbrido, no qual se vêem associadas duas vertentes teóricas e políticas contrapostas: uma orientação construtivista com perspectiva crítica, que faz-se acompanhar de uma apologia da eficácia do sistema de ensino, entendida como necessária para a produtividade econômica. Os autores concluem que a especificidade 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, defendem «uma escola, produto de sujeitos globais e locais, "espaço público de experimentação gerido de um modo dialógico"».

Encerrando a análise dos casos europeus, situa-se «A unionização das políticas educativas no contexto europeu», de Fátima Marques, Graça Aníbal, Vasco Graça e António Teodoro. Os autores analisam a evolução do campo educativo no contexto da construção da União Européia, de seu propósito, de suas contradições e a crescente preponderância das orientações neoliberais. Situando, neste processo, a relevância atribuída ao «espaço europeu de educação» e à *unionização* das políticas educativas, a abordagem centra-se nas implicações da Estratégia de Lisboa nos campos da educação e da formação, destacando a natureza, os fundamentos e os processos de utilização do Método Aberto de Coordenação (MAC), assim como sua contribuição com vistas a uma progressiva harmonização dos sistemas educativos dos Estados membros. Finalmente, o artigo sistematiza os atuais programas e áreas de intervenção da educação na União Européia, e faz referência a alguns aspectos da mais recente evolução europeia, particularmente as influências educativas do Tratado de Lisboa. Os autores afirmam, finalmente, que coexistem tendências contraditórias que conduzem, por um lado, à centralização e ao reforço da atuação da União Européia no caminho da harmonização das políticas educativas, enquanto, simultaneamente, subsistem fortes tendências em direção à privatização e à desregulamentação.

30

O artigo de José Eustáquio Romão, «Globalização e reforma educacional no Brasil (1985-2005)», abre o estudo de casos latino-americanos. O trabalho de Romão alterna a análise do processo histórico brasileiro com capítulos de corte teórico, em que examina as diferentes acepções de *globalização*, sublinhando a forte conotação negativa do termo. Ao mesmo tempo em que reconhece a utilidade da distinção de Boaventura de Sousa Santos entre globalizações de *alta* e *baixa* intensidade, o autor distancia-se do pensador português ao defender que na América Latina, em geral, e no Brasil em particular, «a especificidade da reforma educacional [...] conduz-nos a pensar sobre a globalização hegemônica como sendo a do tipo de alta intensidade». Confrontando o próprio conceito de globalização, o autor apresenta o conceito de *planetarização*, desenvolvido no âmbito dos Institutos Paulo Freire, sublinhando as potencialidades de um conceito que se insere em histórias locais e é assumido como um espaço de afirmação de uma cidadania universalizada. O artigo culmina com uma reconstrução dos

principais marcos da reforma educacional brasileira, desde a «nação eclipsada» pela ditadura, até o programa de ação do governo do presidente Lula, reeleito para um segundo mandato.

Em «Educación en Chile: entre la continuidad y las rupturas. Principales hitos de sus políticas educativas», Juan Miguel Valenzuela, Pía Labarrera e Paula Rodríguez começam destacando as duas tensões que atravessam a história recente e a educação chilenas: por um lado, a que existe entre «o desejo de continuar com as políticas macro-econômicas herdadas do regime militar e [...] a urgente necessidade de gerar mudanças que permitam melhores condições de vida para seus habitantes»; por outro, a que existe entre «a continuidade de um modelo neoliberal aplicado à educação e às crescentes demandas por um sistema que potencie a qualidade e a equidade». Isso se deve a que a história política, cultural e social do Chile atual se encontra ainda fortemente determinada pelos acontecimentos que levaram à instauração da ditadura militar e à atuação desta durante dezesseis longos anos. Considerado como um laboratório para a aplicação de políticas neoliberais que antecederam a sua afirmação hegemônica a partir dos anos oitentas, os autores analisam os principais momentos e direções das políticas educativas no Chile: a diminuição do peso do Estado e a redefinição de seu papel, as mudanças no currículo nacional e a descentralização. A partir de um prolixo relevamento das políticas aplicadas depois da transição democrática, o artigo conclui com uma análise das implicações da revolta dos estudantes no período de 2005-2007 na ação educativa dos próximos tempos. Num balanço final, os autores assinalam que as políticas educativas chilenas procuram encontrar ainda «uma alternativa que equilibre as necessidades do livre mercado (continuismo) e a esperada equidade (ruptura) para uma sociedade que não consegue aceder aos benefícios de um estado em vias de desenvolvimento».

No seguinte artigo, «Veinticinco años de políticas educativas en México (1980-2005)», Armando Alcántara apresenta seu *background paper* sobre as políticas educativas do México no último quarto de século, inseridas em um contexto marcado pela adoção de políticas neoliberais, iniciadas a começos dos anos oitentas com o chamado «ajustamento estrutural». Estas políticas continuaram até o final dessa década com a denominação de «políticas modernizadoras» que, com algumas variantes, mantiveram-se até o final do período analisado. Apesar de que, a partir do ano 2000, o governo passa a ser ocupado por uma administração de corte político diferente, o artigo mostra uma

evidente continuidade das políticas ao longo de quatro períodos presidenciais. O trabalho de Alcântara percorre os vinte e cinco anos que abarca seu artigo, alternando, articuladamente, a revisão de orientações de políticas públicas e educativas características de cada período, medidas concretas encaminhadas à instrumentação dessas políticas, as transformações do sistema educativo em termos estatísticos, e uma análise por níveis de escolarização que dão por resultado um estudo profundo e compreensivo sobre o caso mexicano. Quanto ao resultado concreto da aplicação daquelas políticas, o autor termina sublinhando as dificuldades reais que subsistem para a superação dos problemas de acesso e cobertura, relacionados com a equidade, as dificuldades para a melhoria da qualidade, referida à formação dos mestres, à infra-estrutura, e à coordenação do sistema.

32

Em «Educación y política en contexto. Veinticinco años de reformas educacionales en Argentina», Liliana Olmos apresenta uma profusa investigação sobre a base ideológica, política e econômica das transformações educativas aplicadas na Argentina desde os anos oitentas até o primeiro lustro do século XXI. Em particular, a autora se propõe identificar o modo como o Estado provedor de educação – Estado docente – é posto em crise, ao mesmo tempo em que vai emergindo e consolidando-se o Estado subsidiário, assim como registra o enfrentamento de diferentes adversários pelo controle dos significados na disputa ideológica, para traçar «A radiografia das principais correntes que atravessam o campo neoliberal na educação argentina». O trabalho focaliza sua atenção em três períodos delimitados pelas três décadas naturais que abarca o estudo: os anos oitentas, os anos noventas e os primeiros anos da década inicial deste século, iluminando as políticas aplicadas com considerações teóricas e depoimentos jornalísticos que acrescentam clareza e consistência à exposição, ao mesmo tempo em que interpreta os fenômenos acontecidos na Argentina à luz do contexto internacional latino-americano e das produções de orientação política dos organismos internacionais. Olmos conclui seu artigo defendendo que sob a lógica do consenso de Washington, produziu-se no âmbito da educação na 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 no fortalecimento do papel do Estado para «pensar uma política educativa que reconheça que a educação é um direito humano, um direito social e, como tal, uma responsabilidade do Estado».

O último dos estudos de casos corresponde ao Uruguai. Num artigo intitulado «Educación, Estado y política en Uruguay. Del imaginario estatista al ascenso de los corporativismos, o la nostalgia de la hegemonía», Adriana Marrero e Graciela Cafferatta se propõem mostrar um dos – talvez inesperados – efeitos perversos da pré-dica neoliberal da década de 80. Trata-se não já da retirada do Estado como educador, senão da erosão de sua legitimidade para a construção do espaço público como um lugar onde se dirimam os conflitos de interesses através de sua articulação na produção de uma hegemonia que consiga superar a simples contenda corporativa. O artigo examina a conjuntura educativa atual, marcada por um conflito em que predomina o peso das corporações no contexto de ascensão de um governo de esquerda, sobre o cenário da trajetória histórica do Uruguai, caracterizada pelo papel-chave do Estado não somente para a condução e impulso de políticas sociais e educativas pioneiras, senão muito antes, para a própria constituição da nacionalidade uruguaia. Depois de uma rápida passada por alguns momentos decisivos do processo histórico, as autoras se concentram nas políticas aplicadas desde a restauração democrática a meados dos anos oitentas, na resistência à liberalização e à implantação de linhas de política no momento atual, para concluir citando Gramsci:

[...] 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 [...]».

O dossiê se encerra com uma vigorosa análise de Carlos Alberto Torres, intitulado «Después de la tormenta neoliberal. La política educativa latinoamericana entre la crítica e la utopía». O artigo abre com uma entusiasta descrição das conquistas educativas dos países latino-americanos ao longo do século XX, que impulsionados pelos ideais modernos e iluministas levaram mais e melhor educação a todos os estratos sociais, a pessoas de todas as idades e etnias, e tanto a mulheres como a homens; mas os problemas da qualidade educativa, a desigual distribuição das oportunidades educativas e a persistência do analfabetismo entre outros

problemas, são também apresentados para mostrar que aqueles ideais estão longe de serem cumpridos. Deste ponto de partida, o artigo se propõe apresentar evidência empírica e argumentações normativas e analíticas, para mostrar «os avanços e retrocessos, as grandezas e as misérias da educação latino-americana», pondo de relevo as idéias que resultaram frutíferas para a geração de «tradições educativas de distinção». Incorporando à discussão um vasto e variado corpo conceptual e analítico, o autor adota uma perspectiva regional ampla para esboçar os processos educativos na América Latina – marcados por uma «unidade dentro da diversidade»–, e, com o papel-chave do Estado como permanente contraponto, situar dentro deste transcurso histórico, o empurrão privatizador do que se denominou «a tormenta neoliberal». Torres conclui, reivindicando a vigência e o valor do pensamento educativo latino-americano – desde Sarmiento a Paulo Freire –, propondo, ao mesmo tempo, alguns dos principais desafios para o novo século, como o «grande risco» que significaria a ruptura do compromisso com a educação pública. O artigo termina com um convite a repensar a noção do conhecimento, que «implica repensar a noção do poder, e, portanto, a noção da democracia e da cidadania», no sentido de que a «luta pela educação é uma questão de estado» em «defesa do pacto democrático».

34

Na apresentação da candidatura ao Programa CYTED, afirmamos que «se o conhecimento é uma prática política então não há justiça social global sem justiça cognitiva global». Esperamos que o dossiê que apresentamos seja uma modesta contribuição dos integrantes da RIAIPE para que essa justiça cognitiva global seja possível.

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

GLOBALIZAÇÕES, POLÍTICA EDUCACIONAL E PEDAGOGIA CONTRA-HEGEMÔNICA

Afonso Celso Scocuglia *

SÍNTESE: A idéia da inexorabilidade da globalização hegemônica como única saída para o desenvolvimento pós-guerra fria tem marcado grande parte do debate acadêmico e midiático atual, inclusive no campo educacional. Este nosso artigo pretende argumentar em um sentido contrário, corroborando as teses da existência das várias possibilidades de «globalizações» (Boaventura de Souza Santos, 2002), verificando as convergências e as divergências das relações entre a globalização e a educação, especialmente quanto ao estabelecimento de uma «cultura educacional mundial comum» ou de uma «agenda globalmente estruturada para a educação» (Roger Dale, 2004). Pretende também captar o rebatimento dessas influências nas políticas educacionais brasileiras entre 1995 e 2002 (Silva Jr., Dourado, Azevedo et al., 2002). Por fim, ao advogar a idéia de «história como possibilidade do novo», busca destacar as denúncias, as respostas e as propostas de uma educação contribuinte da globalização contra-hegemônica utilizando alguns dos principais parâmetros e conceitos da pedagogia crítica de Paulo Freire.

Palavras-chave: políticas educacionais; globalização e educação; globalização hegemônica; Paulo Freire.

SÍNTESES: *La idea de la inexorabilidad de la globalización hegemónica como única salida para el desarrollo en la posguerra fría viene marcando gran parte del debate académico y mediático actual, incluso en el campo educativo. Este artículo pretende argumentar en un sentido contrario. Para ello corrobora las tesis que defienden la existencia de diversas posibilidades de «globalizaciones» (Boaventura de Souza Santos, 2002), al verificar las convergencias y divergencias de las relaciones entre la globalización y la educación, especialmente en cuanto al establecimiento de una «cultura educativa mundial común» o de una «agenda globalmente estructurada para la educación» (Roger Dale, 2004). Pretende también captar la oposición a esas influencias en las políticas educacionales brasileñas entre 1995 y 2002 (Silva Jr., Dourado, Azevedo y otros, 2002). Y acaba por abogar la idea de «historia como posibilidad de lo nuevo», buscando destacar las denuncias, las respuestas y las propuestas de una*

(*) Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Paraíba (Brasil).

educación contribuyente de la globalización contrahegemónica, utilizando algunos de los principales parámetros y conceptos de la pedagogía crítica de Paulo Freire.

Palabras clave: políticas educativas; globalización y educación; globalización hegemônica; Paulo Freire.

ABSTRACT: *The idea that inexorable hegemonic globalization is the only way to development in the aftermath of the cold war has marked most of the current debate in the academy and in the media, even in the field of education. This article will try to argue for the opposite thesis. In that sense, it corroborates the theses that stand for the existence of diverse possible «globalizations» (Boaventura de Souza Santos, 2002) by verifying the divergences and convergences of the connections between globalization and education, especially those concerned with the deployment of a «world common educational culture» or of a «globally structured educational agenda» (Roger Dale, 2004). It also aims at grasping the resistance to these influences in Brazilian educational policies from 1995 to 2002 (Silva Jr., Dourado, Azevedo and others, 2002). Finally it argues in favor of the idea of «history as the possibility of the new», trying to underline the condemnations, the answers and the proposals of an education that contributes to counter-hegemonic globalization, using a few of the most important concepts and parameters of the critical pedagogy of Paulo Freire.*

Key words: educational policies; globalization and education; hegemonic globalization; Paulo Freire.

1. INTRODUÇÃO: AS GLOBALIZAÇÕES CONTINGENTES E INDETERMINADAS

Mundializações ou globalizações? Qual seria a melhor nomenclatura? Os que defendem, como nós, a idéia da historicidade dos conceitos tenderiam a chamar de «mundializações» os fenômenos sociais, econômicos e culturais vivenciados atualmente. Ocorre que, até para constatar as falsas idéias da unicidade e da inexorabilidade do processo, precisamos criticar uma literatura que já consagrou o termo «globalização» como definição do processo. Em outras palavras, o jogo hegemônico é tão denso que, até mesmo para contestar o conceito, a padronização proposital da linguagem nos obriga a utilizá-lo. Podemos perceber que até mesmo o termo «globalização» faz parte do seu processo de convencimento, isto é, da construção da sua hegemonia. Mesmo assim, usando o termo «globalização» como a nomenclatura corrente, temos que começar afirmando: não existe «a globalização» e, sim, globalizações hegemônicas e contra-hegemônicas. Boaventura de Sousa Santos (2004) contrapõe e interliga as duas possibilidades históricas:

A globalização contra-hegemônica, de que os movimentos e organizações congregadas no Fórum Social Mundial são um eloquente exemplo, é feita de uma enorme diversidade de ações de resistência contra a injustiça social em suas múltiplas dimensões. Contra a banalização e a instrumentalização da indignação moral procuram manter viva a idéia de que o capitalismo global (agora chamado de globalização neoliberal) é injusto, é hoje mais injusto do que há vinte anos e que, se nada fizermos, será ainda mais insuportavelmente injusto daqui a vinte anos. [...] O que será a globalização contra-hegemônica depende do que será a globalização hegemônica e vice-versa (pp. 1-2).

Neste sentido, torna-se importante destacar com Santos que «o objetivo da globalização alternativa é tornar o mundo cada vez menos confortável para o capitalismo. Este só poderá ser declarado irreversível depois de esgotadas todas as alternativas, o que provavelmente nunca ocorrerá. Ou seja, o capitalismo global não é menos contingente e indeterminado do que as lutas contra ele» (ibidem, p. 2).

Os desenvolvimentos interdependentes das globalizações antagônicas evidenciam um campo de luta que rechaça a idéia de fatalidade histórica. Por seu turno, os argumentos da contingência e da indeterminação alicerçam e tornam ainda mais incisivas as críticas sobre as falsas idéias do «fim da história» e da inexorabilidade da globalização como fenômeno único contra o qual não há nada a fazer. Ao contrário, para Santos (2002) o que se costuma chamar de globalização é um «conjunto de arenas de lutas transfronteiriças» (p. 6). As globalizações «de-cima-para-baixo» (hegemônicas) e «de-baixo-para-cima» (contra-hegemônicas) comportam quatro formas de globalização: o *localismo globalizado* e o *globalismo localizado* seriam parte da primeira e o *cosmopolitismo* e o *patrimônio comum da humanidade*, da segunda.

O localismo globalizado é o «processo pelo qual determinado fenômeno local é globalizado com sucesso» (obra citada, p. 5). Cita como exemplos, entre outros, os casos das ações das multinacionais, a expansão mundial da língua inglesa e a globalização do *fast food* e da música popular norte-americana. O globalismo localizado é mostrado pelo «impacto específico de práticas e imperativos transnacionais nas condições locais, as quais são, por essa via, desestruturadas e reestruturadas de modo a responder a esses imperativos transnacionais» (idem, p. 5). Fazem parte dele os nossos conhecidos fenômenos como as zonas francas de comércio, «uso turístico de tesouros históricos, lugares ou cerimônias religiosas, artesanato e vida selvagem», «conversão da agri-

cultra de subsistência em agricultura para exportação» (*agrobusiness*). Essas formas de globalizações hegemônicas teriam duas vias na divisão internacional da produção: «os países centrais especializam-se em localismos globalizados, enquanto aos países periféricos cabe tão-somente a escolha dos globalismos localizados» (idem, p. 5). No entanto, o cosmopolitismo e o patrimônio comum da humanidade não se caracterizam nem como globalismo localizado, nem como localismo globalizado. São formas antagônicas identificadas pelo autor como globalizações de-baixo-para-cima, ou seja, globalizações contra-hegemônicas. O cosmopolitismo constitui uma antítese das formas predominantes de hegemonia enquanto oportunidades de organizações transnacionais de Estados-nações, de regiões, de classes ou grupos sociais que explorariam as contradições do sistema mundial imposto, interagindo na defesa de seus interesses comuns. Incluem desde as redes feministas às ecológicas, das ONG às organizações Sul-Sul, das organizações de trabalhadores aos Fóruns Mundiais, passando pelos movimentos literários, científicos e artísticos. O patrimônio comum da humanidade, por sua vez, inclui temas de sentido global como o desenvolvimento sustentável da Terra, a proteção da camada de ozônio, a preservação da floresta amazônica, dos oceanos e da Antártida (Santos, idem, pp. 5-6).

2. HEGEMONIA E «CULTURA EDUCACIONAL MUNDIAL COMUM

Certamente não se admite que os processos hegemônicos de globalização se restrinjam aos campos econômicos e às suas relações mais próximas. As interferências desses processos nos campos da cultura e da educação têm sido objeto de vários estudos. Um dos mais significativos, a meu ver, é o trabalho desenvolvido por Roger Dale (2004), disseminado e traduzido em vários países, inclusive no Brasil¹. Dale compara duas abordagens da relação globalização-educação: uma oriunda das teses de John Meyer (e da sua equipe da Universidade de Stanford, EUA) que considera a propagação de uma «cultura educacional mundial comum» (CEMC) e, outra, a sua própria abordagem, que denomina «agenda globalmente estruturada para a educação» (AGEE).

¹ A tradução portuguesa publicada na *Revista Educação, Sociedade & Culturas* (Porto, n.º16, 2001, p. 133-169) foi reproduzida na *Revista Educação e Sociedade* (Campinas, vol. 25, n.º 87, 2004, pp. 423-460), considerada a principal revista brasileira na área educacional. Disponível em www.cedes.unicamp.br.

Segundo Dale, os que propõem a primeira abordagem «defendem que o desenvolvimento dos sistemas educativos nacionais e as categorias curriculares se explicam através de modelos universais de educação, de estado e de sociedade, mais do que através de fatores nacionais distintivos» (2004, p. 425). Por sua vez, Dale «baseia-se em trabalhos recentes sobre economia política internacional [...] que encaram a mudança de natureza da economia capitalista mundial como a força diretora da globalização e procuram estabelecer os seus efeitos, ainda que intensamente mediados pelo local, sobre os sistemas educativos» (idem, p. 426).

A argumentação principal de Meyer e seus colaboradores é de que os estados estariam modelados por uma ideologia dominante, cada vez teriam menos autonomia, e se submeteriam a normas e cultura homogeneizadoras. Segundo Dale, as pesquisas do grupo em foco constatam que a demonstração mais cabal dessa abordagem encontra-se na área educacional «tanto na massiva e rápida expansão dos sistemas de educação nacionais como no inesperado isoformismo global das categorias curriculares em todo o mundo» (idem, p. 427). E esse isoformismo aconteceria sem levar em conta as distinções políticas, econômicas e culturais de cada nação. Para Meyer, «as estruturas formais da sociedade, desde a definição e propriedades do individual até a forma e o conteúdo de organizações como as escolas, as empresas, os movimentos sociais e os estados, derivam ou são ajustadas para se adequarem às regras muito gerais que possuem pelo mundo afora significado e poder» (Meyer, apud Dale, obra citada, p. 428). Estes autores, que Dale denomina «institucionalistas mundiais», pensam as instituições como «instâncias culturais» fundadas na racionalidade, no progresso, no individualismo e na justiça. Atuam «no sentido da racionalização do mundo social e da expansão das competências e direitos do indivíduo». Ainda segundo essa abordagem, as políticas nacionais de educação «são em essência pouco mais que interpretações de versões ou guões que são informados por, e recebem a sua legitimação de, ideologias, valores e culturas de âmbito mundial». A maior demonstração dessa tese centra-se na «surpreendente homogeneidade das categorias curriculares» disseminadas em todo o mundo (Dale, idem, p. 429).

De acordo com essa perspectiva, a educação de massas e os currículos da escola de massas estão estritamente ligados aos modelos emergentes de sociedade e de educação que se tornam relativamente padronizados em nível mundial. Estes modelos padronizados criaram efeitos culturais homogeneizantes que mi-

nam o impacto de fatores nacionais e locais ao determinarem a composição do currículo. Esta visão implica que as diferenças nacionais relativamente às prioridades curriculares – por exemplo, a prioridade dada à matemática ou às ciências – são relativamente pequenas e acabarão por se diluir ao longo do tempo (Kamens & Benavot, apud Dale, p. 432).

Em suma, a tese da «cultural educacional mundial comum», ao vincular a globalização e os processos educacionais mediatizados pelos currículos, procura mostrar as ações das forças supranacionais, as causas determinantes da incorporação de um modelo ocidental (e pretensamente único) de mundo e as conseqüentes absorções educacionais e curriculares advindas dessa modelação. Como se pode imaginar, desde logo, substanciam essa visão as interferências das agências financiadoras como o Banco Mundial, o IRD, o BID, ou reguladoras como o OMC, ou ainda das agências culturais como a UNESCO.

3. POSSIBILIDADES CONTRA-HEGEMÔNICAS DE UMA «AGENDA GLOBALMENTE ESTRUTURADA DA EDUCAÇÃO»

40

Uma outra visão da problemática globalização-educação é construída por Roger Dale (2004). Segundo o próprio autor, sua tese compartilha pontos importantes com a abordagem antes exposta, mas apresenta algumas diferenças fundamentais. Ambas argumentam sobre a influência das forças supranacionais sobre as políticas educacionais dos Estados-nações, reconhecendo que «os quadros interpretativos nacionais são moldados, quer supranacionalmente, quer nacionalmente». As diferenças fundamentais residiriam nas compreensões da globalização e da educação e nas relações entre elas (p. 436). Conforme Dale,

A diferença fundamental entre as duas abordagens reside na compreensão da natureza do fenômeno global. Para a CEMC, trata-se de um reflexo da cultura ocidental, baseada cognitivamente em torno de um conjunto particular de valores que penetram em todas as regiões da vida moderna. Para a AGEE, a globalização é um conjunto de dispositivos político-econômicos para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista, mais do que qualquer outro conjunto de valores. A adesão aos seus princípios é veiculada através da pressão econômica e da percepção do interesse nacional próprio (idem, p. 436).

Na abordagem defendida por Dale, a globalização seria «um conjunto de relações econômicas, políticas e culturais caracterizado por um hiper-liberalismo, por uma governação sem governo e mercadorização e consumismo» (idem, p. 436). Esse conjunto (no qual se incluem as políticas educacionais nacionais) e essas características seriam a base da expansão contínua e da legitimação do sistema capitalista.

Por outro lado, a «agenda globalmente estruturada da educação» preocupa-se em ampliar e detalhar a importância da política educacional e de suas implicações, mesmo reconhecendo-a como «variável dependente» do processo. Dale quer saber: «a quem é ensinado o quê, como, por quem e em que circunstâncias?; como, por quem e através de que estruturas, instituições e processos são definidas essas coisas, como é que são governadas, organizadas e geridas?; quais são as consequências sociais e individuais destas estruturas e processos?» (idem, p. 439). Diferente da EMC, na qual o caráter político da educação está estritamente subordinado ao econômico, na abordagem de Dale, além do econômico ser parte de um tripé (em conjunto com a política e a cultura), a educação não é seu mero reflexo ou somente sua consequência.

A segunda abordagem também se mostra distinta quanto às questões curriculares. Já havíamos entendido que Meyer e seus colaboradores defendem a idéia da padronização curricular a partir de uma matriz mundial homogeneizadora. Dale contesta. Além de criticar, por exemplo, a ausência de análise que contemplam as relações da educação com a desigualdade social, tanto no âmbito global como nacional, chama atenção para uma construção teórica que se limita à sala de aula, como se advogasse pela neutralidade da prática curricular. Para Dale:

[...] o padrão de governação educacional permanece em grande parte sob o controle do Estado, contudo novas e cada vez mais visíveis formas de desresponsabilização estão a prefigurar-se. A educação permanece um assunto intensamente político no nível nacional, e moldado por muito mais do que debates acerca do conteúdo desejável para a educação. As agendas nacionais para a educação são formadas mais no nível do regime do que no nível estrutural; as «políticas educativas», o processo de determinar o conteúdo e o processo da educação são poderosamente moldados e limitadas pelas «políticas educativas», pelo processo de determinação das funções a serem desempenhadas, pela importância do conseqüente provimento dos seus recursos, pelo sistema educativo como parte de um quadro nacional regulador mais amplo (idem, pp. 440-441).

E, arremata:

De uma forma muito crítica, neste contexto, todos os quadros regulatórios nacionais são agora, em maior ou menor medida, moldados e determinados por forças supranacionais, assim como por forças político-econômicas nacionais. E é por estas vias indiretas, através da influência sobre o Estado e sobre o modo de regulação, que a globalização tem seus mais óbvios e importantes efeitos sobre os sistemas educativos nacionais (idem, p. 441).

Neste caminho é importante enfatizar, ainda com Dale, que «as variações nacionais continuam fortes, que a cultura mundial está longe de ser homogênea e que a incorporação do modelo pode acontecer num nível meramente ritual» (idem, p. 443).

Entretanto, apesar das oposições patrocinadas pela abordagem da «agenda globalmente estruturada da educação» contra a teorização da «cultura mundial educacional comum», o próprio Dale reconhece que uma tem propostas a oferecer à outra, ou seja, podem ser complementares. Esse autor defende a necessidade, contudo, da demonstração da existência de conteúdos programáticos comuns a todos os Estados-nações, isto é, de um currículo mundial comum. Isso implicaria o avanço de pesquisas empíricas neste sentido. Mas, a meu ver, a principal diferenciação entre ambas está na crítica ao caráter cognitivista e politicamente neutro imbuído nas defesas da tese da CEMC. Essas diferenças não são tópicas, ao contrário, revestem-se de grande importância. Tanto no entendimento das políticas nacionais de adesão aos modelos hegemônicos internacionais disseminados e/ou impostos, quanto nas tentativas de reversão desse quadro em busca de maior autonomia dos Estados-nações e das iniciativas contra-hegemônicas ao «localismo globalizado» e ao «globalismo localizado», antes apontadas por Boaventura de Sousa Santos.

42

4. GLOBALIZAÇÃO, NEOLIBERALISMO E EDUCAÇÃO: OS EXEMPLOS DO CASO BRASILEIRO

Nosso esforço neste segmento é compreender como a globalização hegemônica e a sua expressão capitalista neoliberal atingem e reformam o Estado e a política educacional, considerando, como exemplo, o caso brasileiro no período 1995-2002.

No discurso de posse do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995) foi decretada a morte do Estado getulista, conhecido como Estado-do-bem-estar-social e anunciada a mais profunda reforma do Estado até então realizada. Mesmo os observadores políticos mais atentos, acostumados com as distâncias entre o que é proclamado e o que é realmente implementado, não conseguiram prever a extensão de tais reformas. Certamente, foram compreendendo o teor da reforma ao longo do período 1995-2002. Seus traços principais foram substanciados na minimização do papel social do Estado, na interpenetração das esferas públicas e privadas e na privatização crescente da esfera pública, alicerçadas por um Estado forte internamente e submisso externamente à mundialização do capital, adepto da globalização hegemônica e do neoliberalismo. Dourado (2002) consegue caracterizá-lo com maestria:

O Estado brasileiro, historicamente caracterizado como ente partidariamente vinculado aos interesses do setor privado, configura-se por uma enorme dívida social no sentido de alargamento dos direitos sociais e coletivos, ou seja, da esfera pública. Desse modo, a inserção do país na lógica neoliberal, como coadjuvante no processo de globalização em curso, sintonizado às premissas de liberalização econômica, desregulação financeira, alterações substantivas na legislação previdenciária e trabalhista e, fundamentalmente, na intensificação dos processos de privatização da esfera pública, tem sido apresentada pelos setores dirigentes como claro indicador de modernização do até então Estado patrimonial. A perspectiva neoliberal é, nesse contexto, ideologicamente difundida apenas como reformulação da gestão do desenvolvimento capitalista, na qual a desigualdade é aceita como norma, e o desemprego como contingência necessária ao desenvolvimento do capital. As transformações societárias, engendradas pela revolução técnico-científica, pelo neoliberalismo, e pela banalização do Estado-nação, resultam em alterações substantivas nos processos de (des)sociabilidade capitalista, conforme convergência utilitarista aos interesses do mercado, por meio do alargamento e da naturalização da exclusão social [...] (pp. 235-236).

Nas reformas brasileiras em tela, foram determinantes as interferências do Banco Mundial, em completa convergência com o FMI, nas políticas públicas e, no caso da educação, demarcaram uma adesão tecno-economicista como contrapartida dos seus empréstimos e investimentos condicionados à adoção, entre outras, de diretrizes como: o «desenvolvimento de capacidades básicas de aprendizagens necessárias às exigências do trabalho flexível»; a «realocação dos recursos para a

educação básica»; a implantação de um sistema de avaliação de desempenho concorrencial e de eficiência; a «implementação de programas compensatórios» de saúde, nutrição, etc. e a «formação docente em serviço» (idem, pp. 237-238). Como complementos e corolários dessa lógica seguem o redimensionamento da educação profissional e a privatização da educação, especialmente no grau superior, além do descompromisso com a educação não-formal. Segundo João dos Reis Silva Jr. (2002):

[...] o Plano Decenal de Educação para Todos é a expressão brasileira do movimento planetário orquestrado pela UNESCO, BIRD/ Banco Mundial e assumido no Brasil como orientador das políticas públicas para a educação que resultaram na reforma educacional brasileira dos anos 90, realizada em todos os níveis e modalidades, com diretrizes curriculares, referenciais curriculares, Parâmetros Curriculares Nacionais para níveis e modalidades de ensino, produzidos estes de forma competente por especialistas de nossas melhores universidades e instituições de pesquisa, afinados com o compromisso assumido pelas autoridades políticas brasileiras em todas as áreas de ação do Estado, particularmente para a educação (pp. 205-206).

44

Corroborando a disseminação da abordagem da «cultura educacional mundial comum», antes discutida por Dale (2004), o Plano Decenal citado institui um novo paradigma político fundado no epistêmico, no cognitivo e no neopragmatismo (Silva Jr., idem, p. 207), que eleva a aprendizagem como núcleo central. De acordo com Delors (1996), «a educação deve transmitir, de fato, de forma maciça e eficaz, cada vez mais saberes e saber-fazer evolutivos, adaptados à civilização cognitiva, pois são as bases das competências do futuro» (p. 89). Deste prisma, a educação dos excluídos sociais deve fazê-los compreender e adaptarem-se às mudanças em processo em todo o mundo. Ademais, esse novo paradigma pressupõe explicitamente a subordinação da educação à economia, é lastreado pelas novas tecnologias da informação e da comunicação e, pior, naturaliza as desigualdades sociais como fatalidade inevitável.

Uma das expressões máximas dessas reformas tem se verificado no processo de municipalização do ensino fundamental, da educação infantil e de jovens e adultos, nas quais o discurso central é o da *descentralização*, enquanto instrumentalização da modernização gerencial da gestão pública adotada. Trata-se, no entanto, segundo Janete Lins Azevedo (2002), muito mais de uma prática *desconcentradora* na qual

o local é considerado uma unidade administrativa de execução das determinações do poder central que, por sua vez, são submetidas aos mecanismos internacionais e às prescrições das agências centrais da globalização hegemônica. Neste sentido, a descentralização que sempre figurou como reivindicação de grupos progressistas é inteiramente redefinida, tendo como características: (a) a descentralização política (com a transferência de recursos e atribuições); (b) a descentralização administrativa (por delegação de autoridade aos «gerentes» educacionais); (c) a definição de objetivos a serem mensurados e avaliados pelo poder central; (d) o controle dos resultados e (e) o atendimento do cidadão-cliente. Assim, deve-se condicionar as gestões escolares e os processos de ensino-aprendizagem ao modelo gerencial conforme as prescrições das agências internacionais de cooperação e financiamento para garantir a qualidade dos serviços e a relação otimizada entre sua qualidade e seus custos (Bresser Pereira, Mare, 1995, apud Azevedo, 2002). Conforme a autora:

O processo de municipalização, tal qual o estamos assistindo, não pode, pois, ser analisado sem que tenhamos presente o fato de que se baseia numa lógica economicista-instrumental e que se articula com um movimento mais amplo: o projeto de sociedade em implementação no Brasil, que se alinha e se subordina aos reordenamentos do processo de acumulação capitalista, firmados nas últimas décadas do século XX (que) implicaram novas formas de definição e de articulação entre os espaços local, nacional e global, com profundas repercussões para os padrões societais, para as políticas sociais e, portanto, para a educação que vem se reformando em escala planetária (Azevedo, 2002, p. 55).

Com efeito, nessa lógica destacam-se as práticas da gestão marcadas, por exemplo, pela administração de projetos e pelos princípios da competitividade. No ensino médio, as reformas são objetivadas no sentido do «exercício da cidadania e da organização do trabalho, impostos pela nova geografia política do planeta, pela globalização econômica e pela revolução tecnológica» (MEC/SEMTEC, 2002). Tais objetivos teriam como base o desenvolvimento das competências e habilidades necessárias à adaptação e à integração sociais e ao novo mundo do trabalho. No entanto, os resultados dessas reformas têm evidenciado um crescente descrédito em relação às possibilidades de ascensão social e de inserção no mundo do trabalho por parte dos estudantes e pode-se admitir que a violência nas escolas de ensino médio constitui uma das respostas à essa frustração. As camadas médias e altas da sociedade cada vez mais se afastam da escolarização pública que fica reservada aos «excluídos do

interior» (Bordieu & Champagne, 1999) do sistema. Assim, ganha corpo a denúncia de Silva Jr. (2002), segundo a qual «radicalizando as desigualdades, as políticas públicas para o ensino médio estão formando o cidadão do século XXI, como propõe o Relatório de Delors: o cidadão produtivo: útil, mudo, competitivo e solitário» (p. 222).

Em outro grau do sistema em reformas, o documento *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1995), do Banco Mundial, parametriza: (1) a «privatização desse nível de ensino, sobretudo em países como o Brasil, que não conseguiram estabelecer políticas de expansão das oportunidades educacionais»; (2) o «estímulo à implementação de novas formas de regulação e gestão das instituições estatais [...] que permitam a busca de novas fontes de recursos junto à iniciativa privada»; (3) a «aplicação de recursos públicos nas instituições privadas»; (4) a «eliminação de gastos com políticas compensatórias (moradia, alimentação)» e (5) a «diversificação do ensino superior, por meio da incrementação de instituições não-universitárias» (Dourado, 2002, p. 238). Para a implementação dessas políticas a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) estabeleceu entre os seus princípios contraditórios a descentralização/flexibilização e o controle exercido pelas avaliações-padrão. Tal sistema avaliativo implicou: um processo de «economização da educação»; «mudanças significativas na gestão universitária, na produção do trabalho acadêmico e na formação profissional»; maior «poder de controle do Estado» (Catani, Dourado e Oliveira, 2002).

46

Em suma, os autores e as pesquisas citadas, representantes de parte significativa das análises críticas sobre as influências da globalização hegemônica sobre as políticas educacionais brasileiras, especialmente aquelas relativas ao período 1995-2002, remetem-nos à preocupante observação da disseminação dos traços de uma «cultura educacional mundial comum» (Meyer et al., apud Dale, 2004), mas também nos fazem enxergar traços da «agenda globalmente estruturada para a educação» (Dale, 2004). Encontramos, ao mesmo tempo, nos PCNs do ensino fundamental e médio, as influências curriculares homogeneizadoras antes referidas, marcadas por um cognitivismo e por um pragmatismo exacerbados. Por outro lado, as práticas da gestão escolar cada vez mais pautadas na direção economicista-instrumental demonstram a crescente subordinação da educação aos parâmetros econômicos, típicos das agências multilaterais que influenciam o mundo. No ensino superior, as diretrizes preconizadas pelo Banco Mundial influenciam o caminho da privatização do sistema, com o crescimento quantitativo acelerado e uma

queda acentuada da qualidade da formação, agravados por um financiamento de pesquisas absolutamente insuficiente e pelo deterioramento das condições de trabalho nas instituições públicas federais e estaduais. De outro prisma, diversas entidades procuram se contrapor a essa hegemonia e a essas diretrizes, demonstrando a vivacidade dos contrapontos nacionais a co-determinar os rumos do ensino superior. As discussões atuais sobre a reforma universitária, proposta pelo MEC/Brasil, evidenciam diversos grupos nacionais pró-ativos em ação, como a ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais do Ensino Superior) e o ANDES-SN (Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior – Sindicato Nacional). Podemos perceber a interferência de um «globalismo localizado» (como defendia anteriormente Boaventura de Sousa Santos, 2002) em contraposição a grupos e associações que tentam pensar uma agenda que não descarte a globalização, mas que a pretende pensada pelas vias nacionais da soberania e da autonomia político-pedagógica. O mesmo não parece ocorrer nos níveis fundamental e médio da nossa escolarização, talvez, precisamente, pela influência de um Estado centralizador que não tem encontrado resistências nesses dois níveis como ocorre, em parte, no ensino superior.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: CONTRAPONTO FREIRIANO À GLOBALIZAÇÃO HEGEMÔNICA NA EDUCAÇÃO

Como poderíamos pensar/propor uma educação contribuinte de uma globalização contra-hegemônica, utilizando alguns dos principais conceitos da pedagogia crítica de Paulo Freire? Como a pedagogia freiriana denunciaria a globalização hegemônica? Como a pedagogia freiriana pensaria uma educação para a globalização contra-hegemônica, por meio da complexidade dos seus conceitos e práticas?

Parece-nos que o primeiro passo a considerar é a presença dessa pedagogia no mundo. Sabemos que a obra de Paulo Freire é traduzida, utilizada e debatida em vários idiomas e em muitos países. Em um sentido completamente diverso da globalização hegemônica do capitalismo, podemos dizer que Freire é um dos pensadores da educação e da pedagogia mais «globalizados».

Por que isso ocorre? A meu ver, porque suas categorias de análise, seus principais conceitos e a força da sua prática e das práticas educativas que utilizam seu legado em todo o mundo têm oferecido

denúncias, respostas e propostas convincentes para os principais problemas que as políticas educacionais enfrentam nos últimos quarenta anos, entre os quais destacam-se: bilhões de analfabetos absolutos, funcionais, digitais, políticos; precária escolarização das camadas sociais subalternas; privilégio da educação das elites; educação bancária; reprodução dos processos opressivos em sala de aula; necessidade de reeducação dos educadores e de oferta de condições de trabalho adequadas e qualitativamente melhores; importância das ações dialógicas na educação; impossibilidade de educação neutra e ênfase da politicidade da educação; necessidade da conquista da educação crítica pelas vias/estágios da consciência; aparato educacional voltado para os interesses, valores e necessidades das camadas oprimidas; combate aos determinismos práticos e teóricos; busca da consciência da realidade nacional; a educação e a cultura como exercícios da liberdade; os direitos dos oprimidos ao conhecimento; o trabalho como uma das matrizes do conhecimento político; a esperança e a ousadia que combatem o fatalismo e o medo; a construção da pedagogia da autonomia; as construções dos inéditos viáveis e da utopia da denúncia e do anúncio; enfim, a educação na história como possibilidade de mudança.

48

As grandes questões matriciais são eminentemente sociais e políticas, como sempre defendeu Freire. A ênfase dada por ele à denúncia da pseudo-neutralidade educacional e à necessidade de compreender a inseparabilidade educação/política (Scocuglia, 2003), bem como suas respectivas especificidades, não pode ser emudecida ou desprezada, ao contrário.

Em contrapartida, uma vez mais, os agentes da globalização hegemônica, de forma paradoxal para os seus próprios interesses do consumo e do lucro, não conseguem alterar a cultura da exclusão; ao contrário. A disponibilidade dos meios da tecnologia da informação, por exemplo, ainda se dá em círculos mínimos. A Internet continua a ser acessada como instrumento de qualificação escolar e de trabalho por uma pequena parcela da sociedade. A velocidade de propagação do estilo consumista é intrinsecamente contraditória com os baixíssimos níveis de escolaridade já que, dentro da lógica perversa do sistema, os não escolarizados ou desqualificados na escolarização têm menos renda pessoal e familiar. A própria expansão do sistema privado de educação superior tem demonstrado, via de regra, a desqualificação do próprio sistema.

Podemos pensar que uma das evidências dessa desqualificação reside na continuidade da «educação bancária», pois os depósitos de saber são incompatíveis com o crescimento intelectual e a consciência crítica, especialmente dos jovens e dos adultos. Em outras palavras, um sistema cognitivo que não serve nem para os propósitos de adaptação aos desígnios da globalização, quanto mais à reversão deste quadro. Deste prisma, a criatividade, a consciência crítica, a reflexão... passam do largo, produzindo realmente o cidadão «mudo, útil, solitário [...]» antes comentado. Ademais, nossas salas de aula, em geral, continuam a fabricar apatia, desinteresse e desigualdade e uma das suas reações tem sido a violência na escola, ou seja, a opressão combatida/respondida pela força bruta. Continua válida a observação da *Pedagogia do oprimido* (Freire, 1984): «o grande problema está em como poderão os oprimidos, que hospedam o opressor em si, participar da elaboração, como seres duplos, inautênticos, da pedagogia da sua libertação» (p. 32). E, sabemos todos que parte significativa da opressão acenta-se, hoje, no binômio globalização econômica e neoliberalismo comercial.

Como se contrapor a tudo isso? Assim como a pedagogia freiriana nos ajuda a denunciar estes fatos, ela pode contribuir para as respostas dessas problemáticas e para as propostas de formulação contra-hegemônica. Certamente, Freire não tem todas as respostas. Não podemos acreditar que um só autor possua as respostas. Na literatura pertinente, cada vez mais, as teses freirianas são tecidas em conjunto com outras teses, outras propostas. Alguns pensadores agregaram às idéias de Freire certas idéias de Gramsci. Outros o fizeram com Habermas. Outros ainda pensaram-nas com a contribuição de Amílcar Cabral, de Marx, de Freinet, ou mesmo de Morin. No nosso caso, até pela brevidade desta comunicação, não nos resta alternativas a não ser trabalhar as possíveis respostas e as propostas de Freire. Talvez possamos pensá-las com as idéias das *globalizações contra-hegemônicas* (de-baixo-para-cima) do *cosmopolitismo* e do *patrimônio comum da humanidade*, indicados anteriormanete por Boaventura de Sousa Santos.

Freire reconhece, desde os seus primeiros escritos das décadas de 50 e 60, o campo do currículo como área de disputa ferrenha de interesses políticos em torno dos processos educativos e, como núcleo central dessas disputas, as questões relativas ao conhecimento. Sua ênfase política recai principalmente sobre os direitos dos oprimidos ao conhecimento: (a) o direito de conhecerem melhor o que já conhecem da «experiência feita»; (b) o direito de conhecerem o que foi apropriado pelos opressores e lhes foi negado e (c) o direito de produzirem o seu

próprio conhecimento (inerente aos seus próprios valores, interesses e necessidades sociais, culturais e políticas). Todos sabemos da sua forte defesa da educação problematizadora precisamente porque no seu contexto os oprimidos teriam vez e voz para discutirem seus problemas e as saídas organizadas para eles. Por isso mesmo é que a noção política da ação dialógica é decisiva. Para Freire, o diálogo deve ser uma arma dos oprimidos para se organizarem contra seus opressores. Podemos dizer que a educação e o currículo, ao contrário da unicidade e do determinismo que a hegemonia tenta impor, são arenas políticas nas quais os conhecimentos convergentes, divergentes e antagônicos combatem e, nesse combate, os oprimidos só podem mostrar sua fortaleza na ação coletiva dialógica de enfrentamento contra quem os oprime.

Devemos ressaltar, também, a importância da reeducação dos educadores e o papel igualmente decisivo que têm nessa disputa. Quanto a isso tem completa pertinência a crítica de Dale (2004) à teoria da disseminação avassaladora de uma «cultura educacional mundial comum» quando indagava: «a quem é ensinado o quê, como, por quem e em que circunstâncias? Poderíamos, com Freire, completar: a favor de quê e de quem e, portanto, contra o quê e contra quem se educa? A favor de quê e de quem e, portanto, contra o quê e contra quem se constrói o currículo? Ao contrário do que propaga o determinismo hegemônico, o conhecimento e o currículo não são neutros, nunca. Representam, sempre, uma opção política, mesmo que esta seja francamente favorável à despolitização da sua discussão. E, por isso mesmo, continuam fundamentais as compreensões dos «estágios transitivos da consciência» mediados pela educação, enquanto ação cultural da conquista do conhecimento crítico (Freire, 1984b).

50

Por isso, uma educação contribuinte para a globalização contra-hegemônica precisa se nutrir, necessariamente, de uma pedagogia da esperança e da ousadia para combater a pedagogia do fatalismo e do medo. Precisa estar apta a garimpar e a escalar a autonomia para que seus protagonistas persigam a utopia, o inédito que é viável, enfim, a história como possibilidade do novo, da mudança.

Neste caminho, defendemos a necessidade de enfatizar a utilização do legado freiriano como um dos alicerces político-pedagógicos das globalizações contra-hegemônicas. Afinal, a ação dialógica, a conquista da consciência crítica, a problematização, a pedagogia da autonomia, da ética e da justiça social podem vir a ser antíteses da educação que hoje ajuda a sustentar a globalização hegemônica e o neoliberalismo.

BIBLIOGRAFIA

- AZEVEDO, J. M. L. de. (2002): *Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal*. *Educ. Soc.*[online]. set. 2002, vol.23, n.º 80 [consulta: Maio de 2005], pp. 49-71. Disponível:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000004&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0101-7330.
- CATANI, A., DURADO, L. F. y OLIVEIRA, J. F. (2002): «A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão», in: J. DAS SOBRINHO y D. I. RISTOFF (orgs.): *Avaliação democrática para uma universidade cidadã* Florianópolis: Insular, pp. 99-118.
- DALE, R. (2004): «Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”», in *Revista Educação e Sociedade* Campinas, vol. 25, n.º 87, pp. 423-460, maio/agosto.
- DELORS, J. (2000): *Educação - um tesouro a descobrir*. São Paulo: Cortez/UNESCO.
- DOURADO, Luiz Fernandes: *Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90*. *Educ. Soc.*[online]. set. 2002, vol.23, n.º 80 [citado 05 Maio 2005], pp. 234-252. Disponível: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000012&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0101-7330.
- FREIRE, P. (1984): *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- (1992): *Pedagogia da esperança*. São Paulo: Cortez.
- (1993): *Política e educação*. São Paulo: Cortez.
- (1996): *Pedagogia da autonomia*. São Paulo: Cortez.
- MEC/SEMTEC (2002): *Parâmetros curriculares nacionais - ensino médio* Brasília: MEC.
- MORAES, R. C.: *Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-Sociedade*. *Educ. Soc.* [online]. set. 2002, vol. 23, n.º 80 [consulta: Maio de 2005], pp. 13-24. Disponível in <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000002&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0101-7330>.
- SANTOS, B. S. (2002): *As tensões da modernidade*. Disponível in <www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura4.html>.
- (2004): *Entrevista*, in <www.ces.fe.uc.pt/BSS/documentos/JornalOGLONov2004.pdf>.
- SCOCUGLIA, A. C. (2003) *A história das idéias de Paulo Freire e a atual crise de paradigmas* João Pessoa: Editora Universitária / UFPB (4.ª edição).
- (org.) (2006): *Paulo Freire na história da educação do tempo presente* Porto: Edições Afrontamento.
- SILVA Junior, J. dos R.: *Mudanças estruturais no capitalismo e a política educacional do Governo FHC: o caso do ensino médio*. *Educ. Soc.*[online]. set. 2002, vol. 23, n.º 80 [consulta: Maio de 2005], pp. 201-233. Disponível in <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000011&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0101-7330.

TRADICIÓN Y MODERNIDAD EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN ESPAÑA: UNA REVISIÓN DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS¹

José Beltrán Llavador, Francesc J. Hernández i Dobon*
Alejandra Montané López**

SÍNTESIS: En el presente artículo trazamos un panorama aproximativo de algunas de las cuestiones más relevantes que determinan, al tiempo que reflejan, las políticas educativas en España desde la década de 1980 hasta la actualidad. Esta revisión de los últimos 25 años permitirá apreciar, siquiera de manera epidérmica e inevitablemente parcial, la tensión o dialéctica entre la tradición –caracterizada por la persistencia de formas caducas en la concepción y en la provisión educativa– y la modernidad –portadora de la tendencia al cambio y a la innovación, si bien no exenta de ambigüedad y contradicción en su propio desarrollo–. Nos detenemos en aquellos ejes a partir de los cuales se articula nuestra reflexión, tales como las políticas educativas, la organización del sistema educativo, la convergencia europea, las organizaciones transnacionales reguladoras de las políticas educativas y prospectivas, finalizando con algunas conclusiones que, aun siendo abiertas, plantean la persistencia de las dinámicas reproductoras. Nuestro análisis se ciñe, para esta ocasión, al ámbito de la educación formal, sin dejar de reconocer la importancia creciente de los espacios de educación no formal e informal, y de los sectores emergentes derivados de los mismos. Como se verá, nuestro planteamiento se enmarca dentro de una interpretación singular acerca de las derivaciones y consecuencias de la modernidad tardía en la que se inscribe nuestro período de estudio.

Palabras clave: reforma educativa, desarrollo profesional, sistema educativo, política educativa.

53

¹ El artículo que nos ocupa está basado en el informe realizado en el marco de la investigación «Educating the Global Citizen: Globalization, Educational Reform and the Politics of Equity and Inclusion in 16 Countries», coordinada por Carlos Alberto Torres, de la Universidad de California, Los Ángeles (UCLA). Para el informe de investigación, cuya versión completa se puede consultar en: <<http://cyted.riaipe.net>>, pudimos contar con las aportaciones del Instituto Paulo Freire de España.

* Profesores del Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universidad de Valencia (España).

** Profesora de Educación Social y Pedagogía del Departamento de Didáctica y Organización Educativa de la Universidad de Barcelona.

SÍNTESE: No presente artigo, traçamos um panorama aproximativo de algumas das questões mais relevantes que determinam, e ao mesmo tempo refletem, as políticas educativas na Espanha desde a década de 1980 até a atualidade. Esta revisão dos últimos 25 anos permitirá apreciar, embora de modo epidérmico e inevitavelmente parcial, a tensão ou dialética entre a tradição – caracterizada pela persistência de formas caducas na concepção e na provisão educativa e a modernidade – portadora da tendência à mudança e à inovação, se bem que não isenta de ambigüidade e contradição no seu próprio desenvolvimento. Detemo-nos naqueles eixos a partir dos quais se articula nossa reflexão, tais como as políticas educativas, a organização do sistema educativo, a convergência europeia, as organizações transnacionais reguladoras das políticas educativas e prospectivas, finalizando com algumas conclusões, que, embora abertas, suscitam a persistência das dinâmicas reprodutoras. Nossa análise se reduz, para esta ocasião, ao âmbito da educação formal, sem deixar de reconhecer a importância crescente dos espaços de educação não formal e informal, e dos setores emergentes deles derivados. Como se poderá ver, nossa proposta se insere dentro de uma interpretação singular sobre as derivações e conseqüências da modernidade tardia em que se inscreve nosso período de estudo.

Palavras-chave: reforma educativa; desenvolvimento profissional; sistema educativo; política educativa.

54

ABSTRACT: In the present paper, we will present an approximate outlook of a few of the more relevant issues that determine, at the same time that reflect, the Spanish educative policies deployed from 1980 up to now. This scan of the last 25 years will allow us to see (even in a superficial and inevitably partial fashion) the tension and dialectic between tradition (noted for the persistence of outdated forms of conceiving and delivering education) and modernity (bearer of innovative trends, although not exempt from ambivalence and contradictions in its own development). We will pay close attention to those axes that can work as a starting point for our reflection, namely: educative policies, organization of the educative system, European convergence and transnational organizations that regulate educative policies. In the end, we present a few conclusions that, even though they are still open, present the persistence of reproductive dynamics. In this occasion, our analysis is constricted to the sphere of formal education, without failing to acknowledge the growing importance of non-formal and informal educative spaces, and the importance of the spheres derived from them. Our approach has to be considered within a singular interpretation of the consequences and implications of the late modernity in which the studied period takes place.

Key words: educational reform; professional development; educative system; educational policies.

1. BREVE CONTEXTUALIZACIÓN: ANTECEDENTES

Para España, durante muchos años, la educación ha sido un factor no solo de reproducción social, sino también de fuerte control ideológico, papel que se puede reconocer, entre otras, por las siguientes características generales: centros de titularidad privada religiosa, un fuerte control ideológico sobre el profesorado docente de primaria a través de las escuelas de magisterio y pocos centros con oferta pública en secundaria.

Por otra parte, la configuración de la enseñanza obligatoria, su precoz segregación y el escaso número de universitarios existente a finales de la década de 1960 y comienzo de la siguiente muestran el estado educativo del país durante más de la mitad del siglo XX.

Esta tradición educativa va sufrir su primera ruptura con los cambios sociales y económicos que sobrevienen en los años sesenta con la mecanización del campo, la emigración a las ciudades y a otros países, la incipiente industrialización y el posicionamiento del turismo como sector económico de gran importancia, cambios que a nivel educativo van a tener su correlato en la reforma educativa implementada a través de la Ley General de Educación (LGE) de 1970.

55

Esta ley configuró el primer intento de modernización y adecuación de la educación a las nuevas necesidades económicas y sociales. A partir de aquí, la perspectiva dual de la modernidad será ya una constante en el devenir educativo del Estado español:

- Modernidad de adecuación y adaptación.
- Modernidad de ruptura, democratización, participación y transformación.

Uno de los datos más llamativo que confirma esta dualidad es, en comparación con países de su entorno, el gran atraso educativo que arrastra la población española en lo que a niveles educativos se refiere. Sin embargo, aunque estudiados de forma sincrónica estos niveles dan la imagen de fracaso del sistema educativo, observados de forma diacrónica, es decir, en el proceso histórico de los últimos años, ponen de manifiesto que existe una mejora notable de los datos de escolarización y de nivel educativo respecto de los de épocas anteriores.

2. POLÍTICA, POLÍTICA EDUCATIVA Y REFORMAS EDUCATIVAS

En 1981 hubo en España un fugaz intento de golpe de Estado que aceleró la crisis de los partidos políticos que provenían de la reforma del régimen dictatorial. En las elecciones de 1982 el Partido Socialista consiguió una amplia victoria, a partir de la cual comenzó un ciclo de modernización del Estado que tuvo como hitos destacados, entre otros, la plena integración en la Unión Europea (1986) y en la Organización del Tratado de Atlántico Norte (OTAN); el desarrollo de la descentralización del Estado en diecisiete comunidades autónomas y el desarrollo normativo de la Constitución (1978); la reforma del mercado laboral y la reconversión de la industria pesada; la reforma fiscal y la reforma educativa. El ciclo económico adverso de comienzos de la década de 1990, los escándalos de corrupción y la participación en la guerra sucia contra el independentismo vasco provocaron una fuerte erosión en el gobierno, que tuvo que gobernar en coalición con el centro derecha (1993-1996) y, finalmente, traspasar el poder a un gobierno de signo conservador representado por el Partido Popular (1996-2004). Por tanto, en líneas generales, se podría decir que en España, durante la primera mitad del período de referencia, hubo un gobierno socialdemócrata y en la segunda mitad uno conservador, con breves períodos de transición antes y después de cada uno. Desde el año 2004 a la actualidad, tras el desgaste del ciclo conservador intensificado por su participación en la ofensiva anglonorteamericana en la guerra de Irak, nos encontramos nuevamente con un gobierno socialista.

56

Con respecto al escenario educativo español, la legislación escolar se remonta a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, y cabe señalar que las reformas educativas generales han sido escasas, como lo indica el hecho de que durante doscientos años sólo hubo dos reformas generales de la educación, la del ministro Moyano en 1857 (Ley de Instrucción Pública de 9 septiembre), y la de Villar Palasí en 1970 (LDE). En general, la legislación escolar ha sido muy variable, dependiendo de la alternancia en el poder de gobiernos liberales y conservadores, con breves períodos republicanos, y una larguísima dictadura que le concedió privilegios a la Iglesia católica, que en la actualidad sigue dominando una amplísima red de centros educativos de titularidad privada. Se puede decir que su participación en la enseñanza constituye su principal fuente de financiación y de proyección ideológico-social².

² Esta modernización ha sido consecuencia de un proceso evolutivo de luchas de clase, reflejado en diferentes acciones y documentos que ponen de manifiesto la

Los dos gobiernos del último cuarto de siglo, el socialista (1982-1996; 2004-2008) y el conservador (1996-2004), promulgaron tres reformas educativas a través de leyes de rango superior, la primera de las cuales fue la Ley 1/1990 de 3 de octubre de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE); la segunda la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE) y la tercera, y más reciente, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) promulgada en la última legislatura socialista. Es, por lo tanto, un largo período marcado profundamente por la alternancia política, que creó escenarios difíciles para la modernización, conceptual y estructural, de la educación.

En todos los casos, la política y las reformas educativas provocaron reacciones adversas y manifestaciones en contra de los gobiernos, en general secundadas por el sector educativo. Globalmente, durante este período se han desarrollado algunas iniciativas determinadas por la integración y la homologación del sistema educativo en el marco europeo, como, por ejemplo, la ampliación de la escolaridad obligatoria hasta los 16 años, edad legal de acceso al trabajo; la impartición de la educación secundaria por profesorado licenciado, es decir, profesorado que ha cursado una carrera de dos ciclos, reservando la educación primaria para profesorado diplomado, que ha cursado una carrera de un ciclo; la especialización del profesorado en la educación primaria para idiomas, música, educación física, etc.; la introducción de figuras complementarias de apoyo psico-pedagógico; la dignificación de la formación profesional y la introducción del aprendizaje a lo largo de toda la vida.

La LOGSE de 1990 fue un nuevo intento de modernización y adaptación, en este caso a muchas de las directrices europeas en materia educativa, y configuró las bases de todas las reformas posteriores. Pero esta homologación, que aún continúa en los diferentes niveles del sistema educativo (educación superior), no fue acompañada por una apuesta política concreta de cambio real, prueba palpable de lo cual ha sido siempre la falta de una memoria económica de acompañamiento a dicha ley o la falta de recursos para efectuar las correcciones pretendidas con las nuevas leyes educativas.

supervivencia de algunos elementos del modelo educativo post-franquista y que los sucesivos gobiernos socialdemócratas han ido aceptando paulatinamente, como por ejemplo los acuerdos de 1978 con la Santa Sede y el artículo 7.º de la Constitución española.

Hay que añadir que durante el período de referencia se desarrollaron en el país los Estatutos de Autonomía, ahora en proceso de revisión, que descentralizaron las competencias educativas hacia las distintas comunidades autónomas, las que a partir de allí tienen plena capacidad para establecer sus presupuestos educativos y destinar fondos para la creación de centros, el pago de salarios, etc., y un cierto margen para intervenir en los contenidos. Ello ha permitido, también, normalizar la enseñanza de las lenguas cooficiales, fundamentalmente el catalán, el vasco y el gallego. En general, más de la mitad de la población de España es competente en alguna otra lengua, además del castellano³.

58

Haciendo un pequeño ejercicio numérico de memoria histórica, podemos destacar que desde el 17 de julio de 1945, fecha de las primeras medidas reformistas adoptadas (Ley de Instrucción Primaria), una vez finalizada la Guerra Civil y en la década oscura y autárquica del franquismo (1940-1950), transcurrieron 25 años hasta la promulgación en 1970 de la LGE. Pero entre esta ley y la siguiente, la LOGSE de 1990, transcurrieron dos largas décadas, veinte años en los que España dio un giro sustancial desde el punto de vista social y político. El salto cualitativo se debió, principalmente, al paso de un régimen dictatorial a una democracia formal, dotándose de una Constitución que define el Estado como una realidad plural, y al mismo tiempo, incorporándose a una realidad supranacional en el seno de la Unión Europea. En este marco ya no tenía sentido perpetuar un sistema educativo heredado del franquismo, y se hizo cada vez más necesario introducir una serie de cambios que, en consonancia con el proceso de modernización del país, adecuara la escuela al nuevo escenario social, político y económico. Es así como surge «un nuevo marco democrático para la educación», en palabras de Marta Mata (1997, p. 38), presidenta del Consejo Escolar del Estado y figura histórica, recientemente fallecida, de los movimientos de renovación pedagógica.

El resultado de las últimas reformas educativas no siempre es complaciente. Junto con el reconocimiento de los avances objetivos en la ampliación de la provisión educativa, con la escolarización de masas, y en la prolongación de la misma con la extensión de la educación obligatoria hasta los 16 años, tanto analistas como colectivos críticos observan el

³ Esta normalización, más que en la sociedad se apoya, por lo general, en el sistema educativo reglado y obligatorio, lo que genera situaciones de diglosia lingüística respecto al castellano.

lastre y las inercias tecnoburocráticas que, si bien dan paso a la importante reforma de 1970, limitan poderosamente la oportunidad que brindó la de 1990. Esta, que nace debilitada de origen por no ir acompañada de una ley o memoria de financiación como lo estuvo la anterior LGE, acaba percibiéndose en su conjunto como una reforma administrativa, diseñada desde los despachos, y con escaso margen para la autonomía del profesorado, sin duda una de sus mayores aspiraciones y la que de verdad define la auténtica naturaleza democrática del cambio que se propugna.

En este sentido, seguimos a Bolívar (2004) al decir que la configuración de las reformas educativas en España ha sufrido una triple problematización. En primer lugar, el diseño de leyes educativas del partido gobernante y no del Estado, es decir, con el consenso de todos los partidos, lo que ha motivado la alternancia legislativa. En segundo lugar, las leyes se han propuesto mejorar la educación, pero lo han hecho solo como leyes «escolares», limitadas a medidas en el sistema escolar, no «educativas», dirigidas a intervenir activa y socialmente en la comunidad. En tercer lugar, una confianza excesiva en las regulaciones administrativas por medio de reformas diseñadas técnicamente, cuando la investigación educativa lleva décadas poniendo de manifiesto (Fullan, 2002, Tyack y Cuban, 2000) que los cambios legislativos no provocan por sí mismos una mudanza de las culturas escolares y profesionales, y menos aún de las condiciones sociales para llevarlas a cabo.

3. LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL

El sistema educativo reglado se encuentra doblemente dividido: en primer lugar, reproduce la estructura en «doble red» —una orientada a la universidad y otra orientada a la formación profesional—; en segundo lugar, el sistema reglado está dividido en centros de titularidad pública y centros de titularidad privada.

A pesar de que la Constitución proclama el laicismo del Estado, este mantiene un fuerte apoyo a la Iglesia católica, el componente más importante del cual es, sin duda, la subvención con cargo a los presupuestos del Estado de los centros católicos de enseñanza. Esta situación, que de manera suave podemos calificar de anacrónica, es un ejemplo notable de la dialéctica entre tradición y modernidad en nuestro país. Antes de proceder a la reforma general del sistema educativo (1990), el

Partido Socialista en el gobierno permitió a la Iglesia conservar los privilegios que había tenido durante la dictadura. Mediante un acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede, por una parte, y con una ley que desarrollaba el derecho a la educación –Ley Orgánica del Derecho a la Educación de 1985 (LODE)– por otra, se mantuvo la financiación de las escuelas privadas que complementan la red pública, denominadas escuelas concertadas, y se concedió una serie de beneficios complementarios, el no menos importante de los cuales es la contratación, con cargo a presupuestos estatales, de profesorado de catolicismo, que desarrolla sus actividades en todas las escuelas públicas y mantiene una asignatura en pie de igualdad con otras del currículum. Los sucesivos gobiernos conservadores (1996-2004) han utilizado el descenso demográfico, anterior al aumento actual de residentes extranjeros, para cerrar unidades de escuela pública mientras se mantenían y se incrementaban las subvenciones a los centros privados, muchas veces ubicados unos muy próximos a los otros. Se trata de una privatización «blanda y gradual», en palabras de Díez Gutiérrez (2007), patente en el sistema educativo, que se ha estimulado también mediante la comisión a terceros de fragmentos de la gestión escolar, como por ejemplo las construcciones, los servicios de comedor, las actividades extraescolares, etcétera.

60

La reforma del Partido Socialista resultó ambigua respecto a la persistencia reproductora y los efectos clasistas de la doble red. Por un lado, consagró la estructura doble al promulgar una Ley de Reforma Universitaria (LRU, 1985), que desarrollaba la autonomía de la universidad recogida en la Constitución, antes de proceder a la reforma general del sistema no universitario (LOGSE, 1990). Como se suele decir, se empezaba la casa por el tejado. Por otro lado, intentó evitar la doble titulación anterior al concluir el ciclo obligatorio (graduado escolar / certificado de escolaridad), instaurando un único certificado de educación secundaria; pero se reinstauró la duplicidad entre el alumnado que dispone de él y el que no. Se intentó paliar el efecto clasista del circuito de la formación profesional, muy deteriorada al comienzo del período y que recogía alumnado de bajo rendimiento, aislando los dos niveles formativos (no se podía pasar del nivel inferior –ciclos formativos de grado medio– al superior –ciclos formativos de grado superior– sin reingresar en la formación secundaria postobligatoria), pero esta medida fue rápidamente eliminada por el gobierno conservador, precisamente cuando ocupaba la cartera de Educación el actual líder de la oposición. Dos años después, la misma Administración promulgó la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, que

excepcionalmente gozó de consenso social, para adecuar el marco de la formación profesional inicial o reglada al sistema europeo de las cualificaciones, derivado de los imperativos de la Estrategia de Lisboa.

Por otra parte, el modelo universitario es masivo, sin una vinculación profesional clara de los títulos expedidos, con un fuerte componente clasista en carreras de prestigio y una sobrerrepresentación de las titulaciones de letras, incluidas las de un ciclo, con poca exigencia de inversión en capital. Ni la reforma socialista (LRU de 1985), ni la reforma conservadora (Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades) han conseguido frenar una elevada endogamia en la adscripción del profesorado, sin que haya movilidad, por lo que respecta al profesorado, entre la enseñanza superior y otros niveles educativos. Por otro lado, esta reforma introdujo, mientras se desarrollaban diversas instancias de evaluación y control de calidad, la retórica de la «calidad / excelencia» en la educación superior, retórica que, conviene señalar, procedente de la esfera económica y de organismos internacionales centrales dentro de ella, incrementa el giro hacia lo que se ha dado en llamar *globoeducación*.

4. EL PAPEL DEL ESTADO

Las consideraciones anteriores están relacionadas con el uso cada vez más extendido en nuestro país de la expresión «calidad» aplicada a la esfera educativa. El discurso dominante en el escenario educativo español introduce recientemente, como en buena parte del mundo, la noción de «calidad», dando por supuesto el acuerdo común sobre el significado de su uso. Ahora bien, el concepto de calidad, utilizado como una buena nueva, es cuanto menos equívoco. El punto culminante de esta expresión se alcanzó en el año 2002 cuando, como vimos, una ley de educación la adopta en su propia nomenclatura: la Ley Orgánica de *Calidad* Educativa. Con algunos precedentes y con consecuencias en la siguiente ley educativa (OE, 2006) –que aunque hace caer la letra, mantiene el espíritu– cuyo objetivo fundamental es el de sancionar o legitimar un nuevo sistema de relaciones entre Estado, sociedad y educación, que caracteriza lo que se ha dado en llamar el «Estado evaluador», lo cual supone el control a distancia y a posteriori de sus productos. Así, el control se ejerce sobre los resultados de actuaciones y no sobre el seguimiento o cumplimiento de compromisos, respecto de los cuales el Estado no asume ninguna responsabilidad, dedicándose

a relegar responsabilidades y a sancionar, con premios o castigos, en función de lo que considere que son resultados valiosos, o no, para el mercado. El efecto perverso de esta lógica es que el profesorado acaba despolitizándose al aceptar que el control disminuya sobre los procesos mientras se incrementa sobre los resultados, como indica la generalización de complementos salariales en función de la productividad. No se puede perder de vista que el origen más reciente de la cuestión de la calidad se encuentra asociado a la pujanza de los gobiernos conservadores de la década de 1980, liderados por el binomio Thatcher-Reagan, quienes lo recuperan y reeditan en alianza estrecha con el concepto de *accountability*, esto es, de eficacia o rendición de cuentas con criterios monetaristas. Por eso, no es casual que hoy emerja de nuevo en nuestro país, y a escala internacional, reflejando las tendencias arrolladoras de la globalización, y encontrando sus mejores portavoces en organizaciones tan influyentes como el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o el Banco Mundial. De la misma manera que en su momento el taylorismo influyó exportando hacia el capital cultural modelos propios de la producción de capital económico, ahora se exportan hacia la esfera de las instituciones públicas «indicadores de calidad financiera», de donde provienen los términos «eficacia», «eficiencia» y «excelencia», propios del mundo de la empresa privada y convertidos ya en lugares comunes.

62

Bajo el signo de la calidad, en el espacio de la economía política, se intensifica y se altera la función segregadora, y por ende de estratificar, de la escuela cuando se invierte la correlación de fuerzas en la doble red –pública y privada– de la oferta educativa. Ahora mismo, en nuestro país, nos encontramos con una nueva división social que no surge de la institución y no es trivial, porque la fragmenta y segrega internamente mostrando su fragilidad, por esto la escuela pública se está convirtiendo, de hecho, en subsidiaria de la privada. Hablar de escuela pública es hablar de públicos, y hablar de escuela privada es hablar de clientes.

5. CONVERGENCIA EUROPEA Y ORGANIZACIONES TRANSNACIONALES

El proceso de descentralización en el seno de nuestro país encuentra ahora un elemento de comparación dentro de un nuevo proceso de recentralización en el marco del proyecto europeo. Desde una dimensión sincrónica, qué duda cabe que la entrada de España en la UE en 1986 supone una orientación eurocéntrica que afecta tanto a la

posición estratégica como a la representación simbólica de nuestro Estado dentro de un espacio supranacional. Al mismo tiempo, y en perspectiva diacrónica, esta nueva ubicación marca un punto de inflexión respecto de la propia historia de nuestro país, pues España ya no dirige tanto la mirada al pasado, a su herencia y relación con el Mediterráneo, sino que privilegia el futuro, su aproximación geoestratégica al Norte. Por ello, la representación simbólica de España en el marco europeo cobra un gran relieve en el currículum escolar y en los libros de texto en la enseñanza obligatoria.

Por otra parte, la política educativa española se va adecuando a los principios rectores europeos, que han incluido la educación dentro de los Servicios Económicos de Interés General (SEI). Los mismos están definidos como «los servicios correspondientes a una actividad económica que está abierta a la competencia»⁴, entrando plenamente en las dimensiones de competencia a través de los artículos 147.º y 148.º, donde se insta a los Estados miembros a que procedan a la liberación de todos los servicios.

Por lo tanto, al analizar el significado y las medidas que toman las leyes educativas en España es imprescindible tener presente las líneas ideológicas hegemónicas en la sociedad española y en la Unión Europea. Por una parte, la ideología neoliberal que impulsa, como decimos, los intereses de las corporaciones transnacionales capitalistas, y, por otra, las ideologías conservadoras, comprometidas en la reproducción de un modelo de sociedad clasista, sexista, racista y, frente a ellas, los movimientos de las izquierdas comprometidos en luchas por mayores cotas de justicia social (Gimeno Sacristán, 2006).

En el año 2004, la opinión pública, a través del engranaje mediático, se lleva una fuerte impresión a raíz de los malos resultados que sobre el rendimiento académico de los alumnos se desprenden del

⁴ Esto incluye, en principio, todos los servicios públicos abiertos a proveedores públicos y privados. Se enumeran los que están explícitamente excluidos del ámbito de aplicación de la directiva, entre los cuales se hallan los servicios que «persigan un objetivo de bienestar social»: vivienda social, servicios a la infancia y a la familia, servicios financieros, de salud, de transporte (excluidos los transportes funerarios), telecomunicaciones, servicios jurídicos, profesiones asociadas con el ejercicio de los poderes públicos, como por ejemplo, los notarios, servicios audiovisuales, juegos de azar. Quedan en el ámbito de aplicación de la directiva la educación; la cultura; el transporte; la distribución, suministro y almacenamiento de energía y gas; la distribución y el saneamiento de agua; el tratamiento de residuos y los servicios postales.

informe internacional PISA (*Programme for International Student Assessment*) 2003. Según el *ranking* de este estudio, España queda a la cola de los países europeos, por debajo incluso de algunos de ellos cuya inversión en presupuestos educativos es menor. Antes de llevar a cabo una lectura contrastada de esta interpretación, conviene realizar un breve ejercicio de memoria y de contextualización. Así, por ejemplo, conviene no olvidar que la promotora de PISA es la OCDE, un importante organismo internacional de carácter, como su nombre indica, económico, y cuyos intereses al poner en marcha este tipo de informes no son altruistas sino que tienen una orientación marcadamente instrumental. ¿Por qué no habrían de tenerla, por otra parte, en coherencia con su propia función? Desde la propia definición de PISA, al comienzo del informe, se dice que este se va a centrar en el «rendimiento» de los alumnos y en el examen de algunas características asociadas al «éxito» educativo. La finalidad del informe –así se manifiesta– es orientar hacia políticas educativas desde la necesidad de los gobiernos de extraer conclusiones aplicables a las directrices que han de seguir. De manera que un organismo económico internacional orienta a los gobiernos sobre la política educativa a seguir. Lo que no se dice, porque se da por sentado, es que esa política es la que es buena para la economía. Como también se da por sentado que los dictados de la economía –no de cualquier economía, sino la del libre mercado– son buenos para el desarrollo social. Otra cosa es qué se puede entender por «progreso» o «desarrollo» social. En cualquier caso, de no poner los frenos de emergencia para detenernos a plantear estas cuestiones, de no apelar a un ejercicio cada vez más necesario de *vigilancia epistemológica*, podemos dejarnos arrastrar por la opinión dominante, convertida en doctrina o en conocimiento oficial, por utilizar la expresión de Apple. Y de paso, podemos acabar pensando que la interpretación que se desprende de organismos como el mencionado, en connivencia con los criterios del Banco Mundial, entre otras entidades, es la normal, es decir, la que dicta o establece la norma, las reglas del juego, y luego la natural, la que va de suyo con la naturaleza social, con el orden de las cosas.

Quizá, valga la pena por lo que al informe PISA se refiere, ofrecer otro tipo de enfoque. Si atendemos a Carabaña (2004, pp. 77-78):

Gracias a este informe sabemos que en lo que se refiere a resultados globales la Enseñanza Básica española es aceptablemente eficaz y sumamente eficiente. Es aceptable en eficacia porque los alumnos españoles desarrollan su capacidad cognitiva aproximadamente igual que los alumnos de los otros países de la

OCDE [...]. Según el informe PISA, los alumnos españoles alcanzan en lectura una nota (en la escala habitual del 1 al 10) de 4,93, en matemáticas de 4,76 y en ciencias de 4,91, que hay que comparar con una nota media de 5 del conjunto de los países. La prensa no aireó la proximidad de los resultados españoles a la media, sino el orden de España entre los 31 países: puesto número 18 en lectura, 23 en matemáticas, 19 en ciencias. Pero la proximidad entre países es tan grande que el orden carece de importancia: se parece mucho a la llegada en pelotón en una carrera de ciclismo.

El sistema español de enseñanza es, además, líder en eficiencia, al menos si nos limitamos a los países occidentales, pues es superado por algunos países del este europeo –Checoslovaquia, Hungría y Polonia– que gastan menos para obtener resultados semejantes y por Corea e Irlanda, que logran mejores resultados con parecido gasto. Pues bien, aunque España dobló durante los primeros años de la década de 1990 el gasto por alumno en la enseñanza no universitaria, en parte por las políticas socialistas y, sobre todo, por la disminución de alumnos, todavía está entre los países de Europa occidental que menos presupuesto destinan a ese fin.

Quizá, el corolario que vale la pena subrayar de esta lectura no es tanto, o no es solo, la similitud de España respecto a otros países europeos, cuanto la interpretación sesgada sobre los resultados de niveles, dando por sentado que estos son causa y a la vez efecto del capital humano. Las viejas tesis del capital humano se reeditan a través de informes cuyos supuestos de partida son los propios de los flujos del capital. En palabras de Katarina Tomasevski (2004, p. 55):

La literatura sobre capital humano ha evolucionado en las últimas décadas respecto a la relación entre educación e ingresos, centrándose en el valor económico de escolaridad y/o la recuperación de la inversión en la educación, especialmente privada. Y afirma «la utilidad productiva del conocimiento humano»⁵. Este es uno de los tantos objetivos de la educación.

Como señala más adelante, asumir el capital humano como valor de mercado implica la posibilidad de invertir la idea de que la economía está al servicio de la gente, y no al contrario. Este riesgo, sobre el que nos advierte y denuncia Amartya Sen, no es sino una materialización más de la confusión entre fines y medios.

⁵ La cita procede de un informe de la OCDE (1996, p. 22).

6. PROSPECTIVAS Y ALTERNATIVAS

En el terreno de las prospectivas, la enseñanza básica tiende a ser cada vez más larga y difusa, como lo muestra la literatura de las organizaciones internacionales, que suele sobredimensionar las tendencias de los países miembros más influyentes. La UE ha publicado ya algunos informes sobre «competencias claves» en la enseñanza básica. Estas competencias se definen como «un conjunto de conocimientos, destrezas y actitudes esencial para que todos los individuos lleven vidas intensas como miembros activos de la sociedad». La generalidad de tales competencias poco permite inferir, más allá de una declaración de intenciones.

Más que hacia un catálogo de competencias, acaso sea más pertinente orientar la mirada hacia las consecuencias de las nuevas condiciones sociales, como apunta Carabaña (2004, pp. 83-84). Este autor describe que un estudio financiado por la UE propone cuatro grandes motores de la enseñanza:

66

La globalización, la demografía, la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y los cambios de valores. Pero, puestos a explicar qué tendencias del sistema educativo inducirán estos motores, no se encuentra ningún referente a los contenidos, y se centra, en todo caso, en las didácticas. Es seguro, desde luego, que la revolución de las TIC está llegando a la escuela, introduciéndose los ordenadores en la enseñanza, bien como instrumentos didácticos, bien como herramientas de prácticas. Por lo que se refiere a la demografía, en concreto a los inmigrantes, los discursos sobre currículum multicultural no pasan de ser palabrería hueca; y la experiencia muestra que los valores pueden cambiar tanto como han cambiado en los últimos años sin que cambie casi nada en los currículos escolares.

Y prosigue, declarando su optimismo sobre esta cuestión: «La consecuencia más clara de la globalización para el currículum quizá sea el incremento de la utilidad del inglés».

En cuanto a las alternativas, no resulta fácil esbozar propuestas concretas para un escenario tan dinámico y complejo como el educativo, pero sí procuraremos enunciar algunos principios de reflexión como fundamento de posibles acciones. A la luz de la brecha que hemos

⁶ Véase Eurydice, la red europea de información en educación (2002, p. 27).

observado relativa a la doble red, esto es doble titularidad e itinerarios, y teniendo en cuenta las desigualdades o fracturas presentes y persistentes, podemos sugerir la orientación hacia estrategias de inclusión no segregadoras sino universalistas. Se trataría, en palabras de Barry Clarke (1999) de adentrarse en lo universal, superando tendencias particularistas, léase clasistas, elitistas, etnocentristas y sexistas. La orientación universalista no solo tiene que ver con la provisión de recursos para todos, sino con los procedimientos participados y participativos, inclusivos y colaborativos, y con la concepción de los sujetos educativos no como «efectivos», sino como sujetos en pos de la plena ciudadanía. Cuando la educación se considera la ocasión para una vida social más justa, como sostenía Dewey, cobran sentido proyectos colectivos que trabajan por el fomento de ciudades educadoras, comunidades de aprendizaje, o desarrollo comunitario. Es entonces cuando la educación puede dejar de ser una mera parcela, un sector o un sistema y puede convertirse en una oportunidad, nada despreciable, para la vinculación social.

7. CONCLUSIONES ABIERTAS

67

Estas páginas nos han mostrado un panorama de las últimas décadas en nuestro país que podría calificarse de ambivalente ⁷. En el caso español, el proceso de modernización educativa –concreción empírica de modernidad– se ha visto acompañado de una enorme expansión de la escolarización en sus niveles básicos, si bien los costes para que ello fuera posible no han sido pocos. Así, las reformas educativas han padecido una progresiva desocialización –o despolitización– hasta el punto de que las dos últimas reformas se han sucedido en el plazo de apenas un lustro, desnaturalizando su auténtica función de cambio educativo, y, por tanto, restándole potencia a dicha función. Cuanto acontece en el terreno de las reformas educativas es, por otra parte, un reflejo del papel legitimador de las políticas educativas, en alianza con la disminución, o dimisión progresiva, del papel del Estado. Las últimas reformas presentes son, de hecho, reformas pendientes, es decir, no tanto resueltas, sino disueltas ante el desconcierto de los actores implicados.

⁷ Lo situaban en un camino claro de reproducción del sistema neoliberal, que no priorizaba la igualdad de oportunidades, que mantenía las desigualdades, y que no ha avanzado en una democratización ni en una participación real ni de la comunidad educativa ni en el contexto territorial, pese a incrementos de dotación tanto de profesorado como de medios materiales.

Existe un debate ideológico virtual y deslegitimador sobre educación reglada pública, el cual se manifiesta en diferentes posicionamientos:

- No se incide sobre las causas del fracaso escolar y se culpabiliza al alumnado de forma individual de su proceso educativo.
- No se visibiliza el papel que juega la educación en la convivencia social y en la realización de un derecho democrático.
- No se potencia la educación como una necesidad para toda la vida, lo que obligaría a una flexibilización de la temporalidad y la organización escolar.
- No se analizan las diferencias y condiciones sociales poco propicias a la educación, tales como la glorificación del consumo, el éxito económico fácil, etcétera.
- No se realiza un verdadero debate social y familiar que mejore el apoyo a la institución escolar pública y dignifique el papel social del profesorado.
- No se condenan y sí, en cambio, se trivializan los lentos avances educativos.

68

Todo ello, a su vez, se puede interpretar como un síntoma de la persistencia de las dinámicas reproductoras, con intensidades y expresiones variables, frente a la capacidad atribuida a la escuela para producir distinción social acreditada.

Pero aun así, con la promulgación de la LOE, en enero de 2006, se pretenden superar las desigualdades de partida de los ciudadanos, y al plantearse esta ley como un marco general, se deja su desarrollo básico posterior en manos de las comunidades autónomas. Por lo mismo, cabe una gran implicación y fuerza de los agentes sociales en sus propuestas, teniendo presente que, por las diversas orientaciones políticas que gobiernan en las diferentes comunidades autónomas se podrán producir muchas y diversas maneras de desarrollar la educación en el Estado español.

A esta reflexión, de ámbito local o nacional, debemos añadir otra, de ámbito global o supranacional, dedicada a las mutaciones del

campo educativo, a los profundos cambios en las reglas del juego educativo provocado, en palabras de Teodoro (2004), por el proceso de globalización, configurado como «una agenda globalmente estructurada» a través de las organizaciones transnacionales y los sistemas de indicadores educativos, que modifican los valores y objetivos de la educación.

Tal vez la mutación más destacada que está aconteciendo es, precisamente, la emergencia de un contexto de formación que desborda los límites de la enseñanza reglada. Por ello, los documentos de la UE se refieren siempre a la Europa de «la educación y la formación»⁸. Este contexto de formación, que es invocado con conceptos como «aprendizaje a lo largo de toda la vida», «formación continua», «formación permanente», etc., reconfigura, entre otras, la relación entre escuela y trabajo, ya severamente afectada por la difusión de las TIC y afectará necesariamente la institución escolar en su forma tradicional.

BIBLIOGRAFÍA

69

- BELTRÁN LLAVADOR, J. (1990): *El sueño de la alfabetización. España 1939-1989*. Valencia: Consellería de Cultura, Educación y Ciencia.
- (1991): *Política y reformas curriculares*. Valencia: Universidad de Valencia.
- HERNÁNDEZ J. y SOUTO, X. M. (coords.) (2003): *Reinventar la escuela. La calidad educativa vista desde las familias*. Valencia: Nau Llibres.
- BOLÍVAR, A. (2004): «La educación secundaria obligatoria en España. En la búsqueda de una inestable identidad», en *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación REICE*, vol. 2, n.º 1. Disponible en: <<http://www.ice.deusto.es/RINACE/reice/vol2n1/Bolivar.pdf>>.
- BONAL, X y OTROS (2005): *La descentralización educativa en España*. Barcelona: Fundació Carles Pi y Sunyer.
- CABRERA, D., FUNES, J. y BRULLET, C. (2004): *Alumnado, familias y sistema educativo*. Barcelona: Octaedro.
- CALERO, J. y BONAL, X. (1999): *Política educativa y gasto público en educación*. Massanet de la Selva: Pomares-Corredor.

⁸ Véase el reciente Tratado de la Constitución europea <<http://www.elmundo.es/especiales/2004/05/internacional/ue/constitucion.pdf>>.

- CARABAÑA, J. (2004) «El futuro del sistema de enseñanza: alumnos y saberes», en RUZ CASTRO (ed.), *España 2015: perspectiva social e investigación científica y tecnológica*. Madrid: Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECIT), pp. 69-100. Disponible en: <<http://sise.fecyt.es/Estudios/Doc/Espa%F1a%202015.%20Prospectiva%20social%20e%20investigaci%F3n%20cient%EDfica.pdf>>.
- BARRY CLARKE, Paul (1999): *Ser ciudadano*. Madrid: Sequitur.
- DÍEZ GUTIÉRREZ, E. J. (2007): *La globalización neoliberal y sus repercusiones en la educación*. Barcelona: El Roure.
- EURYDICE (2002): Competencias clave. Un concepto en expansión dentro de la educación general obligatoria. Documento publicado por la Unidad Europea de Eurydice, con el apoyo de la Comisión Europea (Dirección General de Educación y Cultura), p. 27. Disponible en: <<http://www.scribd.com/doc/486889/competencias-clave-Eurydice>>.
- FEITO, R. (2000): *Los retos de la escolaridad obligatoria*. Barcelona: Ariel.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (2001): *Educación en tiempos inciertos*. Madrid: Morata.
- GIMENO SACRISTÁN, J. (comp.) (2006): *La reforma necesaria: entre la política educativa y la práctica escolar*. Madrid: Morata.
- (coord.) (2001): *Los retos de la enseñanza pública*. Madrid: UIA/Akal.
- (2002): «Discutamos los problemas. Debate en torno a la Ley de Calidad», documento de debate publicado en diferentes foros. Mimeo.
- HERNÁNDEZ, F. J. y BELTRÁN, J. (2005): «La formación inicial y continua de los docentes en España. Contexto de la cuestión y resultados de una encuesta», en revista *El Guiniguada*, n.º 14, pp. 75-90, publicación de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria: Servicio de Publicaciones.
- BELTRÁN, J. y MARRERO, A. (2005): *Teorías sobre sociedad y educación*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- FULLAN, M. (2002): *Los nuevos significados del cambio en la educación*. Barcelona: Octaedro.
- LERENA, C. (1976): *Escuela, ideología y clases sociales en España*. Barcelona: Ariel.
- (ed.) (1987): *Educación y sociología en España. Selección de textos*. Madrid: Akal.
- MATA, M. (1997): *La educación pública*. Barcelona: Destino (¿Qué es? ¿Qué era?).
- MONTANÉ, A. (2008): *Espejo y reflejo de las evaluaciones internacionales: distorsiones, interpretaciones e impactos en las políticas curriculares en la Educación Secundaria Obligatoria en España*. Disponible en: <http://cyted.riaipe.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=20&Itemid=26>.
- OCDE (1996): *Measuring What People Know. Human Capital Accounting for the Knowledge Economy*. París: OCDE, p. 22. Disponible en: <http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?K=5LMQCR2K7D6F&lang=EN&sort=sort_date%2Fd&sf1=Title&st1=Measuring+What+People+Know.+Human+Capital+Accounting+for+the>

Knowledge+Economy.&sf3=SubjectCode&st4=not+E4+or+E5+or+P5&sf4=SubVersionCode&ds=Measuring+What+People+Know.+Human+Capital+Accounting+for+the+Knowledge+Economy.+%3B+All+Subjects%3B+m=1&dc=2&plang=en>.

- PLANAS, J. y OTROS (2004): *La escuela y la nueva ordenación del territorio. Los retos de la institución educativa*. Barcelona: Octaedro (La escuela del nuevo siglo).
- SUBIRATS, M. y BULLETT, C. (1988): *Rosa y azul. La transmisión de los géneros en la escuela mixta*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- TEODORO, A. (2004): *Polítiques educatives i noves formes de govern*. Valencia: Crec.
- TYACK, D. y CUBAN, L. (2000): «En busca de la utopía», en *Un siglo de reformas en las escuelas públicas*, México, FCE/SEP (Biblioteca para la actualización del maestro).
- TYACK, D. y CUBAN, L. (2000): »En busca de la utopía», en *Un siglo de reformas en las escuelas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica/Secretaría de Educación Pública (FCE/SEP) (Biblioteca para la actualización del maestro).
- TOMASEVSKI, K. (2004): *El asalto a la educación*. Barcelona: Intermón-Oxfam.
- VV. AA. (2006): *Círculos epistemológicos*. Mimeo.

A EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO. MODERNIZAÇÃO E HIBRIDISMO NAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EM PORTUGAL¹

António Teodoro *

Graça Aníbal **

SÍNTESE: O artigo pretende apresentar uma reflexão sobre as políticas educativas e os discursos que as justificam, num tempo de procura de integração de Portugal no espaço europeu após a década de sessenta e especialmente no quadro democrático do pós-revolucionário de 1974, identificando uma relevância gradual no entendimento do papel primordial do sistema educativo no desenvolvimento económico. Defende que, especialmente a partir da década de 80, e a partir de uma análise empírica das palavras-chave, revela-se um carácter híbrido nos discursos dos responsáveis políticos que associa uma orientação construtivista numa perspectiva crítica com a apologia da eficácia do sistema, entendida como necessária à produtividade económica. Considera-se a importância do contexto nacional e do sentido que as suas características conferem ao modelo globalizado de modernização para explicar por que a tendência homogeneizante da regulação internacional é mitigada por preocupações de cariz emancipatório.

Palabras-chave: políticas educativas; Portugal; educação e globalização.

SÍNTESIS: El artículo pretende presentar una reflexión sobre las políticas educativas y los discursos que las justifiquen, en un tiempo de búsqueda de Portugal para integrarse en el espacio europeo tras la década de los sesenta, y especialmente en el contexto democrático de la posrevolución de 1974, con especial relevancia para el papel primordial del sistema educativo en el desarrollo económico. Defiende que, fundamentalmente a partir de la década de los 80, a partir de un análisis empírico de las palabras clave, se revela un carácter híbrido en los discursos de los responsables políticos que asocian una orientación constructivista en una

73

¹ Artigo produzido no âmbito do Projecto «Educating the Global Citizen: Globalization, Educational Reform and the Politics of Equity and Inclusion in 12 Countries. The Portuguese case». O projecto conta com um financiamento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Ref.:POCTI/CED/56992/2004).

* Professor da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa. Director da UID Observatório de Políticas de Educação e de Contextos Educativos.

** Professora e Técnica de Educação. Doutoranda e investigadora da UID Observatório de Políticas de Educação e de Contextos Educativos.

perspectiva crítica con la apología de la eficacia del sistema, entendida como necesaria para la productividad económica.

Además, se considera la importancia del contexto nacional y del sentido que sus características confieren al modelo globalizado de modernización, a fin de explicar por qué la tendencia homogeneizadora de la regulación internacional es mitigada por preocupaciones de cariz emancipatorio.

Palabras clave: políticas educativas; Portugal; educación y globalización.

ABSTRACT: *This article will try to present a reflection on the educational policies and the discourses that have justified them during the era in which Portugal sought integrating the European space after the '70s and specially with the democratic background of post-revolutionary 1974. It will ascribe special relevance to the role of the educative system in economic development. Taking as a starting point an empirical analysis of the key words, this paper states that since the '80s the discourses of the political leaders have been of a hybrid nature.*

These associate constructivistic orientation in a critical approach with a defense of the effectiveness of the system, understood as necessary for economic productivity. The importance of the national context is considered, as well as the importance of sense its characteristics give to the globalized model of modernization, with the aim of explaining why the homogenizing trend in international regulation is alleviated by concerns of an emancipating nature.

Keys words: educational policies; Portugal; education and globalization.

1. INTRODUÇÃO

Portugal encontra-se numa situação paradoxal. Fruto de um contexto socio-histórico bem marcado, apresenta, por um lado, um assinalável atraso no que respeita à generalização da escola para todos, com as inevitáveis consequências nos indicadores educativos que normalmente o colocam num dos últimos lugares das comparações internacionais, quando tomados por referência os chamados países desenvolvidos, e, por outro, profundas e rápidas transformações no último quartel do século XX, que o tornam um espaço de experimentação incontornável quando se procuram novos caminhos para a escola e o exercício da profissão docente.

2. UMA CONSTRUÇÃO TARDIA E RETÓRICA DA ESCOLA DE MASSAS

Em 1960, Portugal apresentava uma taxa de analfabetismo de 34%, enquanto trinta anos antes, em 1930, esta se situava em 62% e, em 1900, em pleno início do século XX, nos esmagadores 74%. Uma tão

persistente presença do analfabetismo², enquanto indicador privilegiado do atraso da generalização da escola primária, só se torna compreensível na longa duração histórica, e permite entender os fraquíssimos resultados que o país apresenta quando se analisa a distribuição da população portuguesa por níveis de literacia, ou a distribuição da população activa por níveis de qualificação escolar e profissional.

Em meados do século XIX, os países europeus dividiam-se em, pelo menos, dois grupos, de acordo com os níveis de literacia e de escolarização da sua população. No primeiro grupo, estavam os países do Norte da Europa, mais ricos e industrializados, predominantemente (mas não exclusivamente) protestantes, onde a alfabetização se desenvolvera ainda no século XVIII, ou mesmo antes. No segundo grupo, encontravam-se os países do Sul e do Leste da Europa, pobres e mais ruralizados, predominantemente católicos ou ortodoxos, apresentando elevadas taxas de analfabetismo entre as suas populações. Mas, quando outros países do Sul da Europa, como a Espanha, a Itália ou mesmo a Grécia fizeram importantes avanços na alfabetização das suas populações no começo do século XX, a distância de Portugal a outros países europeus tornou-se ainda maior.

Tal evolução mostra-se aparentemente contraditória em relação ao facto de Portugal ter sido o primeiro país católico onde o Estado assumiu a responsabilidade e o controlo do sistema de ensino, com reformas que, no final do século XVIII, constituíram uma referência para outros países europeus. Acrescenta-se que Portugal foi, em 1835, o quarto país do mundo a consagrar em lei o princípio da escolaridade obrigatória, retomado em 1844 e associado, desde essa data, a penalizações cívicas e monetárias a pais, estudantes (a aplicar quando adultos) e autoridades locais que não providenciassem a frequência à escola. No plano legislativo, Portugal, mais do que os outros países do Sul da Europa, apresenta uma notável precocidade. Mas a realidade escolar apresentou-se completamente distinta: no princípio do século XX, a taxa de inscrições no ensino primário era de 22,1% e, trinta anos mais tarde, em 1930, era ainda de apenas 37,7%.

²O Recenseamento de 1991 assinalava ainda, na população maior de 10 anos, uma taxa de analfabetismo literal (declarar não saber ler nem escrever) de 11%. Mas, dez anos depois, em 2001, a taxa de analfabetismo mantinha-se em 9%. Fonte: <http://www.min-edu.pt/Scripts/ASP/destaque/recenseamento02.asp> (consulta em 14.06.2006).

³Ver Ana Benavente, Alexandre Rosa, António Firmino da Costa e Patrícia Ávila, *A Literacia em Portugal*. (1996). Sobre a comparação com estudos realizados em outros países, ver CERI (1996).

A expansão da escolarização de massas em Portugal pode ser considerada como um processo típico de *construção retórica da educação*: uma significativa precocidade no plano legislativo e no discurso político sobre o papel da escola na modernidade e uma continuada denegação de recursos para o incremento da escolarização⁴. Esta característica retórica está bem presente quando se analisam as despesas com educação nos últimos cento e cinquenta anos: entre 1851 e 1907. A média do orçamento da instrução pública foi da ordem de 0,2% do produto interno; só em 1927 atingiu, pela primeira vez 1% do produto; entre 1952 e 1965, as despesas representavam menos de 1,2% e, em 1974, na ocasião da Revolução dos Cravos, 1,8%; somente em 1999, Portugal pôde pela primeira vez atingir, ultrapassando-a, a média dos orçamentos dedicados à educação pelos países membros da OCDE, que então se situava à volta de 6% do PIB de cada país. Os dados disponíveis permitem afirmar que a construção da modernidade em Portugal foi feita com uma persistente subalternização da educação, mesmo nos períodos de maior crescimento económico e de estabilidade financeira.

Porquê então essa subalternização, apesar de, no âmbito do discurso político e da produção legislativa, se verificar um assinalável avanço e precocidade?

76

Diferentes autores enfatizam que a origem, a institucionalização e o incremento da escolarização de massas não é uma função específica de características endógenas, como a industrialização ou a urbanização, a estrutura de classes ou a religião dominante, mas o resultado principal da formação do estado-nação, alimentada por uma cultura política mundial que emergiu dos dinâmicos e múltiplos conflitos da economia-mundo capitalista (Ramirez e Ventresca, 1992). Próxima desta explicação é a aventada por Jaime Reis (1993) que defende a ideia de que Portugal, pela situação de periferia e de lento desenvolvimento económico, ao não ser tocado pela conflitualidade social de características étnicas e religiosas que nos séculos XIX e XX a maioria dos Estados da Europa enfrentou, não necessitou de mecanismos profundos de socialização e de integração para a construção nacional.

⁴ Sobre este conceito, ver Yasemin S. Soysal e David Strang (1989). No caso específico de Portugal, ver o capítulo 2 do livro *A construção política da educação* (Teodoro, 2001, pp. 98-130).

⁵ Sobre a evolução das despesas com a educação, desde o primeiro orçamento de Estado em 1851-1852 ao ano de 2000, ver Teodoro (2001, pp. 113-130).

Entendendo a realidade social enquanto sistema histórico, a realidade social portuguesa é seguramente fruto de uma longa permanência na semiperiferia do sistema mundial, com raízes pelo menos desde o final do século XVI e com consequências em todos os planos da vida nacional. Na cultura, convergem os fracos níveis de escolarização e de qualificação escolar e profissional, as grandes dificuldades na promoção de padrões da cultura urbana e da classe média, com a abertura aos padrões culturais dominantes nos países centrais, tomados como referência para importantes grupos populacionais (Santos Silva, 1991). Na economia, estão presentes todas as características de uma sociedade com níveis intermédios de desenvolvimento. Na organização social, a um estado-providência fraco, que tem dificuldade em interiorizar na sua cultura de administração dos direitos sociais como *direitos* (e não como favores concedidos pelo Estado), corresponde uma sociedade-providência forte nas relações de comunidade, na entreaajuda e no conhecimento recíproco (Santos, 1990).

Contudo, desde os anos sessentas do século XX, Portugal iniciou um processo de renegociação da sua inserção no sistema mundial. A viragem da economia portuguesa para o espaço europeu na década de sessenta, a Revolução de Abril de 1974, o fim do ciclo do império, o processo de integração na Comunidade Económica Europeia, hoje União Europeia, desde 1976, e, mais recentemente, a participação na primeira fase da união económica e monetária, representam múltiplos sinais de uma intenção assumida no sentido de rever a antiga posição de Portugal no sistema mundial. Essa viragem estratégica na situação portuguesa teve profundas implicações nas políticas públicas de educação.

Apesar das resistências do regime de Salazar, a sociedade portuguesa pós-II Guerra Mundial foi sofrendo, nos planos demográfico, do reordenamento do território e da estrutura da população activa, um conjunto de mudanças invisíveis que, rapidamente, foram-lhe mudando a face. Embora os anos de viragem na política educativa se possam encontrar nos anos cinquenta, com a implementação da reforma do ensino técnico e do Plano de Educação Popular, e nos anos sessentas, com a participação no Projecto Regional do Mediterrâneo⁶, será contudo nos anos setentas, com a *reforma Veiga Simão*, que a educação assumirá um lugar central no processo de recomposição do Estado e nos debates

⁶ Sobre a participação de Portugal nesse primeiro projecto de planeamento educativo conduzido pela OCDE, ver Teodoro (2000; 2001).

sobre a modernização e desenvolvimento do país (Stoer, 1986). Seguramente por se situar nesse lugar central, a educação, enquanto política pública, cedo mostrou o completo esgotamento da acção renovadora do último Presidente do Conselho (e do Ministro da Educação) do Estado Novo, bem como o completo esgotamento dessa forma política, em crescente contradição com as aspirações sociais e a inserção de uma economia progressivamente direccionada para o espaço europeu.

3. A REVOLUÇÃO DE ABRIL DE 1974 E A DEMOCRATIZAÇÃO DAS ASPIRAÇÕES SOCIAIS

Se a ruptura iniciada com a Revolução de 1974, no plano mundial, pode ter aberto caminho à *terceira vaga de democratização* no mundo moderno que refere Huntington (1991), no plano nacional, significou a tentativa de superação da dupla crise de legitimidade e de hegemonia, que, desde os finais dos anos sessentas, atravessava profundamente o Estado e a sociedade portuguesa. A mobilização social permitida pela revolução permitiu que se desse passos de gigante na afirmação dos direitos de cidadania, levando à construção de um Estado-Providência que, embora incipiente face à dimensão alcançada por esta forma de Estado nos países centrais da Europa, só foi possível por uma desvinculação das políticas sociais das exigências da acumulação, durante o curto período de crise revolucionária, em 1974 e 1975.

78

No campo específico das políticas de educação, a revolução permitiu uma nova centralidade para os problemas educativos, remobilizando as aspirações de acesso aos diferentes níveis de escolarização, amplificado no início dos anos setentas pelo discurso meritocrático do último ministro da Educação do Estado Novo, e abrindo novas frentes nos planos da participação na gestão escolar e na reformulação das estruturas e conteúdos de ensino. A educação, nesse período de crise revolucionária, para além de um aceso palco de lutas políticas, tornou-se um campo privilegiado de legitimação da nova situação democrática, apostada em mostrar uma radical mudança face às anteriores políticas obscurantistas do Estado Novo. Se nos primeiros momentos após o movimento militar se pensou em prosseguir com a reforma educativa tal como tinha sido delineada na Lei n.º 5/73, logo se caminhou para a tentativa de formular um programa que, no campo da educação, respondesse ao propósito,

então largamente majoritário no âmbito do discurso político, de construir uma sociedade *a caminho do socialismo*⁷.

Em consequência, e de acordo com a tese de José Alberto Correia (2000), enquanto nas democracias estabilizadas se trata da formação dos cidadãos integrados na democracia, em Portugal, a educação, numa 1.^a fase após Abril de 1974, construiu a própria formação democrática. Neste trabalho, em que o autor discorre sobre as transformações operadas nos discursos educativos no campo da definição educativa, Correia (2000) distingue, de 1974 a 1999, quatro ideologias-tipo educativas em Portugal: (i) a ideologia *democratizante e crítica* (ii) a ideologia *democrática*, (iii) a ideologia da *modernização* e (iv) a ideologia da *inclusão*, que, por sua vez, são inspiradas, respectivamente, em «quatro modos legítimos de definir educação»: (i) a definição *política*, (ii) a definição *jurídica*, (iii) a definição *economicista* e (iv) a definição *organizacional*.

Segundo Correia (2000), apenas na fase pós-revolucionária é reconhecível a ideologia democratizante e crítica. Os discursos assumem-se, então, «como discursos (pre)ocupados na gestão das tensões contraditórias e, por isso, marcados por uma instabilidade intrínseca inibidora da sua apropriação como discursos normativos», o que «os torna [...] especialmente vocacionados para proporcionarem dinâmicas envolventes imprescindíveis ao desenvolvimento de uma acção projectual sustentada na permanente recriação da sua dimensão utópica» (p. 8). Os défices de normatividade e a ausência do escopo regulatório, proporcionam, segundo Correia (2000), o aparecimento de espaços educativos de dimensão emancipatória transformadora.

É Rui Grácio (1995) quem ilustra esta dimensão ao referir-se a práticas escolares à época:

[...] uma escola diferente, aberta ao mundo actual, à realidade concreta, à actividade produtiva (económica, social, cultural), à comunidade próxima, uma escola susceptível de mobilizar, numa perspectiva de intervenção crítica e criadora, professores e alunos, de suscitar a cooperação activa de pais, de trabalhadores e de outras pessoas e grupos da comunidade, de fazer uns e outros agentes responsáveis de transformação social e cultural (p. 356).

⁷ Ver o desenvolvimento desta ideia em António Teodoro (1999, 2001).

4. A INTEGRAÇÃO EUROPEIA E AS POLÍTICAS DE MODERNIZAÇÃO DA SOCIEDADE PORTUGUESA

Normalizada a revolução – pela transposição para o interior do Estado dos impasses na construção de uma hegemonia social e política, que antes se verificava no seu exterior, nas organizações sociais e no Movimento das Forças Armadas (MFA) – a educação manteve um estatuto de centralidade nas políticas públicas, embora com uma mudança de eixo prioritário. Assumida a integração na Europa comunitária como motor exógeno de desenvolvimento do país, o discurso sobre a prioridade educativa passou a privilegiar a questão do papel do sistema escolar na qualificação de mão-de-obra, associado à afirmação da urgência em realizar uma reforma educativa global que desse coerência ao sistema de ensino e respondesse às necessidades que o sistema económico, nesta fase de integração europeia, atribuía à educação.

A referência dominante na condução das políticas educativas de finais dos anos setentas, dos anos oitentas e da primeira metade dos anos noventas situou-se então no plano da ideologia da modernização (Afonso, 1999), congruente com essa forma de *Estado-como-imaginação-do-centro*, que dominou o processo de integração europeia⁸. Vai-se então afirmando uma linha discursiva que se constitui como entendimento comum e orientador dos estados-membros e que assenta num conceito de educação intimamente ligado ao mundo da economia e do trabalho.

Numa das classificações mais conhecidas dos períodos da economia portuguesa depois da Revolução de Abril de 1974 (Vasconcelos e Sá, 1998), encontramos a identificação de três ciclos económicos: (i) de 1975 a 1985 deu-se, em momentos e circunstâncias diversas, a

⁸ A caracterização é de Boaventura de Sousa Santos (1993), que a apresenta do seguinte modo: «O Estado-como-imaginação-do-centro é uma forma política com uma produtividade variada. Em primeiro lugar, produz sinais inteligíveis e credíveis de uma melhor vida futura, tornando transitórias e, consequentemente, suportáveis, as dificuldades e as carências actuais. Em segundo lugar, permite que o Estado tire partido de todos os benefícios decorrentes da integração, relegando eventuais custos para um futuro indeterminado. Em terceiro lugar, deslegitima qualquer especificidade do desenvolvimento nacional que não se enquadre nos actuais objectivos do Estado (por exemplo, o sector empresarial do Estado ou a pequena agricultura familiar), alegando que contrariam os padrões de desenvolvimento europeu, não sendo, por isso, politicamente defensáveis. Em quarto lugar, despolitiza o processo político interno, invocando a inevitabilidade técnica de determinadas medidas em nome das exigências da integração europeia» (p. 51).

convergência política com a então Comunidade Europeia, em termos de mercado cada vez mais aberto e das ajudas de pré-adesão; (ii) de 1985 a 1997 registou-se a convergência macroeconómica, na aproximação lenta às condições da Europa; (iii) e, desde 1998, a par do percurso de identificação monetária e financeira com o euro e o pacto de estabilidade, houve um processo muito apoiado em Programas Operacionais (PO) que intentaram e intentam modernizar as variadas áreas.

Entretanto, houve, de facto, uma aproximação à Europa em termos de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) efectuado, no entanto, essencialmente à custa de três factores: (i) os fundos de apoio da Comunidade Europeia (que constituíam 2,5 a 3% do PIB anual), (ii) o aumento do consumo privado e (iii) o aumento do número de trabalhadores activos (Serra, 2000). Este quadro, presente no período de 1985 a 1995, considera-se esgotado com a previsível diminuição dos fundos comunitários e com o facto evidente de o consumo não poder aumentar sem uma correspondente criação de riqueza. O denominador necessário torna-se então, agora, o da produtividade.

Nas políticas sociais em Portugal é evidente uma tendência convergente com as dos outros países europeus, designadamente a partir de 1986. Efectivamente, a influência dos padrões de decisão política da União Europeia têm reflexos no curso das políticas sociais intentadas. Reconhecendo o facto, Hespanha (2002) não deixa de apontar que a convergência se faz, todavia, à custa de compromissos impositivos, como o papel que desempenham tanto os fundos estruturais e de coesão ao tornar possíveis programas sociais, como o sistema monetário, que, pelo argumento da convergência, obriga, por via indirecta, à retracção das políticas sociais.

O discurso educativo e as modalidades de governação acompanham estes ciclos, reflectindo o resultado da difusão europeia de ideologias e padrões de organização educativa. Constituindo-se como instância supranacional, a intervenção comunitária tem vindo a desenvolver e a aperfeiçoar métodos de concretização das políticas que reforçam a convergência. Antunes (2004a; 2004b) constata a existência de um percurso neste processo de europeização, iniciado nos anos oitentas através de Programas de Acção, reforçado entre 1986 e 1992 por uma agenda «sustentada em acções comunitárias e processos normativos (intensificados)» (2004a, p.106) adquirindo nos últimos anos um novo desenvolvimento de feição mais impositiva.

Trata-se da definição do nível supranacional como locus de inscrição formal e explícita das políticas a desenvolver para os sistemas educativos e de formação em que a execução da política é objecto de controlo realizada pelas instâncias que a definem, o Conselho «Educação», a Comissão Europeia, o Conselho Europeu, e baseada em parâmetros e indicadores previamente definidos, regularmente aferidos e publicamente divulgados (2004b, p.7)

É, pois, possível, no campo da educação, identificar processos de convergência com as políticas internacionais, convergência de que resultam políticas idênticas assumidas por partidos ideologicamente diferentes, bem como a produção de um discurso homogêneo, justificado pela incontornabilidade da necessidade de modernização que promete a aproximação aos países do centro. Discursos como o da valorização das competências, da avaliação externa como garantia de qualidade e instrumento de controlo, da desestatização das escolas, ou da regulação social, evidenciam uma progressiva internacionalização das políticas.

A inquestionabilidade do modelo de desenvolvimento que legitima o discurso da modernização nas políticas educativas tem a sua matriz ideológica no conceito de evolucionismo linear, conceito que, subsidiário do carácter cientificizante e etnocêntrico do saber ocidental que procura estabelecer regras gerais para casos particulares, atribui ao sistema social português, dada a sua condição histórica semiperiférica, um estágio intermédio, inacabado, que só atingirá completude quando alcançar condição de país do centro (Magalhães, 1998). Esta *rational* parte da noção de uma construção social mundial cujos princípios e práticas assumem carácter universal e se difundem por indicadores que constroem o sentido dessas mesmas políticas.

82

5. O HIBRIDISMO NAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

A partir dos anos oitentas, se as políticas educativas e os discursos que as justificam entendem a convergência como *o caminho a seguir*, apresentam, contudo, um carácter híbrido resultante de duas abordagens concomitantes que assentam em diferentes perspectivas sobre a escola de massas – uma, de que a escola, ao conferir competências essencialmente cognitivas, prepara para o mercado do trabalho e, outra, que defende a escola que conduz à emancipação (Magalhães e Stoer, 1998).

Correia (2000), na análise que faz sobre as ideologias educativas, encontra nos discursos da década de 1980 um apagamento da assunção do papel da educação para a democracia e um crescente aumento da «empresarialização do campo semântico da educação» (p. 15). Fá-lo, porém, através de um discurso da modernização em que este termo se revela imbuído de polissemias que ocultam opções ideológicas de cariz neoliberal.

Na sequência de um período revolucionário de ideologia democratizante, seguido de um processo de normalização, garante de uma estabilidade democrática juridicamente formalizada, o período que se inicia na década de oitenta caracteriza-se pela persistência discursiva no tema da modernização, legitimado por duas temáticas, respectivamente, «estruturadoras do discurso democratizante e do discurso democrático» (Correia, 2000, p.16), características dos períodos anteriores. Isto é, a par da temática da diversificação contextualizadora das ofertas educativas e da temática da igualdade de oportunidades, exalta-se a intervenção empresarial nas ofertas locais de formação e promove-se uma «lógica gestionária sustentada numa ideologia meritocrática» (idem, p. 16).

Também Rui Gomes (1999) encontra um «veio discursivo neoliberal, desregulamentador», associado, paradoxalmente, a «um aumento constante da intervenção estatal nos planos jurídico-legal, curricular e gestionario» (p. 138). Almerindo Afonso (1998) define os dois vectores em tensão que geram esse paradoxo: de um lado, *Estado-Providência* que assenta na expansão do Estado, através da democratização e alargamento da igualdade de oportunidades no acesso à educação; do outro, uma apetência neoliberal, com a redução desse mesmo Estado e «abrindo o campo da educação à iniciativa privada» (p. 210). A esta apetência neoliberal no campo educativo, exteriorizada mais por uma retórica discursiva do que por concretização de medidas, confere o mesmo autor a designação de neoliberalismo educacional mitigado que caracteriza como «resultante das pressões contraditórias exercidas pelos diferentes grupos e classes sociais que participaram directa ou indirectamente, na definição da política educativa [...]» (p.232).

Em 1987, o então Primeiro Ministro, Cavaco Silva, aquando da apresentação na Assembleia da República do Programa do XI Governo Constitucional, afirmava:

É hoje generalizada nas sociedades modernas a consciência de que a excessiva estatização impede o desenvolvimento, rigidifica as estruturas sociais e limita a liberdade. [...] Assim se explica o apoio crescente da opinião pública de muitos países à desregulamentação, privatização e liberalização ⁹.

Consequentemente, a par do anúncio de um caminho de privatizações no sector estatal, na lógica da «estratégia de progresso assente no reconhecimento do papel primordial da iniciativa privada, da concorrência e dos mecanismos de mercado», o primeiro ministro anunciava ao mesmo tempo uma profunda «reforma do sistema educativo», que «vença os desafios da integração europeia» e «assegure o futuro nacional de uma geração [...] mais competente e empreendedora, com maior sentido de autonomia, capaz de assumir riscos e aberta à inovação e, assim, melhor preparada para o desempenho das complexas tarefas do mundo moderno» ¹⁰.

Na mesma altura, o Ministro da Educação, Roberto Carneiro, num discurso, em que, a par de preocupações humanistas assentes em valores democráticos e emancipatórios, não deixava de insistir na concepção de uma educação como «investimento decisivo de desenvolvimento», «vistas as coisas por um ângulo económico e de progresso material», defendendo uma acção que seria um *desafio* com «cinco vectores» – (i) democratização do ensino, (ii) qualidade para a promoção da excelência, (iii) educação para o sucesso a favor de «uma educação para a confiança e autonomia, para a criação de homens competentes, empreendedores, inovadores e capazes de correr riscos», (iv) educação para a vida activa, (v) valorização da pátria, da língua e da cultura portuguesas ¹¹.

De 1992 a 1995, na segunda fase de governação do Primeiro Ministro Cavaco Silva, os Ministros da Educação reforçam o discurso político que acentua a relação da educação com a competitividade económica, entendida como processo incontornável no percurso para a modernização do país. Uma gestão orientada para a eficácia do sistema e centrada nos resultados é o mote dos discursos políticos deste período governamental. Nas palavras da Ministra da Educação, Manuela F. Leite, em 1994, «tem de haver um empenhamento total [...] através de uma

⁹ Diário da República n.º 004, p. 44, 1987, V Legislatura, sessão de 26.08.87.

¹⁰ Diário da República n.º 004, 1987, p. 46, V Legislatura, sessão de 26.08.87.

¹¹ Diário da República n.º 006 de 1987, p. 131, V legislatura, sessão de 28.08.87.

política educativa que se deverá centrar na eficácia do sistema» e este «deve adequar-se às exigências do mercado de emprego»¹².

Os Governos de responsabilidade do Partido Socialista, que se sucedem entre 1995 e 2002, procuram demarcar-se dos modos de governação anterior, fazendo-o, sobretudo, por um corte particularmente evidente no domínio discursivo. Ruptura que, no âmbito do Governo, acentuará a ênfase no carácter social das preocupações da governação e que, na política educativa, faz-se com o abandono da ideia da Reforma *top down* do anterior Ministério para eleger o consenso nacional como o campo privilegiado na educação e enfatizar a participação como fundamento da democratização. O Ministro Marçal Grilo propõe, então, em documento intitulado *Pacto educativo para o Futuro* uma plataforma de entendimento que apresenta na Assembleia da República:

Pretendemos pôr em prática um pacto aberto que permita uma partilha e uma complementaridade nas responsabilidades. Ao Estado caberá assumir um papel estratégico insubstituível, assumindo a sua quota parte no investimento, na regulação e na orientação. Mas à sociedade será cometida a tarefa de dar corpo e consequência às políticas, em nome do respeito pelos princípios constitucionais ligados ao direito à educação e à liberdade de ensinar e aprender¹³.

É neste período que o hibridismo da política educativa surge mais patente. Não obstante a insistência nos conceitos de igualdade de oportunidades e de inclusão, transpostos para medidas como as que criam os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária¹⁴ e os Currículos Alternativos¹⁵, as constantes referências que aliam educação e

¹² Diário da República n.º 077, VI Legislatura, 1994, sessão de 26.05.1994.

¹³ Diário da República n.º 083, p. 2777, 1996, VII Legislatura, sessão de 12.06.1996.

¹⁴ Os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) são criados pelo Despacho n.º 147 – B/96 de 1 de Agosto que determina a possibilidade de os estabelecimentos de educação e ensino se associarem com vista à constituição de territórios educativos, zonas tidas como carenciadas, que asseguram o percurso escolar dos alunos através de medidas facilitadoras da execução dos seus Projectos Educativos.

¹⁵ Os Currículos Alternativos têm o seu enquadramento legal no Despacho n.º 22/SEEI/96 de 20 de Abril (DR, II série, n.º 140 de 19 de Junho de 1996. Esta medida gerou polémica nos meios educativos e académicos tendo sido tomada por uns como inovadora de combate ao insucesso, foi, por outros, tida como segregadora, «gueto» social. Alguns investigadores incluem-na no conceito de gestão controlada da exclusão no processo de implementação local. [ver Cortesão, L., Magalhães, A. M. e Stoer, S. R. (2000)].

desenvolvimento, numa lógica homogeneizante e universal de modernização, afirmam a existência de continuidade nos parâmetros fundamentais das políticas educativas.

Em consequência desenvolvem-se orientações híbridas que associam discursos de pendor construtivista numa perspectiva crítica com discursos apologistas de eficiência social que submete a utilidade da educação à produtividade económica. É deste hibridismo que o discurso sobre o currículo baseado em competências é refém. No entender de alguns pedagogos (Stoer e Magalhães, 2005) «à medida que o conhecimento vai ganhando centralidade como factor de produção» o conceito de competência tende a corresponder «às exigências do mercado» (pp. 46-47). Se reduzido a essa função de articulação da educação com o mundo do trabalho, o currículo baseado em competências, apresentado na sua génese escolar como participante de um modelo construtivista promotor de uma aprendizagem reflexiva e emancipatória, transfigura-se num modelo regulatório, vocacionado para a especialização e controlo de resultados. É neste período de construção do currículo por competências numa concepção construtivista que o controlo dos resultados se intensifica com a instituição de provas de avaliação externa e exames nacionais então abolidos em 1980. Foi nesta altura criado o Gabinete de Avaliação Educacional, serviço central do Ministério da Educação, com a função de elaboração dos exames e provas nacionais.

86

A vertente construtivista, assumida na governação educativa do partido socialista, apaga-se claramente na política da nova governação educativa dos anos de 2002-2004, à qual Licínio Lima (2003) atribui «uma visão liberal» «de lógica individualista, de emulação e de competitividade», «naturalizando a igualdade de oportunidades e recursos» (Lima, 2003). Os discursos testemunham uma tendência crescente para a valorização da regulação a partir dos resultados e, conseqüentemente para a defesa da avaliação externa com a publicitação da «qualidade» de cada escola.

«Rejeitamos quer o darwinismo social quer o pretenso igualitarismo», ou «Queremos distinguir as melhores escolas», são afirmações do Ministro da Educação do Governo PSD-CDS/PP, David Justino, em 2002¹⁶, que bem espelham o sentido de uma orientação política apenas esboçada

¹⁶Diário da República n.º 004, p. 96, IX Legislatura, sessão de 18 de Abril de 2002.

no plano prático, mas fortemente defendida e suportada por influentes *opinion makers* da sociedade portuguesa.

O novo ciclo de governação política iniciado em 2005, com a vitória do Partido Socialista (e do seu líder, José Sócrates), parece caracterizar-se pela emergência de políticas de racionalização que assentam em duas vertentes: (i) «moralizar» o sistema da escola pública como factor de justiça social e promoção da igualdade de oportunidades¹⁷, e (ii) promover o controlo social, defendendo uma avaliação externa das escolas e dos professores por agentes da sociedade civil¹⁸.

Os conceitos estruturantes dos discursos sobre educação proferidos ao longo dos últimos 25 anos estão patentes nas palavras que sustentam esses discursos, palavras-chave que documentam o pensamento político educativo que tem percorrido o período considerado (ver quadro anexo). Na sua análise revela-se evidente a predominância do factor «modernização», conceito que assenta em medidas de racionalidade técnica, com prioridade para as reformas de carácter gestor, inspiradas e legitimadas pela necessidade de convergência com soluções postas em prática pelos países que, nos *rankings* mundiais e, em especial europeus, ocupam melhor posição.

A partir de uma reforma educativa que se pretendeu abrangente no ano de 1986, a preponderância da incidência no modo de gestão e nos critérios de eficiência e qualidade como determinantes das opções pedagógicas é, em determinados períodos, mitigada por preocupações discursivas referentes à questão da igualdade de oportunidades e ao incremento da participação de todos os actores sociais. De notar, contudo, que a palavra «modernização», qualquer que seja o posicionamento ideológico de quem a profere, faz-se acompanhar da ideia de que a sua promoção é o processo que garante uma democratização qualificada. Os últimos governos têm colocado o acento numa «racionalização» que baseia a democratização no mérito, independentemente das origens

¹⁷ Em entrevista, a Ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues, afirmava que o objectivo do prolongamento de horário nas escolas «é o de garantir que, no espaço da escola todos os alunos tenham acesso gratuito a um conjunto de recursos» e que «as escolas devem garantir a universalidade de acesso» (*Solidariedade*, jornal das IPSS, em 17 de Setembro de 2006).

¹⁸ «Defendo uma avaliação externa. Os intervenientes com melhores condições de desempenho são os pais», afirmava a Ministra em entrevista à Rádio Renascença a 4 de Junho de 2006.

sociais, tendendo, por meio de mecanismos de competitividade, sempre publicitados, ora para a privatização da escola pública ora para a sua defesa como instituição pública, decorrente da dialéctica que suporta as identidades partidárias diferentes. Em qualquer dos casos, constata-se a tendência para a valorização gestonária através de mecanismos de avaliação externa, reduzindo os poderes dos professores e dos sindicatos e um reforço do controlo social (participação dos pais e outros actores da comunidade na avaliação) e da monitorização externa (encerramento das escolas com piores resultados, estandardização da avaliação, etc).

O carácter híbrido na definição das políticas educativas remete para o entendimento de que a importação de modelos do exterior, mesmo que legitimados por agências internacionais ou pela União Europeia, é mitigada no confronto com o contexto nacional, histórico e político, ou seja, a especificidade económica, política e social portuguesa não se anula com meras transposições do exterior que a tentação do centro acolhe.

Pedro Hespanha (2002) faz notar que, em qualquer comparação, não é possível alienar as especificidades que resultam do hibridismo que caracteriza o Estado Providência português, que «combina, ao mesmo tempo corporativismo, universalismo e liberalismo». Corporativismo que ainda se descortina nos sistemas sociais públicos como a segurança social, apesar do universalismo de direitos sociais que vigora no sistema nacional de saúde e de um liberalismo, actualmente a conduzir as decisões políticas, que seleccionam o acesso aos direitos.

Também Boaventura de Sousa Santos (1994) reconhecia, em Portugal, especificidades que neste processo de integração na União Europeia o singularizam. O mercado não era hegemónico. A tutela do Estado, embora atenuada por iniciativa do próprio Estado, era ainda preponderante. Coexistiam resquícios de agricultura não capitalista com processos de mundialização do mercado; descaracterizaram-se regiões industriais e dinamizaram-se indústrias locais. O princípio da comunidade apresentava debilidades no âmbito da regulação autónoma. Registrava-se um défice corporativo e um apagamento da sociedade civil a favor do domínio do Estado. Nas racionalidades da emancipação coexistiam formas importadas e dependentes de movimentos dominantes nos países centrais com formas pré-modernas.

A especificidade portuguesa não pode ser entendida, pois, como característica de um estadio intermédio mundial, mas resultado de heterogeneidades que se articulam e geram sentidos próprios e estruturas concordantes. Nesta construção social o modelo global da modernização só produzirá significado se recontextualizado. É com este argumento que parece poder defender-se, como fazem alguns, a possibilidade de uma política educativa que não se atenha prevalentemente a processos de «racionalização da educação» e que permita uma escola, produto de sujeitos globais e locais, «espaço público de experimentação gerido de um modo dialógico»¹⁹.

TABELA 1
Mapa das palavras-chave dos discursos dos Ministros da Educação

Ministro da Educação	Roberto Carneiro 17.08.87 a 31.10.91	E. Marçal Grilo 28.10.95 a 25.10.99	David Justino 06.04.02 a 17.07.04	Ma. Lurdes Rodrigues 12.03.05 a ...
Primeiro ministro	A. Cavaco Silva	António Guterres	José M. Durão Barroso	José Socrates
Maioria política	Partido Social Democrata	Partido Socialista	Partido Social Democrata + Centro Democrático Social/Partido Popular	Partido Socialista
Palavras-chave	Modernidade/ Modernização Liberdade (de escolha) Solidariedade Identidade nacional Igualdade de oportunidades Pluralismo Reforma Educativa Qualidade Valores (família) Autonomia (escolas)	Pacto Educativo Parcerias/Acordos/ Negociação Gradualismo/ incrementalismo Redes Inovação Cidadania Comunidade (educativa) Diversidade Autonomia (escolas e professores) Inclusão	Liberdade (de escolha) Mérito/Meritocracia (contra a escola igualitária) Rankings Avaliação (escolas, professores e alunos) Exames (standards/nacionais) Autoridade (professores)	Avaliação externa Resultados Controlo social (trabalho do professor) Avaliação dos professores Autoridade/hierarquia (entre professores) Racionalização Igualdade de oportunidades (Social e educativa) Qualidade (da escola pública)

© Graça Aníbal e António Teodoro (2007).

¹⁹ Ver, entre outros, Magalhães (1998) e Teodoro (2003).

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, A. J. (1999): *Políticas educativas e avaliação educacional*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.
- ANTUNES, F. (2004a): «Globalização, europeização e especificidade educativa portuguesa», in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 70. p.101-125
- (2004b): «A europeização das políticas educativas. A nova arquitectura e o novo elenco no campo da educação», in *Jornal A Página*, 130, ano 13, p. 7.
- BENAVENTE, A. ROSA, A., COSTA, A. FEÁVILA, P. (1996): *A literacia em Portugal. Relatório de uma pesquisa intensiva e monográfica*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/ Conselho Nacional de Educação.
- CENTER FOR EDUCATIONAL RESEARCH AND INNOVATION [CERI] (1996): *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de OCDE*. Paris: OCDE.
- CORREIA, J. A. (2000): *As ideologias educativas em Portugal nos últimos 25 anos*. Lisboa: Edições ASA.
- CORTESÃO, L., MAGALHÃES, A. M. e STOER, S. R. (2000): «Mapeando decisões no campo da educação no âmbito do processo da realização das políticas educativas», in *Educação, Sociedade e Culturas*, n.º 15, pp. 45-58.
- GOMES, R. (1999): «25 anos depois: expansão e crise da escola de massas em Portugal», in *Educação, Sociedade e Culturas*, n.º 11. Porto: Edições Afrontamento, pp. 133-164.
- GRÁCIO, R. (1995): *Obra completa*, vol. I. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- HESPANHA, P. (2002): «Mal estar e risco social no mundo globalizado», in B. S. Santos (2002): *Globalização: fatalidade ou utopia* Porto: Edições Afrontamento, 2.ª edição. pp. 163-193.
- HUNTINGTON, S. P. (1991) *The Third Wave. Democratisation in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- LIMA, L. C. (2003): «Lei de Bases da Educação: o individual, o vocacional e o gerencial. *A Página da Educação*», n.º 126 (12), agosto/setembro, p. 39.
- MAGALHÃES, A. M. (1998): *A escola na transição pós-moderna*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- e STOER, S. R. (1998): *Orgulhosamente filhos de Rousseau*. Porto: Profedições.
- RAMIREZ, F. O. e VENTRESCA, M. J. (1992): «Building the Institution of Mass Schooling: Isomorphism in the Modern World», in B. Fuller e R. Rubinson (eds.) (1992), *The Political Construction of Education. The State, School Expansion, and Economic Change*. Nova York: Praeger (pp. 47-59).
- REIS, J. (1993a): «O analfabetismo em Portugal no século XIX: uma interpretação», in *Colóquio Educação e Sociedade*, n.º 2, pp. 13-40.

- SANTOS, B. de S. (1990) *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento.
- (1993): «O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português», in B. de S. SANTOS (org.): *Portugal: um retrato singular*. Porto: Edições Afrontamento / Centro de Estudos Sociais, pp. 15-56.
- (1994): *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. Porto: Edições Afrontamento.
- SANTOS SILVA, A. (1991): «A cultura portuguesa numa perspectiva histórico-sociológica», in AA.VV., *Estudos de história contemporânea portuguesa. Homenagem ao Professor Victor de Sá*. Lisboa: Livros Horizonte, pp. 61-67.
- SERRA, J. A. (2000): «Portugal na encruzilhada», in *Revista O Economista*, n.º 13, (2000). Anuário da Ordem dos Economistas. Lisboa: Polimeios
- SOYSALL, Y. e STRANG, D. (1989): «Construction of the First Mass Education Systems in the Nineteenth Century in Europe», in *Sociology of Education*, n.º 62, pp. 277-288.
- STOER, S. R. (1986): *Educação e mudança social em Portugal. 1970-1980, uma década de transição*. Porto: Edições Afrontamento.
- e MAGALHÃES, A. M. (2005): *A diferença somos nós. A gestão da mudança social e as políticas educativas e sociais*. Porto: Edições Afrontamento.
- TEODORO, A. (2000): «O fim do isolacionismo. Da participação de Portugal no Plano Marshall ao Projecto Regional do Mediterrâneo», in *Revista de Humanidades e Tecnologias*, n.º 3, pp. 48-54.
- (2001): *A construção política da educação. Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo*. Porto: Edições Afrontamento.
- (2003): *Globalização e educação. Políticas educacionais e novos modos de governação*. Porto: Edições Afrontamento.
- VASCONCELOS e SA, J. A. (1998): *Portugal a voar baixinha*. Lisboa: Verbo Editora

A UNIONIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS NO CONTEXTO EUROPEU

Fátima Marques *

Graça Aníbal, Vasco Graça, António Teodoro**

SÍNTESE: Neste artigo é abordada a política educativa no quadro do processo evolutivo da União Europeia. São referidas as condicionantes económicas e políticas que conduziram ao processo de «construção europeia» bem como as contradições que lhe subjazem. Nesse contexto é descrito o percurso em que a educação se projectou do âmbito exclusivo das nações para a sua progressiva absorção pelos tratados regionais, evoluindo da concertação de uma «dimensão europeia da educação» para uma governação supranacional em crescente afirmação.

A «Estratégia de Lisboa (2000)», o «Método Aberto de Coordenação» e os grupos de peritos têm uma especial importância, neste processo, contribuindo para que a recente aprovação do Tratado Constitucional de Lisboa (2008) ocorra a par de uma unionização da educação sem precedentes.

Palavras-chave: políticas educativas; unionização da educação; União Europeia.

SÍNTESIS: En este artículo se aborda la política educativa en el contexto del proceso evolutivo de la Unión Europea. Se hace mención a los condicionantes económicos y políticos que han conducido al proceso de «construcción europea», así como a las contradicciones que le subyacen. En ese escenario, se describe la trayectoria en que la educación se ha proyectado desde el ámbito exclusivo de las naciones hacia su progresiva absorción por los tratados regionales, evolucionando desde la concertación de una «dimensión europea de la educación» hacia una gobernabilidad supranacional en creciente afirmación.

La «Estrategia de Lisboa (2000)», el «Método Abierto de Coordinación» y los grupos de peritos tienen especial importancia, en este proceso, contribuyendo para que la reciente aprobación del Tratado Constitucio-

* Professora adjunta da Escola Superior de Enfermagem de Lisboa, Portugal.

** Instituto de Ciências da Educação, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Portugal.

nal de Lisboa (2008) pase a una armonización de la educación sin precedentes.

Palabras clave: políticas educativas; armonización de la educación; Unión Europea.

ABSTRACT: *This article deals with educational policies in the background of the evolutionary process of the European Union. We will mention economic and political conditioning factors that have lead to both the process of «European construction» and its underlying contradictions. In this context we will describe the projection of education from the sphere belonging exclusively to the nation-state, to its progressive absorption by regional treaties, evolving from an agreement in a «European educative dimension» towards a supranational governability of increasing solidness. The «Lisboa Strategy» (2000), the «Open Method for Coordination» and the groups of experts have special relevance in this process, contributing to the process by which the recent approval of the Constitutional Treatise of Lisboa (2008) will lead to an unprecedented harmonization in education*

Key words: educational policies; harmonization of education; European Union.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas ocorreram mudanças no âmbito da educação, como em outras políticas sociais, que se traduziram numa redefinição dos serviços educativos e do papel nele assumido pelo Estado e por parte de blocos e entidades de carácter regional, tendo por base acordos multilaterais entre Estados e a sua actuação face às dinâmicas de globalização. A União Europeia¹ representa uma das formas institucionais mais avançadas nesta área, incrementando um vasto campo de intervenção e assumindo, progressivamente, um papel mais activo, nomeadamente no domínio das políticas sociais (Antunes, 2005a).

2. A EDUCAÇÃO NA «CONSTRUÇÃO EUROPEIA»

O plano estratégico de uma Europa unida iniciou-se nos princípios do séculoXX, quando o Estado liberal se constituiu numa democracia liberal. Mas foi após a II Guerra Mundial que se assistiu a um novo

¹ Na sua designação actual. Em 1957, era designada como Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1957, em 1967, alterou a designação para Comunidade Europeia (CE) e, em 1993, passou a designar-se, formalmente, de União Europeia (UE).

relacionamento dos Estados na Europa. Em 1949, foi fundado o Conselho da Europa, com o objectivo de superar as dificuldades provocadas pelo confronto bélico e de aproximar as nações europeias. Os Estados, com a aprovação das suas diversas constituições, adoptaram a forma de Estados democráticos e de direito, baseados em princípios de planificação económica keynesiana ². O Estado adquiriu um carácter intervencionista, contrário à inércia do Estado liberal e assumiu o compromisso de assegurar os direitos fundamentais aos cidadãos, entre eles, o da educação.

No final dos anos 50, a Europa entrou numa fase de desenvolvimento económico, representado por um grande crescimento industrial e comercial e por amplos movimentos migratórios. Essa situação favoreceu o alargamento da cooperação a outros sectores, tais como a política, a educação e a cultura (Starkie, 2006). Iniciou-se uma crescente consciência da importância de criar-se uma identidade europeia bem como conceder alguns direitos políticos aos cidadãos no plano europeu.

Nos anos oitentas o projecto de integração dos Estados-membros teve novo desenvolvimento com a valorização da interdependência dos Estados soberanos, em substituição da mera cooperação, e com a procura de afirmar uma representação da Europa entre os cidadãos, tentando superar a imagem tecnocrática e economicista que até então prevalecera. Além da livre circulação das pessoas e de bens, a noção de cidadania da Comunidade Europeia desejava potenciar o espírito europeísta, recorrendo para tal a propostas no domínio cultural e educativo.

A partir de 1992, com a aprovação do Tratado de Maastricht, a evolução da União Europeia assume contornos acentuadamente federalistas³.

Este processo de construção da União Europeia, desde os tratados iniciais de 1951 até ao Tratado Constitucional de Lisboa, em 2007, corresponde a perspectivas e interesses diversos, complexos e

² A escola keynesiana fundamenta-se no princípio de que o ciclo económico não é auto-regulador como pensavam os neoclássicos, uma vez que é determinado pelo «espírito animal» dos empresários. É por esse motivo, e pela ineficiência do sistema capitalista em empregar todos os que querem trabalhar, que Keynes defende a intervenção do Estado na economia.

³ Esta mudança está associada a vários acontecimentos históricos relevantes, tais como a queda do muro de Berlim, a ruptura da Jugoslávia e a consequente guerra, a reunificação da Alemanha e o *crash* de 1987.

contraditórios, sendo que a sua execução se tem processado de forma não linear, com reflexos, derivas, ajustamentos e saltos. A origem das Comunidades Económicas Europeias, como parte do processo posterior à Segunda Guerra Mundial, respondeu à necessidade de «normalizar» as relações entre as nações da Europa e os respectivos conflitos sociais, ao mesmo tempo que pretendeu redefinir o posicionamento das economias desses países europeus face à competição internacional que então se operava.

A par da promoção de condições que salvaguardassem uma paz duradoura na Europa, pode-se também considerar como um aspecto relevante na emergência da dinâmica europeísta a contenção da «instabilidade», decorrente da elevada participação e influência das classes sociais laboriosas na realidade política do pós-guerra e da atracção que sobre elas exercia o modelo soviético, entretanto também vitorioso no conflito mundial.

Emergente de uma elite social-democrata e democrata-cristã, o projecto de construção europeia, na sua primeira fase, pretende alcançar um compromisso que vise o bem estar generalizado, o pleno emprego e a criação de classes médias numerosas, tendo por base a propriedade privada e a liberdade de mercado, consubstanciado no *welfare state*.

96

Mas, para além desta dimensão interna, havia também uma dimensão de resistência europeia face às condições em que se operava a acumulação de capital, com acrescido benefício para os grandes grupos de origem americana. Num quadro internacional, onde o dólar se constituía como referência e em que prevaleciam os produtos, empresas e interesses de origem americana, importava sobremaneira ao capital europeu e a sectores da social-democracia, defensores do *welfare state*, criar condições de concorrência e de sucesso para as empresas europeias.

Os Tratados davam, assim, sustentação a uma visão essencialmente «neo-mercantilista», que apostava na criação de um amplo mercado interno, se necessário protegido da interferência externa, e na alavancagem das empresas europeias nos mercados internacionais.

The neo-mercantilist vision, it is argued, underpinned the initial drive towards the creation of the European single market and Economic and Monetary Union (EMU). For neo-mercantilists, a European competitiveness gap vis-a-vis the rest of the world was attributed to fragmented markets, a related inability to fully exploit

economies of scale in production, and insufficient investment in research and technology. (For neoliberals, the problems were – and still are – more likely to be attributed to factors such as inflexible labour markets, and unsustainable and work-discouraging welfare states).

As van Appeldoorn documents, the neo-mercantilist project was closer to a «resistance» than «open» model of regionalism (Storey, 2004, p. 4).

Entretanto, a evolução do sistema económico à escala global e a substancial alteração das condicionantes mundiais influíram significativamente no desenvolvimento do processo europeu e na sua reconfiguração.

A União a 27, mais do que uma instância regional baseada num modelo específico de conjugação entre o progresso articulado da economia e dos direitos sociais, institucionalizou-se, sobretudo a partir do final dos anos noventas, como parte do processo global de hegemonia neoliberal. Apesar das tensões e contradições existentes, a União constituiu-se como um elemento disciplinador, tendo em vista (i) acelerar os processos de conformação das legislações e das práticas nacionais às orientações do neoliberalismo, (ii) agir activamente para a liberalização dos mercados internacionais nos termos adequados aos interesses dos grandes grupos económicos, e (iii) articular a participação europeia no plano das tendências económicas internacionais dominantes, designadamente a economia do conhecimento.

97

Esta evolução não significa que a União funcione hoje segundo um modelo monolítico e «puro», sem nuances nem contradições. Pelo contrário, «although neoliberalism has become the dominant paradigm in the EU over the past decade it exists in an often uneasy tension with other accumulation regimes, most notably the social democratic project of the Keynesian era» (Mitchel, 2004, p. 9).

Autores, como Habermas e Derrida (2003) ou Murshed (2003), salientam que, apesar das tendências neoliberalizadoras existentes, a União Europeia é ainda um espaço onde prevalece uma acrescida atenção ao modelo social de bem-estar e de solidariedade, havendo uma forte participação dos cidadãos em defesa dos seus direitos e de políticas democráticas.

A evolução ocorrida nestas décadas de construção do espaço político-económico europeu tem-se reflectido na forma como as questões educativas são abordadas nos planos supranacional e nacional.

No início do séculoXX, são atribuídas à educação as funções de reprodução social, de legitimação do sistema, de controlo social, de produção de recursos humanos e de formação para a cidadania. A educação é considerada como um meio que permite o acesso a uma nova posição social⁴.

No seio dos Estados-nações tratava-se de criar a identidade nacional, encobrendo uma realidade mais local ou regional, com as suas línguas e culturas intranacionais, e secundarizando a realidade internacional, europeia e mundial.

(Le système national d'enseignement) a été utilisé pour assimiler les cultures immigrantes, pour promouvoir les doctrines religieuses établies, pour diffuser la norme standardisé de la langue nationale, pour forger une identité nationale, pour généraliser de nouvelles habitudes et des formes rationnelles de pensée, pour encourager les valeurs patriotiques, pour inculquer les disciplines morales et, surtout, pour endoctriner selon les credos politiques et économiques des classes dominantes (Green, 1994, cit. por Nóvoa, 1998, pp. 89-90).

98

Após o fim da II Guerra Mundial é defendida na Europa Ocidental a democratização do ensino, com incidência desde o ensino primário público e obrigatório até ao ensino secundário, com diferentes opções formativas, de acordo com as necessidades sociais e económicas do aluno (Starkie, 2006).

A educação começa então a ser vista com novas funções, nomeadamente, de consolidação do sistema político democrático, de diminuição das desigualdades sociais, bem como de qualificação da mão-de-obra necessária à reconstrução económica da Europa devastada pela guerra (Starkie, 2006). Estes propósitos impulsionaram reformas globais dos sistemas educativos.

⁴ O sistema educativo, até então, assentava num sistema dual: as classes inferiores recebiam uma formação mínima, limitando-se ao ensino primário para serem bons súbitos, enquanto as classes superiores tinham acesso ao ensino secundário e ao universitário, com o objectivo de governarem eficazmente o Estado (Starkie, 2006).

Com a celebração dos Tratados Europeus (de Paris, em 1951, e de Roma, em 1957), a educação, tal como outros aspectos sociais e de cidadania, não constituiu inicialmente foco de interesse europeu, mantendo-se sob exclusiva responsabilidade de cada Estado membro das Comunidades Europeias (Erlt, 2006).

Vários autores (e.g., Bonefeld, 2002; Nóvoa, 1998; Starkie, 2006) referem a formação profissional como precursora da intervenção educacional das instâncias europeias. Mas será só no início dos anos setentas que a Educação, enquanto área autónoma, será objecto das primeiras iniciativas europeias.

As autoridades comunitárias utilizaram a expressão «dimensão europeia da educação» para se referirem às medidas educativas europeias, mas salvaguardando sempre a diversidade e as tradições dos sistemas educativos nacionais dos Estados-membros. A preocupação de não harmonizar e de não interferir nas políticas de educação de cada Estado, constituiu uma marca visível das primeiras propostas de governação supranacional da educação europeia, como sugere Starkie (2006). Opinião partilhada por Antunes (2005 a) quando situa, nos anos noventas, o surgimento, de uma forma explícita, de um mecanismo de regulação supranacional da educação.

Maastricht, em 1992, teve profundas implicações no processo europeu de integração. Neste Tratado, as questões da Educação no âmbito da União Europeia recebem uma atenção mais explícita e aprofundada do que nos anteriores, atribuindo-se à Comunidade (arts. 126 e 127) o papel de contribuir para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, excluindo, contudo, quaisquer processos de harmonização na organização dos sistemas educativos dos Estados-membros.

À época, a preocupação da Comunidade voltava-se para as questões da participação no desenvolvimento da «dimensão europeia». Assumia-se a mobilidade como uma das formas de consubstanciar o conceito, tornado realidade através de programas de intercâmbio de estudantes, professores e investigadores e no incremento da mobilidade de trabalhadores dos Estados-membros, visando a construção de uma cidadania europeia activa.

Em 1997, foi aprovado o tratado de Amesterdão que manteve os mesmos artigos sobre educação e ampliou os direitos da cidadania europeia. A cidadania activa ⁵ foi considerada um elemento primordial para a construção da Europa.

A necessidade de livre circulação de serviços e de capitais reforçou as necessidades de mobilidade da força de trabalho. Como consequência, acentuaram-se as intenções de comparabilidade entre as qualificações e os sistemas educativos dos Estados-membros, com implicações na standardização e na harmonização das qualificações da formação profissional (Hirtt, 2005), bem como a criação de padrões educacionais equivalentes, e a introdução dos níveis europeus de qualificação. Com «une décennie de recul, l'émergence d'initiatives visant à "harmoniser" les politiques d'enseignement à la Commission européenne, apparaît comme la mise en application progressive des volontés formulées dès 1989 par ERT» (Hirtt, 2005, p. 2)⁶.

Entre 1997 e 2000, a intervenção da União Europeia, tendo por base o art. 149 do Tratado de Maastricht (1992), propõe o incremento de uma política educativa europeia a partir do conceito vago e flexível de «qualidade». Os «dezasseis indicadores de qualidade», apesar de publicados já em 2000 (dois meses depois da aprovação da Estratégia de Lisboa), corporizam uma etapa mais orientada para a avaliação da eficiência do funcionamento dos sistemas nacionais com base em referentes definidos pela UE.

Entretanto, várias estruturas, mecanismos e processos contribuíram para o crescimento das áreas de intervenção europeia no seio da educação e da formação profissional. O desenvolvimento e o impacto dos programas europeus representam uma forte evidência de «unionização» da educação e formação profissional.

⁵ Pretendia-se que os cidadãos se representassem como pessoas autónomas e críticas, participativas e responsáveis, para constituir uma sociedade caracterizada pelo respeito aos princípios da democracia, aos direitos humanos, à paz, à liberdade e à igualdade (Starkie, 2006).

⁶ European Round Table (ERT), criada em 1983, é constituída pelos quarenta e dois dirigentes mais poderosos da indústria europeia. O seu objectivo consiste em analisar as políticas europeias, em diversos domínios, e formular as recomendações correspondentes às suas visões estratégicas.

3. A ESTRATÉGIA DE LISBOA E O MÉTODO ABERTO DE COORDENAÇÃO (MAC)

Roger Dale (2006) sintetiza em três fases o desenvolvimento do espaço educacional europeu: a primeira, anterior à cimeira de Lisboa (2000); a segunda, entre 2000 e 2005; e, a terceira, de 2005 até ao presente. Esta cronologia não significa que não subsistam em cada fase objectivos, programas ou processos específicos das anteriores etapas. Pelo contrário, há uma interpenetração de dinâmicas, mesmo quando o enfoque comunitário parece ter-se deslocado para novas prioridades.

Com a definição da Estratégia de Lisboa ⁷ emerge uma nova fase. As questões da educação e da formação adquirem centralidade nas políticas da União, estabelecem-se áreas prioritárias comuns de intervenção, define-se um programa articulado e uma estratégia de actuação que possibilita aprofundar o processo de integração educacional, para além do expressamente previsto no Tratado.

É neste período compreendido entre 2000 e 2004 que se criam os grupos de trabalho de peritos, inicia-se o programa «Educação e Formação 2010» e implementa-se o «método aberto de coordenação» (MAC). Esta aceleração do processo de construção do espaço educativo europeu comportou aspectos contraditórios, propiciou tensões diversas e provavelmente, até 2005, não terá logrado alcançar os resultados pretendidos.

O programa *Educação e Formação 2010* começou a ser planeado a partir de 1999, vindo a organizar-se como um conjunto de objectivos, adoptados pelos Estados-membros, para os sistemas educativos e de formação do grupo de países abrangidos. Posteriormente, foi

⁷ Durante o Conselho Europeu de Lisboa (Março de 2000), os Chefes de Estado e de Governo lançaram uma estratégia dita “de Lisboa», com o objectivo de tornar a União Europeia (UE) a economia mais competitiva do mundo e alcançar o objectivo de pleno emprego até 2010. Desenvolvida em vários Conselhos Europeus posteriores, esta estratégia assenta-se em três pilares:

- Um pilar económico que deve preparar a transição para uma economia competitiva, dinâmica e baseada no conhecimento.
- Um pilar social que deverá permitir modernizar o modelo social europeu graças ao investimento nos recursos humanos e à luta contra a exclusão social.
- Um pilar ambiental, acrescentado no Conselho Europeu de Göteborg, em Junho de 2001.

também aprovado um programa de trabalho detalhado, com indicadores e valores de referência, para futura monitorização da implementação daquele programa.

O processo de Copenhaga (formação profissional) teve origem na continuidade de uma resolução do Conselho Europeu, em Março de 2002, como uma plataforma de coordenação de políticas, abrangendo os países europeus envolvidos⁸.

Em Novembro de 2003, a Comissão Europeia publicou um comunicado que teve impacto nas políticas educativas europeias – *Educação e Formação 2010: a Urgência das Reformas Necessárias para o Sucesso da Estratégia de Lisboa*. Neste documento, Vivian Reding, a Comissária Europeia da Educação, analisa as políticas educativas nacionais e os efeitos desenvolvidos em todos os países europeus para adoptar os sistemas de educação e de formação à sociedade e à economia do conhecimento (Hirtt, 2005). São enumeradas as prioridades dos governantes para os anos seguintes, bem como são propostos os mecanismos de controlo para assegurar-se que cada um respeite essas prioridades.

102

Se a intervenção política comunitária na área da educação se torna declarada desde os anos oitentas, através de programas de acção, adquirindo limites mais claros no decorrer dos anos noventas, é, todavia, em meados de 2000 que emerge algo inédito, nas palavras de Antunes (2005a):

O que de inédito testemunhamos neste momento é a constituição formal e explícita de um nível de governação supranacional como locus de inscrição das políticas a desenvolver para os sistemas educativos e de formação. Este conjunto de iniciativas representa, assim, a tentativa de edificação de um processo sistemático de articulação das políticas nacionais de educação e formação em torno de prioridades e objectivos comuns, acordados e congruentes ou convergentes com metas e estratégias definidas no nível da União Europeia. Dir-se-ia que as fases anteriores, prosseguidas nas últimas três décadas, terão permitido a lenta gestação do processo de europeização que, agora, ensaia a maturidade (p. 129-130).

⁸ Em 2002 faziam parte 31 países: os 15 mais antigos membros da UE, os 10 que recentemente tinham aderido, 3 Estados candidatos (Bulgária, Roménia, e Turquia) e os 3 países da EFTA/EEE (Islândia, Noruega e Liechtenstein) (Antunes, 2005a).

Neste contexto, a escolha do Método Aberto de Coordenação e as “razões” que lhe subjazem são significativas para a compreensão da conjuntura política que define as orientações tomadas na União.

O método aberto de coordenação (MAC), sugerido pelo Conselho de Lisboa de 2000, inicia um novo estilo de relação de trabalho entre os Estados-membros e a União e entre os Estados-membros entre si ao serviço da estratégia de Lisboa (2000-2010). É aplicado em campos tão diversos como a economia, a educação e a formação, a protecção social, a pobreza, o ambiente, as tecnologias, a investigação, ou a sociedade da informação. Esta forma transnacionalizada de organização do trabalho assenta em orientações expressas por *benchmarks* (valores de referência) e indicadores assumidos como resposta aos desafios da globalização, de forma que as políticas nacionais, num processo de unionização, contribuam, nos diferentes campos, para uma competitividade económica que torne a UE o “espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo”.

O papel dos Estados-membros, através de peritos nacionais, é o de partilharem boas práticas, numa formação mútua, indicarem os factores que contribuem para uma melhor *performance* das políticas nacionais e negociarem os *benchmarks* a integrar nos Planos de Acção nacionais. A transposição das orientações para indicadores e a avaliação da *performance* dos Estados-membros na sua consecução são atribuídas à Comissão.

O MAC introduz uma rotura nos mecanismos que até então constituíam a forma de gerir os processos de transferência de competências para a União Europeia e que, em certas áreas, nomeadamente as de política social, constituem o método comunitário (MC). Este baseia-se numa integração pelo direito sob a forma de directivas e regulamentação europeias em que a União detém o poder de legislar e de sancionar. A falta de clareza na distribuição das competências entre os Estados-membros e a União foi factor de dificuldade na gestão. Os novos instrumentos não se regem por uma integração pelo direito, mas por uma coordenação com base em orientações políticas (Lecourieux, 2005).

Este processo assenta na comparabilidade dos sistemas nacionais, através do estabelecimento de metas balizadas por indicadores e *benchmarks*, partilhados e negociados pelos Estados-membros, e monitorizado pela Comissão. Este novo modo de regulação tem sido designado como *governança*.

No campo da educação, este modo de governação (e os seus instrumentos) assumem-se como gestores da mudança na educação e na formação considerada pertinente na construção de uma sociedade europeia baseada no conhecimento (Comissão da União Europeia, 2000b). Como afirma Nóvoa (2002), nos documentos da UE a mudança apresenta-se não como política, mas apenas técnica, vista como um mecanismo tecnológico ligado à ideia de inovação, autonomia, flexibilidade e empreendedorismo.

O MAC organiza e dá coerência a esta governação a partir de orientações políticas e de uma monitorização no âmbito supranacional, promovendo a homogeneização das políticas europeias e da sua aplicação. A monitorização, actuando como pressão normativa e avaliativa, se bem que não sancionatória, funciona efectivamente como mecanismo de convergência.

No campo da educação, a UE funciona como intérprete mediadora das orientações emanadas dos sectores económicos, nomeadamente da grande indústria europeia organizada na European Round Table of Industrialists (ERT), poderoso grupo de pressão cujo trabalho é analisar as políticas europeias e emitir recomendações (Hirtt, 2002). Especificamente na política educativa, Slowinsky (citado em Sultana, 2002) encontra sobreposições flagrantes nas agendas da ERT e da UE:

104

In March 1995, ERT published a report entitled Education for Europeans: towards the learning society. Two years later, the EU released a White Paper entitled Teaching and Learning: towards the learning society. In 1997, ERT published Investing in Knowledge: the integration of technology in European education. This was echoed by a document put out by the European Commission that very same year, with the title Towards a Europe of Knowledge (p. 122).

As mudanças na natureza da política educativa europeia baseada em metas e critérios de eficácia a partir de responsabilidades partilhadas, sujeita a estratégias de política económica, comportam, segundo Dale (2007), um novo entendimento de subsidiariedade e a criação de um novo Espaço Europeu de Educação baseado numa divisão do trabalho da governação educativa.

Este Espaço Europeu modela o seu conceito de educação a partir de padrões internacionais, nomeadamente da OCDE. É significativo a este respeito como se plasmam os conceitos e a estruturação

das ideias e argumentos produzidos em documentos da OCDE nos documentos da UE.

Para Lawn (2002), esta «nova governação transnacional, parceira do mercado, em que as pressões dominantes da globalização comercial fornecem produtos e o serviço público dados quantitativos sobre esses produtos e objectivos», criou um Espaço Europeu de Educação que «se tornou na expressão simbólica da legitimação do poder do capital livre dos limites do Estado-nação» (p. 30). Perante esta agenda da UE, filtrada pelas diferentes sensibilidades dos Estados-membro, a questão, como a coloca Sultana (2002), pode ser: quem ganha e quem perde neste novo espaço europeu?

4. A SITUAÇÃO ACTUAL

A análise da situação existente, tanto no plano estritamente educacional quanto no plano mais geral do incremento da Estratégia de Lisboa, conduziu à adopção de medidas de adaptação e reforço dos programas que a concretizam. A partir de 2004, desenha-se uma actuação mais determinada de aplicação das orientações saídas da cimeira de Lisboa, e de acentuação do compromisso de cada país na execução das estratégias unionistas.

Roger Dale considera que, nesta fase, a terceira segundo ele, o enfoque das políticas educativas da União é atenuado noutros planos para se concentrar essencialmente numa estratégia de «Educação ao Longo da Vida» (LLL), entendida como um programa integrador de todas as políticas de educação e formação (Dale, 2006).

Entretanto, o Programa «Educação e Formação para 2010» surge também como o plano coordenador das políticas educativas nacionais e como factor essencial da unionização desta área de intervenção.

Em Fevereiro de 2004, na sequência do «relatório Kok» sobre a aplicação da Estratégia de Lisboa, o Conselho e a Comissão elaboraram um documento que intitularam *A urgência das reformas necessárias para o sucesso da estratégia de Lisboa*. Nele consideram que «muito há ainda a fazer em pouco tempo», pois «todos os relatórios e indicadores disponíveis apontam para a mesma conclusão: se se pretende atingir os

objectivos em matéria de educação e de formação, o ritmo das reformas terá que ser acelerado. Subsistem ainda demasiados pontos fracos, que limitam as potencialidades de desenvolvimento da União» (Conselho da União Europeia, 2004).

Afirmam que existe um significativo atraso da UE relativamente «aos seus concorrentes», sobretudo no âmbito do ensino superior, e entendem que «continuam acesos muitos sinais de alarme».

Neste quadro, o Conselho e a Comissão consideraram ser necessário «prosseguir a estratégia de Lisboa com muito maior determinação» em torno de três eixos essenciais: (i) concentrar as reformas e os investimentos nas áreas fulcrais, (ii) fazer da aprendizagem ao longo da vida uma realidade concreta, e (iii) construir enfim uma Europa da Educação e da Formação.

O relatório intercalar subsequente foi aprovado em 2006, sob o título *Modernizar a educação e a formação: um contributo vital para a prosperidade e a coesão social na Europa*. Nele são analisados os progressos alcançados na aplicação do programa «Educação e Formação para 2010», optando-se pela necessidade de «acelerar o ritmo das reformas para garantir um contributo mais eficaz para a concretização da estratégia de Lisboa e o desenvolvimento do modelo social europeu» (Conselho da União Europeia, 2006). Neste quadro, os Estados-membros e a Comissão acordaram um conjunto de medidas para conferir maior eficácia à concretização do programa «Educação e Formação para 2010».

O quadro globalmente instituído pelo programa «Educação e Formação para 2010» e pelos dois relatórios referidos tem-se vindo a materializar num significativo número de medidas a que os vários Estados-membros parecem adequar-se crescentemente num processo de efectiva unionização das políticas educativas.

Apesar da complexidade do processo e das tensões que inevitavelmente ele gera, não parece haver, por parte das instâncias da União, necessidade de alterar o enquadramento legal que enforma este processo integracionista.

É assim que o recente Tratado de Lisboa apresenta um enquadramento institucional aparentemente idêntico ao que já os anteriores Tratados haviam definido (arts. 149 e 150) para as matérias de educação

e formação. O complicado puzzle jurídico com que foi apresentado o Tratado de Lisboa dificulta a sua plena compreensão mas, pelo menos no que à Educação diz respeito, ele retoma, no essencial, as perspectivas e formulações que já constavam do anterior projecto de Constituição Europeia.

Apesar do carácter limitado das alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa nas matérias educacionais, importa referir que ele também abre possibilidades até hoje bastante mais restringidas. Tal como alertava Louis Weber (2004) aquando do projecto de Constituição Europeia

Les inquiétudes peuvent cependant être plus vives dans le domaine du commerce international, où les formulations retenues sont moins précises. L'unanimité, et par conséquent la possibilité pour un État membre de s'opposer à un accord, n'est plus requise pour le commerce «des services sociaux, d'éducation et de santé»

De facto as novas redacções dos artigos relativos à política comercial comum facilitam a capacidade de actuação da União no comércio internacional, considerada matéria de exclusiva competência comunitária, e alteram as regras comerciais no que respeita à educação. Até ao presente, a União só podia estabelecer acordos de comércio internacional em questões de educação e formação se houvesse unanimidade dos Estados-membros, mas, com o Tratado de Lisboa, passa a poder celebrar esses acordos com base numa decisão majoritária do Conselho. A unanimidade agora apenas é exigível «no domínio do comércio de serviços sociais, educativos e de saúde, sempre que esses acordos sejam susceptíveis de causar graves perturbações na organização desses serviços no nível nacional e de prejudicar a responsabilidade dos Estados-membros de prestarem esses serviços». (Presidência da Conferência Intergovernamental, 2007). Fica assim significativamente facilitada a intervenção da União na liberalização internacional da educação.

Mas qual será o sentido da próxima evolução das questões educativas na UE? Neste artigo evidencia-se que coexistem tendências contraditórias que tendem por um lado à centralização e ao reforço da actuação da União na harmonização das políticas educativas, enquanto, simultaneamente, subsistem nesta área, fortes perspectivas de privatização e de desregulação.

Desta tensão emergirão evoluções para o futuro da educação e da formação onde o papel da UE tenderá, certamente, a avolumar-se. A investigação educacional e os actores educativos em geral têm aqui um relevante campo de estudo e de acção a que nem sempre têm dedicado a adequada atenção.

BIBLIOGRAFIA:

- ANTUNES, Fátima (2005a): «Globalização e europeização das políticas educativas», in *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 47, pp. 125-143, Lisboa, Edições Universitárias Lusófona.
- ANTUNES, Fátima (2005b): «Reconfigurações do Estado e da educação: novas instituições e processos educativos», in *Revista Lusófona de Educação*, Lisboa, Edições Universitárias Lusófona, n.º 5, pp. 37-42.
- BONEFELD, Werner (2000): «European Integration: The Market, the Political and Class», <http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3780/is_200207/ai_n9146325> [consulta novembro de 2007].
- COMISSÃO EUROPEIA (2007): «Towards more Knowledge-Based Policy and Practice in Education and Training», <http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/educ2010/sec1098_en.pdf> [consulta: outubro de 2007].
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA (2004): *Educação e formação para 2010. A urgência das reformas necessárias para o sucesso da estratégia de Lisboa*. Bruxelas: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA (2002): «Programa de trabalho pormenorizado sobre o seguimento dos objectivos dos sistemas de educação e de formação na Europa, 2002», <[http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=celex:52002XG0614\(01\):pt:html](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=celex:52002XG0614(01):pt:html)>, [consulta: julho de 2007]
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA (2006): «Modernizar a Educação e a Formação: um contributo vital para a prosperidade e a coesão social na Europa. Relatório conjunto de 2006 do Conselho e da Comissão sobre os progressos realizados no âmbito da “Educação e Formação para 2010” (2006/C79/01)», <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/oj/2006/c_079/c_07920060401pt00010019.pdf> [consulta: dezembro de 2007].
- CONSELHO EUROPEU (2000): «Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de 23-24 Março de 2000», <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00100-r1.p0.htm> [consulta: janeiro de 2001].
- DALE, Roger (2006): «Construire l'Europe en bâtissant un espace européen de l'éducation», in *Education et Sociétés*, n.º 18. Paris: De Boeck Univeristé, pp. 35-53.

- ERTL, Hubert (2003): «European Union Programmes for Education and Vocational Training: Development and Impact», in Skope Research paper n.º 42, Spring.
- ERTL, Hubert (2006): «European Union Policies in Education and Training: The Lisbon Agenda as a Turning Point?», in *Comparative Education*, n.º 42 (1), Basingstoke, Taylor and Francis, pp. 5-27.
- GORNITZKA, Åse (2005): «Coordinating Policies for a “Europe of knowledge” - Emerging practices of the “Open Method of Coordination”», in *Education and Research*, <http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2005/papers/05_16.xml> [consulta: novembro de 2007].
- GREK, Sotiria e LAWN, Martin (2007): «Europeanizing Education: Fabricating a System of Governing», <<http://www.ces.ed.ac.uk/research/FabQ/publications.htm>> [consulta: dezembro de 2007].
- HABERMAS, Jurgen e DERRIDA, Jacques (2003): «February 15, or What Binds Europeans Together: a Plea for a Common Foreign Policy, Beginning in a Core of Europe», in *Constellations*, n.º 10 (3), pp. 291-297, doi:10.1111/1467-8675.00333.
- HIRT, Nico (2005): «Marketisation of Education in the Global Economy», Paper presented at the Worldwide Forum for Comparative Education «Globalization of Education: Government, Market and Society», Beijing.
- LAWN, Martin (2002): «Borderless Education», in António NÓVOA e Martin LAWN (eds.), *Fabricating Europe. The formation of an Education Space* Dordrecht / Boston / London : Kluwer Academic Publishers.
- LECOURIEUX, Alain (2005): *La méthode ouverte de coordination. De la Respublica à la Resprivata*.
- MITCHEL, Karen (2004): «Neoliberal Governmentality in the European Union: Education, Training and Technologies of Citizenship» <<http://www.enplan.com/abstract.cgi?id=d1804>> [consulta: novembro de 2007].
- NÓVOA, António (2002): «Ways of Thinking About Education in Europe», in António NÓVOA, e Martin LAWN (eds.), *Fabricating Europe. The Formation of an Education Space*, Dordrecht / Boston / London: Kluwer Academic Publishers, pp. 131-157.
- RUITER, Rik (2007): «Governance and the Shift Towards a Knowledge-Based Society: The European Union and the Open Method of Coordination», <<http://www.tilburguniversity.nl/faculties/fsw/departments/os/research/colloquium/ruiter.pdf>> [consulta: novembro de 2007].
- STARKIE, Elisa Gavari (2006): «El papel de la política educativa europea en la formación de los ciudadanos europeos», en *Revista Ciencias de la Educación* n.º 28 (2), pp. 105-118.
- STOER, Stephen Ronald e MAGALHÃES, António (2005): *A diferença somos nós. A gestão da mudança social e as políticas educativas e sociais*. Porto: Edições Afrontamento.
- STOREY, Andy (2004): «The European Project: Dismantling Social Democracy Globalising Neoliberalism», <<http://www.feasta.org/documents/democracy/storey.htm>> [consulta: novembro de 2007].

- SULTANA, Ronald (2002): «Quality Education and Training for Tomorrow's Europe», in António NÓVOA, & Martin LÄWN, (eds.), *Fabricating Europe. The Formation of an Education Space* Dordrecht / Boston / London: Kluwer Academic Publishers, pp.109-130.
- TEODORO, António (2001): *A construção política da educação. Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo*. Porto: Edições Afrontamento.
- TEODORO, António (2003): *Globalização e educação. Políticas educacionais e novos modos de governação*. Porto: Edições Afrontamento.
- TORRES, Carlos Alberto (2003): «Democracia, educação e multiculturalismo: dilemas da cidadania em um mundo globalizado», in Carlos Alberto TORRES (org.), *Teoria crítica e sociologia política da educação*, São Paulo: Cortez Editora, pp. 63-101.
- VIEIRA, Ana Paula Barroso (2005): *O mandato europeu para a educação e a sua recontextualização nacional*, Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia.
- WEBER, Louis (2004) : Le traité constitutionnel européen et l'éducation, <http://institut.fsu.fr/chantiers/europe/traité_constit/traité_education.htm [consulta: novembro de 2007].

GLOBALIZAÇÃO E REFORMA EDUCACIONAL NO BRASIL (1985-2005)

José Eustáquio Romão *

SÍNTESE: Este trabalho tem por objetivo estabelecer os impactos mais profundos, positivos e negativos, sobre as reformas educacionais brasileiras nos últimos vinte anos, bem como sobre as políticas públicas delas decorrentes. Para tanto, aborda o conceito de «globalização» ou «globalizações», além de descrever e analisar criticamente o cenário histórico em que, concretamente, o embate se dá na formação social brasileira contemporânea. Examina ainda, a especificidade do conceito na América Latina e no Brasil, com sua conotação politológica negativa, destacando a «planetarização» como globalização alternativa.

Palavras-chave: globalização e educação; reforma educacional; políticas educacionais.

SÍNTESIS: *Este trabajo tiene por objetivo establecer los impactos más profundos, positivos y negativos, sobre las reformas educativas brasileñas en los últimos veinte años, así como sobre las políticas públicas subsecuentes. Para ello, aborda el concepto de «globalización» o «globalizaciones», además de describir y analizar críticamente el escenario histórico en que, concretamente, esta confrontación se da en la formación social brasileña contemporánea. Examina también, la especificidad del concepto en América Latina y en Brasil, con su connotación política negativa, destacando la «planetarización» como globalización alternativa.*

Palabras clave: *globalización y educación; reforma educativa; políticas educativas.*

ABSTRACT: *The goal of this paper is to establish the most important impacts, negative and positive, on the Brazilian educational reforms of the past twenty years, and on the subsequent public policies. For this purpose, it addresses the concept of «globalization» or «globalizations», and also critically describes and analyzes the historic scenario in which, concretely, this confrontation takes place in Brazilian contemporary social conformation. It also examines the specificity of the concept in Latin*

* Consultor da UNESCO e do Ministério da Educação do Brasil.

America and in Brazil, with its negative political connotation, highlighting the «planetization» as an alternative globalization.

Key words: globalization and education; educational reform; educational policies.

1. INTRODUÇÃO

A reconstituição da história das reformas educacionais que ocorreram no Brasil, nos últimos 25 anos, exige recuar de 2005 até o ano de 1980. Contudo, esta última data não tem maior significado na história do país, nem, muito menos na trajetória de sua educação nacional. Nessa época, a nação estava eclipsada por uma ditadura que, implantada em 1964, dominaria o país por mais de duas décadas. É verdade que, na primeira metade dos anos oitentas do século passado, ela já apresentava seus primeiros sinais de esgotamento, em um dos governos mais medíocres dentre os que os militares haviam imposto ao país. De «escancarada», a ditadura passara a «envergonhada», «encurralada» e, finalmente, «derrotada», na feliz adjetivação de Elio Gaspari (2002-2004), ao analisar os 21 anos de governos de caserna autoritários (1964-1985).

112

Se se arredondarem as datas, como se faz em períodos de média e de longa duração, de acordo com Fernand Braudel pode-se considerar, grosso modo, os meados da década de oitenta para o recuo histórico. Sabemos que os marcos históricos não se encaixam nos limites rigorosos das periodizações meramente cronológicas, mas devem ser considerados a partir da expressividade de determinados eventos que deixam consequências profundas e duradouras.

Nesse período, não há como desconhecer os impactos da Globalização² nos sistemas educacionais brasileiros³. Mas, consideran-

¹ Historiador francês que introduziu a distinção entre curta, média e longa duração na análise histórica.

² Será grafada, neste texto, com maiúscula, por entendermos que se trata de um fenômeno específico, com conceitos a ele referentes também específicos.

³ Aqui usados no plural porque, de fato, há vários sistemas educacionais no Brasil, até mesmo por força da autonomia dos estados e municípios, definidos como entes federados no último texto constitucional (1988). Não somente a União e os estados, como era nas constituições anteriores, mas também os municípios passaram a gozar de significativa autonomia, na medida em que passaram a ser considerados como entes da Federação. Assim, além do sistema federal e dos sistemas estaduais, passaram a existir os sistemas municipais de educação.

do-se a especificidade da História do Brasil, mormente a de seu sistema educacional, é aconselhável concentrar a atenção no que ocorreu nos últimos 20 anos⁴.

Na América Latina e, portanto, no Brasil, o vocábulo «globalização» tem se prestado à designação de vários fenômenos, com uma nítida predominância de um significado impregnado por uma conotação política negativa. Não há como tratar dos impactos da globalização nas reformas educacionais brasileiras sem levar em consideração as semânticas específicas, pois elas estarão presentes nos discursos dos diversos sujeitos envolvidos.

O ano de 1985 é o marco simbólico da vitória das forças democráticas brasileiras contra o poder do arbítrio militar, que já ultrapassava duas décadas. A luta da resistência democrática se travava desde a implantação da ditadura em 1964 e, durante os governos militares, muitas políticas inspiradas na globalização foram formuladas, implantadas e implementadas sob o silêncio da nação amordaçada.

De 1985 a 1996, paralelamente ao processo de organização e mobilização popular pela redemocratização do país, os educadores, em parceria com parlamentares aliados que atuavam na Assembléia Nacional Constituinte, buscaram recriar o Sistema Educacional Brasileiro que havia sido fragmentado e privatizado pelos governos da ditadura militar. Mas recriá-lo significava, além de recuperar sua integração horizontal e vertical, resgatar e aprofundar, também, seu caráter público e democratizado. É foi aí, então, que se travou a grande batalha contra a globalização, entendida negativamente pelas forças progressistas da educação.

Já o ano de 2005 foi marcado por intensos debates sobre a reforma da educação superior no Brasil, a partir de anteprojeto de lei apresentado pelo Ministério da Educação à discussão da sociedade civil organizada, para posterior encaminhamento ao Congresso Nacional. O anteprojeto foi discutido com a comunidade educacional brasileira durante quase dois anos, mas teve sua tramitação interrompida.

⁴ É necessário explicitar que para alguns analistas, especialmente os europeus, que preferem falar em «mundialização», o fenômeno é bem mais antigo e remonta à expansão da empresa colonial europeia, dos inícios do século XV.

O primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva terminou em 2006, sem que se tivesse a menor chance de retomar a discussão do anteprojeto, já transformado em projeto de reforma do ensino superior. Inicia-se o segundo mandato de Lula, – com o Presidente tendo sido reeleito, em segundo turno⁵, por uma esmagadora maioria de votos sobre seu concorrente – e abre-se o novo Congresso com uma grande expectativa. Para os interessados na reforma educacional, espera-se a retomada das discussões do projeto, que teve sua tramitação paralisada desde 2005.

2. GLOBALIZAÇÃO E EDUCAÇÃO

O terceiro mundo precisa começar
uma nova história da humanidade
*Frrantz Fanon*⁶

A afirmação de Fanon é uma mera vã esperança? Representa ela a bagagem retórica perdida de algum louco ou sonhador? Pode-se afirmar que não é nem o sonho de um poeta, nem o delírio de um insano, mas a categórica afirmação de mulheres e homens revolucionários que têm a utopia como horizonte.

114

Este texto pretende contribuir para o Projeto Globalização e Educação⁷, que envolve pesquisadores de quase duas dezenas de países. Este projeto de pesquisa busca compreender como a globalização afetou as reformas educacionais dos sistemas nacionais de educação, impactando desde a Educação Infantil até a Superior. Os países selecionados para o estudo original foram Argentina, Brasil, Canadá, China, Itália, Japão, Coreia, Estados Unidos, México, Portugal, Espa-

⁵ Nas eleições majoritárias brasileiras, quando nenhum candidato alcança mais da metade dos votos ou mais votos que a soma dos seus concorrentes, realiza-se um segundo turno, com a disputa reduzida aos dois candidatos mais votados.

⁶ Bhabha *in* Fanon, 2004, p. IX.

⁷ Este projeto é o primeiro projeto do programa de pesquisas *da* *universitas* Paulo Freire (UNIFREIRE), congregando Institutos Paulo Freire (IPFs) de diversas partes do mundo, sob a coordenação geral do Professor doutor Carlos Alberto Torres, presidente do IPF dos Estados Unidos. Atualmente, além do Instituto Paulo Freire, originalmente fundado em São Paulo, Brasil, em 1991, outros Institutos Paulo Freire foram criados: Argentina (2003), Itália (Milan, 2001), Coreia (Seoul, 2005), Portugal (Porto e Lisboa, 1999), Espanha (Xativa e Valência, 2000), Estados Unidos (Los Angeles, 2002) e Taiwan (2003).

nha e Taiwan. Outros países foram se integrando, pois o projeto continuaria aberto a outras adesões⁸.

Para desenvolvê-lo, satisfatoriamente, devemos ter referenciais tanto teóricos quanto epistemológicos comuns. Em outras palavras, precisamos saber, uns dos outros, de que «globalização» se está falando e de que métodos de pesquisa se pode lançar mão coletivamente. Então, comecemos com o significado de globalização e, logo a seguir, examinemos as possibilidades de um quadro teórico-metodológico de consenso.

2.1 GLOBALIZAÇÃO OU GLOBALIZAÇÕES

Por um lado, entende-se, hoje, que a globalização é a expansão internacional das relações capitalistas de produção; a expansão internacional do modo de vida burguês e de sua visão de mundo e, finalmente, a planetarização das comunicações e das novas tecnologias. O sucesso do empreendimento burguês facilita a universalização do acordo do senso comum sobre o mito hegemônico e exclusivista da Civilização Ocidental Cristã, considerado como «processo civilizatório» terminal⁹.

Por outro, não há consenso quanto a ser ele um processo positivo de construção, porque muitas pessoas estão sendo afetadas pelos efeitos de sua destruição. O eventual¹⁰ sucesso econômico da globalização é certamente responsável pela destruição ambiental e pelo crescimento da desigualdade, entre outros fracassos.

A globalização criou novas conexões internacionais entre os Estados Nacionais e entre eles e o processo de acumulação capitalista

115

⁸ Como a que aconteceu na Reunião da Coreia, com a adesão da Rússia e a indicação da incorporação de outros, de forma a completar-se cerca de 20 grupos de pesquisadores.

⁹ No sentido de último, derradeiro e mais perfeito, quando, na verdade, ele é de fato «terminal» no sentido original do termo.

¹⁰ «Eventual» porque, até hoje, mesmo que nos mantenhemos, estritamente, no campo econômico, o que se tem percebido é um processo destrutivo de «criação». MacEwan afirmou: «As contradições sociais da globalização – estes fracassos sociais associados com o sucesso da expansão capitalista – não deveria causar surpresa. Mesmo como sua melhor coisa, o desenvolvimento capitalista é um processo de «destruição criativa», para usar uma famosa expressão de Joseph Schumpeter. Assim que a acumulação acontece, a competição força as empresas a serem criativas para que sobrevivam, e as firmas que não são criativas são destruídas» (1994, p. 9).

global. Progressivamente, o estado Nacional foi internacionalizado. Esta internacionalização foi (e continua sendo) a internacionalização de novas obrigações, ou funções que são impostas por esse processo. A internacionalização da produção e das finanças provocou a internacionalização do aparato dos Estados, ou re-estruturou suas hierarquias, configurando outra esfera pública, outra estrutura ministerial, com evidente superioridade daqueles que tomam conta da economia (fazenda, banco central, relações internacionais etc.).

«Globalismo» foi (e é) a formulação ideológica preparada por um esforço hegemônico coletivo (Comissão Trilateral, Clube de Roma, OCDE etc.), a fim de redefinir o papel do Estado Nacional, enquanto uma hiper-liberal forma estatal. Este tipo de Estado, apegado ao compromisso do pós-guerra que ligava trabalho e bem-estar, assumiu a função de mediar os interesses nacionais e a ordem global. O «globalismo» foi configurado, então, por linhas consensuais que não são explícitas, mas que são sustentadas pela ideologia dos gestores oficiais da economia global e são transferidas para o interior do ideário e das propostas dos formuladores políticas dos Governos Nacionais.

2.2 GLOBALIZAÇÃO E ESTADO

A grande questão sobre a globalização é: Por que o Estado Liberal dos meados do século XIX tornou-se o Estado de Bem-Estar nos meados do século XX, mas, ao final deste mesmo século, teve de se transformar no Estado Neoliberal? Ou seja, por que o Estado Nacional Moderno, que promovia os interesses do capital pelo *laissez-faire*, mudou sua *performance* para fortalecer a disciplina do mercado, aparentemente revelando preocupações sociais – embora sempre trabalhando, prioritariamente, de acordo com os interesses do capital – para, finalmente, terminar revelando sua verdadeira face, que tem compromisso com a desigualdade e com a tendência estrutural ao autoritarismo ¹¹?

É claro que o papel de cada Estado era (e continua sendo) determinado pelas lutas entre as forças localizadas no interior de cada formação social. Depois dos anos noventas, tornou-se impossível cumprir

¹¹ Ao contrário do que apregoam os corifeus do Capitalismo, não há uma relação obrigatória entre este modo de produção e a democracia burguesa; ao contrário, a extração da mais-valia relativa tem limites e a extração extra-econômica acaba por se impor, de novo, como no início do Capitalismo, particularmente pela coerção física.

aquele papel sem prestar atenção à produção e às finanças internacionais. É que, nem o Estado Nacional pode manter ou desenvolver sua capacidade para resistir às pressões do capital «globalizado», nem foi possível construir ainda um consenso internacional sobre uma regulação transnacional dos mercados capitalistas. Este verdadeiro «tsunami econômico», que se abate sobre o tecido social, não pode ter suas gigantescas forças controladas. Em suma, a faca e o queijo do capital internacional é a fragilidade do Estado Nacional e o vácuo de um Estado Transnacional, ou algo parecido, que ainda não foi possível erigir.

Ao lado deste processo de destruição, a grande mobilidade do capital gera o «desempoderamento» dos governos nacionais, na medida em que se torna cada vez mais difícil para as nações imporem normas às empresas. Efetivamente, o poder dos governos tem se tornado mais e mais limitado pela regulamentação dos negócios particulares. Neste sentido, o Capitalismo Global não tem bandeiras; seu compromisso é com o lucro. Mais ainda, a globalização capitalista enfraquece a democracia pela limitação do poder dos governos nacionais e locais de exercer qualquer controle sobre a mobilidade, que dá ao capital a possibilidade de escapar de «normas onerosas», isto é, dos sistemas fiscais. «Talvez, a mais danosa contradição social da globalização seja seus impactos [negativos] sobre a democracia», como escreveu Arthur MacEwan (op. cit., p. 9).

117

Assim, a globalização criou novas conexões internacionais entre os Estados Nacionais e o processo capitalista de acumulação global. Progressivamente, os Estados Nacionais foram internacionalizados. Esta internacionalização dos Estados Nacionais foi a internalização de novas obrigações e funções que eles tiveram de assumir, por imposição daquele processo. O «consenso global» é transformado em política nacional, ou, em outras palavras, os interesses capitalistas das classes dominantes são transformados em políticas «públicas»¹², ou melhor, estatais nacionais.

A lógica da globalização (competição capitalista internacional) é, por um lado, agir globalmente e controlar localmente. Por outro lado, como veremos mais adiante. A lógica da «planetarização», é agir localmente e pensar globalmente, para reconfigurar a nova cidadania plane-

¹² As aspas se justificam porque as políticas do Estado Burguês Neoliberal não têm apresentado caráter público, isto é, não estão voltadas para os interesses das maiorias, mas, ao contrário, têm se caracterizado por traços profundamente particulares ou privados, porque se voltam para a satisfação dos interesses (insaciáveis) da acumulação.

tária plena. Enquanto a lógica da globalização mira projetos globais, a da «planetarização», ao contrário, focaliza histórias locais.

As organizações privadas transnacionais assumiram papel tão importante na estrutura de poder de âmbito internacional, que acabaram se tornando uma «nebulosa», uma governança sem governo. E isto aconteceu exatamente porque o mundo bi-polarizado tornou-se um mundo mono-polarizado, com um centro suficientemente grande para não se submeter a qualquer disciplina externa, mas que não é suficientemente grande para estabelecer regras consensuais para uma nova ordem. O Estado Nacional, tão forte quanto deveria ser, falhou ao tentar controlar o capital.

Será que o Estado Nacional (Burguês) pode se tornar o mediador entre as prioridades estabelecidas pelas políticas internacionais e as forças sociais internas? Ou ele continua sendo a organização da expansão da acumulação capitalista e de sua reprodução? É necessário enfatizar que as promessas da equação necessária entre o sucesso internacional do capital e o crescimento das economias nacionais falharam. Ou seja, mesmo no estrito campo econômico, a utopia neoliberal burguesa fracassou, e isto aconteceu exatamente porque «se globalização gera desigualdade, ela tende a minar o crescimento» (MacEwan, op. cit. 15, 19).

118

Que lições podem ser tiradas da análise crítica da globalização?

Em primeiro lugar, ela mudou as relações entre capital e trabalho, em todo o mundo, provocando um dos mais dramáticos e homogêneos sistemas de produção: com a redução (ou até mesmo destruição) das barreiras ao comércio e com a globalização das relações de produção, os trabalhadores estão produzindo as mesmas coisas, da mesma maneira, para os mesmos mercados, nas diferentes partes da Terra (MacEwan, op. cit., p. 20). Transferindo suas unidades produtivas e tecnologias para países do Terceiro Mundo, as «firmas globalizadas» tentam diminuir seus custos por meio da redução de salários. Agindo assim, tiveram de extinguir as fronteiras econômicas nacionais, pondo trabalhadores de diferentes nacionalidades em competição, mas, ao mesmo tempo, fortaleceram a solidariedade, dialeticamente, na medida em que criaram universos iguais do capital e das relações de trabalho. Em segundo lugar, a globalização forçou a «feminização» da mão-de-obra economicamente ativa, por uma série de fatores, dentre os quais é importante enfatizar: (i) a destruição da produção doméstica e (ii) a

busca de salários mais baixos e da paz no campo da luta de classes. As altas taxas de emprego de mulheres revelam a convicção conservadora de que elas são mais pacientes e pacíficas do que os homens, e que aceitarão a submissão e, desta forma, serão mais eficientes na competitividade internacional. É muito curioso que considerem que «quanto mais paciente, mais eficiente»: os mercados livres requerem mais paciência (para sofrer) do que força de trabalho. Por outro lado, as mulheres se vinculam mais profundamente com a cultura de suas comunidades, porque elas têm sido, desde a destruição da produção doméstica, as provedoras da sobrevivência. A única alternativa possível para a sobrevivência do projeto capitalista é o «emprego pleno porque é provável que o mais poderoso programa conduza a uma melhor distribuição de renda» (id., ib., p. 24). Isto significa que, para manter o capitalismo e evitar a conquista de uma nova ordem social, a burguesia promove transformações até mesmo na «essência» deste modo de produção, a fim de não mudar o que quer que seja.

É necessário reconhecer que, para o entendimento das contradições desta verdadeira «corrida sem sair do mesmo lugar», o estudo da dinâmica das fases históricas da acumulação capitalista (liberal, monopolista, organizado e, finalmente «globalizado») é necessário em lugar do exame de suas diferentes estruturas formais (capitalismo comercial, industrial e financeiro). Lucien Goldmann estabeleceu a diferença essencial destes tipos de estudos e apontou para a relevância epistemológica do primeiro tipo¹³.

119

2.3 GLOBALIZAÇÃO ALTERNATIVA

Os pensadores acadêmicos críticos têm contribuído para a construção coletiva – como pôde ser visto no Fórum Social Mundial, no Brasil e em outros países – de alternativas sociais que confrontem o colonialismo, a dependência e a exclusão imposta pela globalização tanto aos países da periferia, quanto às populações oprimidas dos países centrais.

As promessas não cumpridas da globalização em relação à justiça social e à democratização geraram reações em todo o mundo, que sublinhavam a necessidade de alternativas à globalização hegemônica,

¹³ Esta interessante discussão excede os limites deste trabalho.

ou, pelo menos, à percepção de um caminho fora dela, ou, finalmente, um escudo contra seu processo destrutivo.

Intelectuais de variados campos científicos, de muitas nações, responderam, de forma diversificada, às questões sobre esta matéria, mas todos eles têm insistido em uma globalização adjetivada, para marcar a diferença entre «sua globalização construtiva» e a «destrutiva globalização hegemônica».

No Instituto Paulo Freire do Brasil, temos evitado qualificativos como «globalização alternativa», «outra globalização», «globalização contra-hegemônica», por causa de seu caráter defensivo que enfraquece as posições críticas e democráticas. Temos preferido o termo «planetarização», por uma série de razões, dentre as quais uma deve ser enfatizada: apesar de sua conotação ecológica, a planetarização é o eixo de nossas discussões sobre a cidadania universalizada. Por causa disso, convidamos todos os participantes do primeiro Congresso Binacional (Brasil e Portugal) das equipes do Projeto Globalização e Educação a subscreverem este «Manifesto da Planetarização».

3. GLOBALIZAÇÃO E REFORMA EDUCACIONAL BRASILEIRA

Não há consenso quanto ao conceito de globalização, nem mesmo quanto à designação do fenômeno. Como já afirmamos, há autores, especialmente os europeus, que preferem o termo «mundialização»; outros há que fazem-no recuar há cerca de 500 anos, como é o caso do sociólogo norte-americano Immanuel Wallerstein.

O sociólogo português Boaventura de Souza Santos (2001, p. 93) afirmou que a globalização precisa ser considerada no plural, por causa de suas manifestações e expressões diversificadas, propondo:

[...] a distinção entre *globalização de alta intensidade* para os processos rápidos, intensos e relativamente monocausais de globalização, e *globalização de baixa intensidade*, para os processos mais lentos e difusos e mais ambíguos na sua causalidade (Teodoro, 2003, p. 94).

Para o próprio Boaventura, por um lado, a globalização de baixa intensidade ocorre no universo das trocas em que as desigualdades não são tão grandes, ou seja, em que as diferenças de poder entre os países

não são tão marcantes, restando um largo espaço para as iniciativas do Estado Nacional. Por outro lado, globalização de alta intensidade tende a predominar em situações em que as trocas são muito mais desiguais e as diferenças de poder são grandes, sobrando pouco espaço para a ação desse tipo de Estado. Para ele, Economia e Política situar-se-iam no universo da globalização de alta intensidade, enquanto Educação situar-se-ia entre as atividades humanas de baixa intensidade de globalização, permanecendo um campo mais vasto para as reformas, formulação e aplicação de políticas nacionais. Entretanto, mesmo reconhecendo que esta classificação é uma poderosa e útil idéia, a especificidade da reforma educacional brasileira conduz-nos a pensar sobre a globalização hegemônica como sendo do tipo de alta intensidade. Ela apenas não é explicitada como de alta intensidade, mas está intensamente implícita na orientação das reformas e das políticas educacionais latino-americanas.

3.1 A REFORMA DO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO

Nos inícios dos anos oitentas do século XX, a ditadura militar começou a dar os primeiros sinais de seu esgotamento e o relativo relaxamento da censura e da repressão abriu espaço para as primeiras manifestações mais explícitas da resistência democrática. Em 1985, o país completou seu «processo de redemocratização» e, no bojo da mobilização mais geral, desenvolveu-se, quase que imediatamente, um amplo movimento social voltado para a formulação da segunda LDB da História da Educação Brasileira. Na atmosfera democrática de resgate das estruturas institucionais da nação, no contexto da Assembléia Nacional Constituinte, toda a comunidade educacional brasileira participou das discussões sobre o projeto da nova LDB, durante quatro anos, em debates e consultas que foram organizados por todo o país. Foi um longo processo, mas o entusiasmo era geral, porque, pela primeira vez na história do país, os educadores deixavam de ser meros executores e passavam a ser sujeitos da formulação de políticas em sua própria área. Finalmente, depois de muitos encontros, conferências e eventos congêneres, a sociedade brasileira chegou a um projeto de lei que, apesar de suas contradições, refletia as idéias e projeções que ela sonhara. Então, começou a verdadeira guerra nas duas casas do Congresso Nacional, em que se revelavam as agendas ocultas de muitos grupos, mormente as das elites, representadas pelos políticos que haviam se mostrado mais reticentes no movimento de discussão popular e democrática do projeto.

Pela metade da década de noventa, um professor tornou-se presidente da República, mas, infelizmente, ele e seu grupo de ex-docentes – que constituíram a então popularmente denominada «República dos Professores» – afundaram o sistema educacional brasileiro no pântano das propostas da globalização hegemônica. Neste sentido, invalidaram o processo democrático de discussão, que fora desenvolvido pela sociedade em articulação com a ala progressista do Congresso Nacional, cooptaram um senador da esquerda e lhe deram, como relator no Senado federal, a feia missão de jogar o projeto democrático de LDB na lata de lixo da história, substituindo-o por um de sua própria lavra. Os duros e demorados debates que se deram no Governo, onde se revelavam interesses profundamente antagônicos, não nos autoriza a considerar a educação como uma área de incidência da globalização de baixa intensidade.

O Governo anterior, a «República dos Professores», deixou marcas profundas de sua identidade política na educação. Aprovou a lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com base no projeto espúrio, que substituiu o que havia sido elaborado com a participação de toda a sociedade¹⁴. E, dentre as políticas educacionais então aplicadas, cabe destaque para três. Em primeiro lugar, como os sistemas educacionais de outros países do Primeiro Mundo, transformaram a avaliação, ou melhor, os exames, em bandeira. E qual é a diferença entre os dois tipos de aferição? No Brasil, temos chamado de «avaliação» a verificação de qualquer desempenho cujo objetivo é o diagnóstico, que desencadeia uma ajuda e, portanto, a inclusão. Ou seja, como política pública, a avaliação tem de ser precedida de programas de apoio para quem acusar dificuldades nas avaliações. Ao contrário, temos usado a denominação «exames» para os processos de aferição de desempenhos com cunho explicitamente classificatório, como foi o caso do «Provão»¹⁵. Ou seja, examinava-se, ao final de um grau de ensino, para constatar posições em um *score*, com objetivos nítidos de identificar quem estava numa situação «boa» e quem estava numa «ruim» em relação às competências adquiridas. Neste caso,

¹⁴ Uma história detalhada desta tramitação pode ser verificada em Saviavi (1997).

¹⁵ Apelido popular dado ao Exame Nacional de Cursos (ENC), aplicado aos formandos dos cursos de graduação, entre 1996 a 2003, com o claro objetivo de excluir do mercado os que haviam frequentado cursos superiores considerados «fracos». Segundo informação do Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira (INEP), na sua última edição, em 2003, o «Provão» contou com a participação de mais de 470.000 formandos de 6.500 cursos de 26 diferentes áreas.

os que se encontravam em uma situação desfavorável não tinham como se recuperar de um curso já concluído e certificado. O mecanismo excludente aí presente casava-se com o objetivo, ou melhor, a tendência estrutural de uma sociedade que tem compromisso com a desigualdade. E este mecanismo foi praticamente imposto ao Ministério da Educação – diga-se de passagem, com um grande número de dirigentes que eram ex-funcionários do Banco Mundial – pelos administradores dos reajustes estruturais a que se submeteram as economias dependentes latino-americanas. Em segundo lugar, o Governo abriu as comportas do sistema educacional brasileiro ao ensino privado – não há como negar que foi a fase de maior expansão desta rede. Ocorreu um verdadeiro *boom* privatizador. No lugar do apoio financeiro do passado, bastou ao Governo estagnar a oferta de vagas, não socorrer as universidades públicas deterioradas, em um momento de forte tensão de uma demanda reprimida de diplomados do ensino médio¹⁶, para que ocorresse a expansão da rede de escolas superiores particulares. Finalmente, o Governo Federal desmantelou a estrutura do MEC que cuidava da educação de adultos¹⁷, inibindo-a também nos estados e municípios. A tese, então defendida por seus porta-vozes, era de que o analfabetismo (com altas taxas no país) se combatia com maiores investimentos na escola regular de crianças e adolescentes, porque a escola básica era, por sua má qualidade, o grande celeiro de analfabetos «absolutos» e «funcionais».

O primeiro governo popular eleito encontrou-se diante de um «legado» de imensos problemas educacionais. Inicialmente, resgatou, como uma de suas prioridades educacionais, a Educação de Jovens e Adultos (EJA), pois embora alguns de seus programas possam ser analisados criticamente, não deixou dúvidas quanto a que a educação é um direito, e, não, um serviço. Em segundo lugar, começou um programa de recuperação das universidades e iniciou uma parceria com as instituições particulares de ensino superior, no sentido de ocupar suas vagas

¹⁶ Segundo a entrevista dada à revista *Exame* por um ex-secretário de um importante estado da Federação e empresário do ensino à época, havia cerca de 8.700.000 jovens com um diploma de ensino médio na mão e que não tinham onde continuar seus estudos em nível superior. Descontados os exageros, o número mais realista dá uma idéia da dimensão do problema ao qual, se o Governo não desse maior atenção, seria um rico campo potencial de investimentos. E ele anunciava uma espécie de consórcio privado internacional para a criação e instalação de dezenas de *campi* universitários pelo país.

¹⁷ No Brasil, lamentavelmente, denominada «Educação de Jovens e Adultos» (EJA), porque adolescentes se evadem (ou melhor, são expulsos) da escola precocemente e, por isso, depois dos 14 anos de idade, viram candidatos aos cursos de EJA.

ociosas em troca de incentivos fiscais¹⁸. Em terceiro lugar, estabeleceu, não sem resistências, um programa de políticas afirmativas, estimulando a abertura de «cotas» de vagas nas UES públicas para determinados segmentos da população, que foram e são marginalizados dos benefícios da riqueza nacional, na maioria das vezes por preconceito e discriminação, como é o caso dos afrodescendentes. Finalmente, dentre outras medidas, apresentou, em dezembro de 2004, uma versão preliminar de um anteprojeto de lei de reforma do ensino superior, submetendo-o à discussão da comunidade educacional mais diretamente ligada ao setor. Em decorrência do processo de discussão e das contribuições propostas resultaram mais duas versões do anteprojeto que, finalmente, o ministro da Educação submeteu ao presidente da República, em 29 de julho de 2005, após um semestre de discussão¹⁹.

A reeleição do presidente do Partido dos Trabalhadores (PT), por mais que se atribua ao Governo, por um lado, traições ao ideário progressista-popular e, por outro, ameaças aos interesses do capital, não deixa dúvidas quanto às opções da maioria da sociedade brasileira. É claro que aí mora o perigo da assunção do populismo, não apenas como um estilo demagógico de governar, mas como categoria política que corresponde a uma espécie de ditadura incompleta e de democracia mutilada. De fato, a experiência populista no Brasil (1950-1961) demonstrou a impossibilidade de se servir a dois senhores (ao trabalho e ao capital), simultaneamente e por longo tempo. Os governos populistas se equilibram sobre um fio de navalha, porque vivem entre o fogo cruzado da esquerda, que o considera, no mínimo, revisionista e, no limite, como traidor; e o da direita, que sempre o espreita com desconfiança anti-socialista. Além disso, o populismo apresenta uma contradição estrutural em seu próprio funcionamento: se buscar mais a base social de sustentação política, corre o risco de transformar-se em outro regime (mais à esquerda do espectro político); se, voluntária ou involuntariamente, se

¹⁸ No Capitalismo, a lei da oferta e da procura deixa seus destroços, inclusive, na educação: o *boom* mencionado levou a um superdimensionamento da capacidade instalada para o poder aquisitivo daqueles milhões de jovens, também já mencionados, que demandavam vagas no ensino superior.

¹⁹ Não há como esconder uma incoerência, do ponto de vista processual, manifesta na proposição do anteprojeto pelo MEC: a reforma setorial do Ensino Superior, descolada da reforma do Sistema Educacional como um todo e antes da reforma da educação básica. Este mesmo procedimento foi duramente criticado pelos educadores da resistência democrática, dentre os quais se destacavam alguns dos propositores da reforma de hoje, quando os militares fizeram o mesmo, em 1968.

sustenta sobre uma base social elitista, é derrotado, até mesmo como populismo. Em termos mais simples: se funcionar bem é superado pelos aliados, transformando-se em outra coisa; se funcionar mal é derrotado pelos adversários. Por esta análise, que tenta escapar das descrições superficiais sobre governos populistas, queremos afirmar que não é tão simples classificar o primeiro «Governo Lula» como populista. No caso das políticas educacionais, o problema é mais complicado ainda.

Mais do que expectativa, é preciso ter esperança, pois, segundo Paulo Freire, «a esperança é uma necessidade ontológica» (1994, p. 8). E é com base neste axioma que nos permitimos afirmar que é impossível destruir comunidades locais e nacionais – território em que se pode, mais fortemente, erigir identidades específicas. Aliás, só é possível destruí-las, quando se destroem as democracias a elas subjacentes.

BIBLIOGRAFIA

- BHABHA, Homi K. Foreword (2004): Frantz FANON, *The wretched of the world* Nova York: Grove Press.
- CARNOY, M. (1999): *Globalization and Educational Reform: What Planners Need to Know*. Paris: UNESCO/IIEP.
- CORTESÃO, Luiza (2002): *Ser professor: um ofício em risco de extinção* São Paulo: Cortez/IPF.
- CUNHA, Luiz Antônio (2000): «Ensino superior e universidade no Brasil», in Eliane Marta Teixeira LOPES, Luciano Mendes FARIA FILHO e Cynthia Greive VIGA, *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica.
- FANON, Frantz (2004): *The Wretched of the World* Grove Press.
- FREIRE, Paulo (1994): *Pedagogy of Hope: Reliving Pedagogy of the Oppressed* Nova York: Continuum.
- (1998). *Pedagogy of Freedom: Ethics, Democracy, and Civic Courage* Lanham: Rowman e Littlefield.
- (1997). *Mentoring the Mentor: A Critical Dialogue with Paulo Freire*. Nova York: Peter Lang.
- GADOTTI, Moacir (2000): *Pedagogia da Terra*. São Paulo: Peirópolis.
- GOLDMANN, Lucien (1972): *A criação cultural na sociedade moderna* São Paulo: DIFEL.

- GASPARI, Elio (2002): *A ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras.
- (2002): *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras.
- (2004): *A ditadura encurralada*. São Paulo: Companhia das Letras.
- (2003): *A ditadura derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras.
- IANNI, Octavio (1996): *A era do globalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- (1993): *A sociedade global*. 2.ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- MACEWAN, Arthur (1994): *Globalization and Stagnation*. México: UNAM/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. Colección «El Mundo Actual: Situación y Alternativas».
- PANITCH, Leo (1994): *Globalization and the State*. México: UNAM/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. Colección «El Mundo Actual: Situación y Alternativas».
- RHOADS, R. A (2003): «Globalization and Resistance in the United States and Mexico: The Global Potemkin Village», in *Higher Education* n.º 45 (2), pp. 223-250.
- SADER, Emir (2005): A América Latina entre o velho e o novo, in *Folha de São Paulo* (Tendências e Debates), p. A3.
- SANTOS, Boaventura de (2005): *O Fórum Social Mundial*. São Paulo: Cortez.
- (org.) (2001) *A sociedade portuguesa perante os desafios da globalização: modernização econômica, social e cultural*. Porto: Afrontamentos.
- SANTOS, Eduardo (2006): Editorial: Universidade – entre a tradição e as rupturas, *ÊcoS Rev. Cient.*, UNINOVE, São Paulo; n.º 1, vol.5, pp. 1-7.
- SAVIANI, Dermeval (1996): *Educação brasileira: estrutura e sistema*. 7.ª ed. Campinas: Autores Associados.
- (1997): *A nova lei da educação-LDB: trajetória, limites e perspectiva* Campinas: Autores Associados.
- SOYSAL, N. (1994): *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- TEODORO, António (2003): Globalização e educação: políticas educacionais e novos modos de governação. São Paulo: Cortez/IPF, (col. Prospectiva 9).
- TORRES, C. A. (1998) *Democracy, Education, and Multiculturalism: Dilemmas of Citizenship in a Global World*. Lanham, MD: Rowman e Littlefield.
- (2002): «Globalization, Education, and Citizenship: Solidarity Versus Markets?», in *American Educational Research Journal*, n.º 39 (2), pp. 363-378.
- e R. RHOADS (2003): *Globalization and Higher Education, Critical Issues* Los Angeles, UCLA, manuscript.

-
- *et al.* (2001): *Political Capital, Teachers' Unions and the State*. Value Conflicts and Collaborative Strategies in Educational Reform in the United States, Canada, Japan, Korea, Mexico, and Argentina. Los Angeles, manuscript.
- e PUIGRRÓS, A. (eds.) (1996): *Education in Latin America: Comparative Perspectives*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- WALLERSTEIN, Immanuel (s/d): *O sistema mundial moderno: a agricultura capitalista e as origens da economia-mundo europeia no século XVI*. Trad. Carlos Leite, Fátima Martins e Joel de Lisboa. Porto: Afrontamento (v. 1).
- (s/d). *O sistema mundial moderno: o mercantilismo e a consolidação da economia-mundo europeia*. Trad. Carlos Leite, Fátima Martins e Joel de Lisboa. Porto: Afrontamento, s/d. (v. II).
- (2001). *Unthinking Social Science: The Limits of Nineteenth-Century Paradigms*. 2.^a ed. Philadelphia: Temple University Press.
- (2003). *Utopística ou as decisões históricas do século vinte e um*. Petrópolis RJ: Vozes.

EDUCACIÓN EN CHILE: ENTRE LA CONTINUIDAD Y LAS RUPTURAS. PRINCIPALES HITOS DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

Juan Miguel Valenzuela *

Pía Labarrera **

Paula Rodríguez ***

SÍNTESIS: En el presente artículo pretendemos realizar un recorrido por la historia reciente de las políticas de educación en Chile, centrándonos principalmente en los elementos de continuidad y ruptura que han sido característicos de este proceso. La herencia del gobierno militar no solo ha dejado su huella en la conciencia colectiva de un pueblo, sino también en la continuidad de un modelo macroeconómico, sustentado en los principios del libre mercado, lo que ha debilitado sistemáticamente la influencia del Estado en temas tales como previsión social, salud y educación. La privatización de la educación en Chile se ha constituido en uno de los elementos clave que caracterizan nuestro sistema educativo, y ha acrecentado la brecha existente entre la educación a la que accede la población con mejores ingresos y aquella que reciben los sectores más vulnerables. Con el retorno a la democracia se ha puesto énfasis en la necesidad de contar con un sistema educativo capaz de asegurar calidad y equidad, pretendiendo así acortar la brecha social por medio de la educación, sin que ello signifique un quiebre con la estructura neoliberal imperante. De esta forma, nos encontramos con políticas que buscan cambios significativos a nivel de logros de aprendizajes, sin que esto implique reformas sustanciales en la estructura administrativa existente. Una política que le atribuye a la educación la responsabilidad de acortar la brecha social que el modelo económico no ha sido capaz de subsanar.

Palabras clave: políticas educativas; educación en Chile; neoliberalismo; reformas educativas.

129

* Profesor de Educación Diferencial de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE), Chile, y docente de la cátedra Metodología de la Investigación para las carreras de Educación Parvularia y Educación Diferencial de la Universidad Ciencias de la Informática (UCINF), Chile.

** Docente y coordinadora de Prácticas Profesionales para la carrera de Educación Parvularia en la UCINF, Chile.

*** Docente y coordinadora académica para la jornada diurna de la carrera de Educación Parvularia en la UCINF, Chile.

SÍNTESE: No presente artigo pretendemos realizar um percurso pela história recente das políticas de educação no Chile, centrando-nos, principalmente, nos elementos de continuidade e ruptura que caracterizaram este processo. A herança do governo militar não somente deixou sua marca na consciência coletiva do povo, como também na continuidade de um modelo macroeconômico, sustentado nos princípios do livre mercado, o que debilitou sistematicamente a influência do Estado em temas tais como a previsão social, a saúde e a educação. A privatização da educação no Chile constituiu-se num dos elementos-chave que caracterizam nosso sistema educativo, e aumentou a brecha existente entre a educação à que acede a população com melhores receitas e aquela que recebem os setores mais vulneráveis. Com o retorno à democracia, pôs-se ênfase na necessidade de contar com um sistema educativo capaz de garantir qualidade e equidade, pretendendo assim estreitar a brecha social por meio da educação, sem que isso signifique uma quebra na estrutura neoliberal imperante. Desta forma, encontramos-nos com políticas que buscam mudanças significativas no âmbito das conquistas de aprendizagens, sem que isto implique reformas substanciais na estrutura administrativa existente. Uma política que lhe atribua à educação a responsabilidade de estreitar a brecha social que o modelo econômico não foi capaz de remediar.

Palavras-chave: políticas educativas; educação no Chile; neoliberalismo; reformas educativas.

ABSTRACT: In this article, we will try to go through the recent history of educational policies in Chile. We will mainly focus on the elements of continuity and of rupture that have been characteristic of this process. The inheritance left by the military government not only left a mark in the collective consciousness of the people, but also left a mark in the continuity of the macroeconomic model based on the principles of free market. This has systematically undermined the influence of the Commonwealth in issues like social security, health and education. The privatization of Chilean education has become one of the characteristic elements of our educative system, and it has widened the gap between the education available to sectors with higher income, and the education received by the unprivileged parts of society. Since the return of democracy, the need for an educative system that is able to ensure quality and equity has been underlined, trying to narrow the social gap by the means of education, without producing a rupture with the prevailing neoliberal structure. In this way, we face policies that aim at achieving considerable changes in learning, without entailing important reforms to the current managing structure. These policies make education responsible for narrowing the social gap that the economic model cannot rectify.

Key words: educational policies, education in Chile, neoliberalism, educational reforms.

1. INTRODUCCIÓN

La historia reciente de nuestro país se ha visto influenciada, en todos sus aspectos, por dos fuerzas en permanente tensión: por un lado el deseo de continuar con las políticas macroeconómicas heredadas del régimen militar y, por otro, la urgente necesidad de generar cambios que permitan mejores condiciones de vida para sus habitantes. Es importante recordar, asimismo, la influencia ejercida por la economía chilena, en tanto precursora de la aplicación de un modelo neoliberal, en países en vías de desarrollo.

Desde este punto de vista, también las políticas educativas han evidenciado una permanente tensión 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, independiente de las condiciones socioeconómicas en la cual se desarrolle.

Para poder entender lo que ha sucedido con la educación en Chile, es necesario contextualizarla dentro de los diferentes cambios sociales que han estado presentes en estos últimos veinticinco años, y recordar primeramente, que al igual que muchos otros países de Latinoamérica, Chile ha experimentado un proceso de transición, desde un régimen militar a un sistema democrático de gobierno. Sin duda, nuestra historia reciente desde el punto de vista político, económico, cultural y social, se encuentra determinada por estos grandes acontecimientos históricos: la irrupción de un gobierno militar y el retorno de la democracia.

131

2. ANTECEDENTES DEL CONTEXTO HISTÓRICO

La política educacional del gobierno de la Unidad Popular (1970-1973), se sustentaba en un proyecto de escuela nacional unificada, con una fuerte influencia estatal, orientado por un ideal democratizador de la educación, tendiente a fortalecer los principios y valores de una nueva sociedad que se abría paso gracias al triunfo de un socialismo democrático.

La brusca llegada del gobierno militar en 1973 puso término a este corto período de profundos cambios estructurales en educación, y produjo un estancamiento de las reformas y proyectos que se habían

venido gestando desde el gobierno anterior, lo que se vio reflejado en una baja sustancial de la inversión en el área educativa, la cual pasó de un 7,5% a un 2,6% del producto interno bruto.

Dentro de la serie de cambios que se comienza a gestar a partir de esta ruptura del Estado de derecho, se destacan dos elementos fundamentales que caracterizaron la gestión realizada durante el régimen militar; por una parte, el interés por reducir el tamaño del Estado, y, por otra, la redefinición del currículo nacional.

2.1 REDUCCIÓN DEL ESTADO: EL ESTADO SUBSIDIARIO

En este período, junto con la consolidación del modelo económico imperante se establece un conjunto de medidas tendientes a descentralizar y disminuir la acción del Estado en educación. Esto da pie a un nuevo esquema, aún vigente, que es el del Estado subsidiario, en el cual este deja de ser responsable directo de las escuelas del país.

132

Desde este esquema de Estado subsidiario se pretende que los colegios particulares garanticen la ampliación de oportunidades de acceso a la educación, extendiendo sus beneficios a toda la población. Fundamentalmente, bajo el principio de libertad de enseñanza, se pretende que la oferta educacional permita a los padres elegir el lugar donde quieren que sus hijos estudien.

En su nuevo rol, el Estado deja de ser rector para transformarse en un ente orientador. De esta manera, se entregan aportes de subvención con cargo a los presupuestos del Estado a las escuelas que, siendo propiedad de particulares –escuelas particulares subvencionadas–, brindan educación a los sectores más vulnerables de la población.

La estructura administrativa del Estado subsidiario ha permanecido hasta la fecha como uno de los ejes característicos de nuestro sistema educativo, y se manifiesta en la fuerte acción que tienen hoy las instituciones privadas que, como ya se dijo, subvencionadas con los aportes de dineros recibidos del Estado, imparten educación en todos los niveles.

2.2 REDEFINICIÓN DEL CURRÍCULO NACIONAL

El segundo hito importante de destacar es la redefinición del currículo nacional, que se realiza inmediatamente después del golpe militar. En esta redefinición se excluyen materias específicas, que a juicio de los gobernantes incluían ideologías contrarias al régimen imperante, se eliminan el debate, la participación y el pluralismo, dejando fuera de la escuela la búsqueda abierta de los sentidos y los conocimientos, estableciéndose un sistema basado fundamentalmente en la acumulación de contenidos. Se inicia con esto un empobrecimiento progresivo de la experiencia educativa dentro del aula.

Una nueva etapa de cambios se comienza a gestar en los años ochenta. En este período, junto con la consolidación del modelo económico imperante, se establece otro conjunto de medidas tendientes a descentralizar y reducir aún más la acción del Estado en el ámbito de la educación.

En 1980 se inicia el traspaso de los colegios fiscales a los municipios, medida con la que se da término a las escuelas públicas, dando origen a tres tipos de establecimientos, los cuales han permanecido como exponentes de nuestro sistema educativo.

- Escuelas municipales: financiadas por el Estado, pero de propiedad y administración de los municipios.
- Escuelas particulares subvencionadas: financiadas por el Estado, pero de propiedad y administración privada, particulares o fundaciones.
- Escuelas particulares pagadas: financiadas por los padres y apoderados.

De esta forma, de 1.674 colegios particulares subvencionados que había en 1980, la cifra se incrementa a 2.643 en 1985. El incentivo económico fue uno de los elementos que fomentó la creación de nuevos establecimientos particulares, puesto que desde ese momento la educación pasó a ser considerada como un negocio del cual podía participar cualquier chileno que contara con los recursos de infraestructura necesarios. En la actualidad, más de la mitad de los establecimientos de nuestro país (56%) corresponde a escuelas particulares subvencionadas.

Justo al término de este período y en los inicios del retorno a la democracia, el gobierno saliente reúne todas las líneas de acción en educación en una nueva legislación, que enmarcará las acciones futuras en materia curricular. El último día del gobierno militar se promulga la Ley n.º 18.962 del 11 de marzo de 1990, Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que instituye definitivamente esta nueva relación entre el Estado y la educación, bajo el principio de descentralización curricular. La LOCE establece que le corresponde al Ministerio de Educación, previa aprobación del Consejo Superior de Educación, definir los objetivos fundamentales y los contenidos mínimos para cada uno de los años de estudio de la enseñanza básica y media, lo que faculta a los establecimientos educacionales para elaborar planes y programas propios a partir de estos requerimientos mínimos.

La LOCE materializa los principios educacionales del Estado contenidos en la Constitución de 1980, en donde se establece que corresponde preferentemente a «los padres de familia», el derecho y el deber de educar a sus hijos. El Estado, desde esta perspectiva, debe proteger el derecho, resguardando la libertad de enseñanza y financiando un sistema de educación gratuito, para asegurar el acceso de la población a la educación. Con la promulgación de esta ley el régimen dictatorial buscó establecer un dispositivo legal, difícilmente modificable, que asegurara en el futuro una acción limitada y controlada del Estado en materia educativa.

134

En definitiva, antes de la llegada de la democracia en Chile, el panorama de la educación estaba marcado por el escaso control del Estado sobre los establecimientos, junto con una creciente privatización de la oferta educativa, financiada en su gran mayoría por medio de una subvención estatal.

Si bien la Constitución Política de la República de Chile garantizaba el derecho a la educación, no establecía el derecho a sistemas educativos de calidad, de manera que la libre regulación de la oferta educativa no aseguraba por sí misma que todos pudieran acceder a una educación del mismo nivel. La implementación de estas políticas, basadas fundamentalmente en los principios de una economía neoliberal, no logra, por lo tanto, cumplir con los objetivos propuestos en sus inicios. Las grandes diferencias sociales existentes en nuestra población se perpetúan en los sistemas educativos, de manera tal que los sectores más privilegiados obtienen una educación de mejor calidad y los sectores

vulnerables acceden a un sistema que no cuenta con los recursos mínimos necesarios para un correcto funcionamiento.

Año tras año, el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE)¹ establece que los niños pertenecientes a los estratos más pobres obtienen resultados significativamente más bajos que el resto de la población, determinándose, además, que estos sectores son atendidos prioritariamente por las escuelas municipales y las escuelas particulares subvencionadas. Finalmente, los sectores con más recursos optan por una educación particular paga, obteniendo los mejores resultados en las mediciones nacionales e internacionales.

3. LA DEMOCRACIA (1990-2005)

La llegada de la democracia significó, para muchos chilenos, la esperanza de realizar cambios sustanciales que permitieran el acceso a mejores posibilidades de empleo, salud y educación, sin embargo, respecto de esta última, las modificaciones estaban limitadas por lo establecido en la LOCE.

La educación ha sido uno de los principales temas en la agenda de las administraciones democráticas durante cuya gestión se ha intentado gradualmente recuperar el rol activo y responsable del Estado. En la década de 1990, mientras que la educación nacional había conseguido grandes logros no solo a nivel de cobertura, sino también por el aumento de la escolaridad promedio de los chilenos y la reducción del analfabetismo, por el contrario, el sistema educativo descubría indicadores críticos en cuanto a la calidad y los problemas de gestión dentro de los establecimientos.

135

3.1 P-900: EL PROGRAMA DE LAS NOVECIENTAS ESCUELAS

Una de las primeras propuestas de la Concertación de Partidos por la Democracia², fue la implementación del programa de las novecien-

¹ El SIMCE evalúa el 100% de los alumnos de 4.º y 8.º año básico y 2.º año de enseñanza media. Su principal propósito es contribuir al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, informando sobre el desempeño de los alumnos en algunas asignaturas del currículo nacional.

² Conocida como *Concertación*, la Concertación de Partidos por la Democracia es una coalición política de partidos que gobierna Chile desde el 11 de marzo de 1990.

tas escuelas (P-900), cuya idea rectora era la de tomar las novecientas escuelas con mayores dificultades, para otorgarles una atención y supervisión preferentes por parte del Ministerio de Educación. El programa marca una línea de acción que ha sido permanente durante estos años, y que consiste en dar prioridad a las escuelas y liceos que tienen altos índices de vulnerabilidad social, y en consecuencia, presentan los peores rendimientos académicos. Se da curso así a una nueva política en educación, la cual se sustenta en dos principios fundamentales, el de **calidad** y el de **equidad**, lemas de los últimos diecisiete años de nuestras políticas educativas.

Desde la implementación de los primeros programas de mejoramiento del sistema educativo, se comienza a asignar a la educación la responsabilidad de acortar la brecha social existente entre ricos y pobres. Debido a que la continuidad de las políticas macroeconómicas y la estructura del Estado chileno, configurados en pro de la continuidad del bienestar económico alcanzado por algunos sectores, deja a los gobiernos democráticos con poca libertad de acción para resolver con eficiencia las crecientes demandas de igualdad de condiciones, o mejoras en los aspectos sociales, es que se ha pretendido que la Educación constituya un trampolín de movilidad social, es decir, que sea capaz de acortar la brecha social.

136

En esta línea, el objetivo del P-900 era mejorar la calidad de los aprendizajes cognitivos y socio-afectivos de los niños desde el kinder hasta el 8.º año de enseñanza general básica. Las herramientas utilizadas fueron la implementación de nuevos programas de estudio, principalmente en las áreas de lengua y matemática, el aporte de material didáctico y bibliotecas escolares, así como también propiciar el perfeccionamiento docente.

La selección de las escuelas –las municipalizadas y las particulares subvencionadas– a lo largo del territorio nacional, se realizó a partir de los promedios más bajos obtenidos en las mediciones SIMCE, resultados que dieron cuenta que, en principio, eran mucho más de novecientas las escuelas que requerían de estos apoyos.

A pesar de los esfuerzos realizados y de los aportes entregados, los resultados no fueron satisfactorios, evidenciándose aún una enorme diferencia entre aquellos que reciben una educación de calidad y los que no pueden tener acceso a ella.

Para muchos, la apuesta de los gobiernos de la Concertación se encuentra mal planteada, en el sentido de que se espera que por medio de la educación recibida dentro de las escuelas, se acorten las diferencias sociales que se encuentran fuera de ella. Se pretende de esta forma que la educación permita a los niños y jóvenes salir del círculo de la pobreza, es decir, se trata de «educar en la desigualdad», intentando obtener resultados homogéneos a partir de grupos heterogéneos, con muchas diferencias en cuanto a sus recursos culturales y económicos.

Tal como lo ha señalado el ex ministro de Educación José Joaquín Bruner³:

El mayor obstáculo para producir una educación de calidad es la aguda desigualdad que aqueja a nuestra sociedad. Sorprende que hayamos tardado tanto en arribar a una constatación así de obvia y tan fuertemente respaldada por la evidencia empírica mundial. En efecto, es sabido que la mayor condicionante del éxito escolar es el capital cultural transmitido por vía familiar.

Desde 1996 esta paulatina dinámica de transformaciones en las políticas en educación, recibe el nombre de Reforma Educacional.

137

3.2 LA REFORMA EDUCACIONAL

Esta reforma, que se implementa a partir del segundo gobierno de la Concertación, recoge lo realizado en el período anterior, sistematizando los esfuerzos, a fin de producir cambios sustanciales en los resultados obtenidos por los alumnos en las evaluaciones nacionales e internacionales.

Definida y planteada como un proceso de renovación gradual, en incremento, y producida desde la base del sistema, desde las escuelas y liceos, tras lo cual se encuentra la concepción de una necesaria transformación y adecuación de los sistemas educativos a las cambiantes condiciones de la sociedad nacional e internacional, como principio de modernización de la educación. Sin embargo, tiene poco eco dentro de las escuelas y son principalmente los docentes los que se muestran reticentes a estos nuevos diseños curriculares.

³ Entrevista realizada a José Joaquín Bruner y publicada en el *diario Mercurio*, domingo 11 de enero del 2004, cuerpo E: Artes y Letras; Sección: Artes y Letras, p. 8.

Los principales planteamientos de la reforma de los años noventa están en consonancia con las características de los cambios evidenciados en las sociedades actuales, que convergen en el objetivo de formar sujetos flexibles, con gran capacidad para adaptarse al cambio y para innovar, buscando nuevas respuestas a los desafíos que se presentan. Sujetos críticos que puedan utilizar efectivamente la información y el conocimiento para enfrentar situaciones problemáticas, desenvolverse autónomamente y tomar decisiones. Sujetos capaces de trabajar en equipo y convivir con otros en el ámbito personal y comunitario. Asimismo, junto con la necesidad de capacidades intelectuales, se requiere el desarrollo de una base moral que asegure la integración social. Se demanda de la educación la formación de personas moralmente sólidas, que comportan valores éticos de convivencia que les permitan interactuar en la diversidad, equilibrando las tensiones entre lo propio y lo ajeno, lo local y lo global.

138

Estos principios de modernización estuvieron fuertemente marcados por las nuevas concepciones pedagógicas imperantes en el resto de Latinoamérica y Europa, de forma tal que los fundamentos del aprendizaje significativo y de construcción del conocimiento empiezan a remplazar a las concepciones más tradicionales. Los detractores de los cambios que se pretendían realizar argumentaban que se trataba solo una imitación de la reforma española, puesto que contenía elementos muy similares a esta, en términos de las aproximaciones curriculares y pedagógicas propuestas.

Esta reforma considera, como ya mencionamos, un ritmo de adaptación incremental y continuo, propio de los sistemas descentralizados –herencia del gobierno militar–, que implica la transformación en un sistema educativo abierto a la sociedad, con múltiples puntos de contacto con ella y, a la vez flexible, para adaptarse a los cambios que esta requiere. Por lo tanto, esta concepción de reforma no tiene un solo y exclusivo hito que permita identificarla como tal, sino que también depende de las capacidades crecientes que desarrollen sus actores para llevarla a cabo, es decir de la gestión realizada por los propios centros educativos.

Así, el Estado pretende dar directrices para la forma de enseñar y aprender los contenidos mínimos obligatorios y los objetivos fundamentales, bases para cada uno de los niveles educativos. Asimismo, orienta la gestión de los servicios educativos y de los insumos requeridos por las escuelas, tanto en lo referente a materiales como a infraestructura, y

busca el mejoramiento sostenido de las condiciones de trabajo de los docentes, señalados como los protagonistas de la reforma.

Dentro de este contexto y según lo establecido por sus gestores, la Reforma Educacional se caracteriza por ser modernizadora desde tres ejes fundamentales.

- Por el contexto mundial y de país en que es implementada.
- Por los propósitos y objetivos que se le asignan.
- Por su concepción misma, esto es, por su diseño y la práctica de su ejecución, que la distingue de las anteriores.

Para entender un poco más los planteamientos antes mencionados, podemos decir que los principios de sus políticas educacionales se centran en:

- Instalar la equidad como eje para la provisión de una educación homogénea en términos nacionales, en un sistema educativo que se hace cargo de las diferencias con el objeto de favorecer los grupos más vulnerables.
- Privilegiar la calidad, lo cual implica dirigir el foco, puesto hasta ese momento en los insumos, esto es, en los recursos aportados por el Estado, hacia los procesos y resultados de los aprendizajes.
- Quitar el énfasis de las regulaciones exclusivamente burocrático-administrativas del sistema, para ponerlo en las regulaciones por incentivos, en la información sobre el desarrollo de los procesos de aprendizaje y la evaluación de los resultados obtenidos.
- Efectuar el pasaje de instituciones relativamente cerradas respecto de los requerimientos de su sociedad, enfocadas principalmente en su autosustentación y controladas por sus propios participantes, a instituciones abiertas a las demandas de su sociedad, interconectadas entre sí y con otros ámbitos o campos institucionales.
- Efectuar una transición desde políticas de cambio puestas en marcha por la vía de reformas homogéneas y un concepto de planteamiento lineal, hacia estrategias diferenciadas y

un concepto de cambio incremental, basado en el despliegue de la capacidad de iniciativa de las escuelas, y no en una estrategia metodológica única o curricular homogénea, con un núcleo común a todo el país.

A partir de estos principios la Reforma Educacional chilena, con miras al mejoramiento de la calidad y equidad de los aprendizajes, se sustentó desde sus inicios sobre cuatro pilares fundamentales.

- Programas de mejoramiento e innovación.
- Reforma curricular.
- Fortalecimiento de la gestión docente.
- Jornada escolar completa.

3.2.1 Los programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación (MECE)

140

En relación a los programas de mejoramiento, y conscientes también de que las necesidades eran muchas y variadas, se da un nuevo paso mediante la implementación de los denominados programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación (MECE), los cuales se establecieron para los diferentes niveles educativos, coexistiendo de esta forma los programas MECE parvularia, MECE básica, MECE media y MECE superior.

La base de los mismos fue el otorgamiento de fondos concursables a los diferentes centros, a partir de proyectos de mejoramiento diseñados por las propias instituciones, potenciando en cierta medida su autonomía para proponer soluciones propias a las problemáticas que enfrentaban, a partir del análisis de su realidad y la concreción de las metas deseadas a través de la implementación de estos programas.

Sin embargo, aunque de fuerte impacto inicial, la aplicación de estos proyectos a lo largo del tiempo no dio cumplimiento a los logros que se esperaban, de manera que dichos proyectos fueron desapareciendo en forma paulatina.

3.2.2 *La reforma curricular*

Desde su implementación la reforma curricular también ha tenido cambios. En los primeros años la propuesta ministerial consistía en que las propias escuelas, junto con sus profesores, determinarían qué se debía enseñar, de manera que los planes y programas oficiales emanados del Ministerio de Educación solo contenían lo básico de los objetivos fundamentales y contenidos mínimos.

Para cumplir con los requerimientos establecidos en la OCE, se creó en el Ministerio de Educación una comisión denominada Comisión Técnica Central, compuesta por once profesionales de esta cartera, que debían entregar a fines de 1991 una propuesta curricular. La misma, entregada en marzo de 1992, estableció la existencia de objetivos verticales, propios de cada sector de aprendizaje, y objetivos transversales que debían estar presentes a lo largo de toda la formación del alumnado, así como en los proyectos educativos de cada establecimiento. Estos últimos objetivos contemplaban una serie de valores relativa a la formación moral de los estudiantes y su desarrollo personal, brindando orientaciones sobre el tratamiento de temas emergentes, como los derechos humanos, medio ambiente, sexualidad, globalización, que fueron ampliamente cuestionados por sectores de la Iglesia católica y los partidos de derecha.

141

Al poco tiempo se produjo en el profesorado básico una desorientación general, lo que obligó a un rediseño de los planes y programas, esta vez con todos los elementos necesarios para desarrollar un curso determinado. Este cambio es uno de los elementos que ha marcado la política de educación básica y media de los últimos cinco años.

La imposibilidad de que los alumnos obtuvieran los resultados esperados ha producido una revisión de los planteamientos iniciales de la reforma, apuntando hoy directamente al logro de metas, establecidas tanto por los centros educativos como por el Gobierno. Así, en su trayecto, la reforma curricular ha pasado de tener un diseño flexible y abierto, a conformar un programa cerrado y obligatorio, en donde se determinan cada una de las acciones que deben realizar los docentes para el logro de los objetivos propuestos.

3.2.3 *La función docente*

El fortalecimiento de la función docente se ha concretizado a partir de un sistema de perfeccionamiento e incentivos por excelencia y evaluación docente. En términos generales, la idea es que los buenos docentes –aquellos que tienen buenos resultados con sus alumnos– sean premiados económicamente por su desempeño, en tanto que aquellos que no, deben perfeccionarse para poder seguir ejerciendo.

3.2.4 *Jornada escolar completa*

Finalmente, el cuarto de los principios sobre los que se asienta la Reforma Educacional chilena es la implementación de la jornada escolar completa (JEC). Por medio de esta medida se aumentaron de treinta a treinta y ocho las horas semanales de enseñanza, previendo la incorporación paulatina a este esquema de todos los establecimientos del país, con fecha máxima estipulada para el año 2010.

142

3.2.5 *Medidas relevantes*

Otras medidas relevantes tomadas dentro de los últimos cinco años de gestión educativa fueron:

- La ampliación de cobertura para los niveles de educación parvularia, con la meta de incorporar al 100% de la población escolar dentro de los próximos años.
- La incorporación de alumnos con necesidades educativas especiales a la educación regular, por medio de proyectos de integración e incentivos económicos, para que los alumnos reciban la atención que requieren dentro de sus propias escuelas.
- Extensión de hasta doce los años de educación obligatoria (ocho años de Educación General Básica y cuatro de Educación Media), lo que garantiza la gratuidad de educación, para todos los niños y jóvenes hasta los 21 años.
- Desarrollo del plan lector para los primeros años básicos, con el objeto de que todos los niños que ingresan a la enseñanza básica y que pertenezcan a sectores de alta vulnerabilidad,

terminen con una lectura comprensiva al finalizar el año escolar.

- Implementación del programa Lectura, escritura y matemáticas (LEM), orientado al trabajo con niños desde los niveles de educación parvularia, a fin de obtener mejores aprendizajes en las áreas de la lectura, la escritura y la resolución de problemas matemáticos.
- Creación de la Red ENLACES, uno de los programas que ha tenido mayor cobertura y duración a lo largo de esta reforma, destinado a la alfabetización digital dentro de los establecimientos, por medio de la creación de laboratorios computacionales con acceso a Internet, junto con la capacitación necesaria al cuerpo docente.

4. LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

El panorama descrito en los párrafos anteriores sufrió una fuerte sacudida en el año 2006, cuando los estudiantes secundarios enarbolaron una protesta generalizada, fuertemente cohesionada y masiva, abogando por mejoras en la calidad de su educación y argumentando la urgente necesidad de evitar que cualquier persona pudiese hacerse cargo de la responsabilidad de administrar un establecimiento educacional.

Esta protesta –denominada «la revolución de los pingüinos» en alusión al uniforme tradicional de los alumnos– paralizó las actividades académicas varios meses e impresionó al país por la madurez y calidad de sus propuestas, y por la capacidad de cohesión y de organización alcanzada por los estudiantes. Fue tal el impacto provocado por este movimiento que se hizo necesario implementar un equipo multidisciplinario para reflexionar sobre el tema, a partir de lo cual se propuso una nueva estructura legal, denominada Ley General de Educación, la que ese encuentra hoy en discusión legislativa.

Dentro de las propuestas que se pretenden incorporar a esta nueva ley de educación, se contempla:

- El fin del lucro en educación, limitando el accionar del sector privado en el sistema de escuelas con subvención estatal.
- Salvaguardar la transparencia de la inversión en educación de los dineros del Estado.
- Eliminar los procedimientos de selección de alumnos para determinados establecimientos.
- Creación de un Consejo Nacional de Educación.
- Creación de una Superintendencia de Educación.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

A partir de este recorrido podemos observar cómo coexisten hoy dentro de las políticas educativas los elementos de cambios y de continuidad.

144

Se ha pretendido realizar una serie de reformas sin alterar la estructura del sistema educativo chileno: la privatización de la educación como un elemento central de las políticas del régimen militar sigue vigente hasta nuestros días, al igual que las grandes diferencias entre los establecimientos educacionales.

Con la llegada de la democracia se han intentado numerosas alternativas de mejoras en pro de la calidad y equidad de la educación chilena. Las evaluaciones realizadas durante estos años evidencian que los avances han sido muy poco significativos en relación a las mediciones internacionales, pero también dentro de los propios sistemas de evaluación utilizados por el país. En estos dieciocho años de esfuerzo hemos visto cómo las estrategias más flexibles y los modelos curriculares abiertos han dado paso a un currículo cada vez más cerrado, en la búsqueda de mejorar los resultados obtenidos. Durante la vigencia de la Reforma Educativa muchas de las alternativas planteadas han sido abandonadas en el camino, y se han incorporado otras nuevas, pero sin que estas hayan sido capaces de lograr los objetivos propuestos por los gobiernos democráticos, ni de brindar una educación que permita acortar la brecha educacional, cultural y social.

Aunque Chile no ha tenido avances concretos en términos educativos, las políticas de educación se encuentran en constante transformación, muchas veces no articulada, tratando de encontrar una alternativa que equilibre las necesidades del libre mercado –continuidad de un modelo macroeconómico sustentado en sus principios–, y la esperada equidad –ruptura con la estructura neoliberal–, para una sociedad que no logra acceder a los beneficios de un Estado en vías de desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- AYLWIN, Mariana (2003): *12 años de escolaridad obligatoria*. Santiago de Chile: Lom.
- BITAR, Sergio (2005): *Educación nuestra riqueza. Chile educa para el siglo XXI*. Santiago de Chile: Aguilar chilena de educación.
- CASASSUS, Juan (2004): *La escuela y la (des)igualdad*. Santiago de Chile: Lom.
- CASTRO, Teresa y OLIVER, Lucio (2005): *Poder y política en América Latina*. México DF: Siglo XXI.
- HARDY, Clarisa y OTROS (2004): *Equidad y protección social. Desafíos de políticas sociales en América Latina*. Santiago de Chile: Lom.
- HEVIA, Renato (ed.) (2003): *La educación en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- LARRAÍN, Luis (1997): *Chile: políticas públicas durante el gobierno de Aylwin*. Santiago de Chile: Libertad y Desarrollo.
- OLAVARRÍA, Mauricio (2005): *Pobreza, crecimiento económico y política social*. Santiago de Chile: Universitaria.
- OLAVE, Patricia (2003): *Chile: neoliberalismo, pobreza y desigualdad social*. México DF: Miguel Ángel Porrúa.
- SANTANDER, María (2002): *Ideas para una educación de calidad*. Santiago de Chile: Libertad y Desarrollo.

POLÍTICAS EDUCATIVAS Y NEOLIBERALISMO EN MÉXICO: 1982-2006

Armando Alcántara *

SÍNTESIS: Durante los últimos veinticinco años, los gobiernos mexicanos han puesto en práctica una serie de políticas educativas tendientes a superar los enormes rezagos que en esta materia padece una parte muy importante de la población. También se ha tratado de cumplir con la expectativa de transformar la educación para contribuir al bienestar del país y ser un instrumento de justicia social. Durante este período, los esfuerzos se han enfocado en mejorar la calidad de la enseñanza impartida, reducir los niveles de inequidad y procurar la coordinación del sistema educativo. En este artículo se hace un análisis de las políticas educativas planteadas por las cuatro últimas administraciones que han gobernado el país y también se han incluido dos de las reformas más recientes a la educación básica. La conclusión es que dichas políticas y reformas no han logrado superar las desventajas que, en materia educativa, padece casi un tercio de la población. La calidad del sistema es aún insatisfactoria, persisten niveles de inequidad muy considerables y la coordinación es ineficiente. En este sentido, las políticas neoliberales en educación han mostrado su ineffectividad para cambiar el estado de cosas imperante desde hace un cuarto de siglo.

Palabras clave: política educativa; ajuste estructural; neoliberalismo; México; América Latina.

SÍNTESE: Durante os últimos vinte e cinco anos, os governos mexicanos puseram em prática uma série de políticas educativas tendentes a superar o enorme atraso que nesta matéria padece uma parte muito importante da população. Também tratou-se de cumprir com a expectativa de transformar a educação para contribuir ao bem-estar do país e ser um instrumento de justiça social. Durante este período, os esforços se concentraram em melhorar a qualidade do ensino ministrado, reduzir os níveis de iniquidade e procurar a coordenação do sistema educativo. Neste artigo faz-se uma análise das políticas educativas propostas pelos quatro últimos governos que dirigiram o país e também incluíram-se duas

147

* Profesor del postgrado en Pedagogía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

das reformas mais recentes da educação básica. A conclusão é que estas políticas e reformas não conseguiram superar as desvantagens que, em matéria educativa, padece quase um terço da população. A qualidade do sistema é ainda insatisfatória, persistem níveis de iniquidade muito consideráveis e a coordenação é ineficiente. Neste sentido, as políticas neoliberais em educação mostraram sua ineficácia para mudar o estado de coisas imperante há um quarto de século.

Palavras-chave: política educativa; ajustamento estrutural; neoliberalismo; México; América Latina.

ABSTRACT: *During the last twenty-five years, Mexican governments have deployed a series of educational policies that aimed at overcoming the huge backwardness that affects a very large part of the population. They have also tried to meet the goal of transforming education in order to contribute to the nation's welfare and to make education an instrument of social justice. During this period, efforts have been focused on improving education standards, lowering levels of inequity and coordinating the educative system. In this article we will analyze the educational policies deployed by the last four administrations, along with the two most recent elementary education reforms. The conclusion is that the before mentioned policies and reforms have failed to tackle the disadvantages that affect the education standards of one third of the population. The quality of the educational system is still unsatisfactory: Levels of inequity are still considerably high and coordination is inefficient. In this sense, neoliberal policies have proved to be ineffective at changing the prevailing status quo of the last twenty five years.*

Key words: educative policies, structural adjustment, neoliberalism, Mexico, Latin America.

148

1. INTRODUCCIÓN¹

En el presente trabajo se pretende dar cuenta de las principales políticas educativas llevadas a cabo en México durante los últimos veinticinco años. Cabe destacar que el contexto en el que las mismas se han llevado a cabo ha sido principalmente uno caracterizado por la existencia de políticas neoliberales en lo económico, las cuales tuvieron su inicio a principios de los años ochenta con el llamado «ajuste estructural». Esas políticas continuaron en los años finales de esa década bajo la denominación de «políticas modernizadoras» y, con algunas variantes, prosiguiendo en los gobiernos posteriores, sus lineamientos

¹ El autor agradece la colaboración prestada para este artículo por Juan Fidel Zorrilla, Eréndira Viveros, Rebeca Caballero y Dante Torres.

continúan vigentes hasta nuestros días. Es de llamar la atención que dichas políticas continúen, esencialmente, en la misma dirección, a pesar que desde el año 2000 dos administraciones de corte político diferente han ocupado el gobierno en México.

Para realizar el análisis debemos hacer un recuento de las políticas y las acciones dirigidas al sector educativo durante el período 1982-2006, que abarca los períodos presidenciales de Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006). No se ha incluido en este inventario lo correspondiente al gobierno actual de Felipe Calderón (2006-2012) debido a que hasta el momento de escribir este trabajo, su Plan Nacional de Desarrollo y sus respectivos programas sectoriales, incluido el educativo, están comenzando a ser implementados.

Conviene señalar que, en consideración a lo establecido por la Ley de Planeación, cada gobierno está obligado a realizar, al principio de su mandato, un Plan Nacional de Desarrollo en el que se fijen «objetivos, metas, estrategias y prioridades, se asignarán recursos, responsabilidades y tiempo de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados» (Ley de Planeación, 1983, artículos 3.º y 21.º). De este modo, los programas nacionales de educación constituyen documentos en los que se fijan las políticas, mecanismos y acciones en la materia. Por ello, en este trabajo se tomarán como referencia para examinar las políticas educativas puestas en marcha desde los años ochenta.

149

2. AJUSTE ESTRUCTURAL EN LA DÉCADA DE 1980

La caída en los precios del petróleo y otras materias primas, junto con el alza en las tasas de interés en los montos de los pagos de la deuda externa a fines de los años setenta, llevaron a países como México a una aguda crisis económica durante los primeros años de la década siguiente. El entonces presidente de la república, Miguel de la Madrid (1982-1988), hizo al principio de su gobierno un llamado urgente a la comunidad financiera internacional para reestructurar los términos y condiciones del servicio de la deuda, so pena de declarar unilateralmente una moratoria de pagos. Su solicitud fue atendida mediante la firma de una «carta de intención» supervisada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

En dicha carta, el gobierno mexicano se comprometía a llevar a cabo una serie de medidas, que contempló, por ejemplo, el ajuste en las tasas de cambio, el aumento en las exportaciones, la reducción de tarifas de importación, la disminución del déficit presupuestal –que incluyó la venta de varias empresas paraestatales– y poner límites a las tasas de expansión de crédito, entre otras. El efecto provocado por estas medidas fue la recuperación de la estabilidad económica, puesta de manifiesto por la disminución de las tasas de inflación, aumento en las exportaciones –con la consecuente ganancia de divisas– y la reducción del déficit fiscal. Aunque también aparecieron algunos efectos indeseables como el aumento del desempleo, incremento en el ingreso per cápita de la población y reducción en el gasto social, afectando principalmente a los presupuestos de salud y educación (Alcántara, 2005). La situación pareció agravarse aún más debido a que a mediados de la década en cuestión el país sufrió los embates de uno de los más fuertes sismos de su historia, con una magnitud de 8,1 en la escala de Richter, el cual provocó enormes pérdidas humanas y materiales y afectó considerablemente la economía del país. Para México y América Latina en general, los años ochenta fueron considerados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como la «década pérdida» en términos de desarrollo económico.

3. MATRÍCULA DEL SISTEMA EDUCATIVO Y ESCOLARIDAD

Antes de analizar las políticas educativas de las últimas cuatro administraciones federales, conviene mencionar, aunque sea de manera muy amplia, algunos indicadores que dan cuenta de la estructura educativa mexicana por nivel y número de alumnos, así como de la escolaridad de la población económicamente activa. Los datos fueron recopilados de un informe reciente del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), creado en 2002 (INEE, 2006).

En la tabla 1 se puede apreciar que la matrícula total del sistema educativo mexicano, de poco más de 31 millones de alumnos, es mayor que la de varios países de la región y que ha crecido sensiblemente en el período 1980-2006. Asimismo, se puede observar un aumento considerable en los niveles de preescolar y superior, moderado en secundaria y medio superior y una ligera disminución en primaria. Esto se debe a la dinámica demográfica de la población en general –los jóvenes mayores de 15 años integran el grupo de mayor crecimiento– y al hecho de que hace pocos años se hizo obligatorio el otorgamiento de tres años en el nivel preescolar.

TABLA 1
Matrícula del sistema educativo mexicano 1980 - 2006

Año	Alumnos					
	Ed. preescolar	Ed. primaria	Ed. secundaria	Ed. media superior	Ed. superior	Total
1980	1.071.600	14.666.257	3.033.856	1.388.132	935.789	21.095.634
1990	2.734.100	14.401.588	4.190.190	2.100.520	1.252.027	24.678.425
2000	3.423.600	14.792.528	5.349.659	2.955.785	2.047.895	28.569.400
2006	4.452.200	14.458.200	5.979.300	3.658.800	2.446.600	31.085.100

FUENTE: anexos del *Quinto Informe de Gobierno 2005* y del *Sexto Informe de Gobierno 2006*.

Por otra parte, la tabla 2 muestra que el porcentaje de la población alfabetizada de 15 a 24 años tiende paulatinamente al 100%, y que la escolaridad de la población en general es todavía muy baja, comparada con países de niveles semejantes de desarrollo económico.

TABLA 2
Alfabetización y escolaridad en México de 1980 a 2006

	1980	1990	2000	2005
ALFABETIZACIÓN	%			
Porcentaje de población de 15 años o más	83,0	87,9	90,8	92,0
Porcentaje de población de 15 a 24 años	-	95,3	96,5	~ 97,0
ESCOLARIDAD DE POBLACIÓN EN GENERAL				
Años promedio de 15 años y más	5,4	6,5	7,6	8,2

FUENTE: Censos nacionales; anexo del *Quinto Informe de Gobierno*, pp. 37 y 42.

TABLA 3
Escolaridad de la población económicamente activa, México 1984 - 2004

	1984	1989	2000	2004
Años promedio escolaridad (decil I)	2,96	3,57	3,19	5,51
Años promedio escolaridad (decil V)	4,99	6,27	7,14	7,73
Años promedio escolaridad (decil X)	9,04	9,17	13,17	13,23

FUENTE: Censos nacionales; anexo del *Quinto Informe de Gobierno*, pp. 37 y 42.

Finalmente, en la tabla 3 se aprecian las disparidades en la escolaridad de la población económicamente activa (PEA), según el decil en que se ubiquen los individuos, de acuerdo con su nivel de ingresos económicos. Esto es así, a pesar de los incrementos observados en cada grupo a lo largo del período 1984-2004.

4. LA POLÍTICA EDUCATIVA EN LOS PROGRAMAS NACIONALES DE EDUCACIÓN

4.1 PERÍODO 1982-1988

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) propuesto durante la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), establecía para el sector educativo tres propósitos principales: promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana, ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de recreación, y mejorar la prestación de los servicios en estas áreas. Uno de los principios del PND fue la denominada *racionalidad funcional* que, entre otras cosas, buscaba promover la descentralización de la vida nacional y ser un componente importante de diversos proyectos modernizadores. Pretendía también servir como un nuevo instrumento de asignación y distribución de recursos en el corto y mediano plazos (Poder Ejecutivo Federal, 1983).

152

La descentralización era una propuesta que aspiraba a incluir toda la vida nacional. Se trataba de un proyecto global que abarcaría todos los sectores, que impulsaría el desarrollo y permitiría la consolidación de los municipios, con la promesa de una reforma fiscal que hiciera posible una mejor distribución de los recursos entre los tres niveles de gobierno: federación, estados y municipios. No obstante lo planteado a alcanzar en el ámbito político y social, no se logró sobrepasar el discurso, pues solo hubo avances en el sector educativo, fundamentalmente en el plano normativo-jurídico, con algunos logros en lo administrativo (Soriano, 2007).

Derivado del PND, el gobierno delamadridista elaboró el programa sectorial denominado Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1983-1988. Dicho programa consideraba que las causas del rezago educativo en México eran: lo precario de los servicios educativos en zonas deprimidas, la marginalidad económica y social, el

desuso de la lectura y la escritura y la insuficiencia, en épocas pasadas, de los servicios educativos, particularmente los de nivel primario (Conde, 1988).

4.2 PERÍODO 1988-1994

Uno de los gobiernos que más claramente habló de impulsar la modernización del país para llevar a México al «primer mundo», fue el de Carlos Salinas (1988-1994). Para alcanzar ese objetivo, durante su administración se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA), que pretendía articular las economías de México, Canadá y Estados Unidos y se consiguió el ingreso a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

El programa del gobierno salinista para el sector educativo, denominado Programa Nacional para la Modernización Educativa 1989-1994 (PNME), establecía en su diagnóstico del sistema de educación la situación siguiente:

- Insuficiencia en la cobertura y la calidad.
- Desvinculación y repetición entre los ciclos escolares.
- Concentración administrativa.
- Condiciones desfavorables del cuerpo docente.

153

Sobre la base de estos puntos de diagnóstico se plantearon cinco grandes orientaciones que serían enfatizadas en las políticas educativas:

- Ampliar la cobertura y redistribución de la oferta.
- Elevar la calidad, pertinencia y relevancia.
- Integrar por ciclos.
- Desconcentrar la administración.
- Mejorar las condiciones de los docentes.

Se propugnó también una serie de medidas adicionales para enfrentar los retos a vencer dentro del sistema educativo nacional (Poder Ejecutivo Federal, 1989), que contemplaba:

- Aumentar la equidad para la ampliación de la oferta.
- Reformular contenidos y planes para superar el reto que implicaba lograr la calidad.
- Integrar los niveles de preescolar, primaria y secundaria en un ciclo básico.
- Delegar, para la descentralización, responsabilidades por entidad, municipios, etc., así como incentivar la participación social por parte de los maestros, padres de familia, etcétera.
- Revalorar al docente y su función, el aspecto salarial, la organización gremial y la carrera magisterial.

Cabe agregar que también durante este gobierno, se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), una de las reformas más importantes al sistema educativo realizadas hasta la fecha, y de la cual nos ocuparemos en detalle más adelante. Asimismo, las reformas emanadas se plasmaron en una nueva Ley General de Educación (LGE) aprobada por el Congreso en 1993. En dicha ley se establece el marco legal de las relaciones, derechos y obligaciones entre la federación y los gobiernos estatales y municipales, así como la participación de los maestros, autoridades y padres de familia en los llamados consejos de participación social (Ornelas, 1998; Arnaut, 1999).

154

En contraposición a estos intentos por integrar al país de manera plena al capitalismo global, a principios del último año de la administración salinista surgió a la luz pública el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), enarbolando como banderas la reivindicación y el reconocimiento de los pueblos indígenas. Pocos meses más tarde, en marzo de 1994, fue asesinado quien era el candidato oficial a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio. El entonces coordinador de la campaña y ex secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo, ocupó su lugar, triunfando en las elecciones celebradas el mismo año.

4.3 PERÍODO 1994-2000

El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 (PDE), planteado por el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), consideraba la educación como un factor estratégico del desarrollo, que hace posible asumir modos de vida superiores y permite el aprovechamiento de las

oportunidades que han abierto la ciencia, la tecnología y la cultura de nuestra época (Poder Ejecutivo Federal, 1996). Los propósitos fundamentales que animaron el PDE eran la equidad, la calidad y la pertinencia de la educación. El programa intentaba ampliar en forma creciente la cobertura de los servicios educativos para hacer extensivos los beneficios de la educación a todos los mexicanos, independientemente de su ubicación geográfica y condición económico-social.

El PDE pretendía lograr servicios educativos de calidad, sobre todo aquellos que se prestaban en situaciones de mayor marginación. Se consideraba que el logro de la calidad implicaba una carrera continua en la búsqueda del mejoramiento, que requería de un esfuerzo constante de evaluación, actualización e innovación. En el programa también se postulaba que dicha calidad no podía estar desvinculada de las necesidades e intereses del educando, sino que habría de ser pertinente a sus condiciones y aspiraciones, y servir al mantenimiento y superación de las comunidades y de la sociedad en general. El PDE consideraba al maestro como el agente esencial en la dinámica de la calidad y, en este sentido, se establecían como prioridades la formación, actualización y revaloración social del magisterio en todo el sistema educativo.

Asimismo, determinaba dar atención preferente a los grupos sociales más vulnerables, como los conformados por los habitantes de zonas rurales y marginadas, indígenas, personas con discapacidad, entre otros. El programa establecía también un grupo de prioridades y acciones para cada nivel educativo, por medio de las cuales consideraba que se podía enfrentar el rezago, ampliar la cobertura de los servicios educativos, elevar su calidad, mejorar su pertinencia, introducir las innovaciones que exige el cambio, y anticipar necesidades y soluciones a los problemas previsibles del sistema educativo mexicano (Poder Ejecutivo Federal, 1996).

4.4 PERÍODO 2000-2006

El gobierno de Vicente Fox (2000-2006) fue el primero en provenir de un partido político de oposición –el conservador Partido de Acción Nacional (PAN)–, después de casi siete décadas de dominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PNE), elaborado por la administración foxista, reconocía, en primer lugar, que los avances alcanzados hasta entonces por el sistema educativo mexicano habían sido insuficientes para enfren-

tar los retos que el crecimiento demográfico y el desarrollo cultural, económico, social y político planteaban al país. También se admitía que la educación nacional enfrentaba tres grandes desafíos: cobertura con equidad, calidad de los procesos educativos y niveles de aprendizaje e integración y funcionamiento del sistema educativo (Poder Ejecutivo Federal, 2001).

4.4.1 La educación básica

En el plan también se estimaba que al inicio del período 2001-2006 estaba matriculado en la escuela básica uno de cada cuatro mexicanos y la población de ese nivel representaba el 79% del total de estudiantes escolarizados. El gran objetivo de dicho nivel era lograr que todos los niños y jóvenes del país tuvieran las mismas oportunidades de cursar y concluir con éxito la educación básica y que lograran los aprendizajes que se establecían para cada grado y nivel. Alcanzar la equidad en el acceso, la permanencia y el logro de los objetivos de aprendizaje, era un imperativo de justicia social. Por esos años, poco más del 50% de la población indígena de 15 años o más, no tenía estudios completos de educación primaria.

156

Las políticas que se pretendían promover en este nivel eran numerosas e incluían:

- Compensación educativa.
- Expansión de la cobertura y diversificación de la oferta.
- Fortalecimiento de la atención a las poblaciones indígenas.
- Desarrollo de políticas de educación intercultural.
- Transformación de la gestión escolar.
- Fortalecimiento de contenidos educativos y producción de materiales impresos.
- Fomento del uso de tecnologías de la información y la comunicación.
- Fomento a la investigación e innovación educativa.
- Formación inicial, continua y desarrollo profesional de los maestros.

- Funcionamiento eficaz de las escuelas.
- Federalismo, evaluación y seguimiento, participación social.
- Rendición de cuentas.
- Desarrollo organizacional y operatividad.

4.4.2 *La educación media superior*

Para la educación media superior (preparatoria o bachillerato), el PNE consideraba que de cada cien jóvenes que terminaban la secundaria, noventa y tres ingresaban a las escuelas de educación media superior. Sin embargo, se requería superar dos aspectos que caracterizaban a este nivel educativo: la falta de una identidad propia diferenciada de los otros tipos educativos, y la discrepancia entre su alto grado de absorción de los egresados de la secundaria y su relativamente bajo desempeño en relación con la retención y terminación de estudios. Así, pues, se consideraba inaplazable realizar en los años siguientes una reforma de la educación media superior, para lo cual se plantearon tres objetivos estratégicos:

- Ampliación de la cobertura con equidad.
- Calidad.
- Integración, coordinación y gestión del sistema.

Para cada uno de ellos se planteó un conjunto de políticas, entre las que se incluyeron la ampliación y diversificación de la oferta, en particular con los grupos más desfavorecidos de la sociedad mexicana, reforma curricular, formación y desarrollo de profesores, entre otras.

4.4.3 *La educación superior*

En lo atinente a la educación superior, el PNE consideraba necesario un sistema con mayor cobertura y mejor calidad en el que se asegurase la equidad en el acceso y en la distribución territorial. Durante el período que nos ocupa, solo uno de cada cinco jóvenes en edad de asistir a una institución de educación superior lo conseguía, y los porcentajes correspondientes a los grandes centros urbanos y las entidades con mayor población rural, mostraban grandes contrastes. También

se pretendía establecer un sistema nacional de becas, denominado Programa Nacional de Becas para Educación Superior (PRONABES). Los retos y problemas que enfrentaba la educación superior eran semejantes a los de los niveles educativos que la antecedían: en primer lugar, el acceso, equidad y cobertura; en segundo lugar, la calidad y, por último, la integración, coordinación y gestión del sistema. Para superarlos y alcanzar los propósitos específicos de este nivel educativo, el PNE proponía un número muy considerable de objetivos y líneas de acción.

5. REFORMA A LA EDUCACIÓN BÁSICA EN 1992

Probablemente la reforma más importante a la educación básica realizada hasta ahora haya sido la firma durante la gestión salinista del ANMEB, ya mencionado en el punto 4.2. Esta reforma ha provocado cambios significativos en la organización del sistema, el currículo, el desarrollo profesional de los docentes, los salarios y la participación social en los asuntos escolares, entre otros. Algunos autores (Ornelas, 1995; Martínez, 1998 y Zorrilla, 1998), están de acuerdo en que, desde el principio de su implementación, el ANMEB abrió un nuevo capítulo en la historia del sistema educativo mexicano. Conviene señalar además que, en forma semejante a algunos otros cambios que ocurren en un mundo en franca globalización, las tendencias originadas en los encuentros internacionales sobre educación patrocinados por las organizaciones multilaterales, han encontrado correspondencia con las necesidades derivadas de la dinámica de los contextos nacionales ². Además, un aspecto que merece ser enfatizado es su permanencia como política de Estado a lo largo de tres administraciones federales consecutivas, incluyendo la de Vicente Fox que, como se señaló anteriormente, era de un signo político diferente al de las otras dos (Latapí, 2004). Uno de los cambios más visibles de la reforma en cuestión es la descentralización del sistema de educación básica, hecho particularmente notable en un país con una tradición centralista centenaria.

El ANMEB representó la reorganización del sistema educativo básico al modificarse las atribuciones de la federación y los estados «a fin de transformar el centralismo y burocratismo del sistema» (ANMEB,

² Algunos de estos ejemplos serían, para el caso de la educación básica, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en Jomtien, Tailandia en 1990 y, para el caso de la enseñanza superior, la Conferencia Mundial de Educación Superior llevada a cabo en París, en 1998.

1992, p. 4). La reorganización mencionada representó la transferencia por parte del gobierno federal a los gobiernos de los estados de 700 mil empleados, incluyendo académicos y administrativos; 1,8 millones de alumnos de preescolar; 9,2 millones de estudiantes de educación primaria y 2,4 millones de alumnos de secundaria, con alrededor de 100 mil edificios y otras instalaciones y 22 millones de piezas de mobiliario diverso (Arnaut, 1999).

Durante la época de la firma de ANMEB, y de acuerdo con datos del censo de 1990, existían más de 6 millones de adultos analfabetos y casi 12 millones de mexicanos con escolaridad primaria incompleta. Además, las desigualdades regionales eran extremadamente agudas: la calidad de los servicios educativos estaba muy lejos de ser buena y carecía de evaluación externa. Más aún, muchos estudiantes que habían terminado la educación primaria o secundaria, mostraban serias deficiencias en español y matemáticas. El 2,5% de los niños estaba fuera de la escuela y casi el 10% abandonaba la escuela primaria. Más de un 1,5 millones de niños entre 10 y 14 años no estaban matriculados en ninguna escuela y solo el 60% de los 14,4 millones de alumnos inscritos finalizaba la escuela elemental dentro de los seis años prescritos. Este panorama demandaba la realización urgente de iniciativas con respecto a la cobertura y eficiencia del sistema, así como la reforma curricular y la responsabilidad de los maestros para mejorar la calidad de la educación (Latapí, 2004).

Es relevante destacar que el ANMEB fue firmado en mayo de 1992 por cuatro actores: el presidente de la república Carlos Salinas, los gobernadores de los estados, el secretario de Educación Pública y la entonces líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Uno de los argumentos más importantes de este acuerdo era que el esquema educativo tan fuertemente concentrado no se correspondía con los imperativos de la modernización. Asimismo, se subrayaba que el sistema educativo básico mostraba signos inequívocos de centralización y de una excesiva carga burocrática, y además presentaba señales claras de agotamiento. Dentro de las negociaciones que llevaron a la firma del ANMEB, las principales propuestas del SNTE consistieron en preservar los principios del artículo 3.º de la Constitución, mantener la unidad en materia educativa, garantizar el respeto a los derechos laborales, salvaguardar la integridad del SNTE como instrumento de representación a nivel nacional, y asegurar que todos los estados de la república tuvieran la capacidad administrativa y técnica así como los recursos suficientes para operar sus respectivos sistemas educativos (Latapí, 2004).

El acuerdo incluía también tres lineamientos estratégicos básicos: aumentar los recursos y mejorar la labor del maestro; reformular los contenidos y materiales educativos, así como convertir el programa emergente de actualización de la profesión docente en un programa permanente y recobrar el deteriorado prestigio de la función docente en la sociedad. Para llevar a cabo los lineamientos anteriores, el ANMEB proponía la reorganización del sistema educativo mexicano «eliminando el centralismo que ha puesto obstáculos, distancia y retraso a la atención de los problemas» (Zedillo, 1992, p. 6).

Pese a la federalización del sistema educativo básico, el gobierno federal continuó manteniendo el control de la normatividad, la elaboración de los planes de estudio y los programas de formación excepto para los contenidos regionales que quedaron bajo la responsabilidad de los estados—, el establecimiento de procedimientos de evaluación y la formación de profesores. Asimismo, el ANMEB contemplaba una nueva forma de participación social, principalmente de los padres de familia, mediante cuerpos colegiados llamados consejos de participación social, a nivel de las escuelas, los municipios y los estados.

160

Con respecto a los contenidos y materiales educativos, se puso en marcha el Programa Emergente para la Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos, cuyos principales objetivos eran:

- Fortalecer el aprendizaje y el ejercicio de la lectura, la escritura y la expresión oral de los alumnos de primaria.
- Reforzar el aprendizaje de las matemáticas, la geometría y la habilidad de plantear problemas y resolverlos.
- Restablecer el estudio de la historia, la geografía y el civismo como materias individuales, en lugar de unificarlas en una única área de ciencias sociales.
- Reforzar los contenidos relacionados con el cuidado de la salud y la protección del ambiente y los recursos naturales.

En cuanto a la revalorización social de la profesión, se puso en marcha el Programa Emergente para Actualizar la Formación Docente, con el fin de mejorar la calidad de la formación de los maestros en servicio mediante cursos, sesiones colectivas y educación a distancia. Además, el ANMEB también estableció la creación del Programa de Carrera Magisterial, cuyo objetivo era «estimular la calidad de la educación y crear un

mecanismo claro para mejorar la condición profesional, material y social de los maestros» (ANMEB, 1992, p. 10). De ese modo, se implementó un instrumento para la promoción horizontal del personal docente de educación básica, con la finalidad de que los maestros pudieran acceder a niveles más altos de salario, con base en su formación académica previa, su asistencia a cursos de formación avanzados, su desempeño profesional y su antigüedad.

6. REFORMA A LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

A diferencia del ANMEB, firmado, como ya mencionáramos, en 1992 por los principales actores de la política y la educación mexicana y cuya consolidación ha durado ya quince años, la propuesta para reformar la educación secundaria es mucho más incipiente. Al momento de escribir este artículo, su implementación se hallaba en las primeras etapas³. Una de las metas propuestas en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PNE) fue la transformación de la educación secundaria. Se esperaba «contar para el 2004 con una propuesta de renovación curricular, pedagógica y organizativa de la educación secundaria, incluidos la revisión y el fortalecimiento del modelo de atención de la telesecundaria» (Poder Ejecutivo Federal, 2001, p. 138). La Secretaría de Educación Pública (SEP) busca romper con el enfoque academicista que ha tenido este nivel educativo desde sus orígenes e implementar un enfoque basado en competencias generales, como lo son la comprensión lectora, las habilidades matemáticas y la transmisión de valores éticos y ciudadanos; al mismo tiempo pretende reducir la cantidad de asignaturas y aumentar el tiempo destinado a cada una de ellas. Cabe señalar que la reforma ha enfrentado una serie de obstáculos y ha tenido que transformarse en varias ocasiones, de forma que parece haber perdido su carácter de «reforma integral» y a la fecha no acaba de tomar forma definida.

La propuesta de reforma a la educación secundaria inició su preparación desde 2002, con la promoción por parte de la SEP de un diagnóstico en el que participaron varios cuerpos técnicos de diversos estados de la república. Los aspectos analizados fueron los siguientes:

³ Esta parte del trabajo está basada en un ensayo inédito de la ministra Eréndira Viveros titulado «La educación secundaria en México. Hacia una reforma integral», el cual muy amablemente puso a mi disposición.

- Cobertura y eficiencia escolar.
- Situación laboral del personal docente.
- Organización y funcionamiento de las escuelas en sus diversas modalidades (general, técnica, telesecundaria y para trabajadores).
- Opinión del estudiantado sobre sus clases, sus maestros y su escuela.

Aun cuando todo indicaba que se iría a fondo con el sistema en su totalidad, al parecer se trataría más bien de una propuesta exclusivamente curricular. Lo que ha ocurrido con este intento de reforma es una suerte de descontrol y desorganización que evidencia falta de consenso y politización del proceso de elaboración e implementación de la misma. A pesar de que se han realizado debates y jornadas académicas de análisis de la reforma, el peso del SNTE ha sido muy evidente en el rumbo, los tiempos y las negociaciones para concretarla. En la actualidad existe un acuerdo firmado por la SEP (Acuerdo 384) en el que se marcan líneas de acción y compromisos como los siguientes:

162

- Desarrollar un programa de información, capacitación y asesoría técnico-pedagógica para docentes y directivos.
- Diseñar, desarrollar e implementar un sistema nacional de formación, capacitación, actualización y superación profesional a corto, mediano y largo plazos.
- Mejorar los planes y programas de estudio, así como la articulación de la educación básica.
- Incluir la tecnología como asignatura del currículo nacional.
- Renovar el modelo pedagógico de la telesecundaria juntamente con la infraestructura y el equipamiento.
- Mejorar el modelo de gestión, revisar el acuerdo de la SEP sobre evaluación e implementar el servicio de asesoría académica a las escuelas.
- Actualizar el marco normativo relacionado con las funciones docentes.
- Fortalecer la infraestructura escolar.

- Impulsar estrategias para la innovación pedagógica.
- Asegurar los fondos financieros necesarios para la reforma, su seguimiento y evaluación.
- Garantizar que la misma no afectará los derechos laborales y profesionales de los trabajadores de la educación.

7. CONSIDERACIONES FINALES

El análisis de las políticas educativas llevadas a cabo en México en los últimos años muestra diversos propósitos encaminados a superar los grandes rezagos y limitaciones del sistema educativo mexicano, a pesar de que, como ya destacamos al comienzo del artículo, las políticas neoliberales en lo económico aplicadas a la educación no han sido efectivas para modificar la situación imperante desde hace veinticinco años. Dado que una de las mayores responsabilidades de los gobiernos es la conducción del sistema de educación pública en sus distintos niveles, buena parte de sus esfuerzos está dirigida a mejorar el estado de dicho sistema, lo cual constituye una fuente importante de legitimidad puesto que una parte muy significativa de la población participa en las actividades educativas.

163

Ha sido a partir de los años ochenta que se ha establecido por ministerio de ley que los gobiernos, al principio de su gestión, elaboren un plan nacional de desarrollo del cual deriven los programas sectoriales, entre los que se ubica el correspondiente a la educación. Cada uno de los programas educativos contiene los propósitos, objetivos, metas, acciones y políticas que le permiten enfrentar los problemas que corresponden a los diferentes niveles del sistema escolar mexicano, desde el preescolar hasta el superior. Sin embargo, es relevante advertir que en la mayoría de ellos los problemas a resolver de un programa permanecen en el siguiente. Tal es el caso del acceso y la cobertura, que se relacionan con la equidad; el del mejoramiento de la calidad vinculado con la formación de los maestros y los de la infraestructura y coordinación del sistema. El que se reiteren en los diversos programas significa, entre otras cosas, que su solución no es sencilla ni puede darse de un día para otro, sino que tendrá que alcanzarse como resultado de esfuerzos a mediano y largo plazos.

Por último, y respecto a las dos reformas que se examinaron, una de ellas se ha consolidado en virtud de su carácter institucional y su capacidad para trascender tres administraciones gubernamentales distintas, sin que esto signifique que el camino haya sido fácil. La otra es aún incipiente, y sus posibilidades de éxito dependerán de que reciba el apoyo suficiente para conseguir el consenso y la aprobación de los actores involucrados en su implementación.

BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA, Armando (2005): *Entre Prometeo y Sísifo. Ciencia, tecnología y universidad en México y Argentina*. Barcelona: Pomares.

ARNAUT, Alberto (1999): «La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación», en María del Carmen PARDO (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*. México: El Colegio de México, pp. 63-100.

164

CONDE, Carola (1998): *La educación de adultos vista como política pública*, *Documentos de Investigación*, n.º 27. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense. Disponible en: <<http://www.cmq.edu.mx/docinvest/document/DI27140.pdf>> [consulta: abril de 2007].

INEE (2006): *La calidad de la educación básica ayer, hoy y mañana*. México: INEE. Disponible en: <http://www.inee.edu.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=1907&Itemid=894>.

LATAPÍ, Pablo (2004): *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México: Fondo de Cultura Económica.

MARTÍNEZ, Felipe (1998): «La planeación y la evaluación de la educación», en Pablo LATAPÍ (coord.), *Un siglo de educación en México*. Tomo I. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Fondo de Cultura Económica, pp. 285-320.

ORNELAS, Carlos (1995): *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. México: Fondo de Cultura Económica.

— (1998): «El ámbito sectorial. La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil», en Enrique C. ABRERO (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*. México: Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), pp. 281-348.

PODER EJECUTIVO FEDERAL (1983): Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México: Presidencia de la República.

- (1983): Ley de Planeación. México: Presidencia de la República.
- (1984): Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988. México: Presidencia de la República.
- (1989): Programa Nacional para la Modernización Educativa 1989-1994. México: Presidencia de la República.
- (1995): Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. México: Presidencia de la República.
- (2001): Programa Nacional de Educación 2001-2006. México: Presidencia de la República.
- SEP (1992): Acuerdo Nacional para la modernización de la educación básica. México: SEP.
- (1993): Ley General de Educación. México: SEP.
- SORIANO, Rosa María (2007): *Instrumentación de una nueva cultura académica en las universidades públicas: ¿inmersión o sujeción de la colectividad?* Tesis de doctorado en Pedagogía. México: Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM.
- VIVEROS, Eréndira (2007): «La educación secundaria en México. Hacia una reforma integral». México: documento inédito.
- ZEDILLO, Ernesto (1992): «La modernización educativa y TBC», en *Técnica y Humanismo*, revista del Colegio Nacional de Educación Profesional y Técnica (CONALEP), año XII, n.º 69, octubre-noviembre, pp. 3-7.
- ZORRILLA, Margarita (1998): «Federalización, supervisión escolar y gestión de la calidad de la educación», en Pablo TAPÍ (coord.), *Un siglo de educación en México*. Tomo I. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Fondo de Cultura Económica, pp. 321-357.

EDUCACIÓN Y POLÍTICA EN CONTEXTO. VEINTICINCO AÑOS DE REFORMAS EDUCACIONALES EN ARGENTINA

Liliana Olmos *

SÍNTESIS: El artículo que nos ocupa reseña críticamente las políticas educativas implementadas en los últimos veinticinco años en el sistema educativo argentino, lo que implica, por un lado, identificar el modo en el que el Estado docente es puesto en crisis al tiempo que va consolidándose el Estado subsidiario, y por otro, registrar el enfrentamiento de adversarios por el control de los sentidos, a partir de los cuales dichos actores sociales definen sus acciones en la instalación de las propuestas neoliberales en educación. Estas propuestas, fuertemente criticadas –y con promesa de revertir su lógica– en las campañas electorales de estos primeros años del siglo, no están agotadas estructuralmente porque el neoliberalismo pedagógico, con un discurso proveniente del área empresarial, pudo ubicarse exactamente «en el lugar discursivo donde se sienten las fracturas del sistema educativo tradicional, para las cuales se carece aún de otras respuestas» (Puiggrós, 1998).

Palabras clave: políticas educativas, neoliberalismo, Argentina.

SÍNTESE: O artigo que nos ocupa resenha, criticamente, as políticas educativas aplicadas nos últimos vinte e cinco anos, no sistema educativo argentino, o que implica, por um lado, identificar o modo como o Estado docente é posto em crise ao mesmo tempo em que vai se consolidando o Estado subsidiário e, por outro, registrar o enfrentamento de adversários pelo controle dos sentidos, a partir dos quais estes atores sociais definem suas ações na instalação das propostas neoliberais em educação. Estas propostas, fortemente criticadas – e com promessa de reverter sua lógica – nas campanhas eleitorais destes primeiros anos do século, não estão esgotadas estruturalmente porque o neoliberalismo pedagógico, com um discurso proveniente da área empresarial, pôde se situar, exatamente, “no lugar discursivo em que se percebem as fraturas do sistema educativo tradicional, para as quais se carece ainda de outras respostas”. (Puiggrós, 1998).

Palavras-chave: políticas educativas; neoliberalismo; Argentina.

* Investigadora del Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades (CIFFyH), de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, y directora asociada del Instituto Paulo Freire de Argentina.

ABSTRACT: *This article presents a critical review of the educational policies deployed during the past twenty-five years in Argentina. This entails, on the one hand, identifying the way in which the Commonwealth as teacher has come to crisis while the Commonwealth as a mere subsidiary rises. On the other hand, it entails registering the dispute between adversaries for the control of meanings that become the starting point from which social actors define their course of action in the deployment of educational neoliberal initiatives. These initiatives, strongly criticized during the electoral campaigns of the first years of the century, are not structurally exhausted since pedagogical neoliberalism, with its discourse extracted from enterprise management, has been able to position itself «in a place of discourse where the cracks of the traditional educative system are more evident. Cracks that have not found and answer yet» (Puiggrós, 1998).*

Key words: educational policies; neoliberalism; Argentina.

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo se basa en los cambios que durante el último cuarto de siglo se han realizado en las políticas educativas desarrolladas en Argentina y en la profusa investigación –de objetivos y perspectivas diversos– sobre los sustentos ideológicos, políticos y económicos, así como en las múltiples relaciones entre estos –y sus resultados– con los modelos de gobierno que se sucedieron desde la década de los ochenta hasta el primer quinquenio de este siglo. Analizar esta evolución requiere situarse dentro del marco de contextos institucionales, en la medida en que el examen de los discursos asociados a dichas estructuras –el aparato del Estado principalmente– permite comprender mejor su naturaleza y sus transformaciones, a la vez que la compleja e inestable relación entre estos discursos y las peculiares condiciones en que son producidos y/o recibidos, una relación que obviamente remite a lo ideológico.

Concretamente, en nuestro caso equivale a identificar el modo en el que el Estado docente es puesto en crisis al tiempo que va consolidándose el Estado subsidiario y registrar el enfrentamiento de *adversarios* por el control de los sentidos a partir de los cuales dichos actores sociales definen sus acciones en la instalación de la propuesta política, para entonces trazar «la radiografía de las principales corrientes que atraviesan el campo neoliberal en la educación argentina» (Echenique, 2003). Desplegaremos, entonces, el argumento central que sostiene a las políticas educativas neoliberales, esto es que los grandes sistemas escolares son ineficientes, inequitativos y sus productos de baja calidad. De tal afirmación se infiere que la educación pública ha fracasado y se

justifican las políticas de reducción de la responsabilidad del Estado en la educación, presentadas como la única reforma posible. A tal fin, envueltas en una gran operación discursiva nominada «la modernización educacional indispensable», se difunde un conjunto de medidas como la descentralización y privatización de los sistemas, la flexibilización de la contratación y la reducción de la planta docente, la piramidalización y un fuerte control por parte del gobierno nacional mediante la imposición de contenidos comunes y evaluaciones.

Así, en el proceso de rescatar la dimensión política de la política educativa se expone cómo, en estos últimos años, las políticas neoliberales han tendido a promover la transferencia de los servicios educativos desde el Estado hacia la sociedad, la comunidad y la familia. Transferir la responsabilidad de la educación a la comunidad –no solo la responsabilidad de educar sino también la de financiar la educación– y transferir decisiones que son parte de una escuela hacia los individuos, es parte de un proceso que Argentina en particular y en los países latinoamericanos en general, vivieron y todavía viven en estos últimos veinticinco años, ya que estas políticas han tenido efecto excluyente, discriminatorio y de refuerzo de las diferencias y las desigualdades que existen en el sistema. Con acierto, Pablo Gentili (2007) señala que este es un proceso de mercantilización de la educación en varias dimensiones, siendo la más general y amplia, la progresiva pérdida de la noción de que en una sociedad democrática la educación es un derecho social inalienable, lo que implica que no puede estar sujeta a un proceso de compra y venta. Infelizmente, la lógica organizativa del Estado neoliberal y la falta de cumplimiento de los deberes constitucionales y democráticos por parte de los sucesivos gobiernos hicieron que la educación fuera atravesada por este proceso de mercantilización en varios niveles gracias a la penetración del discurso empresarial al interior del sistema educativo. Este discurso afirma la idea de «formar sujetos capaces de conseguir mejores empleos en el mundo altamente competitivo de los negocios donde no habrá espacio ni bienestar para todos», elevando así a virtud máxima el individualismo y la competencia salvaje e imponiendo a la educación la misma lógica del mundo de los negocios. Ahora bien, aunque en los países latinoamericanos el Estado de bienestar no se ha realizado plenamente, sí ha sido una constante referencia en el horizonte, incluso para los gobiernos conservadores.

Lo que hoy está en discusión es si la educación es un derecho y si la escuela pública ha de seguir existiendo dentro de la esfera pública. Y esto se vive actualmente de la misma manera tanto en

el primer como en el tercer mundo, aunque con intensidades diferentes. Ni siquiera es necesario usar en este tema un discurso maniqueísta, puesto que lo que ha avanzado muchísimo y ha penetrado capilarmente en la sociedad con gran fuerza es, más que una ficticia destrucción apocalíptica de las escuelas, el discurso que va creando un falso sentido común según el cual la escuela pública es un modelo agotado ¹.

Es decir, que más que una transformación sustantiva de la institución educacional, el neoliberalismo ha realizado una auténtica contrarrevolución cultural al lograr que la ciudadanía aceptara como posible, deseable y necesario que, acabada la era de la escuela pública, una dinámica de mercado institucional solucionara los problemas que no ha resuelto la enseñanza pública. Semejante proceso de compleja construcción hegemónica –que es como debe ser comprendida la estrategia de poder neoliberal– se implementa a través de un conjunto de reformas construidas por esta retórica en el campo educacional. En efecto, para la búsqueda de salida de la crisis capitalista iniciada a finales de los años sesenta y claramente manifestada durante la década de 1970, el neoliberalismo diseña una dinámica de construcción dominante, expresada en un ambicioso proyecto de reforma material a la vez que discursiva-ideológica de la sociedad. Sus principales exponentes intelectuales (Gentili, 1990) reconocieron que la construcción de ese nuevo «sentido común» a partir del cual las mayorías comenzarían a defender como propias a las recetas elaboradas por las tecnocracias, era uno de los desafíos prioritarios para garantizar el éxito en la construcción de un orden social regulado por los principios del libre mercado y sin interferencia de la «siempre perniciosa» actuación del Estado.

170

En función de estudiar estos matices del pensamiento neoliberal, es acertado separar las décadas de 1980 y 1990 porque como bien señala Echenique (2003), a los términos que definían el proyecto conservador de los años ochenta –individuo, competencia, eficiencia y descentralización– les suceden los análisis por duplas de los años noventa –democracia y competencia, equidad y desempeño– unidos al acento en la fijación de líneas por parte del gobierno central y la descentralización administrativa. Promediando la década de 1990, en lo que se ha dado en llamar ciclo de reformas de segunda generación, ya no se pregona el Estado mínimo sino el Estado eficaz, en el marco de un proceso de elitización de la formulación y difusión de los diagnósticos y propuestas

¹ Entrevista a Pablo Gentili en el diario *La Capital*, Rosario, Santa Fe, 15 de septiembre de 2007.

educativas con franco predominio de lo económico sobre lo político y de lo global sobre lo local. En el espacio de elaboración, conducción y puesta en práctica de políticas educativas de Argentina, como también de otros países latinoamericanos, se encuentra un actor denominado *analista simbólico*, una categoría emergente definida por Cecilia Braslavsky (Braslavsky y Cosse, 1996) como:

[...] investigadores profesionales [que] en la década de los años ochenta estábamos dedicados a la generación de conocimientos. La inmensa mayoría de nosotros habíamos sido excluidos de las universidades nacionales por los gobiernos militares. Los procesos de democratización de América del Sur trajeron para nosotros la posibilidad de inserción en los procesos de diseño y desarrollo de políticas públicas del sector educación.

Un grupo especial dentro de los analistas simbólicos está constituido por los *intelectuales reformadores*, cuyos miembros proceden de instituciones como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Centro de Estudios Laborales (CEDEL) en la Argentina; la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el Uruguay; las fundaciones Carlos Chagas y Getulio Vargas de Brasil, y en Chile, FLACSO, el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) y el Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). Su perfil profesional comparte ciertos modos de encarar y de analizar los procesos de reforma educativa, con variantes derivadas de la diversidad de posiciones políticas, teóricas e ideológicas. Es interesante observar este actor-colectivo, el de los trabajadores simbólicos que en muchos casos se insertaron luego en los organismos estatales como *intelectuales reformadores*, porque es el único actor que se reconoce como tal en el momento del desarrollo de las políticas. También es interesante analizar su interrelación y condicionamiento mutuo con otros actores-colectivos –los equipos técnicos de los organismos de crédito multilateral y los organismos de cooperación específica y los sectores políticos tradicionales y cercanos al partido gobernante– durante la toma de decisiones en el escenario del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (MCE) (Romero y Romero, 2004). Huelga decir que dentro del actor-colectivo definido como «organizaciones internacionales», de preponderante participación en las reformas estructurales de ajuste y los programas de políticas públicas de toda la región, se encuentran el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Aunque los fondos frescos de los préstamos del BM y del BID junto con sus programas y «recetas» para la implementación, los

hacen aparecer como los referentes más relevantes, no se puede marginar la presencia de la UNESCO, la Organización de Estado Americanos (OEA) y de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) en una función de aval o transferencia de legitimidad a la hora de llevar a cabo la transformación en materia educativa.

De esta forma, el proceso decisorio en el sector educativo se instaló por medio de un complejo sistema de interacciones de poder derivado de un juego de prácticas y actores esencialmente gubernamentales, complementado por el funcionariado internacional devenido en inteligencia auxiliar de los gobiernos, no solo en Argentina sino a nivel global. Si bien entre estos actores colectivos no se registró nivel importante de disenso en la instancia diagnóstica, esta colaboración inicial no impediría el surgimiento de diferencias fundamentales en el transcurso de los procesos de implementación, que aumentaría luego con el resquebrajamiento del consenso político del gobierno a fines de la década de los noventa. En esta instancia, habrán de ser los actores tradicionales del MCE quienes tomarán la posta del diálogo más estrecho con los funcionarios de los organismos multilaterales de crédito, en función de asegurar la continuidad de los programas y préstamos en las jurisdicciones todavía bajo el poder del partido gobernante. Entonces, el presente análisis crítico focalizará sobre el entramado de actores intervinientes en el proceso decisorio de las políticas educativas de los últimos veinticinco años y, particularmente, en la búsqueda de responsabilidades en las etapas de formulación y adopción de reformas en el escenario protagónico del reformador casi excluyente MCE– en el marco de la nueva concepción del Estado.

172

2. LA DÉCADA DE 1980

Aunque la dictadura militar iniciada en 1976 había implementado significativos cambios en el sistema educativo como la transferencia de escuelas de nivel primario del ámbito nacional a las provincias, incluyendo la responsabilidad por el financiamiento de sus sistemas educativos, quince años después un gobierno democrático finalizaría este proceso de descentralización –pilar de políticas educativas neoliberales– en el nivel de educación secundaria. Otro antecedente importante ocurrido durante ese gobierno de facto finalizado en 1983 fue la intervención del gobierno en las universidades, con la imposición de la política de cupos, exámenes de ingreso y arancelamiento. En

consecuencia, la democratización interna y externa del sistema educativo será central en la agenda del gobierno de Raúl R. Alfonsín (1983-1989). Campañas de alfabetización, libre ingreso a todos los niveles del sistema educativo, libertad de cátedra y de agremiación de estudiantes y docentes, reincorporación de docentes cesanteados y estudiantes expulsados por la dictadura, normalización de las universidades nacionales, son algunas de sus acciones en materia educativa.

Pero sin duda, el hecho más significativo de este período fue la convocatoria –hecha por Ley n.º 23.114/84– y posterior realización en 1986, del Congreso Pedagógico Nacional, que representaba la oportunidad de implementación de políticas educativas de signo progresista, aunque en la práctica fue cooptado por los sectores más conservadores de orientación católica, muchas de sus propuestas –presencia de los valores religiosos, la familia como agente natural de la educación, el papel subsidiario del Estado, la promoción del sector privado– no serán adoptadas por el gobierno de Alfonsín y tendrán que esperar hasta la siguiente década –gobiernos de Carlos S. Menem (1989-1999)– para constituirse en base «legítima» de la política educacional oficial.

Uno de los principales ejes de la política educativa de esta administración democrática fue la transferencia a las jurisdicciones provinciales de todos los servicios nacionales de educación –exceptuando los universitarios–, medida a la que se le otorgó una significación clave, transformándola en equivalente a una descentralización de la educación destinada a facilitar la democratización del sistema. Lo que se determinará posteriormente es que el instrumento propuesto –Ley n.º 24.049 de Transferencia a las Provincias y a la Municipalidad de Buenos Aires de servicios educativos– no fue consistente con el objetivo declarado de una descentralización conducente a mayor democratización, ya que en realidad, se estaba frente a una política de subsidiariedad del papel del gobierno nacional en materia de educativa, habida cuenta de que las políticas de subsidiariedad han tenido facetas en las que abiertamente se favorece al sector privado por la vía de la desregulación de las condiciones de organización y académicas, así como del uso activo de los fondos públicos para su financiamiento. Por ello, es crítico rastrear políticas encubiertas de subsidiariedad en función de detectar si las acciones que se proponen benefician a determinados sectores, a unos pocos o al interés general y si, como en los casos anteriores, el tipo de transferencia propuesta lleva a reforzar las heterogeneidades regionales ya existentes y a agudizar la diferenciación entre la escuela pública y la escuela privada.

Antes de adentrarnos en la implementación de reformas neoliberales en el sistema educativo argentino durante la siguiente década, convendría examinar brevemente la incidencia de una crucial usina de la propuesta educativa neoliberal: los organismos internacionales de crédito con mayor visibilidad en el panorama educativo de los países en desarrollo –FMI, BM y BID– cuyas propuestas articuladas en paquetes de medidas cumplen una función disciplinadora dentro de la economía capitalista internacional, aunque como bien señala Atilio Borón (2001), dicha capacidad no es global sino que concentra su eficaz intervención casi exclusivamente en América Latina y África, en muchísimo menor medida en Asia y de forma nula por completo en las economías desarrolladas.

2.1 ORGANISMOS INTERNACIONALES Y REFORMAS EDUCATIVAS

Desde la década de los setenta el programa de reformas impulsado por el neoliberalismo en Latinoamérica fue expandido progresivamente por los organismos financieros internacionales –especialmente el BM, FMI y BID– asumido por las élites políticas y económicas locales y suscripto por todos los gobiernos de la región bajo el llamado Consenso de Washington. Es decir que, más allá del desempeño de funciones técnicas –orientar las políticas económicas, supervisarlas, certificar «buena conducta» y conceder préstamos–, el BM y el FMI se convirtieron en un gigantesco *think tank* del neoliberalismo (Echenique, 2003), gracias a la producción de estudios de todo tipo que luego serían la base para las recomendaciones «técnicas» y no políticas, pragmáticas e ideológicamente «neutrales» toda vez que no parten de un ideario explícito, como es el caso de otros actores colectivos –Doctrina Social de la Iglesia para el tradicionalismo católico–.

El análisis exhaustivo de cada organismo no es el objeto del presente trabajo, por lo que la elección recaerá en el BM como ejemplo paradigmático de capacidad de «aprendizaje», la cual quedó demostrada en el diseño e implementación de las reformas de segunda generación, luego de las resistencias sociales a los fracasos de las políticas inspiradas en las reformas de primera generación, y la consiguiente resignificación del lugar del Estado en relación a estas transformaciones históricas. Como señala José Luis Coraggio (Coraggio y Torres, 1997), la fuerza del BM deriva fundamentalmente de la presentación de su propuesta educativa como una propuesta fundamentada por un conjunto de investigaciones empíricas.

Aunque dichos estudios fueron hechos con una metodología econométrica, realizada en pocos países y con muestras y procedimientos muy diferentes, sus conclusiones son generalizadas a un modelo universal que provee, en cada lugar en que se aplica, similares diagnósticos y propuestas. En el período que nos ocupa, en Argentina se pueden señalar dos momentos distintivos de la actuación del BM:

- La emisión en 1983 del documento «Reasignación de recursos para el mejoramiento de la educación en Argentina», donde se recomiendan el establecimiento del sistema nacional de evaluación, la descentralización de la educación secundaria, el fortalecimiento de la administración del subsector universitario en el nivel nacional y otras medidas que el gobierno de Alfonsín no implementa, pero que ocho años después son metas cumplidas por el gobierno de Menem.
- La creación en 1993 de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) en el MCE, luego de la cual la relevante estimación del BM es que se ha producido un alineamiento de las políticas gubernamentales con aquellas recomendadas por la institución, en lo que considerará uno de los motivos y condición favorable para su intervención en un proyecto de reforma de la educación superior argentina².

Ahora bien, siendo la meta del BM lograr que los Estados reduzcan drásticamente los gastos en educación, su recomendación fundamental es la de dejar de financiar la educación media y superior y desplazar la atención hacia la enseñanza básica, donde la inversión sería más eficaz «y así hacer más eficiente el gasto con el fin de lograr una equidad en la provisión de educación a la población» (BM, 1995). Es importante recuperar aquí la observación de Adriana Puiggrós³ sobre el ambiguo uso de nociones como la de «equidad», a las que la retórica neoliberal le interesa colocar junto a «gratuidad» y establecer así que «la gratuidad será equitativamente distribuida, de acuerdo con el criterio del funcionario y no a la letra fiel de la ley, según la definición del término en español» (Puiggrós, 1996).

² Daniel Cano, en cita de Mariano Echenique (2003) *La propuesta educativa neoliberal*. Rosario, Santa Fe: Homo Sapiens.

³ Ministra de Educación de la provincia de Buenos Aires desde diciembre de 2005 hasta diciembre de 2007.

Profundizando el análisis, se comprende que la incompatibilidad es uno de los problemas del traslado de categorías del mercado a la educación; así, la categoría «calidad» puede ser incompatible con la equidad si no se la considera en forma conjunta con la extensión del derecho a la educación. La propuesta de establecer «ranking de escuelas» a partir de las mediciones es incompatible con la equidad desde que los alumnos en desventaja se concentrarán en las peores escuelas y los más aventajados en la mejores. La categoría «competencia» puede perjudicar a la equidad en tanto que las escuelas, para ser competitivas, pueden expulsar a los diferentes, a los desposeídos, quienes les «bajan» la *performance* para competir. Sin embargo, el BM es uno de los actores que contribuyó significativamente al doble proceso de transposición de categorías del mercado a la educación, ocurrido desde fines de los años ochenta, esto es, el desplazamiento discursivo del problema de la democratización al de la calidad y la transferencia de contenidos que caracterizan la discusión sobre calidad en el campo productivo-empresarial hacia el campo de las políticas educativas y hacia el análisis de los procesos pedagógicos.

3. LA DÉCADA DE 1990

El escenario político-social de los años noventa fue de tan profundas y vertiginosas transformaciones que los efectos de estos cambios erosionaron el poder de todas las grandes organizaciones, en primer lugar el de los Estados nacionales (Kliksberg, 1997; García Delgado, 1998). En Argentina, la matriz «estado-céntrica» del Estado de bienestar adoptada en los años cuarenta, había entrado en crisis a mediados de la década de 1970, aunque recién a fines de la siguiente dio inicio a una reforma del Estado que tuvo como objetivo inicial garantizar la apertura de la economía, reducir el déficit fiscal, eficientizar el gasto y continuar con la transferencia de políticas sociales y educacionales a las provincias.

Estas medidas –entre otras– se justificaron en la necesidad de generar condiciones para la radicación de capitales y mejorar la competitividad del país para hacer frente a los desafíos que implicaba la globalización.

Al decir de García Delgado:

[...] se trató de un « *shock* liberal», de una nueva «revolución desde arriba» típica de los procesos de modernización latinoamericanos, donde el Estado tiene un papel primordial para adecuar las relaciones económico-políticas con el centro, llevando a cabo una fuerte intervención estatal para instaurar, paradójicamente, una sociedad de mercado (García Delgado, 2003).

Para que se pudieran implementar las reformas educativas en la Argentina de los años noventa, la legislación jugó un papel fundamental al habilitar desde el punto de vista jurídico, la imposición del modelo neoliberal en el campo educativo, lo que marcaría para Pablo Gentili la clausura del debate acerca de la democratización de la educación y el predominio del discurso de la calidad y la eficiencia invalidando la reflexión pedagógica. En este sentido, la política educativa de la administración de Carlos S. Menem cristalizó el rol subsidiario del Estado, desregulando los pocos controles que aún tenía sobre la actividad privada en el contexto de un fuerte ajuste estructural y de «descarga del gasto social en los niveles más bajos del Estado y de la comunidad» (Tiramonti 2004). Diferentes analistas coinciden en señalar que en la reforma educativa de esta década se reconocen tres componentes esenciales:

- La descentralización del sistema educativo.
- La preocupación por la cobertura, calidad, eficiencia y equidad.
- La configuración de un nuevo rol del Estado central, ordenado hacia la «operacionalización» de los cambios estructurales y la legitimación de sus decisiones en un sistema educativo descentralizado.

La estrategia utilizada fue la sanción y promulgación, en 1993, de la Ley Federal de Educación (LFE), que ha sido definida como el intento gubernamental de marcar un quiebre histórico en el ordenamiento del sistema educativo argentino. La LFE resultó el «andamiaje apto para un movimiento centralizador de los recursos del sistema, así como la legalización de acciones destinadas a controlar al conjunto de los actores del sistema educativo» (Romero y Romero 2004). Hay que observar aquí que a la hora de la aplicación de dicha ley, las provincias argentinas mostraban enorme disparidad en el funcionamiento de sus

sistemas educativos, por lo que la LFE logró fragmentar aún mucho más cualquier intento de federalismo educativo, convirtiendo el país en veinticuatro⁴ sistemas educativos distintos y más de cincuenta maneras de articular los distintos niveles del sistema educativo. Un examen comparado de la retórica utilizada en la LFE mostrará numerosos conceptos trasladados de los documentos emitidos por el BM, tales como *equidad, calidad, eficiencia y eficacia en la gestión y en las inversiones, reconversión laboral docente, competitividad, adecuación a las necesidades y requerimientos locales*.

Como señala Héctor F. Bravo:

[...] la inclusión del término «equidad» reconoce hoy una inspiración neoconservadora conforme a la política de FIEL y el Banco Mundial. Y valga la insistencia: la mención de la equidad después de la gratuidad contribuye a oscurecer el sentido de la frase [...] En efecto, el término equidad puede dar a lugar a interpretaciones que lleguen hasta equipararlo con arancelamiento y esta parece ser hoy la posición oficial, en el orden nacional (Bravo, 1998).

178

Entonces, el conservadurismo que en educación a mediados de los años sesenta había intentado su primera reforma, logrará instalarse como modelo hegemónico en la década de los noventa. Más de diez años de aplicación de la LFE –que había sido presentada como refundadora de un nuevo sistema educativo– significaron la exclusión del sistema educativo para los sectores más pobres de la sociedad, aquellos cuyas demandas educativas aseguraba atender.

A la hora de implementar prácticas decisionales –marcadamente verticales y descendentes–, la administración pública se vio sometida a una permanente tensión entre tradición y modernización. Es así que la igualdad jurídica como garantía del proceso de transformación no logró superar lo meramente formal y sus consecuencias en el devenir posterior a los años noventa serán catastróficas, como bien se planteará en las demandas de derogación de la LFE –finalmente obtenida– en el presente siglo. La configuración de un modo de regulación del sistema educativo originado en un número cada vez mayor de fuentes – el Estado nacional, los Estados provinciales, los poderes locales y la influencia de los padres

⁴ El territorio de la República Argentina está dividido en veintitrés provincias y una ciudad autónoma, Buenos Aires, capital de la Nación y sede del gobierno federal.

a través de mecanismos de opción de mercado–, afectaría la gobernabilidad del sistema educativo y a las escuelas de diversas maneras, por ejemplo, otorgándoles discursivamente mayor autonomía pero sin desarticular la maraña de disposiciones burocráticas que las regulan y controlan, con lo cual se estimulan procesos de producción de fragmentación, jerarquización y discriminación en el ámbito institucional de las mismas, en efecto «mosaico» (Miranda y otros, 2006b).

4. PRIMEROS SIETE AÑOS DE LA DÉCADA DE 2000

Aunque la Argentina post *default* y post convertibilidad ha generado, en el contexto de altos niveles de pobreza, desempleo y exclusión, transformaciones significativas –que incluyen desde una articulación diferente con los organismos internacionales hasta la generación de nuevas modalidades de gestión de políticas sociales–, esta etapa plantea importantes desafíos a nivel macro y micro económicos. Dichos desafíos se dan en el diseño e implementación de políticas superadoras de los fundamentalismos neoliberales, que privilegien la búsqueda de alternativas en torno al desarrollo local y a los modelos de economía social, en función de reorganizar la actividad económica y las relaciones sociales «desde abajo».

179

En este marco, a fines del año 2005 el Congreso sanciona la Ley n.º 26.075, de Financiamiento Educativo, apoyada por sectores como el conformado por los quinientos hombres de negocios más importantes del país, cuyo planteo central es anudar la inversión en educación a la marcha del PBI, incrementándola –en los siguientes cuatro años– hasta el 6% del PBI, algo que ya estaba contemplado en la anterior LFE. Esta nueva ley también apela «a las responsabilidades de inversión compartida» con los sectores privados y a un mayor compromiso en la inversión en educación por parte de las provincias, demanda que no todas están en condiciones de afrontar debido a que entre el 85% y 95% de sus presupuestos educativos actuales está destinado a salarios docentes, unido a la restricción impuesta por las leyes de responsabilidad fiscal y de financiamiento ordenado –sancionadas a pedido del FMI– que impiden a las provincias aumentar sus gastos corrientes si no tienen superávit fiscal, previa deducción de las deudas contraídas con la nación.

En diciembre de 2006 se promulga la Ley n.º 26.206, de Educación Nacional, la cual, juntamente con la Ley de Financiamiento Educativo, ha contado con el apoyo de la Confederación de Trabajadores de la Educación (CTERA), cuyos dirigentes presentaron a ambas como el resultado de la lucha por la derogación de las leyes del neoliberalismo de los años noventa⁵, a pesar de las concesiones a la Iglesia, la falta de mayores regulaciones al campo privado y de no haber avanzado más en la democratización de la educación. Este enunciado está lejos de poseer consenso entre diversos actores colectivos comprometidos con la educación en el país y en la región, quienes prefieren analizar esta etapa de la política educativa argentina en términos de continuidades más que de rupturas, denominándola *etapa de transición*. Así, la meta principal en la nueva ley de financiamiento educativo de que la inversión en educación alcance el 6% del PBI hacia el 2010, es una cifra menor a las inversiones que el presupuesto nacional destinaba a educación hacia el 2001, lo que lleva a que algunos especialistas afirmen que el supuesto financiamiento no hace más que ocultar un profundo ajuste. Coincidiendo en que a trece años de LFE el sistema está desarticulado y con fuertes desniveles en cuanto a oportunidades de escolarización y aprendizajes reales, Flavia Terigi (2006) observa que:

180

La situación actual del sistema educativo, ¿es producto del federalismo per se o se debe a un modo insuficiente y aun equivocado de estructurar las bases de ese federalismo? [...] no se trata de recentralizar funciones que hoy tienen las provincias en el gobierno nacional, sino de robustecer el basamento jurídico del federalismo (que es constitucional y por tanto no optativo) sin confundirnos: un sistema diversificado no es sinónimo de descoordinación o de inequidad. Con la lógica del «sistema único», la integración educativa en el Mercosur, por ejemplo, sería una meta imposible. La experiencia de la Unión Europea muestra que pueden coexistir organizaciones escolares diferentes sin que eso sea contrario a la homologación de aprendizajes; si es posible entre países, no hay razones para que no sea posible entre provincias de un mismo país.

⁵ «La Ley Federal de Educación ha sido derogada». Nota de opinión de la Secretaria de Educación de CTERA publicada el 15 de diciembre de 2006 en <www.ctera.org.ar>.

⁶ «Educación, recursos y algo más», entrevista a Daniel Filmus publicada en el diario *Clarín*, sección Opinión, el 19 de mayo de 2005. En la misma, el ministro Filmus puso en duda de que pueda realizarse un traspaso del 6% del PBI a educación: «No es la primera vez que el país se lo propone. Ya en 1993 el Congreso de la Nación había votado una ley (Ley Federal de Educación) que fijaba una meta similar que, como todos sabemos, no se llevó a la práctica». Disponible en: <<http://www.clarin.com/diario/2005/05/19/opinion/o-02901.htm>>.

5. CONCLUSIONES

Las décadas de 1980 y 1990 estuvieron marcadas, en Argentina en particular y en América Latina en general, por un consenso en torno a la implantación del modelo neoliberal que se tradujo en una reducción del Estado, un avance de procesos privatizadores y una mayor liberalización y mercantilización de las economías, con el consiguiente impacto en el sector educativo. El retiro del Estado de sus funciones como generador, regulador y supervisor del funcionamiento del sistema educativo es un resultado de las políticas económicas aplicadas en el marco del denominado Consenso de Washington, que ve al Estado como «subsidiario» y a las políticas públicas como residuales, solo actuando donde el mercado no llega. Bajo esta lógica, en el ámbito de la educación se produjo también 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, concebida como un bien y un derecho fundamental de histórico carácter inclusivo, en un servicio privado comercializado por corporaciones multinacionales con el esperable correlato de exclusión⁷.

En esta reseña de la reaparición de las reformas educacionales en las agendas políticas, discursos y programas de ministerios nacionales y organismos internacionales, se han podido observar las características comunes en los textos y discursos que marcan la persistencia de las políticas educativas de tendencias neoconservadoras y liberales, como también su genealogía, conexiones y correspondencias condensadas en «paquetes de reformas» propuestas por los organismos internacionales y adoptadas por los sucesivos gobiernos, asesorados por *neoliberalistas simbólicos* y *think tanks* nacionales cuya agenda de coincidencias es muchísimo mayor que sus matices diferenciales (Echenique, 2003). Aunque estos actores se presentaban como formuladores de análisis y recomendaciones de naturaleza «técnica» y no política, su pertenencia a organizaciones y partidos políticos con claras orientaciones ideológicas, obviamente quita imparcialidad a las propuestas para la reforma del sistema educativo argentino. Si bien los triunfos electorales recientes –desde 2003– están directamente vinculados con una crítica muy fuerte

⁷ Entrevista de Lucía Álvarez a la economista Ariela Ruiz Caro *Referencias*, n.º 22, boletín del Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (LAPE), octubre 2007. Disponible en: <http://www.foro-latino.org/flape/boletines/boletin_referencias/boletin_22/referencias22_entrevista.htm#entrevista2>.

al discurso del neoliberalismo y una promesa de revertir esta lógica, no podemos afirmar que las políticas educativas neoliberales estén agotadas estructuralmente. Como acertadamente nos recuerda Adriana Puiggrós, en muchos países latinoamericanos, entre los cuales Argentina es ejemplar, el neoliberalismo pedagógico ha sido posible porque fue asumido como estrategia por gobiernos que contaron con el amplio voto popular.

La condición necesaria para que una política educacional, un proyecto curricular o una experiencia educativa tengan viabilidad es que los sujetos implicados crean en su necesidad o al menos se resignen a tomarla como la única solución existente [...]. El neoliberalismo pedagógico se ubicó exactamente en el lugar discursivo donde se sienten las fracturas del sistema educativo tradicional, para las cuales se carece aún de otras respuestas (Puiggrós, 1998).

Está claro, entonces, que en este contexto el rol del Estado será el de pensar una política educativa que reconozca que la educación es un derecho humano, un derecho social y en tanto tal, una responsabilidad del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL (1995): «El financiamiento de la educación en los países en desarrollo», en *Prioridades y estrategias para la educación*. Washington, DC: BM.
- BORÓN, Atilio (2001): «La sociedad civil después del diluvio neoliberal», en Emir SADER y Pablo GENTILI (comps.), *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires: Eudeba.
- BRASLAVSKY, Cecilia y OTROS (1983): *El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1982*. Buenos Aires: FLACSO.
- y FILMUS, Daniel (comps.) (1994): *Respuestas a la crisis educativa*. Buenos Aires: Cántaro, FLACSO, CLACSO.
- BRAVO, Héctor (1998): «La educación en la Constitución reformada», en *Boletín de la Academia Nacional de Educación*, n.º 35, Buenos Aires.
- y COSSE, Gustavo (1996): «Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones», en *Publicaciones del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL)*, n.º 5.

- BRÍGIDO, Ana María (2004): *La equidad en la educación argentina: un análisis de las desigualdades en la distribución de la educación*. Córdoba: Universitas.
- BURBULES, Nicholas y TORRES, Carlos (2000): *Globalization and Education. Critical Perspectives*. Nueva York: Routledge.
- CARNOY, Martin (1999): «Globalization and Educational Reform: What Planners Need to Know», en *Fundamentals of Educational Planning Series*. París: UNESCO.
- CASASSUS, Juan (2000): *La reforma educativa en América Latina en un contexto de globalización*. París: UNESCO.
- CORAGGIO, José L. y TORRES, Rosa M. (1997): *La educación según el Banco Mundial Un análisis de sus propuestas y métodos*. Buenos Aires: Miño y Dávila, coedición con el Centro de Estudios Multidisciplinarios CEM).
- ECHENIQUE, Mariano (2003): *La propuesta educativa neoliberal. Argentina 1980-2000*. Rosario, Santa Fe: Homo Sapiens.
- EDWARDS, Beatrice y HENALES, Lidia (2000): «Neoliberalism and Educational Reform in Latin America», en *Current Issues in Comparative Education* vol. 2, n.º 2. Nueva York: Teachers College Press.
- FELDFEBER, Myriam y FORCADA, Fernanda (2005): *La educación en las cumbres de las Américas. Un análisis crítico de las políticas educativas*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- FILMUS, Daniel (comp.) (1993): *Para qué sirve la escuela*. Buenos Aires: Tesis, Norma.
- (1995): «Calidad de la educación: discurso elitista o demanda democratizadora», en FILMUS, Daniel (comp.), *Los condicionantes de la calidad educativa*. Buenos Aires: Novedades Educativas.
- (2001): *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente*. Buenos Aires: Santillana.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (1998): *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. Buenos Aires: Ariel.
- (2003): *El Estado-nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*. Buenos Aires: Norma.
- GENTILI, Pablo (1990): «Neoliberalismo e educação: manual do usuário», en Tomaz DA SILVA y Pablo GENTILI. *Escola SA. Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), pp. 9-49.
- (1994): *Proyecto neoconservador y crisis educativa*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina (CEAL).
- (1998): *Retórica de la desigualdad. Los fundamentos doctrinarios de la reforma educativa neoliberal*. Tesis de doctorado. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- (2007): «Sólo la educación salva (a los ricos)», conferencia magistral presentada en el marco del II Congreso Internacional de Educación «La formación docente: evaluaciones y nuevas prácticas en el debate educativo contemporáneo», Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral (UNL), Santa Fe, octubre.

- KLIKSBERG, Bernardo (1997): *Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- MANGO, Marcelo y VÁZQUEZ, Silvia (comps.) (2003): *Descentralización y municipalización: el debate del espacio público en la escuela*. Buenos Aires: CTERA, Sindicato de Enseñanza Secundaria de Francia (SNES).
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1991): *Bases para la transformación educativa*. Buenos Aires.
- (1994): *Aplicación de la Ley Federal de Educación*. Buenos Aires.
- (1998): *Mejor educación para todos. Programas compensatorios en educación de la República Argentina 1993-1998*. Buenos Aires.
- MIRANDA, Estela y OTROS (2006a): «Construcción de la regulación política en educación en la década post-reforma. Procesos emergentes y efectos en los sistemas educativos provinciales», en *Cuadernos de Educación*, año IV, n.º 4, Córdoba: CIFYH, Universidad Nacional de Córdoba.
- y OTROS (2006b): «¿El principio del fin del sistema del sistema educativo nacional? Procesos emergentes de multiregulación y efectos en los sistemas educativos provinciales», ponencia presentada en el Cuarto Congreso Nacional y Segundo Internacional de Investigación Educativa, Universidad Nacional del Comahue.
- MORDUCHOWICZ, Alejandro (2002): *El financiamiento educativo en la Argentina. Problemas estructurales, soluciones coyunturales*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE), UNESCO.
- PUIGGRÓS, Adriana (1994): *Imperialismo, educación y neoliberalismo en América Latina*. México, DF: Paidós.
- (1996): *La otra reforma. Desde la educación menemista al fin de siglo*. Buenos Aires: Galerna.
- (1998): «Educación neoliberal y alternativas», en Armando ALCÁNTARA SANTUARIO y OTROS, *Educación, democracia y desarrollo en el fin del milenio*. México, DF: Siglo XXI.
- ROMERO, José y ROMERO, Pedro (2004): *Los reformadores sin espíritu. ¿Quiénes hicieron la reforma educativa argentina en los noventa?* Rosario, Santa Fe: Homo Sapiens.
- SADER, Emir y GENTILI, Pablo (comps.) (2001) *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires: Eudeba.
- TEDESCO, Juan Carlos (1987): *El desafío educativo. Calidad y democracia*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- (1995): *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- TERIGI, Flavia (2006): «Una nueva ley de educación en Argentina», en *Referencias*, año III, n.º 19, boletín del FLAPE. Disponible en: <http://foro-latino.org/flape/boletines/boletin_referencias/boletin_19/doc_referencias19/argentina/introduccion_arg.pdf>.

TIRAMONTI, Guillermina, B RASLAVSKY, Cecilia y FILMUS, Daniel (1995): *Las transformaciones de la educación en diez años de democracia*. Buenos Aires: Tesis, Norma.

TIRAMONTI, Guillermina (2004): *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires: FLACSO.

TORRES, Carlos (1996): *Las secretas aventuras del orden. Estado y educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

EDUCACIÓN, ESTADO Y POLÍTICA EN URUGUAY: DEL IMAGINARIO ESTATISTA AL ASCENSO DE LOS CORPORATIVISMOS (O LA NOSTALGIA DE LA HEGEMONÍA)

Adriana Marrero *

Graciela Cafferatta **

[...] planteando todas las cuestiones en torno a las cuales hierve la lucha no sobre un plano corporativo sino sobre un plano universal y creando así la hegemonía de un grupo social fundamental sobre una serie de grupos subordinados [...].

Antonio Gramsci

Daremos la batalla por nuestras reivindicaciones, dispuestos a tomar las medidas de lucha que sean necesarias, inclusive la huelga por tiempo indeterminado.

Federación Nacional de Profesores, nov. de 2007.

SÍNTESIS: En este artículo se intenta mostrar uno de los –tal vez inesperados– efectos perversos de la prédica neoliberal de los años ochenta, que consiste no ya en el retiro del Estado como educador, sino en 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 trabajo 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 «oriental». Luego de un rápido repaso por algunos hitos claves del proceso histórico, el artículo se centra en las políticas educativas aplicadas desde la restauración democrática a mediados de la década de 1980, en la resistencia a la liberalización y a la implementación de líneas de política en el momento actual, para concluir, que la

187

* Profesora del Departamento de Sociología y Economía de la Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (HCE), y de la Facultad de Ciencias Sociales, ambas de la Universidad de la República (UdelAR), Uruguay.

** Integrante del equipo de investigación del proyecto «Formación docente y producción científica para la sociedad del conocimiento. La bifurcación como obstáculo», a cargo de la Prof.^a Adriana Marrero. Es funcionaria en la Gerencia de Recursos Propios de la Administración Nacional de Educación Pública, Uruguay.

educación uruguaya, detenida y en declive, parece estar naufragando en una lógica de disputa entre un gobierno que ha 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» (Gramsci, 1972).

Palabras clave: política educativa; corporativismos; Uruguay; sociología de la educación.

SÍNTESE: Neste artigo tenta-se mostrar um dos –talvez inesperados– efeitos perversos da prédica neoliberal dos anos oitentas, que já não consistia na retirada do Estado como educador, senão na erosão de sua legitimidade para a construção do espaço público como um lugar onde se dirimam os conflitos de interesses, através da sua articulação na produção de uma hegemonia que consiga superar o simples confronto corporativo. Este trabalho examina a conjuntura educativa atual, marcada por um conflito onde predomina o peso das corporações no contexto da ascensão de um governo de esquerda e sobre o transfundo da trajetória histórica do Uruguai, caracterizada pelo papel fundamental do Estado não somente como condutor e impulsionador de políticas sociais e educativas de vanguarda, senão muito antes, na constituição da própria nacionalidade “oriental”. Após uma rápida revisão de alguns momentos decisivos do processo histórico, o artigo centra-se nas políticas educativas aplicadas desde a restauração democrática a meados da década de 80, na resistência à liberalização e à aplicação de linhas de política no momento atual, para concluir que a educação uruguia, detida e em declive, parece estar naufragando numa lógica de disputa entre um governo que abandonou seu papel de liderança do projeto educativo inclusivo e hegemônico, e uns sindicatos que não conseguem chegar ao momento em que “a consciência de que os próprios interesses corporativos, em seu desenvolvimento atual e futuro, superem os limites da corporação” (Gramsci, 1972).

Palavras-chave: política educativa; corporativismos; Uruguai; sociologia da educação.

ABSTRACT: In this article we will try to show one of the otherwise unexpected evil effects of the neoliberal discourse of the ‘80s. This effect is not the withdraw of the Commonwealth as an educator, but the erosion of its legitimacy to create public space as place where conflicts of interest can be settled through the coordinated production of an hegemony that can overcome mere corporate disputes. This paper examines the current educational situation. A situation noted for a conflict in which corporations have a strong predominance and with the context of the rise of a left-winged government, and also with the background of the historical course of Uruguay, noted for giving the Commonwealth a key role not only in the management of cutting edge social and educational policies, but also in the very constitution of the «eastern» sense of nation. After quickly reviewing some key milestones of the historical process, the article is focused on the educational policies applied since the return of democracy

during the 80s and on the objections to liberalization and deployment of current policies. The conclusion is that Uruguayan education has declined and has stopped progressing, and it seems to be collapsing in the dispute between a government that has quitted its role in an hegemonic and inclusive educational project, and the unions that cannot reach that moment in which «the awareness of their own corporate goals, in their current and future development, go beyond the boundaries of the corporation» (Gramsci, 1972).

Key words: educational policy; corporatism; Uruguay; sociology of the education.

1. INTRODUCCIÓN

La expansión global de las políticas económicas neoliberales ha tenido efectos duraderos, diversos y, a veces, inesperados. En un país como Uruguay, que logró mantener su aparato estatal prácticamente intacto frente a la ofensiva privatizadora de la década de 1990, erigiéndose por ello en una notable excepción en el contexto latinoamericano, el liberalismo económico logró, con todo, dejar su huella, sin duda persistente, si bien más tenue o más enmascarada. Aunque nada o casi nada se privatizó en Uruguay, el país ya no fue el mismo después de la feroz prédica antiestatista llevada a cabo desde la ortodoxia liberal. El ascenso de los corporativismos fue uno de aquellos efectos, tal vez inesperado, de la ola liberalizadora de los años noventa. El propósito del artículo es revisar, sobre un trasfondo histórico, las políticas educativas impulsadas por los sucesivos gobiernos uruguayos en las últimas décadas para mostrar algunos de aquellos fenómenos y su impacto en la actual coyuntura, marcada por un conflicto entablado por la enseñanza contra el primer gobierno de izquierdas.

189

2. EL IMAGINARIO ESTADISTA Y DEMOCRÁTICO, Y SUS ENEMIGOS

Uruguay tiene una larga tradición de estatismo. Ya desde sus orígenes como país independiente construye una identidad nacional fuertemente referida al aparato estatal como motor de desarrollo, garantía de igualdad y de integración social. El país conoce un proceso de modernización temprano, que se inicia en las últimas tres décadas del siglo XIX, y, desde comienzos del XX, se instaura un Estado de bienestar que genera atracción de importantes contingentes de inmigrantes e impulsa una activa política de integración. La educación, y en particular

la escuela pública, constituye un elemento clave en ese proceso, debido al enorme éxito obtenido en la alfabetización de la población criolla y de los nuevos inmigrantes, y en su capacidad de formación tanto de los ciudadanos requeridos por el todavía incipiente Estado democrático, como de trabajadores para los numerosos puestos en las nacientes empresas, públicas y privadas.

La crisis de la segunda posguerra mundial señaló un punto de inflexión en un país que ocupaba, en 1950, el primer lugar en Latinoamérica en términos de PBI per cápita. En el contexto global de la Guerra Fría, y dentro del país, en el de la insurgencia armada, el ascenso del autoritarismo y el quiebre democrático (1973-1984) marcan un definitivo antes y después en la historia uruguaya y en la de su educación, que durante el período dictatorial sufrió los embates de un férreo control ideológico. Este control llevó a la destitución de cientos de docentes, justo cuando la crisis económica y la búsqueda de credenciales educativas por parte de jóvenes que procuraban mejorar su suerte en el mundo del trabajo, generaba una demanda agregada de servicios educativos que culminó en masificación y deterioro de la enseñanza en general.

190

Es también durante la dictadura cuando comienzan a instrumentarse las primeras políticas decididamente neoliberales, las que se siguen aplicando intermitentemente y en distinto grado con posterioridad a la reinstauración democrática en 1985. Sin embargo, el embate neoliberal que afectó a toda Latinoamérica nunca llegó a ser hegemónico en Uruguay. Una prueba de ello es que la potestad de proceder a la privatización de las empresas públicas, votada como ley por el Parlamento nacional en 1992, fue derogada por un referéndum popular con el aplastante 72% de los votos. Sin embargo, sí hubo, como en el resto del continente y del mundo, una marcada prédica antiestatal que, aunque no fue suficiente para instaurar un sistema liberal de mercado que contara con legitimación social, sí logró erosionar el consenso existente sobre el papel integrador del Estado y el lugar de lo público para la definición y defensa del interés general. Al desgastarse la confianza en la posibilidad de generar consensos sobre el bienestar común, el resultado no fue tampoco una sociedad atomizada como es el ideal del liberalismo, sino que se vieron fortalecidos los únicos sujetos colectivos en los cuales los individuos –descreídos del Estado y del sistema de representación político partidario– creyeron poder encontrar protección de los vaivenes de las sucesivas crisis regionales: los grupos corporativos y de interés. Algunos de estos procesos afectarían profundamente a la educación pública uruguaya.

3. MODERNIZACIÓN, LAICIZACIÓN Y ESCUELA PÚBLICA EN EL URUGUAY FUNDACIONAL

La educación pública es uno de los elementos más significativos del imaginario colectivo uruguayo desde el último cuarto del siglo XIX. Desde entonces, fue el ámbito privilegiado para la puesta en marcha de un intencionado proceso de construcción simbólica de una identidad nacional propia para un Estado nuevo, como garante de las condiciones para la modernización económica, política, social y cultural. Este modelo de modernización, inspirado en lo económico en el estadounidense, y culturalmente en el francés, estaba también impulsado por la presión que imprimían las elites económicas a los gobiernos de la época para instaurar una legislación que favoreciera las actividades productivas y para generar las condiciones sociales y culturales que las sustentarían. Consecuentemente, se insertó al país en un proceso de modernización estructural que buscó racionalizar –dotando de orden, previsibilidad y coherencia– a las relaciones sociales en general: la administración estatal, las relaciones de propiedad, económicas y de producción, urbanas y rurales, el orden público, la vida cotidiana, las relaciones familiares y la incorporación activa de los nuevos habitantes a la vida ciudadana y productiva del país. La escuela pública fue, en esto, un instrumento clave.

191

La reforma escolar –aprobada en 1877– inauguró un sistema educativo que en sus orientaciones y principios sigue vigente hasta hoy con estas características: estatal, centralizado, extendido a todo el país y regido por los principios de gratuidad y obligatoriedad. Se preveía la enseñanza de la religión católica, pero se reservaba a los padres la potestad de negarse a que sus hijos la recibieran. Este es uno de los más significativos factores de modernización a fines del siglo XIX.

Bajo la influencia de las políticas de bienestar de José Batlle y Ordóñez –presidente de la república durante los períodos 1903-1907 y 1911-1915– Uruguay atraviesa nuevas transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales. En lo político, se procesa la pacificación del país y su reunificación como consecuencia de la derrota de los movimientos insurgentes rurales, lo que instaura una hegemonía urbana que todavía es característica. En lo económico, en alianza con sectores industriales, se diseñan medidas de impulso y protección a la producción. En lo social, se establece un nuevo vínculo entre Estado y sociedad, por el cual aquel se convierte en proveedor y en garante del bienestar de la población. Esto da lugar a una avanzada legislación que incluye la

jornada de ocho horas, la prohibición del trabajo nocturno, el descanso semanal, la obligatoriedad de incluir asientos en los lugares de trabajo para las trabajadoras, e indemnizaciones por accidentes de trabajo. Estas condiciones laborales, desconocidas en la Europa de aquellos años, son una fuerza de atracción importante: en 1910 los extranjeros representan cerca del 17% de la población total.

La dinámica del sistema educativo respondió a la ampliación de las bases sociales y económicas que sustentaban el país: entre 1900 y 1943 la matrícula escolar pública se multiplicó por cinco, pasando de 50.000 a 245.000 alumnos, mientras la población apenas se duplicaba, alcanzando a dos millones de habitantes al final del período. El resultado más significativo de este notable proceso fue el drástico abatimiento del analfabetismo. En el censo de 1908 los analfabetos alcanzaban al 35,44% de la población; en 1963 la cifra había caído por debajo del 10% (9,47%) situando al país en un lugar de privilegio en el contexto latinoamericano. Este porcentaje seguiría descendiendo en los censos siguientes: 6,07% en 1975, 4,61% en 1985, 3,21% en 1996, 2,2% en 2006. También la educación secundaria se expande notablemente porque en 1912 se crean liceos departamentales en todo el país, un liceo «femenino» y algo más tarde, en 1919, un liceo nocturno dirigido a trabajadores. Como resultado, la matrícula de la enseñanza secundaria que era de apenas 500 alumnos a fines del sigloXIX, pasa a ser de unos 6.300 en 1923, y de 11.360 en 1931. Una vez disipados los efectos negativos de la crisis de 1929, la expansión matricular se aceleró nuevamente, y en 1950 casi 30.000 alumnos asistían a la enseñanza secundaria. La educación técnica no tuvo el mismo desarrollo. En el imaginario social permaneció ligada a la enseñanza de oficios manuales, alejada de los desarrollos tecnológicos, enfocada a recibir mayormente a los niños y jóvenes de clases populares que fracasaban en la enseñanza general, y permaneció rezagada desde el punto de vista cuantitativo. En lo atinente a la educación universitaria, la entonces Universidad Mayor de la República continuó, en estas primeras décadas del sigloXX, siendo una institución poco desarrollada y prácticamente reservada a la formación de una elite de «doctores», tal como lo había sido desde su instalación en 1849. Sin embargo, cumplió un papel significativo en la difusión e impulso de ideas políticas y económicas que cristalizaron en una avanzada legislación. La primera mitad del siglo XX se cierra con la creación del Instituto de Profesores Artigas, encargado de la formación sistemática de docentes con destino a la enseñanza secundaria.

En lo cultural, uno de los procesos más destacables es la separación de la Iglesia y el Estado, que culmina en 1917. Más allá de los factores económicos y políticos que condujeron a este resultado, se trató de un hecho con importantes consecuencias en los modos de construcción simbólica de lo escolar dentro de un proyecto nacional secularizado. Con la laicización, la escuela pública, con su simbología, pasa a ser parte consustancial de una construcción simbólica de lo educativo como sacralizado. Sus principios –gratuidad, obligatoriedad, laicidad– expresan bajo otra forma, los principios liberales de igualdad de oportunidades y de libertad de expresión del pensamiento, junto con el deber ciudadano de incorporación a un proyecto común bajo la égida de un Estado providencial cuyo poder no puede ser soslayado. La segunda posguerra mundial produce cambios económicos importantes. La reconstrucción europea, impulsada por el Plan Marshall, hace caer los precios agrícolas en los que se basaba la prosperidad uruguaya. Comienza un acelerado proceso de deterioro de los términos de intercambio que genera una escalada inflacionaria y de déficit que le lleva, en 1959, a una reforma monetaria y cambiaria y a la firma de la primera carta intención con el FMI.

En el inédito panorama de la crisis de entonces, el sistema educativo continuaba siendo visto como un reducto abierto, positivo, democrático y democratizador, aunque muy pronto, con los datos del censo de 1963 –no había habido censos desde 1908– llegaron señales de alarma. Un informe sobre el estado de la educación elaborado por la Comisión de Inversión y Desarrollo Económico y la Comisión Coordinadora de los Entes de Enseñanza (CIDE-CCEE) en 1965, mostró que un 10% de la población nacional carecía de instrucción y casi un 50% no había completado la enseñanza primaria. De la población teóricamente elegible para 1949, solo un tercio (33%) había logrado finalizar los seis años de escuela primaria; en 1963 esa cifra alcanzaría el 60%. La repetición en el primer año de educación elemental era de casi 38% en 1934, y del casi 34% en 1967 (Rama, 1973). La expansión del sistema, entonces, obedecía más a la incorporación de los niños en los primeros años, que a la retención y al tránsito de los escolares hacia los grados superiores. La repetición, el rezago y el abandono, sobre todo en los pobres, fue una constante de la experiencia infantil en lo que hoy se considera la época de oro de la escuela uruguaya. Pero estos fenómenos permanecían ocultos, en parte por el éxito de la alfabetización, y en parte por la rápida absorción de trabajadores en un sistema productivo en expansión. La universalización de la escuela primaria, y con ella, la

democratización de las oportunidades de ingresar en secundaria, se alcanzará recién a mediados de los años ochenta.

En la década del 1960, el país ya estaba en crisis. En lo interno, se profundizaba la crisis económica como consecuencia del fracaso del modelo de crecimiento hacia adentro y de la sustitución de importaciones, lo que se sentía en la vida diaria de los uruguayos. En lo externo, Uruguay se había convertido, como el resto de América Latina, en un escenario singular de la Guerra Fría, lo que tuvo gran impacto en la vida social, política y cultural.

En esta coyuntura, las clases intelectuales pasan a asumir un activo papel en el escenario nacional, interpelando al sistema político por la crisis, discutiendo el proceso de acelerada redistribución regresiva del ingreso y cuestionando, al fin, al propio sistema. Los planteamientos a la educación por el alza en la tasa de desempleo y el protagonismo creciente de los sindicatos de la enseñanza en la movilización social situaron en el sistema educativo, ante la opinión pública, un problema que en realidad estaba fuera de él. La solución de los gobiernos autoritarios fue represiva: se desmantelaron los sindicatos, se depuraron los cuadros docentes y estudiantiles, y la libertad de enseñanza cayó bajo el peso de un aparato represor que le reprochaba el supuesto carácter ideológico y doctrinario de los contenidos de la enseñanza, y su incapacidad para producir lo que la educación, en particular la primaria, parecía haber producido antes: ciudadanos ansiosos por integrarse pacíficamente al sistema social.

Después del largo paréntesis autoritario, el deterioro del sistema educativo era evidente. La infraestructura edilicia era claramente insuficiente para albergar al creciente contingente estudiantil, los salarios estaban depreciados y se habían atacado todos los principios liberales en los que se fundaba la educación uruguaya, con indiscutible desmedro de las instituciones educativas. Todo esto impidió visualizar otros problemas que venían de tiempo atrás, en particular, la importante cuestión de la desigualdad educativa. En tanto, el sistema escolar sufre un deterioro y una masificación crecientes, debido a la demanda agregada de los nuevos jóvenes que se vuelcan a la educación en busca de mejores puntos de partida para competir en un mercado de trabajo cada vez más competitivo, por su franca retracción.

4. LOS DIAGNÓSTICOS CEPALINOS Y LA REFORMA EDUCATIVA DE 1996

A partir de 1989 fue apareciendo una serie de trabajos llevada a cabo por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) por encargo de la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP)¹, sobre cada uno de los subsistemas –primario, ciclo básico y bachillerato–. Todos los trabajos llegaron a idéntica conclusión respecto a que los principales factores que explicaban el fracaso escolar eran de tipo socioeconómico. No importaba de qué modo se lo midiera, el sistema educativo desde la primaria hasta el bachillerato parecía hacer poco más que ratificar con sus credenciales el lugar social de los alumnos al nacer. La educación uruguaya, obligatoria, gratuita y laica, al fin de cuentas, también reproducía la estructura social. Ese fue, sin duda, un momento clave en la vida del país y en su visión de la educación, lo que abrió un paréntesis de reflexión y de debate que sería la antesala para otro más intenso y mucho más conflictivo, que comienza con la reforma educativa de 1996.

En 1995, con la llegada a la presidencia de la ANEP del ex director de la CEPAL, Germán Rama, de la mano del Partido Colorado pero con el voto de todos los partidos políticos, se puso en marcha una ambiciosa reforma que sería conocida, sin más, como la «Reforma Rama». En sus lineamientos teóricos, la reforma estaba inspirada en el documento de CEPAL-UNESCO del año 1992, y se proponía mejorar los resultados del sistema educativo democratizando los conocimientos –lo cual incluía mejorar los aprendizajes, abatir la repetición y disminuir la deserción que afectaban a los más pobres–, fortalecer la formación docente y racionalizar la gestión. Usando fondos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se aplicó en carácter de experiencia piloto y puso en marcha un conjunto de medidas como la inclusión de niños de cuatro y cinco años, la ampliación de la jornada escolar con escuelas de tiempo completo en los barrios pobres, el cambio en el sistema de provisión de alimentación en las escuelas, la instalación de algunos bachilleratos tecnológicos, la introducción de la enseñanza por áreas en el ciclo obligatorio de la enseñanza media, la instalación de nuevos centros de formación de profesores en el interior del país, y otras medidas de dispar significación.

¹ La ANEP es el máximo órgano del cual depende toda la educación no universitaria y la formación de maestras y profesores.

A partir del optimismo general con el que fue recibido el nombramiento del profesor Rama, y tomando en cuenta la orientación general de las políticas, era difícil adivinar el tipo y la profundidad del conflicto que se estaba por desatar. La estrategia de aplicación de la reforma fue vertical porque el diseño institucional no fue discutido con ningún actor de fuera del sistema, pero tampoco de dentro. El estilo de conducción fue fuertemente personalista y estuvo apoyado en una tecnocracia que no mostraba mayor interés por la búsqueda de opiniones o consensos, y hasta se llegó a rechazar la cooperación de otros agentes educativos que pudieron ser claves, tales como la Universidad de la República, por ejemplo, única universidad pública y la mayor del país. Con ello, no solo se privó a la enseñanza elemental y media de los beneficios de contar como aliado al principal centro de generación de conocimiento, sino que también se impidió el desarrollo de un debate público e inclusivo, que lograra superar la parálisis a la que se llegó por el estrecho, pertinaz y hasta violento conflicto entre Rama y los sindicatos de la enseñanza. Estos, por su parte, tampoco aportaron ánimo de diálogo, y no dudaron en expulsar de sus filas a quienes consideraban aliados de la reforma. Los intentos de producir crítica académica a la enseñanza por áreas, a los nuevos centros de profesores y otras medidas polémicas, se perdieron en medio de un fuego cruzado de alto impacto mediático. El resto de la población, que había seguido con interés los debates educativos previos a la asunción de Rama, permaneció como espectadora y víctima de una polarización que resultó, al final, simplemente inconducente. El enorme capital político con el que contaba el gobierno de la enseñanza se dilapidó en pocos meses de gestión.

Fueron muchos los malentendidos que se produjeron en este conflicto. Seguramente el más pernicioso fue el que esta reforma fuera calificada como «neoliberal» cuando no lo era en absoluto. Se trataba de una propuesta claramente estatista y centralista: todo el sistema permanecía en manos del Estado o controlado por él, y se aplicaba un currículo único para todos los centros educativos comprendidos en la experiencia; no hubo descentralización territorial ni municipalización de la responsabilidad educativa o de su financiamiento, y hubo una preocupación en favor del aprendizaje de los más pobres. Tampoco la política conservadora de alianzas, propia de los gobiernos tradicionales, permaneció indemne: el propio Rama no temió enfrentar de modo expreso a los grandes terratenientes, exigiendo de ellos –aunque sin lograrlo– el pago del impuesto a educación primaria, que pagan todos los propietarios, a fin de aumentar los recursos disponibles para la alimentación en las escuelas.

No hubo privatización de la enseñanza, y la educación privada no logró, en este período, ninguno de los beneficios que esperaba. Rama fue declarado «enemigo de la enseñanza privada», y era usual que los institutos particulares publicitaran que no se aplicaba en ellos la reforma educativa.

Esto no quiere decir que no hubiera en el país propuestas decididamente neoliberales, que impulsaban el conocido sistema de *vouchers* educativos por el cual el Estado distribuía vales entre los padres de niños en edad escolar, cuyo valor era igual al costo de una anualidad estándar, para que ellos eligieran «con libertad» el establecimiento al que deseaban enviar a sus niños. Pero estas propuestas no tuvieron en Uruguay eco alguno. Para los detractores de la reforma, el neoliberalismo estaba en la reforma misma –por más estatal que fuera– y se extendía, claro está, a todo aquel que procurara desmontar el equívoco. La reforma no fue neoliberal, y ello no supone que haya sido buena, porque tampoco lo fue.

En suma², aunque mejoró el desempeño de los indicadores de cobertura y retención, respecto a los aprendizajes arrojó resultados poco alentadores. Si se considera el muy bajo nivel inicial de los desempeños en competencias básicas, las mejoras son magras y los logros son, sobre todo, estadísticos, ligados a la expansión de la matrícula y al abatimiento de la repetición y la retención. Por ejemplo, según el mejor de los resultados del Plan 96 obtenido en las pruebas aplicadas a alumnos de primer año de ciclo básico en 1998, solo el 34% de los jóvenes alcanzó niveles de suficiencia en Idioma Español, un 28% en Ciencias Experimentales, y apenas un 13% registró suficiencia en Matemáticas (BID, 2000, p. 21). Como sostiene este informe, laudatorio de la experiencia:

197

Los resultados [...] indican algunas mejoras en los niveles de aprendizaje, pero también muestran déficit de aprovechamiento en algunas asignaturas como Matemática y Ciencias. Por otra parte, confirman persistentemente la asociación de los rendimientos a los contextos socio-educativos de los hogares de los niños y jóvenes en el sistema. Por lo anterior, [...] el país está lejos de haber superado los déficit diagnosticados a comienzos de los años noventa por CEPAL (BID, 2000, p. 22).

En sus intenciones, la reforma educativa, buque insignia de toda la política de gobierno, fue muy ambiciosa y pretendió sentar las

² Lo que sigue fue desarrollado en A. Marrero (2004).

bases de un nuevo vínculo entre la sociedad y el Estado, donde la educación se constituía en el medio privilegiado para el combate a la pobreza, el logro de la equidad y la integración, y el desarrollo. Se esperaba que unas pocas medidas educativas fueran suficientes por sí mismas para superar décadas de pobreza, desigualdad y marginalidad, y, además, conducir al desarrollo del país. En esa ambición, radicó parte de su debilidad.

A más de diez años de aplicada la reforma, el saldo es negativo, porque desde el punto de vista curricular se ha producido un proceso de «restauración» que hizo retroceder –y retroceder a la década de 1940– lo hecho durante el período Rama.

Como sistema, la enseñanza no universitaria parece haber experimentado un mayor repliegue sobre sí misma, acentuando su aislamiento y su carácter fuertemente auto-referencial –que siempre le fue característico– pero generando también un discurso de autosuficiencia, que conspira contra el logro de una mayor conexión entre la sociedad y los actores de la educación.

En la cultura institucional se ha producido un movimiento reactivo, por el cual los aspectos más característicos del período se han convertido en verdaderos anatemas: el impulso reformista, la simple palabra «reforma», la jornada de tiempo completo, la fe en las posibilidades de la educación, y hasta la misma sociología y todos quienes la practican –el profesor Rama es conocido como sociólogo– despiertan todavía, en muchos actores del sistema, un rechazo casi visceral.

198

5. LA SITUACIÓN ACTUAL, EL ASCENSO DE LA IZQUIERDA Y EL CONFLICTO DE LA EDUCACIÓN

El 1.º de marzo de 2005 llegó al gobierno el Frente Amplio, una coalición de partidos de izquierda. En estos pocos años, hay cuatro aspectos que merecen destacarse: 1) la instauración de un debate educativo con vistas a generar insumos para una futura ley de educación; 2) el aumento presupuestal dedicado a la educación; 3) la puesta en práctica de otros proyectos educativos; 4) la persistencia de la desigualdad; 5) el conflicto gremial y sus causas como temática que atraviesa lo educativo en su totalidad. Los trataremos en este orden.

5.1 EL DEBATE EDUCATIVO

Sin haber logrado definir un proyecto educativo consensuado dentro de la coalición de izquierdas con anterioridad a su llegada al poder, el gobierno tomó el camino de instrumentar un largo debate educativo, sin agenda previa, ni ejes de discusión, ni lineamientos definidos, con un método que se pareció mucho a una «lluvia de ideas» y que se procesó, sobre todo, en los centros educativos, al margen de los grandes formadores de opinión pública –los medios de comunicación y la prensa–. El debate, que congregó básicamente a docentes y funcionarios de la enseñanza, culminó en diciembre de 2006 con un gran congreso en el que participaron unos 1.200 delegados, donde, entre otras, se reclamaron dos medidas: «un nuevo sistema nacional de educación, público, estatal, autónomo y cogobernado» y un presupuesto no menor al 6% del PBI.

5.2 EL INCREMENTO DE PRESUPUESTO

Al asumir el gobierno, la enseñanza tenía un presupuesto equivalente al 2,8% del PBI y el objetivo de llegar al 4,5% había sido uno de los compromisos contraídos durante la campaña electoral. Esta cifra del 4,5% también tiene historia: fue el porcentaje impulsado por los sindicatos de la enseñanza como parte de una enmienda constitucional que fracasó. En abril de 2007, el gobierno confirma que al final del período se alcanzará ese porcentaje, de modo que en 2009 el presupuesto para la educación se incrementará en un 80% en términos reales.

199

5.3 OTROS PROYECTOS

El período de gobierno fue prolífico en proyectos educativos. En la Ley de Rendición de Cuentas de 2005 –primer año de gobierno– se incluyeron dieciséis proyectos educativos, entre los que podemos destacar:

- La creación del Proyecto «Maestros Comunitarios», de educación primaria. Destinado a favorecer tanto la inclusión social y educativa de los niños como el mejoramiento de la interrelación escuela-comunidad, en un intento de abatir la deserción escolar.

- La creación del Proyecto «Jóvenes en Movimiento», de enseñanza secundaria. Busca abatir la deserción de los mayores de 18 años para que finalicen el ciclo, incorporándolos, mediante becas, al ámbito laboral.
- La creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), bajo el contralor administrativo del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), con el propósito de preparar, organizar y administrar proyectos y programas para la promoción y el fomento del desarrollo científico-tecnológico y la innovación.
- La creación del Plan Ceibal (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea). En abril de 2007 se firma el decreto por el que se inicia dicho plan, concitando fuerte interés y repercusión en los medios; el mismo asegura que en escuelas públicas cada escolar y cada maestra dispongan de un computador portátil para su uso personal. Se trata de un computador de bajo costo (100 US\$), diseñado por el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), para que pueda ser fácilmente transportado por niños pequeños entre la casa y la escuela. El proyecto pedagógico que ha redactado la ANEP juntamente con el Consejo de Educación Primaria (CEP) fundamentando el plan, se apoya en los principios estratégicos de la igualdad de oportunidades en el acceso a la tecnología, la democratización del conocimiento y potenciación de los aprendizajes en el ámbito escolar y en el contexto vivencial de los alumnos. En la actualidad el Plan Ceibal ha beneficiado a unos 20.000 niños y 900 escuelas, distribuidas en nueve de los diecinueve departamentos del país. Se estima que para el mes de junio de 2008 la cobertura alcanzará a 30.000 niños, y que para 2009 la misma alcanzará a la totalidad de los niños en edad escolar. Aunque no hay evaluaciones definitivas, se ha percibido de inmediato una importante disminución del ausentismo. En el Foro de Innovación de las Américas, celebrado entre el 30 de marzo y el 1.º de abril de 2008 en Uruguay, el gobierno anunció la expansión del Plan Ceibal a la educación secundaria.

5.4 PERSISTENCIA DE LA DESIGUALDAD

La educación pública uruguaya es gratuita en su integridad, desde el preescolar hasta los estudios doctorales, tanto en la educación general como en la técnica. Sin embargo, las oportunidades educativas siguen estando muy mal distribuidas. En 2006, la matrícula de la educación uruguaya alcanzaba a unos 950.000 estudiantes: 37.416 en primera infancia, 106.636 en educación inicial, 365.879 en primaria, 329.521 en enseñanza media y 110.288 en enseñanza terciaria. La matrícula es pública en más del 85%, y tiene un sesgo femenino que se va acentuando a medida que aumenta el nivel educativo.

El logro educativo es desigual: una de cada cinco personas (21,7%) de entre 25 y 29 años, años tiene primaria completa como máximo nivel alcanzado. En el otro extremo el 16% de la población de 25 o más años ha alcanzado estudios terciarios. Pero, además de los datos de desigual cobertura, contamos con los resultados de las pruebas del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés: *Programme for International Student Assessment*) y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En el caso uruguayo, la información aportada por estas pruebas ha sido invaluable. En primer lugar, estos estudios de medición de resultados educativos, proporcionan una imagen de situación de los aprendizajes que no puede ser vista como «interesada» desde la perspectiva de alguno de los actores internos al país. Estas pruebas no son aplicadas por alguien que busque obtener un cargo en el gobierno de la enseñanza ni son la antesala de alguna reforma por venir. Son, simplemente, un estado de situación del Uruguay en el mundo, pero sobre todo, del Uruguay dentro de sí mismo. Las pruebas PISA permiten poner en negro sobre blanco una realidad que es urgente abordar, y proporcionan información que, de no existir, posibilitaría que muchos se sintieran renuentes a admitir la desigualdad existente entre los uruguayos. El otro aspecto, el del lugar que ocupa el país en *banking* internacional, no fue sorpresivo: Uruguay quedó ubicado en los primeros lugares de Latinoamérica, pero por debajo del promedio de 500 puntos, y muy rezagado respecto a los mejores sistemas educativos del mundo. Sin pistas sobre cómo leer el dato, la prensa uruguaya tituló la noticia en un espectro que iba desde «campeona de la matemática en Latinoamérica» a «catástrofe educativa».

En realidad, los aprendizajes son desiguales, y el origen de la desigualdad es socioeconómico. Según la prueba de 2006, la brecha que separa a los estudiantes uruguayos con peores desempeños en ciencias de los mejores, es superior a la brecha que existe entre las naciones mejor y peor situadas, Finlandia y Kirguistán respectivamente, lo que significa que dentro de este pequeño país de tres millones de habitantes, coexisten realidades educativas polares. Esta brecha es mayor que la que existe en Brasil, Colombia, Chile, España, México y Portugal, y a nivel iberoamericano, solo es inferior a la brecha de Argentina, sin contar que un 20% de los jóvenes de 15 años no dieron la prueba porque no asiste a centros de estudio.

5.5 EL CONFLICTO GREMIAL

El conflicto de la enseñanza, que sigue hasta hoy con huelgas y paros intermitentes, se desató a finales del año 2007, en ocasión de darse a conocer un proyecto de ley de educación elaborado por el MEC, que naufragó. Las razones invocadas tienen que ver con los puntos anteriores. En materia legislativa los sindicatos se oponen a los proyectos propuestos, aspiran a que las resoluciones del Congreso tengan carácter vinculante y que el proyecto de ley las recoja en su integralidad. En materia presupuestal, reclaman el 6% y que no se incluya en el presupuesto de educación el renglón correspondiente a la Dirección de Educación del MEC, que contempla, entre otros puntos, un fondo de becas a estudiantes universitarios de bajos ingresos, el Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA), la ANII y el Plan Ceibal. Este último, si bien ha contado con el apoyo del magisterio, es rechazado por el gremio de los profesores de secundaria pues argumenta que: «no es ético que los profesores se terminen transformando en clientes del Poder Ejecutivo, que quiere vendernos una máquina». Con relación a la desigualdad educativa, los gremios callan.

202

6. LA FRUSTRADA CONSTRUCCIÓN DE HEGEMONÍA

A primera vista, el conflicto no se comprende. La educación es una de las claras prioridades del gobierno, expresada, además, en un compromiso presupuestal inédito para el país: 80% de incremento en cinco años. Los propios docentes vienen recibiendo, desde el comienzo del período, importantes incrementos salariales. El sistema sigue siendo

estatal y centralizado, los préstamos internacionales que se han contraído han beneficiado a la educación estatal y se han mantenido relativamente autónomos en relación a las exigencias usuales aplicadas en otros países; finalmente, la toma de iniciativas en políticas de innovación pedagógica, favorece la igualdad en el acceso a herramientas informáticas, y genera bases para el fortalecimiento de la investigación. Los gremios han sido consultados, han tenido su debate y su congreso³.

Por otro lado, desde la restauración democrática, los actores de la enseñanza han tenido problemas para erigirse en interlocutores de los diseñadores de políticas. Los justos reclamos salariales presentados durante el primer gobierno democrático fueron sepultados por el presidente Julio María Sanguinetti, bajo la contundente frase «yo no perdí nunca una huelga». El único logro que obtuvieron los docentes después del largo paro que originó esos dichos fue la creación de las asambleas técnico-docentes (ATD) con carácter asesor y consultivo. Si los gremios creían que esto abría puertas a una incidencia efectiva en los asuntos educativos, estaban equivocados. No lograron el incremento salarial y tampoco una efectiva incidencia en las políticas educativas a través de las ATD.

Los años sucesivos estuvieron marcados por los efectos que surtían en la población los sucesivos informes de la CEPAL, cuestionando el desempeño de la enseñanza, y en último término, a los docentes. Esta profunda crítica abrió el camino a la Reforma Rama que, por autoritaria y verticalista, vulneró la identidad de los docentes como profesionales de la educación, porque nunca satisfizo las expectativas de dignificación de la tarea y de una remuneración acorde, y creó una estructura tecnocrática paralela que ignoraba a los docentes, generándoles además la humillante experiencia de contrastar, en términos desfavorables, sus condiciones de trabajo con las de los nuevos técnicos. Como la reforma se aplicó en carácter de prueba piloto, se produjo, además, una división interna al sistema, por la que coexistía el sistema tradicional con las carencias de siempre, junto a unos centros educativos privilegiados «con reforma». El siguiente gobierno significó una detención en materia de políticas educativas, aunque la enorme crisis en la que se sumió el país en 2002 fue un golpe de importancia a la masa trabajadora.

³ Nos referimos al Primer Congreso Nacional de Educación “Maestro Julio Castro”, que tuvo lugar en noviembre del año 2006.

La expectativa de los docentes con el ascenso de la izquierda era alta. La promisoriosa y tradicional alianza entre izquierdas y sindicatos parecía que iba a rendir, finalmente, sus frutos. Tantos años de frustraciones iban a ser compensados. El debate educativo y la ausencia de un proyecto concreto sobre el que debatir –que parecía dejar abierto el camino a la propuesta de los gremios– no hicieron más que ampliar esas expectativas, que se vieron, una vez más, frustradas.

En primer término, porque los sindicatos no se situaron a la altura de las circunstancias. Justo cuando se les daba la oportunidad de exponer una visión amplia de la educación y de sus problemáticas, de proponer soluciones y de contraer un compromiso efectivo y serio para la solución de dichos problemas, no lo hicieron. Pudieron mostrar que eran conscientes de la complejidad de la situación y de su lugar en ella, y señalar caminos efectivos de mejora de la educación que priorizaran la equidad y el combate a las desigualdades de aprendizajes entre alumnos de distintas clases, pero no lo hicieron. El congreso, que pudo haberse mostrado dispuesto a asumir la responsabilidad por un papel activo en la mejora de la educación y por la distribución más equitativa del conocimiento entre todas las capas sociales, en cambio, en su breve declaración final, opta por el camino corporativo, centrándose en reivindicaciones presupuestales –exigiendo de modo inmediato un irreal 6%– y en pedidos de reingeniería administrativa para obtener asientos en el gobierno de la educación. En cambio, el ausentismo docente en secundaria –que alcanza en promedio al 30% de las clases– la alta tasa de fracaso –que en primer año de liceo supera el 40%– y la enorme desigualdad educativa, no figuraron en la declaración.

En segundo término, con su omisión al no dotar de contenido concreto a un proyecto educativo inclusivo y progresista, el Estado también parece haber dejado demasiado lugar a la emergencia de los intereses corporativos. Desde fines del siglo XIX, el Estado uruguayo fue mucho más que un simple árbitro que dirime intereses gremiales en pugna. A pesar de la erosión causada por la prédica neoliberal, el gobierno actual parece tener las condiciones para asumir una actitud propositiva y articuladora con vistas a la construcción de un proyecto colectivo nuevo y justo, basado en la educación y liderado, una vez más, por el Estado. Asimismo, desde su fundación, la educación pública fue para los uruguayos algo distinto a la satisfacción de las demandas sindicales; fue un lugar de encuentro y de construcción de una identidad colectiva y de un destino común; un espejo en el que mirarse y reconocerse como un país único. Es esta construcción identitaria universalista la que queda

vulnerada cuando el acto educativo se subordina a la lógica de una lucha por intereses que no supera los límites de la corporación. La huelga indiscriminada, al fin y al cabo, no tiene más víctimas que los niños pobres.

Así, 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, [...] y pueden y deben convertirse en los intereses de otros grupos subordinados (Gramsci, 1972).

Les toca a los docentes reexaminar sus prácticas colectivas, repensar la tarea educativa en una perspectiva universal, y decidir si están dispuestos a que la búsqueda de beneficios corporativos afecte el verdadero propósito de su labor: el que la educación llegue efectivamente a quienes más la necesitan, para la construcción de un proyecto educativo con significación emancipadora.

Nos compete a todos reexaminar el papel que estamos dispuestos a exigir –y devolver– al Estado en la conducción de la política educativa como garantía de una democracia saludable e inclusiva.

205

BIBLIOGRAFÍA

- ANEP (2000): *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay. 1995-1999*. Montevideo: ANEP.
- (2007): *Uruguay en PISA 2006*. Montevideo: ANEP.
- BELTRÁN LLAVADOR, José (ed.) (2006): *Educación y globalización*. Valencia: Alemania.
- BENEYTO, Pere (2006): *El sindicalismo del sigloXX*. Valencia: Alemania.
- BENTANCUR DÍAZ, José y PARIS DE ODDONE, Blanca (1995): "Historia de la Universidad", documento aportado por la Unidad de Capacitación de la UdelaR y coordinado por Sylvia LAGO. Montevideo: versión de setiembre 1995. Disponible en: <http://www.rau.edu.uy/universidad/uni_hist.htm>.

- BID (2000): *El sistema educativo uruguayo: estudio de diagnóstico y propuesta de políticas públicas para el sector*. Montevideo: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL (1991): *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay*. Montevideo.
- (1992): *¿Aprenden los estudiantes en el ciclo básico de educación media?* Montevideo.
- (1994): *Los bachilleres uruguayos: quiénes son, qué aprenden y qué opinan*. Montevideo.
- UNESCO (1992): *Educación y conocimiento. Ejes de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- GRAMSCI, Antonio (1972): *Notas sobre Maquiavelo. Sobre la política y el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión, p. 57.
- MANCEBO, María Esther (2001): *La larga marcha de una reforma «exitosa»: de la formulación a la implementación de políticas educativas*. Montevideo: Udelar.
- MARRERO, Adriana (1998): «A favor del usuario. Algunas reflexiones sobre la libertad de elección en materia educativa», en *Cuadernos de Marcha*, n.º 142, pp. 34-41.
- (2004): «Asignaturas pendientes. Notas sobre la educación y sociedad en el Uruguay», en O. BRANDO (coord.), *Uruguay hoy*. Montevideo: El caballo perdido, pp. 119-141.
- RAMA, Germán (1971): «Situación de la enseñanza primaria y media», en VV. AA., *Una respuesta educativa para la década del setenta*. Montevideo: Departamento de Publicaciones de la Udelar.
- VAILLANT, Marcel y OTROS (2001): *Desarrollo humano en Uruguay 2001. Inserción internacional, empleo y desarrollo humano*. Montevideo: CEPAL-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- VERNAZZA, Lucía (2002): *El error de subestimar la implementación. Un análisis de la reforma educativa uruguaya*. Montevideo: Udelar.
- VV. AA. (1971): *Una respuesta educativa para la década del setenta*. Montevideo: Departamento de Publicaciones de la Udelar.

Otros recursos

- Proyecto Ceibal: un computador por niño. Uruguay*
<http://olpc-ceibal.blogspot.com/2007_03_01_archive.html>.
- Debate Nacional sobre la Educación*
<<http://www.debateducativo.edu.uy/>>.

DESPUÉS DE LA TORMENTA NEOLIBERAL: LA POLÍTICA EDUCATIVA LATINOAMERICANA ENTRE LA CRÍTICA Y LA UTOPIA

Carlos Alberto Torres *

Eu sustento que a única finalidade da ciência está em aliviar a miséria da existência humana.

Bertolt Brecht¹

SÍNTESIS: Este artículo, que tiene como marco referencial la extensión de oportunidades educativas a niños, a jóvenes e incluso a adultos de todos los sectores sociales en América Latina que marcó el siglo XX, muestra cómo el ideario de la Ilustración benefició la ampliación de los servicios educativos en pre-escolar, primaria, secundaria y universidad, generando una expansión educativa de envergadura. *Unidad en la diversidad de experiencias educativas en la región* puede ser la divisa de esta conversación sobre grandezas y miserias en la educación latinoamericana en el siglo pasado. Haciendo un balance de su expansión y crisis, se sintetizan aquí algunas de las grandes propuestas neoliberales en la educación, especialmente la agenda de la privatización que contraviene profundamente los principios de extensión de oportunidades educativas, calidad de la educación, igualdad y acceso predicados por los gobiernos liberales de la región. Con razón el sociólogo y educador argentino Daniel Filmus, quien fuera ministro de Educación, en los comentarios finales de su artículo titulado «Liberales eran los de antes» (Filmus, 1996), ofrece algunas perspectivas críticas sobre las opciones utópicas de la educación a partir de la constatación de que hay una serie de hechos interrelacionados: a) una crisis endémica de los sistemas que se refleja en una dislocación real y simbólica entre los discursos de los maestros y los alumnos; b) una dislocación entre los discursos de las nuevas generaciones y los adultos, y c) una fuerte crisis de legitimidad de los sistemas educativos en términos de su efectividad.

Se concluye que la lucha por la educación no es una mera actividad tecnocrática, implementada en los escritorios burocráticos o negociada en los salones escolares, claustros ministeriales y traspatios sindicales.

* Profesor de Ciencias Sociales y Educación Comparada, y director del Instituto Paulo Freire de la Universidad de California, Los Ángeles (UCLA), EE UU.

¹ Citado en Rodrigues Brandão, 1981, p. i).

Tampoco es, simplemente, una lucha por mejorar las oportunidades educativas de los individuos, sino que la lucha por la educación es una cuestión de Estado y una lucha por la defensa del pacto democrático.

Palabras clave: América Latina; política educativa; oportunidades educativas; experiencias educativas; calidad de la educación.

SÍNTESE: Este artigo, que tem como marco referencial a extensão de oportunidades educativas a crianças, jovens e inclusive adultos de todos os setores sociais na América Latina e que marcou o século XX, mostra como o ideário da Ilustração beneficiou a ampliação dos serviços educativos na pré-escola, na escola primária, secundária e na universidade, gerando uma expansão educativa de envergadura. Unidade na diversidade de experiências educativas na região pode ser a divisa desta conversação sobre grandezas e misérias na educação latino-americana no século passado. Fazendo um balanço de sua expansão e crise, sintetizamos aqui algumas das grandes propostas neoliberais para a educação, especialmente a agenda da privatização que contravém profundamente os princípios de extensão de oportunidades educativas, qualidade da educação, igualdade e acesso pregados pelos governos liberais da região. Com razão o sociólogo e educador argentino Daniel Filmus, que fora ministro de Educação, nos comentários finais de seu artigo intitulado «Liberais eram os de antes» (Filmus, 1996), oferece algumas perspectivas críticas sobre as opções utópicas da educação a partir da constatação de que há uma série de fatos inter-relacionados: a) uma crise endêmica dos sistemas, que se reflete em um desencontro real e simbólico entre os discursos dos professores e dos alunos; b) um desencontro entre os discursos das novas gerações e dos adultos, e c) uma forte crise de legitimidade dos sistemas educativos em termos de sua efetividade.

Conclui-se que a luta pela educação não é uma mera atividade tecnocrática, aplicada nos escritórios burocráticos ou negociada nos salões escolares, claustros ministeriais e pátios sindicais. Tampouco é, simplesmente, uma luta por melhorar as oportunidades educativas dos indivíduos. A luta pela educação é uma questão de Estado e uma luta pela defesa do pacto democrático.

Palavras-chave: América Latina; política educativa; oportunidades educativas; experiências educativas; qualidade da educação.

ABSTRACT: This article, which has as its reference frame the extension of educative opportunities for kids, youngsters and adults of all social layers in Latin America (an extension that has marked the 20th century), shows how the expansion of educative services in preschool, primary school, secondary school and college benefited from the ideology of The Enlightenment, generating a significant educative expansion.

Unity throughout the diverse educative experiences of the region could be the motto of this conversation about the greatness and the poverty of 20th century Latin American education.

After taking stock of its expansion and its crisis, we will summarize a few of the main neoliberal proposals in education, specially the privatization

agenda, which profoundly contravenes the principles of educative opportunity extension, educative quality, educative equality and access to education preached by liberal governments in the region.

No wonder why the teacher and sociologist Daniel Filmus, who was Minister of Education, in the final passages of his article titled «Liberals are not what they used to be» (Filmus, 1996) offers a few critical insights on the utopian options for education, taking as a starting point the confirmation of a series of interconnected facts: a) an endemic crisis in the systems that reflects a real and symbolic displacement between the discourses of teachers and students; b) a displacement between the new generations and grown-ups, and c) a strong legitimacy crisis of the educative systems in terms of their effectiveness.

The conclusion is that the battle of education is not just a technocratic activity, deployed in the bureaucratic desks or negotiated in the school rooms, the ministerial hallways or in the union's backyards. But it is not just a fight to improve the educative opportunities of individuals. On the contrary, the fight for education is a matter of State, and a fight for the defense of the democratic covenant.

Key words: Latin America; educational policy; educative opportunities; educative experiences; quality of the education.

1. EL SIGLO DE LA EDUCACIÓN: CONSIDERACIONES PRELIMINARES

209

En el sigloXX, el siglo de la educación, signado por la extensión de oportunidades educativas tanto a niños como a jóvenes y también a adultos de todos los sectores sociales en América Latina, el papel del Estado ha sido decisivo en la promoción de la educación pública. Particularmente en las últimas cinco décadas ingentes recursos públicos fueron asignados a la provisión de la educación básica para niños, jóvenes y adultos; los años de escolaridad obligatoria se extendieron significativamente; se proveyó educación inicial y preescolar a una gama cada vez más amplia de familias, especialmente a las de pocos recursos; se facilitó el acceso a las aulas de niños con deficiencias en el aprendizaje o minusválidos y se mejoró sustancialmente la igualdad de oportunidades educativas para pobres, inmigrantes e indígenas. Lo propio ocurrió con niñas y mujeres: sin duda el sigloXX está marcado por la feminización de las matrículas educativas.

Juntamente con esta expansión de las oportunidades educativas se han llevado a cabo renovados esfuerzos estatales para la mejora de dos capacidades: la de retención de estudiantes en los niveles inferiores y medios del sistema, y la de promoción de los mismos para que continúen avanzando en el sistema escolar, llegando eventualmente al

nivel de estudios post-secundarios y completándolo en un número creciente. De igual modo, el tema de la calidad y relevancia de la educación ha sido una preocupación secular de pensadores, intelectuales de figura pública, maestros, sindicalistas del sector educativo y miembros de las burocracias gubernamentales, haciéndose eco de las necesidades expresadas cotidianamente en patios y aulas escolares, así como en foros públicos, por padres y madres de familia preocupados por la educación de sus hijos.

La población latinoamericana aceptó el argumento de la Ilustración que sostiene que la educación constituye una palanca para el progreso y un bien en sí misma, premisa modernista que se refuerza con los desarrollos teóricos de la economía de la educación cuyas repercusiones en la región serán revisadas más adelante. Pero lo central es que no hay grandes probabilidades de avance social sin mayores y mejores niveles educativos. La educación aparece no solo como consumo sino como una inversión de enorme rentabilidad, individual y social, con altas tasas de retorno que varían según los niveles educativos. Una población más educada será aquella con mayores niveles de tolerancia social y convivencia, más productiva y competitiva en los mercados nacionales e internacionales, en fin, para decirlo en la jerga sociológica, a mayor educación mejor sociedad, compuesta por individuos más plenos, responsables y productivos. Esta expansión, diversificación y ampliación de las oportunidades educativas se han visto también como una condición *sine qua non* para la expansión de los imperativos categóricos kantianos de la justicia social y la responsabilidad individual en la sociedad en su conjunto, especialmente en los estados de bienestar, apareciendo así como un signo de modernidad, de mayor racionalidad de la acción social, pero paradójicamente, también como una precondition para que se produzcan.

210

Sin embargo, la equidad, la calidad y la relevancia de la educación continúan siendo cuestiones críticas. Hacia el fin del siglo los estados latinoamericanos, prisioneros de las contradicciones del desarrollo regional y de sus propias lógicas del actuar burocrático –todavía lamiéndose las heridas de la doble crisis de la deuda externa y el déficit fiscal que se arrastra desde la década de 1980²–, encuentran cada vez más dificultades para atacar los problemas de la educación, fundamen-

² El diagnóstico del Banco Mundial (BM) para el período 1970-1987 señala que doce de los diecisiete países más endeudados del mundo están en Latinoamérica: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Perú,

talmente por las dificultades del financiamiento, pero también por filosofías políticas y agendas educativas que postulan la privatización y el abandono de las responsabilidades estatales en la educación pública.

La educación elemental y secundaria de la región continúa siendo segregada por clases sociales, porque mientras los pobres estudian en la escuela pública los sectores medios y altos florecen en instituciones privadas. Con pocas excepciones, la educación inicial y preescolar, decisiva en la constitución cognoscitiva, aunque expandida notablemente todavía no está al alcance de la mayoría de los sectores pobres. El analfabetismo continúa siendo un problema importante, en el que la desventaja de las mujeres y los sectores indígenas se agiganta. La educación bilingüe, si bien avanzó notablemente, no se encuentra a la altura de las necesidades de las poblaciones aborígenes. La educación de adultos, que había sido central en las preocupaciones retóricas de ciertas alianzas gobernantes y movimientos sociales en las décadas de 1960 y 1970, queda convertida en un área marginal en la de 1980, para prácticamente languidecer hacia el fin del siglo. Los analfabetismos funcional, cibernético y computacional constituyen un problema educativo tanto o más drástico de lo que fuera el analfabetismo absoluto a principios del siglo XX.

211

La formación docente y el salario del magisterio continúan siendo uno de los nudos gordianos de la política educativa, de carácter aún mucho más acuciante frente a las transformaciones de la política estatal neoliberal. La política curricular para promover la formación científica y humanista enfrenta desafíos inusitados con el avance tecnológico y la explosión del conocimiento en un mundo progresivamente globalizado y segmentado por clases, distinciones raciales y de género, con crecientes mercados regionales cada vez más alejados de las dinámicas de la globalización y marginados de los circuitos de producción, circulación y consumo del sistema mundial, con las repercusiones educativas, sociales, políticas y económicas que esto implica. Las vinculaciones entre educación y trabajo, con la caída en los mercados de trabajo y empleo, y los crecientes niveles de pobreza, especialmente en los menos educados, son otro tema urgente.

Uruguay y Venezuela (Banco Mundial, 1989). La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) estimó que en el año 1987 los países de la región transfirieron hacia el exterior un monto equivalente al 2% del producto bruto regional para pagar servicios de la deuda (CEPAL, 1987).

Despedimos el siglo con innumerables conflictos en la educación superior: con estudiantes chilenos saliendo a las calles para demandar más presupuesto; con las universidades públicas brasileñas recuperándose después de varios meses de huelga sin haber conseguido la mayoría de los objetivos; con la Universidad de Buenos Aires amenazada por un recorte presupuestario inusitado y con la Universidad Nacional Autónoma de México en una huelga de larga duración, con paralización de labores y toma de las instalaciones por parte de un movimiento estudiantil que ha convocado a más de un cuarto de millón de personas en las calles. Estas y muchas otras situaciones similares muestran que la universidad pública latinoamericana continúa su lucha por la identidad en el comienzo del nuevo siglo, debatiéndose entre su honrosa tradición reformista y las complejidades de negociar con regímenes políticos cada vez menos adeptos a fortalecer la universidad pública, y teniendo que entender y manejar las típicas presiones de la globalización, y su repercusión local, para la gestión universitaria.

212

Las grandezas de la educación pública de este siglo corren el riesgo de ser obnubiladas por las miserias de políticas públicas que renuncian a su tradición democrático-liberal, con el consabido daño a la formación de los ciudadanos, una de las tareas centrales del Estado en la educación. Este artículo busca presentar evidencia empírica y argumentaciones normativas y analíticas, mostrando los avances y retrocesos, las grandezas y las miserias de la educación latinoamericana; al mismo tiempo pretende, por un lado, realzar aquellas ideas que han dado frutos significativos y que contribuyeron a crear tradiciones educativas de distinción, y, por otro, señalar en sus tramos finales algunos de los principales desafíos para la educación al internarnos en el nuevo siglo. El riesgo que confrontamos, ostensiblemente, es que la ruptura del compromiso con la educación pública pueda significar y anticipar la ruptura del pacto democrático en las sociedades latinoamericanas.

2. ESTADO Y EDUCACIÓN: UNIDAD EN LA DIVERSIDAD

Los sistemas educativos latinoamericanos fueron creados poco después de que se establecieron las fronteras internacionales, una vez finalizados –alrededor de 1880– los procesos de reorganización nacional que tuvieron lugar cuando concluyeron las guerras civiles del siglo XIX. La conformación del Estado-nación tuvo entre sus principios los siguientes: la creación de fuerzas armadas unificadas; la promulgación de constitu-

ciones nacionales basadas en los principios emanados de la Carta Magna inglesa, la Revolución Norteamericana y la Revolución Francesa, es decir constituciones netamente liberales; la formulación de una política explícita de defensa de la lengua casi como defensa de la soberanía del país y, por supuesto, la extensión gradual y progresiva de la escolaridad gratuita y obligatoria a todos los estratos sociales.

En el ideario de la ilustración liberal la educación fue una responsabilidad estatal, actuando *in locu parentis*. En este siglo tres grandes formaciones sociales y regímenes políticos han predominado en el contexto de revoluciones de envergadura –este también ha sido el siglo de las revoluciones sociales latinoamericanas– dando lugar a tres tipos de Estado: el liberal conservador, el desarrollista, y por último, el neoliberal. Claro está que estos tres modelos han sido también marcados por la presencia de remezones de autoritarismo estatal en la figura de populismos autoritarios, corporativismos o dictaduras militares. Si bien estas situaciones, muy comunes en la política latinoamericana, han alterado cualquier imagen de una forma pura de gobierno liberal-democrático, la gestión más amplia del Estado ha sido marcada por estos tres momentos estatales con importantes repercusiones en la educación.

213

Encontramos primero el Estado liberal conservador que, dependiendo de las historias nacionales, gesta los modelos educativos en la región entre 1880 y 1930, situación que puede extenderse hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial, pasando por la importante crisis de 1929 que reorienta el eje geopolítico de América Latina y da lugar a una cada vez mayor presencia del imperialismo norteamericano. Aparece después, vestido con distintos ropajes, el Estado desarrollista de mediados de los años cuarenta, aproximadamente hasta la crisis de la década de 1980, nuevamente con las enormes variabilidades históricas y condicionamientos nacionales, que refleja un patrón consistente de modernización forzada de las sociedades nacionales con el eje rector del Estado, y donde la noción de educación para la formación de capital humano fue decisiva para la expansión de los sistemas de escolarización, incluyendo los conceptos más tecnocráticos del modelo. Luego llegamos, finalmente, a la gran ruptura de los años ochenta, dando paso a los modelos de estabilización y ajuste estructural y al Estado neoliberal en la región.

Si tratáramos de encontrar el paralelo de la educación pública latinoamericana con las transformaciones educativas de los sistemas mundiales, se podría decir que el modelo liberal de la educación pública

prevalece desde mediados y fines del siglo XIX hasta la crisis de 1929, nuevamente con los cambios nacionales que condicionan las rupturas así como las tradiciones, dando lugar a modelos de educación compensatoria en los cuales la educación pública juega un papel decisivo en modelos estatales desarrollistas que, con las peculiaridades históricas, económicas y atávicas de la región, son lo más parecido que se ha creado a un modelo de Estado de bienestar social. Finalmente, el modelo del Estado neoliberal de los años ochenta en América Latina corresponde, *pari passu*, a las experiencias neoconservadoras en el mundo en desarrollo, con su enorme impacto internacional en las agendas educativas. La educación latinoamericana al final del milenio quedó marcada por su globalización y por la presencia de la agenda hegemónica del neoliberalismo.

214

Cierto es que toda periodización historiográfica de alto nivel de agregación presenta dificultades muy complejas para el análisis de las vinculaciones entre Estado y educación, no solo por las peculiaridades nacionales sino también porque las dinámicas de transformación estructural en la región, si bien afines, no necesariamente dictan en conjunto los modelos educativos, el financiamiento de la educación, o las grandes líneas directrices de la política educativa. Ciertamente hay un paralelo entre modelos estatales y modelos educativos, pero para recordar una de las enseñanzas de Marx, las formaciones sociales, así como los modos de producción, nunca mueren de un día para el otro; se superponen, se yuxtaponen, sobreviven en el tiempo y cohabitan en una amalgama muy rebelde para el entendimiento de la imaginación histórica, que invita a la precaución en el análisis histórico. Con esa importante nota de cautela es claro que los principios de la educación pública latinoamericana tienen suficientes elementos en común entre sí como para justificar un análisis genérico como el propuesto aquí. Incluso más, nos permiten imaginar las transformaciones educativas en el nivel del sistema mundial, más aún hacia el fin del siglo, que homogeneizan a la vez que segmentan drásticamente todos los sistemas de escolarización, incluyendo los estilos de implementación, los modelos de educación pública, los patrones de transformación de la educación en general –inclusive la educación privada–, las estrategias de financiamiento educativo y formación de política pública, así como las estrategias curriculares, de formación docente, la administración escolar y los grandes principios directivos de enseñanza-aprendizaje y su práctica.

Unidad en la diversidad de experiencias educativas en la región puede ser la divisa de esta conversación sobre grandezas y miserias en la educación latinoamericana en el siglo XX.

3. EXPANSIÓN Y CRISIS DE LA EDUCACIÓN LATINOAMERICANA

Hemos argumentado (Torres y Puiggrós, 1997, pp. 6-8) que la expansión educativa en América Latina estuvo vinculada a la fase temprana de la industrialización en las décadas de 1950 y 1960 y que representa uno de los más altos índices de crecimiento educativo en el mundo. Entre 1960 y 1970 el crecimiento de la educación superior y de la educación media fue de 247,9% y 258,3%, respectivamente (UNESCO, 1974, pp. 167 y 227). Pero el crecimiento de la educación primaria que coronaba el esfuerzo de expansión del sistema durante el siglo, si bien significativo, fue mucho más modesto, llegando al 167,6%, y, respecto de la alfabetización, la misma se mantuvo relativamente constante en la mayoría de los países latinoamericanos (UNESCO, 1971). Un estudio de fines de los años setenta muestra una continuidad significativa en este patrón de desarrollo (UNESCO, CEPAL, PNUD, 1981). El investigador chileno Ernesto Schiefelbein argumenta que las cuatro décadas que precedieron a los años noventa representaron un progreso significativo para las democracias latinoamericanas mediante:

- (i) expansión del acceso a la educación para la mayoría de los niños que alcanzaban la edad escolar; (ii) extensión de los años de la escolaridad; (iii) mejoramiento en el pronto acceso a la escuela; (iv) provisión de nutrición y cuidado a un número muy grande de niños carentes; (v) incremento en la provisión de mínimos insumos para la tarea educativa y eliminación de canales diferenciales por niveles sociales (Schiefelbein, 1997, p. 32).

Este diagnóstico optimista no refleja, claro está, triunfalismo alguno si se consideran las altas tasas de repetición y de abandono escolar

³ Las tasas de repetición para el comienzo de la década de 1990 son las siguientes: Brasil, 45%; otros países de América del Sur, 36,3%; América Central y Panamá, 39,5%; el golfo de México (República Dominicana, Cuba y México), 38,6%; países del Caribe anglófono 18,7%. La tasa de repetición para la región en su conjunto es del 41,2%, [UNESCO- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC), 1991]. Un reporte del Centro de Estudios Educativos en México muestra que entre 1980 y 1986 solo 52% de los niños en la escuela primaria terminó su nivel escolar, y que la tasa de deserción se incrementó de 10,3% a 10,6% en 1986 (Morales-Gómez, 1989).

A pesar del crecimiento secular del sistema en términos de matrícula, especialmente en la educación primaria, la tasa de crecimiento del gasto educativo, ajustado por inflación, disminuyó en la década de los ochenta. El educador venezolano Fernando Reimers muestra que entre 1975 y 1980 el gasto total en educación se incrementó en todos los países de la región. Sin embargo, entre 1980 y 1985 el gasto total en términos reales disminuyó en doce de los dieciocho países estudiados (Reimers, 1994, p. 16). El autor sostiene que durante las últimas dos décadas en la región, en contraste con los logros previos, se produjo una caída en la cantidad y calidad escolar y que los ministerios de educación se vieron forzados a sacrificar equidad y eficiencia a fin de reducir los gastos educativos bajo las presiones de políticas de ajuste estructural. Estos recortes han afectado de manera desproporcionada la educación primaria y se reflejan en los limitados recursos para materiales de enseñanza, edificios escolares así como en la caída en las tasas de matrícula (Reimers, 1991, pp. 325-338)⁴. Una consecuencia de estos ajustes es que la disminución en el gasto educativo alienó a las organizaciones del magisterio, especialmente a los sindicatos de maestros y profesores, creando nuevas áreas de conflicto en las relaciones docentes-Estado en términos de la formulación, operacionalización y evaluación de la política pública en educación (Carnoy y Torres, 1994; Torres, 1989).

Como señalan Reimers y Tiburcio:

Un análisis de los cambios en el financiamiento público de la educación en América Latina entre 1970 y 1985 concluye que el

⁴ No debería sorprender que, a pesar de los enormes avances en la escolarización obligatoria en América Latina, las diferencias entre el mundo en vías de desarrollo y el desarrollado sean abismales. Por ejemplo, en 1968, un año simbólico a nivel mundial, los países desarrollados con aproximadamente un tercio de los habitantes del planeta y la cuarta parte de la población juvenil mundial, invirtieron 120.000 millones de dólares en programas sociales, mientras que los países en desarrollo con una población muy superior, gastaron solo un 10% de esa cantidad, es decir 12.000 millones de dólares. Estas diferencias se agigantan en la educación y más aún cuando consideramos la caída en la inversión educativa de los últimos años. Por ejemplo, en 1980 el total del gasto público en educación en relación con ePBI era del 3,6% en Argentina; 4,4% en Bolivia; 4,4% en México y 7,8% en Costa Rica. Para 1985 el gasto en Argentina había caído al 2,2%; en Bolivia al 0,5%, en México al 2,6% y en Costa Rica al 4,7% (Torres y Puiggrós, 1997, p. 13). Tampoco es de extrañar esta caída cuando el promedio anual de crecimiento del producto bruto doméstico per cápita en la región para los años 1961-1970 fue de 2,6%, sobrepasando en muchas sociedades la tasa de crecimiento poblacional. Entre los años 1971 y 1980 esta tasa alcanzó el 3,3% para tomar un valor negativo de -1,1% durante el período 1981-1989, al que los economistas, quizá muy ligeramente, rotularon como «década del desarrollo perdido» (Morales-Gómez y Torres, 1990, p. 19).

ajuste llevó a un corte desproporcionado en los gastos en educación como porcentaje del gasto gubernamental en educación o como porcentaje del producto nacional bruto (PNB). Dentro de la educación, el gasto en capital o infraestructura sufrió de manera desproporcionada así como lo hicieron todos los ítems que no estaban vinculados al salario, mientras que muchos países redujeron aún más desproporcionadamente los gastos en la educación primaria. Un estudio de la crisis financiera en América Central entre 1979 y 1989 concluye que la mayoría de los países (con excepción de Honduras) mostró una tendencia a gastar un porcentaje menor del PNB en educación, que los salarios del magisterio se han depreciado en términos reales con una pérdida de cerca de dos tercios de su valor, y que al final de la década la mayoría del presupuesto educativo va para pagar salarios (Reimers y Tiburcio, 1993, p. 22).

Un análisis similar para Brasil y México muestra que la caída en el presupuesto educativo tuvo lugar «en un escenario del crecimiento del sector gubernamental en términos relativos dePBI» (Reimers y Tiburcio, 1993, p. 37).

Por razones mucho más claras en términos del salario magisterial subsidiando la expansión educativa, y no tanto en términos de reducción del gasto educativo per se, un fenómeno similar ha sido detectado en México mediante un análisis histórico y diacrónico del salario magisterial en las décadas de 1940 a 1980 (Morales-Gómez y Torres, 1994).

217

4. LA AGENDA NEOLIBERAL: PRIVATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Las premisas analíticas de la agenda hegemónica neoliberal, bien representada en distintos organismos internacionales como el BM, pueden ser vistas bajo la etiqueta de *supply-side economics*. Dos premisas de política guían la agenda: la privatización de la educación pública y la reducción del gasto público, pudiendo la primera ser considerada una estrategia para la reducción de la segunda. Además, privatizar tiene otros efectos: por un lado, reduce la presión del gasto público al pasar a manos particulares las erogaciones de las empresas de aquel sector; por otro lado, es una poderosa herramienta para despolitizar las prácticas regulatorias del Estado. La privatización es aquí central porque:

[...] la contratación de servicios externos es, a la vez, un mecanismo administrativo para solucionar algunas de las cuestiones de la legitimidad social del Estado vinculado en la implementación de servicios sociales directos, y por otro lado, es un intento de tomar prestado del *ethos* empresarial y la conceptualización de la empresa privada (y la noción de desarrollo empresarial), sistemas análisis de costo-beneficio y el *management by objectives* (Culpitt, 1992, p. 94).

Neoliberales y neo-conservadores sostienen que el Estado y el mercado son dos sistemas sociales opuestos, y que ambos son opciones reales para la provisión de servicios específicos (Moran y Wright, 1991). ¿Por qué hay una preferencia del mercado sobre el Estado? Los liberales consideran a los mercados más versátiles y eficientes que las estructuras burocráticas estatales (Torres, 1996) por muchas razones, entre otras porque estiman que los mismos tienen una respuesta más rápida a los cambios tecnológicos y a la demanda social; los ven como más eficientes y efectivos en términos de costos, y esperan que la libre competencia produzca mayor *accountability* para la inversión social que la burocracia. Además, junto con estas preferencias los liberales vincularon la privatización de las empresas públicas con la solución al problema del endeudamiento externo. Después de todo, para cierta ideología neoliberal las empresas estatales «eran responsables por la creación de la deuda externa de América Latina, y, más importante aún, su privatización puede ayudar a resolver el problema» (Ramamurti, 1991, p. 153).

218

Pero la privatización no está exenta de contradicciones. Ramamurti (1991, p. 168) sugirió que «de ninguna manera es claro que, en el largo plazo, se logren objetivos sustantivos de eficiencia mediante la privatización de grandes empresas del Estado con gran poder de mercado». Una segunda fuente de conflicto tiene que ver con los mecanismos regulatorios:

Dado el pobre récord de regulación gubernamental en América Latina, y la carencia de procedimientos establecidos, así como las negociaciones detrás de los escenarios de la política, es difícil ser optimista sobre la calidad de la regulación después de las privatizaciones. Los gobiernos quizá deban renacionalizar algunas de estas industrias en el futuro, por opción, o por necesidad. Si esto fuera a pasar, inversores foráneos tendrán que ser compensados por sus inversiones a tasas mucho más altas que aquellas recibidas en la privatización, creando, potencialmente un gran *outflow* de reservas en el futuro. Estos conflictos pueden también dañar las

relaciones con los inversores privados, creando, en su peor instancia, una fuga recurrente de capitales (Ramamurti, 1991, p. 169).

Finalmente, muchas propuestas liberalizadoras implican, simplemente, anti-estatalismo, y no se sabe si buscan una verdadera ampliación de la competencia o sustituir el monopolio estatal por uno similar pero a cargo de selectas empresas privadas.

En política educativa la agenda neoliberal despliega una amalgama de líneas directrices, todas ellas representadas en las políticas del BM: se postula la democratización de la escolaridad aumentando la participación femenina, un objetivo muy laudable, pero se olvida que son las mujeres las que han pagado el mayor costo de las políticas de ajuste estructural (Cavanagh, Wysham y Arruda, 1994; Emeagwali, 1995; Caufield, 1996). La priorización de la educación básica y un énfasis sobre la calidad de la educación están también en la agenda del BM, pero como señala José Luis Coraggio (1994), debido a que dicha entidad bancaria está compuesta primariamente por economistas, el objetivo final de la política educativa es la eficiencia económica, la liberalización de los mercados y la globalización del capital, todo lo cual lleva a un sobre énfasis en métodos cuantitativos para medir el éxito de una política educativa. Usando un criterio económico estricto –por ejemplo, las tasas de retorno basadas en el ingreso personal–, se sugiere que un año adicional de educación privada en los niveles más bajos del sistema produce un incremento mayor del ingreso que a niveles más altos del sistema educativo. Por lo tanto se concluye, muy a la ligera, que la inversión en educación básica resultará mejor para incrementar el PBI que la inversión en cualquier otro nivel, sin contar la obsesión del BM en que la inversión en educación superior en América Latina es un subsidio a las elites. Algo similar se dijo sobre las premisas de los documentos preparatorios para la Conferencia de Jomtien hace casi una década y las implicaciones para la educación superior en la región (Torres, 1991a; Morales-Gómez y Torres, 1994; Reimers, 1994).

219

En síntesis, la globalización neoliberal en la formulación de las políticas educativas en Latinoamérica ha impactado básicamente en tres aspectos:

- En la economía política del financiamiento educativo.
- En las vinculaciones entre educación y trabajo.

- En la creación de estándares de excelencia académica internacional, con sus implicaciones a nivel de evaluación, currículum, educación superior o formación docente.

En la economía política de la educación el modelo neoliberal refleja una agenda internacional de investigación e inversión que predica la privatización como solución educativa, tanto para subsanar las deficiencias de la inversión estatal como para confrontar la crisis fiscal del Estado. Esto ha llevado a impulsar distintas herramientas, como los *vouchers* o bonos; a privilegiar ciertos instrumentos tecnocráticos de análisis y planificación como las tasas de retorno en educación, y ciertas experiencias de descentralización como los *charter schools*. Muchos de estos instrumentos, con sus variantes criollas, se han constituido en modelos y premisas hegemónicas –y por tanto no negociables– en la formulación de políticas educativas. La experiencia chilena en educación constituye un modelo temprano y arquetípico de esta orientación neoliberal.

En las vinculaciones entre trabajo y educación es claro que los viejos mecanismos de planificación han sido honrosamente enterrados con un certificado de defunción debidamente expedido. Pero tampoco hay respuestas precisas en materia de planificación. Dado el cambio tecnológico de las últimas décadas, la reducción del empleo en el sector público y la constante transformación en la dinámica de los mercados de trabajo, cómo hacer que la educación responda a aquellas dinámicas, continúa siendo un verdadero enigma. Aun más, no está claro si estas dinámicas pueden ser anticipadas para ajustar la educación a las necesidades del mercado –vieja utopía de los planificadores–, aunque sí es claro que hay una autonomía relativa de la educación que deberíamos honrar, para que la educación fuera un instrumento de la ilustración y no solo una política dirigida a la empleabilidad y productividad de la fuerza de trabajo. Las políticas tecnológicas a impulsar en los países latinoamericanos para la vinculación universidad-empresa provocan dilemas aparentemente insolubles. Finalmente, en los mercados de trabajo los trabajadores con mayores ingresos son los analistas simbólicos, muy bien definidos por Robert Reich (1992). Sin la producción de analistas simbólicos, donde la educación superior tiene una tarea majestuosa, es imposible capturar los recursos económicos del sistema internacional.

Por último, el modelo hegemónico neoliberal ha impulsado un movimiento por la creación de estándares educativos refrendados vía comparaciones internacionales de rendimiento que, desde preescolar hasta la universidad, han impactado sobre todos los niveles educativos.

Lamentablemente estos estándares ha sido usados más como instrumento de control político que como herramienta de mejoramiento educativo.

Proponiendo una definición específica de *calidad de la educación*, este movimiento de estándares ha producido modificaciones sustantivas en la formación docente, en la importancia cada vez mayor que se atribuye a las pruebas para la evaluación del aprendizaje, y en los mecanismos de evaluación de los sistemas. Un ejemplo de ello son los modelos de evaluación de la educación superior aplicados en Argentina por el Ministerio de Educación en clara comunicación programática con los designios educativos del BM.

Como ya hemos señalado:

[...] hay nuevos esfuerzos orientados a transferir el costo de los servicios a los usuarios; incrementar la participación del sector privado en educación (privatización); reorientar las inversiones educativas hacia las áreas que los estudios del Banco Mundial han considerado ofrecen las mejores tasas de retorno, es decir la educación primaria y la educación básica; reducir el costo de la educación afectando el nivel de los salarios y, por tanto, el entrenamiento del magisterio (considerado sobre-educado con un entrenamiento universitario que generaría expectativas salariales superiores a las que los países pueden financiar); y promover la descentralización de los servicios educativos como una medida de redefinir las relaciones de poder y educativas entre los gobiernos nacionales (federales), provinciales y municipales (Torres, 1994c, p. 14).

Si bien estos tres grandes efectos son discernibles en la política educativa latinoamericana, las bondades de sus resultados son discutibles. El impacto de la globalización neoliberal en los salones de clase, en las actividades específicas que los maestros desempeñan con los niños y en las localidades situadas en los márgenes del sistema internacional es todavía materia de encendida discusión académica y política. La situación no podría ser más paradójica. En un aula cualquiera en el área rural más recóndita de una provincia argentina como Jujuy, en el mexicano Estado de Chiapas, en el corazón de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o en el Distrito Federal en la ciudad de México, podremos encontrar un maestro que, de ser competente y comprometido, es por naturaleza un productor y difusor del conocimiento universal, y por ende un transmisor de la globalización del conocimiento, pero que al cuestionar las premisas del modelo globalizador neoliberal tanto en términos de

su mensaje político-pedagógico como en términos de la relación del vínculo pedagógico-dialógico que establece con sus alumnos, puede confrontarlo cotidianamente. Sabemos muy poco de lo que pasa a diario dentro del salón de clases, y por tanto es menester implementar mayor investigación educativa en este nivel específico, tanto curricular como pedagógica. Sin embargo, no parecería arriesgado imaginar que, si los maestros en su mayoría son representados por los sindicatos docentes de América Latina, opositores decididos a la globalización neoliberal, también los maestros lo son.

Los mecanismos de globalización neoliberal pueden ser criticados, sus bondades en materia de política pública podrían ser desconfirmadas por la investigación empírica, y algunos de sus efectos perversos pueden ser revertidos con una filosofía política diferente y una política educativa alternativa. La disputa por la nación, que es también una disputa por la educación y la ciudadanía, es una tarea que corresponde a los movimientos cívicos, a los movimientos sociales, a los partidos políticos que se oponen al neoliberalismo y a los sindicatos que han llevado en muchas partes del mundo el peso de la confrontación contra aquel. Como es obvio, los resultados de conflictos sociales de esta envergadura no pueden ser apreciados en el corto plazo, aunque algunas de las consecuencias perversas en la educación comienzan a vislumbrarse con nitidez.

222

5. PARA REPENSAR LA UTOPIA EDUCATIVA: COMENTARIOS FINALES

Sin pretender hacer una reseña exhaustiva de estos desafíos, ya formulada en otro lugar (Torres y Puiggrós, 1997, pp. 12-22), convendría mencionar los aspectos más salientes de la crisis educativa latinoamericana.

Hay una profunda crisis en el entendimiento de cuál es el sujeto pedagógico a educar. Lo que podría denominarse como una crisis endémica de los sistemas se refleja en una dislocación real y simbólica entre los discursos de los maestros y los alumnos, que refleja asimismo una dislocación, también de magnitud, entre los discursos de las nuevas generaciones –como pertenecientes a la que se ha denominado «generación Nintendo»– y los adultos. No se trata solo de los problemas seculares aún no resueltos, y que estábamos acostumbrados a discutir acaloradamente pensando en el mejoramiento de la escolaridad, como la

repetición, la deserción, la calidad o la relevancia de la educación. Lo que se confronta ahora es una fuerte crisis de legitimidad de los sistemas educativos en términos de su efectividad, es decir, la efectividad de los agentes educativos per se, incluyendo a maestros, madres y padres de familia, instituciones educativas privadas y públicas. Hay una ruptura del *public bond*, ese vínculo público entre generaciones. Lo que aparece frente a nuestros ojos, como educadores preocupados tanto por la cotidianeidad y la práctica de la educación en las aulas como por las directrices generales, orientaciones, naturaleza y financiación de la política educativa, es cómo se inserta la educación en la crisis orgánica de las sociedades latinoamericanas, más aún cuando la globalización⁵ agiganta los procesos, universaliza los símbolos, exagera las emociones, complejiza las opciones y muestra nuevas dinámicas difíciles de comprender para el común de la población, y, ni qué decir para el conjunto de intelectuales y técnicos, así como los políticos, que con honorables excepciones, no entienden o simplemente se despreocupan por los resultados de estos procesos. Los medios de comunicación crean nuevas combinaciones entre culturas populares tradicionales, una cultura popular transnacionalizada y las políticas culturales de las instituciones estatales, en ocasiones drásticamente confrontadas por instituciones de la sociedad civil, movimientos sociales y sindicatos. Esto quiere decir que así como hay una disputa por la identidad y un proceso agónico en el contexto de reconocimiento del ego entre los individuos (lo que crea todo tipo de tensiones y contradicciones), también hay una ruptura de las paredes de la escuela, que ya no pueden proteger a los niños de influencias pedagógicamente inapropiadas. Hay también una fuerte crisis en la lógica de la modernidad prevaleciente en las escuelas que crea otro tipo de conflictos, incluso a nivel analítico simbólico, en el tratamiento de los temas educativos en las aulas. Todo apunta a la complejidad de esta crisis, incluyendo las dificultades en la enseñanza de la lectoescritura a una cultura juvenil creada alrededor de la manipulación de símbolos visuales cibernéticos y mediáticos. Hay una profunda

⁵ La globalización ha sido definida por David Held como «la intensificación de relaciones mundiales que vinculan localidades distantes entre sí de manera tal que lo que pasa en niveles locales es afectado por fenómenos que tienen lugar a muchas millas de distancia y viceversa» (Held, 1991, p. 9). El autor sugiere que la globalización es el producto de la emergencia de una economía global, la expansión de las vinculaciones transnacionales entre unidades económicas creando nuevas formas de toma de decisiones colectivas, el desarrollo de instituciones intergubernamentales y cuasi supranacionales, la intensificación en la transnacionalización de las comunicaciones y la creación de nuevos órdenes militares y regionales.

brecha en la transmisión de la cultura y el conocimiento *oficial* (Apple, 1993). Los rituales de la escuela en desuso, discursos contrapuestos, problemas en la definición del capital cultural de la educación, desaparición de bordes ficticios, crisis en los conceptos de *ciudadanía* y *democracia*, creciente disparidad entre modelos educativos y requerimientos en los mercados de trabajo, en fin, una compleja gama de factores ha llevado a la educación latinoamericana, al fin del siglo, al borde del abismo. Y las políticas neoliberales, para decirlo de manera tragicómica, constituyen un paso adelante para los sistemas.

En otro texto (Torres y Puiggrós, 1997, pp. 19-23) hemos invitado a repensar la educación considerando varias facetas que me gustaría simplemente señalar. Es menester incorporar las nociones de *desarrollo desigual y combinado educativo*, que sugiere la presencia de islas de postmodernidad en América Latina, con claras expresiones en el arte y las humanidades, con algunos de los estadios más avanzados en la producción del conocimiento científico cohabitando con culturas premodernas, periféricas, marginales, incluso precolombinas. Estas culturas están marcadas por profundas discontinuidades culturales con respecto a los segmentos más sofisticados de la cultura de la modernidad y la postmodernidad, y con respecto al capital cultural de la escuela, es decir, esa *mélange* cultural de mestizos, indígenas y europeos que crea las culturas híbridas analizadas por Néstor García Canclini (1982; 1990). En educación esto se complejiza al confrontar lo que un afamado historiador argentino de la educación, Gregorio Weinberg (1984), denominó «el desarrollo asincrónico de los modelos educativos latinoamericanos». La noción de *différence* a la Derrida (1989) y sobre todo la noción de *otredad*, que ahora volvemos a rescatar del pensamiento existencialista, combinadas con la poderosa indicación postmodernista sobre la política de la cultura como una política de la diferencia, ofrece perspectivas teóricas y políticas cada vez más necesarias.

La noción de *crisis de hegemonía* en las democracias latinoamericanas sigue siendo estimulante para pensar la crisis educativa en la región y repensar la noción de sujetos pedagógicos –maestros y alumnos– en las nuevas formaciones sociales, culturales y políticas que emergieron en América Latina en el siglo XX que, según algunos intelectuales de la *new left*, termina con una clara indicación del fin de la utopía (Jacoby, 1999). Esta crisis invita a reconsiderar el papel del Estado en la educación pública, y cómo las nuevas políticas de privatización pueden producir resultados obscenos, más allá de cualquier imagen de decoro público. Los *nuevos problemas* de los *nuevos tiempos* que los sistemas

escolares están viviendo en la región difieren, y mucho, de las expectativas y soluciones de los años cincuenta, para referirnos simplemente al medio siglo. ¿Cómo se puede educar a los niños de la calle, un grupo cada vez más numeroso en las metrópolis y áreas periféricas urbanas de América Latina? ¿Cómo afecta la cultura del narcotráfico la tarea escolar? ¿Cómo los multimedios privados de comunicaciones e informática están afectando el estatus, la confiabilidad y la accesibilidad del conocimiento escolar en la región?

La noción de *sujeto pedagógico* y su vinculación con las estructuras sociales y pedagógicas latinoamericanas, si bien podría concebirse en términos de modelos sociológicos y políticos, estudiando las vinculaciones entre agencia social y estructura, requiere de un pensamiento cada vez más refinado para entender las sutilezas (tanto en la construcción conceptual como en la construcción social de la experiencia histórica) de la lucha por la identidad, considerando las múltiples y asincrónicas determinaciones de la clase, la raza, la etnicidad, la preferencia sexual, la religión, el género y los regionalismos.

El papel de los estados condicionados en América Latina (Torres, 1996) continúa siendo problemático tanto para la democracia como para la educación. La vieja imagen sarmientina de «educar al soberano», que ha precedido el pensar la educación en Latinoamérica y se convirtió en el blasón del normalismo, pareciera haber caído en desuso en el pensamiento del neoliberalismo, que condiciona aún más las retóricas y las prácticas de los Estados de la región. La noción de *opresión* (de ese *soberano*) que Paulo Freire instauró, de una vez y para siempre, en el discurso pedagógico latinoamericano –y con gran orgullo debemos notar que la contribución del pensamiento de Paulo Freire instaló la pedagogía del oprimido en el debate político-pedagógico mundial– debe guiar la reflexión política acerca de cuál es el papel del Estado en la educación para el nuevo siglo. Tema especialmente relevante ahora que la pobreza y las desigualdades educativas se han vuelto mucho más acuciantes, como muestra el sociólogo y educador argentino Daniel Filmus (1999), repensar la pedagogía del oprimido y los condicionantes del Estado latinoamericano implica, necesariamente, repensar la centralidad de la educación en el proyecto de sociedad y Estado latinoamericanos.

Finalmente, hay que repensar la noción de *conocimiento oficial* en sí misma y reconstruir, a la luz de los aspectos antes señalados, las imágenes del conocimiento apropiado, necesario y válido que las escue-

las tienen que impartir, especialmente la cuestión de las fracturas culturales, los bordes de identidades, las fronteras de las luchas culturales. Este repensar la noción del conocimiento implica repensar la noción del poder, y por ende las de democracia y ciudadanía. Sobra decir que la lucha por la educación no es tan solo una actividad tecnocrática, calmadamente implementada en los escritorios burocráticos, o agitadamente negociada en los salones escolares, claustros ministeriales y traspacios sindicales. Tampoco es, simplemente, una lucha por mejorar las oportunidades educativas de los individuos. La lucha por la educación es una cuestión de Estado. Es una lucha por la defensa del pacto democrático.

BIBLIOGRAFÍA

APPLE, Michael (1993): *Official Knowledge: Democratic Education in a Conservative Age*. Nueva York, Londres: Routledge.

226

BANCO MUNDIAL (1989): *World Development Report, 1990*. Oxford: Oxford University Press y el Banco Mundial.

CARNOY, Martin y TORRES, Carlos (1994): «Educational Change and Structural Adjustment: A Case Study of Costa Rica», en SAMOFF (ed.), *Coping with Crisis. Austerity, Adjustment and Human Resources*. Londres y Nueva York: UNESCO-Cassell, pp. 64-99.

CAUFIELD, Catherine (1996): *Masters of Illusion. The World Bank and the Poverty of Nations*. Nueva York: Henry Holt and Co.

CAVANAGH, John, WYSHAM, Daphne y ARRUDA, Marcos (eds.) (1994): *Beyond Bretton Woods. Alternatives to the Global Economic Order*. Londres y Boulder CO: Pluto Press en asociación con el Institute for Policy Studies y el Transnational Institute.

CEPAL (1987): *Panorama económico de América Latina*. Santiago de Chile: LC/C 1481.

CORAGGIO, José Luis (1994): «Human Capital: The World Bank's Approach to Education in Latin America», en J.CAVANAGH, D. WYSHAM y M. ARRUDA (eds.), *Beyond Bretton Woods. Alternatives to the Global Economic Order*. Londres: Pluto Press en asociación con el Institute for Policy Studies y el Transnational Institute.

CULPITT, Ian (1992): *Welfare and Citizenship. Beyond the Crisis of the Welfare State?* Londres, Newbury Park y Nueva Delhi: Sage Publications.

DERRIDA, Jacques (1989): *Cómo no hablar. Y otros textos*. Barcelona: Anthropos.

- DUSSEL, Inés y CARUSO, Marcelo (1997): «Dewey Under South American Skies: Some Readings from Argentina», en C. A. TORRES y A. PUIGGRÓS, *Latin America Education: Comparative Perspectives*. Boulder, CO: Westview Press, pp. 103-123.
- EMEAGWALI, Gloria T. (ed.) (1995) *Women Pay the Price. Structural Adjustment in Africa and the Caribbean*. Trenton, NJ: Africa World Press.
- FILMUS, Daniel (1996): «Liberales eran los de antes», e *Revista Novedades Educativas*, año VIII, n.º 71, noviembre, p. 34.
- (1999): *Educación y desigualdad en América Latina en los noventa. ¿Una nueva década perdida?* Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), mimeografiado.
- GADOTTI, Moacir (1989): *Convite à leitura de Paulo Freire*. San Pablo: Scipione.
- (1998): *Historia de las ideas pedagógicas*. México: Siglo XXI.
- y TORRES, Carlos Alberto (comps.) (1993): *Educación popular: crisis y perspectivas*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor (1982): *Culturas populares en el capitalismo*. México: Nueva Imagen.
- (1990): *Culturas híbridas*. México: Grijalbo.
- GÓMEZ DE LA SERNA, Ramón (1961): *Don Miguel de Unamuno. Retratos completos*. Madrid: Aguilar.
- HELD, David (1991): *Political Theory Today*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- JACOBY, Russell (1999): *The End of Utopia. Politics and Culture in an Age of Apathy*. Nueva York: Basic Books.
- MORALES-GÓMEZ, Daniel (1989): «Seeking New Paradigms to Plan Education for Development: The Role of Educational Research», en *Prospects. Quarterly Review of Comparative Education*, vol. 19, n.º 2, pp. 192-204.
- y TORRES, Carlos Alberto (1994): «Education for All: Prospects and Implications for Latin America in the 1990's», en C. A. TORRES (ed.), *Education and Social Change in Latin America*. Melbourne: James Nicholas.
- MORAN, Michael y WRIGHT, Maurice (1991): *The Market and the State: Studies in Interdependence*. Nueva York: St. Martin's Press.
- PUIGGRÓS, Adriana (1990): *Sujetos, disciplina y currículum en los orígenes del sistema educativo argentino, 1885-1916*. Buenos Aires: Galerna.
- (1996): *¿Qué pasó con la educación argentina? Desde la Conquista hasta el menemismo*. Buenos Aires: Kapelusz.
- (1997): *Imperialismo, neoliberalismo y educación en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

— (1998): *La educación popular en América Latina. Orígenes, polémicas y perspectivas*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

RAMAMURTI, Ravi (1991): «Privatization and the Latin American Debt Problem», en R. GROSSE (ed.), *Private Sector Solutions to the Latin American Debt Problem*. New Brunswick, NJ, y Londres: Transaction Publisher, North-South Center and the University of Miami.

REICH, Robert (1992): *The Work of the Nations. Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*. Nueva York: Vintage Books.

REIMERS, Fernando (1991): «The Impact of Economic Stabilization and Adjustment on Education in Latin America», en *Comparative Education Review*, vol. 35, n.º 2, mayo, pp. 325-338.

— (1994): «Education for All in Latin America in the XXI Century and the Challenges of External Indebtedness», en C. A. TORRES (ed.), *Education and Social Change in Latin America*. Melbourne: James Nicholas.

— y TIBURCIO, Luis (1993): *Education, Adjustment and Reconstruction: Options for Change*. París: UNESCO.

SCHIEFELBEIN, Ernesto (1997): «Financing Education for Democracy in Latin America», en A. PUIGGRÓS y C. TORRES (eds.), *Latin American Education: Comparative Perspectives*. Boulder, CO: Westview Press, pp. 31-64.

228

TORRES, Carlos A. (1989): «El mundo de Talcott Parsons y la educación (I): El pensamiento sociológico funcionalista y la educación primaria», en *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, vol. 70, n.º 164. Brasilia: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), enero-abril, pp. 55-64.

— (1990): «El mundo de Talcott Parsons y la educación (II): El pensamiento sociológico funcionalista y la educación superior», en *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, vol. 70, n.º 166. Brasilia: INEP pp. 428-434.

— (1991a): «A Critical Review of Education for All (EFA) Background Documents», en *Perspectives on Education for All* Ottawa: International Development Research Centre (IDRC), IDCR-MR295e, abril, pp. 1-20.

— (1991b): «The State, Nonformal Education and Socialism in Cuba, Nicaragua, and Grenada», en *Comparative Education Review*, vol. 35, n.º 1, febrero, pp. 110-130. Traducido y publicado en español: TORRES, Carlos A. (1992): «Estado, educación no formal y socialismo en Cuba, Nicaragua y Granada», *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 31, n.º 124. Buenos Aires: DES, enero-marzo, pp. 503-522.

— PANNU, Rajinder S. y BACCHUS, M. Kazim (1993): «Capital Accumulation, Political Legitimation and Educational Expansion», en AYOGEV y J. DRONKERS (eds.), *International Perspectives on Education and Society* Greenwich, CT, y Londres: Jai Press, pp. 3-32.

— (1994a): «Paulo Freire as Secretary of Education in the Municipality of São Paulo», en *Comparative Education Review*, vol. 38, n.º 2, mayo, pp. 181-214.

- (1994b): «La universidad latinoamericana: de la reforma de 1918 al ajuste estructural de los noventa», en C. A. TORRES y OTROS, *Currículum universitario siglo XXI*. Paraná, Entre Ríos: Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), pp. 13-54.
- (1994c): «Prefacio a la tercera edición», en C. A. TORRES y G. GONZÁLEZ RIVERA (coords.): *Sociología de la educación. Corrientes contemporáneas*. Buenos Aires: Miño y Dávila, pp. 5-16.
- (1995a): «Teorías de expansión educacional y crecimiento escolar masivo: para pensar la universidad pública en América Latina», en *Perfiles Educativos*, n.º 69, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), julio-septiembre, pp. 7-20. Disponible en: <<http://www.cesu.unam.mx/iresie/revistas/perfiles/perfiles/69-html/Frm.htm>>.
- (1995b): *La política de la educación no formal en América Latina*. México: Siglo XXI.
- (1995c): *Estudios freireanos*. Buenos Aires: Libros del Quirquincho.
- (1996): *Las secretas aventuras del orden. Estado y educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- y PUIGGRÓS, Adriana (1997): «The State and Public Education in Latin America», en C. A. TORRES y A. PUIGGRÓS (eds.) *Latin America Education: Comparative Perspectives*. Boulder, CO: Westview Press.
- UNESCO (1971): Conferencia de ministros de Educación y ministros encargados de Ciencia y Tecnología en relación con el desarrollo de América Latina y el Caribe. Caracas: UNESCO, mimeografiado, diciembre, pp. 6-15.
- (1974): *Evolución reciente de la educación en América Latina*. Santiago de Chile: UNESCO, mimeografiado, pp. 167 y 227.
- CEPAL, PNUD (1981): *Desarrollo y educación en América Latina. Síntesis general*. Buenos Aires: Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina (EALC), 4 vols.
- y OREALC (1991): *Situación educativa en América Latina*. Santiago de Chile: UNESCO-OREALC.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1997): «Social Science and the Quest for a Just Society», en *American Journal of Sociology*, vol. 102, n.º 5, marzo, pp. 1241-1257.
- WEINBERG, Gregorio (1984): *Modelos educativos en la historia de América Latina*. Buenos Aires: Kapelusz.

OTROS TEMAS
OUTROS TEMAS

LA INTERACCIÓN DOCENTE-DISCENTE EN CONTEXTOS ESCOLARES CON FUERTE PRESENCIA DE ALUMNOS DE FAMILIA INMIGRANTE: PROPUESTAS DE LA INVESTIGACIÓN

Joaquín Gairín Sallán *

Edgar Iglesias Vidal **

SÍNTESIS: La presente aportación presenta los resultados más relevantes de una investigación¹ realizada, entre los meses de marzo de 2006 y de abril de 2007, por un equipo² integrado por profesores universitarios del Departamento de Pedagogía Aplicada de la UAB y profesores no universitarios, focalizada en el análisis de modelos de interacción en contextos con fuerte presencia de inmigrantes de reciente incorporación al sistema educativo.

Se presentan, en primer lugar, algunos de los aspectos del diseño y metodología utilizados con el fin de situar y contextualizar, en la segunda parte del texto, una selección de las propuestas más relevantes que se realizan y que están referidas a los procesos de enseñanza-aprendizaje, organización del aula, agentes educativos, contexto del centro y sistema educativo; también se enfatiza en el aspecto dinámico de los procesos de integración y en la necesidad de atender aspectos de naturaleza emocional.

233

* Catedrático de Didáctica y Organización Escolar en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y decano de la Facultad de Ciencias de la Educación de la misma casa de altos estudios.

** Miembro investigador de dos equipos: del ERIC (Equip de Recerca en Educació Intercultural) adscrito al Instituto de Ciencias de la Educación (ICE) de la UAB y del GREI (Grup de Recerca en Educació Intercultural), adscrito al Equipo de Desarrollo Organizativo (EDO) del Departamento de Pedagogía Aplicada de la mencionada universidad.

¹ La investigación «La interacción docente-discente en contextos escolares con fuerte presencia de alumnado de familia inmigrante» corresponde a un proyecto competitivo ARIE (Investigación e innovación en materia educativa y de enseñanza formal [reglada] y no formal [no reglada]), convocado por Resolución NI/2414/2005, de 29 de julio (Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya [DOGC] n.º 4.456, de 26 de agosto de 2005) y subvencionado según Resolución del 6 de marzo de 2006.

² El equipo de investigación estuvo formado (en orden alfabético) por Gemma Carreras, Esther Collados, Miquel A. Essomba, Joaquín Gairín (coordinador), Edgar Iglesias, Cristina Laborda, Anna Oliveras, Pere Peris, Cynthia Sabaté, Susana Tovías y Gloria Valls.

El objetivo final es, pues, el de ofrecer propuestas de mejora desde la perspectiva de la educación intercultural que favorezcan el proceso de integración con la inclusión plena al sistema educativo de los estudiantes de origen inmigrante.

Palabras clave: procesos de interacción docente-discente; estudiantes de origen inmigrante; enseñanza-aprendizaje de inmigrantes.

SINTESE: *A presente proposta consiste em apresentar os resultados mais relevantes de uma pesquisa realizada, entre os meses de março de 2006 e abril de 2007, por uma equipe integrada por professores universitários do Departamento de Pedagogia Aplicada da Universidade Autônoma de Barcelona (UAB) e por não universitários, centrada na análise de modelos de interação em contextos com forte presença de imigrantes de recente incorporação ao sistema educativo.*

Apresentam-se, em primeiro lugar, alguns dos aspectos do projeto e da metodologia utilizados a fim de situar e contextualizar a pesquisa, e na segunda parte do texto, uma seleção das propostas mais relevantes que se realizam e que se referem aos processos de ensino-aprendizagem, organização da aula, agentes educativos, contexto do centro e sistema educativo; também se enfatizam o aspecto dinâmico dos processos de integração e a necessidade de atender questões de natureza emocional. O objetivo final é, portanto, oferecer propostas de melhoria a partir da perspectiva da educação intercultural que favoreça o processo de integração com a inclusão plena no sistema educativo dos estudantes de origem imigrante.

Palavras-chave: processos de interação docente-discente; estudantes de origem imigrante; ensino-aprendizagem de imigrantes.

ABSTRACT: *The present contribution presents the most relevant results of a research carried out between March 2006 and April 2007,*

³ A pesquisa «A interação docente-discente em contextos escolares com forte presença de alunos de família imigrante» corresponde a um projeto competitivo ARIE (Investigação e inovação em matéria educativa e de ensino formal [regulado] e não formal [não regulado]), convocado pela Resolução UNI/2414/2005, de 29 de julho, (Diário Oficial da Generalidade de Catalunya [DOGC] n.º 4.456, de 26 de agosto de 2005) e subvencionado conforme a Resolução de 6 de março de 2006.

⁴ A equipe de pesquisa esteve formada (em ordem alfabética) por Gemma Carreras, Esther Colados, Miquel A. Essomba, Joaquin Gairín (coordenador), Edgar Iglesias, Cristina Laborda, Anna Oliveras, Pere Peris, Cynthia Sabaté, Susana Tovías e Gloria Valls.

⁵ The research «Teacher-student interaction in school contexts with strong presence of students from immigrating families» belongs to a competitive ARIE project (Research and innovation in education, and formal and informal education) summoned by Resolution UNI/2414/2005 from July 29th (Official Bulletin of Catalonia [DOGC for its Spanish acronym] number 4.456 from August 26th 2005) and funded according to the Resolution from March 6th 2006.

by a team of college professors from the Department of Applied Pedagogy of the Autonomous University of Barcelona (UAB for its Spanish acronym) and by teachers of other levels. The research is focused on the analysis of integration models in contexts that have a strong presence of immigrants that have recently been incorporated into the educative system.

We will firstly present a few aspects concerned with the design and the method used, with the goal of giving a background to the choice of the most relevant proposals presented in the second part of the paper. These proposals refer to teaching-learning processes, classroom organization, educative agents, background of center and the educative system. We will also underline the dynamics of the integration processes and the need for dealing with aspects of an emotional nature.

The final goal is, therefore, to offer proposals for improvement, from the point of view of intercultural education. These proposals should facilitate the integration process by fully including students of immigrating families into the educative system.

Key words: teacher-student interaction processes; students from immigrating families; teaching-learning for immigrants.

1. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

Los flujos migratorios son motivados, mayoritariamente, por razones económicas y se traducen en la concreción de proyectos migratorios familiares. Suponen, y continuarán suponiendo, un incremento y presencia notables de hijos de familias de origen inmigrante en las aulas que configuran y forman parte del sistema educativo español. Esta realidad se ha presentado juntamente con, por un lado, algunas deficiencias estructurales ya existentes en el sistema educativo, y por otro, el alarmante fracaso escolar en el marco de la educación secundaria. Nos situamos en una de las cuestiones educativas prioritarias y preocupantes en el espacio de la educación, que tratan de resolver tanto el conjunto de la comunidad educativa como la comunidad científica y académica.

Sin embargo, y en concreto en Cataluña, esta preocupación no siempre se ha visto acompañada de planteamientos de acción suficientemente sólidos y rigurosos, sino que, más bien, en los últimos años se

⁶ The research team was constituted by the following professionals (in alphabetical order) Gemma Carreras, Esther Collados, Miquel A. Essomba, Joaquín Gairín (coordinator), Edgar Iglesias, Cristina Laborda, Anna Oliveras, Pere Peris, Cynthia Sabaté, Susana Tovías and Gloria Valls.

evidenció un cierto desconcierto sobre cómo abordar esta cuestión. El sistema educativo catalán, tradicionalmente selectivo y propedéutico como el del resto de las comunidades autónomas del Estado español, mantiene el reto de extender la escolarización obligatoria, ofreciendo una educación de calidad para toda la población hasta los 16 años. Este propósito se desarrolla en el marco de un escenario poco favorable donde, actuando como barreras o escollos que dificultan su consecución, se hacen presentes la existencia de un currículum y de una cultura marcadamente etnocéntricos, junto a un cuerpo docente con déficits formativos en relación a los contenidos interculturales o un exceso de burocratización.

Las políticas educativas en Cataluña han evidenciado, en estos últimos años, desorientación y presión en esta temática. Si en un primer momento las autoridades educativas optaron por políticas claramente asimilacionistas, justificadas a partir de una supuesta igualdad –todo estudiante de origen inmigrante debía recibir el mismo trato que sus compañeros para evitar el riesgo de ser discriminado a partir de la diferenciación– posteriormente, y ante la oposición de muchos docentes a este modelo, se optó por planteamientos segregadores a partir del establecimiento de aulas especializadas y de programas específicos, separados de los habituales y propios de los centros ordinarios. Finalmente, se renunció a este último planteamiento al considerar que la inclusión posterior de los estudiantes inmigrantes al aula ordinaria resultaba un fracaso, justificando así la instauración de las actuales políticas educativas, de carácter más integrador e inclusivo.

236

Se ha comprendido que no es adecuado ni justo marginar y segregar a estos estudiantes de los centros ordinarios y que las medidas educativas necesarias no han de ser homogéneas, sino que han de ofrecer respuestas a las necesidades educativas de cada uno de ellos. Actualmente, las autoridades educativas promueven para los estudiantes la existencia de planes de acogida, de sistemas diversificados de atención a las diferentes necesidades lingüísticas, comunicativas y curriculares –no siempre coincidentes– y establecen materiales de soporte, así como la incorporación de especialistas bajo la figura de mediadores culturales o psicopedagogos, que facilitan el proceso integrador. En resumen, se avanza lentamente en el camino de la inclusión al mismo tiempo que se reconoce que el mismo no está exento de dificultades y retos.

Algunos de los estudios realizados desde diferentes ámbitos como la sociología, antropología o pedagogía, ratifican nuestras anterio-

res apreciaciones. Así, y en clave de ejemplo, podemos destacar los estudios de Lorenzo (1999), Carbonell (2000), Sipán (2001), Giménez y Malgesini (2002), García (2002), Fullana, Besalú y Vilà (2003), Comas (2003), Conteh (2003), Suárez-Orozco y Suárez-Orozco (2003), Garreta (2003), Montón (2003), Fuster (2004), Bonal y otros (2004), Besalú y Climent (2004), Jordán (2004), Pujolàs (2004), EURYDICE (2005), Carbonell, Simó y Tort (2005), Torrabadella y Tejero (2005).

2. CONTEXTUALIZACIÓN

La investigación configura sus objetivos, metodología, estudio de campo y análisis de la información desde una dimensión práctica y aplicable. En el marco de la interacción entre docente y discente en centros educativos de primaria y secundaria, se han tratado de detectar y señalar algunos de los elementos incipientes que se relacionan tanto en la práctica y función docente como en la actitud y percepción de los estudiantes, que inciden en el marco de la misma interacción. Se trata de comprender a esta desde su dimensión dinámica e interactiva, considerando la dimensión procesual como el espacio donde sus protagonistas se configuran como agentes culturales activos, con un bagaje y experiencia personales amplios y diversos. Así, el proceso de interacción se fundamenta y analiza en una doble dimensión: por un lado, se consideran las percepciones de unos y otros agentes, y, por otro y en función de las mismas, se analizan las distintas formas de interacción, de tal forma que las actitudes, percepciones y comportamientos van situándose de acuerdo a la naturaleza del proceso interactivo.

237

En este marco, y con el fin de establecer y ofrecer posteriormente propuestas de mejora, el grupo de investigación recoge algunos elementos explicativos sobre la distancia existente entre el discurso y la práctica. Aunque se considera que el objeto de estudio se sitúa en el marco de los procesos de interacción, en relación a la existencia de elementos condicionantes en la producción, mantenimiento y proyección de determinados modelos de interacción, se asume también la premisa de que estos procesos son condicionados y alimentados a partir de elementos de naturaleza interna y externa y en relación al espacio físico donde se produce la misma interacción.

De este modo, se justifica el que sean objeto de análisis y observación los elementos que permiten identificarse en el proceso de la

interacción y que tienen su origen en el proceso de enseñanza-aprendizaje, estableciendo posibles relaciones entre los mismos modelos y los resultados formativos de los estudiantes. Asimismo, se relacionan elementos fundamentados a partir de la estructura, capacidad organizativa y normativa del centro, de la estructura del sistema educativo y de la forma de disponer el aula, por considerarlos relacionados con el marco de los procesos de interacción. Consideramos que las relaciones establecidas a partir del análisis del discurso, tanto de los actores implicados como de los agentes del sistema educativo, son una aproximación válida para analizar las atribuciones de significado que se dan en este proceso interactivo.

3. DISEÑO Y DESARROLLO DEL ESTUDIO

Los **objetivos** principales de la investigación son:

- Detectar los elementos incipientes y característicos de diferente naturaleza que inciden en el marco de la interacción entre docentes y discentes de origen inmigrante.
- Analizar los efectos de las interacciones en docentes y discentes.
- Elaborar propuestas de mejora desde la perspectiva de la educación intercultural.

Algunas **concreciones iniciales** a considerar nos permiten situar el objeto de estudio y su naturaleza:

- La categoría de «alumnos inmigrantes» se aplica a estudiantes de origen extranjero con una permanencia menor de tres años en el contexto socio-educativo que se analiza.
- Las expectativas mutuas generadas entre docentes y estudiantes se tienen en cuenta en el marco de la interacción, así como también las expectativas del contexto familiar de los estudiantes hacia el nuevo contexto educativo.
- El grupo de investigación se configuró considerando la necesidad e importancia de la proximidad al objeto de estudio. Así, cinco de sus miembros son docentes e investi-

gadores del Departamento de Pedagogía Aplicada y seis son docentes de distintos centros de primaria y secundaria.

El **planteamiento metodológico** combina una aproximación general (a partir de cuestionarios) y una aproximación específica. En todos los casos se consideran cinco unidades de análisis teniendo en cuenta la interrelación de los elementos presentes: contexto aula, contexto enseñanza-aprendizaje, contexto agentes, contexto centro y contexto sistema. Cada uno de los contextos mencionados se analiza a partir de variables comunes y específicas (véase en el Anexo: documento matriz, páginas 248-250), que han ofrecido distintos espacios para orientar la recogida de los datos y la posterior discusión y elaboración de propuestas.

Las **fases** generales de la investigación han sido:

- **Revisión de la literatura científica.** Realizada a partir de las variables que configuran las unidades de análisis del documento matriz.
- **Trabajo de campo.** Consistente en la elaboración y aplicación de los instrumentos para la recogida de la información.
- **Delimitación de resultados.** Incluye sintetizar y tratar la información con procedimientos analíticos y sincréticos.
- **Elaboración de conclusiones y discusión.** Realizada mediante la:
 - Identificación de las convergencias y de las divergencias entre las informaciones recogidas durante el trabajo de campo.
 - Contrastación entre los datos e informaciones recogidas durante el trabajo de campo y las aportaciones teóricas.
- **Valoración.** Interpretación y posicionamiento delante de los resultados obtenidos y debatidos.
- **Elaboración de propuestas específicas para cada unidad de análisis,** en función de las valoraciones realizadas.

La **muestra definitiva** que configura el estudio es de un total de 36 centros educativos de educación primaria y secundaria de diferentes municipios y/o ciudades de Cataluña. Para la selección se aplicó el

criterio de que, como mínimo, el 20% de estudiantes del centro educativo fuera de origen inmigrante y los municipios y/o ciudades de referencia contaran como mínimo con el 15% de ciudadanos inmigrantes en relación a su población total.

El **estudio de campo** ha exigido la aplicación de variados instrumentos para la recogida de información, referenciados en la matriz de información recogida en el Anexo. Más concretamente, podemos referenciar como fuentes de información:

261 *cuestionarios* de docentes de centros educativos de primaria y secundaria, situados en municipios de la provincia de Barcelona.

27 *observaciones de aula* que incluyen cada una entre tres y cuatro momentos de estancia en ella y con el mismo tutor.

10 *grupos de discusión* en los centros educativos donde se realizó el trabajo de campo.

22 *entrevistas en profundidad* dirigidas a los docentes de las aulas donde se realizaron las observaciones.

56 *historias de vida de estudiantes* relacionadas con aspectos vivenciales de la escolarización e interacción con docentes y compañeros.

18 *entrevistas en profundidad* dirigidas a personas expertas del sistema educativo: docentes universitarios especializados en diversidad cultural, expertos en inmigración y responsables técnicos y/o políticos del sistema educativo.

240

Las historias vivenciales y las observaciones de aula permiten acercarse directamente a la categoría discente. Asimismo, los cuestionarios y las entrevistas lo hacen en relación al docente, mientras que los grupos de discusión y las entrevistas a expertos permiten validar y/o contrastar algunas de las informaciones recogidas, evidenciadas y manifestadas por parte de discentes y docentes.

4. RESULTADOS Y PROPUESTAS PARA LA MEJORA

A continuación se presentan resumidas algunas de las propuestas específicas de acuerdo a las unidades de análisis consideradas.

4.1 EN RELACIÓN AL CONTEXTO AULA

Resulta necesario y conveniente acompañar a los estudiantes recién incorporados y que se encuentran desvinculados y poco identificados con el aula, si queremos lograr procesos de inclusión efectivos.

Esta necesidad de acompañamiento se justifica desde varias perspectivas. En primer lugar, a lo largo de la investigación se constata y evidencia que el primer período escolar del estudiante de origen inmigrante puede resultar complejo y que una de las razones de esta complejidad es de naturaleza emocional. Se da una falta de ubicación frente al nuevo escenario social, cultural y académico, así como manifestaciones de desvinculación hacia el aula o dificultades de comprensión relativas al sentido de las tareas asignadas.

Igualmente, se constata un desequilibrio entre algunas vivencias y consideraciones sobre este primer momento en la escuela. Mientras que los estudiantes manifiestan que se trata de una instancia especialmente dura, los responsables y expertos del sistema sostienen que esta problemática se sitúa más bien en etapas posteriores.

Los docentes muestran una preocupación vinculada a la falta de información previa sobre el contexto social, económico y académico del estudiante de reciente incorporación. Cubrir esta necesidad permitiría situar mejor al docente con el fin de comprender más profundamente la experiencia personal del estudiante. Esta necesidad se evidencia más en la educación secundaria, donde los cambios y movilidad de los estudiantes son mayores y se acompañan de variabilidad de situaciones y de dificultades para conocer dicha información.

Los estudiantes manifiestan vivencias negativas originadas a partir de expresiones de discriminación, y en algunos casos, los profesores no son capaces de percibir las, tal y como se recoge a partir de la siguiente afirmación relativa a una historia de vida: «Sí, tengo la sensación de estar discriminada, pero trato de olvidar» ([3HV5] mujer, 15 años, país de origen: Bolivia).

Una explicación para algunas de las situaciones planteadas se puede relacionar con la interpretación que hacen algunos profesores respecto a la asignación de algunos conflictos como responsabilidad única del estudiante, sin que sean vividos, experimentados o valorados de esta forma por los mismos estudiantes. En estos casos se recomienda

que el posible conflicto sea entendido como un hecho normal y como una oportunidad para asumir la responsabilidad compartida, aconsejando que cuando el mismo se manifieste sea abordado colectivamente.

Por otro lado, los procesos de interacción observados han permitido identificar elementos de diferenciación en función del origen de los inmigrantes. Este hecho no obvia la necesidad de establecer procesos profundos de reconocimiento, trabajando, por ejemplo, el vínculo de pertenencia del estudiante al centro o abordando detenidamente lo que el mismo expresa; también compartiendo aquellos aspectos relativos a su origen que los estudiantes manifiestan de manera mayoritaria que desearían socializar. De esta forma, se tienen en cuenta ciertos aspectos que intervienen en la realidad del alumno, como relaciones familiares o la cohesión de grupos según la variable cultural o étnica.

Reiteramos, por tanto, que la actitud del docente es un elemento básico y prioritario, pues refleja y es portadora de modelos de relación, influyendo en la percepción del alumno y en la construcción de los vínculos emocionales que se desarrollan. Es indispensable, en este sentido, que el docente se muestre activo y se ofrezca como herramienta de apoyo al estudiante, ya que es durante los primeros días y los posteriores al proceso de incorporación del estudiante cuando se pone de relieve la existencia de un importante interés por parte del grupo de compañeros respecto al recién llegado, que disminuye con el tiempo.

242

Recomendamos, así, que la acogida y acompañamiento se realicen trabajando con y para el grupo. La tarea no puede ser únicamente responsabilidad del docente pues son los vínculos emocionales, importante motor de las interacciones, los que permitirán y favorecerán este proceso de interacción e inclusión. La potenciación de grupos heterogéneos, tanto en el aula como en los espacios informales del centro, es una iniciativa positiva, que permite que la regulación que realiza el docente en el marco de la interacción se enriquezca y compense la situación externa al ámbito escolar, donde las interacciones y vínculos entre alumnos de distintos orígenes disminuyen.

4.2 EN RELACIÓN AL CONTEXTO ENSEÑANZA-APRENDIZAJE

Desde una perspectiva inclusiva resulta necesario dinamizar la creación, difusión y utilización adecuada de materiales didácticos de referencia y relacionados con la actividad en el aula.

La investigación constata que gran parte de los materiales curriculares y didácticos utilizados en las aulas son uniformes y estandarizados. Se evidencia en ellos un importante etnocentrismo, así como la proyección de visiones monoculturales que reflejan la construcción y permanencia de la categoría *mayoría-minoría*. En general, los estudiantes utilizan los mismos textos pensados para el alumno autóctono, que en muchos casos no responden a las necesidades del estudiante inmigrante, al reproducir tópicos y visiones etnocéntricas. A modo de ejemplo, se recoge la opinión de un experto del sistema educativo entrevistado: «Los libros de textos de asignaturas ordinarias no consideran las necesidades del alumnado inmigrante pues reproducen tópicos etnocéntricos» ([ERS2] experto en la temática).

La situación general descrita no soslaya la existencia de materiales específicos sobre algunos países, como mapas o libros de lectura. Un comentario tomado de una historia de vida es ilustrativo al respecto: «Aparte de los mapas no hay materiales propios de mi cultura, aunque los profesores saben que vengo del otro lado del mundo y, por lo tanto, no voy a ser igual que ellos» ([3HV38] varón, 14 años, país de origen: Bolivia).

Esta falta de referencias al contexto de origen o a la realidad personal de los estudiantes de reciente incorporación al sistema escolar se da también en los objetivos y en los contenidos curriculares, que frecuentemente no son elaborados por docentes y sí proporcionados por las editoriales. El hecho de seguir estrictamente los libros de texto obvia la consideración de los objetivos mínimos establecidos oficialmente y no invita ni a establecer diferencias ni a compensar desigualdades. Más en concreto y en la educación secundaria, donde cada profesor atiende a un alto número de estudiantes, se priorizan los materiales estandarizados y estos condicionan los objetivos reales que acompañan el proceso de enseñanza-aprendizaje. Se recomienda, en estas circunstancias y ante la ausencia de materiales adaptados, que el docente utilice más de un material, para que pueda hacer efectiva la posibilidad de reorientar algunos de sus contenidos.

La tendencia a abordar cuestiones del país de origen, por el contrario, sí se da en el aula de acogida, constatando que esta realidad está establecida y formalizada. Puntualmente, puede darse en el aula ordinaria aunque no se acostumbra a programar dichas cuestiones con anterioridad. Se constata que, de manera generalizada, los estudiantes valoran y recuerdan positivamente el hecho puntual de que en el aula

ordinaria se traten cuestiones relacionadas con su origen o bagaje cultural.

Se identifican, pues, necesidades formativas de los docentes, tanto respecto a la orientación y uso de los materiales como en relación al desarrollo y atribución de significado de los fundamentos de la educación intercultural. Docentes y expertos del sistema reconocen de manera generalizada esta necesidad formativa, al mismo tiempo que evidencian la existencia actual de una formación puntual y de iniciativa personal por parte de los profesores más sensibilizados; asimismo, algunos docentes manifiestan que la formación se ha orientado desde una dimensión didáctica y poco ideológica, asumiendo que se debería poner mayor atención en cuestiones como la actitud y el compromiso.

En resumen, se recomienda que todos los materiales se confeccionen y utilicen a partir de la perspectiva y principios de la educación intercultural y que favorezcan la interacción entre el grupo de estudiantes. También se apuntan como propuestas complementarias la promoción de proyectos de investigación sobre los materiales didácticos según el modelo de investigación-acción, la incentivación de asesoramientos relativos a la utilización de los materiales y la potenciación del ámbito intercultural en los centros de recursos.

244

4.3 EN RELACIÓN AL CONTEXTO CENTRO

Resulta necesaria la revisión de algunos aspectos del aula de acogida, con la finalidad de que sea un espacio abierto, flexible e inclusivo.

El aula de acogida ha aparecido, a lo largo de la investigación, como un espacio y, a la vez, como una medida educativa presente tanto para los docentes como para los estudiantes participantes en el estudio. Su utilización, donde existe, es frecuente y se menciona de una manera constante y reiterativa. Se constata que en ella se genera y facilita un clima agradable de respeto y trabajo, posibilitado por una distribución de espacios según unidades didácticas o centros de interés –por ejemplo, lectura o trabajo con herramientas multimedia–, y por contar con un grupo reducido de estudiantes.

Las aulas de acogida son valoradas de una forma positiva por los estudiantes de reciente incorporación; asimismo, manifiestan que el

trabajar con grupos reducidos potencia la interacción entre estudiantes y permite realizar referencias constantes a elementos culturales relacionados con su procedencia geográfica y cultural. En estas aulas, además, suelen encontrarse y utilizarse materiales específicos, orientados a distintos niveles y clasificados por apartados y por objetivos de aprendizaje.

Se constata la necesidad de que el profesional del aula de acogida tenga un peso específico dentro el claustro de profesores, con la finalidad de facilitar el establecimiento de sinergias y el trabajo conjunto, evitando así que su acción e influencia quede limitada solo al espacio físico de la misma. Esta integración permanente y real al claustro se justifica por su capacidad para recoger información relevante acerca de los estudiantes, relacionada con aspectos de naturaleza emocional y de su proceso de enseñanza-aprendizaje.

También se constata, en algunas ocasiones, la necesidad de una mayor coordinación y comunicación entre el profesional del aula de acogida y los respectivos tutores de los estudiantes. A veces se dificulta esta coordinación sistemática y permanente por la propia dinámica del centro educativo, que limita la posibilidad de mantener espacios específicos para la reflexión sobre la función docente.

245

Se recomienda que el aula de acogida sea concebida como un recurso más y no como parte de un proceso de adaptación gradual del estudiante, donde la prioridad única no sea su escolarización. Debe, además, evitar ser segregadora y conseguir dinámicas positivas en constante interacción con el centro educativo. Otra medida complementaria a la mencionada es la posibilidad de elaborar proyectos comunes entre los estudiantes, promoviendo la interacción entre distintos grupos y evitando centrarse casi exclusivamente en aspectos del aprendizaje del idioma.

4.4 EN RELACIÓN AL CONTEXTO SISTEMA

Resulta necesario potenciar y promover aquellas actuaciones que permitan y garanticen la interacción entre centro y entorno: tejido social-familias-centro-alumnado.

La investigación muestra la tendencia de los centros educativos a abrirse gradualmente al entorno aprovechando cada vez más tanto los

recursos internos del centro como los externos del entorno. Son conscientes de la idoneidad de la apertura y muestran su satisfacción en relación a las experiencias innovadoras que se dirigen a establecer sinergias y trabajo conjunto entre el centro educativo y su entorno.

Sin embargo, los procesos de apertura resultan complejos y algunos elementos propios de las dinámicas institucionales de los centros educativos, como la presión y el alto ritmo de trabajo, pueden generar dificultades. Ante ello, cabe mejorar y potenciar la coordinación y comunicación con algunos de los agentes externos implicados en la inclusión socio-cultural de los estudiantes de reciente incorporación, tratando de este modo que el centro educativo sea también una parte activa en su proceso de socialización.

Resulta así recomendable abordar la utilización de los espacios informales. Es interesante que se promuevan aquellas acciones docentes que permitan y garanticen la interacción y relación entre estudiantes tanto dentro como fuera del centro educativo. Particularmente y en la educación secundaria, este propósito se convierte en esencial, pues los vínculos de los estudiantes dentro del centro pueden ser únicamente académicos, y promover la interacción fuera el ámbito escolar puede resultar beneficioso para su integración social y emocional. Algunos expertos del sistema educativo proponen, en este sentido, que se prioricen las subvenciones a los centros educativos que ofrezcan actividades extraescolares que reflejen la diversidad del alumnado.

246

El bajo grado de relación entre el centro y la familia se relaciona con causas como el desconocimiento del sistema educativo, las expectativas escolares diferentes, la dificultad para compatibilizar horarios, el desconocimiento cultural compartido o la priorización de la comunicación escrita. No obstante, los docentes proporcionan mayoritariamente una valoración positiva acerca del esfuerzo de las familias por implicarse y comunicarse con el centro.

Mejorar la comunicación exige detectar y comprender mejor cuáles son las expectativas de las familias, sin obviar la reflexión, a partir de un cierto ejercicio de introspección, sobre las del centro y las de los docentes, pues todas las expectativas son importantes y deben contemplarse en el marco de la interacción. Conviene que el centro educativo adecúe la tipología del lenguaje a la familia, sin utilizar tecnicismos innecesarios o partiendo de la premisa falsa de que las familias no entenderán el idioma; en este sentido, una medida complementaria e

interesante es incorporar la figura del traductor. Asimismo, existe la necesidad de mejorar el tipo de acogida a las familias por parte del centro, distinguiendo entre lo que es la recepción, ligada al proceso de matriculación, y una verdadera acogida, que implica actitudes hospitalarias y refuerza la implicación y fomento de la participación en las dinámicas educativas.

En relación al entorno, los planes de acogida municipales resultan claves para establecer procesos inclusivos. Igualmente, los sistemas de soporte son valorados positivamente por los docentes, pero también calificados como no suficientes. Resulta conveniente, al respecto, lograr una mayor coordinación entre los agentes implicados; por ejemplo, se hace necesario que los planes de entorno se elaboren a partir de la implicación de las familias y de todos los profesionales del centro educativo y no únicamente de los docentes.

5. ANEXO

MATRIZ DE INFORMACIÓN									
ASPECTOS DE ANÁLISIS		FUENTES DE INFORMACIÓN							
Instrumentos		OBSERVACIÓN DE AULA	HISTORIA DE VIDA	ENTREVISTA PROFESORES	GRUPOS DE DISCUSIÓN	CUESTIONARIO PROFESORES	ENTREVISTA PROFESORES	ENTREVISTA RESP. SISTEMA	ANÁLISIS DOCUMENTAL
Protagonistas/contexto		3 aulas por centro	6 alumnos por centro	Los profesores de las aulas	1 grupo por centro	Cuestionario genérico 200-300 profesores	20 especialistas de la temática	10-12 entrevistas	De los centros y del sistema
CONTEXTO ENSEÑANZA APRENDIZAJE									
Los objetivos se consideran comprometidos con los estudiantes inmigrantes (EI).				X	X				X
Existen contenidos específicos para dar a conocer la cultura y las características de los EI.				X	X				X
Existen actividades específicas para EI con problemas de aprendizaje.		X	X	X	X				X
Existen actividades de tutoría individuales o colectivas dirigidas a ofrecer soporte a los EI.		X	X	X	X				X
La metodología promueve la interacción entre todos los estudiantes.		X	X	X	X				X
La interacción del profesorado con los EI en relación al resto:									
Promueve/estimula su participación.		X	X	X	X				
Parte de aprendizajes previos de los estudiantes.		X	X	X	X				
Considera y utiliza rasgos de su cultura en explicaciones, ejemplos, etc.		X	X	X	X				
Tiene en cuenta las singularidades de su contexto familiar y social.		X	X	X	X				
Opiniones sobre los tipos, características, consecuencias y efectos de la interacción profesores-estudiantes.				X	X				
Grado de discriminación implícita en los materiales respecto a las culturas existentes en el aula.		X	X	X	X				X
Existencia de materiales específicos .		X	X	X	X				X
El sistema de evaluación tiene en cuenta posibles déficits iniciales de los EI.			X	X	X				X
Opiniones sobre el grado de consideración de los EI en el desarrollo de los procesos de enseñanza-aprendizaje (aspectos comentados anteriormente).						X	X	X	

CONTEXTO AGENTES									
El estudiante inmigrante respecto al que no lo es tiene:									
Sentimientos de estar discriminado.		X	X	X					
Expectativas menores sobre el éxito en los estudios.		X	X	X					
El estudiante no inmigrante respecto al inmigrante:									
Asume la presencia de otras culturas y personas diferentes.	X	X	X	X					
Se relaciona habitualmente con los EI dentro de la escuela.	X	X	X	X					
Se relaciona habitualmente con los EI fuera de la escuela.	X	X	X	X					
Su lenguaje es respetuoso.	X	X	X	X					
Muestra actitudes de superioridad.	X	X	X	X					
Promueve actividades de integración.	X	X	X	X					
Las opiniones y actitudes del profesorado del aula:									
Denotan estereotipos discriminatorios.	X	X	X	X					
Refuerzan situaciones de predominio de unas culturas sobre otras.	X	X	X	X					
Promueven diferencias entre los estudiantes.	X	X	X	X					
Marginan a determinadas minorías.	X	X	X	X					
Promueven actividades de integración.	X	X	X	X					
Opiniones del profesorado sobre el grado de integración de los EI en el aula (aspectos anteriores).						X	X	X	
CONTEXTO AULA									
Decoración: refleja la diversidad, no discrimina, no reproduce estereotipos, etc.	X	X	X	X					
Distribución de los EI: concentración, dispersión, localización, etc.	X	X	X	X					
Normas explícitas e implícitas: referencias a los EI, a actuaciones a realizar, compensación de desigualdades, etc.	X	X	X	X					X
Comportamientos:									
Grado de integración y de interrelación de los EI en las actividades espontáneas.	X	X	X	X					
Grado de integración y de interrelación de los EI en las actividades programadas.	X	X	X	X					
Actividades, referencias específicas respecto a los EI.	X	X	X	X					X
Diferencias de comportamiento de los profesores respecto a los EI.	X	X	X	X					
Diferencias de comportamiento en el trato para con los EI dependiendo de las materias de aprendizaje.	X	X	X	X					
Ambiente: estimulante, no coercitivo, respetuoso con los EI, impulsor de la diversidad, etc.	X	X	X	X					
Problemáticas existentes a nivel de aula y opciones adoptadas: aspectos anteriores u otros vinculados.			X	X	X	X	X	X	X
Retos a futuro y medidas vinculadas: aspectos anteriores u otros relacionados.			X	X	X	X	X	X	X

CONTEXTO CENTRO									
Decoración: refleja la diversidad, no discrimina, no reproduce estereotipos, etc.	X	X	X	X					
Distribución de los EI: criterios de centro, situación del aula de acogida, etc.	X	X	X	X					X
Políticas explícitas e implícitas sobre EI: referencias específicas en los planteamientos institucionales -Proyecto educativo de centro (PEC), proyecto curricular de centro (PCC), PA- actividades de centros para mejorar su integración.	X	X	X	X					X
Liderazgo: posición proactiva de los responsables de centros y equipos de profesores, influencia y control sobre sus actuaciones.	X		X	X					
Profesorado: nivel de preparación y formación para tratar a los EI, grado de trabajo en equipo, coordinación e innovación respecto de medidas para integrar alumnos inmigrantes.	X	X	X	X					X
Relaciones con la comunidad próxima: actividades específicas para familias de EI, actividades de integración.	X		X	X					X
Control de calidad: mecanismos de seguimiento, evaluación y rectificación sobre el tratamiento a los inmigrantes, resultados, efectividad.	X		X	X					X
Problemáticas existentes y opciones adoptadas (aspectos anteriores u otros vinculados).	X		X	X	X	X	X	X	X
Retos a futuro y medidas vinculadas: aspectos anteriores u otros relacionados.					X	X	X	X	X
CONTEXTO SISTEMA									
Filosofía del sistema: concentración-dispersión, normalización-atención individualizada, asimilación-inclusión.							X	X	X
Normativa vinculada a los EI: referencias, requerimientos, sistemas de control.							X	X	X
Sistemas de soporte: tipología, características, funciones, requerimientos, sistemas de control.							X	X	X
Control de calidad: mecanismos de seguimiento, evaluación y rectificación sobre el tratamiento a EI, resultados, efectividad.							X	X	X
Problemáticas existentes y opciones adoptadas: aspectos anteriores u otros vinculados.				X	X	X	X	X	X
Retos a futuro y medidas vinculadas: aspectos anteriores u otros relacionados).				X	X	X	X	X	X

BIBLIOGRAFÍA

- BESALÚ, Xavier (2004): «La formación inicial en interculturalidad», en J. A. JORDÁN y OTROS, *La formación del profesorado en educación intercultural*/Madrid: Los Libros de la Catarata.
- y CLIMENT, Teresa (2004): *Construint identitats. Espais i processos de socialització dels joves d'origen immigrant*. Barcelona: Mediterrànea.
- BONAL, Xavier y OTROS (coords.) (2004): *Política educativa i igualtat d'oportunitats. Prioritats i propostes*. Barcelona: Mediterrànea.
- CARBONELL, Francesc (coord.) (2000): *Educació i immigració. Els reptes educatius de la diversitat cultural i l'exclusió social*. Barcelona: Mediterrània.
- CARBONELL, Jaume, SMÓ, Núria y FORT, Antoni (2005): *Magrebies en las aulas. Municipio, escuela e inmigración: un caso a debate*. Vic: Eumo-Octaedro.
- COMAS, Marta (2003): *També catalans. Fills i filles de famílies immigrades a Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- CONTEH, Jean (2003): *Succeeding in Diversity Culture, Language and Learning in Primary Classrooms*. Stoke-on Trent: Trentham Books.
- EURYDICE (2005): *La integración escolar del alumnado inmigrante en Europa* Bruselas: Dirección General de Educación y Cultura, Comisión Europea. Disponible en: <www.eurydice.org/ressources/eurydice/pdf/0_integral/045ES.pdf>.
- FULLANA, Judit, BESALÚ, Xavier y VILÀ, Montserrat (2003): *Alumnes d'origen africà a l'escola*. Girona: C. Cardona Gamio CCG).
- FUSTER, Claudi (2004): *La volta a l'escola en vuitanta anys. Diari d'un mestre de la diversitat*. Barcelona: Associació de Mestres Rosa Sensat.
- GARCIA, Eugene (2002): *Student Cultural Diversity. Understanding and Meeting the Challenge*. Boston: Houghton Mifflin.
- GARRETA, Jordi (2003): *El espejismo intercultural. La escuela de Cataluña ante la diversidad cultural*. Madrid: Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE).
- GIMÉNEZ, Carlos y MALGESINI, Graciela (2002): *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- JORDÁN, José Antonio y OTROS (2004): *La formación del profesorado en educación intercultural*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- LORENZO, Manuel y OTROS (coords.) (1999): *Organización y dirección de instituciones educativas en contextos multiculturales. Una mirada a los países de Magreb desde Andalucía*. Granada: Grupo Editorial Universitario.
- MONTÓN, María José (2003): *L'acolliment de l'alumnat d'incorporació tardana. Sugeriments, propostes i experiències*. Barcelona: Graó.
- PUJOLÀS, Pere (2004): *Aprender juntos alumnos diferentes*. Barcelona: Eumo-Octaedro.

- SIPÁN, Antonio (coord.) (2001): *Educación para la diversidad en el siglo XXI*. Zaragoza: Mira.
- SUÁREZ-OROZCO, Carola y SUÁREZ-OROZCO, Marcelo (2003): *La infancia de la inmigración*. Madrid: Morata.
- TORRABADELLA, Laura y T EJERO, Elisabet (2005): *Pioneres i pioners. Trajectòries biogràfiques de filles i fills de famílies immigrades a Catalunya*. Barcelona: Mediterrània.
- UNAMUNO, Virginia (2003): *Lengua, escuela y diversidad sociocultural. Hacia una educación lingüística crítica*. Barcelona: Graó.
- VV. AA. (2000): *Atención a la diversidad. Claves para la innovación educativa*. Barcelona: Graó.
- VV. AA. (2000): *Com ens ho fem? Propostes per educar en la diversitat*. Barcelona: Graó.
- VV. AA. (2005): *Estrategias organizativas de aula. Propuestas para atender la diversidad*. Barcelona: Graó.

GESTÃO DO PEDAGÓGICO E OS PROCESSOS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES: UMA REFLEXÃO SOBRE O LUGAR DOS ESTÁGIOS E PRÁTICAS EDUCATIVAS EM CURSOS DE LICENCIATURA

Liliana Soares Ferreira *

Viviane Ache Cancian **

SÍNTESE: O artigo esboça uma sistematização de nossas práticas como professoras de cursos de licenciatura, como pesquisadoras sobre os processos formativos de professoras e professores e como orientadoras de práticas de estágio e intervenção nas escolas. Como sistematização, apresenta referências sobre os processos pelos quais os professores se tornam professores, e sobre a escola como espaço-tempo privilegiado para que estes processos aconteçam. Há muito tempo, a preocupação com a educação continuada do profissional da educação tem sido objeto de reflexão e estudo. Acreditamos que, a partir de um investimento sério neste processo, obter-se-á a qualificação das práticas educativas, afinal, a professora / o professor é um dos sujeitos da aula. Como sujeito, cabe-lhe apresentar a proposta de trabalho, as orientações, enfim, entender o processo e realizar a gestão do pedagógico na aula. Desta forma, sua capacidade de interpretar, de atribuir sentidos, é fundamental e será mais ou menos eficiente conforme estiver atento ao que acontece ao seu redor. Projetos de educação continuada pressupõem, portanto, acesso a conhecimentos variados, desde informações acerca da práxis pedagógica, quanto acerca da educação e de entendimentos sobre os demais sujeitos. Estes pressupostos relacionados à história da educação no país e aos conhecimentos de didática constituem referências para refletir sobre a relação entre a gestão do pedagógico, a professora / o professor, seus processos de educação continuada e a produção da aula.

Palavras-chave: gestão do pedagógico; aula; professores; prática pedagógica.

253

* Doutora em Educação, professora do Programa de pós-graduação em Educação e do Departamento de Administração Escolar do Centro de Educação da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Brasil.

** Doutora em Educação, Professora do Departamento de Metodologia do Ensino do Centro de Educação da UFSM.

SÍNTESES: El artículo presenta una pequeña sistematización de nuestras prácticas como profesores en los cursos de licenciatura, como investigadores sobre los procesos formativos de profesores y como orientadores de prácticas e intervención en las escuelas. Como sistematización, presenta referencias sobre los procesos por los cuales los docentes se convierten en tales, y sobre la escuela como espacio-tiempo privilegiado para que estos procesos ocurran. Desde hace tiempo, la preocupación por la formación continua del profesional de la educación es objeto de reflexión y estudio. Creemos que, a partir de una inversión seria en este proceso, se obtendrá la calidad de la actividad educativa, ya que el profesor es uno de los sujetos de la clase. Como sujeto, es a quien le compete presentar las propuestas de trabajo, las orientaciones, por lo tanto, comprender el proceso y realizar la gestión de lo pedagógico en el aula. De esta forma, su capacidad para interpretar, atribuir sentidos, es fundamental y será más o menos eficiente siempre que esté atento a lo que ocurre a su alrededor. Proyectos de formación continua presuponen, por lo tanto, acceso a conocimientos variados, desde informaciones acerca de la praxis pedagógica, como de la educación y la comprensión sobre los demás sujetos. Estos presupuestos relacionados a la historia de la educación en el país y a los conocimientos de didáctica constituyen una referencia para la reflexión sobre la relación entre la gestión de lo pedagógico, el profesor, sus procesos de formación continua y la producción de la clase.

Palabras clave: gestión de lo pedagógico; clase; profesores; práctica pedagógica.

ABSTRACT: This article presents a small systematization of our practices as teachers in undergraduate classes, as researchers on the training processes of teachers, and as beacons for practices and interventions in schools. As systematization, the article presents references on the processes by which teachers become teachers, and on school as the privileged space-time region in which these processes occur. For a long time, continuing studies for professionals in the area of education has been object of study and reflection. We believe that, taking serious research on this process as a starting point, we will obtain quality in educative activities, since the teacher is one of the subjects of the class. As subject, is him or her who is responsible for the work proposals, the guidelines, and therefore, responsible for understanding the process and for managing pedagogic matters in the classroom. In this way, his or her capacity to interpret, to confer meaning, is fundamental and he or she will be more or less efficient, provided he or she is always conscious of what is going on around him or her. Projects concerning continuing studies assume, therefore, that there will be access to a variety of knowledge, from information about pedagogical practice, to information about education and comprehension of other subjects. These assumptions related to the history of education in the country, and related to the knowledge of didactics, constitute a reference for the reflection on the relationship between pedagogy management, the teacher, his or her process of continuing studies and classroom production.

Key words: pedagogy management; teachers; pedagogical practice.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo objetiva sistematizar observações, análises e entendimentos de nossa prática como professoras de cursos de licenciatura, atuando nas áreas de gestão da educação, acompanhamento e avaliação dos Estágios Supervisionados, Práticas Pedagógicas, Intervenções, ou seja, nas atividades de conhecimento e inserção de acadêmicas e acadêmicos nas instituições de educação formal e informal. No Brasil, os cursos de licenciatura, na forma como se organizam, contêm etapas de inserção dos estudantes, futuros professores, nas escolas, com o intuito de vivenciarem experiências da profissão. Nosso trabalho como professoras de futuros professores está relacionado com estes momentos de inserção. Desta experiência, vão surgindo demandas de compreensão de como estes estudantes elaboram sua profissionalidade e chegam a se tornar professoras e professores. Para atender a estas demandas, temos nos dedicado a estudar autores e obras referentes às questões e participado de todas as oportunidades de reflexão e entendimento que têm surgido, além de estarmos realizando pesquisa, atividades de extensão e aulas referentes à gestão e às práticas pedagógicas dos professores. Este esforço de compreensão tem sido gerador de novas indagações em um processo contínuo de educação de nossa condição de professoras e professores. Trata-se de uma espécie de meta-educação a constituir nosso cotidiano, tanto na universidade como para além dela, na interação com escolas, professores dos sistemas municipais e estaduais de educação e nos eventos dos quais participamos.

255

Na elaboração da sistematização inicial que ora apresentamos, partimos da noção de que toda professora ou professor é um sujeito, porque está dotado de uma historicidade e de uma subjetividade, elaboradas em decorrência dos processos sócio-culturais vivenciados, e das escolhas que vão fazendo ao longo de sua trajetória. Nas palavras de Charlot, um sujeito é um ser humano, um ser social, um ser singular e como tal «age no e sobre o mundo; encontra a questão do saber como a necessidade de aprender e como presença no mundo de objetos, de pessoas e de lugares portadores do saber; produz-se ele mesmo, e é produzido, através da educação» (Charlot, 2000, p. 33). Deste modo, no espaço-tempo da escola, age de acordo com a) o grau de autonomia que sua condição de sujeito lhe permite; b) o grau de resistência que entende ser necessário para enfrentar as relações de poder; c) os seus conhecimentos, elaborados a partir dos estudos acadêmicos, das leituras, da convivência e do contínuo aprender dentro da escola; d) o seu desejo de produzir conhecimento. Amalgamados, estes fatores, atribuem-lhes um

lugar no espaço-tempo escolar, de onde advêm forças, interesses e desejos de exercer e vivenciar ou não sua profissionalidade. Entendemos a profissionalidade dos professores como uma elaboração social organizadora do seu fazer pedagógico: desde a sua condição de profissional (e não vocacionado, ou alguém que, não conseguindo se dedicar à profissão desejada acabou professora, professor) até a sua condição de sujeito, com relações e implicações no seu coletivo e, sobretudo, na sua condição de ser humano.

Entendendo os professores como sujeitos, podemos pensar em seu trabalho, que é produzir conhecimentos em interação com outros sujeitos, os estudantes. Esta interação, naturalmente, é eivada de relações de poderes, de saberes diversos, de desejos, de faltas, e, por isto mesmo, complexa, embora dinâmica e reveladora da humanidade, da cultura, das características presentes e caracterizadoras de quaisquer grupos.

Tal trabalho, dada a sua elaboração, precisa ser aprendido, não é natural. A aprendizagem, necessariamente mediada por outros sujeitos, acontece em ambientes acadêmicos, mas se consubstancia na escola, no cotidiano, nos diálogos, nos planejamentos, constituindo os processos de gestão do pedagógico.

256

Entendemos por gestão pedagógica toda ação-reflexão em torno dos processos de uma aula, envolvendo os sujeitos da aula: professores, estudantes, gestores, comunidade. Sabe-se que todos chegam à escola com saberes. A reflexão e o trabalho com estes saberes constituem o modo como o conhecimento vai se produzindo. E este modo só acontece na linguagem, entendida como o ambiente no qual o conhecimento se produz (Gadamer, 1988). Portanto, a interação, na maior parte das vezes, sob a forma de aula, este espaço-tempo rico em interlocução de saberes (Marques, 1995, 1996), permite que os sujeitos, com base nos saberes que trazem consigo, produzam conhecimentos.

A prática pedagógica, a nosso ver, é essencialmente dialógica e entendemos diálogo, não como o confronto, nem como o monólogo dos professores com raríssimas interferências dos estudantes, ao responderem a questões. Diálogo é o falar de si e sobre si, a prática da palavra que se apresenta e é ouvida, da linguagem que aproxima, afasta, age como mediadora, como possibilidade de reflexão, de oportunidade para o dizer e o escutar, em ambiente eivado de humanidade. Assim, são processos dos quais todos participam, mas espera-se que a professora/o professor

seja um articulador, tendo em vista que seu trabalho é a produção do conhecimento no espaço-tempo da aula. É este o seu compromisso como um dos sujeitos da produção do conhecimento, tendo os estudantes, como os demais sujeitos. Portanto, o enfoque em gestão do pedagógico neste artigo está centrado na idéia de ser a professora/o professor sujeito de seu trabalho, capaz de constituir e envidar esforços de educação continuada e permanente e, deste modo, realizar a gestão do pedagógico, evidenciando sua profissionalidade.

Do mesmo modo, entendemos, com Lima, que o estágio é «um campo de conhecimento a ser investigado, e não como prática apenas» (2002, p. 246), com base em situações de pesquisa, aprofundamento e reflexão coletiva. Tal concepção permite que se entenda o estágio como um «campo de investigação e produção de conhecimento» (Lima, 2002, p. 246), renovando a prática tradicional de estágio, entendido somente como ação prática dos futuros professores.

É neste contexto de argumentos que apresentamos nossas elaborações sobre a prática de estágios e os processos continuados da educação de professores. Para tanto, dividimos o artigo em duas partes inter-relacionadas: uma abordagem sobre a experiência no acompanhamento e avaliação de estágios e a relação desta etapa de educação dos professores com os processos de educação continuada e permanente.

257

2. UMA CONTEXTUALIZAÇÃO NECESSÁRIA

Como professoras do Ensino Superior, como mulheres e, sobretudo, como sujeitos em nossa práxis cotidiana, participamos, contribuimos e trabalhamos com base na leitura que fazemos do mundo. Esta leitura é perpassada pelo modo como vamos nos inserindo socialmente, considerando que, indubitavelmente, há uma lógica neoliberal e oriunda da globalização a organizar nosso cotidiano. Por esta lógica, sobretudo a partir das imposições dos organismos internacionais, a educação passa a ser organizada e gestada de modo a compatibilizar-se com a economia, entendendo-se haver uma implicação entre o que se produz na escola e os trabalhadores que se formam ao concluírem, principalmente, o Ensino Fundamental. Este nível de ensino tornou-se o *locus* prioritário de formação de mão-de-obra, para repor os mercados de trabalho, de modo mais ágil e barato, garantindo assim, aos capitalistas, maiores ganhos. Nesta relação, configura-se a afirmação de Charlot: a educação

é «pensada em termos de custo/benefício, dependendo, portanto, como qualquer outro capital e qualquer outra mercadoria, do mercado» (2005, p. 142). Se os estudantes egressos dos cursos de licenciatura atuarem na Educação Básica, terão o Ensino Fundamental como um dos níveis nos quais podem vir a praticar sua profissão. É necessário que conheçam estas exigências e saibam como, através da gestão do pedagógico, podem fazer frente aos imperativos do capital, produzindo aulas pensadas mais com base nos sujeitos de um futuro trabalho do que em meras mãos-de-obra.

O papel do Estado, neste contexto, tem sido decisivo. Com o avanço do neoliberalismo, tornou-se um Estado mínimo, por excelência, saindo da condição de único provedor para apresentar-se como regulador. As políticas sociais e, entre estas, as da educação, quando não relegadas ao descaso, são organizadas para levar adiante as exigências neoliberais, cumprindo tão-somente os ditames do capital, fazendo se perceber que «A educação é, então, concebida como ajuda social, e não mais como direito humano e projeto de dimensão universal e cidadã» (Charlot, 2005, p.143). Existe, ainda, um clamor por educação de qualidade e para todos, embora suplantado pela inércia estatal e escamoteado através do desvio da atenção popular quando se percebe grandes doações e investimentos na infra-estrutura da escola. É alentador perceber que, mesmo assim, a escola pública resiste, seja com base em um projeto pedagógico elaborado no coletivo da comunidade, seja (e este é nosso maior desejo) na ação profissional dos professores, entendidos como sujeitos, gestores do pedagógico e cidadãos.

258

Vislumbra-se como possibilidade a inserção cada vez mais intensa na cultura local, para reforçá-la, tornando-a, paulatinamente, o lugar da resistência, da manutenção de uma identificação dos sujeitos com o social. Parece-nos que esta é a demanda imediata da educação: inserir-se o mais possível na cultura de sua comunidade, constituindo-se em resistência às imposições capitalistas. Isto demanda profissionais capazes de, através da gestão do pedagógico, promover aula e produção do conhecimento, de modo a enraizar os sujeitos, ofertar-lhes sentidos de vida social, com base, inicialmente, na cultura onde vivem. Esta segurança advém, segundo Sacristán, de uma educação que privilegie «a crítica construtiva do conhecimento e a crítica ao conhecimento discriminador e ocultador dos sujeitos, culturas e discursos esquecidos» (Sacristán, 1996, p. 49).

Paralelamente, enfatizar a descentralização e a autonomia da escola, incentivando ação para além das políticas impositivas e restritivas em educação, no país, parece ser uma alternativa. Descentralizar significa, conforme Pereira, permitir que aconteça a gestão democrática e, em função desta, a autonomia escolar:

Por autonomia escolar, entende-se o reconhecimento ou a construção de uma identidade institucional; em outras palavras, é a capacidade de elaborar e executar um projeto educacional único, referido a uma clientela específica, pautado na participação de todos os atores e direcionado para objetivos que têm significado para a comunidade (Pereira, 2005, p. 147).

Ao mesmo tempo entendemos que a democratização deve acontecer em todos os níveis do sistema educacional, incluindo-se o nível da produção do conhecimento em aula: «A democratização do saber deve se revelar, então, como objetivo último da escola pública, na educação da classe trabalhadora (agora, freqüentando-a em maior número) com uma sólida base científica, formação crítica de cidadania e solidariedade de classe social». (Cortella, 2006, p. 15) E estes fatores são resultantes do trabalho dos professores na gestão do pedagógico. Este movimento, acredita-se, diferentemente da lógica como tem sido realizado, iniciar-se-ia com os professores como sujeitos da gestão do pedagógico, no coletivo de seus pares, tomando a escola e a comunidade, ampliando-se para o município e visando a atingir o Estado. E não o contrário, como tem sido praticado, acabando por reduzir os professores a cumpridores de ordens baixadas do Estado. Transformar-se-iam os professores, «dadores de aula», em produtores de aula, em um projeto de identificação como profissionais, gestores do pedagógico, mas, acima de tudo, sujeitos e cidadãos que produzem sentidos: «Somos, antes de mais nada, construtores de sentido, porque, fundamentalmente, somos construtores de nós mesmos, a partir de uma evolução natural» (Cortella, 2006, p. 32).

3. OS ESTÁGIOS E AS PRÁTICAS EDUCATIVAS NA GRADUAÇÃO COMO VIVÊNCIAS, SENTIDOS E SIGNIFICADOS PRIMEIROS DA GESTÃO DO PEDAGÓGICO

Ao traçarmos considerações acerca dos estágios, faremos um recorte, focalizando a Orientação de Estágio Supervisionado em duas Universidades, uma pública e outra comunitária. Deste modo, pretendemos relatar experiências vividas durante a prática de Orientação do

estágio, como parte dos processos educativos para a ação como professora/professor em cursos de licenciaturas. Estes estágios ou práticas educativas, não raramente, realizam-se, ainda, somente no final do Curso, acontecendo em contextos de anos iniciais do Ensino Fundamental, na Educação Infantil e no Ensino Médio – habilitação curso Normal.

A proposta de orientação centra-se na tentativa de realizar uma interlocução teórico/prática com vistas à ação profissional de professores e professoras. No entanto, observamos que, muitas vezes, essa interlocução apresentou-se comprometida, pois as práticas de estágio, de intervenção na realidade, estão arraigadas em práticas tradicionais e sem reflexões teóricas substanciais. As reflexões permanecem no senso comum, no ativismo e no espontaneísmo. Tal situação é paradoxal, se for considerada que integra o processo de formação do profissional, formação entendida, com Moita, como «ação vital de construção de si próprio» (1995, p. 114). Nesta mesma perspectiva, a autora afirma que a formação de professores é «Processo em que cada pessoa, permanecendo ela própria e reconhecendo-se a mesma ao longo de sua história, se forma, transforma, em interação» (1995, p. 115). Com isto, ao refletir, ao continuamente buscar superar práticas tradicionais, os professores, por força da reflexão própria de um trabalho pedagógico, poderiam continuar este processo dialético de manter sua identidade pessoal, o que são ao longo de sua historicidade, mas, também, recompor sua identidade profissional, tornando-se cada vez mais professores, apropriando-se dos saberes da profissão. Este processo de constituição da identidade é complexo, como ratifica Pimenta (1999):

260

Uma identidade profissional se constrói, pois, a partir da significação social da profissão, da revisão constante dos signos sociais da profissão, da revisão das tradições. Mas também da reafirmação de práticas consagradas culturalmente e que permanecem significativas. Práticas que resistem a inovações porque prenes de saberes válidos às necessidades da realidade. Do confronto entre as teorias e as práticas, da análise sistemática das práticas à luz das teorias existentes, da construção de novas teorias. Constrói-se também, pelo significado que cada professor, enquanto ator e autor, confere à atividade docente em seu cotidiano a partir de seus valores, de seu modo de situar-se no mundo, de sua história de vida, de suas representações, de seus saberes, de suas angústias e anseios, no sentido que tem em sua vida o ser professor. Assim como a partir de sua rede de relações com outros professores, nas escolas, nos sindicatos e em outros agrupamentos.

Entretanto, nossa experiência tem revelado o contrário: os novos professores, no final da licenciatura, não raramente já evidenciam uma estabilização, sem resistências ao tradicional. É como se acontecesse uma desmemorização do que produziram no curso de licenciatura e sucumbissem aos ambientes excessivamente rotineiros que caracterizam o cotidiano de muitas escolas, repetindo um movimento de resistência passiva. Neste movimento, só é possível reconstruir em contínuo a gestão do pedagógico se me for apresentada uma receita, pois, do contrário, sinto-me inoperante para agir neste afã. Esta opção, como dissemos, encontrada em muitas situações, nos remete a refletir: o que contribui para a manutenção de um *habitus* (Bourdieu, 1989), sem questioná-lo, mesmo durante a inserção no, espera-se, «novo» do ingresso na profissão?

Paralelamente à resistência a não repetir, observou-se, tanto na universidade pública como na comunitária, estudantes (estagiárias / estagiários) que apresentam uma dificuldade muito grande em pensar as diferentes áreas do conhecimento e, ao mesmo tempo, os planejamentos que realizam ainda se centram em apenas duas áreas: Matemática e Língua Portuguesa e numa perspectiva de quantidade, em detrimento da qualidade; de reprodução, em detrimento da construção/produção do conhecimento. Sem falar na dificuldade de pensar o social e no quanto este está presente nas diferentes realidades. Isto pressupõe estabelecer uma diferenciação entre informação e saber, que, segundo Charlot, implica em entender que «a informação se torna um saber quando traz consigo um sentido, quanto estabelece um sentido de relação com o mundo, de relação com os outros, de relação consigo mesmo (2005, p. 31). A informação é entendida, neste mundo globalizado, como mercadoria, marcada pela superfluidade, enquanto o conhecimento (aqui entendido como a elaboração do saber na linguagem) é de caráter humano e humanizador, promove os sujeitos a sujeitos que se entendem sociais e cidadãos. É pelo conhecer que os seres humanos passam a participar mais ativamente dos seus grupos.

Durante o estágio ou prática educativa, ao serem indagados acerca de os planejamentos estarem desarticulados, centrados no livro didático e nas folhas mimeografadas com, por exemplo, quarenta exercícios soltos e mecânicos, em muitos momentos, os professores alegaram ser exigências das professoras-regentes (que são as professoras responsáveis pelas turmas nas quais são realizados os estágios ou práticas educativas). Compreende-se que, por ser a primeira inserção das acadêmicas / dos acadêmicos, sua primeira intervenção no campo escolar, e

por estarem inseguros, «colam-se» aos discursos de algumas regentes a fim de justificar suas ações. Por outro lado, revela o não-alcance daquilo que julgamos necessário ao egresso das licenciaturas: a constituição de sua profissionalidade, evidenciada na gestão do pedagógico, uma ação-reflexão individual, porém, elaborada e consensuada no coletivo. Vale dizer: observa-se que não se autorizam ser sujeitos da prática pedagógica, gestá-la com base na elaboração de aportes teórico-metodológicos (sistematizados a partir dos conhecimentos produzidos no curso de licenciatura) de acordo com as reflexões coletivas das quais participa cotidianamente e com a cultura onde se insere a comunidade escolar.

Ao serem indagados sobre tal situação, em seus discursos, expressam saberem o que não é mais possível fazer no campo educacional, a necessidade de coerência, de um aporte teórico-metodológico, e que, no entanto, não sabem como fazer diferente. Alegam ainda, que, durante o curso, criticaram práticas e hoje acabam reproduzindo-as. E com isso vivenciamos, nesse processo, momentos de muitas dúvidas e angústias, momentos de total desconforto e confronto com os não-saberes, que emergem nos desafios da prática.

262

Tal processo de intervenção na realidade através dos estágios não gera indagações só para as acadêmicas, mas indaga também a professora / o professor que orienta. É o momento de repensar o curso todo, o processo formativo, o currículo, muitas vezes fragmentado, que, conseqüentemente, gera futuras práticas pedagógicas fragmentadas. A orientação e as exigências feitas aos estudantes e o confronto com as propostas de algumas escolas que alegam pensar e acreditar diferentemente da Universidade, nos remetem a um processo reflexivo e crítico sobre o contexto educacional, nos perguntando sobre quais os fins educacionais na Universidade. É o momento de pensar o processo de constituição dos professores, qual processo educativo? Segundo Alarcão e Tavares, para esta sociedade, faz-se necessário preparar as pessoas para o incerto, para a mutação, ou seja, para «a abertura e o desenvolvimento de capacidades essenciais para compreender situações e resolver problemas a partir de reconfigurações de saberes adquiridos que, por sua vez, criam novos saberes e novas formas de comunicar [...]» (Alarcão e Tavares, 2001). E ainda, «implica novas formas de trabalhar em equipe, de assumir riscos, de ser pró-ativo, de utilizar as novas ferramentas tecnológicas, de identificar necessidades próprias de formação e possibilidades de complemento de formação» (Alarcão, 2001, p. 103). Educar, portanto, para o incerto, demanda a compreensão de uma formação contínua, permanente, uma aprendizagem constante.

Tal entendimento supera a idéia de que o sujeito, uma vez considerado pronto para a ação profissional, estaria apto para atuar na sua profissão, a ser professor, a ser um profissional acabado que, durante anos, trabalha da mesma forma, com os mesmos cadernos amarelados, as mesmas bibliografias, a mesma metodologia. Esta é uma espécie de rotinização tão presente ainda hoje na realidade educacional brasileira. Por isto, concordamos com Veiga, quando afirma:

A formação de profissionais da educação é um processo e, portanto, não deve ser tomada como algo pronto, acabado, nem construído isoladamente. Assim, pensar a proposta de formação de profissionais da educação é concebê-la no plano de suas relações com a sociedade, considerando também outros aspectos, como função social do professor, magistério como profissão, organização do trabalho pedagógico e curricular, desafios e limites enfrentados, além de possibilidades aventadas (1997, p. 14).

Portanto, não só um processo que se dá na graduação, mas, principalmente, um processo de educação permanente e continuada.

Sendo assim, ao trazer aqui o entendimento da graduação e, em decorrência, dos estágios e práticas educativas, como processo educativo inicial e continuado, frisamos a necessidade de superar a fragmentação da ação pedagógica, pois todo processo educativo na escola está associado à ação, à discussão no campo da prática pedagógica, ao trabalho pedagógico. Ou seja, ao trabalhar o momento da formação/ação não se pode esquecer que este acontece com base nas ações refletidas pelos professores e que «na análise do processo de formação desse profissional, há que se considerar que ele ocorre no contexto de uma determinada forma de organização do trabalho pedagógico que, antes de ter uma origem em si mesma, preserva nexos muito fortes com a organização mais ampla» (Veiga, 1997, p. 38).

Sendo assim, os professores necessitam conhecer mais do que algumas técnicas. É preciso que os professores aprendam a refletir sobre a sua prática, valendo-se do aprendido em seu processo educativo acadêmico. Faz-se mister ter clareza do que é a *reconstrução do movimento* constante dentro da escola, ou seja, pensar o presente, o que já se faz, o que se consegue dar conta, os sucessos, as qualidades, juntamente com o que não se dá conta, as limitações, os fracassos, os tropeços. Vai-se estabelecendo assim, segundo Pimenta & Lima, uma «formação identitária dos professores», cuja essência é constituir-se em «uma elaboração simultaneamente epistemológica e profissional, reali-

zando-se no campo teórico do conhecimento e no âmbito da prática social» (Pimenta e Lima, 2004, p. 13), pela qual acontece a transformação da gestão do pedagógico, decorrente da ampliação das capacidades hermenêuticas, crítico-reflexiva e de ação no trabalho (Marques, 1996), de modo que os profissionais passem a participar, a produzir e se comprometer com a educação. Tudo isso à luz do passado com vistas ao futuro, projetando um futuro.

A interlocução entre todos os sujeitos envolvidos e o conhecimento que se gesta nestas práticas possibilitarão espaços de discussões sobre os fundamentos, as concepções teórico/conceituais e metodológicas que orientam a formação/ação dos sujeitos implicados nas diferentes culturas e realidades educacionais.

4. PROCESSOS DE EDUCAÇÃO CONTINUADA E PERMANENTE

Consideramos ainda pertinente, destacar que o processo educativo dos profissionais da educação começa na academia, porém precisa ter continuidade durante a prática pedagógica no espaço-tempo da escola.

264

Na academia, acontece nos cursos de licenciatura, pressupondo os conhecimentos teóricos estudados e a sistematização de práticas vivenciadas. Este processo acontece em meio ao contexto anteriormente vivenciado, ou seja, como diz Lima, está imerso nas lutas por melhores condições de trabalho em uma sociedade capitalista com tendências neoliberais:

A luta por um estágio melhor elaborado não está desvinculada da luta pela melhoria dos cursos de formação de professores, pela valorização do magistério e por uma escola de ensino fundamental e médio mais democrática e eficiente. A luta por uma sociedade mais humana e mais justa e inclusiva é o desafio da ética e compromisso do educador dos cursos de formação (Lima, 2002, p. 252).

Esta luta se inicia nos cursos de licenciatura e se prolifera pela escola, tornando-se cotidiana. Entretanto, pensamos que, se por um lado, como temos defendido, esta ação no cotidiano escolar é fundamental na constituição dos professores, por outro, cabe o cuidado para não se cometer o pragmatismo exagerado, quase tecnocrático, como em outras

fases da educação (o movimento escolanovista, na década de 1920, no Brasil, por exemplo). A ação prática precisa estar apoiada em um projeto pedagógico e este, do mesmo modo, consubstancia-se na prática. Nesta práxis, o caminhar juntos do conhecimento das teorias e dos fundamentos da educação e da ação cotidiana na escola é o *locus* para a constituição dos professores. Estes aspectos constituem o que denominamos gestão do pedagógico: conhecer e poder agir pedagogicamente no sentido de realizar o trabalho do profissional da educação que consiste em produzir conhecimentos no espaço-tempo da aula.

Acreditamos que os processos educativos para professores são amplos, complexos e deveriam acontecer amalgamando a reflexão e a ação, a ponto de evidenciarem-se como práxis. Deste modo, superariam a preocupação com o discurso ideológico do desenvolvimento individual de competências para apresentarem-se como oportunidades de enriquecimento da gestão do pedagógico, iniciando-se com a elaboração de um projeto pedagógico individual tido como base para os projetos pedagógicos institucionais. Não há um fim e um começo. Há elaborações dialeticamente estruturadas, que ora se apresentam como conquistas, ora precisam ser conquistadas, em um movimento de contradição contínua a impulsionar os professores e seus grupos de trabalhos, na busca de sentirem-se, cada vez mais, como profissionais. Este é o aspecto humanizador e belo do ser professora / professor: o movimento de instabilidade e conseqüente busca de estabilização cotidiana quanto à práxis pedagógica.

265

Defendemos, também, a necessidade de o processo formativo dos professores acontecer na e a partir da escola, pois este é o espaço-tempo da produção do trabalho, da profissionalidade e da gestão do pedagógico e da aula. Sendo assim, será eminentemente social, porque

Cada professor, os coletivos de profissionais carregam cada dia para a escola uma imagem de educador que não inventam, nem aprenderam apenas nos cursos de formação e treinamento. É sua imagem social, é seu papel cultural, são formas de se relacionar como adultos com crianças, adolescentes ou jovens. São aprendizados feitos em outros papéis sociais [...] (Arroyo, 1999, p. 154).

Dada esta complexidade, concordamos com Kuenzer, quando afirma que entender a relação entre as mudanças sociais e os processos de educação exige dos profissionais, pesquisadores e pedagogos:

[...] traduzir o novo processo pedagógico em curso, elucidar a quem ele serve, explicitar suas contradições e, com base nas condições concretas dadas, promover as necessárias articulações para construir, coletivamente, alternativas que ponham a educação a serviço do desenvolvimento de relações verdadeiramente democráticas (1999, p. 166).

E este trabalho de entendimento acontece para além dos cursos de graduação, expandindo-se em processos de educação continuada e permanente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As leituras, os estudos, a participação em projetos de pesquisa e nossa experiência como professoras de licenciatura, até agora elaborados, nos subsidiam para pensar que precisamos superar a racionalidade técnica, muitas vezes, orientadora dos processos educativos dos professores, para que se possa superar o paradoxo de, nos cursos de licenciatura, ofertarem-se processos educativos assentados em uma visão abrangente do fenômeno educacional, muitas vezes, a partir de fragmentos teóricos apresentados sem uma conexão entre si, um tecnicismo evidente na valorização exagerada das metodologias e dos fundamentos, quando o anseio é de constituição de professores reflexivos, pesquisadores, capazes de elaborar condições para a gestão do pedagógico. Acreditamos ser esta a possibilidade, se quisermos revolucionar a escola, tornando-a cada vez mais um *locus* de produção do conhecimento.

Propomos, nesta perspectiva, pensar em educação continuada e permanente dos professores como processo coletivo capaz de possibilitar que os professores reafirmem sua profissionalidade e a evidenciem na gestão do pedagógico. Neste afã, este processo acontecerá com vistas à produção de conhecimentos, que são mais do que o simples domínio da área de trabalho, implicam na análise, implicam reflexão, síntese dos mundos da experiência e da ciência. Agindo assim, vão-se configurando as condições para que se constituam profissionais capazes da gestão do pedagógico, tornando-se cada vez mais, evidentemente, sujeitos de seu trabalho.

BIBLIOGRAFIA

- ALARCÃO, I e TAVARES, J. (2001): «Paradigmas de Formação e Investigação no Ensino Superior para o Terceiro Milênio», in I. ALARCÃO, *Escola reflexiva e nova racionalidade*. Porto Alegre: Artmed.
- ARROYO, M. (1999): «Ciclos de desenvolvimento humano e formação de educadores», in *Educação & Sociedade*, Campinas:CEDES, vol. xx, VIII, n.º 69, pp. 143-162.
- BOURDIEU, P. (1989): *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil.
- CHARLOT, B. (2005): *Relação com o saber, formação de professores e globalização: questões para a educação hoje*. Porto Alegre: Artmed Editora.
- (2000): *Da relação com o saber: elementos para uma teoria*. Porto Alegre: Artmed.
- CORTELLA, M. S. (2006): *A escola e o conhecimento: fundamentos epistemológicos e políticos*. São Paulo: Cortez / Instituto Paulo Freire.
- GADAMER, H. (1988): *Verdad y método. Fundamentos de una hermenéutica filosófica*. Salamanca: Ediciones Sígueme.
- KUENZER, A. Z. (1999): «As políticas de formação: a construção da identidade do professor sobrance», in *Educação & Sociedade* Campinas:CEDES, vol.XX, VIII, n.º 69, pp. 163-183.
- LIMA, M. S. L. (2002): «Práticas de estágio supervisionado em formação continuada», in D. E. G. ROSA, V. C. S. SOUZA, D. FELDMAN et ALII, *Didática e práticas de ensino: interfaces com diferentes saberes e lugares formativos*. Rio de Janeiro: DP&A.
- MARQUES, M. O. (1995): *Aprendizagem na mediação social do aprendido e da docência*. Ijuí: Unijuí.
- (1996): *Educação/interlocução, aprendizagem/reconstrução de saberes*. Ijuí: Unijuí.
- MOITA, M. C. (1995): «Percurso de formação de trans-formação», in A. NÓVOA, (org.), *Vidas de professores*. Porto: Porto Editora.
- PEREIRA, S. M. (2005): «Estado neoliberal e políticas educacionais no Brasil: refletindo sobre a descentralização administrativa e o papel da comunidade na gestão escolar», in C.M.C. ALONSO, *Reflexões sobre políticas educativas I Encontro Internacional de Pesquisadores de Políticas Educativas*. Santa Maria:UFSM.
- PIMENTA, S. G. (org.) (1999): *Saberes da docência*. São Paulo: Cortez.
- PIMENTA, S. G e LIMA, M. S. L. (2004): *Estágio e docência*. São Paulo: Cortez Editora.
- SACRISTÁN, J. G. (1996): «Escarlarização e cultura: a dupla determinação», in LSHVA, J. C. AZEVEDO, E. S. SANTOS, *Novos mapas culturais, novas perspectivas culturais*. Porto Alegre: Sulina.
- VEIGA, I. P. A. (org.) (1997) *Licenciatura em Pedagogia realidades, incertezas, utopias*. São Paulo: Papyrus.

AUTORES / AUTORES

AUTORES

Ache Cancian, Viviane

Possui graduação em Pedagogia Séries Iniciais pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (1992), graduação em Enfermagem pelo Centro Universitário Franciscano (1988), mestrado em Educação nas Ciências pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (1997), doutorado em Educação pela Universidade Federal do Ceará (2003). Atualmente é professora adjunta da Universidade Federal de Santa Maria. Tem experiência na área de educação. Atuando principalmente nos seguintes temas: formação, ação, docente, ética, projeto político-pedagógico.

Alcántara, Armando

Maestro en Educación por la Universidad de Stanford y doctor en Educación por la Universidad de California, Los Ángeles (UCLA), ambas en los Estados Unidos. Profesor del posgrado en Pedagogía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y profesor visitante en la Universidad Federal de Goiás, Brasil. Investigador titular del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM. Investigador nacional, nivel I. Autor de artículos y libros publicados en México y en otros países.

Aníbal, Graça

Doutoranda em Educação na Universidade Lusófona em Lisboa. Subdirectora geral na Direcção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular do Ministério da Educação (Portugal), em 2005/2006. Coordenadora da Área de Planeamento, Estudos e Sistemas de Informação do Departamento de Educação Básica, Ministério da Educação (Portugal), de 1999 a 2004. Coordenadora dos núcleos regionais do Instituto de Inovação Educacional (Portugal), de 1995 a 1997. Professora efectiva do quadro da Escola Básica 2,3 Luís de Camões em Lisboa. Autora de manuais escolares.

Beltrán Llavador, José

Doctor en Filosofía. Profesor del Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universidad de Valencia, España. Autor y editor de publicaciones centradas en la esfera educativa y en el análisis social. Su trayectoria profesional ha estado vinculada, además, a la formación del profesorado y a la educación de personas adultas, como así también a la administración educativa. Ha participado en diversas investigaciones tanto del ámbito nacional como internacional.

Cafferatta, Graciela

Licenciada en Sociología por la Universidad de la República, Uruguay, ha desarrollado su carrera funcionarial en la Administración Nacional de Educación Pública de dicho país, en el Instituto de Profesores Artigas (IPA), en el programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente (MEMFOD), y en el Programa Nacional de Formación Dual (PRONAFOD). Actualmente se desempeña en la Gerencia de Recursos Propios de la mencionada Administración nacional y forma parte del equipo de investigación del proyecto «Formación docente y producción científica para la sociedad del conocimiento. La bifurcación como obstáculo», a cargo de la profesora Adriana Marrero, convocado por el Fondo Profesor Clemente Estable de Investigación Científica y Tecnológica (FCE), juntamente con la Dirección Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (DINACYT) y financiado con fondos presupuestales.

272

Graça, Vasco

Doutorando em Ciências da Educação na Universidade Lusófona em Lisboa. Professor auxiliar convidado da Universidade Lusófona. Professor do Ensino Básico. Perito representante de Portugal no Grupo de Trabalho «Competências Essenciais» da UE em 2002 e 2003. Coordenador na Equipa de Missão «Computadores, Redes e Internet na Escola» do Ministério da Educação em 2005 e 2006. Coordenador da Comissão para o Desenvolvimento Curricular do Ensino Básico em 2003 e 2004. Director geral adjunto do Departamento da Educação Básica (DEB) do Ministério da Educação, entre 1996 e 2002. Dirigente de Sindicatos de professores, entre 1979 e 1991.

Gairín Sallán, Joaquín

Es maestro, licenciado en Psicología, licenciado y doctorado en Pedagogía y en Ciencias de la Educación por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Catedrático de Didáctica y Organización Escolar en

dicha universidad y decano de la Facultad de Ciencias de la Educación de la misma casa de altos estudios, en la que también ejerció el cargo de director del Departamento de Pedagogía Aplicada y del Instituto de Ciencias de la Educación (ICE). También allí dirige el Equipo de Desarrollo Organizacional (EDO) –grupo de investigación consolidado y reconocido por la Generalitat de Catalunya–, dentro del que se integra el GREI (Grup de Recerca en Educació Intercultural). Ha sido director e investigador principal de diversos proyectos tanto de investigación como de estudios de evaluación de impacto, comisionados, entre otros, por el Departamento de Educación de la Generalitat de Catalunya, el Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE), el Departamento de Trabajo y el Ministerio de Educación y Ciencia.

Dirigió más de cincuenta tesis doctorales y entre sus publicaciones relacionadas con la organización y la gestión escolar, como autor, coautor y coordinador podemos mencionar, entre muchas otras, *La organización escolar: contexto y texto de actuación* (Madrid: La Muralla); *La descentralización educativa, ¿una solución o un problema?* (Barcelona: Praxis); *Estrategias e instrumentos de gestión en centros educativos* (Barcelona: Praxis) y el *Manual de Organización de instituciones educativas* (Madrid: Escuela Española). También para el sector editorial dirigió distintas publicaciones y se desempeñó como evaluador externo de artículos para revistas.

273

Hernández i Dobon, Francesc Jesús

Doctor en Filosofía, en Pedagogía y en Sociología. Se desempeña en el quehacer docente como profesor del Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universidad de Valencia, España. Autor de libros de teoría y sociología de la educación, ha participado en investigaciones en el ámbito estatal e internacional. Es miembro del Grup Embolic y de la Asociación de Sociología de la Educación.

Iglesias Vidal, Edgar

Diplomado en Trabajo Social y licenciado en Antropología Social y Cultural, cuenta con un posgrado en Trabajo social y educativo con personas inmigrantes. Acredita una larga trayectoria en el área de investigación y ha sido becado por varias instituciones para realizar distintos trabajos. En el presente es miembro investigador de dos equipos, por un lado del GREI (Equip de Recerca en Educació Intercultural) adscrito al Instituto de Ciencias de la Educación (ICE) de la Universidad

Autónoma de Barcelona (UAB), y, por otro, del GREI (Grup de Recerca en Educació Intercultural) adscrito al Equipo de Desarrollo Organizativo (EDO) del Departamento de Pedagogía Aplicada de la mencionada universidad, donde también es becario en formación y colabora en la investigación I+D (ref. SEJ2007- 67093/EDUC), «Actores y procesos en la gestión del conocimiento a través de la red» dirigida por Joaquín Gairín.

Es colaborador de la Fundación Jaume Bofill y forma parte de su área de educación como secretario técnico del seminario «El servicio educativo en Catalunya y sus profesionales». Se desempeña como asesor de una entidad que trabaja en el ámbito de la educación no formal e integra el equipo coordinador de la Red de Proyectos de Oportunidades Directivas (POE), en la que participan distintos centros educativos. Ha sido coordinador de diversos equipos de atención social de entidades del tercer sector y de algunos proyectos educativos sociales en administraciones públicas (Diputación de Barcelona y Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet). Ha expuesto comunicaciones en distintos congresos internacionales sobre educación intercultural, así como también ha expuesto trabajos en universidades españolas y extranjeras.

274

Labarrera Hernández, Pía

Educadora de Párvulos y licenciada en Educación por la Universidad de Ciencias de la Informática (UCINF), Chile. Magíster en Educación, con mención en Currículo y Evaluación, Universidad Mayor y candidata a magíster en Educación Inicial por la Universidad de la República, Chile. Docente de cátedras de la especialidad y coordinadora de Prácticas Profesionales para la carrera de Educación Parvularia en la mencionada casa de altos estudios UCINF.

Marques, Fátima

Mestre em Ciências da Educação e doutoranda em Educação, na Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, em Lisboa. Enfermeira chefe, coordenadora do Centro de Formação de Enfermagem do Hospital Curry Cabral (Lisboa/Portugal), de 96 a 97. Professora adjunta da Escola Superior de Enfermagem Artur Ravara, actual Escola Superior de Enfermagem de Lisboa, (Lisboa/Portugal), desde 1998. Professora do curso de Licenciatura em Enfermagem e do curso de Pós-licenciatura de Especialização em Enfermagem de Reabilitação, com coordenação de anos do curso. Membro do Observatório da Políticas de Educação e de Contextos Educativos da Universidade Lusófona de

Humanidades e Tecnologías, Lisboa. Co-autora do libro *Escola Superior de Enfermagem de Artur Ravara, pioneira no passado, actuante no presente, inovadora no futuro*.

Marrero, Adriana

Licenciada en Sociología por la Universidad de la República (UdelaR), Uruguay, doctorada en Sociología por la Universidad de Salamanca y magíster en Educación por el Centro de Investigación y Experimentación Pedagógica (CIEP) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC). Es profesora de educación media en el Instituto de Profesores Artigas, y profesora agregada del Departamento de Sociología y Economía de la Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE), y de la Facultad de Ciencias Sociales, ambas Facultades pertenecientes a la UdelaR. Investigadora de tiempo completo del Fondo Nacional de Investigadores, especializada en Sociología de la Educación y Teoría Social. Autora de varios libros, de numerosos capítulos de libros y de artículos en revistas académicas.

Montané López, Alejandra

Profesora de Educación Social y Pedagogía del Departamento de Didáctica y Organización Educativa de la Universidad de Barcelona, España. Miembro del grupo de investigación Formació, Innovació i Noves Tecnologies (FINT), consolidado por el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC), sobre temas educativos y que reúne diversas universidades catalanas. Autora de aportaciones a congresos y capítulos de libros como el titulado «Identificación de competencias profesionales en el tercer sector español», en (2004): *Las necesidades de formación del tercer sector: su medición y programación desde la perspectiva europea*; Third Sector in Spain in European Social Enterprises Training», en (2005): *Educational Planning Handbook*; autora, asimismo, de diversos artículos, entre los que podemos mencionar el realizado en coautoría, que lleva por título «Aprender en comunidades dialógicas con TIC: rutas de navegación y cuadros de bitácora», publicado en la revista *Comunicación y Pedagogía. Nuevas Tecnologías y Recursos Didácticos* (2005).

275

Olmos, Liliana

Investigadora del Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades (CIFYH) de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, donde realizó estudios de grado y posgrado en Literatura

y Educación. También cursó maestrías y doctorados en Educación Internacional Comparada en universidades estadounidenses. Es miembro fundadora del Instituto Paulo Freire de Buenos Aires, Argentina y del Paulo Freire Institute de la Universidad de California, Los Ángeles, EE. UU., donde actualmente coordina el Proyecto Internacional de Investigación sobre Educación y Globalización y la edición del volumen *In the Shadow of Neoliberalism. Twenty five Years of Education Reform Initiatives in Sixteen Countries*, en colaboración con Carlos Torres.

Rodríguez Fernández, Paula

Licenciada en Educación por la Universidad Central; candidata a magíster en Educación Inicial por la Universidad de la República. En el área docente se desempeña como educadora de párvulos de la Universidad Educare, profesora en cátedras de la especialidad y coordinadora académica para la jornada diurna de la carrera de Educación Parvularia en la Universidad de Ciencias de la Informática. Expositora en diferentes congresos nacionales. La totalidad de las universidades mencionadas en el currículo de la educadora se hallan en Chile.

276

Romão, José Eustáquio

Graduado em História, doutor em Educação, pela Universidade de São Paulo. É diretor fundador do Instituto Paulo Freire. Foi pró-reitor acadêmico da Universidade Federal de Juiz de Fora (MG) e secretário municipal de Educação e de Governo da mesma cidade. É, atualmente, consultor da UNESCO e do Ministério da Educação. Tem vários livros e vários artigos publicados, no Brasil e no exterior.

Scocuglia, Afonso Celso

Mestre em Educação e doutor em História pela Universidade Federal de Pernambuco (Brasil). Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Paraíba (UFPB/Brasil). Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq/Brasil). Professor convidado do curso de Doutorado em Educação da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias (Lisboa/Portugal). Assessor internacional do Instituto Paulo Freire (São Paulo/Brasil). Autor de vários artigos e livros publicados no Brasil e em outros países.

Soares Ferreira, Liliana

Licenciada em Pedagogia (1985), pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, licenciada em Letras (1992), pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Especialização em Literaturas em Língua Portuguesa (1988), pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Mestre em Educação nas Ciências (1999), pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul e Doutora em Educação (2006), pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atualmente, é professora, classe professor-adjunto, do Departamento de Administração Escolar, do Centro de Educação, na Universidade Federal de Santa Maria - RS, atuando na graduação, especialização e no Programa de Pós-graduação em Educação. Pesquisa e realiza estudos na área de Educação, com ênfase em gestão da educação, políticas públicas e pesquisa em educação, atuando principalmente nos seguintes temas: gestão do pedagógico, políticas públicas, gestão educacional e gestão escolar, pesquisa em educação, trabalho e profissionalidade dos professores, educação continuada e permanente de professores.

Teodoro, António

Professor de Sociologia da Educação e Educação Comparada na Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, em Lisboa. Director da UI&D Observatório de Políticas de Educação e de Contextos Educativos e da Revista Lusófona de Educação. Co-fundador do Instituto Paulo Freire de Portugal. Vice-presidente do Comité de Investigação de Sociologia da Educação da Associação Internacional de Sociologia. Coordenador da Rede Iberoamericana de Investigação em Políticas de Educação (RIAPE-CYTED). Autor de uma vasta obra sobre políticas de educação, publicada em Portugal, Brasil, EUA, França e Espanha.

Torres, Carlos Alberto

Profesor de Ciencias Sociales y Educación Comparada y director del Instituto Paulo Freire en la Universidad de California, Los Ángeles (UCLA), EE UU. Sociólogo y político de la Educación, hizo sus estudios de grado en Argentina (Licenciatura en Sociología) en la Universidad del Salvador, obtuvo una maestría en Ciencias Políticas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México, y continuó su formación en los Estados Unidos con una maestría y doctorado en International Development Education por la Universidad de Stanford. Terminó sus estudios con un postdoctorado en Fundamentos Educativos

y Educación Internacional por la Universidad de Alberta, Canadá. Es director fundador del Instituto Paulo Freire de São Paulo junto con Paulo Freire, Moacir Gadotti, José Eustaquio Romão, Francisco Gutiérrez y Walter García en 1991; también es fundador de los institutos Paulo Freire de Argentina (2003) y de la UCLA (2002). Ha sido director del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la UCLA (1995-2005), presidente de la Comparative International Education Society (CIES), y presidente del Research Committee of Sociology of Education, ISA. Es autor, co-autor y coordinador de más de sesenta libros y doscientos artículos de investigación y capítulos en libros.

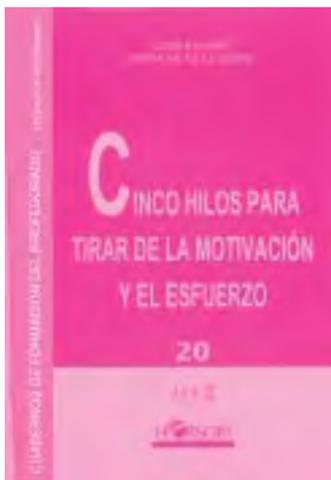
Valenzuela, Juan Miguel

Profesor de Educación Diferencial de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE), Chile, y docente de la cátedra Metodología de la Investigación para las carreras de Educación Parvularia y Educación Diferencial de la Universidad de Ciencias de la Informática (UCINF), Chile; candidato a doctor en Gestión y Calidad Educativa por la Universidad de Barcelona, España; expositor en diferentes congresos nacionales e internacionales y miembro del Registro Nacional de Investigadores de Chile.

NOVEDADES EDITORIALES

NOVIDADES EDITORIAIS

RECENSIONES / RECENSÕES



José Escaño y María Gil de la Serna. *Cinco hilos para tirar de la motivación y el esfuerzo*. Cuadernos de formación del profesorado. Educación Secundaria. ICE/Editorial Horsori/ Universidad de Barcelona. 2008. 170 págs.

En la programación educativa los profesionales de la educación intentan asegurarse de que sus alumnos y alumnas tengan un suficiente interés por el aprendizaje, ya que está totalmente asumido que en la enseñanza para la adquisición de un buen resultado los alumnos precisan tanto de la habi-

lidad, de poder hacerlo, como de la voluntad, de querer hacerlo, de ahí la importancia de la motivación y del esfuerzo para conseguir el éxito.

Las aulas y los recintos escolares, los domicilios familiares y otros ambientes envuelven a los alumnos en situaciones relacionadas con la motivación, el esfuerzo y el logro, donde los resultados son importantes y valorados. En estos contextos las conductas de logro pueden ser valoradas en términos de mejora y progreso hacia las metas individuales y en relación a las competencias establecidas. De lo que se trata es que el alumno aprenda no solamente «a hacer» y «saber» sino de que adquiera unas competencias con la ayuda necesaria de su profesor y en la medida de lo que sea posible con la ayuda de sus compañeros y de sus familias.

En esta obra, José Escaño y María Gil de la Serna adoptan un enfoque integral, combinando distintos aspectos de la práctica docente ya que conjugan plenamente la teoría y la práctica, con el fin de ofrecer una visión completa de la motivación y el esfuerzo y su incidencia en la educación como una herramienta innovadora y eficaz para afrontar la transformación de la escuela contemporánea.

El libro está dirigido tanto al profesorado, en formación inicial o en ejercicio, como a orientadores, directores, alumnos, padres y otras personas con diferentes roles en las escuelas.

La obra se fracciona en nueve capítulos intensamente enlazados, con suma coherencia, vinculados cada uno de ellos con el anterior y con el siguiente, con un magnífico hilo conductor que hacen al lector adentrarse en el tema seduciéndole y persuadiéndole, no solamente por el estilo que emplean, sino también por el orden con el que están concebidos los contenidos, los ejemplos acertados que plantean y lo oportuno de los mismos en cada caso.

Cada capítulo se divide en dos apartados, claramente diferenciados. De una parte se presenta información sobre las distintas cuestiones que se plantean, y de otro lado se diseñan actividades prácticas que intentan dar respuesta a los argumentos trazados, se ofrecen propuestas, materiales que tienen como objetivo común servir de recurso práctico y de reflexión a los equipos de profesores, para que adaptados a los contextos, a las necesidades particulares y a los distintos estilos docentes lleven a una transformación y mejora de la enseñanza.

282

En el primero de ellos se justifica facilitando ideas previas sobre la motivación y el esfuerzo y justifican su ausencia en los escolares como problema, a la vez presentan distintas manifestaciones de la falta de la motivación y el esfuerzo. Muestran las opiniones de padres, profesores y alumnos sobre como ven estos el problema desde sus propias percepciones. Finalizan el capítulo presentando un material para reflexionar sobre la idoneidad o no de que los profesores realicemos intervenciones para desarrollar las capacidades de la motivación y el esfuerzo en los alumnos.

El segundo capítulo aterriza en la motivación y el esfuerzo como capacidades que se enseñan y se aprenden. Vinculan claramente la motivación y el esfuerzo con el rendimiento escolar y presentan las capacidades para conseguir el objetivo y muestran como materiales el análisis de los posibles resultados en el alumno de la intervención del profesor

La formación de la capacidad de motivación y esfuerzo es objeto del tercer capítulo. En este sentido se describen las variables que intervienen en la formación de dichas capacidades como son los contextos escolares, familiares, sociales y culturales, las competencias curriculares o las responsabilidades de alumnos, profesores y los mismos

compañeros de clase. En este sentido el capítulo presenta como material las distintas percepciones que se pueden dar del problema de un chico desmotivado visto desde la mirada del profesor, de la madre y del mismo alumno.

El capítulo cuarto viene a sintetizar las posibilidades de la escuela para formar la capacidad de motivación y esfuerzo. Para ello presenta los verdaderos “cinco hilos”, para tirar de la motivación y del esfuerzo como son promover proyectos personales, promover el interés por el contenido, promover el sentimiento de competencias para el aprendizaje, la buena relación con los profesores y con los compañeros de clase. Y en el apartado material se exponen actividades sobre la enseñanza tutorizada por alumnos en cursos superiores.

Sin darnos respiro, pero armados con el equipaje del capítulo anterior, Escaño y Gil de la Serna nos invitan, de manera cautivante, a analizar y estimar los efectos escolares de la enseñanza de la motivación y el esfuerzo en el aula, empujándonos delicada pero decididamente a transitar el capítulo quinto donde abordan la motivación y el esfuerzo con el grupo de clase, los cinco motivos con valor educativo para un esfuerzo con sentido y como material nos presentan un cuestionario sobre qué actitudes y comportamientos son importantes para estar a gusto y aprender en el instituto.

283

En el sexto nos ayudan a navegar en la organización de los ambientes de aprendizaje para la enseñanza de la motivación y el esfuerzo en el aula. Incide por tanto en la importancia e influencia de los espacios y los materiales, de la importancia de su organización y de los recursos concretos del profesor para influir en la motivación y el esfuerzo de sus alumnos.

El capítulo siete recoge las estrategias propuestas por los autores para conseguir la enseñanza de la motivación y esfuerzo en el aula en relación a las necesidades educativas, en los ajustes de la enseñanza para favorecer el aprendizaje, así como de la misma evaluación de la capacidad de motivación y esfuerzo. En este sentido se presentan una serie de indicadores para guiar la intervención. En el apartado material se exhibe un contrato de atención individualizada y una valoración del nivel de motivación y esfuerzo.

El octavo muestra la motivación y el esfuerzo del trabajo autónomo del alumno. La necesidad del trabajo en casa, las dificultades

que dicho trabajo en el ambiente familiar y los recursos para enseñar y controlar el estudio. En definitiva el trabajo del alumno fuera del centro escolar. En el apartado materiales describen un cuaderno de estudio y varios modelos de cómo estructurar la información, a modo de resúmenes y esquemas, que se esta aprendiendo a través del trabajo autónomo.

Finalmente en el capítulo noveno, de manera tan honesta como apasionada marcan la necesaria e ineludible colaboración de las familias con la escuela para la formación de la capacidad de motivación y esfuerzo, del pilar de la familia e formar dichas capacidades. Es por lo que en el apartado material ofrecen un cuestionario para las familias para comprobar si estas favorecen que sus hijos estén motivados por el trabajo escolar.

Como principales aportaciones del libro se pueden destacar el acercamiento que realiza al problema actual sobre la motivación y el esfuerzo en el alumnado, en un lenguaje sencillo y con explicaciones claras de los conceptos implicados, y las recomendaciones prácticas acerca de diversos temas concretos. Se trata de una obra útil para padres y docentes, así como para la sociedad en general.

284

Esta obra plantea la necesidad de proporcionar a los alumnos, a los docentes y a las familias estrategias, habilidades e instrumentos imprescindibles para seguir avanzando en la enseñanza que facilite el aprendizaje, lograr resultados y además quedarse con ganas de seguir aprendiendo a lo largo de toda la vida

Así pues, a través de una lectura distendida y agradable, José Escaño y María Gil de la Serna, comparten con nosotros sus pensamientos y reflexiones. Estamos pues ante una obra, moderna, realizada por manos de expertos con resultado ingenioso e inteligente que, sin duda, es indispensable para la escuela actual.

Pedro Gil Madrona



Gérard Fourez. *Cómo se elabora el conocimiento. La epistemología desde un enfoque socioconstructivista*. Narcea, Madrid, 2008, 188 págs.

Cuenta una leyenda oriental que un profesor universitario fue a visitar a un famoso maestro zen en Kyoto en busca de conocimiento. Mientras el monje servía té, el profesor comentaba los ejercicios, analizaba los textos, interpretaba las historias y las tradiciones y divagaba sobre los antiguos procedimientos de meditación. Hizo todo lo posible para impresionar a su anfitrión, con la esperanza de que lo aceptase como discípulo. Mientras hablaba, el monje continuaba llenando el vaso hasta que el líquido se derramó y el té comenzó a extenderse por toda la mesa.

— *¿Qué es lo que usted está haciendo? ¿No ve que el vaso está lleno y no cabe nada más en su interior?*

— *Su alma es como este vaso* —respondió el maestro—. *¿Cómo puedo yo enseñarle el verdadero arte del budismo zen si ella ya está llena de teorías?*

En el texto *Cómo se elabora el conocimiento. La epistemología desde un enfoque socioconstructivista*, de Gérard Fourez se ofrece un análisis de las teorías del conocimiento, así como de saberes y conocimientos, nociones e ideas, creencias e intuiciones que, al igual que en el caso descrito, entorpecen la comprensión del «verdadero» conocimiento. Del estudio de las epistemologías, como forma en que los seres humanos construyen sus saberes, se derivan una serie de consideraciones que el autor va desgranando con una exposición sumamente ilustrativa, sencilla y eficaz. Se plantea un análisis del proceso mediante el cual encontramos comprensiones de fenómenos físicos o sociales, así como del desarrollo de técnicas o tecnologías que nos posibiliten la observación y estudio de los fenómenos en sí, con objeto de su posterior aplicación con implicaciones significativas en lo cotidiano.

Fourez ofrece un análisis epistemológico, de acuerdo a la definición de epistemología como *disciplina que estudia la manera cómo*

se conoce, analizándose los procesos mediante los cuales los humanos reflexionan y piensan, no como metacognición, sino a modo de estudio de los procesos en sí mismos, del cómo se construye el saber y de los factores implicados en su constitución. Se concede importancia a la posición de cada persona frente al saber. En este sentido, el objetivo del texto es especificado por el autor en los siguientes términos (p. 19): «Su objetivo es conseguir que los alumnos y sus maestros sean conscientes de que el desarrollo de los acontecimientos les concierne, de que conocer es una manera de decidir lo que se tendrá en cuenta en la acción, y de que todo esto puede ayudarlos a encontrar sus sitio en la historia». Al fin y al cabo, todo posicionamiento supone una resatelización en torno al universo simbólico y fáctico de la historia de los vencedores o de los vencidos. Fourez encarna en este texto el deseo de superación de la filosofía de la ciencia teórica y no comprometida, de modo que a lo largo de su vida como científico reconoce que se vio en la tesitura de decidir si ver el mundo con los ojos de los dominantes o de los dominados.

286

Desde el reconocimiento de que hay varios modos de hacer epistemología, la opción de Fourez es la socioconstructivista «con raíces en el constructivismo, en el socioconstructivismo pedagógico y en el socioconstructivismo sociohistórico (Aikenhead, 1980)» (p. 17). Devolver su lugar a la vida y la historia de quienes hicieron ciencia, llegando a ser personas competentes frente al mundo y la historia son propósitos del socioconstructivismo. Una de las premisas fundamentales del enfoque socioconstructivista adoptado es que los saberes se construyen socialmente. Precisamente, la consideración de la ciencia como una construcción social e histórica, una producción construida por humanos y para humanos, ya había sido objeto de análisis en otro texto de Fourez titulado *La construcción del conocimiento científico: filosofía y ética de la ciencia* (1994) en el que desmitifica la idea de ciencia y se incide sobre los condicionantes económicos, sociales, políticos y culturales que determinan el conocimiento científico-técnico. Al igual que nos ofrecen posibilidades de liberación, las ciencias pueden erigirse en factores de destrucción y desigualdad social. De este modo, a veces toman el relevo de las religiones. Es más, tal como puntualiza el autor en el texto (p. 87) «todavía hoy, frecuentemente se enseñan las ciencias como se inculcaba la religión hace cuatro siglos (Latour, 2002)».

Partiendo de definiciones contenidas en Fourez, Englebert-Lecomte y Mathy (1997) se procede a la definición de disciplinas, saberes y paradigmas (Kuhn, 1972), prácticas interdisciplinares y aproximaciones pluri, multi y transdisciplinares.

Se reconocen las particularidades de las tradiciones para descubrir que la interpretación del mundo, la observación de ciertas cosas y la omisión intencional o implícita de otras depende de esa particular *conciencia de ojo*, a modo de esos «anteojos» (Kemp, 1987; Feltz, 2002; Lambourne, 1972) con que cada uno conoce y ve el mundo que el rodea y del que forma parte. De este modo, en *Capítulo primero* utilizando la analogía de la representación del mundo a partir de mapas aborda esta cuestión. Al leer un texto se reconstruye y al percibir una realidad se la reformula por un lado, acorde a las potencialidades y estandarizaciones de la materia objeto de análisis en sí y, por otro, según las propias *representaciones* (en el sentido de aquello que puede tomar el lugar de la realidad, no como mero espejo de la misma o a modo de preconcepciones) y de acuerdo a las negociaciones que implica. Observar es construir una representación en el sentido aportado por Fourez, con cualidades de transferibilidad y transversalidad, como resultado de una construcción no neutra ideológicamente que ocupa el lugar de la realidad compleja.

Las formas de exponer los métodos científicos y el lugar del sujeto constituyen un objeto de análisis priorizado por el propio interés en explicar lo que hacen los científicos al expresar la manera en que se hacen las ciencias humanas o naturales (véase *capítulo 2*). Se construyen representaciones fiables y estandarizadas de nuestro mundo sitas en un tiempo y espacio concretos. Como relato los enfoques científicos se organizan en torno a la objetividad y a la neutralidad (Sokal y Bricmont, 1997), pero hay un trasfondo ideológico, intenciones e intereses de muy diverso tipo que permanecen velados de acuerdo a la observación basada en los «hechos» (proposiciones probadas, consensuadas y pertinentes que no se cuestionan).

En este sentido, Fourez plantea la *difuminación de lo humano* en el relato OHERIC (Observación, Hipótesis, Experimentación, Resultados, Interpretación y Conclusión) en el que el sujeto gira en torno al objeto y se propone la aceptación del punto de vista del sujeto en el relato popperiano (Popper, 1973). De este modo, se acepta que tenemos una representación, sin la cual sería imposible tomar una situación como objeto científico: ¿se *descubre* o se *inventa* un modelo? Semejante distinción, no hecho, es planteada por humanos y desde el esquema popperiano se pone en evidencia el enfoque humano (pretendidamente el observador OHERIC *transparente, sin acción, si no pasivo*) en el origen de la distinción misma. En opinión de Fourez el relato popperiano es aplicable a muy diversas disciplinas sirviendo de apoyo para la mayor

parte de las situaciones de investigación, insistiendo en los límites de la representación (interés de la representación, probar sus límites de aplicación, así como superar la representación precedente) que deben ser puestos en evidencia.

Evidentemente (aunque la evidencia es aceptada todavía por muchos de forma soslayada) hay diversos modos de conocer. Ejemplos contrapuestos de conocimientos teóricos y habilidades prácticas del capitán de barco bretón y los marinos, de exploradores e indígenas, de aldeanos y técnicos son explicitados con sumo acierto por el autor (véase capítulo 3). Se propone *una revolución en la manera de mirar*, trascendiendo la separación artificiosa creada por las ciencias entre objeto y sentido, reconociendo que los saberes son maneras de ver ligadas a un escenario y a una perspectiva donde lo humano es fundamental: «Todo saber es producido por alguien, destinado a ser codificado por alguien, con algún propósito» (Layton, 1993; Layton, Jenkins, Macgill y Davey, 1993)» (p. 63). Cada sociedad, de acuerdo a sus propias coordenadas sociohistóricas, construye su modo de controlar e interpretar su realidad, como modo de pensar y representar el mundo. La universalidad de los saberes científicos es puesta en cuestión, las ciencias y las disciplinas científicas, las tecnologías materiales o intelectuales (subjetivas, parciales e interesadas) son resultado de conflictos de intereses, negociaciones varias, imposiciones y condicionamientos de cuya resulta surgen las ciencias y disciplinas científicas que tratan de ser «universales» (como el inglés, apunta irónicamente Fourez) al tratar de ser «reveladas» mediante intentos de dominación.

288

Las *disciplinas científicas* como parte de nuestro valioso *patrimonio cultural* normalizado, en opinión de Fourez, resultan de un proceso de evolución, de modo que nacen, se transforman y, a veces, desaparecen. Producen representaciones del mundo apropiadas a sus visiones del mundo, han sido engendradas por los intereses de quienes organizan sus prácticas y aprendizajes, transmiten sus maneras de ver y estandarizan y comprueban sus maneras de ver y de actuar. Asimismo, se estima que toda *disciplina profesional* es construida de acuerdo a los intereses de una agrupación profesional (como organización social establecida y reconocida) y de una mirada específica (a modo de modelización o escenificación de su mundo particular), de ahí que la complejidad del objeto de estudio, su relevancia e interés, el arte de constitución de la disciplina, los saberes vinculados a esta actividad, sus métodos y presupuestos, así como sus prácticas sociales son un producto de un tipo de organización puntual y del reconocimiento e impulso por la

sociedad y sus poderes (económicos, culturales, militares, etc.) de su estatuto diferencial.

En el texto se nos aporta un análisis de paradigmas de diferentes materias escolares (biología, ciencias geo, literatura, matemáticas, lenguas modernas, educación física, historia, psicología, sociología, economía, derecho, etc.) y de sus representaciones, dedicándole especial atención al paradigma de las ciencias de la educación y a sus cuatro enfoques y lenguajes: el *enfoque psicopedagógico* (centrado en los procesos de aprendizaje), el *sociologizante* (educación como proyecto sociopolítico con la toma en consideración de objetivos sociales), el de *didáctica y lenguaje disciplinar* (como formador de formadores) y un último enfoque desde el que se reformula la rama del saber disciplinar para dotarlo de mayor capacidad comprensiva y aplicación, seleccionado los saberes (diferentes de los *saberes sabios*) que han de proponer como objetivo de aprendizaje. Finalmente, ante la dificultad de analizar diversas situaciones concretas desde el prisma estandarizado de esas miradas puntuales legadas por la tradición, se opta por crear *islotos de saberes* (o de racionalidad) que superan aproximaciones monodisciplinares y posibilitan una construcción inter y/o transdisciplinar.

289

Expuesto lo anterior, en el *capítulo 5* Fourez reflexiona sobre nociones suplementarias al análisis de las prácticas científicas como producciones de representaciones. Una de ellas es la distinción entre «ciencias fundamentales» y «ciencias aplicadas», que en la ideología espontánea se considera como bien establecida. Sin embargo, en el texto se pone en cuestión esta organización de los saberes y disciplinas, así como lo que extrínseca e intrínsecamente representan, máxime por la peculiar significación y consecuencias de esta particular distinción en función de la disciplina precisa y su paradigma, la práctica profesional específica, el contexto en el que se desarrolla, sus implicaciones éticas o su consideración social.

De este modo, dada la artificialidad que en parte representa la distinción entre conocimiento y acción, el autor considera que toda representación remite a un potencial de acción, al mismo tiempo que ambos, saberes científicos y práctica tecnológica plantean cuestiones éticas, lo cual ha creado tradicionalmente controversia en lo referente a los primeros. Se evidencia la dificultad de establecer vínculos entre producciones científicas y tecnológicas, así como se cuestiona la visión tradicional de las ciencias y su consecución de objetivos de conocimiento, frente a los objetivos de acción, propios de las tecnologías. Así, en

opinión de Fourez, si bien es cierto que las representaciones construidas por las disciplinas funcionan como tecnologías, sería más cuestionable la aceptación de que aquellas (tecnologías e innovaciones tecnológicas) fuesen aplicaciones de las teorías científicas. Semejante análisis se completa con la descripción de expresiones como *islotes de racionalidad* o *islotes de saberes* (representación que uno se construye adecuada a una situación precisa, ligada a un contexto con sus condiciones y obligaciones y asociada a un proyecto y que proporciona una representación de la situación en su complejidad), *transferibilidad* (como traspaso de competencias) y *transversalidad* (como resulta de transferencias exitosas). Por último, se abunda en una cuestión que recorre *transversalmente* todo el texto de Fourez, la relativa a que las ciencias son producciones hechas por humanos y para humanos, como construcción de saberes y prácticas que evolucionan acorde a los propios poderes sociales que contribuyen a su proceso de configuración y estandarización, así como según el reconocimiento de la propia comunidad científica y de las maneras de justificar posiciones en nombre de su carácter científico (*ideologías de la cientificidad*) e ideologías varias que las sustentan.

290

La intención de que la clarificación epistemológica mejore los resultados didácticos (adquisición de competencias y habilidades) constituye la declaración de intenciones del *capítulo 6*. De este modo, comenta Fourez, se puede estar tan ocupado en el estudio de la epistemología que se llegue realmente a olvidar su objetivo. Se desgranar una serie de interpretaciones sobre nociones que forma parte de nuestro acervo como investigadores, tales como *rigor* (asociado a una finalidad y que cobra sentido en función de lo que se espera de la representación que se construye); *observar* (como producción no pasiva de una representación); *definir* (como acción asociada a una representación elaborada desde un marco teórico y con vistas a un proyecto); *lo mismo, lo equivalente, lo diferente, lo analógico* que cobran sentido según ciertos criterios de análisis; *probar* (como acción que conducía tradicionalmente a estar seguro de llegar a la verdad y que, sin embargo, de acuerdo al presupuesto popperiano es más fácil mostrar los límites de un modelo que probar su pertinencia); *resumen, síntesis* (a modo producción personal de toma de decisiones) *eideología* (desde el reconocimiento de que no hay enseñanza ideológicamente neutra, nos servimos de la ideología para legitimar visiones dominantes del mundo), entre otras nociones analizadas (tales como proposiciones descriptivas y normativas, tecnocracia, decisionismo, negociaciones, relativismo moral y cognitivo, etc.).

En suma, como *misioneros de las ciencias y de una civilización* caben dos posturas epistemológicas: la de aquellos que con un afán redentor promueven la conversión a la Verdad y el abandono de los ídolos paganos, o la de aquellos otros que tratan de compartir una visión del mundo. Huelga decir que la primera *cruzada* ha sido, y en parte es, prevalente en ciertos modelos didácticos. Bien podría ser representada esa idea caduca de ciencia iluminista, heredera del patrimonio ilustrado con creencias absolutas (Verdad, Razón, Progreso) con la metáfora de Kierkegaard alusiva a la *luz entre tinieblas*.

Con el título *Más allá de la epistemología de las disciplinas científicas* nos ofrece Fourez en el último capítulo una mirada epistemológica sobre los discursos representativos y los debates técnicos y éticos que generan (si bien la mera aplicación del calificativo de técnico o ético a una problemática, supone ya una elección ética), en relación al poder tecnocrático y sus límites, la ética autónoma o heterónoma y la consideración de las ciencias como producciones humanas o transcendentales, así como sobre compromisos, negociaciones e interdisciplinarietàs varias. El tratamiento de Fourez de estas cuestiones desemboca en el acertado concepto de *jubiler* de Bruno Latour que supera la simple descripción del mundo y nos sumerge en una experiencia (pp. 167-168) «que no es puro conocimiento sino que expresa un sentimiento de unidad, de reflexión y de belleza, de atadura y de ruptura con un pasado, todo a la vez».

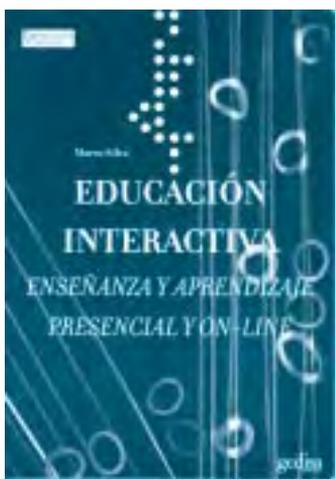
291

En fin, así concluye este recorrido epistemológico humanista que ha de ser tomado en consideración como proceso mismo de construcción de cómo se elabora el saber, a modo de perspectiva de análisis que no agota en absoluto las representaciones posibles y que no es ni mejor ni peor que otras, simplemente se ofrece como una opción válida, arriesgada y comprometida para su proyecto, tiempo y lugar, lo cual es aplicable a esta propia representación que hemos planteado del texto de Fourez y sus implicaciones. Al fin y al cabo, todo proceso de construcción de conocimientos (ni neutro, ni impersonal, ni absoluto, ni puramente lógico) representa una operación social e históricamente condicionada que surge a partir de la elección de una manera de considerar el mundo desde una aproximación singular, lo cual supone el rechazo de otra posible. En suma, retomando la *ceremonia del té* que encabeza esta contribución, hemos de reconocer que las realidades y sus intrincadas relaciones resultan mucho más complejas que nuestra capacidad para comprenderlas.

REFERENCIAS

- AIKENHEAD, G. S. (1980): *Sciences in social issues: implications for teaching* Ottawa: Sciences Council of Canada.
- FELTZ, B. (2002): Philosophie des sciences de la vie. Du laboratoire à la société. In J. F. Malherbe (dir.), *La responsabilité de la raison* (pp. 51-73). Leuven-París: Peeters.
- FOUREZ, G. (1994): *La construcción del conocimiento científico: filosofía y ética de la ciencia*. Madrid: Narcea.
- FOUREZ, G., ENGLEBERT-LECOMTE, V. y MATHY, P. (1997): *Nos savoirs sur nos savoirs, un lexique d'epistémologie*. Bruxelles: De Boeck Université.
- KEMP, P. (1987): *Éthique et Médecine* París: Tiercé.
- KUHN, Th. (1972): *La structure des révolutions scientifiques* París: Flammarion.
- LAMBOURNE, R. A. (1972): *Le Christ et la santé* París: Le Centurion-Labor et Fides.
- LATOUR, B. (2002): *Jubiler ou les tourments de la parole religieuse* París: Les Empêcheurs de tourner en rond. Seuil.
- LAYTON, D. (1993) : *Technology's Challenge to Science Education*. Buckingham: Open University Press.
- LAYTON, D., JENKINS, E., MACGILL, S. y DAVEY, A. (1993): *Inarticulate Science? Perspectives on Public Understanding of Science and Some Implications for Science Education*. Driffield: Studies in Science Education.
- POPPER, K. (1973): *La logique de la découverte scientifique* París: Payot.
- SOKAL, A. y BRICMONT, G. (1997): *Impostures intellectuelles*. París: Odile Jacob.

María de la Villa Moral Jiménez



Marco Silva. *Educación interactiva: enseñanza y aprendizaje presencial y on line*. Barcelona: Gedisa, 2005, 284 págs.

A capacidade de síntese de um título tão expressivo como deste livro: *Educación interactiva: enseñanza y aprendizaje presencial y on-line*, nos instiga a refletir sobre a profundidade e a importância das questões ali desenvolvidas. Esta obra está direcionada a docentes e interessados em educação, sua linguagem é de fácil compreensão e é relevante enfatizar ao leitor que a abordagem do material é científica,

caracterizando conhecimentos de grande expressão sobre o tema das tecnologias no espaço educativo.

Para facilitar o trabalho reflexivo com a leitura do livro, o professor e pesquisador Marco Silva, de forma didática e conceitual introduz seus argumentos com a seguinte pergunta ao professor: como você constrói um ambiente de comunicação e aprendizagem?

293

Parece uma pergunta simples, mas sua resposta está embutida de hipóteses e comprovações científicas e argumentativas de grande importância que se desenvolvem no decorrer do texto. A partir desse questionamento, o pesquisador caracteriza diversos elementos e diretrizes com base em dois eixos centrais: a cultura de transmissão perde espaço quando emerge a valorização dos processos de interação e interatividade, nesse sentido, tanto a escola tradicional como os meios de comunicação social clássicos (rádio, cine, imprensa e TV) se sustentam da cultura de transmissão que separa emissão e recepção.

Esses dois eixos demonstram o quanto são paradigmáticas as mudanças que ocorrem atualmente na sociedade a partir dos referenciais dos meios de comunicação e seu avanço denominado tecnologias digitais, seu desenvolvimento e sua influência intrínseca a todos os espaços da vida humana.

A interação e a interatividade são processos cuidadosamente desenvolvidos no texto e nos possibilitam uma clareza sobre os conceitos e as definições sobre os termos. Em suma, segundo o autor, podem ser entendidos como: «[...] la interacción es algo natural en la

relación entre las personas. Acontece incluso aunque no haya predisposición por parte de los interlocutores [...]. La interactividad va más allá de esto. Es una predisposición para crear conexiones provocar conversaciones y participaciones en colaboración, sugerir puntos de partida, abrir espacios a la confrontación de ideas. La interactividad es una exigencia de la era digital y de la educación ciudadana».

Enfocamos, aqui, a interatividade que conduz na leitura do livro todos os argumentos e análises do pesquisador. A interatividade como uma exigência da era digital, responde a uma série de perguntas e nos conduz a uma grande diversidade de possibilidades e inovações na educação. A exigência, posta pelo digital, ao processo de construção do conhecimento humano, faz do mundo uma grande rede de idéias, informações, dados, conhecimentos e saberes expandida e em constante movimento. Essa condição, para um trabalho sistematizado e formal como a educação escolar, se torna um grande desafio porque cria a necessidade de desenvolver tanto no docente como no aluno as condições necessárias para viver, desenvolver-se e atuar neste meio.

294

Após as análises e o recorrido teórico realizado no livro, chega-se a seguinte definição e conceituação do termo interatividade em sua mais ampla e completa análise: «La interatividad es crear conscientemente la disponibilidad de un plus comunicacional de modo expresivamente complejo, abriéndose al mismo tiempo a las interacciones existentes y promoviendo más y mejores interacciones, ya sea entre el usuario y las tecnologías digitales o analógicas ya sea en las relaciones presenciales y on line entre seres humanos» (p. 43).

A partir desse referencial, o leitor, percebe cinco idéias principais que auxiliam o docente a compreender, e o mais importante, a modificar sua atitude pedagógica a partir desse olhar dos novos meios, suas influências e as características perceptíveis da cultura da comunicação inserida no trabalho educativo.

As principais idéias são: modificar a forma de comunicação predominante na ação pedagógica inserindo novas exigências da comunicação interativa; o conceito e a definição de interação e interatividade como ponto central de reflexão; a coexistência das modalidades presencial e on-line e sua aproximação; a exclusão digital docente e sua influência no trabalho educativo e a maneira de incluir o docente no espaço das tecnologias não somente de forma técnica, mas na ambiência cultural e interpretativa das tecnologias para o seu desenvolvimento

peçoal e profissional. A estruturação de um currículo de formação docente, com base nesses argumentos, modifica esquemas estáticos de formação docente inserindo idéias e novas posturas de reflexão.

A docência interativa, proposta por Marco Silva, nos possibilita repensar a formação docente em suas estruturas curriculares e ideológicas, a partir de conceitos e análises de base, como promover oportunidades de trabalho em grupos colaborativos, utilizar diferentes tipos de suportes e linguagens mediáticas, promover situações de inquietude criadora, facilitar a capacidade de inferência, articular o histórico da aprendizagem em caminhos diferentes em redes e mobilizar as experiências do conhecimento como espaços conceituais nos quais os alunos podem construir seus próprios mapas de conhecimentos. Destacamos essas assertivas que são algumas dentre outras que estão presentes na obra e que facilitam repensar os trabalhos de formação docente, em especial, aqueles que pensam no desenvolvimento de competências e na construção de conhecimentos, a partir dos usos de tecnologias para a educação.

Portanto, a obra: *Educación interactiva: enseñanza y aprendizaje presencial y on line* não é somente para ser lida ou utilizada na formação docente, mas principalmente deve significar aos docentes e educadores uma mudança, inicial, de padrões teóricos ou percepções cristalizadas nos processos tradicionais do trabalho educativo. Sua leitura exige uma mente flexível e que perceba a importância e profundidade em que o autor desenvolve suas idéias e facilita a todos nós da educação um caminho que é árduo, mas que necessita de mudanças e construções de novos paradigmas.



Begoña Gros Salvat. *Aprendizajes, conexiones y artefactos. La producción colaborativa del conocimiento*. Colección Comunicación Educativa. Gedisa Editorial, Barcelona, 2008, 171 págs.

La idea principal del libro, como el subtítulo del mismo indica, es la producción colaborativa del conocimiento. La construcción del conocimiento constituye uno de los pilares del nuevo paradigma educativo en donde el aprendizaje es tratado de forma análoga a los procesos de investigación, en los cuales algo nuevo es creado, y el conocimiento inicial es sustancialmente enriquecido o transformado significativamente durante el proceso. El conocimiento no existe en el mundo de uno o en las mentes individuales, sino que es un aspecto de participación en prácticas culturales. Esta visión del conocimiento está en contraposición con la visión más tradicional del mismo, consistente principalmente en un proceso de adquisición de «trozos» de conocimiento: el aprendizaje es una cuestión de construcción y adquisición individual y estos resultados se realizan a través de un proceso de transferencia. En este nuevo paradigma educativo, el alumnado es ahora co-constructor de su propio conocimiento más que consumidor del mismo y el docente pasa a ser el guía del estudiante en el proceso que éste ha de llevar a cabo para construir su conocimiento, en vez del de ser el experto que transmite sus conocimientos.

296

El libro se estructura en cuatro capítulos, con abundantes citas bibliográficas, algunas de ellas del propio trabajo de investigación de la autora, especialista en el uso de las TIC en el ámbito educativo. En el primer capítulo, la autora sitúa al lector en su concepción de la educación, analiza determinados temas que pueden tener relación con la sociedad de la información y cómo ésta influye en la formación y habla sobre la construcción del conocimiento pedagógico. En el segundo, Gros describe diferentes teorías sobre el aprendizaje y la construcción de conocimiento. En el tercer capítulo, la autora se adentra en el CSCL (aprendizaje colaborativo mediado), describe unos entornos telemáticos CSCL y aborda la investigación sobre el aprendizaje colaborativo *on line*. En el cuarto y último capítulo, se realiza una síntesis de las ideas más importantes mediante orientaciones de tipo práctico para el diseño y elección de entornos CSCL.

La temática del libro es actual e interesante, no sólo desde el punto de vista de la innovación educativa que representa la docencia apoyada en el CSCL, sino también atendiendo a los nuevos currículos educativos que emanan de la Ley Orgánica de Educación (LOE): el legislador se ha referido, entre otras, al «trabajo en entornos colaborativos», a «obtener información –ya sea individualmente o en colaboración– y, muy especialmente, para transformarla en conocimiento propio» o a «disponer de habilidades sociales para relacionarse, cooperar y trabajar en equipo» en el apartado de la adquisición de las competencias básicas en la Educación Secundaria Obligatoria y este libro constituye un buen manual para aquellos docentes interesados en comprender mejor estas prácticas educativas. Como decíamos, en el capítulo 2 la autora desarrolla los diferentes conceptos teóricos ligados al conocimiento y a la producción del mismo: desde las primeras teorías del aprendizaje (racionalismo y empirismo) hasta el aprendizaje situado, pasando por el constructivismo social, y todo ello para llegar al último apartado del capítulo, donde Gros presenta diferentes teorías sobre la construcción colaborativa del conocimiento: teoría del aprendizaje expansivo, teoría de Bereiter y Scardamalia y teoría de la cognición grupal de Stahl. Estas tres teorías constituyen, a juicio de la autora, el esqueleto teórico sobre el que se apoyan los tres entornos colaborativos estudiados: *Knowledge Forum*, BSCL y FLE3. No se citan –ni se describen– otros entornos CSCL existentes (puede consultarse una lista en Jiménez, Llitjós y Puigcerver, 2007) ni tampoco se habla, al menos, de las posibilidades colaborativas que presenta el entorno Moodle (incluso es considerado un entorno CSCL por algunos autores), más allá de una simple mención en la página 131.

En el tercer capítulo, se hacen breves descripciones de los tres entornos colaborativos citados (algo más extensa para el *Knowledge Forum*), pero se observan algunas imprecisiones en ellas, siendo la más llamativa el incorrecto uso del término BSCL para referirse a dicho entorno, ya que debería haberse usado el término Synergeia. BSCL es sólo una parte del entorno (el componente asincrónico), y la autora también habla de su componente sincrónico (el MapTool). Tampoco es exacto decir que el proyecto ITCOLE desarrolló sólo Synergeia, ya que FLE3 pertenece también a este proyecto (aunque cada plataforma fue desarrollada por organismos diferentes), o que también existe un sistema de votos que determina la opinión mayoritaria en los procesos de negociación en Synergeia, sin perjuicio de que estos puedan estar encaminados, en ocasiones, a la realización de un producto. En cuanto a la tabla 12, los conceptos indicados no se corresponden con los tipos de espacios de construcción de conocimiento reales (ni sus categorías) de Synergeia

(sólo es correcto el de «negociación»), y en referencia a las figuras 20 y 21, la autora ha omitido la autoría de las capturas de pantalla que se presentan, y que no proceden de su trabajo o del de su grupo de investigación, sino que corresponden a unos tutoriales del sistema Synergeia, localizados en www.synergeia.info y creados por G. Jiménez. Algo similar ocurre con la figura 24, extraída tal cual del trabajo de Muukkonen, y cuya autoría no queda reflejada en el pie de la imagen (algo que sí sucede en la figura 25, por ejemplo). En cuanto a la investigación sobre el proceso colaborativo (sección 3.4), la autora da cuenta de diferentes trabajos donde se aborda la eficiencia del aprendizaje colaborativo mediado y la importancia de evaluar este tipo de aprendizaje. En efecto, la investigación sobre los aspectos evaluativos suele ser la gran olvidada en muchos trabajos relacionados con el CSCL, convirtiéndose en meros artículos de innovación educativa. En el caso que nos ocupa, y después de enumerar las variables y conceptos importantes en un estudio de este tipo, se explican diferentes modelos de análisis de discurso en entornos colaborativos (entre ellos, el modelo de Henri, la alternativa de Gunawardena y colaboradores o el modelo de Garrison). No obstante, se echan de menos otros métodos de análisis del CSCL y que no han sido nombrados (pueden encontrarse referenciados en Jiménez, Llitjós y Puigcerver, 2007).

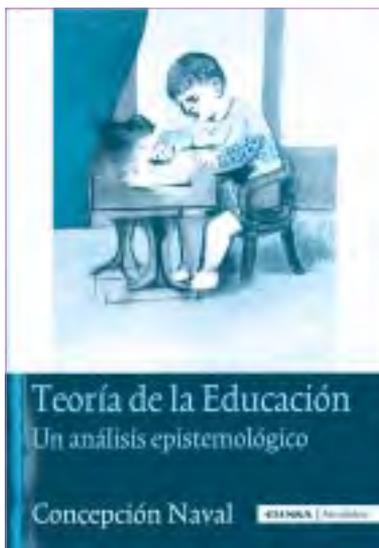
298

En general, podemos decir que el libro cumple las expectativas de información sobre el aprendizaje colaborativo mediado, con una fundamentación teórica muy sólida, bien escrito y de ágil lectura. Nos recuerda, por la temática, al libro *Redes de comunicación en la enseñanza*, de F. Martínez (Ed. Paidós), aunque el de Gros se centra más en la producción (colaborativa) de conocimiento y el de Martínez, en el aprendizaje cooperativo, siendo obras complementarias. *Aprendizajes, conexiones y artefactos* es recomendable a los interesados en el campo del aprendizaje colaborativo mediado y a todos los docentes en general, especialmente los capítulos 3 y 4, por lo práctico de sus contenidos y por lo comentado anteriormente respecto de la LOE. En resumen, un buen manual de referencia del CSCL, deslucido por algunas imprecisiones técnicas, especialmente en lo referente a Synergeia, y por no referenciar a los autores cuyo trabajo ha sido usado en este libro.

REFERENCIA

JIMÉNEZ, G., LLITJÓS, A. y PUIGSERVER, M. (2007): «Evaluación de entornos para el aprendizaje cooperativo telemático: Synergeia», en *Revista Iberoamericana de Educación*, n.º 42/1. Madrid: OEI. <<http://www.rieoei.org/1762.htm>>.

Gregorio Jiménez Valverde



Concepción Naval. *Teoría de la Educación. Un análisis epistemológico*. Colección Astrolabio Educación. EUNSA, Barañáin-Navarra, 2008, 216 págs.

Presentamos un nuevo libro de la profesora Concepción Naval, que –consecuente con el título que lo encabeza– encierra en sus páginas el fruto de un análisis epistemológico centrado en el ámbito de la Teoría de la Educación. Realizar un ejercicio de estas características en tiempos de incertidumbre, como los que atravesamos, comporta no pocos riesgos; pero la autora no sólo es consciente de ello, sino que se mues-

tra dispuesta, según anuncia ya en las primeras páginas, a responder a los desafíos que la Teoría de la Educación tiene hoy planteados, procedentes en gran medida de la crítica posmoderna.

Es así como el libro invita a profesores, estudiantes y estudiosos de la disciplina a leer esta última entrega del ya extenso corpus bibliográfico del que se nutre el concepto «teoría de la educación». Y lo que encuentra el lector conforme va consumiendo sus páginas es una obra que se estructura en cuatro apartados: en el primero, introductorio, se justifica y presenta la obra; el segundo contiene la descripción del contexto educativo en el que se ubica la disciplina; el tercero, más extenso, contiene el análisis epistemológico propiamente dicho y las correspondientes conclusiones; por último, el cuarto agrupa un completo elenco bibliográfico sobre la disciplina, que reúne aproximadamente un millar de referencias.

La breve presentación que contiene el primer apartado de la obra se inicia con una referencia explícita al artículo de W. Carr «Education without theory», publicado en 2006 por el *British Journal of Educational Studies*, 54 (2), 136-159, que Concepción Naval califica de «provocador», ya que en él se aboga por buscar un digno final para la disciplina. De manera que ya de buen principio se informa al lector sobre la orientación del análisis que la autora anuncia, claramente situado en el momento actual de la educación, de una parte mediatizado por los efectos del proceso de convergencia europea, y de la otra objeto de críticas –siempre interesantes si permiten mantener abierto el debate–

que cuestionan la necesidad de los saberes teóricos en la sociedad de los nuevos códigos morales posmodernos.

Efectivamente, el pensamiento posmoderno, a pesar de autodefinirse como «débil», parece irse imponiendo en el seno de las sociedades occidentales, mediatizadas por el individualismo, el instrumentalismo y una nueva axiología de valores contrapuestos, que parecen querer convertir la educación en pura técnica –puro mecanismo en terminología kantiana–, hurtando su carácter científico a la pedagogía; como si el proceso que iniciaran en Alemania Kant y Herbart hace más de dos siglos, o la fundamentación de la *educational theory* que se observa en autores del Reino Unido ya en el entresiglo XIX-XX, constituyeran aventuras caducas que es necesario olvidar. Ante este panorama, el atractivo de la propuesta de Naval es indiscutible.

Tras la introducción, en el libro se dedica un segundo apartado al contexto educativo, lo cual constituye un nuevo punto de interés para el análisis epistemológico, que se inicia, como hoy no podría ser de otra manera, describiendo el entorno en que se ubica la disciplina. Y la definición contextual que Naval propone en este segundo apartado va de lo general, la universidad, y su responsabilidad capital en la nueva sociedad del conocimiento, a lo particular, en este caso la constitución contemporánea de la Teoría de la Educación como disciplina académica y científica. En este proceso de contextualización encuentran su lugar los estudios universitarios del entorno educativo, desde puntos de vista diferentes, como el histórico, el teórico, el profesional o el politicoeducativo.

300

Pasó ya el tiempo en que los estudios epistemológicos se centraban más en acotar bien los límites de las disciplinas (generalmente para justificar un espacio y una titulación profesionales) que en intentar mostrar su científicidad. Hoy día es condición necesaria de cualquier estudio epistemológico la contemplación de la interdisciplinariedad –y aún la transdisciplinariedad– que se establece entre las diversas áreas con las que se comparten contenidos comunes. En este sentido, la autora intenta fijar las coincidencias y diferencias que pueden establecerse desde la Teoría de la Educación con otras disciplinas como la Pedagogía General o la Filosofía de la Educación.

Con estos presupuestos iniciales, Naval inicia su análisis epistemológico propiamente dicho en el tercer apartado, el más extenso, que titula «Teoría de la Educación como disciplina científica», y que

busca determinar su naturaleza, su objeto y su metodología de investigación, advirtiendo de antemano que este empeño presenta dificultades, por lo que «el contenido de estas reflexiones no es cerrado ni puede ser caracterizado como indiscutible» (pág. 53).

El análisis inicia su andadura con la propuesta de una hipótesis inicial, que se desarrolla a lo largo de seis subapartados dedicados a las posibilidades de determinación del objeto de la disciplina, su científicidad, la teoría y la práctica en educación, la relación de la Teoría de la Educación con otras disciplinas afines, su metodología de investigación, y, finalmente, las conclusiones.

Y en referencia al modelo discursivo adoptado en el texto, en todo momento se opta por el contraste entre las reflexiones de la autora y las realizadas por otros teóricos de la ciencia en general y de la educación en particular (pedagogos, filósofos, sociólogos, epistemólogos, etc.), que, procedentes principalmente de los entornos español y anglosajón, aportan al propio discurso de la autora el producto de la reflexión realizada desde sus respectivas especialidades. El diálogo así planteado, lejos de ocultar el hilo discursivo de Naval, lo ilustra y enriquece, presentándolo ante el lector un completo panorama de conjunto sobre el estado de la cuestión de los elementos y factores que conforman y hacen posible el análisis.

301

La elección de los autores con los que la autora mantiene ese diálogo constante a lo largo de la obra hemos de considerarla, pues, como otro de los aciertos y atractivos del texto, ya que descubre al lector nuevos autores y obras, recupera para el debate otros referentes incomprensiblemente olvidados para algunos, e incluso puede que haya quien eche en falta estudios recientes que aportan nuevas miradas en el análisis de la polifacética evolución del pensamiento pedagógico.

A destacar, casi por último, la documentada aportación de Marta Ruiz Corbella en el subapartado destinado a las metodologías de investigación en Teoría de la Educación, que, como el resto del libro, se presenta didácticamente impecable. La mención a la necesaria contemplación interparadigmática que demanda el análisis epistemológico de una realidad educativa cada vez más compleja y en constante expansión, nos devuelve al comienzo de la argumentación de Naval, que situaba el actual entorno educativo inmerso en una realidad social y cultural compleja y cambiante, pero en la que la educación juega con cierta ventaja, ya que se halla presente con mayor o menor intensidad en los

fundamentos del discurso científico, cualquiera que sea su área de reflexión e investigación.

Por lo demás, el libro cumple holgadamente con las expectativas que suscita la propuesta de la autora en la introducción, por lo que no nos queda sino calificar esta obra como de referencia y primera en proponer en nuestro entorno cómo habría de encajar la Teoría de la Educación en el nuevo Espacio Europeo de Educación Superior. Esperemos que cunda el ejemplo.

Ángel C. Moreu Calvo



Sylvia Schmelkes. *La educación de adultos y las cuestiones sociales. Antología.* Colección Paideia Latinoamericana, n.º 2, Pátzcuaro, Michoacán, CREFAL, 2008.

Un libro hermoso. Un libro esperado. Un libro necesario. Como todos los libros, se puede leer de muchas maneras. En mi lectura personal he buscado en él a la autora; su contenido me interesa por cuanto documenta la evolución profesional de Sylvia Schmelkes. ¿Cómo me iluminan estos textos sobre el camino recorrido por ella a lo largo de casi cuarenta años?

Sobre este camino Sylvia nos había informado hace diez años, en las palabras que pronunció al recibir el Premio «María Lavalle Urbina», palabras que se incluyen como colofón de este libro y que también destaca Humberto Salazar en su Presentación. El eje fundamental de su trayectoria, nos dice, ha sido «la búsqueda de sentido de su profesión», búsqueda no exenta de desconciertos y desencantos pero replanteada creativamente en cada coyuntura. Seis etapas pueden distinguirse en ese camino.

303

En la primera –sus primeros años en el Centro de Estudios Educativos– tiene una fe ciega en la educación como el gran mecanismo de movilidad social, la solución de fondo y de raíz a las inveteradas desigualdades sociales de México. Es esta fe la que la lleva a la decisión de enfocar a la educación sus estudios de sociología y de ingresar a EE.

Primer desconcierto: estudios internacionales y también nacionales en los setenta evidencian la asociación pertinaz y casi insuperable entre origen social y logro educativo. Surgen las tesis de «la reproducción» y de la «nueva sociología de la educación», que esclarecen teóricamente y muestran empíricamente la función oculta y cómplice de la educación en el mantenimiento del *statu quo*. Ante esto, Sylvia y otros muchos investigadores latinoamericanos, sin embargo, no desahucian la educación; con inventiva, deciden –en el escenario todavía esperanzador de un cambio social estructural en México– abrir una educación alternativa no sujeta a las restricciones estructurales, alternativa que recibe nombres sucesivos: «educación no formal», no escolarizada, «popular», en la que se enfatiza el aprendizaje individual efectivo, hermanado con

la «concientización» de Freire, el cambio valoral que habrá de acompañar el inminente cambio estructural.

Tercera etapa: Nuevo desencanto durante «varios años de oscilación entre confianza y escepticismo», en palabras de Sylvia. Sobre todo en la educación de adultos, el paso de la concientización a la organización social y productiva no se da; el sistema gana, coopta, se impone. Distintas son las motivaciones de los educadores y las de los concientizados. Sylvia y otros lo comprueban, ella en su práctica de educación popular en Guerrero. ¿Hay por esto que abandonar la educación? De ninguna manera.

Cuarta etapa: Un estudio (coordinado por Carlos Muñoz y que impacta a Sylvia particularmente), sobre la génesis del fracaso escolar y la deserción, la lleva a descubrir que la incapacidad de la escuela para contrarrestar las desventajas del origen social de los alumnos tiene su raíz en las prácticas pedagógicas de los maestros. Es una ventana que abre nuevas posibilidades a la educación para incidir en la movilidad social y que obliga a reconsiderar las políticas educativas y la acción de los maestros desde una nueva perspectiva.

304

Por otra parte, también se revaloran en los ochenta, en México y en otros países, los efectos transgeneracionales de la escolaridad formal sobre la fertilidad, la salud y la productividad de los campesinos. Pero en el caso de Sylvia, la superación del escepticismo respecto de la escuela provino de un estudio realizado por ella en el estado de Puebla, el cual mostró que, si bien las escuelas rurales y marginales resultaban en general en los últimos lugares en cuanto al aprendizaje de sus alumnos, había entre ellas algunas excepciones que lograban resultados de aprendizaje muy notables en algunos de sus alumnos. ¿Cómo hacer que esas excepciones se multipliquen? ¿Cómo lograr «calidad educativa» en las escuelas de las poblaciones marginadas? ¿Qué puede hacer el Estado y qué debe, también, dejar de hacer? ¿Y qué pueden y deben hacer las escuelas y sus alumnos? De hallazgos semejantes en Estados Unidos estaba arrancando la corriente de «escuelas efectivas», que desde esta nueva posición retomaba la tesis, ahora matizada, de la efectividad de la educación para la equidad social. La escolaridad recobraba su significado si se ponía en el centro de la educación de los pobres la atención a la «calidad» redefiniendo ésta pertinentemente.

De aquí, en una quinta etapa de la evolución profesional de Sylvia Schmelkes, parten numerosos estudios de elaboración teórica y

proyectos concretos, para los ámbitos privado y público, por mejorar las escuelas de las poblaciones pobres, tanto con mejores insumos «tratando desigualmente a los desiguales», como actuando sobre la demanda (los alumnos y sus familias). Años antes había sido la primera en denunciar que los pobres pagaban más por su educación que los no pobres; ahora propone mecanismos de arraigo de los mejores maestros en las comunidades más necesitadas; estímulos adecuados y apoyos de diversas clases; ella renueva el tema de la participación de la comunidad en la escuela, y a través de estos esfuerzos siembra la semilla, quizás sin saberlo, del Programa de Escuelas de Calidad que habrá de formularse y empezar a operar en 2001.

Sexta etapa: como un paso natural, Sylvia privilegia en su atención a los indígenas, a «los marginados entre los marginados». Asume esta bandera como cruzada personal, resuelta a afrontar en serio la deuda histórica del país con sus pobladores originarios, abriendo el paso, en la educación y en la conciencia nacional, al paradigma de la interculturalidad. Primera dirigente de la Coordinación Nacional de Educación Intercultural y Bilingüe, produce ensayos que pronto se hacen clásicos, que afinan este nuevo marco, que traducen al plano educativo los principios plasmados en los artículos constitucionales 1 y 2. Junto con esto, intensifica su vocación andariega para contactar comunidades indígenas, descubrir iniciativas de la base para reforzarlas aportando lo que el Estado puede aportar; abre así nuevos cauces a la educación indígena desde la alfabetización hasta la enseñanza superior; en suma, se empeña en dar visibilidad social a los anteriormente invisibles. Surgen las Universidades Interculturales como uno de tantos frutos de su empeño. Muchas batallas silenciosas hubo de dar en la naciente Coordinación, por lograr el presupuesto prometido, por convencer a directivos, legisladores y funcionarios, por denunciar el prejuicio racista escondido tras el discurso igualitario oficial. Investigación y acción, conciencia y decisiones políticas van de la mano en este trayecto que continúa.

Estas etapas, marcadas por decepciones y aparentes fracasos –inclusive el ver cómo en el sector público se deshace en una hora lo construido en muchos años –, son sólo tramos dentro de un trayecto mayor. No son pocas las oscilaciones de los trabajos de Sylvia entre la educación de los adultos y la educación básica de los niños, así como los temas transversales que trata, a veces como pionera con un pie dentro de la SEP y otro fuera, como son sus investigaciones sobre valores, los proyectos orientados a mejorar la gestión escolar, o la insistencia ante la

autoridad en que las evaluaciones deben ser confiables y hacerse públicas.

De este camino personal accidentado, en el que circunstancias fortuitas, encuentros personales o condiciones laborales tienen su parte, de esta búsqueda de significado de su profesión es de lo que tratan los contenidos de este libro. Cada uno de los textos de Sylvia tiene valor testimonial cuando se fecha y se contextualiza.

A juicio de la autora, cuatro de estos textos, entre los muchos que provienen de investigaciones, son los más significativos. Cronológicamente los cuatro se ubican en la cuarta etapa de la evolución de la autora, es decir, en esos «años de oscilación entre confianza y escepticismo» de los años ochenta. Los comento brevemente porque acercarán a los potenciales lectores a la riqueza de los contenidos del libro.

1. «La utilidad del alfabetismo en una zona rural en México», 1981, (pp. 415-436)

306

Este estudio fue una contribución para dilucidar la problemática de la alfabetización en América Latina y en México. Ante la variedad de concepciones sobre el analfabetismo y de las estrategias seguidas por las campañas y otras medidas para combatirlo, y ante las grandes confusiones acerca de asuntos como: el impacto de la alfabetización en el desarrollo económico y social, su relación con la educación básica, su eficacia a través del tiempo, etc., este estudio empírico entre campesinos minifundistas del Estado de México tuvo por finalidad evaluar los efectos educativos y económicos de un programa estatal de aumento de la productividad del maíz.

Algunas de sus conclusiones fueron especialmente novedosas, por ejemplo, acerca de la importancia para la productividad de factores como: la edad y género de los campesinos, la duración de su escolaridad, las características de las comunidades, su capacidad lectora, su acceso a los medios de comunicación, etc. La autora precisa las aportaciones de la alfabetización para la adquisición de conocimientos técnicos y administrativos de los campesinos y para incrementar su conciencia cívica, política y social; y precisa sobre todo las condiciones para que la alfabetización tenga estos efectos. Así se aportan respuestas, con base empírica, a la pregunta «¿Para qué sirve la alfabetización?».

2. «La educación y la suerte del campesino», 1984, (pp. 57-70)

Este ensayo parte de un análisis crítico de las políticas de desarrollo rural de diverso signo teórico-ideológico, y destaca las posiciones de «la nueva izquierda latinoamericana», que insiste en la necesidad de aumentar la capacidad no sólo productiva sino de negociación política de los campesinos. Sobre este trasfondo teórico la autora ubica la acción educativa rural, sobre todo «la educación no formal y la informal intencionada». El ensayo significa una clara ruptura con la posición desarrollista que atribuía a la alfabetización y a la educación básica por sí solas un poder transformador que nunca llegó a comprobarse. Sostiene, en cambio, que es necesario provocar y reforzar procesos educativos que se vinculen a la transformación de las actividades productivas de los campesinos (mediante «acciones productivas que eduquen»); la calidad de la educación de los adultos rurales dependerá, por tanto, de que se ejecuten acciones educativas vinculadas claramente a procesos de cambio intencionado.

3. «Productividad y aprendizaje en el medio rural: Un estudio en cuatro regiones maiceras en México», 1986, (pp. 457-488)

Este texto reporta los resultados de una investigación compleja, realizada como parte de un proyecto regional comparativo (entre Perú, Paraguay, Brasil y México), acerca de las interrelaciones entre educación, productividad e ingreso agrícola en unidades económicas familiares del campo latinoamericano. La autora juzga que es apresurado el escepticismo sobre el trabajo educativo en el desarrollo agrario. Manejando numerosas variables, definiendo la educación como «la variable independiente central» (y desdoblando ésta en formal, no formal e informal), el análisis se centra en los efectos de la educación sobre la productividad y el ingreso neto global. La gran conclusión refuerza la hipótesis de que la actividad educativa en el medio rural es importante y eficaz bajo determinadas condiciones; de acuerdo con ello se formulan recomendaciones para mejorar su calidad.

4. «Las potencialidades de la postalfabetización vinculada al trabajo», 1988, (pp. 163-178)

Se trata de una exhaustiva revisión de 76 programas de postalfabetización que funcionaban en trece países latinoamericanos. Se analizan sus objetivos, formas de relación con el trabajo, filosofía aparente y real, sus medios y organización, sus resultados e impacto, así

como sus problemas. Este estudio marcó un hito en el pensamiento latinoamericano por sus numerosas aportaciones originales acerca de la función específicamente educativa de estos programas, y acerca también de la formación de los promotores, las debilidades metodológicas y los campos prioritarios de acción.

Pero no sólo estos cuatro textos sino toda la Antología nos habla del devenir empeñoso e incansable de una investigadora que mira continuamente su brújula y reflexiona creativamente ante los desconciertos de las coyunturas.

Decepciones, y decepciones mayores, ha habido varias. Señalados, compartidos por muchos investigadores. Una, fechada por la caída del Muro de Berlín en 1989, fue el hecho de la globalización del neoliberalismo capitalista, modelo que se proclama sin rivales y aparentemente sin alternativas. Con este hecho, que en México venía preparándose desde el gobierno de De la Madrid, quedó cancelada la esperanza que muchos teníamos, probablemente no carente de ingenuidad, de que sobreviniera un cambio verdaderamente estructural en el país. (Recuerdo la respuesta que me dio un subsecretario de Hacienda, en el sexenio del presidente Zedillo, al preguntarle por qué la política económica favorecía o todos los medios al capital y se ensañaba contra los trabajadores: «Es que los trabajadores no pueden huir, y el capital sí»).

308

No escogimos la historia que nos tocó. Poco es lo que cuentan nuestras acciones personales, condicionadas por el escenario geopolítico global. Hoy nos preguntamos por ese futuro latinoamericano que no se dio, esa oportunidad cuyo precio se había ya pagado con muchas vidas generosas; oportunidad cancelada que, sin embargo, dejó saldos enormemente positivos en el pensamiento y en la praxis educativa de la región: la «educación liberadora», el carácter político de la educación, las complicidades del Estado que hoy conocemos mejor, el ingreso de nuevos actores y el descubrimiento de nuevas perspectivas en la compleja relación entre la educación y la justicia.

Otra gran decepción, y ésta estrictamente mexicana: la cancelación política de la alternativa de cambio social que había abierto la insurgencia zapatista en 1994. Traicionados por el Gobierno Mexicano los Acuerdos de San Andrés, reducida la reforma legislativa a cambios poco significativos en la práctica por la llamada ley Bartlett-Fernández de Cevallos, desamparadas las comunidades indígenas por la Suprema Corte de la Nación que descalificó sus denuncias, el movimiento zapatista

se vio rechazado por los tres poderes de la Unión y todos los partidos; sus reivindicaciones de fondo quedaron aplazadas nuevamente, no obstante el gran apoyo popular que concitaron.

No escogimos nuestra historia ni las veredas que debíamos transitar. Sobre éstas y otras grandes decepciones, Sylvia Schmelkes nos enseña que «se hace camino al andar», se reconstruye y se innova, imaginando nuevos puentes ante cada río inesperado y adivinando el significado de siempre en la luz incierta de otros amaneceres.

Repito que es un libro necesario porque necesarias son las lecciones que deparan sus textos, escondidas en la experiencia de Sylvia como un don que ella nos comparte; necesarias para comprender los avatares de la sociología de la educación latinoamericana y mexicana, y los dilemas de la política educativa ante las exigencias de la justicia.

La gran lección para mí –y con esto termino– es la de comprender mejor lo que significa un «compromiso de vida»: cómo una investigadora honesta, inteligente, rigurosa, generosa ha puesto la investigación al servicio de valores superiores; podríamos decir «al servicio de la justicia», pero prefiero decir en lenguaje cristiano «al servicio de los prójimos marginados»: del campesino olvidado, de la mujer indígena sin voz, de los niños que crecen sin futuro y de las innumerables comunidades que trabajan de sol a sol pero están ya derrotadas de antemano. Son las voces de estos prójimos marginados las que susurran su presencia a lo largo del libro e iluminan sus líneas.

Por el camino de Jerusalén a Jericó pasaron muchos junto al hombre que había sido asaltado y herido (Lc. 10, 25). En versión mexicana y actualizada de esta parábola del Buen Samaritano, pasaron sin detenerse ante los marginados arzobispos y clérigos de carrera, políticos de derecha que proclaman la dignidad de la persona, políticos de izquierda cuyo discurso anuncia la redención de los pobres, empresarios autojustificados por un Bien Común que siempre acaba traduciéndose en su bien particular, locutores de Televisa que pregonan su filantrópico Teletón, e investigadores universitarios que escriben sabias monografías sobre los indígenas como objeto de interés antropológico para ganar puntos en el SNI... Ninguno de ellos se detuvo. Sólo una caminante lo hizo y se esmeró en atender al herido. «Prójimo» era en la parábola un samaritano; «prójima» resulta ahora una socióloga sensible, sin etiquetas que certifiquen su cristianismo, sin discursos inútiles sobre ortodoxias de derecha o de izquierda. «Bienaventurados seréis –me

atrevo a una paráfrasis irreverente— cuando perdáis vuestro empleo por ser políticamente incorrectos, cuando os califiquen de estridentes ante el neoliberalismo indiscutido, cuando visitéis las comunidades indígenas calladamente, en camiones de segunda y sin reflectores de la prensa...».

La gran lección académica es que se puede hacer sociología con todas las de la ley, dando al esfuerzo científico un sentido de trascendencia, un sentido de salvación.

Por esto este libro es hermoso con una belleza interna que supera la de su perfección editorial. Es un libro esperado porque hace resplandecer en sus mejores luces lo mejor de una vida bien vivida. Y por hermoso y esperado es también un libro necesario que recomendamos efusivamente a los interesados en la sociología de la educación y a los que deseen profundizar en el sentido de la profesión de investigador.

Pablo Latapí Sarre

LIBROS RECIBIDOS / LIVROS RECEBIDOS

- ANDRÉS, Lidia (2008): *Imaginarios en formación. Aprendiendo a pensar al otro en un colegio de élite de Quito*. Quito: FLACSO / Ediciones Abya-Yala, 195 pp. ISBN: 978-9978-67-161-0.
- BAUDELLOT, Christian y LECLERCQ, François (dirs.) (2008): *Los efectos de la educación*. Serie Educación. Buenos Aires: Del Estante, 365 pp. ISBN: 978-987-1335-15-2.
- BUJ PEREDA, María José (2008) *Psicopatología infantil*. Barcelona: Horsori, 160 pp. ISBN: 978-84-96108-44-8.
- CUADRADO ESCLAPEZ, Toni (2008): *La enseñanza que no se ve. Educación informal en el siglo XXI*. Madrid: Narcea, 151 pp. ISBN: 978-84-277-1587-5.
- ESCRIBANO, Alicia y VALLE, Ángela del (coords.) (2008): *El aprendizaje basado en problemas. Una propuesta metodológica en educación superior*. Madrid: Narcea, 192, pp. ISBN: 978-84-277-1575.
- GINER, Antoni y PUIGARDEU, Óscar (2008): *La tutoría y el tutor: estrategias para su práctica*. Cuadernos de formación del profesorado. Educación secundaria, 21. Barcelona: ICE, Univesitat de Barcelona /Horsori, 249 pp. ISBN: 978-84-96108-54-7.
- GLOBAL UNIVERSITY NETWORK FOR INNOVATION -GUNI (2008): *La educación superior en el mundo 3: educación superior: nuevos retos y roles emergentes para el desarrollo humano y social*. Serie GUNI sobre el compromiso social de las universidades. Madrid: Mundi-Prensa, 374 pp. ISBN: 978-84-8476-343-7.
- KNAPCZYK, Dennis (2008): *Guía de autodisciplina: cómo transformar los problemas de conducta en objetivos de autodisciplina*. Madrid: Narcea, 170 pp. ISBN: 978-84-277-1590-5.
- OEI (1998): *Cooperación cultural euroamericana. V Campus de Cooperación Cultural. Almada, Portugal del 8 al 12 de mayo de 2007*. Papeles Iberoamericanos. Madrid: OEI, 364 pp. ISBN: 978-84-7666-191-8.
- RODRÍGUEZ LESTEGÁS, Francisco (coord.) y OTROS: *Identidad y ciudadanía. Reflexiones sobre la construcción de identidades*. Cuadernos para el análisis, 24. Barcelona: Horsori / Universidad de Santiago de Compostela (USC), 175 pp. ISBN: 978-84-96108-51-6.
- RUIZ PALMERO, Julio y SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, José (2008): *Tecnologías de apoyo en logopedia*. Textos universitarios, 8. Barcelona: Horsori, 115 pp. ISBN: 978-84-96108-47-9.
- SANCHES ROSSINI, M^a Augusta (2008) *Educación es crear en la persona*. Madrid: Narcea, 107 pp. ISBN: 978-84-277-1586-8.

REVISTAS RECIBIDAS / REVISTAS RECEBIDAS

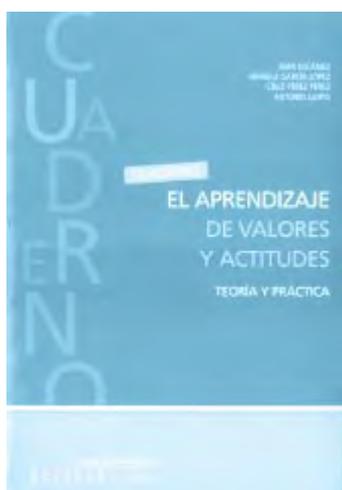
- AULA ABIERTA. N.º 87 (2006): Instituto de Ciencias de la Educación, Universidad de Oviedo. Oviedo (España).
- CADERNOS BRASILEIRO DE ENSINO DE FÍSICA. N.º 4 (2008) Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis (Brasil).
- CATÁLISIS. N.º 2 (2007): Universidade Federal de Santa Catarina. Vol. 10. Florianópolis (Brasil).
- CÍRCULO DE HUMANIDADES: Universidad Autónoma Latinoamericana. Facultad de Ciencias de la Educación, Medellín (Colombia).
- CUADERNOS DE PEDAGOGÍA. N.º 381-382 (2008): Wolters Kluwer España. Barcelona (España).
- DIALÉCTICA. N.º 22 (2008): Fundación Universitaria Panamericana, FUP. Bogotá (Colombia).
- EDUCAR. N.º 40: Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona (España).
- EDUCADORES: REVISTA DE RENOVACIÓN PEDAGÓGICA. N.º 225-226 (2008): Federación Española de Religiosos de la Enseñanza – Centros Católicos, FERE-CECA. Madrid (España).
- EL ÁGORA USB. N.º 2 (2007): Coordinación formación Humana y Bioética. Medellín (Colombia).
- FOLIOS. REVISTA DE LA FACULTAD DE HUMANIDADES. N.º 26 (2007) Universidad Pedagógica Nacional, UPN – Facultad de Humanidades. Bogotá (Colombia).
- GACETA CULTURAL DEL PERÚ. N.º 1-2 (2004) N.º 28 (2007) y N.º 33-34 (2008): Instituto Nacional de Cultura, INC. Lima 33 (Perú).
- HALLAZGOS: REVISTA DE INVESTIGACIONES. N.º 8 (2007): Centro de Investigaciones. Universidad Santo Tomás. Bogotá (Colombia).
- IN-FAN-CIA. N.º 110-111 (2008): EDUCAR DE 0 A 6 AÑOS: Asociación de Maestros Rosa Sensat. Barcelona (España).
- MULTICIENCIAS. N.º 1 (2008): Universidad del Zulia. Falcón (Venezuela).
- NODOS Y NUDOS. N.º 23 (2007): Universidad Pedagógica Nacional, UPN. Redes Pedagógicas de Maestros. Bogotá (Colombia).
- NÓMADAS. N.º 28 (2008): Universidad Central. Bogotá (Colombia).
- NOVEDADES EDUCATIVAS. N.º 212-213 (2008): Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico. Buenos Aires (Argentina).

- PÁGINAS: REVISTA ACADÉMICA E INSTITUCIONAL DE LA UCPR. N.º 80 (2008): Universidad Católica Popular del Risaralda, UCPR. Pereira (Colombia).
- PEDAGOGÍA Y SABERES. N.º 27 (2007) Universidad Pedagógica Nacional, UPN – Facultad de Educación. Bogotá (Colombia).
- PONTO DE VISTA. N.º 8 (2006): REVISTA DE EDUCAÇÃO E PROCESSOS INCLUSIVOS: Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. (Brasil).
- REVISTA DE ARTES Y HUMANIDADES. N.º 18-20 (2007): Universidad Católica Cecilio Acosta, ÚNICA. Maracaibo (Venezuela).
- REVISTA DE EDUCACIÓN EN CIENCIAS. N.º 2 (2008): Fundación Revista de Educación en Ciencias. Bogotá (Colombia).
- REVISTA MAGISTERIO: EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA. N.º 33 (2008): Cooperativa Editorial Magisterio. Bogotá (Colombia).
- REVISTA PROPUESTA EDUCATIVA. N.º 27-28 (2007) y N.º 29 (2008): Área de Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. Buenos Aires (Argentina).
- REVISTA TECNE, EPISTEME Y DIDAXIS. N.º 22 (2007): Universidad Pedagógica Nacional, UPN. Facultad de Ciencia y Tecnología. Bogotá (Colombia).
- REVISTA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE ORIENTE. N.º 25 (2008): Universidad Católica de Oriente, UCO. Rionegro (Colombia).
- REVISTA UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA. COOPERATIVISMO Y DESARROLLO. N.º 91 (2007): Universidad Cooperativa de Colombia. Medellín (Colombia).
- PNA: REVISTA DE INVESTIGACIÓN EN DIDÁCTICA DE LA MATEMÁTICA: VOL. 3 N.º 1 (2008): Universidad de Granada (España).
- REVISTA DE EDUCACIÓN. N.º Extraordinario (2008). Ministerio de Educación y Ciencia, Instituto de Evaluación. Madrid (España).
- ENSAIO. AVALIAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO. N.º 58-59: Fundação Cesgranrio. Rio de Janeiro. (Brasil).

PUBLICACIONES DE LA OEI / PUBLICAÇÕES DA OEI

El aprendizaje de valores y actitudes

Teoría y práctica



Autores: Juan Escámez, Rafaela García López, Cruz Pérez Pérez y Antonio Llopis.

Colección: Educación en Valores

Edita: OEI - Octaedro

Número de páginas: 174

Encuadernación: rústica

Tamaño: 17 x 24 cm

Fecha de edición: 2007

Edición número: 1

ISBN: 978-84-8063-910-1

Precio: 17,80 Euros

315

Este cuaderno presenta el estado actual de las reflexiones teóricas, de la investigación y la docencia en este campo del conocimiento. Trata de la naturaleza de los valores y de las actitudes, y de su aprendizaje como contenidos de la educación.

Los autores seleccionan las estrategias y técnicas para el aprendizaje valores que la investigación ha decantado como más adecuadas; y hacen una presentación clara, ordenada y útil para su aplicación en buenas prácticas educativas. Así mismo, exponen las estrategias y técnicas para la formación y el cambio de actitudes. Respecto a los valores, ofrecen las diversas escalas y los cuestionarios que son aceptados como válidos por la comunidad de investigadores. En cuanto a la evaluación de las actitudes, los diversos instrumentos y procedimientos que los autores proponen, evidencian la influencia de la Teoría de la Acción Razonada o Planificada.

Por último, el libro contempla los procedimientos para la elaboración de programas de aprendizaje de valores y actitudes. Establece la estructura formal, o elementos, que ha de tener todo programa de acción educativa. Como ejemplo, se presenta un programa de aprendizaje de actitudes preventivas del SIDA en adolescentes.

Multiculturalismo y educación para la equidad



Autores: Enric Prats (coord.), Luis Enrique López-Hurtado Quiroz, Vera María Candau, Gerardo Fernández Juárez, Dense Cogo, Nicolás Lorite García.

Colección: Educación en Valores

Edita: OEI - Octaedro

Número de páginas: 166

Encuadernación: rústica

Tamaño: 15 x 23 cm

Fecha de edición: 2007

Edición número: 1

ISBN: 978-84-8063-896-8

Precio: 16,80 Euros

316

La publicación que presentamos ofrece algunos de los retos que tiene planteados actualmente la consolidación de un concepto de ciudadanía inclusiva en un contexto definido por la pluralidad cultural. Tanto en su sentido estricto de ejercicio de derechos cívicos, políticos y económicos, como también en la línea de considerar esa ciudadanía como un proceso abierto a la acogida de nuevas sensibilidades, entendemos que una sociedad más equitativa y justa se construirá si atiende a los retos concretos que se presentan en algunos de los escenarios donde se está presentando con más interés esa diversidad cultural.

En esta obra se ofrecen elementos para profundizar en el análisis y la valoración de esos retos desde posiciones diversas. Se profundiza en el concepto mismo de interculturalidad, centrado en la región latinoamericana, y se propone un análisis educativo de los derechos humanos; asimismo, se realizan dos aportaciones, desde el

terreno de la salud y desde el ámbito de los medios de comunicación, para conocer las barreras y las dificultades que se pueden vislumbrar para construir sociedades en la línea apuntada. Finalmente, se insiste en una agenda de trabajo que proporcione un empuje sólido hacia la construcción de una noción de diudadanía más acorde con los tiempos que vivimos.

Los procesos independentistas iberoamericanos en los manuales de Historia

Vol.4: Costa Rica, México, Nicaragua y Panamá



Autores: Rafael Valls (dir.)
Colección: Historia, enseñanza y dimensión iberoamericana
Edita: OEI - Fundación MAPFRE TAVERA
Número de páginas: 174
Encuadernación: rústica
Tamaño: 17 x 23,5 cm
Fecha de edición: 2006
Edición número: 1
ISBN: 84-7666-168-X
Precio: 9,60 Euros

317

Vol.3: Brasil e Portugal



Autores: Rafael Valls (dir.)
Colección: História, ensino e dimensão ibero-americana
Edita: OEI - Fundação MAPFRE TAVERA
Número de páginas: 81
Encuadernación: brochura
Tamaño: 17 x 23,5 cm
Data de edição: 2007
Edição número: 1
ISBN: 978-84-7666-187-1
Preço: 9,60 Euros

Uma parte essencial dos valores que sustentam as sociedades que formam a Comunidade Ibero-americana de Nações, como defesa das liberdades, da igualdade, da justiça social e promoção dos direitos cívicos, procedem do ideário que animou, no primeiro quartel do século XIX, os processos de independência política das actuais repúblicas da Ibero-América. Para todos aqueles como nós que, a partir de perspectivas muito diferentes, assumem o desenvolvimento de projectos e iniciativas directamente relacionados com estes países, a proximidade do Bicentenario daqueles acontecimentos Impõe a obrigação de promover uma dinâmica comemorativa adequada à importância que tiveram - e têm nas sociedades iberoamericanas.

Como noutros empreendimentos patilhados, a Organização de Estados Ibero-americanos (OEI) a Fundação MAPFRE fazem confluír algumas das suas principais iniciativas (a Cátedra de História da Ibero-América e o Programa «Ibero-América: 200 anos de convivência independente», respectivamente) nesta nova proposta editorial: a coleção de Rafael Valls (Universidade de Valencia), dos processos de independência nos manuais escolares de História dos países ibero-americanos.

318

Com os resultados deste diagnóstico complexo e completo, as instituições de actuações entrosadas na comemoração do Bicentenario, para fomentar, do ponto de vista do quadrante decisivo do ensino, uma perspectiva integradora, que ultrapase fronteiras e visões excluentes e condenatorias, a partir da qual se fomenta, na consciência cívica das novas gerações, uma cultura de tolerância e de concordia.



Cooperación Cultural Euroamericana

V Campus Euroamericano de Cooperación Cultural

Almada, Portugal del 8 al 12 de mayo de 2007



Autores: VV.AA.
Colección: Papeles Iberoamericanos
Edita: OEI
Número de páginas: 364
Encuadernación: rústica
Tamaño: 21 x 29,5 cm
Fecha de edición: 2008
Edición número: 1
ISBN: 978-84-7666-191-8
Precio: 9 Euros

Esta publicación recoge los textos de las intervenciones presentadas en el V Campus Euroamericano de Cooperación Cultural celebrado en Almada, Portugal en mayo de 2007. El evento fue organizado y convocado conjuntamente por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la Fundación Interarts, la Cámara Municipal de Almada y Cultideias de Portugal. La Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), los ministerios de cultura de Portugal y España y el Observatorio de Actividades Culturales (OAC) de Lisboa, brindaron su apoyo para hacer posible su celebración. El Campus tuvo como objetivos analizar los sistemas existentes para la cooperación cultural entre Europa y América Latina y también ofrecer un entorno adecuado para reflexionar e innovar acerca de la cooperación cultural y abrir nuevos espacios de diálogo cultural. La realización de este V Campus representó la reafirmación del compromiso de las instituciones co-organizadoras para continuar, con determinación e ilusión, una colaboración existente desde hace ya varios años, en concreto, desde la primera edición del Campus en el año 2000.

Para los organizadores de este encuentro, así como para las instituciones que han apoyado y colaborado en su realización, ha sido un honor y un placer avanzar en la consolidación de este espacio y para ello confían en que los resultados y los contactos generados puedan impulsar la continuidad de este proceso y contribuyan al fortalecimiento de las instituciones y las políticas culturales en la región.



Informes sobre los Sistemas Nacionales de Cultura

Guatemala



Autores: VV.AA.
Edita: OEI-Ministerio de Cultura y Deportes de Guatemala
Colección: Sistemas Nacionales de Cultura
Fecha de edición: 2007
ISBN: 978-84-7666-145-1
Precio: 15 Euros

Nicaragua



Autores: VV.AA.
Edita: OEI-Instituto Nicaragüense de Cultura
Colección: Sistemas Nacionales de Cultura
Fecha de edición: 2007
ISBN: 978-847666-188-8
Precio: 15 Euros

320

La OEI ha editado, en colaboración con el Ministerio de Cultura de Guatemala y el Instituto Nicaragüense de Cultura, los Informes sobre los Sistemas Nacionales de Cultura de sus países.

Se trata de publicaciones en formato CD-Rom que constituyen una visión del quehacer cultural de ambos países y que responden a la necesidad de facilitar las vías de consulta para públicos que cuentan con medios y niveles muy variados de acceso a la información.

El interés prioritario de la OEI acerca de este proyecto radica en contribuir al conocimiento de la cultura en los países iberoamericanos siguiendo un guión común para el conjunto de países, fomentando así su conocimiento y aproximando a las personas interesadas a sus realidades culturales.

Esta edición se enmarca dentro del Proyecto de los Sistemas Nacionales de Cultura de los países iberoamericanos, que la OEI elabora con colaboración con el Ministerio de Cultura de Guatemala y el Instituto Nicaragüense de Cultura.

En ellos se trata de articular, dentro de un esquema general, el funcionamiento de todo el país en la materia, empresa que por su vastedad y complejidad se ha orientado en un principio a presentar un marco representativo y a establecer un basamento informático, abierto a todas las instituciones, que haga posible en lo sucesivo ampliar, precisar y actualizar la información que en estas primeras ediciones se presentan.

Los informes se integran en una sección especial sobre el Proyecto de los Sistemas Nacionales de Cultura de los países iberoamericanos, que podrá ser consultada en el sitio web de la OEI, y que contendrá éste y los informes homólogos que se preparen en el futuro para el resto de los países de la región.

Los Cd combinan elementos como videos, imágenes y sonidos que reflejan la riqueza cultural de Iberoamérica y que permiten una fácil y sistemática consulta. El documento principal incluye información sobre aspectos históricos, económicos, demográficos, legislativos, descripción de instituciones y programas, la estructura del sector, la financiación pública de la cultura, el patrimonio cultural, las manifestaciones culturales, las industrias, los premios y concursos, así como tendencias en las políticas culturales.

321

Las publicaciones dispone de información detallada sobre los programas culturales, las cronologías, desde la perspectiva de los hitos acontecidos en este ámbito, las leyes, las estadísticas y vasta y exhaustiva información sobre la realidad cultural de los países centroamericanos.

El proyecto de los Sistemas de Cultura de la OEI cuenta para su realización con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Los CD-Rom de los Sistemas Nacionales de Cultura de Guatemala y Nicaragua están disponibles en la Sede Central de la OEI de Madrid y en Oficina Regional de El Salvador.





N.º 9, vol. 3
Agosto, 2007

Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad

322

SUMARIO: **Editorial. Artículos:** «Valores en controversias: la investigación con células madre», MÓNICA DELGADO Y JORDI VALLVERDÚ; «Metáforas tecnológicas y emergencia de identidades», SANDRA LUCÍA RAMÍREZ SÁNCHEZ; «Interdisciplina: construcción de conocimiento en un proyecto internacional sobre variabilidad climática y agricultura», CECILIA HIDALGO, CLAUDIA E. NATENZON y GUILLERMO PODESTÁ. **Dossier: Sociedades del conocimiento:** «Presentación»; «Un modo de análisis de la infraestructura científica de las tecnologías de la información y de las comunicaciones», XAVIER POLANCO; «Investigación científica y tecnológica en el campo de las ciencias: ¿conocimientos técnicos, contextuales o transversales?», ESTER SCHIAVO; «La fractura digital hoy», GABRIEL DUPUY; «Innovación, tecnología y prácticas sociales en las ciudades: hacia los laboratorios vivientes», SUSANA FINQUELIEVICH; «El camino recorrido por América Latina en el desarrollo de indicadores para la medición de la sociedad de la información y la innovación tecnológica», DORIS OLAYA y FERNANDO PEIRANO. **Foro crts:** «Periodismo científico: ¿Preparando para entrenar los conflictos de interés», JANA MARÍA VARA. **Reseñas.**

redes

Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior
Universidad de Salamanca
Instituto Universitario de Estudios de la Ciencia y la Tecnología
www.oei.es/revistactsoei.htm

ENVÍO DE COLABORACIONES

La REVISTA IBEROAMERICANA DE EDUCACIÓN es una publicación de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), orientada principalmente a la divulgación de trabajos sobre políticas, investigación e innovaciones educativas. La remisión y recepción de colaboraciones se rige por las siguientes:

Condiciones

1. Sólo se recibirán para su publicación trabajos inéditos o con escasa difusión en América Latina, actualizados, y que signifiquen una aportación empírica o teórica de relevancia.
2. La recepción de un trabajo no implicará ningún compromiso de la REVISTA IBEROAMERICANA DE EDUCACIÓN ni de la OEI.
3. El Comité Editorial procederá a la selección de los trabajos de acuerdo con los criterios formales y de contenido de esta publicación.
4. Los autores de trabajos que no hayan sido solicitados expresamente y que resulten publicados en la Revista, no recibirán ninguna retribución, económica o de cualquier otro tipo, por parte de la Revista Iberoamericana de Educación ni de la OEI.
5. El envío de una colaboración para su publicación implica, por parte del autor, la autorización a la OEI para su reproducción, por cualquier medio, en cualquier soporte y en el momento en que lo considere conveniente, salvo expresa renuncia por parte de ésta última.
6. Los originales recibidos no serán devueltos.

Normas

1. Los trabajos deberán estar escritos con un tamaño de fuente no inferior a 12 puntos y a 1,5 entrelíneas, no sobrepasarán una vez impresos las 15 páginas tamaño DIN A4, por una sola cara. Deberán ser presentados en disquete o Cd-Rom o enviados por correo electrónico a la dirección de la Revista, en formato rtf, word u otro compatible con Windows.
2. Cada trabajo deberá incluir, en hoja aparte, un resumen del mismo no superior a 20 líneas mecanografiadas y algunas palabras clave que le identifiquen.
3. Todas las páginas deberán estar numeradas, incluyendo bibliografía, gráficos, tablas, etc.
4. Al final del trabajo se incluirá la lista de referencias bibliográficas, por orden alfabético, que deberá ajustarse a la siguiente estructura:
 - *Libros*: el apellido del autor en mayúsculas, seguido del nombre en minúsculas, año de edición entre paréntesis, título del libro en cursiva, lugar de edición y editorial.
 - *Revistas*: el apellido del autor en mayúsculas, seguido del nombre en minúsculas, año de publicación entre paréntesis, título del trabajo entrecomillado, nombre de la revista en cursiva, número de volumen, número de la revista cuando proceda, lugar de edición, editorial y las páginas que comprende el trabajo dentro de la revista.
 - *Recursos electrónicos*: se citarán siguiendo los criterios mencionados anteriormente para libros y revistas, incluyendo al final entre ángulos la dirección electrónica, y entre corchetes la fecha de consulta. Ej.: GINÉS MORA, José (2004): «La necesidad del cambio educativo para la sociedad del conocimiento», en *Revista Iberoamericana de Educación*, n.º 35, Madrid: OEI, <<http://www.campus-oei.org/revista/rie35a01.htm>> [consulta: noviembre de 2004].
5. Las notas a pie de página tendrán una secuencia numérica y se debe procurar que sean pocas y escuetas.
6. En hoja aparte deberá incluirse el nombre del autor, su dirección, institución donde trabaja y cargo que desempeña, así como el número de teléfono, fax y dirección electrónica.
7. Los autores incluirán un breve resumen comentado de su biografía profesional, a ser posible por orden cronológico, de no más de 200 palabras o 15 líneas, que se incorporará a una sección de la Revista denominada «Autores».
8. La corrección de pruebas se hará cotejando con el original, sin corregir el estilo usado por los autores.
9. Los trabajos serán remitidos a:
Revista Iberoamericana de Educación
Bravo Murillo, 38. 28015 Madrid. España
rie@oei.es

Condiciones y normas para la presentación de Recensiones

1. Las recensiones o críticas de libros o revistas deberán ser originales, no publicadas en otros medios, y estarán firmadas por un profesional del ámbito de la educación, preferentemente vinculado al área temática de la que trate la obra. Se indicarán los siguientes datos del autor o autora: nombres, apellidos, institución en que trabaja, titulación o cargo, teléfono, correo electrónico y postal (*estos últimos no serán publicados*).
2. Las obras deberán haber sido editadas dentro de los seis meses anteriores a la fecha de envío del material. Esta información se hará constar como parte de los datos técnicos de la publicación (Autor/a, Título, Editorial, Ciudad y Fecha de edición) en la cabecera del texto.
3. El material deberá tener una extensión máxima de 1.200 palabras o 6.000 caracteres.
4. El material textual podrá ser acompañado por una imagen de la obra en formato JPG de menos de 30 kb.
5. El envío de los materiales (textual e imagen) se realizará como adjuntos a un mensaje de correo electrónico a la dirección rie@oei.es (Asunto = Recensiones)
6. La Dirección de la RIE se reserva el derecho de no publicar las colaboraciones o de proponer modificaciones a las mismas.
7. La Dirección de la RIE decidirá sobre la versión de la revista (impresa o digital) en que se realizará la publicación.

ENVIO DE COLABORAÇÕES

A REVISTA IBERO-AMERICANA DE EDUCAÇÃO é uma publicação da Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), orientada principalmente, à divulgação de trabalhos sobre políticas, investigação e inovações educativas. A remissão e recepção de colaborações se rege pelas seguintes:

Condições

1. Só serão recebidos para a sua publicação trabalhos inéditos ou com escassa difusão na América Latina, atualizados, e que signifiquem uma contribuição empírica ou teórica de relevância.
2. O recebimento de um trabalho não implicará nenhum compromisso da REVISTA IBERO-AMERICANA DE EDUCAÇÃO nem da OEI.
3. O Comitê Editorial procederá à seleção dos trabalhos de acordo com os critérios formais e de conteúdo desta publicação.
4. Os autores de trabalhos que não tenham sido solicitados expressamente e que resultem publicados na Revista, não receberão nenhuma retribuição, econômica ou de qualquer outro tipo, por parte da Revista Ibero-americana de Educação nem da OEI.
5. O envio de uma colaboração para a sua publicação implica, por parte do autor, a autorização a OEI para sua reprodução, por qualquer meio, em qualquer suporte e no momento em que a OEI o considere conveniente, salvo expressa renúncia por parte desta última.
6. Os originais recebidos não serão devolvidos.

Normas

1. Os trabalhos deverão estar escritos com um tamanho de fonte não inferior a 12 pontos e a 1,5 entrelinhas, não se ultrapassarão uma vez impressos as 15 páginas tamanho DIN A4, por uma só cara. Deverão ser apresentados em disquete ou Cd-Rom ou enviados por e-mail à endereço da Revista, em formato rtf, word ou outro compatível com Windows.
2. Cada trabalho deverá incluir, em folha à parte, um resumo do mesmo não superior a vinte linhas digitadas e algumas palavras chave que lhe identifiquem.
3. Todas as páginas deverão estar enumeradas, incluindo bibliografia, gráficos, tabelas, etc.
4. Ao final do trabalho, estará incluída a lista de referências bibliográficas, por ordem alfabética, que deverá ajustar-se à seguinte estrutura:
 - *Livros*: o sobrenome do autor em maiúsculas, seguido do nome em minúsculas, ano da edição entre parênteses, título do livro em cursiva, local da edição e editora.
 - *Revistas*: o sobrenome do autor em maiúsculas, seguido do nome em minúsculas, ano da publicação entre parênteses, título do trabalho entre aspas, nome da revista em cursiva, número do volume, número da revista quando procede, local da edição, editora e as páginas em que se encontra o trabalho.
 - *Recursos eletrônicos*: serão citados conforme os critérios mencionados anteriormente para livros e revistas, incluindo, no final, entre ângulos, a direção eletrônica, e, entre colchetes, a data de consulta. Ex.: GINÉS MORA, José (2004): «La necesidad del cambio educativo para la sociedad del conocimiento», em *Revista Ibero-Americana de Educação*, n.º 35, Madrid: OEI, <<http://www.campus-oei.org/revista/rie35a01.htm>> [consulta: novembro de 2004].
5. As notas de rodapé terão uma seqüência numérica, devendo-se procurar que sejam poucas e concisas.
6. Em folha à parte, deverá estar incluído o nome do autor, seu endereço, a instituição onde trabalha e o cargo que desempenha, assim como o número do telefone, fax e endereço eletrônico.
7. Os autores incluirão um breve resumo comentado de sua biografia profissional, a ser possível por ordem cronológico, de somente de 200 palavras ou 15 linhas, que se incorporará a uma seção da Revista denominada «Autores».
8. A correção de provas será feita a partir do original, respeitando-se o estilo de cada autor.
9. Os trabalhos serão remetidos à:
Revista Ibero-americana de Educação
Bravo Murillo, 38. 28015 Madrid. Espanha
rie@oei.es

Condições e normas para a apresentação de Recensões

1. As recensões ou críticas deverão ser originais, não publicadas em outros meios, e estarão assinadas por um profissional do âmbito da educação, preferentemente vinculado ao área temática da qual trate a obra. Se indicarem os seguintes dados do autor ou autora: nomes, sobrenomes, instituição em que trabalha, titulação ou cargo, telefone, e-mail e postal (estes últimos não serão publicados).
2. As obras deverão haver sido editadas dentro dos seis meses anteriores à data de envio do material. Esta informação se fará constar como parte dos dados técnicos da publicação (Autor/a, Título, Editorial, Cidade e Data de edição) na cabeceira do texto.
3. O material deverá ter uma extensão máxima de 1.200 palavras ou 6.000 caracteres.
4. O material textual poderá ser acompanhado por uma imagem da obra em formato JPG com menos de 30 kb.
5. O envio dos materiais (textual e imagem) se realizará como adjuntos a uma mensagem de e-mail à direção rie@oei.es (Assunto = Recensões)
6. A Direção da RIE se reserva o direito de não publicar as colaborações ou de propor modificações às mesmas.
7. A Direção da RIE decidirá sobre a versão da revista (impresa ou digital) em que se realizará a publicação.

DÓNDE SUSCRIBIRSE / ONDE ASSINAR-SE

www.campus-oei.org/publicaciones/catalogo_rie.htm

ARGENTINA, CHILE, PARAGUAY, URUGUAY

Oficina Regional de la OEI
Paraguay, 1510. C1061ABD. Buenos Aires. Argentina.
Tels.: (5411) 48 13 00 33 / 34 - Fax: (5411) 48 11 96 42
oeiba@oei.org.ar
www.oei.org.ar

BRASIL

Escritório Regional da OEI
SHS Qd 6, Conj. A, Bloco C,
Edifício Business Center Tower, sala 919.
CEP 70316-00. Brasília, D.F. Brasil.
Tel.: (5561) 33 21 99 55 - Fax: (5561) 33 21 33 75
oeibr@oei.org.br
www.oei.org.br

COLOMBIA, VENEZUELA

Oficina Regional de la OEI
Carrera 9.ª, n.º 76-27. Bogotá. Colombia.
Tel.: (571) 346 93 00 - Fax: (571) 347 07 03
oeico@oei.org.co
www.oei.org.co

COSTA RICA, REPÚBLICA DOMINICANA, EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS, NICARAGUA, PANAMÁ

Oficina Regional de la OEI
Avenida Bugarvillas N.º. R-6
Col. San Francisco. San Salvador. El Salvador.
Tel.: (503) 279 00 55 - Fax: (503) 245 35 98
oeielsal@oei.org.sv
www.oei.org.sv

CUBA, MÉXICO, PUERTO RICO

Oficina Regional de la OEI
Francisco Petrarca, 321, 11.º piso.
Colonia Chapultepec Morales. 11570 México, D.F. México.
Tel.: (5255) 52 03 88 50 - Fax: (5255) 52 03 56 92
oei@oei.org.mx
www.oei.es/oeimx

BOLIVIA, ECUADOR, PERÚ

Oficina Regional de la OEI
San Ignacio de Loyola, 554. Miraflores, Lima, 18. Perú.
Tel.: (511) 243 07 77 - Fax: (511) 243 06 05
oei@oeiperu.org
www.oeiperu.org

ESPAÑA, GUINEA ECUATORIAL, PORTUGAL Y RESTO DEL MUNDO

OEI. Servicio de Publicaciones
Bravo Murillo, 38. 28015 Madrid. España.
Tel.: (34) 91 594 43 82 - Fax: (34) 91 594 32 86
rie@oei.es
www.rieoei.org

Monográfico ■ Monográfico

Políticas de educación en
tiempos de globalización

Políticas de educação em
tempos de globalização

Afonso Celso Scocuglia
*Globalizações, política educacional
e pedagogia contra-hegemónica*

José Beltrán Llavador, Francesc J. Hernández i Dobon,
Alejandra Montané López
Tradición y modernidad en las políticas educativas
en España: una revisión de las últimas décadas

António Teodoro, Graça Anibal
*A educação em tempos de globalização. Modernização
e hibridismo nas políticas educativas em Portugal*
Fátima Marques, Graça Anibal, Vasco Graça, António Teodoro
A unificação das políticas educativas no contexto europeu

José Eustáquio Romão
Globalização e reforma educacional no Brasil (1985-2005)

Juan Miguel Valenzuela, Pia Labarrera, Paula Rodríguez
Educación en Chile: entre la continuidad y las rupturas.
Principales hitos de las políticas educativas

Armando Alcántara
Políticas educativas y neoliberalismo en México: 1982-2006

Liliana Olmos
Educación y política en contexto. Veinticinco años
de reformas educacionales en Argentina

Adriana Marero, Graciela Cafferatta
Educación, Estado y política en Uruguay:
del imaginario estatista al ascenso de los corporatismos
(o la nostalgia de la hegemonía)

Carlos Alberto Torres
Después de la tormenta neoliberal: la política
educativa latinoamericana entre la crítica y la utopía

Otros temas ■ Outros temas

Joaquín Gairín Salán, Edgar Iglesias Vidal
La interacción docente-discente en contextos escolares
con fuerte presencia de alumnos de familia inmigrante:
propuestas de la investigación

Liliana Soares Ferreira, Viviane Ache Cancian
*Gestão do pedagógico e os processos de formação
de professores: uma reflexão sobre o lugar dos estágios
e práticas educativas em cursos de licenciatura*

REVISTA
HA
de Educación
de Educação



Organização
dos Estados
Ibero-americanos



Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para a Educação,
a Ciência
e a Cultura

Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

Patrocinado por:

Fundación **Santillana**