

Antônio Teodoro
(Org.)

Afonso C. Scocuglia, Antônio Teodoro, Armando Alcântara, Carlos A. Torres,
Fátima Marques, Francesc J. Hernández, Graça Aníbal, José Beltran,
José E. Romão, Juan Miguel Valenzuela, Liliana Olmos, Paula Rodriguez,
Pia Labarrera, Vasco B. Graça

TEMPOS E ANDAMENTOS NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO

ESTUDOS IBEROAMERICANOS

Brasília, 2008

• 1

Antônio Teodoro
(Org.)

Afonso C. Scocuglia, Antônio Teodoro, Armando Alcântara, Carlos A. Torres,
Fátima Marques, Francesc J. Hernández, Graça Aníbal, José Beltran,
José E. Romão, Juan Miguel Valenzuela, Liliana Olmos, Paula Rodriguez,
Pia Labarrera, Vasco B. Graça

TEMPOS E ANDAMENTOS NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO

ESTUDOS IBEROAMERICANOS



Brasília, 2008

• 3

Copyright © 2008 Liber Livro Editora Ltda.

É proibida a reprodução total ou parcial desta publicação, por quaisquer meios, sem autorização prévia, por escrito, da editora.

Conselho editorial:

Bernardete Angelina Gatti, Iria Brzezinski, Maria Célia de Abreu, Osmar Favero, Pedro Demo, Rogério de Andrade Córdova, Sofia Lerche Vieira

Revisão

Marina Mendes

Normalização bibliográfica

Regina Helena Azevedo de Mello

Projeto gráfico

Marcus Polo R. Duarte

Capa, impressão e acabamento

??

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

EM CONFEÇÃO

Liber Livro Editora Ltda.

CLN Qd. 315, Bloco "B" Sala 15

Asa Norte/DF – 70774-520 – Brasília-DF

Fone: (61) 3965-9667/Fax: (61) 3965-9668

editora@liberlivro.com.br / www.liberlivro.com.br

Sumário

Apresentação	9
---------------------------	----------

PARTE I - NOTAS PARA UM REFERENTE TEÓRICO	17
--	-----------

Capítulo 1

Novos modos de regulação transnacional de políticas educativas.

Evidências e possibilidades	19
--	-----------

As novas formas de regulação transnacional no campo das políticas educacionais, uma globalização de baixa intensidade	24
--	----

Globalizações hegemônicas e contra-hegemônicas: por uma pedagogia da possibilidade na implementação de políticas emancipatórias no campo educacional	31
--	----

Referências bibliográficas	35
----------------------------------	----

Capítulo 2

Globalizações, política educacional e pedagogia contra-hegemônica.....

Introdução	40
------------------	----

1. As globalizações contingentes e indeterminadas da contemporaneidade	41
--	----

2. Globalização da cultura e da educação	43
--	----

a) Hegemonia e “cultura educacional mundial comum”	43
--	----

b) Possibilidades contra-hegemônicas de uma “agenda globalmente estruturada da educação”	46
---	----

3. Globalização, neoliberalismo e educação	48
--	----

4. Contrapontos freirianos à globalização hegemônica na educação	53
--	----

Referências bibliográficas	60
----------------------------------	----

PARTE II - A PENÍNSULA IBÉRICA E A EUROPEIZAÇÃO DAS POLÍTICAS.....	63
---	-----------

Capítulo 3

Tradición y Modernidad en las Políticas Educativas en España:

una revisión de las últimas décadas	65
--	-----------

1. Política, política educativa y reformas educativas	66
---	----

2. Organización del sistema educativo español	71
2.1. La doble red: universidad / formación profesional	72
2.2. La doble titularidad: escuelas públicas / privadas	74
3. Desigualdades educativas	76
3.1. Fractura de clase (a través de “gastos familiares”)	76
3.2. Fractura de género	77
3.3. Fractura de etnia	79
4. El Profesorado: condiciones y formación	80
5. La participación en las instituciones educativas11	82
6. Descentralización educativa	86
7. Convergencia europea	87
8. El capital humano	88
9. El papel del Estado	90
10. Prospectivas y alternativas	92
11. Conclusiones abiertas	93
Referencias bibliográficas	95

Capítulo 4

A Educação em tempos de Globalização.

Modernização e hibridismo nas políticas educativas em Portugal 105

Uma construção tardia e retórica da escola de massas	106
A Revolução de Abril de 1974 e a democratização das aspirações sociais	109
A integração europeia e as políticas de modernização da sociedade portuguesa ..	111
O hibridismo nas políticas educativas	113
Referências bibliográficas	120

Capítulo 5

A política educativa da União Europeia.

O processo de unionização no contexto de globalização..... 123

A Educação na “construção europeia”	124
A estratégia de Lisboa e o método aberto de coordenação (MAC)	136
A situação actual.....	144
Referências bibliográficas	156

PARTE III - A AMÉRICA LATINA:

DA TORMENTA NEOLIBERAL À PROCURA DE ALTERNATIVAS 161

Capítulo 6

Globalização e Reforma Educacional no Brasil (1985-2005) 163

Introdução	163
Globalização e Educação	166

Globalizações	167
1. Globalização e “Globalismo”	167
2. Globalização e Estado	168
3. Globalização, Trabalho e Sociedade	170
4. Globalização Alternativa	171
Globalização e Reforma Educacional Brasileira	172
1. Globalização ou Globalizações	172
2. Antecedentes	173
3. A Reforma do Sistema Educacional Brasileiro	176
4. A Reforma em Processo	177
Referências bibliográficas	183

Capítulo 7

Políticas de Educación en Chile.

Un recorrido por nuestra Historia y nuestros desafíos actuales 187

Antecedentes del contexto histórico	188
Los nuevos cambios 1980 - 1990	190
La llegada de la Democracia 1990 - 2005	193
La revolución de los estudiantes 2005 - 2007	200
Referencias Bibliográficas	204

Capítulo 8

25 Años de Políticas Educativas en México 205

Introducción	205
Ajuste estructural en la década de los ochenta	206
Matrícula del sistema educativo y escolaridad de la población	207
La política educativa en los Programas Nacionales de Educación	209
Reforma a la educación básica en 1992	214
Reforma a la educación secundaria	217
Consideraciones finales	219
Referencias bibliográficas	220

Capítulo 9

Educación y Política en Contexto Veinticinco años de reformas

educacionales en Argentina 223

Introducción	223
Datos del sistema educativo actual8	228
Los Ochenta	229
Organismos internacionales y reformas educativas	234
Los Noventa	238

Las Cumbres de las Américas / Las Cumbres Iberoamericanas	245
Primeros siete años de la década 2000	256
Conclusiones	262
Referencias bibliográficas	264

Capítulo 10

Después de la Tormenta Neoliberal.

La Política Educativa Latinoamericana entre la Crítica y la Utopía..... 269

El siglo de la educación: consideraciones preliminares	269
Estado y educación: unidad en la diversidad	273
Expansión y crisis de la educación latinoamericana	275
La Agenda Neoliberal: Privatización de la educación	278
Para repensar la utopía educativa: comentarios finales	284
Referencias bibliográficas	288

Nota sobre os Autores..... 295

Apresentação

António Teodoro

Em 2006, um conjunto de nove centros de investigação provenientes de universidades mas também dos Institutos Paulo Freire, reunindo cientistas (e militantes) sociais 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 Iberoamericana de Investigação em Políticas de Educação (RIAIPE)¹ ao Programa Ciência e Tecnologia para o

¹ A participação da equipa do Paraguai (Universidade Católica de Assunción, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas) durou apenas alguns (poucos) meses. Em Maio de 2007, foi admitida uma equipa do Chile e, em Novembro do mesmo ano, duas novas equipas, uma do México e outra do Uruguai. A composição da Rede no início de 2008 era a seguinte: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, ULHT (Lisboa), de Portugal, que coordena; Instituto Paulo Freire, IPF (S. Paulo), Universidade Federal da Paraíba, UFPB (João Pessoa), Universidade Metodista de S. Paulo, UMESP (S. Bernardo do Campo) e Centro Universitário 9 de Julho, UNINOVE (S. Paulo), do Brasil; Universidade Autónoma do México, UNAM (cidade do México) e Universidade de Guadalajara, do México; Instituto Paulo Freire, IPF (Buenos Aires), da Argentina; Universidade de Ciências da Informática, UCINF, de Santiago do Chile; Universidade da República (Montevidéu), do Uruguai (só inicia a sua participação em 2008, razão pela qual não existe um capítulo sobre o Uruguai no presente livro). De Espanha, participam as Universidades de Barcelona e Valência e, durante 2007, participou igualmente o Instituto Paulo Freire de Espanha integrado nessas duas equipas, pelo que é igualmente co-responsável pela participação neste livro, nomeadamente no capítulo 3, referente a Espanha. Algumas destas equipas integram igualmente o projecto “Educating the Global Citizen: Globalization, Educational Reform and the Politics of Equity and Inclusion in 16 countries”, que tem como coordenador científico geral Carlos Alberto Torres, do Instituto Paulo Freire da Universidade da Califórnia, em Los Angeles (UCLA), e que integra, para além das equipas provenientes do espaço ibero-americano, outras de outras regiões do globo: América do Norte, Ásia, Europa (incluindo o Médio Oriente) e África (incluindo um país árabe). Informação detalhada sobre a Rede e as suas actividades pode ser obtida em <http://cyted.riape.net>

Desenvolvimento (CYTED), existente no âmbito da Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI). Aprovado para financiamento durante um período de quatro anos, a Rede iniciou os seus trabalhos no início de 2007.

Pretendendo construir um quadro teórico e analítico que permita mapear e analisar as políticas públicas de educação das últimas décadas – tanto as conduzidas pelos governos como as propostas e projectos das mais influentes agências globalizadoras ou dos movimentos sociais e administrações locais, a Rede estabeleceu como objectivo geral o de reforçar (e coordenar) a investigação realizada sobre os impactos da globalização nas políticas públicas de educação, em particular nos domínios da inclusão e da equidade, nos países integrantes do espaço ibero-americano a que as equipas integrantes pertencem. Tomando como referência esse mapeamento, pretende-se desenvolver um conjunto de indicadores que privilegiem as dimensões da inclusão e da equidade nas políticas públicas, que possam ser apresentados em contraposição a indicadores hegemónicos construídos no âmbito de organizações como o Banco Mundial ou a OCDE, usados até à exaustão em relatórios, exames e inquéritos estatísticos comparados, e que hoje se tornaram um influente instrumento de regulação das políticas públicas. Deste propósito, foram igualmente considerados alguns objectivos específicos, a saber:

- a) Mapear e conhecer as racionalidades que têm orientado as reformas educacionais das últimas duas décadas nos países envolvidos na candidatura (Argentina, Brasil, Espanha, México, Paraguai e Portugal), neste contexto de profunda aceleração do que se designa comumente por globalização;
- b) Mapear e conhecer o conjunto de propostas e projectos desenvolvidos pelos mais importantes agentes transnacionais globalizadores (Banco Mundial, Unesco, Ocde) no campo da educação e da formação;
- c) Mapear e conhecer o conjunto de propostas e projectos apresentados e desenvolvidos por movimentos sociais, organizações não governamentais, administrações regionais e locais e respectivas iniciativas paradigmáticas (Fórum Social Mundial, Fórum Mundial de Educação, entre outras);
- d) Organizar o levantamento da investigação que se realiza no espaço ibero-americano sobre políticas de educação e formação, bem como da sua relevância na tomada de decisão política;

- e) Proceder à construção de indicadores que permitam avaliar o resultado das reformas educacionais tomando como elementos-chave de referência a inclusão e a equidade;
- f) Avaliar as políticas de educação e formação, à luz desses indicadores, no período em análise nos países participantes;
- g) Reforçar a presença de investigadores dos países ibero-americanos nos debates que se realizam a nível mundial sobre os impactos da globalização, que têm sido fortemente hegemonizados pelos cientistas do Norte, em particular de origem anglo-saxónica.

Como se afirma na candidatura apresentada ao Programa CYTED, se o conhecimento é uma prática política então não há justiça social global sem justiça cognitiva global. O presente livro representa o primeiro produto do trabalho realizado pela Rede, tendo como centro a análise efectuada às políticas de educação desenvolvidas nestas últimas duas décadas em seis países do espaço iberoamericano (Espanha e Portugal, de um lado do Atlântico; Argentina, Chile, Brasil e México, do outro).

Intitulado *Tempos e andamentos nas políticas de educação*, o livro contém um total de dez capítulos, organizados em três partes. Na primeira, incluem-se dois capítulos que procuram sistematizar algum do debate teórico que tem estado presente nos trabalhos da Rede. Na segunda parte, apresentam-se os capítulos referentes às políticas de educação de Espanha e Portugal, a que se junta um outro onde se faz uma detalhada análise do que se designa de “processo de unionização” para caracterizar os novos modos de regulação das políticas de educação na União Europeia, espaço político a que Portugal e Espanha pertencem. A terceira parte é constituída pelos capítulos referentes aos países latino-americanos que integra(va)m o projecto (Argentina, Brasil, Chile e México), terminando com um vigoroso ensaio sobre o conjunto da realidade da América Latina.

Apresentando o livro de modo mais detalhado, no capítulo I, *Novos modos de regulação transnacional das políticas de educação. Evidências e possibilidades*, António Teodoro analisa o modo como se estabelecem as formas de relacionamento entre as autoridades nacionais e as organizações internacionais de natureza intergovernamental. Começando por sublinhar que, desde o pós Segunda Guerra Mundial, essa relação balança entre o *mandato* e a *legitimação*, o autor defende que, com a afirmação de um projecto de desenvolvimento global, a *globalização*, emergiram novos modos

de regulação transnacional que têm como centro nevrálgico os grandes projectos estatísticos internacionais, designadamente os conduzidos no âmbito da OCDE, fixando através da escolha dos principais indicadores objecto de comparação internacional uma agenda global da educação. No final do capítulo, assume que estes processos de regulação transnacional, apesar de poderosos e eficazes, constituem um modo de globalização *de baixa intensidade*, o que reforça as possibilidades de afirmação de projectos e de políticas emancipatórias no campo educativo.

No capítulo 2, *Globalizações, política educacional e pedagogia contra-hegemônica*, Afonso Celso Scocuglia defende, na esteira de Boaventura de Sousa Santos, as teses da existência de várias possibilidades de “globalizações”. Baseando-se em Roger Dale para verificar as convergências e as divergências das relações entre a globalização e a educação, analisa o rebatimento dessas influências nas políticas educacionais brasileiras entre 1995 e 2002, terminando a advogar 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 capítulo 3, *Tradición y modernidad en las políticas educativas en España: una revisión de las últimas décadas*, Francesc Hernández e José Beltrán procuram traçar um panorama das políticas educativas em Espanha dos últimos 25 anos. Nesta abordagem destacam a tensão dialéctica entre tradição (a persistência de formas caducas na concepção e na provisão educativa) e modernidade (tendência para a mudança e a inovação, mesmo que não isenta de ambiguidades e contradições), centrando-se em alguns eixos: políticas educativas, organização do sistema educativo, desigualdades educativas, professores, convergência europeia e prospectiva. Embora centrando-se na educação formal, os autores reconhecem a importância crescente dos espaços de educação não formal e informal, terminando por apelar a uma maior atenção e acompanhamento, nos planos local, nacional e supranacional, destes espaços de formação.

O capítulo 4, *A Educação em tempos de Globalização. Modernização e hibridismo nas políticas educativas em Portugal*, de Graça Aníbal e António Teodoro, apresenta uma reflexão sobre as políticas educativas e os discursos que as justificam, num tempo de procura de integração de Portugal no espaço europeu após os anos 1960 e especialmente no quadro democrático do pós Revolução de 1974, identificando uma relevância gradual no entendimento do papel do sistema educativo no desenvolvimento económico. Defendem

os autores, a partir de uma análise empírica das palavras-chave, que se verifica um carácter híbrido nos discursos dos responsáveis políticos, que associa no período em análise uma orientação construtivista de perspectiva crítica com a apologia da eficácia do sistema de ensino entendida como necessária à produtividade económica.

O capítulo 5, *A política educativa da União Europeia. O processo de unionização da educação no contexto da globalização*, de Fátima Marques, Graça Aníbal, Vasco Graça e António Teodoro, analisa a evolução do campo educativo no contexto da construção da União Europeia, da sua emergência às contradições e crescente preponderância das orientações neoliberais. Situando, neste processo, a relevância atribuída à “dimensão europeia da educação” e à “unionização” das políticas educativas, a abordagem centra-se nas implicações da Estratégia de Lisboa nos domínios da educação e da formação, destacando a natureza, os fundamentos e os processos de utilização do Método Aberto de Coordenação (MAC), bem como o seu contributo para a tendencial harmonização dos sistemas educativos dos Estados membros. Por último, sistematiza os actuais programas e áreas de intervenção da educação na União Europeia e refere alguns aspectos da mais recente evolução europeia nomeadamente as incidências educacionais do Tratado de Lisboa.

No capítulo 6, *Globalização e Reforma Educacional no Brasil (1985-2005)*, antes de iniciar a análise histórica das reformas educacionais brasileiras, José Eustáquio Romão examina o fenómeno e os conceitos de Globalização, defendendo, nomeadamente, que na América Latina (e no Brasil em particular) a educação é um dos sectores onde se verifica uma globalização de alta intensidade, perante o peso da desigualdade de poder dos actores em presença, os Estados nacionais e as organizações internacionais, enquanto principais intérpretes da globalização neoliberal. Em contraponto, o autor apresenta o conceito de Planetarização desenvolvido no âmbito dos Institutos Paulo Freire, sublinhando as potencialidades de um conceito focalizado em histórias locais e assumido como espaço de afirmação de uma cidadania universalizada. O artigo termina com uma reconstituição dos principais marcos da reforma educacional brasileira, de uma “nação eclipsada” pela ditadura até ao programa de acção do governo Lula, reeleito para um segundo mandato.

No capítulo 7, *Políticas de Educación en Chile. Un recorrido por nuestra Historia y nuestros desafíos actuales*, Juan Miguel Valenzuela, Pía Labarrera Hernández e Paula Rodríguez Fernández começam por lembrar que a história política, cultural e social do Chile actual se encontra fortemente

determinada pelos acontecimentos que levaram à instauração da Ditadura Militar e à sua acção desta durante largos 17 anos. Sendo o Chile considerado um laboratório da aplicação das políticas neoliberais, que antecederam a sua afirmação hegemónica a partir dos finais dos anos 1980, os autores analisam os principais momentos e direcções dessas políticas no campo da educação: a diminuição do peso do Estado e a redefinição do seu papel, as mudanças no currículo nacional, a descentralização. Fazendo um exaustivo levantamento das políticas encetadas após a transição a democracia, o capítulo termina com a análise das implicações da revolução dos estudantes de 2005-2007 na acção educativa dos próximos tempos.

No capítulo 8, *Veinticinco Años de Políticas Educativas en México (1980-2005)*, Armando Alcantara apresenta o seu *background paper* sobre as políticas educativas do México no último quarto de século, inseridas num contexto marcado pela adopção de políticas neoliberais, iniciadas no início dos anos 1980 com o chamado “ajustamento estrutural”. Essas políticas continuaram no final dessa década com a denominação de “políticas modernizadoras” que, com algumas variantes, se mantiveram até ao final do período analisado. Sinalizando uma evidente continuidade de políticas, apesar de, a partir de 2000, o Governo ser ocupado por uma administração de recorte político diferente, o texto abarca os períodos presidenciais de Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000) e Vicente Fox (2000-2006).

No capítulo 9, *Educación y Política en Contexto. Veinticinco años de reformas educacionales en Argentina*, Liliana Olmos procede a uma profusa investigação sobre a sustentação ideológica, política e económica das mudanças educativas realizadas na Argentina dos anos 1980 até à primeira metade do século XXI. A autora identifica o modo como o Estado provedor de educação (*Estado docente*) é posto em crise e como emerge o *Estado subsidiário*, focalizando a sua atenção em três períodos, os anos 1980, os anos 1990 e os primeiros anos da década de 2000, a que junta duas secções de inegável interesse para compreender a situação não apenas na Argentina mas de toda a América Latina: o papel dos organismos internacionais e as principais recomendações das Cimeiras das Américas e Iberoamericanas.

O livro fecha, no capítulo 10, com uma vigorosa análise de Carlos Alberto Torres, intitulada *Después de la Tormenta Neoliberal. La Política Educativa Latinoamericana entre la Crítica y la Utopía*. Começando por assinalar que as grandezas e avanços da educação pública latino-americana no

século XX corre o grande risco de serem ofuscadas pelas misérias de políticas públicas que renunciam à tradição democrático-liberal, com o consequente dano na formação dos cidadãos, o capítulo apresenta evidência empírica e fortes argumentos normativos e analíticos sobre os avanços e retrocessos da educação latino-americana, realçando as ideias que deram frutos significativos e que contribuíram para criar tradições educativas de distinção. No final, o autor apresenta alguns dos principais desafios para o novo século, apontando como “o grande risco”, que importa ultrapassar, o da ruptura do compromisso pela educação pública poder significar e antecipar a ruptura do pacto democrático nas sociedades latino-americanas.

Na apresentação da candidatura ao Programa CYTED afirmámos: *se o conhecimento é uma prática política então não há justiça social global sem justiça cognitiva global*. O livro que agora se publica é o primeiro (e modesto) contributo dos integrantes da Rede Iberoamericana de Investigação em Políticas de Educação (RIAIPE) para essa justiça cognitiva global.

PARTE I

NOTAS PARA UM REFERENTE TEÓRICO

CAPÍTULO 1

Novos modos de regulação transnacional de políticas educativas. Evidências e possibilidades

António Teodoro

A instituição escolar foi a grande responsável pela difusão da escrita. Apesar de múltiplas dificuldades práticas e de diferentes ritmos de expansão, a escola assumiu-se desde cedo como um fenómeno global, que se desenvolveu por *isomorfismo* no mundo moderno (ver, e.g., Ramirez & Ventresca, 1992). Como todos os fenómenos globais, a escola dos nossos dias tem uma raiz local, tratando-se de um modelo construído no contexto europeu, só depois, progressivamente, universalizado à medida que se foi procedendo à integração dos diferentes espaços na economia-mundo capitalista.

A consolidação do modelo escolar entre os séculos XVI e XVIII, em detrimento dos modos antigos de aprendizagem, é fruto de um longo processo, produzido no seio de um jogo complexo de relações sociais e de modificações das representações e das orientações normativas respeitantes ao mundo e aos homens, como aponta António Nóvoa (1994), compreensível num quadro onde igualmente emerge (i) o desenvolvimento de uma *nova concepção de infância*, (ii) a instauração de uma *civilização dos costumes*, que impõe um ideal de adulto *civilizado* em contraponto à condição *natural* da criança, (iii) o estabelecimento de uma *ética protestante do trabalho*, e (iv) a implantação de uma *sociedade disciplinar*, que tem como consequência o encerramento das crianças em espaços próprios.

É sob a sombra tutelar da Igreja que o modelo escolar se burila e aperfeiçoa nesses três séculos fortemente influenciados pela Reforma e Contra-Reforma. Mas o século XVIII, ou das Luzes, com as suas profundas transformações económicas, sociais e políticas, exige rupturas importantes no campo educativo e na organização da vida social¹. Em muitos países, o Estado toma o lugar da Igreja no controlo da educação, através de processos nem sempre pacíficos, e vai-se tornar o mais importante agente de expansão da instituição escolar.

Ao longo de todo o século XIX, a escola é transformada num elemento central de homogeneização linguística e cultural, de invenção da cidadania nacional, em suma, de afirmação do Estado-Nação. Como não se cansam de sublinhar os autores que perfilham a perspectiva do sistema mundial moderno, a expansão da escola encontra-se intimamente ligada à construção dessa realidade imprescindível ao novo estádio da economia-mundo capitalista, o Estado-Nação.

A própria ascensão do Estado-nação foi alimentada pela economia capitalista mundial. A nação-Estado, como um modo de organização política, envolve a formação de cidadãos e confere a estes o estatuto de indivíduos. Cidadania e individualidade associam-se não meramente pelo Estado como uma organização burocrática, mas, muito mais importante, pela “comunidade imaginada” que os Estados nacionais esperam vir a encarnar. A escola de massas torna-se o conjunto central de actividades através das quais os laços recíprocos entre os indivíduos e as nações-Estados são forjados (Ramírez & Ventresca, 1992: 49-50).

A progressiva expansão da escola a todas as camadas e grupos sociais conduziu à consolidação de modelos de organização escolar e de organização pedagógica capazes de abranger um cada vez maior número de alunos. Com esse propósito, desde o século XIX que se tem vindo a desenvolver uma *gramática da escola*², capaz de dar resposta ao desafio de *ensinar a muitos como se fosse a um só* (Barroso, 1995).

¹ A maior das quais é, seguramente, protagonizada pela Revolução Francesa de 1789. Sobre as suas consequências no plano ideológico, com a emergência do liberalismo enquanto cimento ideológico da economia-mundo capitalista, e com a afirmação, no plano do poder, do povo que se torna soberano (ver, e.g., Wallerstein, 1995).

² David Tyack e Larry Cuban (1995) definem gramática da escola (“grammar schooling”) como o conjunto persistente de características organizacionais e de estruturas que, para além de todas as reformas e mudanças, se vai mantendo como características do modelo escolar.

O modelo de escola desenvolvido inicialmente na Europa vai tornar-se não apenas universal, mas quase o *único possível ou mesmo imaginável* (Nóvoa, 1998). A análise de como esse modelo de escola se afirmou e consolidou nos diferentes espaços mundiais tem constituído o campo de estudo privilegiado da Educação Comparada. Sendo uma disciplina das Ciências da Educação que pode remontar ao início do século XIX³, foi todavia após a Segunda Guerra Mundial que a Educação Comparada teve um grande desenvolvimento e uma significativa expressão no conjunto das Ciências da Educação.

A criação de um vasto sistema de organizações internacionais de natureza intergovernamental, tanto no plano das Nações Unidas — para além da própria ONU, foram criadas organizações especializadas como a UNESCO, nos campos da educação, ciência e cultura, ou o FMI e Banco Mundial, no campo financeiro e da *ajuda ao desenvolvimento* —, como no plano da cooperação económica num determinado espaço geográfico — a OCDE, por exemplo —, deu um forte impulso à internacionalização das problemáticas educacionais⁴. A formulação das políticas educativas, particularmente nos países da periferia (e da semiperiferia) do sistema mundial, começou a depender, cada vez mais, da legitimação e da *assistência técnica* das organizações internacionais, o que permitiu, na década de 1960, uma rápida difusão das teorias do capital humano e da planificação educacional, núcleo duro das teorias da modernização, tão em voga nesse período de *euforia*, onde a educação se tornou um instrumento obrigatório da *auto-realização individual*, do *progresso social* e da *prosperidade económica* (Husén, 1979). O esforço para estabelecer uma racionalidade científica que permitisse formular *leis gerais* capazes de guiar, em cada país, a acção reformadora no campo da educação esteve no centro das inúmeras iniciativas — seminários, congressos, *workshops*, estudos, exames — realizadas por todas essas organizações internacionais, permitindo criar vastas redes de contactos,

³ Os estudos comparativos em vários campos científicos, particularmente no seio das ciências biológicas, mas também no campo do Direito, da Linguística ou da Pedagogia, tiveram, no início do século XIX, um forte impulso. Na Pedagogia, deve-se a Marc-Antoine Julien de Paris, e ao seu *Esquisse et vues préliminaires d'un ouvrage sur l'éducation comparée*, publicado em Paris em 1817, o impulso fundador do que veio a constituir o campo da Educação Comparada.

⁴ Ver o imprescindível capítulo de Joel Samoff, "Institutionalizing International Influence", in Arnone & Torres (Eds.), (1999), p. 51-89.

de financiamentos e de permuta de informação e conhecimento entre autoridades político-administrativas de âmbito nacional, actores sociais, *experts* e investigadores universitários.

O desenvolvimento dessas redes assentou numa concepção de Educação Comparada centrada, segundo António Nóvoa (1995), em torno de quatro aspectos essenciais: a *ideologia do progresso*, um *conceito de ciência*, a *ideia do Estado-nação* e a *definição do método comparativo*. O primeiro aspecto, a *ideologia do progresso*, manifesta-se na equação *educação = desenvolvimento*, ou seja, na convicção de que a expansão e a melhoria dos sistemas educativos asseguram inelutavelmente o desenvolvimento socioeconómico. O segundo aspecto, um *conceito de ciência*, assenta no paradigma positivista das ciências sociais construídas a partir da segunda metade do século XIX, que atribui à ciência — neste caso, à Educação Comparada — o papel de estabelecer leis gerais sobre o funcionamento dos sistemas educativos, legitimando a retórica da racionalização do ensino e da eficácia das políticas educativas, apontada como o cerne de toda a acção reformadora. O terceiro aspecto, a *ideia do Estado-nação*, decorre da assunção da *nação* como a comunidade privilegiada de análise, o que conduz, em geral, a estudos onde se procura sublinhar, sobretudo, as diferenças e as similitudes entre dois ou mais países. O quarto e último aspecto, a *definição do método comparativo*, tem na retórica da objectividade e da quantificação a sua dimensão principal, o que põe o problema da recolha e da análise dos dados e raramente (ou nunca) essa outra questão, mais decisiva, que é a própria construção dos dados e dos enquadramentos teóricos que lhes subjazem.

Talvez por essas suas origens, a Educação Comparada, no seu paradigma vulgarizado pela generalidade das organizações internacionais, tem produzido um conhecimento muito limitado, servindo antes, sobretudo, para as autoridades nacionais legitimarem as suas políticas. Prevalece aí um *positivismo instrumental*, que conduz ao que Thomas Popkewitz e Miguel A. Pereyra (1994) designam de *falácias epistemológicas* da investigação comparativa.

Nessa perspectiva, a hipótese que aqui se defende é que o recurso ao *estrangeiro* funciona, prioritariamente, como um elemento de *legitimação* de opções assumidas no plano nacional, e muito pouco como um esforço sério de um conhecimento contextualizado de outras experiências e de outras

realidades⁵. Mas, simetricamente, pode-se também considerar que as constantes iniciativas, estudos e publicações das organizações internacionais desempenham um decisivo papel na *normalização* das políticas educativas nacionais, estabelecendo uma *agenda* que fixa não apenas prioridades mas igualmente as formas como os problemas se colocam e equacionam, e que constituem uma forma de fixação de um *mandato*, mais ou menos explícito conforme a centralidade dos países.

Jurgen Schriewer (1997) designa essa forma de mandato, difuso mas presente, de *construção semântica da sociedade mundial*.

Um contexto de reflexão, delimitado por fronteiras políticas e/ou por laços linguísticos, externaliza outros contextos de reflexão que, por sua vez, fazem ainda referência a outros contextos, o que tem como consequência que representam, uns e outros, modelos e potenciais de estimulação. Uma rede de referências recíprocas nasce então desta acumulação de observações entre nações. Esta rede adquire a sua própria autonomia, que veicula, confirma e dinamiza a universalização planetária das representações, dos modelos, das normas e das opções de reformas. Uma tal rede de referências torna-se um elemento constitutivo de uma semântica transnacional, talvez compreendida como o correlato de um processo evolutivo trazido pela dinâmica de uma diferenciação funcional de sistemas sociais, ao mesmo tempo que reage, como construção semântica da sociedade mundial, sobre as estruturas sociais, transformando-as, uniformizando-as e harmonizando-as (Schriewer, 1997: 23-24).

⁵ Um dos estudos clássicos de Educação Comparada, do alemão Bernd Zymek (Das Ausland als Argument in der pädagogischen Reformdiskussion. Schulpolitische Selbstrechtfertigung, Auslandspropaganda, internationale Vertändigung und Ansätze zu einer Vergleichenden Erziehungswissenschaft in der internationalen Berichterstattung deutscher pädagogischer Zeitschriften, 1871-1952, Ratingen: Henn Verlag, 1975, citado por Miguel A. Pereyra, "La comparación, una empresa razonada de análisis. Por otros usos de la comparación". Revista de Educación. Extraordinario: Los usos de la comparación en Ciencias Sociales y en Educación, 1990, p. 23-76), sustentava já essa hipótese, com base num trabalho empírico sobre a discussão das reformas educacionais realizadas no seu país entre 1871 e 1952. Com base nas referências internacionais aparecidas em revistas pedagógicas alemãs, Zymek mostra que a atenção dedicada aos sistemas educativos estrangeiros não foi o resultado de uma curiosidade científica neutral ou de uma investigação sistemática dos pedagogos desses países. Foi antes marcada por um interesse político-escolar e escolar-prático, procurando argumentos para justificar as teses da política oficial de cada momento, apresentando-os como isentos de reprovação partidária e, ao mostrar o seu carácter internacional, respondendo a interesses que eram gerais e necessários.

Essa relação entre as políticas educativas nacionais e as iniciativas de *assistência técnica* de organizações internacionais, assumindo o carácter simultaneamente de legitimação e de mandato, pode bem ser ilustrada por uma situação como a de Portugal, um país semiperiférico no contexto europeu⁶, no período compreendido entre o pós-guerra e a adesão à Comunidade Económica Europeia/União Europeia (CEE/UE)⁷.

As novas formas de regulação transnacional no campo das políticas educacionais, ou uma globalização de baixa intensidade

Enquanto uma persistente ideia europeia com raízes tanto na concepção prometaica da progressiva domesticação humana da natureza como na afirmação de uma economia-mundo capitalista tendo a Europa como centro, o projecto do *desenvolvimento* assentou em dois pilares principais, a *transferência tecnológica* e a *educação* (McMichael, 1996). Se os destinatários do desenvolvimento, os países da periferia e da semiperiferia, ainda podem ter recebido com alguma ambiguidade as promessas dos países centrais de transferência tecnológica, quanto ao pilar da educação este foi, em geral, unanimemente considerado a base do desenvolvimento social e da construção da nação, mesmo quando conduziu a uma rejeição e a um empobrecimento das culturas locais, consideradas pré-modernas e um obstáculo à racionalização do desenvolvimento económico.

O projecto de desenvolvimento encetado após a Segunda Guerra Mundial teve no Estado-nação o seu espaço privilegiado. Esse projecto, onde a *modernização* era assumida como ideal universal, oferecia uma perspectiva optimista para o desenvolvimento económico nacional, assentando em programas de assistência, de carácter *bi* ou *multilateral*, normalmente conduzidos pelas organizações internacionais entretanto criadas. Nessa perspectiva, as iniciativas de desenvolvimento resultavam de

⁶ Sobre a localização de Portugal no sistema mundial, ver, entre outros, Boaventura de Sousa Santos (Ed.) (1993). Sobre as consequências dessa localização de mais de três séculos no desenvolvimento e expansão da escola de massas, ver António Teodoro (2001).

⁷ Ver o meu anterior trabalho, Teodoro (2001).

um processo onde, apesar dos planos nacional e internacional se apresentarem interligados, era o espaço nacional que constituía a unidade política fundamental para a mobilização das populações e para se atingir o ideal da modernização.

Contraditoriamente (ou não), esse projecto de desenvolvimento *nacional* conduziu a uma integração económica *global*, que, de forma decisiva a partir da *crise da dívida pública* dos anos 80, a *década perdida* de Philip McMichael (1996), fez deslocar os termos do desenvolvimento de uma questão predominantemente nacional para uma questão progressivamente global. O desenvolvimento deixa de ser um projecto capaz de ser conduzido no quadro do Estado-nação, na base dos tradicionais estímulos ao mercado nacional, para depender cada vez mais do mercado mundial, sob a condução de um *gerencialismo global* (“global managerialism”) que tem no chamado *consenso de Washington* os seus dez mandamentos: disciplina fiscal, prioridades na despesa pública, reforma fiscal, liberalização financeira, taxas de câmbio, liberalização do comércio, investimento estrangeiro directo, privatização, desregulação e direitos de propriedade.

O gerencialismo global refere-se à realocação do poder de gestão económica dos Estados-nação para as instituições globais. Pode não ser uma realocação absoluta, mas também não é um jogo de soma nula onde o “global” e o “nacional” se apresentam como mutuamente exclusivos. Cada um funde-se no outro. Mais importante, as instituições nacionais abraçam os objectivos mundiais. Isto não é claramente compreendido porque os Estados-nação ainda existem e os seus governos ainda fazem política. Ao observador casual, se o Estado existe então também deve existir o projecto nacional. Neste contexto global, não é necessariamente o caso. Os governos estão muitas vezes fazendo política em nome de gestores globais — funcionários de instituições multilaterais, executivos de corporações transnacionais ou banqueiros globais (McMichael, 1996: 132).

Esse projecto de desenvolvimento global — a *globalização*, na expressão consagrada — pode ser entendido como algo mais do que a mera continuação do sistema mundial, como defende Giddens (1997a), ou apenas

como o acelerar da *idade de transição*, como advoga Wallerstein (1999)⁸. Entendido num ou noutro sentido, esse novo projecto de desenvolvimento tem todavia como pilares fundamentais, por um lado, uma estratégia de liberalização e, por outro, a afirmação do axioma das vantagens competitivas, tendo subjacente uma nova concepção de desenvolvimento, adjectivado de *sustentável*, que acaba por trazer novamente para primeiro plano a teoria neoclássica do capital humano.

Não admira então que Roger Dale (1998) argumente que os mais claros efeitos da globalização nas políticas educacionais sejam consequência da reorganização das prioridades dos Estados em se tornarem mais competitivos, nomeadamente de forma a atraírem os investimentos das corporações transnacionais para os seus territórios. Mas, acrescenta, se a globalização pode mudar os parâmetros e a direcção das políticas estatais no campo educacional, tal não significa inevitavelmente que tenha de se sobrepor, ou mesmo de remover, as particularidades nacionais (ou sectoriais) dessas políticas. Em primeiro lugar, porque a globalização não resulta de uma imposição de um país sobre outro, possivelmente apoiada na ameaça de uma acção militar bilateral, mas antes, e muito mais, o efeito de uma construção supranacional⁹. Em segundo lugar, porque os efeitos nas políticas educacionais são indirectos, agindo por mediação dos Estados nacionais, pelo que as novas e distintas regras podem ser interpretadas diferentemente,

⁸ Neste texto, Wallerstein assume uma violenta crítica ao discurso da globalização: “Este discurso é, de facto, uma gigantesca mistificação da realidade actual – uma desilusão que nos é imposta por grupos poderosos e, pior ainda, uma interpretação a que nos subordinamos, muitas vezes desesperadamente. É um discurso que nos conduz a ignorar os problemas reais antes de nós e a não compreender a crise histórica em que nos encontramos. Atravessamos, no entanto, um momento de transformação. Mas não é já um novo e estabelecido mundo globalizado com regras claras. Preferentemente, estamos localizados numa idade de transição, uma transição não meramente de uns poucos países atrasados que necessitam alcançar o espírito da globalização, mas uma transição na qual a totalidade do sistema-mundo capitalista se deve transformar em alguma coisa diferente. O futuro, longe de ser inevitável e sem alternativa, está sendo determinado nesta transição por uma grande incerteza quanto aos seus efeitos”. Embora tomando em devida nota a crítica de Wallerstein, utilizo neste capítulo o conceito de globalização, ou melhor, de globalizações, no sentido da proposta de Boaventura de Sousa Santos (2001) de que vivemos no que designa de sistema mundial em transição (SMET): “O sistema mundial em transição é constituído por três constelações de práticas colectivas: a constelação de práticas interestatais, a constelação de práticas capitalistas globais e a constelação de práticas sociais e culturais transnacionais” (p. 63).

⁹ Muito interessante é a distinção que Dale (1998) faz entre globalização e imperialismo ou colonialismo: “o que acontecia somente ao Terceiro Mundo ou aos países colonizados está agora acontecendo aos Estados mais poderosos, antes iniciadores mais do que receptores de pressões externas nas suas políticas nacionais”.

o que em geral acontece em função da localização de cada país no sistema mundial. Tal não significa, acrescenta Dale (1998), o enfraquecimento ou a dissipação do poder dos Estados já poderosos, mas antes o reforço da sua capacidade para responder colectivamente às forças que nenhum deles pode, por si, jamais controlar individualmente.

Como corolário da argumentação expendida, Dale (1998) avança duas hipóteses: (a) é possível distinguir os efeitos da globalização nas políticas de educação dos decorrentes das tradicionais formas de intervenção das organizações internacionais no quadro do anterior modelo desenvolvimentista; e, (b) os efeitos da globalização nas políticas nacionais apresentam-se mais diversos e multifacetados do que homogéneos e uniformes.

No projecto desenvolvimentista, a assistência técnica das organizações era (é) activamente procurada pelas autoridades nacionais, sobretudo como forma de legitimação de opções internas; por outro lado, os múltiplos e variados relatórios produzidos pelas organizações internacionais constituíam(em) uma forma de mandato, mais ou menos explícito de acordo com a centralidade dos países. No projecto de globalização — e esta é a hipótese que se avança neste capítulo —, a *agenda globalmente estruturada*¹⁰ faz-se sobretudo tendo como centro nevrálgico os **grandes projectos estatísticos internacionais**, e, muito em particular, o projecto INES¹¹, do Centre for Educational Research and Innovation (CERI) da OCDE. E, nesses projectos estatísticos, a **escolha dos indicadores constitui, seguramente, a questão determinante na fixação dessa agenda global**.

Pelo seu impacte nas políticas de educação dos países centrais (e em muitos países situados na semiperiferia dos espaços centrais), o projecto centrado em torno da construção e recolha dos indicadores nacionais de ensino assume uma particular relevância. Tendo como expressão pública mais conhecida a publicação anual de *Education at a Glance*, este empreendimento da OCDE foi decidido na sequência de uma conferência realizada em Washington, em 1987, por iniciativa e a convite do Ministério da Educação dos EUA e do Secretariado da OCDE, em que participaram representantes de 22 países, bem como diversos peritos e observadores convidados. O ponto

¹⁰ O conceito é de Roger Dale (1998).

¹¹ Indicators of Educational Systems (Indicadores dos Sistemas Educacionais).

principal da agenda da OCDE no campo da educação era, nessa época, a *qualidade do ensino*, que serviu como questão de partida para o lançamento do projecto INES, possivelmente a mais significativa e importante actividade dessa organização internacional em toda a década de 1990.

Reconhecendo que o problema mais complexo não era tanto o cálculo de indicadores válidos mas a classificação dos conceitos, os representantes dos países membros da OCDE e os peritos convidados examinaram um conjunto de mais de 50 indicadores nacionais possíveis, tendo acabado por reuni-los em quatro categorias: (i) os indicadores de *input* (entrada), (ii) os indicadores de *output* (resultados), (iii) os indicadores de processo, e (iv) os indicadores de recursos humanos e financeiros (Bottani & Walberg, 1992).

A concretização desse projecto permitiu à OCDE estabelecer uma importante base de dados de indicadores nacionais de ensino, que alimenta a publicação, desde 1992, do *Education at a Glance*. Nesses *olhares*, para além dos tradicionais indicadores, sejam as diferentes taxas de escolarização, os vários índices de acesso à educação, as despesas com a educação, as qualificações do pessoal docente, figura um conjunto de novos indicadores que têm profundas consequências, *a montante*, na formulação das políticas de educação no plano nacional¹². Esses novos indicadores são apresentados pela OCDE de uma forma particularmente significativa:

Para responder ao interesse crescente da opinião e dos poderes públicos face aos resultados do ensino, mais de um terço dos indicadores apresentados nesta edição tratam dos resultados, tanto no plano pessoal como no respeitante ao mercado de trabalho, e da avaliação da eficácia da escola. Os indicadores que se inspiram no primeiro Inquérito Internacional sobre a Alfabetização dos Adultos dão uma ideia do nível de proficiência das competências de base dos adultos e dos laços existentes entre essas competências e algumas características chave dos sistemas educativos. A publicação compreende ainda uma série completa de indicadores sobre os resultados em Matemática e em Ciências, que cobre a quase totalidade dos países da OCDE e inspiram-se no Terceiro Estudo Internacional de Matemática

¹² Ver, e.g., os dois campos privilegiados pela OCDE nos finais da década de 1990: a avaliação do funcionamento das escolas e a avaliação externa das aprendizagens.

e Ciências. Além disso, os indicadores tirados do primeiro inquérito sobre as escolas do projecto INES contribuem para o alargamento da base dos conhecimentos disponíveis sobre a eficácia da escola (CERI, 1996: 10).

Mas mais significativas ainda são as prioridades futuras apresentadas para este projecto, constituindo uma verdadeira *agenda global* para as reformas próximas, ou em curso, nesta transição de século e de milénio nos sistemas de educação dos diferentes países:

Em primeiro lugar, as informações classificadas sobre a aprendizagem para a vida e os seus efeitos sobre a sociedade e sobre a economia estão cruelmente em falta. Sendo um dado adquirido que os países não podem mais contar unicamente com a expansão progressiva da formação inicial para satisfazer os pedidos de novas qualificações de alto nível, novos indicadores devem ajudar os decisores a melhorar as bases da aprendizagem para a vida. Para isso, é preciso criar fontes de dados sobre a formação em empresa, a formação contínua e a educação de adultos e sobre outras formas de aprendizagem que se situam fora da escola. Os factores que influem nos perfis da aquisição dos conhecimentos ao longo da vida estão em risco de serem difíceis de apreender. Os dados sobre a literacia dos adultos [1/4] são um primeiro passo nessa direcção porque fornecem informações sobre as relações entre os programas escolares e as competências requeridas pelos adultos, e entre a aprendizagem e o trabalho dos indivíduos, de todas as idades.

A evolução das necessidades de informação exige também uma expansão da base dos dados sobre os resultados, nomeadamente os dos alunos e das escolas. As fontes de informação deverão passar de simples constatações dos resultados relativos dos países, e tentar identificar as variáveis que influem nesses resultados (CERI, 1996: 11).

Os efeitos práticos desse projecto estão bem presentes nas políticas educacionais dos finais dos anos 90 em diferentes países, onde se verifica uma notável similitude de opções assumidas pelos Estados nacionais. Mas esses efeitos, em países centrais, ou pertencendo a espaços centrais, fazem-se sentir, sobretudo, através da fixação de uma agenda global, e não tanto pela afirmação

de um mandato explícito¹³, como, a título de exemplo, se verifica em sectores como os da actividade financeira, do comércio mundial, do turismo, da cultura de massa ou dos media.

Pode-se então falar em graus de intensidade da globalização. Definindo globalização como “conjuntos de relações sociais que se traduzem na intensificação das interações transnacionais, sejam elas práticas interestatais, práticas capitalistas globais ou práticas sociais e culturais transnacionais” (Santos, 2001: 63), Boaventura de Sousa Santos propõe 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, acrescentando:

A utilidade desta distinção reside em que ela permite esclarecer as relações de poder desigual que subjazem aos diferentes modos de produção de globalização e que são, por isso, centrais na concepção de globalização aqui proposta. A globalização de baixa intensidade tende a dominar em situações em que as trocas são menos desiguais, ou seja, em que as diferenças de poder (entre países, interesses, actores ou práticas por detrás de concepções alternativas de globalização) são pequenas. Pelo contrário, a globalização de alta intensidade tende a dominar em situações em que as trocas são muito desiguais e as diferenças de poder são grandes (Santos, 2001: 93).

¹³ Sublinha-se que esta afirmação reporta-se apenas para os países centrais, ou situados em espaços centrais. Nos países do Terceiro Mundo, como o mostra Joel Samoff, existe uma real institucionalização da influência internacional na mais pública das políticas públicas, a educação: “O seu número é verdadeiramente assustador: milhares de páginas, muitas delas de quadros, de figuras e de mapas. Esses estudos externamente realizados sobre a educação em África durante os anos noventa são impressionantes nas suas similitudes, não obstante a sua diversidade — de país, de agência responsável, de assunto específico. Com poucas excepções, esses estudos têm uma estrutura comum, uma abordagem comum e uma metodologia comum. Dado que os seus pontos de partida são partilhados, as suas comuns descobertas não são surpreendentes. A educação em África está em crise. Os governos não podem enfrentar com êxito a crise. A qualidade deteriorou-se. Os fundos são mal utilizados. A capacidade de gestão é pobre e a administração é ineficiente. Da Mauritânia predominantemente islâmica, no Saara ocidental, até à herança colonial, política e cultural mestiça das Maurícias, no Oceano Índico, as recomendações são sempre similares: Reduzir o papel do governo central na oferta de educação. Descentralizar. Aumentar as participações das famílias nos custos do ensino. Expandir a escolarização privada. Reduzir o apoio directo aos estudantes, nomeadamente no ensino superior. Introduzir regimes duplos de funcionamento e classes com vários níveis. Atribuir elevada prioridade aos materiais didácticos. Favorecer a formação em serviço dos professores em vez da sua formação inicial. A abordagem partilhada destes estudos reflecte uma metáfora médica. Equipas de peritos expatriados fazem um diagnóstico clínico e depois prescrevem. O paciente (i.e., o país) deve ser encorajado, talvez pressionado, a engolir o amargo medicamento receitado” (Samoff, 1999: 51).

Na educação, a mediação obrigatória dos Estados nacionais na formulação das respectivas políticas, condicionados em geral por fortes movimentos sociais internos, conduz a que possa argumentar que podemos estar, em muitos casos, perante um possível caso paradigmático de uma **globalização de baixa intensidade**, pelo menos nos países centrais e em todos aqueles que procuram afirmar a sua identidade e autonomia face aos mandatos dos grandes agentes globalizadores.

Globalizações hegemónicas e contra-hegemónicas: por uma pedagogia da possibilidade na implementação de políticas emancipatórias no campo educacional

Insistindo que não existe uma genuína globalização, pois o que geralmente é designado por globalização é sempre uma globalização bem sucedida de determinado localismo, Boaventura de Sousa Santos (1995, 1997, 2001) distingue quatro modos de produção da globalização, que dão origem a outras tantas formas, dos quais duas são predominantemente hegemónicas, impondo-se de cima para baixo — como são os casos do *localismo globalizado* e do *globalismo localizado* —, e outras duas apresentam-se como predominantemente contra-hegemónicas, afirmando-se de baixo para cima — como são o que designa de *cosmopolitismo* e de *património comum da humanidade*.

A globalização pressupõe sempre a localização. A razão principal porque se prefere um termo sobre outro é porque “o discurso científico hegemónico [tende] a privilegiar a história do mundo na versão dos vencedores” (Santos, 1997: 15). Procurando alternativas às respostas hegemónicas para a crise da teoria do desenvolvimento, Philip McMichael (1996) propõe, a partir de um estudo de caso sobre os rebeldes de Chiapas, a noção de *localismo cosmopolita*, como forma possível de fazer a ligação com sucesso entre a luta por direitos locais e o contexto histórico mundial¹⁴.

¹⁴ Sendo um acontecimento mais recente e constituindo um importante ponto de viragem no entendimento do papel das Nações Unidas na nova ordem mundial, seria interessante a realização de um estudo de caso semelhante sobre a luta do povo Timor Leste e o processo que conduziu ao reconhecimento internacional do seu direito à autodeterminação e independência.

Para ser sustentável, uma comunidade global deve situar as suas necessidades comunitárias no contexto histórico-mundial que as envolve. Isso significa compreender não somente como essa comunidade se integrou no contexto dos processos e das relações globais (como os mercados instituídos), mas também como é que os seus membros se podem *empoderar* (“empower”) a si próprios através desse mesmo contexto. E isso inclui assegurando que o *empoderamento* (“empowerment”) da sociedade significa igualmente o *empoderamento* dos indivíduos e das minorias nessas comunidades. Significa também tomar consciência que existem outras comunidades com necessidades similares, precisamente porque foram urdidas em condições histórico-mundiais similares (McMichael, 1996: 256-257).

As sociedades contemporâneas atravessam um período de mudanças profundas — de *bifurcação*, na expressão de Prigogine e Stengers (1986) —, onde o *espaço-tempo nacional* tem vindo a perder, paulatinamente desde os anos 70, a primazia em relação à crescente importância dos *espaços-tempos global e local*, conduzindo à crise do *contrato social* nacional, que esteve na base do moderno desenvolvimento dos Estados centrais, enquanto paradigma de legitimidade de governação, de bem-estar económico e social, de segurança e de identidade colectiva. Entendendo-se a globalização como algo mais do que a mera continuação da expansão da economia-mundo capitalista, como insiste Giddens, ou apenas o acelerar da *idade de transição*, como advoga Wallerstein, importa de qualquer modo repensar o *projecto de desenvolvimento* que esteve no centro da construção da modernidade.

Boaventura de Sousa Santos (1998: 46) defende a necessidade de formular um *novo contrato social*, bastante diferente do da modernidade, mais inclusivo, abrangendo “não apenas o homem e os grupos sociais, mas também a natureza”, o que passa, em sua opinião, por uma *redescoberta democrática do trabalho*. Neste último sentido vai também Alain Touraine (1998), quando se bate contra a ideia do *fim do trabalho* e da sua substituição por uma *sociedade do lazer*, pois, como justifica, o que as últimas décadas têm mostrado é o recuo crescente da sociedade da produção e o seu domínio pela sociedade do mercado. Em contraponto a esta visão, Touraine argumenta que estamos a entrar numa *civilização do trabalho*, onde as fronteiras entre o próprio trabalho, o jogo e a educação se poderão vir a esbater progressivamente.

Em conclusão, deve-se admitir que saímos de uma sociedade de produção inspirada pelo grande projecto de dominar a natureza, mas isso não é razão para nos abandonarmos à ideia que a nossa sociedade não é senão um conjunto de mercados e que os actores não são mais do que consumidores cujo comportamento é determinado pela sociedade de massas. Assistimos, pelo contrário, depois de uma fase de desenvolvimento propriamente capitalista, ao renascimento de uma sociedade de produção, não mais industrial mas informacional, na qual a tecnologia desempenha um papel muito maior do que em qualquer outra sociedade passada, e onde, consequentemente, os problemas do trabalho, longe de se tornarem secundários, tornam-se mais directamente centrais do que na sociedade industrial (Touraine, 1998).

Um novo contrato social implica também a transformação do Estado nacional no que Alain Touraine e Boaventura de Sousa Santos designam de *novíssimo movimento social*. Uma tal proposta parte da constatação de que existe uma erosão da soberania do Estado nacional e das suas capacidades regulatórias, pois assume-se que o poder se exerce “em rede num campo político mais vasto e conflitual”, através de “um conjunto de organizações e de fluxos”, onde “a coordenação do Estado funciona como imaginação do centro” (Santos, 1998: 66). Ao considerar que essa nova organização política *não tem centro*, Boaventura de Sousa Santos defende então que o *Estado-articulador* — cuja institucionalização está ainda *por inventar*, acrescenta — deve assumir-se como um *novíssimo movimento social* que estimule a experimentação de desenhos institucionais alternativos, que não se confinem à democracia representativa e afirmem o que classifica de *democracia redistributiva*. O novo *Estado de bem-estar*, conclui Boaventura de Sousa Santos (1998: 67), “é um Estado experimental e é a experimentação contínua com participação activa dos cidadãos que garante a sustentabilidade do bem-estar”.

Se esse *novo contrato social* implica uma redefinição do papel do Estado (e das teorias sobre ele), pode implicar igualmente a substituição do próprio modelo de *contrato*. Habermas (1997: 479) sustenta que a fonte de legitimação das ordens jurídicas modernas só pode ser encontrada na ideia de *autodeterminação*: “é preciso que os cidadãos possam conceber-se, a todo o momento, como os autores do direito ao qual estão submetidos enquanto destinatários”. Isso conduz, ainda segundo Habermas, a que o

modelo da discussão ou da deliberação venha a substituir o do contrato — a comunidade jurídica não se constitui através de um contrato social, mas sim em virtude de um acordo estabelecido através da discussão.

A cidadania, construída na base da ideia de autodeterminação de Habermas e não contendo em si as exclusões do projecto da modernidade, pode transformar-se no *enzima* do desenvolvimento de uma governação democrática comprometida com a emancipação social¹⁵. Num contexto como esse, o sistema de educação escolar pode afirmar-se como um lugar central de afirmação da cidadania numa sociedade comunicacional gerida de um modo dialógico, embora tendo sempre presente que a escola é um local de luta e de compromisso, que não se muda por decreto ou discurso retórico, como lembrava Paulo Freire.

O reforço do investimento na educação pelos Estados nacionais, sendo uma condição necessária, não é, todavia, condição suficiente para uma política emancipatória que considere a educação um dos mais importantes factores de *empowerment*, tanto ao nível dos indivíduos como no plano comunitário. Nos termos do debate actual, marcado, de um lado, pela *desintegração* tanto do pensamento socialista como do pensamento conservador, e, do outro, pela afirmação impante do neoliberalismo, enquanto expansão indiscriminada de uma sociedade de mercado (Giddens, 1997b), uma política emancipatória para a educação implicará, na opinião partilhada com Raymond Morrow e Carlos Alberto Torres (1998), um posicionamento de resistência à *racionalização da educação*, tornada objectivo hegemónico com o pretexto da dinamização do desenvolvimento económico, ou, no caso português, da necessidade de alcançar o *pelotão da frente* da integração europeia.

Por outras palavras, resistência ao facto de os temas da equidade e da formação cultural terem dado lugar a estratégias orientadas para a resolução de exigências económicas, aparentemente mais urgentes. Neste contexto, as teorias críticas da educação viram-se forçadas a incorporar um elemento *de conservação*, senão mesmo de conservadorismo, na defesa de funções e de objectivos mais tradicionais da educação (Morrow & Torres, 1998: 129).

¹⁵ Este conceito de enzima é desenvolvido em Grupo de Lisboa (1994).

Nesta época de transição paradigmática, o Estado deve-se transformar num campo de *experimentação institucional*. Admitindo que a escola tem algumas características de *lugar estrutural*¹⁶, poderá então defender-se que constitui um espaço público de experimentação institucional, no qual se podem dotar as futuras (e actuais) gerações com novos modos de pensar a construção de um mundo mais justo. Um mundo, no simbolismo da expressão de Paulo Freire (1993: 46), “mais ‘redondo’, menos arestoso, mais humano, e em que se prepare a materialização da grande Utopia: *Unidade na Diversidade*”.

Talvez por isso torna-se não apenas possível como necessário, numa perspectiva de justiça e de equidade social, adoptar uma agenda educativa preocupada com a construção de uma educação democrática e de *cidades educadoras* enformadas pela participação e pela democracia¹⁷. Uma tal agenda, alternativa a uma pretensa racionalização das estruturas e das práticas educativas, imposta pela mercadorização do direito à educação e que tem na comparação internacional da avaliação dos resultados escolares o referente legitimador de toda a sua acção, terá seguramente como cerne a transformação do Estado nacional em movimento social, apostado no reforço da democracia redistributiva e participativa.

Referências bibliográficas

- BARROSO, J. (1995). *Os Liceus. Organização pedagógica e administração, 1836-1960*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/JNICT.
- BOTTANI, N. & WALBERG, H. J. (1992). À quoi servent les indicateurs internationaux de l'enseignement?. In CERI, *L'OCDE et les indicateurs internationaux de l'enseignement. Un cadre d'analyse* (pp. 7-13). Paris: OECD/OCDE.
- Centre for Educational Research and Innovation [CERI] (1996), *Regards sur l'Éducation. Les indicateurs de l'OCDE*. Paris: OCDE.

¹⁶ O conceito de lugar estrutural foi desenvolvido por Boaventura de Sousa Santos em *Toward a New Common Sense*: “Num nível bastante abstracto, um modo de produção da prática social é um conjunto de relações sociais cujas contradições internas asseguram uma dinâmica endógena específica” (Santos, 1995: 420). Aí, Boaventura de Sousa Santos identifica seis lugares estruturais: doméstico, trabalho, mercado, comunidade, cidadania e mundial.

¹⁷ Ver a introdução deste conceito na Declaração de Porto Alegre do II Fórum Mundial de Educação, de 22 de janeiro de 2003.

- DALE, R. (1999), Specifying globalisation effects on national policy: a focus on mechanisms? *Journal of Educational Policy*, 14, (1), 1-17.
- DALE, R. (2001). Globalização e Educação: Demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? *Educação, Sociedade & Culturas*, 16, 133-169.
- FREIRE, Paulo (1993). *Política e Educação*. São Paulo: Cortez.
- GIDDENS, A. (1997a). *Sociologia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- GIDDENS, A. (1997b). *Para além da Esquerda e da Direita*. Oeiras: Celta.
- GRUPO DE LISBOA (1994). *Limites à Competição*. Mem Martins: Europa-América.
- HABERMAS, J. (1997). *Droit et démocratie. Entre faits et normes*. Paris: Gallimard.
- HUSÉN, T. (1979). *L'école en question*. Bruxelles: Pierre Mardaga.
- MCMICHAEL, P. (1996). *Development and Social Change. A Global Perspective*. Thousands Oaks: Pine Forge Press.
- MORROW, R. A. & TORRES, C. A. (1997). *Teoria Social e Educação. Uma Crítica das Teorias da Reprodução Social e Cultural*. Porto: Edições Afrontamento [ed. or., 1995].
- MORROW R. A. & TORRES (1998). Jürgen Habermas, Paulo Freire e a Pedagogia Crítica: Novas orientações para a Educação Comparada. *Educação, Sociedade & Culturas*, 10, 123-155.
- NÓVOA, A. (1994). *História da Educação*. Provas de agregação não publicadas. Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, Lisboa.
- NOVOA, A. (1995). Modèles d'analyse en Éducation Comparée: le cham et la carte, *Les Sciences de l'Éducation - Pour l'Ère Nouvelle*, 2-3, 9-61.
- NOVOA, A. (1998). *Histoire & Comparaison (Essais sur l'Éducation)*. Lisboa: Educa.
- POPKEWITZ T. S. & PEREYRA, M. A. (1994). Estudio comparado de las prácticas contemporáneas de reforma de la formación del profesorado en ocho países: configuración de la problemática y construcción de una metodología comparativa. In T. S. Popkewitz (Ed.). *Modelos de poder y regulación social en Pedagogia. Crítica comparada de las reformas contemporáneas de la formación del profesorado* (pp. 15-91). Barcelona: Pomares-Corredor.

- PRIGOGINE, I & STENGERS, I (1996). *La nouvelle alliance. Métamorphose de la science* (2ª ed.). Paris: Éditions Gallimard.
- RAMIREZ, F. O. & VENTRESCA, M. J. (1992). Building the Institution of Mass Schooling: Isomorphism in the Modern World. In B. Fuller & R. Robinson (Eds.). *The Political Construction of Education. The State, School Expansion and Economic Change* (pp. 47-59). New York, Westport & London: Praeger.
- SAMOFF, J. (1999). Institutionalizing International Influence. In R. F. Arnove & C. A. Torres (Eds.). *Comparative Education. The Dialectic of the Global and the Local* (pp. 51-89). Lanham, Boulder, New York & Oxford: Rowman & Littlefield.
- SANTOS, B. de S. (1993) (Ed.). *Portugal, um retrato singular*. Porto: Edições Afrontamento.
- SANTOS, B. de S. (1995). *Toward a New Common Sense. Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. London & New York: Routledge.
- SANTOS, B. de S. (1997). Por uma Concepção Multicultural dos Direitos Humanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 48, 11-32.
- SANTOS, B. De S. (1998). *Reinventar a Democracia*. Lisboa: Grádiva/Fundação Mário Soares.
- SANTOS, B. de S. (2001). Processos de Globalização. In B. de Sousa Santos (org.). *A Sociedade Portuguesa Perante os Desafios da Globalização: Modernização Económica, Social e Cultural* (pp. 31-106). Porto: Edições Afrontamento.
- SCHRIEWER, J. (1997). L'éducation comparée: mise en perspective historique d'un champ de recherche. *Revue Française de Pédagogie*, 121, 9-27.
- TEODORO, A. (2001). Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: a emergência de novas formas de regulação transnacional, ou uma globalização de baixa intensidade. In S. R. Stoer, L. Cortesão & J. A. Correia (Orgs.). *Transnacionalização da educação. Da crise da educação à "educação" da crise* (pp. 126-161). Porto: Edições Afrontamento.
- TEODORO, A. (2001). *A Construção Política da Educação. Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo*. Porto: Edições Afrontamento.

- TOURAINÉ, Alain (1998, Julho). Nous entrons dans une civilisation du travail, Comunicação apresentada ao XIV Congresso Mundial de Sociologia. Montréal, 26 Julho — 1 Agosto 1998 [1.ª versão, não revista pelo autor].
- TYACK, D. & CUBAN, L. (1995). *Tinkering toward Utopia. A Century of Public School Reform*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- WALLERSTEIN, I. (1995). *After Liberalism*. New York: The New Press.
- WALLERSTEIN, I. (1999). Globalization or the Age of Transition? A Long-Term View of the Trajectory of the World-System. Fernand Braudel Center. Disponível em: <http://fbc.binghamton.edu/iwtrajws.htm>.

CAPÍTULO 2

Globalizações, política educacional e pedagogia contra-hegemônica

Afonso Celso Scocuglia

Estamos no limiar do século XXI, no cruzamento da história, olhando nervosamente em direção ao horizonte em busca de alguma indicação segura de que nossa compreensão dos eventos passados nos ajudará a prefigurar a forma dos tempos impressionantes que estão por vir. Confrontados pela nova ordem mundial das tecnologias da comunicação, pela sociedade da informação, pelos movimentos diaspóricos ligados ao fenômeno da globalização, pela política cultural ligada à pós-modernidade e por desenvolvimentos educacionais tais como o multiculturalismo e a pedagogia crítica, as educadoras e os educadores do século XXI enfrentam um enorme desafio. Como resultado de discursos conflitantes de reforma educacional e social, as educadoras e os educadores do novo milênio estão caminhando num terreno política e epistemologicamente minado. Além disso, elas e eles serão confrontados pelas novas estratégias de resistência e lutas exigidas pelo desafio da era da informação: desde o desenvolvimento de novas linguagens de crítica e interpretação até a uma práxis revolucionária que se recusa a abandonar seu compromisso com os imperativos da emancipação e da justiça social.

Peter McLaren

Introdução

Para iniciar um debate sobre “globalização e educação” penso que devemos partir da contestação de algumas falsas idéias que, de tão repetidas, tendem a se consolidar como ideologias.

A primeira dessas idéias é a de que “a globalização” é um processo histórico recente e que não encontra paralelo na história¹. Para isso, argumenta-se, inclusive, que seria produto das novas tecnologias da informação. Ora, o mundo começou a se tornar global, no sentido que o conhecemos, a partir dos séculos XV/XVI com as grandes navegações que invadiram as Américas, precisamente de onde, hoje, emerge o polo mais fortalecido da atual fase do capitalismo. Certamente, o processo de desenvolvimento do capitalismo mundial mostra-se como uma continuidade histórica, como consequência dos tempos e contra-tempos históricos do mundo liderado pelas forças majoritárias do Ocidente. A globalização, assim, não é recente, não é novidade histórica, parecendo muito mais uma nova tentativa de sobrevivência do capitalismo, fundada na exacerbação da sua expansibilidade econômico-financeira facilitada pelas redes info-comerciais maximizadas. Vários autores colocam que tal processo é resultado da atual crise econômica que, motivada pela superprodução, acelera a centralização e a globalização do capital. Neste sentido, a globalização econômica e o neoliberalismo comercial seriam respostas à crise do capitalismo e produtores da concentração de riquezas e da exclusão social.

A segunda é a idéia de que “a globalização” é irrevogável, irreversível e inexorável, ou seja, é a única saída da pós-guerra fria cuja bipolaridade marcou o mundo no século XX. Assenta-se na premissa de que o capitalismo é a única via mundial, que o leste (Rússia etc) e a Ásia (China etc) aderiram, que não há outras opções, que “a história acabou” e o neoliberalismo é a solução.

A terceira e, talvez, a mais perniciosa das idéias, é a de que, diante da avalanche globalizante alicerçada pelas duas idéias anteriores, não há nada a fazer senão aderirmos “aos vencedores”, líderes de um mundo único, no qual o individualismo, as guerras militares e civis (das grandes cidades e do campo), entre outras, são práticas e idéias que convergem e desaguam na “globalização” hegemônica, definitiva e fatal.

¹ No Manifesto do Partido Comunista (1848), Marx e Engels escreveram: “A necessidade de um mercado, constantemente em expansão, impele a burguesia a invadir todo o globo. Necessita estabelecer-se em toda a parte, explorar em toda a parte, criar vínculos em toda a parte”.

Com efeito, nos caminhos entrecruzados dessas idéias, também se desenvolvem argumentos de uma educação e de uma política educacional/curricular cada vez mais padronizadas, “globalizadas”, supostamente marcadas e impostas por uma “cultura educacional mundial comum”, como defendem Meyer e seus colaboradores de Stanford (apud Dale, 2004). Segundo Dale, neste prisma, a “globalização é frequentemente considerada como representando um inelutável progresso no sentido da homogeneidade cultural, como um conjunto de forças que estão a tornar os Estados-nação obsoletos e que pode resultar em algo parecido como uma política mundial, e como refletindo o crescimento irresistível da tecnologia da informação” (idem, p. 424).

Este nosso ensaio pretende argumentar em um sentido contrário, corroborando as teses da existência das várias possibilidades de “globalizações” (Boaventura de Sousa Santos, 2002), verificando as convergências e as divergências das relações entre a globalização e a educação (Roger Dale, 2004) e estudando o rebatimento dessas influências nas políticas educacionais brasileiras entre 1995 e 2002 (Silva Jr., Dourado, Azevedo et al., 2002). Ademais, ao advogar a “história como possibilidade do novo”, o presente ensaio debate 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.

1. As globalizações contingentes e indeterminadas da contemporaneidade

Mundializações ou globalizações? Quais seriam as melhores nomenclaturas? 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 contestar 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 usá-lo. Podemos perceber que até mesmo o termo “a globalização” faz parte do seu processo de convencimento, isto é, da construção da sua hegemonia. Mesmo assim, usando-se “globalização” como a nomenclatura corrente quer, 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 pode 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 é chamado 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-americanas. O globalismo localizado é mostrado pelo “impacto específico de práticas e imperativos transnacionais na 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 agricultura 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-nação, 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 ONGs 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). Fácil é observar que, concomitante à expansão contra-hegemônica, têm ocorrido fortes resistências que vão do combate às organizações como o Greenpeace à não assinatura do tratado de Kyoto pelos Estados Unidos, passando inclusive pelas ações do Vaticano e do Governo Bush contra a liberdade sexual ou os avanços científicos no campo das células-tronco, entre outros.

2. Globalização da cultura e da educação

a) 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 Brasil². 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).

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 a de que os estados que estão 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 constatarem 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

² 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.º87, 2004, p. 423-460), considerada a principal revista brasileira na área educacional. Disponível em www.cedes.unicamp.br.

denomina “institucionalistas mundiais”, pensam as instituições como “instâncias culturais” fundadas na racionalidade, no progresso, no individualismo e na justiça. Atuariam “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 guiões que são informados por, e recebem a sua legitimação de, ideologias, valores e culturas de nível 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 minam 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 “cultura 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 BIRD, o BID, ou reguladoras como a OMC, ou ainda das agências culturais como a UNESCO.

Desde já, podemos perguntar se essa homogeneização atinge os Parâmetros Curriculares Nacionais instaurados no Brasil. Será que as “habilidades e as competências” tão decantadas e os núcleos fundamentais dos PCNs do ensino médio (o novo mundo do “trabalho” e a “cidadania”), por exemplo, indicam a absorção dessa “cultura educacional mundial comum” e dessa homogeneização curricular? Coincidência ou não, o Ministro da Educação do Brasil entre 1995 a 2002, período no qual os PCNs foram

implantados, trabalhou no BID nos anos anteriores à assunção do Ministério³. Estaria aqui delineado um campo de pesquisa certamente muito profícuo, ou seja, investigar a absorção de categorias marcantes da CEMC nas recentes reformas implantadas na educação brasileira, dentre as quais os PCNs representam uma das suas principais bases. Sobre isso discutiremos no tópico 3.

b) Possibilidades contra-hegemônicas de uma “agenda globalmente estruturada da educação”

Uma outra da 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-nação, 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 AGE, 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-

³ É importante observar que os oito anos de ministério só foram suplantados em longevidade (em toda a história brasileira) por Gustavo Capanema. E, também, que o Ministro era um forte candidato no seu partido para disputar a Presidência da República, tendo sido preterido nos meses anteriores à eleição.

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 CEMC, na qual o caráter político da educação está estritamente subordinado ao econômico, na abordagem de Dale, além de o 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 análises que contemplem as relações da educação com a desigualdade social, tanto em nível global como nacional, chama atenção para uma construção teórica que se limita à sala-de-aula, como se advogasse a 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 limitados pela “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-econômica 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 a um 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-nação, 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 imbutido nas defesas das teses 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-nação e das iniciativas contra-hegemônicas ao “localismo globalizado” e ao “globalismo localizado”, antes apontadas por Boaventura de Sousa Santos.

3. Globalização, neoliberalismo e educação

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, adesivo à globalização hegemônica e ao 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 sociais, 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-econômica 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 1990, 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)

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 adaptar-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, no qual 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 submissas 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 sociais, 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 a cidadania e da organização o 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 ao “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(a) pelas avaliações padrão. Tal sistema avaliativo implicou: um processo de “ecomização 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).

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 pela deterioração 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 colocava anteriormente Boaventura de Sousa Santos, 2002) em contraposição a grupos e associações que tentam pensar uma agenda que não descarta a globalização, mas a quer pensada pelas vias nacionais da soberania e da autonomia política-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.

4. Contrapontos freirianos à globalização hegemônica na educação

Depois de caracterizar as globalizações e as convergências e divergências nas influências da globalização hegemônica na educação, exemplificando-as no caso brasileiro, nosso intuito neste segmento é pensar os possíveis contrapontos aos determinismos da globalização hegemônica por meio dos principais conceitos do pensamento político-pedagógico de Paulo Freire.

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 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”. Os numerosos eventos, as publicações e as constantes referências à sua obra e ao seu legado prático-teórico demonstram a possibilidade concreta da sua pedagogia vir a ser um contraponto vigoroso à influência da globalização hegemônica na educação mundial.

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 aos 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 nas salas de aula; necessidade de reeducação dos educadores e de oferta de condições de trabalho adequadas e qualitativas; importância das ações dialógicas na educação; impossibilidade da educação neutra e a ênfase da politicidade da educação; necessidade da conquista da educação crítica pelas vias/estágios da consciência; necessidade de um 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 busca da educação e da cultura como exercícios da liberdade; os direitos não reconhecidos 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 necessidade de construção da pedagogia da autonomia, das construções dos inéditos viáveis e da utopia da denúncia e do anúncio; enfim, a busca da educação na história como possibilidade da mudança.

Talvez a mais grave das denúncias do fracasso das políticas educacionais lastreadas na globalização atualmente hegemônica seja a verificação de que o analfabetismo de bilhões de pessoas no mundo todo continua a nos desafiar

e a nos envergonhar. Tal fato já era desastroso havia quatro/cinco décadas, quanto mais hoje na chamada “sociedade do conhecimento” e da comunicação letrada. Os fracassos aos combates ao analfabetismo continuam, tanto em nível local como mundial. E o problema continua a ser tratado como denunciou Freire em um artigo dos anos 1970 (Revista *Educação e Sociedade* nº I, 1978) denominado “Alfabetização de adultos: um quefazer neutro?”, ou seja, os encaminhamentos não conseguem descer às raízes sócio-políticas do problema ficando, no máximo, em seu nível cognitivo, agora em discussões circulares sobre “letramento” etc. Certamente as discussões sobre cognição, sobre as metodologias e outras questões do gênero são importantes. No entanto, não há discussão mais urgente do que a das necessidades e das determinações sociais e políticas a serem enfrentadas neste campo. No Brasil, o ensaio desse encaminhamento no início do atual governo quando, mais uma vez, a alfabetização parecia ser encarada como problema número um, foi relegado a um plano inferior. A velha questão do desenvolvimento nacional, levantada desde os anos 1930, permanece atual com agravantes: como desenvolver um país que tem mais de 100 milhões de analfabetos⁴ absolutos, funcionais, digitais, políticos etc? E como não priorizar essa questão se ela tem reflexo direto no baixíssimo nível qualitativo da escolarização das camadas populares? Como decantar a importância da “cidadania” e da “inserção no novo mundo do trabalho” (competitivo e de competência) nos nossos PCNs, sem resolver essa problemática?

Por outro lado, se a expansão quantitativa dos acessos aos vários níveis de escolaridade revelou-se uma positividade no período 1995-2002, como trabalhar com salas de aula repletas de dezenas de alunos, sem investir no magistério e na docência? Se é verdade que o tempo médio de permanência na escola tem aumentado em todas as camadas da população, o que dizer sobre a qualidade das nossas escolas? Mesmo sem analisar a capacidade de exclusão que a globalização hegemônica tem proporcionado – com seu crescente desemprego, com a brutal informalidade do mercado de trabalho e, de outro lado, com as exigências de competência polivalente e tecnológica

⁴ Se somarmos os analfabetos absolutos e os funcionais (segundo a UNESCO aqueles que não completaram a 4ª série) já teremos, no Brasil, entre 60 e 70 milhões! Faltam os analfabetos digitais, políticos e outros. O que dizer da constatação do SAEB/INEP de que 74% dos alunos da 8ª série não dominam corretamente as quatro operações elementares da matemática? Ou a grande porcentagem que não consegue interpretar textos simples?

dos trabalhadores —, como fazer para que uma escolarização cada vez mais desqualificada seja parâmetro de inserção nesta mesma globalização? Em outras palavras, mesmo se aceitássemos (por mais absurdo que fosse) essa globalização, como faríamos para “adaptar e inserir” novos trabalhadores neste reinado mercadológico quando a qualidade da escolarização pública das camadas oprimidas desvanece? Como se pode notar com facilidade, se é notório que o âmbito correto da discussão passa pelo cognitivo, pelo “aprender a aprender, a fazer, a conviver e a ser” (Delors/UNESCO, 2000). 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 a 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 da 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 ao 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, 1984a): “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 as possua. Na literatura pertinente, cada vez mais, as teses freirianas são tecidas em conjunto com outras teses, outras propostas. Alguns pensadores agregaram as idéias de Freire com 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.

Antes de mais nada, nossa busca de respostas e propostas inspiradas nos escritos de Freire deve estar alerta sobre a parte da cultura educacional que sofre completa redefinição e, por isso mesmo, o ataque mais incisivo por parte da globalização e do neoliberalismo: o currículo. Segundo Tomaz Tadeu da Silva (2001), “redefinir a educação como capitalista implica redefinir as próprias noções do que constitui conhecimento. O conhecimento deixa de ser um campo sujeito à interpretação e à controvérsia para ser simplesmente um campo de transmissão de habilidades e técnicas que sejam relevantes para o funcionamento do capital” (p. 8). Ainda segundo esse autor, “se a educação é o campo da batalha preferencial da luta social mais ampla em torno do significado, o currículo é, então, o ponto focal dessa luta” (idem, p. 9).

Freire reconhece, desde os seus primeiros escritos das décadas de 1950 e 1960, 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 de quem os oprime.

Devemos ressaltar, também, a importância da reeducação dos educadores e o papel igualmente decisivo que jogam nessa disputa. Tem completa pertinência a crítica de Dale (2004) à teoria da disseminação avassaladora de uma “cultura educacional mundial comum” quando indaga: “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).

Nesse caminho, os debates sobre as globalizações hegemônicas e contra-hegemônicas precisam ser “tecidos em conjunto” (*complexus*) e compostos pelos campos pedagógico, gnosiológico, cultural, político, dialógico, social, antropológico, além do campo econômico, como propõe Freire ao longo da sua obra. Sabemos que a priorização e a nuclearização em torno da economia já faz parte da hegemonia, enquanto construção ideológica. Importante alertar com Reginaldo Moraes (2002) que “a narrativa neoliberal – produção de idéias, imagens, valores – descreve e pretende explicar os supostos despautérios do mundo social ‘regulado politicamente’ (...). Não significa apenas nem principalmente definir respostas certas aos problemas, mas definir quais são os problemas certos e os termos em que devem ser

equacionados. Seu alvo é modificar drasticamente os temas e os valores compartilhados, de modo que se enquadrem as eventuais alternativas no terreno pejorativo do impensável e se alterem em profundidade os espaços e os processos em que se fazem as escolhas sociais relevantes” (p.13).

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. Para Freire (1993):

A importância do papel interferente da subjetividade na história coloca, de modo especial, a importância do papel da educação. A prática política que se funda na compreensão mecanicista da história, redutora do futuro a algo inexorável, castra as mulheres e os homens na sua capacidade de decidir, de optar, mas não tem força suficiente para mudar a natureza mesma da história. Cedo ou tarde, por isso mesmo, prevalece a compreensão da história como possibilidade, em que não há lugar para explicações mecanicistas dos fatos nem tampouco para projetos políticos de esquerda que não apostam na capacidade crítica das classes populares. Como processo de conhecimento, formação política, capacitação científica e técnica, a educação é prática indispensável aos seres humanos e deles específica na História como movimento, como luta. A história como possibilidade não prescinde da controvérsia, dos conflitos que, em si mesmos, já engendrariam a necessidade da educação (1993, p.14).

Com efeito, como já escrevemos em outro trabalho, criticando o oportunismo “de direita” e, também, algumas raízes das teorias “de esquerda” que sustentam uma visão de mundo única e absoluta, Freire é incisivo ao rechaçar a “pós-modernidade neoliberal” e defender a “pós-modernidade progressista e crítica” (1992). Para isso, aposta na possibilidade de concretização do que foi negado pela modernidade às camadas populares (aos oprimidos, aos subalternos, aos “esfarrapados do mundo”) e no rechaço do absolutismo da razão técnica-econômica-instrumental que atrofiou as possibilidades concretas da “hominização”. Mas aposta, também, nas tendências pós-modernas que investem no respeito às diferenças, à diversidade,

às questões de gênero e de etnia, aos direitos responsáveis por uma cidadania plena, planetária e multicultural para os que não tiveram (ou tiveram pouca) voz e vez e que continuam a se espalhar pelo mundo como sem-terra, sem-pão, sem-teto, sem-escola-nenhuma ou sem-escola-de-qualidade, sem-emprego, sem-paz e, principalmente, sem-esperança (Scocuglia, 2004).

E, deste prisma, podemos encampar as reflexões de Peter MacLaren (2001), segundo as quais “a pedagogia crítica serve, num sentido mais amplo, como uma hermenêutica política que orienta a articulação do significado vivido no interior das contingências da história, de acordo com um *compromisso ético de justiça social*. A pedagogia crítica tem se constituído como uma forma de navegar através das tecnologias de poder, criadas no interior dos terrenos contestados das culturas pós-modernas. A força da pedagogia crítica reside na sua capacidade para fortalecer o princípio da *justiça social* e para levar esse princípio ao domínio da *esperança*”. Assim, “a pedagogia crítica deve avançar (...) como um meio de *libertar* os indivíduos das suas vidas socialmente isoladas, de forma que eles possam se tornar disponíveis para a sua imaginação coletiva. Entretanto, a política da imaginação também exige que imprimamos nossa vontade coletiva no funcionamento da história. Isto acontecerá quando, nos termos de Bordieu, nós formos capazes de dar à *utopia* uma possibilidade razoável de concretização” (p. 97).

Nossos destaques às proposições de McLaren pretendem, além de ratificar a importância da pedagogia crítica – que tem em Paulo Freire um dos seus principais construtores e um dos seus principais referenciais prático-teóricos –, enfatizar a utilização do legado freiriano (evidente nas palavras do autor citado) como um alicerce político-pedagógico das possibilidades 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.

Referências bibliográficas

AZEVEDO, J. M. L. de. *Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal*. *Educ. Soc.* [online], set. 2002, vol.23, no.80 [citado 05 Maio 2005], pp. 49-71. Disponível: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000004&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0101-7330.

- BORDIEU, P. e CHAMPAGNE, P. (1999). Os excluídos do interior IN: CATANI, A. e NOGUEIRA (org.). *Pierra Bordieu – Escritos de educação*. Petrópolis: Vozes, p. 217-227.
- CATANI, A.; DOURADO, L.F.; OLIVEIRA, J.F. (2002). A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão. IN: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D.I. (org.). *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° 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, no.80 [citado 05 Maio 2005], p.234-252. Disponível: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000012&lng=pt&nrm=iso. ISSN 0101-7330.
- FREIRE, P. (1984a). *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- FREIRE, P. (1984b). *Ação cultural para a liberdade e outros escritos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- FREIRE, P. (1992). *Pedagogia da esperança*. São Paulo: Cortez.
- FREIRE, P. (1993). *Política e educação*. São Paulo: Cortez.
- FREIRE, P. (1996). *Pedagogia da autonomia*. São Paulo: Cortez.
- MEC/SEMTEC (2002). *Parâmetros curriculares nacionais – ensino médio*. Brasília:MEC.
- MCLAREN, P. (2001). Traumas do capital: pedagogia, política e práxis no mercado global. IN: SILVA, L. H. da (org.). *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis: Vozes, pp. 81-98.
- MORAES, R. C. *Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade*. *Educ. Soc.* [online]. set. 2002, vol.23, no.80 [citado 11 Maio 2005], p.13-24. Disponível: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000002&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0101-7330.
- MORIN, E. (1998). *O Método – As idéias*. Porto Alegre: Sulina.
- SANTOS, B. S. (2002). *As tensões da modernidade*. IN: www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura4.html.

- SANTOS, B. S. (2004). *Entrevista*
IN: www.ces.fe.uc.pt/BSS/documentos/JornalOGLOBNov2004.pdf.
- SCOCUGLIA, A. C. (2003). *A história das idéias de Paulo Freire e a atual crise de paradigmas*. João Pessoa: Editora Universitária – UFPB (4ª edição).
- SCOCUGLIA, A. C. (2004). *Paulo Freire e a conscientização na transição pós-moderna*. Trabalho apresentado no IV Congresso Internacional Fórum Paulo Freire. Porto: setembro de 2004.
- SCOCUGLIA, A. C. (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, no.80 [citado 06 Maio 2005], p.201-233. Disponível na World Wide Web: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000011&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0101-7330.
- SILVA, T. T. (2001). A escola cidadã no contexto da globalização. IN: SILVA, L. H. da (org.). *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis: Vozes, pp.7-10.

PARTE II

A PENÍNSULA IBÉRICA E A EUROPEIZAÇÃO
DAS POLÍTICAS

CAPÍTULO 3

Tradición y Modernidad en las Políticas Educativas en España: una revisión de las últimas décadas

*Francesc J. Hernández
José Beltrán*

En las páginas que siguen, intentaremos trazar un panorama aproximativo de algunas de las cuestiones más relevantes que determinan, al tiempo que reflejan, las políticas educativas en nuestro país desde la década de los ochenta hasta la actualidad¹. Esta revisión de los últimos 25 años permitirá apreciar, si quiera sea de manera epidérmica e inevitablemente parcial, la tensión o dialéctica entre tradición (la persistencia de formas caducas en la concepción y en la provisión educativa) y modernidad (la tendencia al cambio y a la innovación, si bien no exenta de ambigüedad y contradicción en su propio desarrollo, como veremos). Nos detendremos en algunos ejes a partir de los cuales se articula nuestra reflexión: políticas educativas, organización del sistema educativo, desigualdades educativas, profesorado, convergencia europea, y prospectivas), finalizando con algunas conclusiones

¹ Este capítulo se ha realizado mediante un trabajo de reflexión y escritura colectivos en el que han participado Dolors Monferrer Ferrando, Pascual Murcia Ortiz y Pep Aparicio Guadas como coautores, miembros del Instituto Paulo Freire de España. El texto se enriqueció también con la crítica amable de nuestros colegas de la Universidad de Barcelona, Alejandra Montané, Assumpta Aneas, Carmina Olivé, Alicia Cid and Ángel Marzo. Damos las gracias al profesor José Gimeno Sacristán, por la gentileza al facilitarnos el uso del artículo: "Discutamos los problemas: debate en torno a la ley de calidad".

que, aun siendo abiertas, plantean la persistencia de las dinámicas reproductoras. Nuestro análisis se ceñirá, 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 los sectores emergentes derivados de los mismos. Como se verá, nuestro planteamiento se enmarca dentro de una interpretación singular acerca de las derivas y consecuencias de la modernidad tardía a la que corresponde nuestro período de estudio²

Los cambios a los que ha dado lugar las reformas educativas en las últimas décadas también han encontrado su reflejo en una literatura abundante y creciente que ha procurado su análisis, interpretación y comprensión desde diferentes disciplinas. Si bien la bibliografía al final no pretende ser exhaustiva, sino meramente indicativa de esta proliferación, se incluirán algunas otras referencias más allá de los títulos citados en esta reflexión.

1. 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 en el gobierno que provenían de la reforma del régimen dictatorial. En las elecciones de 1982, el Partido Socialista consiguió una amplia victoria, con la que comenzó un ciclo de modernización del Estado que tuvo como hitos destacados, entre otros, la

² En España la educación ha sido un factor no sólo de reproducción social, sino durante muchos años de control ideológico muy fuerte. Este papel se puede recordar, entre otras, con las siguientes características: muchos centros de titularidad privada religiosa, fuerte control ideológico sobre el profesorado docente de primaria a través de las escuelas de magisterio; pocos centros con oferta pública en secundaria; la extensión de la enseñanza obligatoria (de 6 a 12 años hasta 1968), la doble vía educativa de primaria y bachillerato (a los 10 años se podía producir esta división educativa) y el escaso número de universitarios existentes a finales de los sesenta y principios de los setenta.

Esta tradición educativa va sufrir su primera ruptura con los cambios sociales y económicos de los años sesenta (mecanización de campo, emigración a las ciudades y a otros países, la incipiente industrialización, el turismo como sector económico de gran importancia...; que a nivel educativo van a tener su consecuencia en la reforma educativa a través de la Ley General de 1970. Intento de modernización y adecuación de la educación a las nuevas necesidades económicas y sociales. La doble perspectiva (dualidad) de la modernidad va ser ya una constante en el devenir educativo del Estado Español:

a) Modernidad de adecuación, de adaptación.

b) Modernidad de ruptura, de democratización, de participación, de transformación.

Uno de los datos más llamativos que confirman esta dualidad, es el gran retraso educativo que arrastra la población española en comparación con países de su entorno en cuanto a niveles educativos, que estudiados de forma sincrónica (en el momento actual) da la imagen de fracaso del sistema educativo pero que estudiados de una forma diacrónica (en el proceso histórico de los últimos años) ponen de manifiesto que existe una mejora notable con los datos de escolarización y de nivel educativo de otras épocas anteriores.

plena integración en la Unión Europea (1986) y en la OTAN, el desarrollo de la descentralización del Estado en diecisiete Comunidades Autónomas y el desarrollo normativo de la Constitución (1978), las reformas del mercado laboral y la reconversión de la industria pesada, la reforma fiscal y la reforma educativa. El ciclo económico adverso de comienzos de los años 90, los escándalos de corrupción y la participación en la guerra sucia contra el independentismo vasco, provocó una fuerte erosión en el gobierno, que tuvo que gobernar en coalición con el centro derecha (1993-1996) y finalmente cedió el poder a un gobierno conservador del Partido Popular (1996-2004). Por tanto, en líneas generales se podría decir que la primera mitad del período de referencia en España hubo un gobierno socialdemócrata y en la segunda mitad un gobierno conservador, con breves períodos de transición antes y después de cada uno. En la actualidad, desde 2004, nos encontramos de nuevo con un gobierno socialista, tras el desgaste del ciclo conservador intensificado por su participación en la ofensiva angloamericana en la guerra de Irak.

Por lo que se refiere al escenario educativo, cabe señalar que en España las reformas educativas generales han sido escasas. La legislación escolar se remonta a finales del s. XVIII y principios del s. XIX. Durante dos centurias sólo hubo dos intentos de realizar reformas generales de la educación (las de los ministros Moyano, 1857, y Villar Palasí, 1970). 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. Fue ésta la que 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-social³.

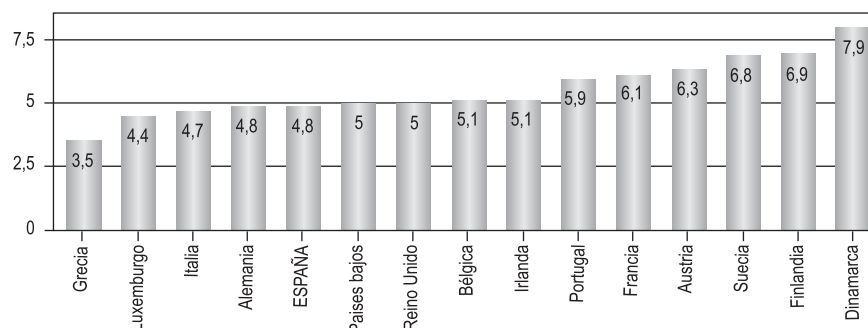
Los dos gobiernos que ocuparon la mayor parte del poder en los últimos 25 años, el gobierno socialista (1982-1996) y el gobierno

³ Esta modernización ha sido un proceso evolutivo de luchas de clase reflejado en diferentes acciones y documentos que ponen de manifiesto la supervivencia de algunos elementos del modelo educativo post-franquista y que los sucesivos gobiernos socialdemócratas han ido aceptando paulatinamente (Acuerdos con la Santa Sede Vaticana de 1978; Artículo 7 de la Constitución Española...) Algunas de las más significativas agitaciones sociales de la derecha española durante la década de los ochenta han girado en torno a las cuestiones de promulgación de leyes de Laicidad del Estado (La Ley de Divorcio...) y las cuestiones educativas (manifestaciones contra la LODE de 1985...).

conservador (1996-2004), promulgaron sendas reformas educativas (LOGSE, 1990 y LOCE, 2002 respectivamente; y la más reciente LOE (2006) en la última legislatura socialista), a través de leyes de rango superior⁴. En todos los casos, la política y las reformas educativas provocaron manifestaciones en contra de los gobiernos, bastante numerosas por lo que se refiere a la participación del sector educativo. En general, durante este período se han desarrollado algunas iniciativas que están determinadas por la integración y la homologación del sistema educativo en el marco europeo, como, por ejemplo, la ampliación de la escolaridad obligatoria hasta la edad legal de acceso al trabajo (16 años), la impartición de la Educación Secundaria por profesorado licenciado (esto es, 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 (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 la toda la vida.

La LOGSE de 1990 fue un nuevo intento de modernización-adaptación, en este caso a muchas de las directrices europeas en materia educativa. Pero esta homologación que aun continua en los diferentes niveles del Sistema Educativo (Universidad), no fue acompañada por una apuesta política clara de cambio real ni por las opciones que la habían promulgado y mucho menos por los gobiernos que la heredan. La prueba más palpable ha sido siempre la falta de una memoria económica de acompañamiento a dicha Ley o la falta de recursos a las correcciones pretendidas con las nuevas Leyes educativas.

⁴ Este escenario no ha permitido llevar a cabo cambios necesarios de modernización educativa (de concepción y de estructuración) en el sentido transformador. Incluso la última Ley Educativa promulgada, LOE (2006), surge a la defensiva de la Ley Educativa previa (LOCE) caracterizada como una contrarreforma del anterior proyecto renovador de la socialdemocracia: la LOGSE de 1990. La LOCE introducía, como características más “innovadoras”, medidas de adaptación y segregación social de alumnado en los diferentes niveles y curriculas educativos —contra la escuela comprensiva—, junto con la equiparación curricular y académica de la asignatura de Religión Católica como cualquier otra. La dualidad en el tipo de centros permite estas pugnas y la falta de un mayor consenso en los temas educativos y en su propia evaluación (Ver anexo II: Figura sobre porcentajes de la Enseñanza pública y privada secundaria de 20 países de la UE).



El gasto público en educación en los países de la UE.

“De acuerdo con las informaciones que proporciona el Ministerio de Cultura y Educación, el porcentaje del P.I.B. correspondiente al gasto público en educación ha descendido del 4,8% en 1992, al 4,6% en 1999 y, según los últimos datos, al 4,5% en el año 2001, 2002, 2003; mientras que el privado ha aumentado del 1,1% en 1992, hasta el 1,4% en 1999, siendo para el año 2001 de 1,2%.

El gasto total (público más privado) era del 5,8% en 1992 y ahora es del 5,6%. Es decir, el sistema educativo tiene menos relevancia en las prioridades de inversión pública, ocupando el undécimo lugar entre los quince países de la UE12. Según los datos de la OCDE referidos a 1998, a la educación superior se le dedica un 0,84% de gasto total (del que un 83,07% es público), cuando la media es del 1,06% entre los países miembros (del que un 86,6% es público) y de 1.09% en la UE.

Parte de los recursos públicos destinados a educación se dedican a financiar la enseñanza privada en régimen concertado. La evolución del gasto en conciertos y subvenciones desde 1992 a 1999 nos muestra claramente la importancia de ese sector privado”⁵.

“... La derivación de más recursos a la enseñanza privada concertada (añadida a la disminución del gasto público ya comentado) supone un agravamiento de la educación pública, profundizándose la desigualdad de oportunidades para los menos favorecidos”⁶.

⁵ Gimeno, J (2002): “Discutamos los problemas”... p. 15.

⁶ Idem, p. 16

Hay que añadir que durante el período de referencia se han desarrollado los Estatutos de Autonomía (ahora en proceso de revisión), que descentralizaron las competencias educativas a las distintas Comunidades Autónomas. Éstas tienen plena capacidad para establecer sus presupuestos educativos (creación de centros, 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 castellano⁷.

En la España organizada de forma descentralizada en Comunidades Autónomas han surgido, como veremos más adelante, diferencias entre territorios con desiguales niveles de desarrollo y recursos para la educación. (Ver anexo III sobre desigualdades en la esperanza de vida escolar por Comunidades y por enseñanza obligatoria y no obligatoria).

Haciendo un pequeño ejercicio numérico de memoria histórica, podemos destacar que antes de la Ley General de Educación (LGE, 1970) habían transcurrido 25 años desde las primeras medidas reformistas adoptadas en 1945, una vez finalizada la guerra civil y en la década oscura y autártica del franquismo. Pero entre esta Ley y la siguiente —la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE, 1990)— transcurren dos largas décadas, veinte años en los que España ha dado un giro sustancial desde el punto de vista social y político. En estos años, España ha dado un enorme salto cualitativo pasando de un régimen dictatorial a una democracia formal, dotándose de una Constitución que define el Estado como una realidad plural, y al mismo tiempo también se ha incorporado a una realidad supranacional en el seno de la Unión Europea, y ha optado por un gobierno socialista. En este marco ya no tenía sentido perpetuar durante más tiempo un sistema educativo heredado del franquismo, y era cada vez más necesario introducir una serie de cambios que adecuaran la escuela al nuevo escenario social, político y económico, y en consonancia con el proceso de

⁷ Esta normalización, generalmente se apoya en el sistema educativo reglado y obligatorio, más que en la sociedad, lo que genera situaciones de diglosia lingüística con respecto al castellano. Un ejemplo es la última encuesta del Cosell Valencià de Cultura que establece que el nivel de competencia lingüística en el habla del idioma cooficial en un 53 % y para la escritura tan sólo es el 25,5 % entre la población valenciana de 15 a 65 años. (Vide Anexo IV : Cuadro evolutivo de las competencias en el habla y en la escritura del valenciano).

modernización del país. Es así como surge “un nuevo marco democrático para la educación”, en palabras de Marta Mata (1997: 38), presidenta del Consejo Escolar del Estado y figura histórica (recientemente fallecida) de los movimientos de renovación pedagógica.

El juicio sobre los logros y los déficits de las últimas reformas educativas no siempre es complaciente. Junto con el reconocimiento de los avances objetivos en la ampliación de la provisión educativa (escolarización de masas) y en la prolongación de la misma (extensión de la educación obligatoria hasta los 16 años), tanto analistas como colectivos críticos observan el lastre y las inercias tecnoburocráticas que, si bien dan paso a la importante reforma de los años setenta, limitan poderosamente la oportunidad que brindó la reforma de los noventa. Ésta, 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 los años ochenta, una vez universalizada la enseñanza obligatoria, una aguda crisis económica sacudió el mercado del empleo, y si bien a finales de esta década se había reequilibrado la situación, el gobierno asumió la agenda política global que imponía fuertes restricciones al gasto social. Uno de los efectos de esta política de contención acabó repercutiendo en la reforma comprensiva de 1990 que se puso en marcha sin los mecanismos y compromisos de financiación previstos. Diez años más tarde, estos recursos no sólo no habían aumentado, sino que habían ido disminuyendo paulatinamente.

2. Organización del sistema educativo español

El sistema educativo español es una parte importante, pero una parte, de un conjunto formativo más amplio, muchas de cuyas iniciativas no acaban de encontrar su encaje en el tablero educativo y no están, por tanto, bien articuladas con el sistema reglado, permaneciendo en los márgenes o periferias del mismo. Es el caso de las enseñanzas de idiomas (Escuelas Oficiales de Idiomas), las enseñanzas musicales (Conservatorios) o la Formación de Personas Adultas.

Los dos subsistemas educativos (Escuelas Oficiales de Idiomas y Conservatorios) respondían a una política segregacionista, estaban pensados

para minorías sociales elitistas harían uso de estos estudios como complementarios a los estudios superiores; en el caso de la Formación de Personas Adultas, ha respondido en un primer momento a la alfabetización absoluta (Campañas de los años 60), objetivo específico y aislado, con la finalidad de superar oficialmente unas cifras muy divergentes del contexto europeo, donde el Estado Español quería ser aceptado; y posteriormente, a una finalidad compensatoria de la educación básica de niños y jóvenes (Ley Educativa de 1970). Estos orígenes pueden explicar, en gran parte, las dificultades de sinergia y complementariedad que deberían o deben jugar estos subsistemas educativos.

2.1. La doble red: universidad / formación profesional

Respecto al 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. Analizaremos por partes esta estructura y su evolución en los últimos años.

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. El gobierno conservador promulgó la Ley de Formación

Profesional y de las Cualificaciones (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. Actualmente está en debate el desarrollo de los Centros Integrados donde se impartirá la formación inicial y la permanente – ocupacional y continua.

Por otro lado, en el período de referencia, la universidad española también ha sufrido importantes modificaciones. Por un lado se ha multiplicado su número. Actualmente hay unas 60 universidades públicas y muy pocas, tal vez menos de 10, privadas. En segundo lugar, creció el número de estudiantes, siguiendo la evolución demográfica de la población, hasta estancarse en el momento actual. La composición del alumnado está fuertemente influida por el género, concentrándose las mujeres en las carreras de letras y los hombres en las científico-técnicas. En general, 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 e incluso de un ciclo, con poca exigencia de inversión en capital. Las tasas son relativamente bajas. Ni la reforma socialista (Ley de Reforma Universitaria, 1985), ni la reforma conservadora (Ley de Ordenación Universitaria, 2001) han conseguido frenar una elevada endogamia en la adscripción del profesorado, sin que haya movilidad entre la enseñanza superior y otros niveles educativos, por lo que respecta al profesorado. Por otro lado, esta reforma introdujo la retórica de la calidad / excelencia en la Educación Superior, mientras se desarrollaban diversas instancias de evaluación y control de calidad. Una retórica, conviene señalar, procedente de la esfera económica y de organismos internacionales centrales dentro de ella, que incrementa el giro hacia lo que se ha dado en llamar “globoeducación”.

A pesar de que la población española con titulación universitaria es más bien escasa (aproximadamente inferior al 10%) y que sólo una porción de las cohortes de edad correspondientes accede a la universidad (entre 1/4 y 1/3), lo cierto es que absorbe buena parte de los recursos del Estado en claro detrimento de otras iniciativas formativas post o paraobligatorias, como la Formación de Personas Adultas, la Formación Continua o la Extensión Cultural.

Así mismo, durante este periodo, se promulgaron en diferentes comunidades autónomas del Estado Español, diferentes leyes de formación de personas adultas, estableciéndose, en la práctica, dos modelos de Educación

de Adultos: un modelo que proponía una adaptación de la enseñanza obligatoria, a la Educación de Adultos, generándose un modelo escolarizante que no parte ni de la experiencia ni de las necesidades de la población adulta y otro modelo que propone la formación de personas adultas de manera específica, en función de sus necesidades, partiendo de sus experiencias y con un planteamiento de aprendizaje permanente y de relación con el mundo laboral y en su contexto territorial concreto. Estas normativas sobre Educación de Adultos, han tenido un desigual desarrollo en las diferentes Comunidades Autónomas donde se han promulgado, en algunas de las cuales no se optó por una regulación específica.

Otra peculiaridad de la población universitaria del Estado español, consecuencia de algunos rasgos señalados anteriormente, es que presenta uno de “los porcentajes más altos de Europa en cuanto a alumnos que entran en la universidad fuera de la edad teórica (18-19 años) pero con menos de 25 años; es decir, repetidores, enganchados desde la Formación Profesional... También es de los que presenta índices más bajos de novatos entre los mayores de 25 años”⁸.

2.2. La doble titularidad: escuelas públicas / privadas

A pesar de que la Constitución proclama la laicidad del Estado español, el Estado 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 centros de enseñanza de la Iglesia. 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 concedió a la Iglesia el mantenimiento de 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 (la LODE), se mantuvo la financiación de las escuelas privadas que complementan la red pública (escuelas “concertadas”) y se concedieron toda una serie de beneficios complementarios, el no menos importante de los cuales es la contratación, con cargo a presupuestos estatales, de profesorado

⁸ Santo Domingo, Rodrigo: “Escandinavia sigue a la cabeza de Europa en alumnos universitarios”. Revista Magisterio, 11 de enero 2006, p. 6.

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 aumentaban las subvenciones a los centros privados, muchas veces ubicados unos muy próximos a los otros. Se trata de una privatización patente de la educación que se ha estimulado también mediante la externalización de fragmentos de la gestión escolar (construcciones, servicios de comedor, actividades extraescolares, etc.)

En la actualidad, una tercera parte del alumnado se encuentra en centros privados, la mayor parte “concertados”. Sólo una pequeña porción de centros privados no está “concertada”, que corresponde a centros de elite, muchas veces escuelas con titularidad extranjera y cuya enseñanza se desarrolla en otro idioma. Ahora bien, ese porcentaje asciende a prácticamente el 50% en el caso de los núcleos urbanos, zonas de clase superior o segmentos educativos que resultan más rentables.

A pesar de las denuncias del Defensor del Pueblo, los niños y niñas residentes extranjeros que se han multiplicado por el incremento de la afluencia migratoria, se concentran en escuelas públicas. En algunas zonas, la población escolar procedente del extranjero registra incrementos anuales superiores al 60%, contándose centros educativos públicos que presentan alumnado procedente de más de 160 Estados distintos⁹.

La inversión de dinero público para beneficio de instituciones privadas sólo se explica a partir de la liberalización de la educación, la mercantilización educativa basada en el principio de competitividad. Con frecuencia, estas dinámicas se han justificado con argumentos ambiguos, en los que se confunde deliberadamente la *libertad de elección* de centro por parte de los padres con la *libertad de selección* del alumnado por parte de los propios centros. De este modo, se fomenta la segregación institucional y la división social interna de la oferta educativa (ya no sólo la división entre escuelas públicas y

⁹ Existe medio millón de alumnos matriculados en las enseñanzas de régimen general de 160 nacionalidades, un 5,7 % del total del alumnado matriculado. Hace diez años tan sólo era de 50.076 personas matriculadas. Y según los últimos datos del INE, en España residen cuatro millones de extranjeros, que representan ya el 9% de los 44,3 millones de personas que viven en el estado Español. La Comunidad marroquí es la más numerosa con 505.400 personas, seguida de la ecuatoriana con 491.800, la rumana 314.300 y la colombiana con 268.900 personas.

privadas, sino entre escuelas de primera y de segunda categoría dentro de la red pública). Lo que está generando una selección del alumnado en los centros privados concertados, financiados con fondos públicos y provocando la concentración de casos problemáticos en bastantes centros públicos.

La liberalización o mercantilización de la educación, además de lo señalado, también se manifiesta especialmente en los programas de educación a distancia y las múltiples academias surgidas en los barrios de las grandes ciudades, ante el estancamiento o el déficit de la oferta pública educativa (de la educación básica —clases de repaso o refuerzo; falta de plazas en las Escuelas Oficiales de Idiomas, de la poca extensión y potenciación de la red pública de la Formación de Personas Adultas,...).

Con la promulgación de la LOE aunque se mantiene la red de enseñanza privada concertada, se pretende que tanto en la selección de alumnado como en la organización y funcionamiento de estos centros se rijan por las mismas normas que los centros de titularidad pública, de manera que de no ser así se restrinja su concierto.

Esta cuestión ha generado un gran debate social: por un lado por parte de la Iglesia, mayoritariamente propietaria de los centros privados concertados que han visto amenazada su autonomía en su funcionamiento, tanto interno, como en la selección del alumnado, como por otros sectores que consideran que de ninguna manera hay que mantener con fondos públicos, centros privados.

3. Desigualdades educativas

Si bien es necesario, como venimos sosteniendo, reconocer avances sustantivos en la esfera educativa de nuestro país, también podemos señalar algunas desigualdades educativas que, por lo demás, no hacen sino reflejar las dinámicas reproductoras de la estructura social. A efectos de realizar un recuento muy sucinto de estas desigualdades nos detendremos en los tres tipos más relevantes: clase, género y etnia.

3. 1. Fractura de clase (a través de “gastos familiares”)

Las desigualdades por razón de clase quedan, en buena medida, reflejadas en la titularidad de los centros, según sea ésta pública o privada,

como acabamos de ver. Aunque en principio la escolarización en centros públicos y centros privados “concertados” tendría que ser gratuita, lo cierto es que las familias sostienen una buena parte de los gastos de educación (en un porcentaje que ha crecido en los últimos años de gobierno conservador de manera sostenida, varios puntos por encima del crecimiento del PIB y del aumento de la participación estatal en los gastos de Educación). Por un lado, a pesar de la gratuidad de la escolarización, las familias afrontan otros gastos, fundamentalmente los derivados de libros escolares. El sector del libro escolar tiene estructura oligopólica y está dominado por grandes grupos editoriales con conexiones mediáticas. En general, buena parte de la edición general española (y no sería descabellado decir que de la industria cultural) está soportada por el segmento educativo. Pero además las escuelas privadas “concertadas” se las ingenian para cargar a las familias toda una serie de gastos complementarios (uniformes, transporte, libros, actividades extraescolares... incluso desgaste de edificios). Son un sector opaco al control público y fiscal, que se beneficia, además, de las exenciones tributarias de la Iglesia Católica. Por todo ello, el análisis de los presupuestos familiares muestra una orientación muy clara de los gastos en el capítulo educación: se realizan de la misma manera que otros gastos suntuarios o vinculados con la distinción, con el privilegio de clase. Aunque el porcentaje global no es muy elevado, crece a medida que se incrementa el volumen de ingresos, y en una proporción mayor a este aumento. De manera que los flujos económicos –la circulación de dinero– de la escolaridad gravan de manera singular a las familias con menor poder adquisitivo, que tienen que realizar un esfuerzo continuado y creciente para sufragar el coste de oportunidades educativas de los hijos.

3.2. Fractura de género

En nuestra historia reciente, el sistema educativo español ha pasado, con la excepción que supone el breve período de la II República, por tres estadios bien diferenciados desde la perspectiva de género. Hasta 1970, con la entrada de la LGE, la escolaridad de niños y niñas se realizaba de manera segregada, separando a los unos de las otras en espacios diferentes y con currícula diferenciados por razón de sexo. A partir de 1970, se introduce la educación mixta, esto es, el hecho de compartir los mismos espacios con el mismo profesorado y currículum unificado para niños y niñas, sin

discriminación de sexo. Un paso más allá, la LOGSE introduce en 1990 la apuesta, al menos programática, por una escuela coeducativa como condición necesaria, pero no suficiente, para superar la desigualdad por razón de género desde la escolarización más temprana.

España comparte, con otros países desarrollados, un fenómeno destacable: “las etapas postobligatorias se han feminizado, es decir, se ha ido equiparando la participación de ambos sexos en estas etapas que, finalmente, ha sido superada por una mayor presencia femenina en la secundaria académica (BUP, COU y Bachillerato) y la Universidad, 53’9% y 51’9% respectivamente en España en el curso 1994-1995” (Bonal y Calero, 1999, cit. en Merino, Sala y Troiano 2003: 367), constatando además un mejor rendimiento escolar de las chicas en casi todas las áreas que se incrementa a medida que aumenta la edad.

Por otra parte, si bien es cierto que la tendencia parece cambiar lentamente, no podemos dejar de olvidar que la profesión docente en nuestro país sigue estando marcadamente feminizada, y las estimaciones a partir de la Encuesta de Población Activa (EPA, 2004) indican que superan el 65%, es decir, dos tercios del total. Esta feminización, en el sector que nos ocupa, reflejan la “doble pirámide” (la concentración de presencia femenina mayoritaria en la base, en los primeros tramos de escolarización obligatoria, en contraste significativo con la ocupación mayoritariamente masculina, en la cúspide, de puestos directivos y cargos de responsabilidad). De nuevo, esta doble pirámide se explica como efecto del perfil histórico de la docencia en nuestro país (tradición frente a modernidad) y de las dinámicas reproductoras de la estructura de nuestra sociedad. Sin duda, el incremento cuantitativo y cualitativo de mujeres en los estudios obligatorios y postobligatorios permite prever y confiar en cambios significativos y consecuencias positivas en el trazado de la pirámide docente, así como en la superación de la división sexual de las titulaciones, siguiendo el esquema mecánico de las “dos culturas” (chicos en ciencias, chicas en letras).

Siguiendo con los autores anteriores (op. Cit. 2003: 373), “si tuviéramos que hacer un balance del tema en el momento actual, quizá destacaríamos más luces que sombras, pero también un peligro. Por un lado, ha desaparecido la desigualdad formal de las niñas en la escuela en cuanto al trato recibido y a las actividades que deben realizar, además, ya no es legítimo pensar que esto deba ser de otro modo. Por otro lado, una gran parte del colectivo docente está muy sensibilizada ante esta cuestión y la escuela en su conjunto ha avanzando muy por delante de la mayoría de las instituciones actuales.”

3.3. Fractura de etnia

Por lo que se refiere a la desigualdad por razón de etnia, forma parte ya del catálogo de lugares comunes la constatación de que nuestro país, en muy poco tiempo, ha dejado de ser un país de emigración para convertirse en un país de inmigración.

La oficina estadística de la Unión Europea, Eurostat, inauguraba el curso 2004-2005 difundiendo un estudio –del que se hizo eco *El País* el día siguiente 1 de septiembre– en el que encontramos la siguiente información: “España es el país europeo con mayor aumento de población, debido sobre todo a la llegada de extranjeros. En 2003 acogió a casi 600.000 inmigrantes, al menos uno de cada tres llegados a la Europa de los 25 (1, 6 millones). (...) A nivel continental, el ritmo de crecimiento de la población española (15’5 habitantes más por cada mil en 2003) sólo es inferior al de Chipre (21’5 por mil). Supera al de Estados de auge demográfico como India (14’7). Sin inmigración –concluye– España sólo habría ganado 53.000 habitantes en 2003.” España recibe así la cifra más elevada de la UE, que supone el 35’3% del total, ganando 15’5 residentes por cada mil. Un ritmo éste de crecimiento superior al de un país en expansión demográfica como India.

Los datos son esperanzadores, como difíciles de superar las resistencias al cambio que suponen. Qué duda cabe que sin la inmigración España todavía no podría estar en condiciones de garantizar el reemplazo generacional. Y sin embargo, pese a las recomendaciones de organismos internacionales como la UNESCO instando a nuestro país una mayor apertura hacia los flujos migratorios, la inmigración ha sido durante demasiado tiempo para nuestro país un fenómeno sobrevenido, y para el que se ha venido practicando –coincidiendo en buena medida con la legislatura conservadora– una política de contención, prevención, temor y sospecha.

Frente al discurso mediático cotidiano sobre la inmigración, que algunos autores asocian con el denominado “racismo institucional”, Gosta Esping-Andersen anticipaba (*El País*, 22 de noviembre de 2001) “la necesidad de una nueva política de familia” en un artículo de título homónimo. Entre otros elementos, esa nueva política pasaba por “invertir en la infancia”. La justificación del sociólogo era la siguiente: “La economía del conocimiento requiere ciudadanos crecientemente capacitados. Los menos preparados quedarán atrapados, muy probablemente, en un ciclo vital de empleos precarios, bajos salarios y desempleo. La experiencia nos dice que aquellos

que abandonen los estudios antes del nivel secundario es muy probable que se conviertan en perdedores de mañana. ¿Qué tiene ello que ver con la familia? (...) Sabemos que la pobreza y la inseguridad en la infancia causan un inferior desarrollo en los conocimientos y un mayor fracaso escolar. (...) Nuestro futuro se verá oscurecido si no aseguramos hoy mejores condiciones para las familias, porque es aquí donde encontramos las raíces del altísimo nivel de abandono escolar. Con un 30% de niños que no llegan a la escuela secundaria, España está a la cola de Europa”.

En ese 30% que no finaliza la secundaria, debe incluirse ahora y en lo sucesivo, a no ser que de verdad “se invierta en la infancia”, las cohortes de nuevos estudiantes procedentes de la inmigración. En nuestro caso, la administración educativa ha practicado una desatención —o si se prefiere, una desafección— sistemática hacia la escolarización de la población inmigrante. De hecho, la escuela reproduce fielmente la estratificación social entre ciudadanos de primera (que van a la escuela privada y concertada) y ciudadanos de segunda (que va a la escuela pública). La escuela ratifica así el mecanismo reproductor de la herencia social (capital cultural) de los hijos de las familias inmigradas y con menos oportunidades.

4. El Profesorado: condiciones y formación

En 1987 el profesorado español, fundamentalmente el de Educación Primaria, protagonizó una dura huelga contra el gobierno para conseguir su homologación salarial con el resto del funcionariado, que, tras la defenestración de algún ministro, se consiguió. Desde entonces el colectivo ha mantenido una situación de paz laboral, que coincide con una situación de muy baja sindicalización y una gran segmentación, que se ha incrementado en los últimos años. Incluso la sucesiva pérdida de poder adquisitivo, registrada durante los gobiernos socialistas y conservadores, con incrementos salariales por debajo del crecimiento del IPC, no suscitó mayores protestas. Está pendiente el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios del Estado, así como un sistema de representación por centros de trabajo (ahora es por unidades territoriales: las 52 provincias). El colectivo se presenta como altamente motivado, aunque castigado por una situación progresiva de estrés profesional. No es ajena a esta situación la composición de la edad del profesorado. En los del Ministerio de Educación y Ciencia, correspondientes a centros públicos,

se observa que si en 1992 el 44% del profesorado tenía menos de 35 años, en el año 2004 este porcentaje se ha reducido a la mitad. El 40% del profesorado tiene más de 46 años, ampliando la distancia generacional con sus alumnos.

Por lo que se refiere a la formación continua del profesorado, nuestro país ha atravesado por algunas fases claramente diferenciadas. Estas fases sólo pueden ser interpretadas cabalmente si se ponen en relación con el decurso de los movimientos de renovación pedagógica (MRP). Así, en los años 70 y 80 hubo una notable eclosión de colectivos y MRP, que fomentaba la formación de los docentes en ejercicio a través del intercambio de experiencias y las innovaciones pedagógicas, al tiempo que estimulaba a las nuevas cohortes del profesorado, sirviendo como horizonte de referencia. En una segunda fase, este panorama fue cambiando hacia finales de los 80, cuando buena parte del contingente que nutría estos movimientos fue absorbido por las nuevas administraciones educativas (surgidas a partir de la descentralización estatal en comunidades autónomas) para promover la reforma educativa institucional que culminaría en la LOGSE (1990).

El cambio señalado tuvo, al menos, dos efectos que merece la pena destacar. Por una parte, supuso la neutralización y descapitalización de los MRP, miembros destacados de los cuales pasaron a formar parte de las recién creadas agencias de formación continua del profesorado (Centros de Profesores: CEP), que dependían orgánicamente de las administraciones educativas. Por otra parte, el cambio supuso la reconversión de lo que en su origen era movimientos sociales, en este caso de carácter educativo, en estructuras y organizaciones de carácter estatal. Esto significó, en consecuencia, y mayoritariamente, aunque no en todos los casos, una pérdida considerable de su autonomía, puesto que su experiencia y su potencia crítica iban a ser puestas al servicio de los requerimientos técnico-pedagógicos de la nueva reforma educativa. Si la pérdida de autonomía fue relativa, en la última y más reciente fase, en la que todavía estamos inmersos, estas agencias formativas han sufrido una pérdida total de autonomía. Por decirlo gráficamente, se han transformado en sucursales dependientes de políticas educativas de corte tecnocrático, que someten la formación continua a la ley de la oferta y la demanda. Atendiendo a esta dinámica la formación se traduce en, y se reduce a, una oferta de cursos *à la carte* en función de la demanda de los docentes considerados ahora desde una perspectiva clientelar.

Los docentes perciben que no necesitan más formación y ello puede ser un indicio respecto a su desmotivación sobre ésta. En palabras de Sacristán: “El nivel de la formación de profesorado de primaria es bajo, en relación a la media de los países de la OCDE (se mantiene el nivel de diplomatura desde hace más de treinta años), apoyando la creencia de que para educar a los pequeños hay que estar menos cualificado que para hacerlo con los mayores (algo que choca con cualquier lógica; que no se aplica a los pediatras, por ejemplo)...”¹⁰. Ante un desconcierto educativo creciente es plausible aventurar que los docentes adopten una actitud que podría calificarse de conformista. Esta actitud, en tanto que no es reactiva pero tampoco proactiva, es adaptativa. Toda esta visión tecnocrática y adaptativa del profesorado refuerza el carácter neutralista de la educación (alejado de las problemáticas y de la división social, de las desigualdades económicas, etc., de la sociedad). (Ver anexo VI: Comentario y datos sobre la composición por género del profesorado).

5. La participación en las instituciones educativas¹¹

En la Ley General de Educación de 1970 podemos encontrar un antecedente de la modernización y racionalización del sistema educativo español. Entre sus logros podemos considerar la propuesta de desarrollo de programas de educación familiar y el estímulo a la constitución de asociaciones de padres de alumnos por centros, poblaciones, comarcas y provincias; así como el establecimiento de cauces para la participación de los padres en la función educativa.

Los órganos colegiados previstos en el sistema de gestión de los centros eran, junto con el claustro de profesores, el consejo asesor en los Colegios Nacionales e Institutos Nacionales de Bachillerato. Los profesores monopolizaban lógicamente el claustro y estaban presentes en el consejo asesor. Se llamaba a los padres a participar sin distinciones en todos los niveles del sistema escolar de titularidad pública.

¹⁰ Gimeno, J (2002) : Discutamos los problema ...p.. 22.

¹¹ Este apartado corresponde, en buena medida, al capítulo elaborado por Saborit, T.; Calvo P, X. y Souto G, X. M.: “La participación de los padres y las madres en la vida del centro: AMPAS y Consejos Escolares”, en Beltrán, J.; Hernández, J. y Souto, X. M. (2003): Reinventar la escuela. La calidad educativa vista por las familias. Valencia, Nau Llibres, pp. 27-37.

Entre las características generales en el tratamiento de la participación de los distintos sectores por la Ley General de Educación destacamos las siguientes: profesores, alumnos y padres no tienen otro derecho que el de ser oídos o, en el mejor de los casos, asesorar; es decir, carecen de cualquier capacidad decisoria sobre la gestión general del centro. En los institutos no se desarrollaron nunca las competencias del consejo asesor y con ello quedó en el aire la participación de las familias, siendo éstas implícitamente excluidas de la consulta previa al nombramiento del director. La ley limitó las competencias del consejo asesor a las cuestiones de índole “no académica” y con ello excluyó a los padres del terreno propiamente educativo.

La ley generó unas expectativas y formuló unas promesas que no iba a satisfacer (al no haberse aprobado el anexo presupuestario) y ello sirvió en bandeja un motivo legitimado para reivindicaciones y movilizaciones. Esto dio lugar a la elaboración de propuestas más o menos sistemáticas sobre la organización del sistema educativo por los distintos colectivos. La más popular de dichas propuestas fue Alternativa Democrática y un elemento esencial en dicho documento era la gestión democrática de los centros; es decir, la gestión colegiada a través de consejos en los que estarían presentes profesores, padres y alumnos, junto con la administración educativa y las organizaciones locales. Este documento será una referencia obligada en los debates legislativos con la llegada de la democracia.

La Constitución de 1978 (artículo 2: apartados 5 y 7) proclamó el derecho a la participación de los distintos sectores implicados en la gestión del conjunto del sistema educativo en los siguientes términos: “los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos, intervendrán en el control y la gestión de todos los centros sostenidos por la administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca”

Años después La Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares de 1980 (LOECE), primera ley general de educación del período democrático, constituye el marco para que las asociaciones de padres de alumnos puedan materializar entre sus objetivos elegir representantes y participar en los órganos del centro, defender los derechos de los padres y madres en lo concerniente a la educación de sus hijos, colaborar en la labor educativa y especialmente en las actividades complementarias y orientar a los padres.

Los órganos colegiados previstos por la ley eran: el claustro de profesores, el consejo de dirección y la junta económica. Su principal característica era que el nombramiento de la figura del director o directora

se reservaba a la Administración. Reconocía la participación de los profesores, los padres y los estudiantes pero sólo los profesores tenían competencias relativas a la ordenación de las enseñanzas, mientras que familias y alumnos, y los órganos colegiados formados por todos ellos, sólo recibían atribuciones menores, vagas en ocasiones y generalmente de carácter consultivo. Resumiendo, los derechos reconocidos genéricamente a los padres y madres quedan siempre supeditados a las prerrogativas de la Administración y a las competencias del director.

Posteriormente La Ley Orgánica Reguladora del derecho a la educación (LODE) de 1984 subraya, en su preámbulo de manera muy especial, la importancia de la participación como mecanismo para atender adecuadamente los derechos y libertades de los padres, profesores y alumnos. Se trata también de asegurar la transparencia y fomentar la calidad de la enseñanza.

El instrumento principal de esos propósitos debía ser el consejo escolar, máxima autoridad colegiada de los centros y organismo de confluencia de las representaciones de todos los sectores: profesores, padres y alumnos, además del personal de administración. En dichos consejos existen dos bloques claramente diferenciados: por una parte, el bloque docente formado por equipo directivo, representantes del profesorado y de la administración y, por otra parte, el bloque social formado por representantes de los padres y madres, alumnado y municipio.

Los profesores tienen garantizada la mayoría en los centros de secundaria y la mitad en los centros de enseñanzas básicas. El bloque docente tiene más poder cuando más elevado es el nivel de enseñanza en que trabajan y mayores las dimensiones del centro. En cambio, el bloque social gana posiciones en sentido contrario.

En general, las competencias fijadas por la LODE para los consejos escolares representaron un refuerzo global de estos como órganos soberanos de los centros y una ampliación de sus competencias sustituyendo funciones vagas y consultivas por otras claramente ejecutivas. Las diferencias con la LOECE son claras en la elección del director y en las competencias respecto a la programación general de los centros. El director es elegido exclusivamente por el consejo y ve sus atribuciones reducidas a favor de éste.

Por su parte, la LOGSE de 1990, abunda en el tema de la participación, cuando considera “particularmente relevante para la consecución de sus objetivos la participación de los distintos sectores de la comunidad educativa, singularmente los padres, profesores y alumnos”.

Posteriormente, la Ley Orgánica de participación, evaluación y gobierno de los centros docentes (LOPEG, de 1995) profundiza en lo dispuesto por la LODE en su aspecto participativo y completa la organización y funciones de los órganos de gobierno de los centros financiados con fondos públicos para ajustarlos a lo establecido en la LOGSE. La LOPEG obedece a la voluntad social de consolidar la autonomía de los centros docentes y la participación responsable de quienes forman parte de la comunidad educativa, estableciendo un marco organizativo capaz de conseguir los objetivos de la reforma, entre los que se incluye, la mejora de la calidad de la enseñanza fomentada desde la LOGSE. Sin embargo, esta ley introduce claramente ideas empresariales en la concepción de la vida escolar, de tal manera que se va imponiendo un estilo de gestión y funcionamiento de los centros más vinculado a los resultados académicos y disciplinarios que al proceso de socialización que se genera en los alumnos el hecho de convivir y aprender en un espacio educativo. Así, en su título I trata de la participación en el gobierno de los centros, de la participación en actividades complementarias y extraescolares y de los consejos escolares. Regula también la autonomía de gestión de los centros docentes públicos, la elaboración y publicación de su proyecto educativo y la autonomía en la gestión de los recursos. El Título II regula los órganos de gobierno de los centros docentes. Define y establece la composición de consejo escolar y sus competencias.

A modo de síntesis, podemos atender al análisis de Fernández Enguita (1993), quien afirmaba que la “evolución de la participación en los centros docentes puede contemplarse como una progresión gradual en la que se sustituyen paulatinamente cuatro fuentes de poder: la burocracia estatal, la propiedad privada, el grupo profesional y la comunidad.” Sin duda, en el caso español la propiedad privada de los centros concertados impone su hegemonía sobre todo el sistema. En primer lugar porque determina el funcionamiento de los consejos escolares de estos centros y, en segundo lugar, porque ha logrado generar un tipo de cultura escolar (los resultados académicos, la disciplina como forma externa de conducta) que se ha transmitido a los centros públicos. De esta manera son los representantes sociales (familias y alumnos) quienes luchan por conseguir una nueva cultura escolar, en tanto que las administraciones públicas y el profesorado, en su conjunto, han declinado en esta pugna por la configuración de un modelo de escolarización y educación.

6. Descentralización educativa

La descentralización educativa en nuestro país se inició con la configuración del Estado de las Autonomías, hace algo más de dos décadas y ha culminado hace unos pocos años, con la transferencia de competencias en materia educativa a cada una de las 17 comunidades autónomas (CC.AA.). Si bien la descentralización, en este sentido, ha alcanzado a la totalidad del territorio, el proceso de transformación educativa no ha seguido ritmos iguales en las distintas CC.AA. Sin duda, estas diferencias se deben tanto a factores que tienen que ver con el modelo educativo heredado en cada territorio, como al modelo de política educativa desarrollado por las diferentes fuerzas políticas, así como al diferente nivel de partida de la situación educativa de las regiones españolas. La diversidad de situaciones dentro de la unidad estatal, sin duda, añaden variedad y complejidad al proceso descentralización. Así, no podemos perder de vista elementos tales como el desarrollo económico de cada territorio, la cambiante situación de demografía educativa o el sector emergente de los “nuevos vecinos” inmigrantes y sus necesidades de socialización y escolarización. Desde el punto de vista administrativo, la lógica también ha diferido según regiones, que aplican medidas distintas de financiación, de consideración hacia la titularidad pública o privada, de compensación educativa, o de construcción escolar. Siguiendo el análisis de Bonal et al (2005: 18) “el proceso de descentralización educativa ha resultado ser muy homogéneo desde el punto de vista cualitativo (con muy pocas diferencias por lo que respecta al margen de competencias de las CC.AA.), pero muy heterogéneo en relación con los ritmos de traspaso y en lo que se refiere al grado de “voluntad de diferenciación” que unas comunidades u otras han demostrado. De este modo, aunque ha fecha de hoy los traspasos en materia de enseñanza se han completado, su evaluación debe tener en consideración que existen veinte años de diferencia entre el momento en que Cataluña y el País Vasco asumieron plenas competencias en materia educativa y las últimas transferencias, efectuadas a finales de 1999, en Asturias, Extremadura o Castilla-La Mancha.”

Bonal (*op. cit.*: 226) concluye que el modelo de descentralización que ha tenido nuestro país es el de un estado regional con rasgos federales. “En particular, el proceso ha tenido su origen en las decisiones de un Estado unitario anterior, y afecta sólo al poder ejecutivo y legislativo internos.” Si bien incorpora algún rasgo federal por la aceptación de hechos diferenciales,

como los propios del multilingüismo, encuentra más parecidos a la descentralización efectuada en Italia, Portugal y el Reino Unido, que a la llevada a cabo, a partir de acuerdos federales, en Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá o Estados Unidos. “Esta consideración sugiere que es más probable encontrar homogeneidad que heterogeneidad en los subsistemas educativos de un Estado regional. Esta pauta surge directamente de la regulación centralizada mediante algunas leyes como la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (1985), la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (1990), o la Ley Orgánica del Calidad de la Educación (2002). Sin embargo, también es el efecto de las limitaciones del gasto público, las cuales asimismo conllevan que el ochenta por ciento del presupuesto autonómico deba destinarse a los salarios docentes, y que el margen real de maniobra se comprima hasta el veinte por ciento restante.”

7. Convergencia europea

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, de la UE. En 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: España ya no mira tanto al pasado (su herencia y su relación con el mediterráneo) sino que privilegia el futuro (su aproximación geoestratégica al Norte). Por ello, la representación simbólica de España en el marco europea comienza a cobrar una presencia con mayor relieve cada vez en el currículum escolar y en los libros de texto en la enseñanza obligatoria.

Respecto a la enseñanza postobligatoria, universitaria, hace muy pocos años comenzó a acelerarse el proceso de convergencia europea, el llamado proceso de Bolonia (1999), que pretende ampliar más todavía la libre circulación de profesores y estudiantes a partir de una mayor homologación de los títulos. Esta finalidad, sin duda, es buena, como dudosos los procedimientos que se arbitran para conseguirla. Uno de ellos es la unificación de una unidad de medida, el crédito europeo (ECTS), que mide el volumen

de trabajo del estudiante, y supone generalizar la transferencia de créditos, y otro de ellos es la unificación de la terminología antes incluso de unificar o coordinar los contenidos. Otra cuestión es la relativa a la finalidad de crear un espacio “fuerte” de competitividad frente a la “atractividad” de Estados Unidos y de las regiones asiáticas emergentes.

Por otro lado, la reducción de todas las titulaciones a dos ciclos, grado y postgrado, conlleva una reforma total de la oferta universitaria. En el caso español se está procediendo a la reducción del número de algunas titulaciones y a una revisión de sus contenidos. Así, por ejemplo, el sistema universitario español ofrece las titulaciones de Maestro en Educación Infantil, Maestro en Educación Primaria, Maestro en Educación Especial, Maestro en Educación Musical, Maestro en especialista en Audición y Lenguaje, y Maestro especialista en Lengua Extranjera. Con la adecuación del sistema universitario

8. El capital humano

El año 2004 la opinión pública (a través del engranaje mediático) recibe un jarro de agua fría a partir de los malos resultados que se desprenden del informe internacional PISA 2003 sobre rendimiento académico de los alumnos. 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 algún breve ejercicio de memoria y de contextualización. Así, por ejemplo, conviene no olvidar que el promotor de PISA es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): un importante organismo internacional de carácter, como su nombre indica, económico. Los intereses de la OCDE 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 autodefinición de PISA, al comienzo del informe, se dice que éste 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 dice— 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 pueda 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 (la que dicta o establece la norma, las reglas del juego), 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: 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 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 ciclista.”

El sistema español de enseñanza es además líder en eficiencia, al menos si nos limitamos a los países occidentales, pues es superada por algunos países orientales (República Checa, Hungría, Polonia) que gastan menos para obtener resultados semejantes y por Corea e Irlanda, que obtienen mejores resultados con parecido gasto. (...) Pues bien, aunque España dobló durante los primeros noventa 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 gastan.”

Quizá el corolario que vale la pena subrayar de esta lectura no es tanto, o no 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: 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. Por fin afirmó ‘la utilidad productiva del conocimiento humano’¹². Este es uno de los tantos objetivos de la educación. La degradación consiguiente niega los fundamentos de la educación en los derechos humanos y para los derechos humanos, que propone compartir los conocimientos antes que comprarlos y venderlos, y cooperar antes que competir.” Como señala más adelante, asumir el capital humano como valor de mercado implicaba la posibilidad de invertir la idea de que la economía está al servicio de la gente, y no al contrario. Este riesgo, del que nos advierte y denuncia Amartya Sen, no es sino una materialización más de la confusión entre fines y medios.

9. El papel del Estado

Las consideraciones del apartado anterior tienen que ver con el uso cada vez más común en nuestro país de la expresión “calidad” referida 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 álgido de esta expresión se alcanzó cuando, como vimos, una ley de educación, la adopta en su propia nomenclatura: la Ley Orgánica de Calidad Educativa (LOCE: 2002). Con algunos precedentes y con consecuentes en la nueva ley educativa (LOE: 2006) —que si bien, hace caer la letra, mantiene el espíritu—, esta Ley no

¹² La cita procede de un informe de la OCDE (1996: 22).

hace más que sancionar o legitimar un nuevo sistema de relaciones entre Estado, sociedad y educación que caracterizan lo que se ha dado en llamar el “Estado evaluador”, que supone el control a distancia y a posteriori de sus productos. El control se ejerce así sobre los resultados de actuaciones, y no sobre el seguimiento o cumplimiento de compromisos respecto de los cuales el Estado no asume ningún compromiso; se dedica a relegar responsabilidades y sanciona (premia o castiga) 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 disminuya el control sobre los procesos mientras se incrementa el control 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 los ochenta, liderados por el binomio Thatcher-Reagan, que 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 emerja de nuevo ahora en nuestro país, pero no sólo aquí, sino a escala internacional reflejando las tendencias arrolladoras de la globalización, y encontrando sus mejores portavoces en organizaciones tan influyentes como la FMI, la OCDE o el BM. De la misma manera que en su momento influyó el taylorismo exportando modelos propios de la producción de capital económico para el capital cultural, ahora se exportan “indicadores de calidad financiera” (de ahí los términos –convertidos ya en lugares comunes– de “eficacia”, “eficiencia” y “excelencia”), propios del mundo de la empresa privada, a la esfera de las instituciones públicas.

Bajo el signo de la calidad, en el espacio de la economía política, la función segregadora, y por ende estratificadora, de la escuela se intensifica y se altera 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 ya no surge de la institución, sino que fragmenta y segrega internamente a la propia institución: la escuela pública se está convirtiendo de hecho en subsidiaria de la privada. El hecho no es trivial, sino que muestra la fragilidad de la institución. Hablar de (escuela) pública es hablar de públicos, y hablar de (escuela) privada es hablar de clientela.

10. Prospectivas y alternativas

En el terreno de las prospectivas, la tendencia en la Enseñanza Básica es a ser cada vez más larga y más difusa. La literatura de las organizaciones internacionales, que suelen sobredimensionar las tendencias de los países miembros más influyentes, así lo muestra. La UE ha publicado ya algunos informes sobre “competencias claves” en la Enseñanza básica (véase Eurydice 2002: 27). 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, quizá sea más pertinente orientar la mirada hacia las consecuencias de las nuevas condiciones sociales, como apunta Carabaña (2004:83-84). Este autor describe que un estudio financiado por la UE propone cuatro grandes motores de la enseñanza: “La globalización, la demografía, la revolución de las ICT y los cambios de valores. Pero puestos a explicar qué tendencias del sistema educativo inducirán estos motores no se encuentra ninguna que se refiera a los contenidos, sino si acaso a las didácticas. Es seguro, desde luego, que la revolución de las ICT llegue también 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 currícula 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 observado relativa a la doble red (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 Clarke (1999) de adentrarse en lo universal, superando tendencias particularistas (léase clasistas, elitistas, etnocentristas, 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 educadora, 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.

11. Conclusiones abiertas

Estas páginas nos han mostrado un panorama de las últimas décadas en nuestro país que podría calificarse de ambivalente¹³. El proceso de modernización educativa (concreción empírica de modernidad) en el caso español 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 (fundamentalmente la LOCE, ha tenido una clara orientación política de clasificación, segmentación de los estudiantes, sabiendo que las clases sociales mas bajas siguen siendo quienes tienen más problemas de acceso a estudios superiores, legitimando pues, una educación, que en base a la calidad, segrega, clasifica y estigmatiza, tanto a los estudiantes como a los centros educativos) han padecido una desocialización o despolitización progresiva, hasta el punto de que las dos últimas reformas se han sucedido en el plazo de apenas un lustro, naturalizando (y por tanto, despotenciando) su auténtica función de cambio educativo. 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.

¹³ 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 que se hace de la educación reglada pública; manifestándose en diferentes posicionamientos: no se incide sobre las causas del fracaso escolar; se invisibiliza el papel que también juega la educación en la convivencia social y en la realización de un derecho democrático; tampoco 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 sociales¹⁴ poco propicias a la educación (glorificación del consumo, del éxito económico fácil...); los lentos avances educativos se trivializan; se culpabiliza al alumnado de forma individual de su proceso educativo; 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...

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 aún así con la promulgación de la LOE, enero de 2006 y no puesta aún en marcha, se pretende superar las desigualdades de partida de los ciudadanos y ciudadanas, y al plantearse esta Ley como un marco general, deja para su desarrollo básico posterior que las propuestas concretas se determinen en las Comunidades Autónomas, por lo mismo, cabrá una gran implicación y fuerza de los agentes sociales en sus propuestas, y también sabiendo que se podrán producir muchas y diversas maneras de desarrollar la educación en el Estado Español, por las diversas orientaciones políticas que gobiernan en las diferentes comunidades autónomas del Estado Español.

El presente capítulo se ha centrado en el sistema educativo formal o reglado. A esta primera reflexión, de ámbito local o nacional, debería añadirse otra, de ámbito global o supranacional, dedicada a las mutaciones del campo educativo, del cambio profundo en las reglas del juego educativo. A modo de avance, tan sólo sugeriremos que la escuela es una agencia de formación importante, pero no la única. Tal vez la mutación más destacada que está aconteciendo en el campo de la educación 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” (véase el reciente Tratado de la Constitución).

¹⁴ Ver anexo VII

Este contexto de formación (que es invocado con conceptos como “aprendizaje a lo largo de toda la vida”¹⁵, “formación continua”, “formación permanente”, etc.) reconfigura, entre otras, la relación entre escuela y trabajo (ya severamente afectada por la difusión de las tecnologías de la información y la comunicación) y afectará necesariamente la institución escolar en su forma tradicional.

Referencias bibliográficas

- AA. VV: “Círculos epistemológicos” (mimeo, 2006).
- Beltrán Llavador, F. (1991): *Política y reformas curriculares*. Valencia, Universitat de Valencia.
- Beltrán Llavador, J. (1990): *El sueño de la alfabetización. España 1939-1989*. Valencia, Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia.
- Beltrán, J.; Hernández, J.; Souto, X. M., coords. (2003): *Reinventar la escuela. La calidad educativa vista desde las familias*. Valencia, Nau Llibres.
- Bonal, X. y Calero, J. (1999): *Política educativa y gasto público en educación*. Barcelona, Pomares-Corredor.
- Bonal, X. et al. (2005): *La descentralización educativa en España*. Barcelona, Fundació Carles Pi y Sunyer.
- Cabrera, D.; Funes, J.; Brullet, C. (2004): *Alumnado, familia y sistema educativo*. Barcelona, Octaedro.
- Carabaña, J.: “El futuro del sistema de enseñanza: alumnos y saberes”, en Cruz Castro, L., ed. (2004): *España 2015: prospectiva social e investigación científica y tecnológica*. Madrid, Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología, pp. 69- 100.
- Feito, R. (2000): *Los retos de la escolaridad obligatoria*. Barcelona, Ariel.
- Fernandez Enguita, M. (2002): *Educación en tiempos inciertos*. Madrid, Morata.
- Gimeno, J., coord. (2001): *Los retos de la Enseñanza Pública*. Madrid, UIA/Akal.
- Gimeno, J.: “Discutamos los problemas: debate en torno a la Ley de Calidad”, 2002, mimeo [documento de debate publicado en diferentes foros].

¹⁵ Este concepto de aprendizaje a lo largo de toda la vida aparece como columna que vertebra toda la LOE, ley promulgada pero sin desarrollar, aún, y por tanto cabrá así mismo, plantearse, si es aprendizaje a lo largo de toda la vida, para qué es y para quién es, porque, como señaló Paulo Freire, la educación es siempre política, está a favor de unos y contra otros, por lo tanto toda práctica educativa que siga convirtiendo la educación y la formación en auténtica mercancía y en clasificación y por lo mismo, exclusión de unos ciudadanos/as frente a otros/as, serán prácticas que continuaran favoreciendo las desigualdades y las injusticias.

- Hernández, Francesc y Beltrán, J.: “La formación inicial y continua de los docentes en España. Contexto de la cuestión y resultados de una encuesta”. *El Guiniguada. Revista de Educación* (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria), n, 14, 2005, pp. 75-98.
- Hernández, Francesc J.; Beltrán, J.; Marrero, A. (2005): *Teorías sobre sociedad y educación*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- Lerena, C., ed. (1987): *Educación y sociología en España. Selección de textos*. Madrid, Akal.
- Lerena, C. (1976): *Escuela, ideología y clases sociales en España*. Barcelona, Aiel.
- Mata, Marta (1997): *La educación pública*. Barcelona, Destino [colección ¿qué era? ¿qué es?].
- Merino, R.; Sala, G.; Troiano, H.: “Desigualdades de clase, género y etnia en educación”, en Fernández P., F. (2003): *Sociología de la educación*. Madrid, Pearson Prentice Hall, pp. 357-384.
- Planas, J.; Subirats, J.; Riba, C.; Bonal, X. (2004): *La escuela y la nueva ordenación del territorio*. Barcelona, Octaedro.
- Subirats, M. y Brullet, C. (1988): *Rosa y azul. La transmisión de los géneros en la escuela mixta*. Madrid, Instituto de la mujer.
- Tomasevski, K. (2005): *El asalto a la educación*. Barcelona, Intermón-Oxfam.

Algunas revistas de referencia

Cuadernos de Pedagogía

Dirigida primero por Francisco Caivano y Jaume Carbonell, y desde hace algunos años por este último. Con más de veinticinco años de existencia en nuestro país, esta revista de periodicidad mensual sin duda constituye el referente más importante para educadores de diferentes niveles educativos en cuanto a revistas educativas se refiere, por su carácter tanto divulgativo como informativo. Existe versión electrónica de los números publicados hasta la actualidad.

Revista de Educación

Publicada por el Ministerio de Educación y Ciencia, esta revista viene publicando números monográficos que permiten un tratamiento temático de las diferentes cuestiones relacionadas con la esfera educativa. Está orientada a la reflexión científica y a la consulta de profesorado universitario.

Educación y sociedad

Dirigida por Mariano Fernández Enguita, se llegaron a publicar doce números hasta 1996. La perspectiva de la revista procedía de la disciplina de sociología de la educación.

Diálogos de educación de personas adultas

Dirigida por Ángel Marzo, con diez años de vida hasta 2005, ha venido recogiendo el estado de la cuestión y dinamizando la reflexión acerca de la educación de personas adultas, con aportaciones de los propios educadores y de expertos en el campo. La revista ha dado lugar a una sugerente línea editorial propia. Actualmente se publica en versión electrónica.

Papers de educació d'adults

Promovida por la asociación AEPA, de Cataluña, continúa siendo un referente del movimiento social en el sector de educación de personas adultas.

Quaderns d'educació contínua

Revista de carácter cuatrimestral de teoría y práctica en torno a la educación permanente que edita el Centro de Recursos y Educación Continua (www.crec.info) junto con diversas colecciones en el entorno específico de la educación, la formación, etc.

T. E. (Trabajadores de la Enseñanza)

Revista sectorial de educación del sindicato mayoritario Comisiones Obreras, de periodicidad mensual y tirada nacional. Su finalidad es informativa y divulgativa.

Páginas web:

Asociación de Sociología de la Educación. (ASE): www.ase.es

Esta asociación, que aglutina al profesorado universitario del área de Sociología de la Educación, celebra conferencias anuales, de las que ha publicado todas sus actas. La XII conferencia, la última de ellas, se celebra en La Rioja, en septiembre d 2006.

Instituto Paulo Freire (España, Xàtiva): www.institutpaulofreire.org

El Instituto Paulo Freire es una red internacional con sedes en muchos países de todo el mundo. Su sede en España está situada en la ciudad de Xàtiva (provincia de Valencia), y vinculada con centros, proyectos y movimientos de educación permanente, cooperación y solidaridad así como diferentes universidades españolas, sindicatos,... Dispone de un interesante y creciente fondo editorial, que se materializa en diferentes colecciones.

ANEXO I

“Si bien el nivel de jóvenes bien preparados viene aumentando, el nivel de educación alcanzado por nuestros jóvenes es significativamente inferior a la media europea (Gráfico de la figura 4). Algo que cobra una especial significación si consideramos que, en nuestro caso, somos el país de la UE con más altos índice de paro juvenil (entre los 15 y 24 años) y entre los titulados superiores, al tiempo que dos de cada tres, tienen empleos precarios, siendo el nivel educativo determinante de la probabilidad de encontrar alguno. De acuerdo con los datos proporcionados por la OCDE3, un 55% del conjunto de la población española entre 25 y 34 años tiene al menos el nivel de bachillerato, mientras que el promedio de todos los países miembros de la organización es del 72%”. (Gimeno, J.)

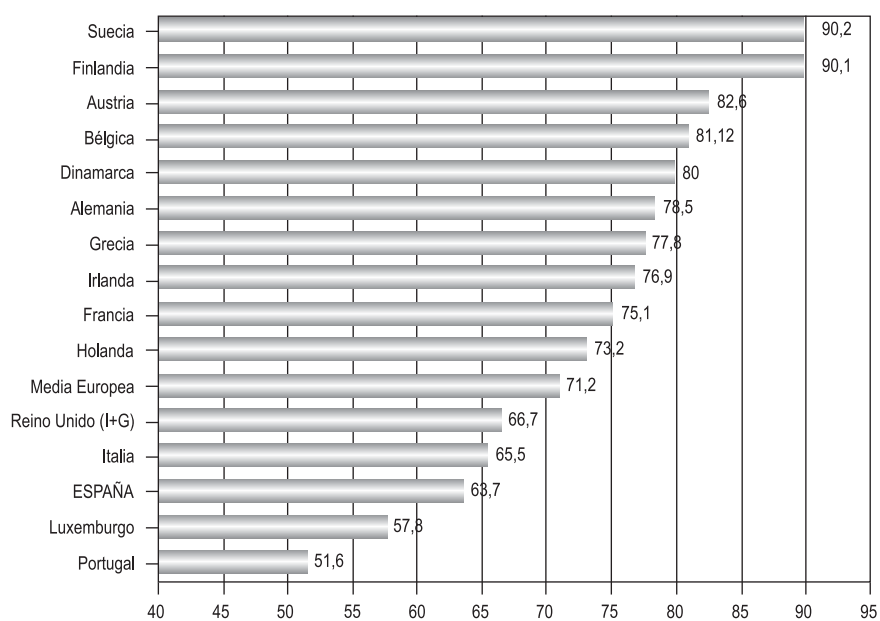
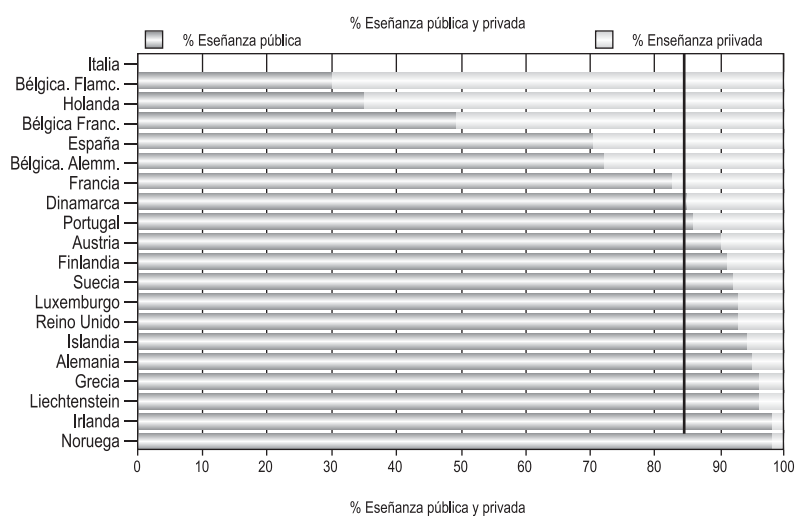


Figura núm. 4
% de jóvenes en la UE que a los 22años tiene el nivel de Bachillerato o equivalente.

% de la población de 25-59 años que ha terminado al menos la enseñanza secundaria superior, 1998	
UE-15	59,9
Alemania	82,0
Austria	76,2
Bélgica	59,5
Dinamarca	80,0
España	36,0
Finlandia	73,3
Francia	62,4
Grecia	51,4
Irlanda	51,3
Italia	44,0
Luxemburgo	47,8
Países Bajos	65,9
Portugal	20,7
Reino Unido	55,2
Suecia	73,4

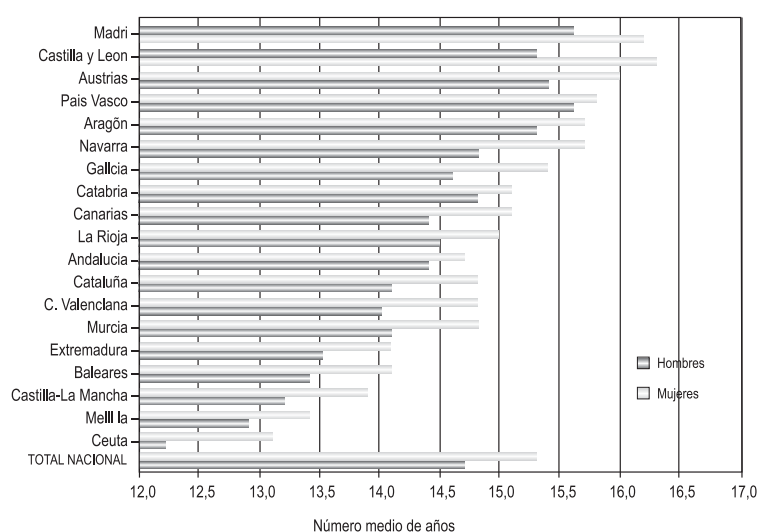
ANEXO II



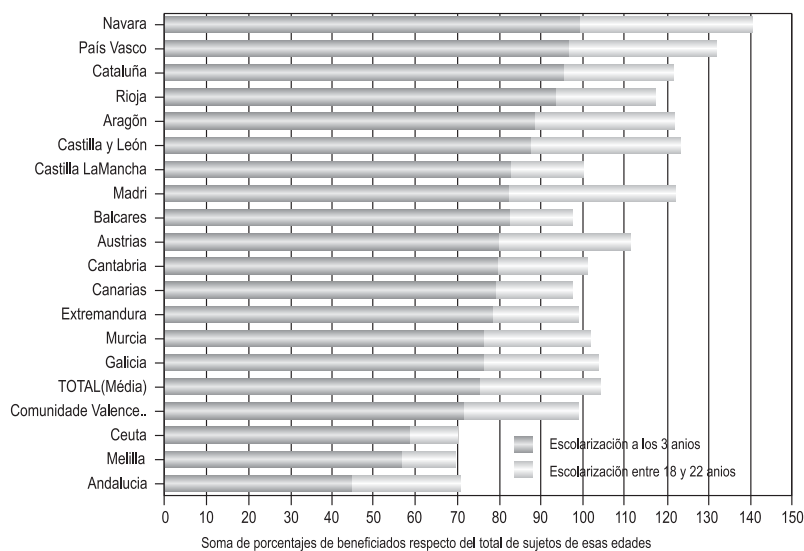
La enseñanza secundaria privada en los países de la UE (La línea roja indica el promedio).

ANEXO III

Esperanza de vida escolar a los 6 años en enseñanzas de régimen general, por sexo y por comunidad autónoma. 1996-97 (Según Instituto Nacional de Calidad y Evaluación en Sistema estatal de indicadores de la educación 2000).



La desigualdad en la esperanza de vida escolar en las Comunidades Autónomas.



La desigualdad en las tasas de escolarización no obligatoria

ANEXO IV

Competencias lingüísticas de una lengua cooficial del Estado Español : el caso del Valenciano.

Centrándonos en el nivel más social : “Saber hablar valenciano*”:

Año	Nada	Un poco	Bastante bien	Perfectamente
1992	21%	18,5%	18%	42,6%
1995	17,5 %	19,8 %	18,6%	35,7%
2004	26,6%	20,3%	17,2%	35,7%
				52,9%

Centrándonos en el nivel de la escritura: “Saber escribir en valenciano*”:

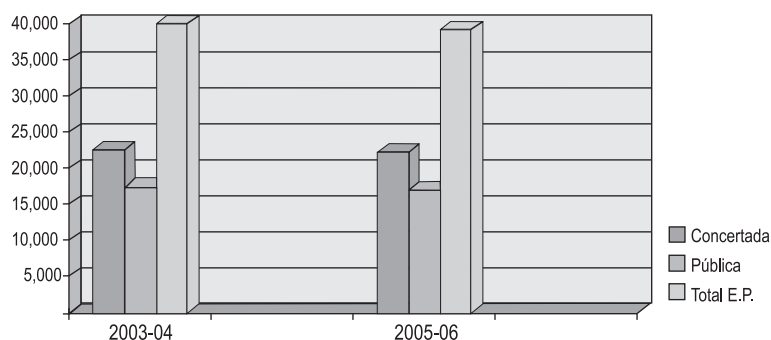
Año	Nada	Un poco	Bastante bien	Perfectamente
1992	60,9 %	23,4 %	12,5 %	3,2 %
1995	56,1%	23,5 %	15,1 %	5,2 %
2004	52,1%	22,5 %	15,1 %	10,1 %
				25,5 %

Fuente: Consell Valencià de Cultura. Encuesta de 2005.

* Valenciano: Denominación en la Comunidad Autónoma de Valencia a la lengua que comparten las comunidades autónomas de Cataluña y de las Islas Baleares, el Principado de Andorra y otros territorios menores.

ANEXO V

Cuadro I.- Escolarización absoluta del alumnado de Educación Primaria (03-04 y 05-06). Fuente Consejo Escolar Municipal de València. Elaboración FE CCOO PV.



Cuadro 2.- Cuadro comparativo entre la Escolarización en Educación Primaria 6-12 años, del curso 03-04 y la del 05-06

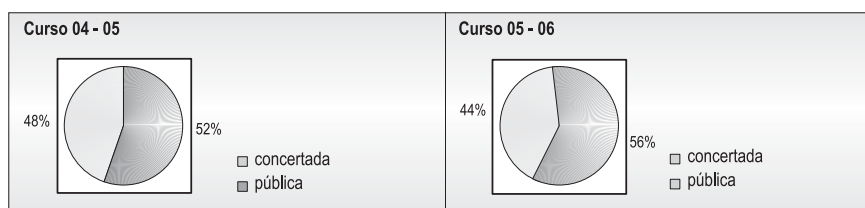
Tipo de Escuela	Alumnado PIP 03-04	Alumnado PIP 06-05	Alumnado PEV-PIL 03-04	Alumnado PEV-PIL 05-06	Total alumnado 03-04	Total alumnado 05-06
Concertada	22.339	21.913	210	277	22.549	22.190
Pública	12.520	11.734	4.864	5.248	17.384	16.982
Total	34.859	33.647	5.074	5.525	39.933	39.172

Fuente Consejo Escolar Municipal. Elaboración FE CC00PV

PIP à es el programa de incorporación progresiva (el Ayuntamiento en la información habla de castellano).

PEV-PIL à Son los programas de **ensenyament en valencià** (para alumnado valenciano parlante el Pev y para alumnado castellano parlante el Pil), el ayuntamiento habla de en valencià).

Cuadro 3.- Escolarización porcentual del alumnado de Educación Secundaria Obligatoria (12 – 16 años). Fuente Consejo Escolar Municipal de València. Elaboración FE CCOO PV.



ANEXO VI

Es muy significativo que la composición de género del profesorado va cambiando desde una mayor cantidad de mujeres en los niveles de la educación primaria a una igualación en la secundaria a una realidad contraria en la Universidad, donde se da una mayor presencia de hombres sobre mujeres; y no solamente esta relación minoritaria de mujeres profesoras, sino que la proporción en la categoría de catedráticos en este nivel superior de la educación es de 7 a 1 a favor de los hombres.

Profesorado Universitario	Número absoluto	Porcentaje
Profesoras	28.527	33,9 %
Profesores	55.641	66,1 %

Curso 2002/2003

ANEXO VII

Un estudio reciente (de la Fundación Alternativas) publicado en la Revista “Magisterio” de miércoles, 26 de abril de 2006, sobre la escolarización en post-obligatoria a los 16-17 años, por clases sociales, recogido en el informe “Desigualdades tras la Educación obligatoria: nuevas evidencias” de Jorge Calero, catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Barcelona, proporciona estos datos:

Escolaridad en post-obligatoria a los 16-17 años, por clases sociales	Porcentajes
Profesionales	85,3 %
Intermedia	61,8 %
Pequeños propietarios	56,9 %
Manual cualificada	52,2 %
Manual no cualificada	27,5 %
Propietarios agrarios	77,4
Trabajadores agrarios	56,9 %
Total	56,9 %

CAPÍTULO 4

A Educação em tempos de Globalização. Modernização e hibridismo nas políticas educativas em Portugal

*António Teodoro
Graça Aníbal*

Portugal encontra-se numa situação paradoxal¹. 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.

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 (Refº PPCDT/CED/56992/2004) e integra-se num projecto internacional coordenado por Carlos Alberto Torres (Instituto Paulo Freire, Universidade da Califórnia em Los Angeles, UCLA). O artigo beneficiou do estimulante debate intelectual realizado nesse âmbito e dos contributos dos outros membros da equipa de investigação – a saber: Vasco B. Graça, Fátima Marques, Carla Galego, Inês Sacchetti, Dulce Franco, Madalena Mendes, Teresa Samora, Odete Mota Feliz, Ana Sofia António, Maria João Duarte, Esmeralda Santo e Maria Neves Gonçalves. Agradece-se, por último, os comentários críticos de Almerindo J. Afonso (Universidade do Minho) e Roger Dale (Universidade de Bristol), consultores do projecto português.

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 muito fracos resultados que o país apresenta quando se analisa a distribuição da população portuguesa por níveis de literacia³, 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 nas 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 com o 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. Acrescente-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

² O 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).

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

providenciassem a frequência da 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%.

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 dos 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 dos 6% do PIB de cada país⁵. 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, a nível do discurso político e da produção legislativa, se verificar um assinalável avanço e precocidade?

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 & Ventresca, 1992). Próxima desta explicação é a aventada por Jaime Reis

⁴ Sobre este conceito, ver Yasemin S. Soysal & 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).

(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.

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 de cultura urbana e de 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 os direitos sociais como *direitos* (e não como favores concedidos pelo Estado), corresponde uma sociedade-providência forte nas relações de comunidade, na entreajuda e no conhecimento recíproco (Santos, 1990).

Contudo, desde os anos sessenta 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 do após 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, lhe foram mudando a face. Embora os anos de viragem na política educativa se possam encontrar nos anos 1950, com a implementação da reforma do ensino técnico e do Plano de Educação

Popular, e nos anos 1960 com a participação no Projecto Regional do Mediterrâneo⁶, será contudo nos anos 1970, com a *reforma Veiga Simão*, que a educação assumirá um lugar central no processo de recomposição do Estado e nos debates 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.

A Revolução de Abril de 1974 e a democratização das aspirações sociais

A ruptura iniciada com a Revolução de 1974 se, 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 1960, atravessava profundamente o Estado e a sociedade portuguesa. A mobilização social permitida pela revolução permitiu que se tivesse dado 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.

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 1970 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

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

situação democrática, apostada em mostrar uma radical mudança face às anteriores políticas obscurantistas do Estado Novo. Se nos primeiros momentos do pós movimento militar se pensou em prosseguir a reforma educativa tal como tinha sido delineada na Lei n.º 5/73, cedo se caminhou para a tentativa de formular um programa que, no campo da educação, respondesse ao propósito, então largamente maioritário ao nível 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 Iª fase após Abril de 1974, construía 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

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

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)

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, atribui à educação.

A referência dominante na condução das políticas educativas de finais dos anos 1970, dos anos 1980 e da primeira metade dos anos 1990 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.

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).

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 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, embora, essencialmente á 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 dos 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 da 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 seja o papel que desempenham tanto os fundos estruturais e de coesão no tornar possível 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 80 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.

O hibridismo nas políticas educativas

A partir dos anos 1980, 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 & 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 1980 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 gestionário” (p.138). Almerindo Afonso (1998) define os dois vectores em tensão que geram esse paradoxo: de um lado, o *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 onde, 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 portuguesa.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

⁹Diário da República nº 004, p.44 , 1987, V Legislatura, sessão de 26.08.1987.

¹⁰ Diário da República nº 004, 1987, p. 46, V Legislatura, 1987, sessão de 26.08.1987.

¹¹Diário da República nº 006 de 1987, p. 131, V legislatura, sessão de 28.08.87.

empenhamento total (...) através de uma política educativa que se deverá centrar na eficácia do sistema” e este “deve adequar-se às exigências do mercado de emprego”¹².

Os Governos da 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, ao nível do Governo, acentuará a ênfase no carácter social das preocupações da governação e que, na política educativa, se faz 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 aprender.¹³

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 desenvolvimento, numa lógica

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 dos 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. & Stoer, S. R.(2000).

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 & 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”(p. 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 controle de resultados. É neste período de construção do currículo por competências numa concepção construtivista que o controle 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.

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, consequentemente para a defesa da avaliação externa com publicitação da “qualidade” de cada escola.

“Rejeitamos quer o darwinismo social quer o pretensão 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 no plano prático, mas fortemente defendida e suportada por influentes *opinion makers* da sociedade portuguesa.

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

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 às reformas de carácter gestionário, 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 nos anos 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, se faz 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 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,

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.

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 ao nível da regulação autónoma. Registava-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 o fazem alguns, a possibilidade de uma política educativa que não se atenha prevalentemente a processos de “racionalização

Texto incompleto no original

da educação” e que permita uma escola, produto de sujeitos globais e locais, “espaço público de experimentação gerido de um modo dialógico”¹⁹.

Alternativos destinam-se a grupos específicos de alunos do e

Referências bibliográficas

- 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*. Revista Crítica de Ciências Sociais, 70. p.101-125
- Antunes, F. (2004b). *A europeização das políticas educativas. A nova arquitectura e o novo elenco no campo da educação*. Jornal A Página, 130, ano 13, p.7
- Benavente, A. Rosa, A., Firmino da Costa, A. & Ávila, P. (1996). *A Literacia em Portugal. Relatório de uma pesquisa ensaio 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 l'OCDE*. Paris: OCDE.
- Correia, J. A. (2000). *As ideologias educativas em Portugal nos últimos 25 anos*. Lisboa: Edições ASA.
- Cortesão, L, Magalhães, A.M. & Stoer, S.R. (2000). Mapeando decisões no campo da educação no âmbito do processo da realização das políticas educativas. *Educação, Sociedade e Culturas* n° 15, p.p.45-58
- Gomes, R. (1999). 25 anos depois: expansão e crise da escola de massas em Portugal. *Educação, Sociedade e Culturas* n° 11. Porto: Edições Afrontamento. pp.133-164
- Grácio, R. (1995) *Obra Completa, Vol.I*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Hespanha, P. (2001). Mal estar e risco social no mundo globalizado. In Santos, B. S. (2001) *Globalização: fatalidade ou utopia*. Porto: Edições Afrontamento, 2ª edição. pp. 163-193

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

- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave. Democratisation in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Lima, L. C. (2003, Agosto/Setembro). Lei de Bases da Educação: o individual, o vocacional e o gerencial. *A Página da Educação*, 126 (12), p.39.
- Magalhães, A. M. (1998) *A escola na transição pós-moderna*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional
- Magalhães, A. M. & Stoer, S.R. (1998). *Orgulhosamente filhos de Rousseau*. Porto: Profedições
- Ramirez, F. O. & Ventresca, M. J. (1992). Building the Institution of Mass Schooling: Isomorphism in the Modern World. In B. Fuller. & R. Rubinson (Ed.). (1992). *The Political Construction of Education. The State, School Expansion, and Economic Change* (pp. 47-59). New York: Praeger.
- Reis, J. (1993a). O analfabetismo em Portugal no século XIX: uma interpretação. *Colóquio Educação e Sociedade*, 2, 13-40.
- Santos, B. de S. (1990). *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, B. de S. (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* (pp. 15-56). Porto: Edições Afrontamento / Centro de Estudos Sociais.
- Santos, B. de S. (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* (pp. 61-67). Lisboa: Livros Horizonte.
- Serra, J.A. (2000). Portugal na encruzilhada. *Revista O Economista* n° 13 (2000). Anuário da Ordem dos Economistas. Lisboa: Polimeios
- Soysal, Y. & Strang, D. (1989). Construction of the First Mass Education Systems in the Nineteenth Century in Europe. *Sociology of Education*, 62, 277-288.
- Stoer, S. R. (1986). *Educação e Mudança Social em Portugal. 1970-1980, uma década de transição*. Porto: Edições Afrontamento.
- Stoer, S.R. & 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. *Revista de Humanidades e Tecnologias*, 3, 48-54.
- Teodoro, A. (2001). A Construção Política da Educação. Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo. Porto: Edições Afrontamento.
- Teodoro, A. (2003). *Globalização e Educação. Políticas Educacionais e novos modos de Governança*. Porto: Edições Afrontamento.
- Vasconcelos e Sá, J.A. (1998) Portugal a voar baixinho. Lisboa: Verbo Editora.

CAPÍTULO 5

A política educativa da União Europeia. O processo de unionização no contexto de globalização

*Fátima Marques, Graça Aníbal
Vasco Graça
António Teodoro*

Un projet européen auquel nous sommes
tous engagés, par la parole ou par le silence.

A. Nóvoa (1998: 85)

Nas últimas décadas ocorreram mudanças ao nível da educação, como em outras políticas sociais, que se traduziram numa redefinição dos serviços educativos e do papel neles assumido pelo Estado. A emergência de novas configurações de participação da Educação na regulação social, assim como os reajustamentos no papel do Estado, nomeadamente na sua interação com a esfera da economia, conduziram a alterações nas prioridades relativas à Educação. Também a constituição de entidades económicas e políticas regionais e supranacionais interferiram no modo como a Educação tem sido considerada e definida, tanto a nível internacional como a nível dos Estados nacionais.

A origem de um novo protagonismo por parte de blocos e entidades de carácter regional tem por base os acordos multilaterais entre Estados e a

sua actuação face às dinâmicas de globalização¹. A União Europeia² 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).

A Educação na “construção europeia”

O plano estratégico de uma Europa unida iniciou-se nos princípios do século XX, quando o Estado liberal se constituiu numa democracia liberal. Mas foi após a II Guerra Mundial que se assistiu a um novo 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 keynesiana³. 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 1950, a Europa entrou numa fase de desenvolvimento económico, representado por um grande crescimento industrial e comercial e por movimentos amplos 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 uma identidade europeia bem como conceder alguns direitos políticos aos cidadãos no plano europeu. Nos anos 1970, esta noção da Europa passou a incluir também a defesa da unificação dos passaportes e o desaparecimento do controlo alfandegário nas fronteiras.

¹ Giddens (2001) entende por globalização “o facto de vivermos cada vez mais num «único mundo», pois os indivíduos, os grupos e as nações tornaram-se mais interdependentes” (p. 52). Por sua vez, Santos (2001) refere que os processos de globalização evidenciam que estamos perante um “fenómeno multifacetado com dimensões económicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo” (p. 32).

² 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).

³ 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 que querem trabalhar, que Keynes defende a intervenção do Estado na economia.

Nos anos 1980, a Comunidade Europeia perde a designação de “económica”, a favor de objectivos de âmbito predominantemente político. 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 de 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 deseja 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 federalistas⁴.

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 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 socialista soviético, entretanto também vitorioso do conflito mundial.

Emergente de uma elite social-democrata e democrata-cristã, o projecto de construção europeia, na sua primeira fase, procura um compromisso visando 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*.

⁴ 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.

(...) rather than letting mass society interfere with the market, the social market economy transposes the regulation of the market to an 'extra-democratic' authority which, in the name of technical efficiency and expertise, wields political power. The German conception of the EC as a supranationally anchored competitive market based on law, was decisive in the construction and evolution of the European Community. Liberal technocrats in France were not opposed to this 'design' and de Gaulle, as will be shown below, revealed the rationale of their acquiescence: the Treaty of Rome was seen to provide an 'extra-democratic' framework for economic adjustment. (Bonefeld, 2000: 4)

Mas, para além desta dimensão interna, havia também uma dimensão de resistência europeia face às condições em que se operava a centralização 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: 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 1990, como parte do processo global de hegemonia neoliberal. Apesar das tensões e contradições existentes, a União constitui-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.

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: 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 século XX, 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 social⁵.

⁵ 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).

No seio dos Estados-nação 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. Foi durante o período de entre guerras que surgiram os sentimentos mais nacionalistas e de consolidação da identidade nacional. O sistema educativo assumia a responsabilidade da formação dos seus cidadãos integrados no projecto de uma nação que se definia, dentro das fronteiras de um Estado soberano.

(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: 89-90).

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, a da consolidação do sistema político democrático, a da 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.

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 1970 que, a Educação, enquanto área autónoma, é objecto das primeiras iniciativas europeias. Como

sublinham Grek & Lawn (2007: 2), é em 1971 que os Ministros da Educação, seguindo uma decisão anterior da Conferência de Chefes de Estado e de Governo, “decided to create a working party which would devise a European Centre for the Development of Education (CEDEFOP), a way of financing it and a way to establish forms of active cooperation in the field of education”.

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 1990, o surgimento, de uma forma explícita, de um mecanismo de regulação supranacional da educação.

Ertl (2006) sugere que o conceito de “Dimensão Europeia da Educação” ficou aquém das expectativas devido à ausência de definição de bases legais.

The notion of European Dimension in education was conceptually too weak to provide the growing number of initiatives with a convincing rationale. Overall, the impact of Community policies on national systems of education and training was limited because of the modest and fragmented nature of Community projects, and also because the unclear legal foundations allowed the Member States to interpret and implement Community policies selectively (Ertl, 2006: 9).

É neste contexto que Portugal apresenta alguma especificidade, ao contar, desde 1990, com financiamento da Comunidade Europeia afecto directamente ao investimento no seu sistema educativo, através do Programa Operacional de Desenvolvimento Educativo para Portugal (PRODEP). A adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, em 1986, pressupunha a diminuição de décadas de atraso relativo do país face à generalidade dos outros países integrantes da Comunidade, contando, para isso, com o contributo dos Fundos Estruturais Comunitários. O *atraso*

educativo de Portugal⁶ era bastante acentuado comparativamente com os outros países da Comunidade (incluindo os que tinham aderido na mesma altura), o que constituía uma dificuldade acrescida para o país na evolução para um modelo de desenvolvimento económico, que teria de passar pela alteração do seu padrão de distribuição de emprego por sectores e por maiores exigência de qualificação⁷.

A valorização dos recursos humanos foi reconhecida como necessária para o desenvolvimento do país, tendo-se vindo a registar um aumento assinalável nas taxas de escolarização da população jovem.

O desenvolvimento do sistema educativo português durante a década de 1990 foi balizado pela Lei de Bases do Sistema Educativo (1986) e pelo movimento da reforma educativa que daí adveio, mas contou também com o contributo da Comunidades através dos Fundos Estruturais, FEDER e FSE. Estes financiaram o PRODEP I (1990-93) e o PRODEP II (1994-99) que investiram em infra-estruturas e no desenvolvimento de dinâmicas de qualificação profissional⁸.

Na lógica de continuidade dos dois primeiros Programas Operacionais, e tendo sido considerado que perduravam as necessidades de apoio comunitário ao desenvolvimento educativo português, foi aprovado o PRODEP III (2000-2006) assente em quatro objectivos gerais:

⁶ Esta situação, designada de “atraso educativo”, adquiria na segunda metade da década de 1980 expressões dramáticas em Portugal, assim descritas pelo referido Programa de Desenvolvimento do Sistema Educativo (Comissão da União Europeia, 2000, p. 13):

- O nível de alfabetismo mais elevado da Comunidade (ainda de 15% em 1988, enquanto a Grécia e a Espanha se situavam nos 7-9%);
- As mais baixas coberturas na educação pré-escolar, nos 3º ciclo do básico e secundário (a uma distância de 40-50 pontos percentuais) e no ensino superior (a uma distância de 10-20 pontos percentuais dos outros países da comunidade);
- O mais elevado índice de insucesso escolar no 1º ciclo do ensino básico (entre 30-40%)

⁷ “Em 1985, com um PIB per capita de 28% do da média comunitária, Portugal ainda apresentava uma estrutura de emprego por sector na qual o sector primário representava 24% (enquanto na média comunitária o valor correspondente se cifrava apenas em 8%) e o sector terciário distava ainda 17 pontos percentuais do peso relativo do da Europa Comunitária (42% em Portugal face a 59% de média Europeia)” (Comissão da União Europeia, 2000, p. 13).

⁸ A aplicação da verba destinou-se, designadamente para: a criação de infra-estruturas necessárias à expansão dos ensinos básicos e superiores; a criação de novas ofertas formativas; a criação de estruturas fundamentais à melhoria da qualidade de do ensino; o estímulo de dinâmicas fundamentais ao desenvolvimento da sociedade portuguesa, a experimentação, através de projectos-piloto, de respostas não tradicionais orientadas para uma maior proximidade ao sistema formativo e às empresas e de formação recorrente (Comissão da União Europeia, 2000).

- melhorar a qualidade da Educação Básica, contribuindo para uma cultura de iniciativa, responsabilidade e cidadania activa;
- expandir e diversificar a formação inicial de jovens, apostando na qualificação e elevada empregabilidade das novas gerações;
- promover a aprendizagem ao longo da vida e melhorar a empregabilidade da população activa;
- guiar e promover o desenvolvimento da Sociedade da Informação e do Conhecimento em Portugal (Comissão da União Europeia, 2000a, p. 27)

Maastricht, em 1992, teve profundas implicações no processo europeu de integração. Segundo Nóvoa (1998), encorajou uma discussão mais alargada, e mais participativa, dos problemas educativos, no contexto europeu⁹. Todavia, ao afirmar que “les instances communautaires reconnaissant souvent que «la dimension européenne est l’affaire de tous et non pas seulement celle des décideurs politiques européens», Nóvoa (1998: 112) alerta para o facto de que «cet appel est plutôt basé sur une logique d’expertise – la fameuse «synergie d’experts» – que sur la mobilisation e la participation des différents espaces scientifiques ».

Um outro desenvolvimento visando alargar a intervenção europeia nas políticas educativas, associado ao Tratado de Maastricht, foi a expansão, a partir de 1994, de uma nova geração de programas europeus, que adoptaram a denominação de *Sócrates* (educação) e *Leonardo Da Vinci* (formação profissional). Ambos os programas representam os primeiros passos de aplicação de uma política europeia de ensino. Eles preservam e consolidam a maioria das acções e dos objectivos de seus precursores, mas acrescentam novas ênfases, tais como a cooperação nas áreas da aprendizagem ao longo da vida e do multimédia.

Aparentemente, o Tratado procurou estabelecer um limite entre as competências comunitárias e as competências nacionais, evitando a concentração de poder da UE e a consequente assunção da característica de um super-Estado. Contudo, a imprecisão do preceituado permite entendimentos diversos e decisões casuísticas sobre a ampliação ou restrição da intervenção comunitária.

⁹ Ao perspectivar a intervenção da UE e as consequentes mudanças educativas, Nóvoa (1998) chama a atenção para o facto da educação dever ser pensada mais como um universo totalizado do que totalizador, salientando a necessidade de uma reflexão e de uma vontade especificamente educativa.

A comunidade actuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objectivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado. Nos domínios que não sejam de suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados Membros, e possam, pois, devido à melhor dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário. A acção da Comunidade não pode exceder o necessário para executar os objectivos do presente Tratado”. (Artigo 3-B)

Neste Tratado, as questões da Educação ao nível da União Europeia recebem uma atenção mais explícita e aprofundada do que nos anteriores, atribuindo-se à Comunidade (art.ºs. 126º e 127º) 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.

1. The Community shall contribute to the development of quality education by encouraging cooperation between Member States and, if necessary, by supporting and supplementing their action, while fully respecting the responsibility of the Member States for the content of teaching and the organization of education systems and their cultural and linguistic diversity.

(...)

4. In order to contribute to the achievement of the objectives referred to in this Article, the Council:

- acting in accordance with the procedure referred to in Article 189b, after consulting the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, shall adopt incentive measures, excluding any harmonization of the laws and regulations of the Member States (Artº 126º)

À época, a preocupação da Comunidade voltava-se para as questões da participação no desenvolvimento da “dimensão europeia”. O Tratado enfatiza a necessidade de a educação promover a “dimensão europeia”.

- developing the European dimension in education, particularly through the teaching and dissemination of the languages of the Member States;

- encouraging mobility of students and teachers, inter alia by encouraging the academic recognition of diplomas and periods of study;
- promoting cooperation between educational establishments;
- developing exchanges of information and experience on issues common to the education systems of the Member States;
- encouraging the development of youth exchanges and of exchanges of socio-educational instructors;
- encouraging the development of distance education. (Artº 126º. 2)

Este ênfase na promoção da “dimensão europeia” remonta, como antes foi referido, aos anos 1970, quando as propostas existentes reflectiam a ambição de desenvolver a mobilidade de professores, investigadores e estudantes (Programas Sócrates e Erasmus), bem como estimular a cooperação entre escolas e a recolha de informação numa perspectiva de criação de uma “dimensão Europeia”. O espaço educativo era imaginado como corrente de informação cultural, em que a identidade europeia se aprofunda colocando as identidades nacionais num espaço europeu que permitiria as tradições de cada país (Lawn, 2002).

Em 24 de Maio de 1988, o Conselho de Ministros da Educação, no texto da Resolução, reafirmava a ideia da “dimensão europeia”, através da cooperação entre os Estados membros, do reforço do sentimento de identidade europeia nos jovens, da introdução da dimensão nos *curricula* das escolas, do intercâmbio de experiências, da correspondência de diplomas. O conceito é reforçado em 1993 no Green Paper, *The European Dimension of Education* (Commission of the European Communities, 1993), onde se preconiza o reforço na juventude de uma identidade europeia, tornando claros para esses mesmos jovens os valores da civilização europeia.

A noção de que era necessário construir um sentido de identidade e pertença confere aos documentos da União uma relação entre a educação e a cidadania europeia que o princípio de “dimensão europeia” concretizaria. A mobilidade assumia-se 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.

Porém, Lawn (2002) considera que, nos finais de 1990, uma diferente noção de identidade emerge. A identidade europeia que se situava dentro de cada Estado evolui para uma ideia de Europa assente na inovação, educação,

formação e investigação. A cidadania europeia localiza-se agora no indivíduo dentro do espaço europeu em construção, no qual só têm lugar os que adquiram conhecimento e competência que sirvam as estratégias de emprego e produtividade.

Não obstante identificar e render homenagem aos aspectos positivos da denominada *dimensão europeia da educação*, que traz valor acrescentado às iniciativas no campo educativo, Sultana (2002) alude a duas questões no contexto político da União: (i) aquilo a que se tem chamado de “défice democrático” da União Europeia, a que esta responde com a ênfase numa Europa dos Cidadãos, concretizada na “dimensão europeia” nos *currícula* escolares; e (ii), o que é referido como “Estado supranacional”.

Na primeira questão, o autor inclui o que chama a tentativa de estabelecer uma identidade a partir da diferença, tornando invisíveis as histórias e as preocupações das regiões política e economicamente fracas, com risco de as perifêrizar. Lembra, por isso, que a Europa, como bloco económico aspirando a um mercado de fluxo livre de capital, bens, pessoas e serviços, e, assumindo a economia de mercado como princípio, representa o contraponto de uma classe capitalista face à competição internacional. Quanto à segunda, atribui a um novo mundo capitalista reconstruído pela internacionalização económica, política e cultural, não assente em estados, mas em novas formas transnacionalmente organizadas, o papel social que a UE adquiriu e o carácter de Estado supranacional para que evolui (Sultana, 2002).

As tomadas de decisão na política educativa vivem agora sob o signo da construção de uma sociedade baseada no conhecimento, a que não é alheia a tensão entre a manutenção da preponderância e poder dos Estados nacionais emanados do princípio da subsidiariedade e a eminência dum poder supranacional nas estratégias regulatórias da Comissão Europeia. Esta tensão desenvolve um processo dinâmico que se reflecte no carácter dos mecanismos escolhidos pela Comunidade.

Em 1997, foi aprovado o tratado de Amesterdão que manteve os mesmos artigos sobre educação e ampliou os direitos da cidadania europeia, salientando o protagonismo dos cidadãos em detrimento dos governos. A cidadania activa¹⁰ foi considerada um elemento primordial para a construção da Europa.

¹⁰ 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).

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 da 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: 2).¹¹

Entre 1997 e 2000, a intervenção da União Europeia, tendo por base o artº 149º do Tratado de Maastricht (1992), procura uma entrada para 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.

Todavia, a União Europeia no plano educativo demonstra efectivas resistências no processo de harmonização, como sublinha Ert (2003: 26):

It could be argued that this term hardly applies to the processes currently underway regarding education policy in the EU. Instead, the aim of bringing the various education systems closer into line with one another has perceptively evolved during the process into a more modest aim – that of achieving transparency between the countries. A review of the literature reveals the subtle changes in the terminology employed – from harmonisation to recognition to transparency. These nuances in the terminology show that the original aim of harmonisation has proved unrealistic.

Mas, 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

¹¹ European Round Table (ERT), criada em 1983, é constituída por cerca de quarenta dos 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.

europeus representam uma forte evidência de “unionização” da educação e formação profissional.

A estratégia de Lisboa e o método aberto de coordenação (MAC)

Roger Dale (2006) sintetiza em três as fases de 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 agora.. (Dale, 2007: 11). 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 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.

¹² 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) na economia mais competitiva do mundo e alcançar o objectivo de pleno emprego até 2010. Desenvolvida em vários Conselhos Europeus posteriores, esta estratégia assenta em três pilares:

- Um pilar económico que deve preparar a transição para uma economia competitiva, dinâmica e baseada no conhecimento. É dada prioridade à necessidade permanente de adaptação à evolução da sociedade de informação e aos esforços a realizar em matéria de investigação e desenvolvimento.
- Um pilar social que deverá permitir modernizar o modelo social europeu graças ao investimento nos recursos humanos e à luta contra a exclusão social. Os Estados-Membros são instados a investir na educação e na formação, e a desenvolver uma política activa a favor do emprego, de modo a facilitar a transição para a economia do conhecimento.
- Um pilar ambiental, acrescentado no Conselho Europeu de Göteborg, em Junho de 2001, e que chama a atenção para a necessidade de dissociar o crescimento económico da utilização dos recursos naturais.

Para atingir os objectivos fixados em 2000, foi estabelecida uma lista de objectivos quantitativos. Tendo em conta que as políticas em causa dependem quase exclusivamente das competências atribuídas aos Estados-Membros, foi adoptado um método aberto de coordenação (MAC), que inclui a elaboração de planos de acção nacionais. Para além das grandes orientações das políticas económicas, a Estratégia de Lisboa prevê a adaptação e o reforço dos processos de coordenação já existentes: o Processo do Luxemburgo para o emprego, o Processo de Cardiff para o funcionamento dos mercados (bens, serviços e capitais) e o Processo de Colónia no domínio do diálogo macroeconómico. Fonte: http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_pt.htm, acedido em 26/12/07.

É neste período compreendido entre 2000 e 2004 que são criados os grupos de trabalho de peritos, iniciado o programa “Educação e Formação 2010” e implementado 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 também aprovado um programa de trabalho detalhado e de parâmetros de referência europeu, 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 envolvidos¹³. Desta forma, o processo de Copenhaga, coordenado pela Comissão Europeia, procurando desenvolver uma articulação mais apertada das questões relacionadas com a educação e cultura, integrando-se no que mais tarde se viria a denominar de Programa *Educação e Formação 2010*.

Em Novembro de 2003, a Comissão Europeia publicou um comunicado que foi um marco 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 que cada um respeite essas prioridades.

Se a intervenção política comunitária na área da educação se torna-se declarada desde os anos 1980, através de programas de acção, adquirindo limites mais claros no decorrer dos anos 1990, é, todavia, em meados de 2000 que emerge algo inédito, nas palavras de Antunes (2005a):

¹³ 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).

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 ao 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).

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* e indicadores assumidos como resposta aos desafios da globalização, de forma a que as políticas nacionais, num processo de unionização, contribuam, nos diferentes campos, para uma competitividade económica que torne a UE no “espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo”.

As Conclusões emanadas da Presidência do Conselho de Lisboa consideraram que o método aberto de coordenação implica:

- que sejam definidas, para a União, orientações combinadas com calendários específicos para a consecução dos objectivos nelas fixados a curto, médio e longo prazo;
- que sejam estabelecidos, sempre que necessário, indicadores quantitativos e qualitativos e benchmarks de entre os melhores do mundo, adequados às necessidades dos diferentes Estados-Membros e sectores como um método de comparação das melhores práticas;

- que essas orientações europeias sejam traduzidas em políticas nacionais e regionais, por via da definição de metas específicas e da adopção de medidas, tendo em conta as diferenças nacionais e regionais;
- que se proceda periodicamente à monitorização, à avaliação e à análise pelos homólogos, organizadas como um processo de aprendizagem recíproca (*peer review*). (Conselho Europeu, 2000: §37)

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 texto das Conclusões de Lisboa, nos pontos referentes ao método aberto de coordenação, é explícito na afirmação quanto à obediência do método ao princípio da subsidiariedade, consignado no Tratado de Maastricht.

Artº 38º. Será aplicada uma abordagem plenamente descentralizada consentânea com o princípio da subsidiariedade, em que a União, os Estados-Membros, as instâncias regionais e locais, bem como os parceiros sociais e a sociedade civil, estarão activamente associados, através do recurso a formas variáveis de parceria. A Comissão Europeia, através de um trabalho em rede com os diversos fornecedores e utilizadores, designadamente os parceiros sociais, as empresas e as ONG, elaborará um método de *benchmarking* das melhores práticas de gestão da mudança.¹⁴

Mas, qual o papel do método aberto de coordenação? Como se entende a sua escolha? Onde se situa face ao princípio da subsidiariedade, que explicitamente assume, e a regulação supranacional?

Alguns académicos têm procurado encontrar as razões da escolha do método pelos Estados membros. Scharpf (cit. por Ruiter, 2007) relaciona a preferência pelo MAC com a capacidade de se acomodar à diversidade existente entre os Estados Membros, mantendo assim legitimadas as diferenças

¹⁴ Conselho de Lisboa 2000. Disponível em: <http://www.planotecnologico.pt/document/1137071987W5xLJ2ui2Oo82MT9.pdf>

das instituições de Estado providência a nível nacional. Outros referem que resulta essencialmente de fenómenos de difusão, nomeadamente dos modelos de *benchmarking* usados pela OCDE antes da adopção do MAC pelo Conselho Europeu, que provocam processos de isomorfismo (Ruiter, 2007). Este processo isomórfico com a OCDE é, por alguns, designado por “Oecdification” da EU (Gornitzka, 2005).

O texto de Ruiter, *Governance and the shift towards a knowledge-based society: the European Union and the Open Method of Coordination* (Ruiter, 2007), refere um trabalho de investigação que teve por base a hipótese da existência de uma relação positiva entre o grau de projecção pública (visibilidade pública/percepção pública relevante) do assunto a que o MAC se aplica e a emergência e o grau de desenvolvimento da infraestrutura do MAC¹⁵. Um grau elevado de projecção pública faria emergir um conflito de interesses a nível nacional entre o desejo de um enquadramento a nível europeu e a relutância em transferir competências para esse nível. Para estes contextos, o MAC afigurava-se o instrumento apropriado.

On issues that are highly salient in the eyes of the public on the national level, it is likely that a conflict occurs between an incentive and reluctance to act on the European level on the side of national governments. The presence of this conflict on a policy field is a condition for the OMC to be chosen and its infrastructure to be developed. (Ruiter, 2007, p.9)

A pesquisa tomou como objecto de estudo os casos da educação, da investigação e desenvolvimento (I&D) e da sociedade de informação, campos sobre os quais o Conselho Europeu determinou a utilização do MAC, tendo em conta que, dos três, os dados de estudos disponíveis indicavam ser apenas a Educação assunto de projecção pública.

Os dados recolhidos atestam que os governos dos Estados membros percebem os desafios colocados à educação pela economia globalizada como só resolúveis ao nível da UE, que funcionaria como plataforma de conhecimento e como alavanca de reformas nacionais. Esta vinculação dos

¹⁵ No texto em referência consideram-se exemplos de matérias com grau elevado de projecção pública o emprego, a educação, as pensões de reforma e a inclusão social.

executivos nacionais a políticas europeias tem vindo a ser explicada noutros trabalhos como uma estratégia política nacional que possibilita que os governos reduzam o leque de opções perante os eleitores face aos custos de incumprimento, ou mesmo que se protejam com estratégias de “*blame-avoidance*” ao tomarem medidas impopulares (Gornitzka, 2005; Jalali, 2006). Por outro lado, alguns analistas entrevistados no trabalho de pesquisa relatado por Ruiter referem que, para a população dos Estados membros da União Europeia, a educação se vincula à identidade nacional e às expectativas de vida e é factor de inclusão social (Ruiter 2007). Os dados da investigação também indicaram que os políticos e os cidadãos percebem como fraqueza não serem os governos nacionais a tomarem como sua responsabilidade as questões da educação, uma vez que ao Estados membros da União Europeia gastam entre 5% e 8% do PNB nessa área.

Ou seja, enquanto os governos nacionais vêm no nível europeu o sustentáculo de políticas educativas promotoras de reformas que consideram desejáveis, os cidadãos e os políticos não se identificam com a transferência das competências para o plano europeu, que entendem como nacionais.

A investigação referida por Ruiter (2007) concluiu que, na comparação dos dados relativos aos três campos políticos estudados, o da educação e o da I&D apresentavam conflito entre o desejo e a relutância em actuar ao nível europeu, sendo, para ambos, do interesse dos governos, do Conselho e da Comissão a adopção do MAC. Os governos (e, por extensão, o Conselho) vêm nele um instrumento de compromisso entre o desejo e a relutância, enquanto a Comissão a oportunidade de assumir um papel catalizador num campo político em que não lhe são atribuídas competências.

No campo da Sociedade da Informação, a Comissão e o Conselho da Educação não identificaram um conflito que pudesse ser mediado pelo MAC, não tendo, por isso, havido desenvolvimento da estrutura do MAC neste caso (Ruiter, 2007).

O MAC introduz uma rutura 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 aos Estados membros e à 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 de 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 de *governança*.

Governança tornou-se então o “conceito mágico aplicado às instituições europeias”, “um termo incontornável no discurso político europeu sujeito a várias interpretações, devendo possivelmente a sua popularidade à imprecisão e fluidez que transporta”. (Nóvoa, 2002: 136) Neste sentido, Nóvoa (2002) defende que a legitimação da nova abordagem estratégica desenvolvida pela UE desloca os assuntos do governo (que têm a ver com cidadãos nacionais e com representatividade) para um nível mais difuso que é a governança (relativa a redes, *peer review*, acordos, etc). O documento da Comissão Europeia de 2001, *European Governance – a White Paper*, ao definir governança ao nível da Europa, caracteriza-a como uma construção política que envolve diversos poderes e mútuas responsabilidades e se rege pela eficácia.

Governance means rules, processes and behavior that affect the way in which powers are exercised at European level, particularly as regards openness, participation, accountability, effectiveness and coherence (European Commission, 2001: 5).

O MAC aparece assim como um instrumento de governança. As estratégias de *benchmarking*, indicadores, *peer review*, parceria de peritos geram “une essentialisation de la politique qui devient intemporelle. La politique est déconnectée de l’histoire nationale. Les moyens sont absents. Le conflit est nié. Il y a des recettes. Il faut les appliquer.” (Lecourieux, 2005)

No campo da educação, este modo de governança (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 não é política, mas técnica, vista como um mecanismo tecnológico ligado à ideia de inovação, autonomia, flexibilidade e empreendedorismo.

O MAC organiza e dá coerência a esta governança a partir de orientações políticas e de uma monitorização a nível 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.

Os processos de decisão não se restringem à participação dos Estados membros e instituições da UE. Neles participam sectores da sociedade civil, nomeadamente do sector económico e financeiro, que procuram influenciar as decisões em função dos seus interesses estratégicos. As conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Lisboa de 2000, no seu ponto 40, afirma o papel decisivo do sector económico privado para o cumprimento das metas propostas:

O cumprimento do novo objectivo estratégico assentará principalmente no sector privado, bem como nas parcerias sector público-sector privado.

Dependerá da mobilização dos recursos existentes nos mercados, bem como dos esforços dos Estados-Membros. O papel da União é o de actuar como catalisador nesse processo, criando um quadro eficaz para a mobilização de todos os recursos disponíveis para a transição para a economia baseada no conhecimento, e acrescentando o seu próprio contributo para esse esforço através das políticas comunitárias existentes, no respeito da Agenda 2000. (Conselho Europeu, 2000)

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), um poderoso grupo de pressão cujo trabalho é o de 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:

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 da 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 por padrões internacionais, nomeadamente da OCDE. É signficante a este título o plasmar dos conceitos e estruturação das ideias e argumentos produzidos em documentos da OCDE para os documentos da UE.

O recente documento de trabalho da Comissão Europeia de 2007 (Comissão Europeia, 2007) afirma que são necessárias políticas que reforcem uma educação e uma formação baseadas no conhecimento, “prerequisitos para o funcionamento pleno do triângulo do conhecimento (educação – investigação – inovação)”. Para isso, os Estados membros e as instituições da UE necessitariam usar uma política e uma prática baseada na comprovação (*evidence based*) para que possam reconhecer as reformas e as práticas mais eficazes e as implementem com sucesso. Para tal, o MAC constituiria um sólido instrumento. O documento assume o propósito de oferecer aos políticos e outros actores uma visão das acções que fortalecem a produção, a aplicação e a difusão do conhecimento. Partindo das mesmas premissas que o texto da OCDE (2000), explicita as referidas três dimensões e, tal como este e utilizando a mesma argumentação, responsabiliza a escola e os professores que, diferentemente de outros sectores, considera terem da educação um conhecimento pouco científico que a sustente.

Para Lawn (2002), esta “nova governação transnacional, parceira do mercado, em que as pressões dominantes da globalização comercial fornece 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 embora pelas diferentes sensibilidades dos Estados membros, a questão, como a coloca Sultana (2002), pode ser a de quem ganha e quem perde neste novo espaço europeu?

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.

Não é simples ter uma visão global dos actuais programas e áreas de intervenção da União nas questões da educação, dada a multiplicidade, a dispersão e flexibilidade que presentemente caracteriza a acção comunitária neste campo. Todavia, apesar de não ilustrar a complexidade e a interpenetração das várias linhas de trabalho da U.E. poder-se-á sintetizar esta área de intervenção nas seguintes áreas:

A. Programas e Acções

A.I - Aprendizagem ao Longo da Vida (LLL)

Esta iniciativa constitui-se, a partir de 2007, como um enquadramento global dos programas existentes. Substituiu os anteriores programas de formação profissional e de e-learning dispondo até 2013 de um orçamento de 7 biliões de euros.

A.I.1 - Comenius

Promove a cooperação e a troca de experiências entre escolas, desde a educação pré-escolar ao ensino secundário.

Apoia, nomeadamente, as parcerias entre escolas, a criação de redes, a formação e as deslocações de professores.

Tem como objectivo abranger 3 milhões de alunos até 2013

A.I.2 - Erasmus

Promove a colaboração no âmbito do Ensino Superior e a mobilidade dos respectivos estudantes.

Contribui para a criação da “Área Europeia de Ensino Superior”.

Tem como objectivo promover a mobilidade de 3 milhões de estudantes até 2013.

A.I.3 - Grundtvig

Apoia a mobilidade europeia bem como a criação de redes de adultos com vista à aquisição de competências e conhecimentos que não sejam especificamente profissionais numa perspectiva de educação contínua. Destina-se a alunos, professores, formadores e outros técnicos no quadro da educação de adultos.

Tem como objectivo apoiar a mobilidade de 7 000 pessoas por ano até 2013

A.I.4 - Leonardo da Vinci

Centra-se no apoio à formação, à inovação e ao reconhecimento profissionais promovendo a mobilidade, os estágios e a criação de projectos comuns.

Tem o objectivo de apoiar a realização de 80 000 estágios por ano até 2013.

A.I.5. Jean Monnet

Promove o ensino, a investigação, a reflexão e o debate sobre a integração europeia. Apoia projectos, no âmbito do ensino superior, que se proponham “explicar o modelo da U.E. para a coexistência pacífica e a integração assim como as políticas e as relações externas da União”

Abrange 60 países nos 5 continentes com o apoio acerca de 3000 professores com uma audiência de 250000 alunos por ano.

A.2 - Erasmus Mundus

É um programa de cooperação e mobilidade no âmbito do ensino superior que visa atrair para a U.E. estudantes de alto nível e fazer de Universidades europeias centros de excelência educacional. Também apoia a mobilidade de estudantes para Universidades parceiras fora da União.

A.3 - Tempus

Financia projectos de cooperação no ensino superior no âmbito do currículo, da inovação, da formação de professores, da gestão e das reformas.

A.4 - Relações com terceiros

A U.E. tem vindo a estabelecer acordos com vista à cooperação, ao apoio à mobilidade e à realização de projectos bilaterais com alguns países, nomeadamente, os EUA, o Canadá, o Japão, a Austrália e a Nova Zelândia

A.5 - Europass

Foi concebido com o objectivo de conferir maior transparência às qualificações e “skills” encorajando a aprendizagem ao longo da vida na Europa comum

A.5.1 Europass Curriculum Vitae

A.5.2 Mobilidade Europass

A.5.3 Diplomas suplementares Europass

A.5.4 Certificados suplementares Europass

A.5.5 Portefólio de línguas Europass

B. Áreas de intervenção prioritária

B. I - Educação e Formação

“Quanto mais o quadro negro dá lugar aos teclados e o conceito de aprendizagem ao longo da vida se torna uma realidade mais o adquirir competências e conhecimentos é uma matéria da responsabilidade individual

Nesta área em rápida evolução, a União Europeia é um fórum de troca de ideias e de boas práticas. Não tem uma ‘política educativa comum’ nem uma abordagem de cima para baixo. Enquanto cada Estado Membro permanece responsável pelo conteúdo e organização dos seus sistemas de educação e de formação a U.E. propicia:

- Educação, formação e parcerias de jovens a níveis multinacionais.
- Vias de intercâmbio e oportunidades de estudar no estrangeiro
- Projectos inovadores de ensino e de aprendizagem.
- Redes de capacitação académica e profissional
- Uma grelha de referência relativa a questões tais como as TIC na educação e o reconhecimento internacional de qualificações.
- Um plataforma de consensos, comparações ‘benchmarking’ e elaboração de políticas.”¹⁶

B.I.1 Processo de Bolonha

Visa a criação de uma “Área Europeia de Ensino Superior” até 2010 onde os estudantes possam fazer as suas escolhas com base em informação transparente acerca de um vasto leque de cursos universitários e obter facilmente os respectivos reconhecimentos.

A Declaração de Bolonha (1999) tem vindo a ser incrementada nos países envolvidos e monitorizada pela U.E nomeadamente com a realização bianual (Praga/2001, Berlim/2003, Bergen/2005, Londres/2007) de uma conferência de ministros específica.

B.I.2 Ensino Superior

Ainda que não tendo como objectivo a existência de uma política comum de ensino superior a U.E. intervém com o propósito assumido de promover a qualidade e a cooperação neste nível de ensino.

¹⁶ In http://ec.europa.eu/education/policies/introduction_en.html.

O Programa Erasmus é parte desta iniciativa bem como as acções tendo em vista promover os ECTS (European Credit Transfer and Accumulation System), o Diploma Supplement (com a UNESCO e o Conselho da Europa) e a rede NARIC.

Uma especial atenção tem sido dedicada à interacção do ensino superior como e-learning e à Aprendizagem ao Longo da Vida.

B.I.3 Grelha Europeia de Qualificações

Iniciativa que visa articular os sistemas de qualificação dos Estados membros criando uma grelha de referência comum.

Aplica-se a todos os tipos de qualificações desde o fim do ensino obrigatório até aos mais elevados graus académicos ou profissionais.

A Grelha Europeia de Qualificações (EQF) tem oito níveis que pretendem ser indicativos dos conhecimentos adquiridos e dos “outcomes” das aprendizagens, independentemente do local onde cada qualificação foi adquirida.

B.I.4 Instituto Europeu de Tecnologia

Em fase de instalação, este Instituto pretende “contribuir para fazer a ponte sobre o fosso de inovação existente entre a Europa e os seus maiores competidores. (...) Para realizar a sua missão o EIT promoverá parcerias para a inovação de excelência em áreas críticas entre todos os actores do triângulo do conhecimento. A iniciativa disponibilizará às empresas europeias um novo relacionamento com a educação e a investigação”.

O Instituto deverá ser legalmente constituído em 2008 com um orçamento de 309 milhões de euros para o período entre 2008 e 2013.

B.I.5. Indicadores de Qualidade

Projecto desenvolvido entre 1998 e 2000 pretende constituir-se como um instrumento para a avaliação nacional dos sistemas educativos

Apresenta 16 indicadores no âmbito dos resultados (matemática, leitura, ciências, línguas estrangeiras, aprender a aprender, TIC e educação cívica.), do sucesso escolar e da transição (taxas de insucesso, conclusão do ensino secundário e níveis de participação no ensino superior), da monitorização da escolaridade (participação dos pais, avaliação e direcção das escolas), dos recursos e das estruturas (cobertura da educação pré-escolar e custos por aluno, formação de professores, número de alunos por computador).

B.1.6. Tempo escolar

Estudos realizados que originaram a existência de uma base de dados sobre as datas de início dos anos escolares, os períodos de férias e as datas de finalização dos anos escolares.

B. 2 - Educação e Formação 2010

Programa de trabalho para 10 anos com vista à cooperação e ao incremento de uma estratégia europeia articulada para a educação e a formação.

Aprovado em 2002, define três metas até 2010 : (i) aumentar a efectividade e qualidade dos sistemas de educação e de formação na E.U., (ii) Assegurar que eles são acessíveis para todos e (iii) abrir a educação e a formação ao exterior.

Define treze objectivos nos vários domínios da educação e da formação numa perspectiva de aprendizagem ao longo da vida perspectivando medidas, nomeadamente, nos domínios da formação de professores, competências essenciais, TIC, eficiência dos investimentos, aprendizagem de línguas, flexibilidade dos sistemas e acessibilidade para todos, mobilidade, educação cívica, etc.

No âmbito deste programa e em articulação com o «*grupo permanente para os indicadores e “benchmarks”*» foram criados os seguintes grupos de trabalho constituídos por peritos de todos os Estados membros;

- Educação e formação dos professores e formadores
- Competências essenciais
- Aprendizagem de línguas
- Tecnologias da Informação e da Comunicação
- Matemática, Ciência e Tecnologia.
- Fazer o melhor uso dos recursos
- Mobilidade e cooperação europeia
- Ambiente aberto de aprendizagem; Tornar a aprendizagem atractiva; Estreitar ligações com o mundo do trabalho e com a sociedade.
- Reformar, orientar e aconselhar
- Reconhecimento de aprendizagens não formais e informais.
- Medir o progresso através de indicadores e “benchmarks”

O Programa pretende ser integrador de todas as vertentes no âmbito da educação e da formação ao nível europeu incluindo as decorrentes do “Processo de Copenhaga” (formação profissional) e do “Processo de Bolonha” (ensino superior)

B.3 - Educação de Adultos

Na sequência da “comunicação sobre educação de adultos” adoptada pela Comissão em Outubro de 2006 foi aprovado, em Setembro de 2007, um Plano de Acção visando apoiar os Estados membros e outras entidades a desenvolverem a educação de adultos.

O Programa “Aprendizagem ao Longo da Vida” (LLL) nomeadamente o seu desenvolvimento “Grundtvig” propiciam os apoios para o incremento da educação de adultos.

B.4 - Línguas

O Plano de acção, adoptado pela Comissão em Julho de 2003, fundamentou a adopção de 43 iniciativas entre 2004 e 2006 em três áreas: (i) estender a aprendizagem das línguas a todos os cidadãos como uma aprendizagem ao longo da vida, (ii) melhorar a qualidade do ensino das línguas a todos os níveis e (iii) Criar na Europa um ambiente efectivamente favorável a todas as línguas.

Este Programa foi objecto de revisão em Setembro de 2007

B.5 - Cooperação entre Estados membros

Área de trabalho essencialmente materializada no “Programa Educação Formação 2010” mas que se reflecte transversalmente em todo o trabalho da Direcção Geral Educação e Formação assim como na rede Eurydice e na colaboração com outras instâncias internacionais (OCDE, UNESCO, CE, etc).

B.6 - Aprendizagem a Longo da Vida

Área de trabalho que se reflecte transversalmente em todas as outras e que se materializa nomeadamente no Programa “Lifelong Learning” (LLL) e na Grelha Europeia de Qualificações

B. 7- Reconhecimento de Qualificações e Mobilidade

Na perspectiva da criação de uma “Área Europeia de Educação e Formação” o reconhecimento de qualificações e a mobilidade constituem vectores essenciais presentes em todos os domínios de actuação da U.E. na área do Conhecimento.

Têm actualmente uma materialização prioritária na “Grelha Europeia de Qualificações” (EQF) e no “Programa Erasmus”

B.8 - Aprendizagem no Estrangeiro

Constitui um foco de atenção da U.E. designadamente através dos Acordos Bilaterais estabelecidos com países terceiros.

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. Nos termos em que foi perspectivado em 2001, no Conselho de Estocolmo, e aprovado em 2002, no Conselho de Barcelona, este programa define três objectivos estratégicos e treze “objectivos conexos” ((Quadro 1).

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 que “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)

Quadro 1. Objectivos do Programa Educação e Formação para 2010.

1. Aumentar a qualidade e a eficácia dos sistemas de educação e de formação na U.E.	Melhorar a formação dos professores e dos formadores
	Desenvolver as competências necessárias à sociedade do conhecimento
	Assegurar que todos possam ter acesso às tecnologias de informação e de comunicação (TIC)
	Aumentar o número de pessoas que optam por estudos técnicos e científicos
	Optimizar a utilização dos recursos
2. Facilitar o acesso de todos aos sistemas de educação e de formação	Ambiente de aprendizagem aberto
	Tornar a aprendizagem mais atractiva
	Apoiar a cidadania activa, a igualdade de oportunidades e a coesão social
	Reforçar as ligações com o mundo do trabalho, a investigação e a sociedade em geral.
3. Abrir ao mundo exterior os sistemas de educação e de formação	Desenvolver o espírito empresarial ¹⁷
	Melhorar a aprendizagem de línguas estrangeiras
	Aumentar a mobilidade e os intercâmbios
	Reforçar a cooperação europeia

Fonte: Conselho da União Europeia, 2002.

¹⁷ A tradução de “entrepreneurship” para “espírito empresarial” é a que consta do documento oficial da EU na versão portuguesa.

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”. Dentre estes, o documento destaca que (i) as taxas de abandono escolar precoce são ainda demasiado elevadas (cerca de 20% nos jovens entre 18 e 24 anos), (ii) há demasiado poucas mulheres nas áreas científicas e tecnológicas (entre duas a quatro vezes mais homens), (iii) a taxa de conclusão do ensino secundário é insuficiente (cerca de 76%) (iv) cerca de 20% dos jovens não adquirem as competências básicas, sobretudo no âmbito da leitura, (v) é insuficiente a participação dos adultos na aprendizagem ao longo da vida, e (vi) que “se perfila no horizonte uma penúria de docentes e de formadores qualificados”.

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. Para tal priorizam oito medidas: (i) mobilizar eficazmente os recursos necessários; (ii) tornar mais atractivas as profissões de professor e de formador; (iii) seguir estratégias globais, coerentes e concertadas; (iv) orientar os esforços para os grupos desfavorecidos; (v) apoiar-se em referências e princípios europeus comuns; (vi) instituir um quadro europeu de habilitações e competências; (vii) aumentar a mobilidade através da remoção de obstáculos e de uma promoção activa; e (viii) consolidar a dimensão europeia na educação.

Este documento aponta ainda um conjunto de medidas tendentes a “elevar o estatuto do programa Educação e Formação para 2010”, nomeadamente através do aumento da visibilidade deste programa de trabalho, da melhoria da eficácia na sua aplicação e do reforço da cooperação e do seguimento dos progressos registados neste programa.

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”, concluindo-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).

No capítulo do balanço da aplicação do programa e da situação educacional na UE o documento destaca cinco aspectos.

O primeiro refere-se aos investimentos na educação. Salienta-se que os investimentos na educação e na formação, na UE, apesar de terem evoluído de 4,9% do PIB, em 2000, para 5,3% em 2002, continuam aquém dos verificados nos EUA, enquanto a China e a Índia se estão a aproximar rapidamente desses índices de investimento.

No segundo, o documento refere que “se registam progressos na definição de estratégias de aprendizagem ao longo da vida mas o grande desafio continua na sua aplicação”. Quase 15% dos jovens continuam a abandonar o ensino numa fase precoce, quase 20% dos jovens continuam a revelar sérias dificuldades na leitura, não se tendo registado qualquer progresso nesta área desde 2000, apenas cerca de 77% dos jovens com idades entre os 18 e os 24 anos concluem o ensino secundário, sendo a meta para 2010 os 85%. O relatório salienta também que “em toda a Europa, o acesso às oportunidades em matéria de educação de adultos não tem sido objecto da importância devida e do financiamento suficiente”.

O terceiro aspecto refere-se ao ensino superior, onde se salientam os aspectos positivos do Processo de Bolonha, apesar de o investimento (público e privado) na UE continuar ser neste sector (1,28% do PIB, em 2001) inferior ao verificado no Canadá (2,5%) e nos EUA (3,25%); nesta situação o documento salienta a necessidade de reforçar consideravelmente os investimentos, sobretudo por parte do sector privado, e de melhorar o *marketing* de promoção internacional do ensino superior europeu.

O quarto aspecto reporta-se à formação profissional, onde considera que se verificou uma melhoria gradual do seu estatuto. Todavia, afirma que “muitas vezes a via profissional continua a ser menos atraente que o percurso académico” e que “a melhoria da qualidade e da atractividade do ensino e formação profissionais (EFP) continua a ser um desafio determinante”.

O quinto aspecto diz respeito ao facto de a dimensão europeia assumir “uma importância cada vez maior nos sistemas nacionais, mas ainda insuficiente”. A mobilidade, a aprendizagem de línguas estrangeiras e a dimensão europeia nos currículos são os aspectos considerados prioritários.

Neste quadro, os Estados membros e a Comissão acordaram num conjunto de medidas para conferir maior eficácia à concretização do programa “Educação e Formação para 2010”.

A nível nacional, (i) a educação e a formação devem assumir um papel central; (ii) devem ser instituídos mecanismos de coordenação dos vários ministérios e destes com os parceiros sociais; (iii) as políticas nacionais devem

“contribuir activamente para o cumprimento dos valores de referência e dos indicadores do programa Educação e Formação para 2010”; (iv) as políticas educativas devem ser regularmente avaliadas “utilizando plenamente os resultados da investigação”; (v) “os vários acordos europeus (...) adoptados no contexto do programa de trabalho (devem ser) utilizados como critérios importantes ao definir as reformas nacionais”.

A nível europeu o documento aprovado salienta (i) a necessidade de um programa específico de aprendizagem entre pares incidindo “nas áreas onde as reformas são mais necessárias”, (ii) a prioridade de um “controlo reforçado da implementação de estratégias de aprendizagem ao longo da vida em todos os Estados-Membros”, (iii) a possibilidade de ser estabelecido um acordo quanto a um Quadro Europeu de Qualificações, bem como quanto às competências essenciais de aprendizagem e à melhoria da formação de professores, e (iv) a necessidade de melhorar a “informação e intercâmbio de experiências sobre a utilização dos fundos estruturais e do Banco Europeu de Investimento para apoiar o desenvolvimento da educação e da formação”.

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 (artºs 149º e 150º) para as matérias de educação e formação. O complicado puzzle jurídico com que se apresenta 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.

A competência de actuação da União, no que respeita à educação, é mais claramente assumida. Um novo artigo (artº 6º) define explicitamente as áreas em que a União pode «apoiar, coordenar ou completar a acção dos Estados-Membros» entre as quais a «educação, formação profissional, juventude e desporto». Também o artigo 9º passa a consagrar que «na definição e execução

das suas políticas e acções, a União tem em conta as exigências relacionadas com a promoção de (...) um nível elevado de educação, formação (...).

Todavia, nos artigos especificamente consagrados às questões da educação, formação, juventude e desporto mantêm-se as anteriores formulações, apenas acrescidas das referências ao desporto antes inexistentes.

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 » (Weber, 2004 p.2)

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 maioritária 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 ao 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 U.E.? 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 importantes para o futuro da educação e da formação onde o papel da U.E. 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 devida atenção.

Referências bibliográficas

- Antunes, F. (2005a). Globalização e europeização das políticas educativas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 47, 125-143.
- Antunes, F. (2005b). Reconfigurações do Estado e da educação: novas instituições e processos educativos. *Revista Lusófona de Educação*, 5, 37-62.
- Bonefeld, W. (2000). *European integration: The market, the political and class*. Acedido em 6 de Novembro, 2007, em http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3780/is_200207/ai_n9146325.
- Cardoso, C. (2006). *Os professores em contexto de diversidade*. Porto: Profedições.
- Comissão das Comunidades Europeias (2002). *Educação e formação na Europa: sistemas diferentes, objectivos comuns para 2010*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- Comissão das Comunidades Europeias (2003). *O papel das universidades na Europa do conhecimento*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- Comissão Europeia. (2007). Towards more knowledge-based policy and practice in education and training. Acedido em 7 de Outubro, 2007, em http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/educ2010/sec1098_en.pdf.
- Comissão da União Europeia (2000a). *PRODEP III, programa operacional da educação 2000-2006*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias. Acedido em 06 de Novembro, 2007, em <http://www.prodep.min-edu.pt/>
- Comissão da União Europeia. (2000b). *eLearning – Pensar o futuro da educação*. Acedido em 15 de Julho, 2001, em http://infoeuropa.ciejd.pt/F/?func=service-media-exec&doc_library=CIE01&doc_number=000012919&media_index=00001.

- Commission of the European Communities (1993). *Green Paper On the European Dimension of Education*. Acedido em http://aei.pitt.edu/936/01/education_gp_COM_93_457.pdf
- 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. Acedido em 10 de Julho, 2007, em [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002XG06I4\(01\):PT:HTML..](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002XG06I4(01):PT:HTML..)
- 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). Acedido em 28 de Dezembro, 2007, em http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/oj/2006/c_079/c_07920060401pt00010019.pdf.
- Conselho Europeu. (2000). Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de 23-24 Março de 2000. Acedido em 3 de Janeiro, 2001, em http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00100-r1.p0.htm.
- Dale, R. (2006). Construire l’Europe en bâtissant un Espace Européen de l’Éducation. *Education et Sociétés*, 18, 35-53
- European Commission (2001). *European Governance. A White Paper* Disponível em http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf
- Ertl, H. (2003). European Union programmes for education and vocational training: development and impact. Skope Research paper n. 42, Spring 2003
- Ertl, H. (2006). European Union policies in education and training: the Lisbon agenda as a turning point? *Comparative Education*, 42 (1), 5-27.
- Giddens, A. (2000). *O mundo na era da globalização*. Lisboa: Editorial Presença.
- Giddens, A. (2001). *Sociologia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Gonçalves, M. E. (2001). Europeização e direitos dos cidadãos. In B. S.

- Santos (org.), *Globalização, fatalidade ou utopia?* (pp. 339-366). Porto: Edições Afrontamento.
- Gornitzka, Å. (2005). *Coordinating policies for a "Europe of knowledge" - Emerging practices of the "Open Method of Coordination" in education and research*. Acedido em 22 de Novembro, 2007, em http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2005/papers/05_16.xml.
- Grek, S., & Lawn, M. (2007). *Europeanizing Education: Fabricating a System of Governing*. Acedido em 01 de Dezembro, 2007, em <http://www.ces.ed.ac.uk/research/FabQ/publications.htm>.
- Habermas, J., & Derrida, J. (2003). February 15, or What Binds Europeans Together: a Plea for a Common Foreign Policy, Beginning in a Core of Europe. *Constellations*, 10(3), 291-297.
- Hirtt, N. (2002). L'Europe, l'école et le profit. Naissance d'une politique éducative commune en Europe. Acedido em 11 de Outubro, 2007, em http://www.ecoledemocratique.org/article.php3?id_article=55.
- Hirtt, N. (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.
- Jalali, C. (2006). Governar em Lisboa ou Governar em Bruxelas? Os modelos e tendências de europeização do governo nacional. Acedido em 6 de Novembro, 2007, em http://www.ipri.pt/publicacoes/working_paper/working_paper.php?idp=68.
- Lawn, M. (2002). *Borderless Education*. In A. Nóvoa & M. Lawn (Eds.), *Fabricating Europe. The formation of an Education Space*. Dordrecht, Boston & London: Kluwer Academic Publishers.
- Lecourieux, A. (2005). *La méthode ouverte de coordination*. De la Respublica à la Resprivata.
- Mitchel, K. (2004). *Neoliberal Governmentality in the European Union: Education, Training and Technologies of Citizenship*. Acedido em 10 de Novembro, 2007, em <http://www.envplan.com/abstract.cgi?id=d1804>.
- Morin, E. (1999). *Les sept savoirs nécessaires à l'éducation du futur*. Paris: UNESCO.
- Morrow, R. A. & Torres, C. A. (1997). *Teoria Social e Educação*. Porto: Edições Afrontamento.

- Morrow, R. A. & Torres, C. A. (2003). O Estado, os movimentos sociais e a reforma educacional. In C. A. Torres (org.). *Teoria crítica e sociologia política da educação* (pp.256 -257). São Paulo: Cortez Editora.
- Murshed, S. M. (2003). Conflict Resolution and Social Protection in an Era of Globalisation: External Dimensions to Europe's Social Policy. *The World Economy*, 26(10), 1503-1526.
- Nóvoa, A. (1998). *Histoire & Comparaison: Essais sur l'Éducation*. Lisboa: Educa.
- Nóvoa, A. (2002). Ways of thinking about Education in Europe. In A. Nóvoa & M. Lawn (Ed.). *Fabricating Europe. The formation of an Education Space* (pp.131-157). Dordrecht, Boston & London: Kluwer Academic Publishers.
- OCDE (2006). *Revisões das políticas nacionais para a educação – ensino terciário em Portugal*. OCDE: Lisboa.
- OCDE (2000) *Knowledge management in the learning society*. Paris: CERI.
- Portugal. Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior. Decreto-Lei n.º 42/2005. Diário da República, I série (37) (2005.2.22), p. 1494-1499.
- Presidência da Conferência Intergovernamental. (2007). *Projecto de tratado que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia*. Lisboa.
- Ruiter, R. (2007). *Governance and the shift towards a knowledge-based society: the European Union and the Open Method of Coordination*. Acedido em 6 de Novembro, 2007, em <http://www.tilburguniversity.nl/faculties/fsw/departments/os/research/colloquium/ruiter.pdf>.
- Santos, B. S. (2001). Os processos da globalização. In B. S. Santos (org.). *Globalização, fatalidade ou utopia?* (pp. 33-106). Porto: Edições Afrontamento.
- Starkie, E. G. (2006). El papel de la politica educativa europea en la formacion de los ciudadanos europeos. *Revista Ciencias de la Educación*, 28(2), 105-118.
- Stoer, S. R. & Magalhães, A. (2005). *A diferença somos nós. A gestão da mudança social e as políticas educativas e sociais*. Porto: Edições Afrontamento.
- Storey, A. (2004). The European Project: Dismantling Social Democracy Globalising Neoliberalism. Acedido em 12 de Novembro, 2007, em <http://www.feasta.org/documents/democracy/storey.htm>.

- Sultana, R. (2002). Quality Education and Training for Tomorrow's Europe. In A. Nóvoa & M. Lawn (Ed.). *Fabricating Europe. The formation of an Education Space* (pp.109-130). Dordrecht, Boston & London: Kluwer Academic Publishers
- Teodoro, A. (2001). *A construção política da educação. Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo*. Porto: Edições Afrontamento.
- Teodoro, A. (2003). *Globalização e Educação. Políticas educacionais e novos modos de governação*. Porto: Edições Afrontamento.
- Teodoro, A. (2005). O processo de Bolonha e a reforma universitária: dos riscos potenciais às possibilidades reais da mudança. In F. S. Neves (Org.). *Quem tem medo da "Declaração de Bolonha"?* (pp. 37-40). Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.
- Torres, C. A. (2003). Democracia, educação e multiculturalismo: dilemas da cidadania em um mundo globalizado. In C. A. Torres (org.). *Teoria crítica e sociologia política da educação* (pp. 63-101). São Paulo: Cortez Editora.
- Torres, C. A. (2005). Conhecimento especializado, apoios externos e reforma educativa na época do neoliberalismo. *Revista Lusófona de Educação*, 5, 15-36.
- Vieira, A. P. B. (2005). *O mandato europeu para a educação e a sua recontextualização nacional*. Dissertação de mestrado não publicada, Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia, Braga.
- Weber, L. (2004). *Le traité constitutionnel européen et l'éducation*. Acedido em 04 de Novembro, 2007, em http://institut.fsu.fr/chantiers/europe/traite_constit/traite_education.htm.

PARTE III

**A AMÉRICA LATINA: DA TORMENTA
NEOLIBERAL À PROCURA DE ALTERNATIVAS**

• 161

CAPÍTULO 6

Globalização e Reforma Educacional no Brasil (1985-2005)

José Eustáquio Romão

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 80 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).

Se arredondarmos as datas, como se faz em períodos de média e de longa duração, de acordo com Fernand Braudel¹, podemos considerar, grosso modo, os meados da década de 1980, para o recuo histórico,

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

tratando o primeiro lustro da década de 1980 e, até mesmo os anos anteriores, como “antecedentes”.

Sabemos que os marcos históricos não se encaixam nos limites rigorosos das periodizações meramente cronológicas, mas que devem ser considerados a partir da expressividade de determinados eventos que deixam conseqüências profundas e duradouras, pelo menos nos sistemas simbólicos das diversas formações sociais.

Nesse período, não há como desconhecer os impactos da Globalização² nos sistemas educacionais brasileiros³. Mas, considerando-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. É evidente que serão necessários alguns recuos, mesmo que de modo sumário, a décadas anteriores à de 80 do século XX, para tornar mais inteligíveis os impactos da Globalização sobre as reformas educacionais e os sistemas delas decorrentes, no Brasil.

Antes de entrar na análise histórica das reformas educacionais, este texto examina o fenômeno e os conceitos de Globalização, não com o intuito de propor a outrem uma interpretação específica, mas no de que seus autores sejam compreendidos a partir do sentido que emprestam ao termo, ou seja, que sejam entendidos em seu esforço denotativo. É que, 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 politológica negativa. Enfim, 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 que se leva a efeito no arcabouço das atividades da Rede Ibero-Americana de Investigação em Educação (RIAPE). Além disso, as equipes brasileiras propuseram o termo e o conceito

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 acontecia 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.

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 européia, dos inícios do século XV.

de “Planetarização” (v. Manifesto em anexo) para designar e compreender um fenômeno histórico (positivo) específico, com a tendência estrutural para a cidadania ativa universalizada.

Em seguida, o texto examina o período da história da educação brasileira que se estende entre os anos de 1985 e 2005, justificando estas datas limites por uma série de razões, dentre as quais podem ser apontadas as que se seguem.

O ano de 1985 é o marco simbólico da vitória das forças democráticas contra o poder do arbítrio militar, que já ultrapassava duas décadas. É claro que a luta da resistência democrática se travava desde a implantação da ditadura em 1964, e é também evidente que, sob os governos militares, muitas políticas inspiradas na Globalização foram formuladas, implantadas e implementadas sob o silêncio da nação amordaçada. Contudo, essas políticas intimidaram-se um pouco diante da onda de resistência que impregnou a “abertura política”. Afinal, os conservadores haviam apostado nas ditaduras militares latino-americanas e elas haviam fracassado, aprofundando os problemas econômicos e sociais que diziam, de início, serem resultantes de governos frágeis – entenda-se democráticos ou tendentes à democracia – e que seriam facilmente resolvidos sob seu comando. A denúncia dos crimes políticos cometidos pelos ditadores e do fracasso de suas políticas começou a se manifestar timidamente, para explodir, em alto e bom som, nas discussões que marcaram a transição democrática.

De 1985 a 1996, paralelamente ao processo de organização e mobilização popular pela redemocratização do país, os educadores brasileiros, 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. Foi aí que se travou, então, a grande batalha contra a Globalização, entendida negativamente pelas forças progressistas da educação.

Já o ano de 2005 – terceiro da administração do primeiro governo popular eleito pelo voto direto no país e escolhido como data limite final do período a ser analisado – foi marcado por intensos debates sobre a reforma da educação superior no Brasil, a partir de anteprojeto de lei oferecido 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 por causa dos escândalos de corrupção

que se abateram sobre parlamentares, membros do Governo e de integrantes do partido situacionista.

O primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva terminou em 2006, sem que se tivesse a menor chance de retomada da discussão do anteprojeto, já transformado em projeto de reforma do ensino superior. Profundamente renovado, o Congresso Nacional, que resultou do pleito de 2006, tem gerado muita especulação negativa na grande imprensa brasileira, dada a eleição de figuras folclóricas do país e de ex-parlamentares envolvidos nos escândalos de corrupção da legislatura anterior e que se safaram da justiça graças a manobras permitidas pelos meandros da complexa legislação pertinente.

Assim, inicia-se o segundo mandato de Lula – apesar de os escândalos terem chegado às portas do Gabinete da Presidência⁵, o Presidente foi reeleito, em segundo turno, 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 ficou em compasso de espera, desde 2005.

Globalização e Educação

O terceiro mundo precisa começar uma nova história da humanidade

(FRANTZ FANON)⁶

A afirmação de Fanon é uma mera vã esperança? Representa ela a bagagem retórica perdida de algum louco ou sonhador? Pensamos 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, ou seja, é a forte declaração e compromisso daquela parte da humanidade que está convencida de que um outro mundo é possível.

Para desenvolvê-lo, satisfatoriamente, devemos ter referenciais tanto teóricos quanto epistemológicos comuns. Em outras palavras, precisamos saber uns dos outros de que “Globalização” estamos falando e de que métodos de

⁵ O Ministro-chefe da Casa Civil e um dos principais assessores e amigos do Presidente foi condenado e teve seu mandato de Deputado Federal cassado.

⁶ BHABHA in FANON, 2004, p. IX.

pesquisa podemos lançar mão coletivamente. Então, comecemos com o significado de Globalização e, logo a seguir, examinemos as possibilidades de um quadro teórico-metodológico de consenso.

Globalizações

1. Globalização e “Globalismo”

Por um lado, entende-se, hoje, que a Globalização é a expansão internacional das relações de produção capitalistas; 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” terminal⁷.

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 eventual⁸ sucesso econômico da Globalização é certamente responsável pela destruição ambiental e pelo crescimento da desigualdade, entre outros naturais e sociais fracassos.

A Globalização criou novas conexões internacionais entre os Estados Nacionais e entre eles e o processo de acumulação capitalista 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 uma outra esfera pública, uma outra estrutura ministerial, com evidente superioridade daqueles que tomam conta da economia (fazenda, banco central, relações internacionais etc.).

⁷ No sentido de último, derradeiro e mais perfeito, quando, na verdade, ele é de fato “terminal” no sentido original do termo.

⁸ “Eventual” porque, até hoje, mesmo que nos mantenhamos, 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 deveriam 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).

“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 hiperliberal 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 das políticas dos Governos Nacionais.

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 autoritarismo⁹?

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 de 1990, tornou-se impossível cumprir aquele papel sem prestar atenção à produção e às finanças internacionais, exatamente porque, nem o Estado Nacional pode manter ou desenvolver a 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.

⁹ 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.

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 para a 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 (1994, p. 9).

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”¹⁰, ou melhor, estatais nacionais.

A lógica da Globalização (competição capitalista internacional) é, por um lado, a de agir globalmente e controlar localmente. Por outro lado, como veremos mais adiante, a lógica da “Planetarização” é a de agir localmente e pensar globalmente, para reconfigurar a nova cidadania planetária 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 nível 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 grande o suficiente para não se submeter a qualquer

¹⁰ As aspas se justificam porque as políticas do Estado Burguês Neoliberal não têm apresentado o caráter público, isto é, voltado 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.

disciplina externa, mas que não é suficientemente grande para formatar 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, 1994, p. 15, 19).

Que lições podem ser tiradas da análise crítica da globalização?

3. Globalização, Trabalho e Sociedade

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, 1994, 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 revela a convicção conservadora de que elas são mais pacientes e pacíficas do que os homens, e que elas 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” (MacEwan, 1994, p. 24).

No famoso Manifesto do Partido Comunista está escrito que a:

...burguesia não pode existir sem revolucionar, constantemente, os instrumentos de produção e, conseqüentemente, as relações de produção, revolucionando com elas todas as relações da sociedade (apud PANITCH, 1994, p. 8).

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, isto é, a fim de se manter no mesmo lugar, preservando a acumulação capitalista e provocando a desistência daqueles que tentam resistir à adaptação e à acomodação à dinâmica do Capitalismo Global.

Tem-se tornado quase um lugar comum o reconhecimento de que para o entendimento da contradição desta verdadeira “corrida sem sair do mesmo lugar” exige-se o estudo da dinâmica das fases históricas da acumulação capitalista (liberal, monopolista, organizado e, finalmente, “globalizado”), 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 tipo¹¹.

4. Globalização Alternativa

Os pensadores acadêmicos críticos têm contribuído para a construção coletiva popular – 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 impostos pela globalização, tanto aos países da periferia, quanto às populações oprimidas dos países centrais.

¹¹ Essa interessante discussão excede os limites deste trabalho.

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, ou, pelo menos, a 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” e “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 a todos os participantes do primeiro Congresso Binacional (Brasil e Portugal) das equipes do Projeto Globalização e Educação a subscreverem este “Manifesto da Planetarização”.

Globalização e Reforma Educacional Brasileira

1. Globalização ou Globalizações

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.

Os recorrentes argumentos econômicos dos discursos neoliberais, especialmente aqueles sobre o dogma do “comércio livre”, podem dar a impressão de que a Economia é o coração dos sonhos burgueses e que devemos imaginar que a Política é, também, uma importante categoria da nova era capitalista.

O sociólogo português Boaventura de Sousa Santos 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. (SANTOS, 2001, p. 91).

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, em outras palavras, 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 de políticas e implementação de ações 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 a 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.

2. Antecedentes

Devemos, a partir de agora, resumir os principais passos das reformas que ocorreram no Brasil, nos últimos 20 (vinte) anos, fazendo algumas incursões (necessárias) nos 25 (vinte e cinco) anos anteriores a essas duas décadas.

Mesmo após a libertação da colonização portuguesa, que durou mais de três séculos (1500 a 1822), e tentando constituir um Estado Nacional, a sociedade brasileira não se preocupou em construir, de imediato, um sistema educacional, porque continuou mantendo a escravidão até 1888. E mesmo com a transformação do Estado Escravocrata em Estado Burguês, na última década do século XIX (1888-1891), o país ainda não criara algo similar a um sistema nacional de educação. A visão elitista tradicional permanecia no universo simbólico de uma burguesia, que não dava qualquer importância para o fato de o povo brasileiro ser analfabeto ou não. Não são poucos os historiadores nacionais que atribuem essa indiferença à criação de uma Nação ao fato de a burguesia republicana ter construído seu poderio por meio de

uma economia extrovertida, baseada na exportação de café, tendo, portanto, todos os seus interesses satisfeitos com base em articulações com o exterior.

Somente depois da década de 1930, com a derrubada da “República Velha” (1889-1930), dominada pela oligarquia cafeicultora, o Governo prestou mais atenção à educação pública. Aliás, foi somente a partir dessa data que o país passou a contar com um Ministério da Educação. Getúlio Vargas, que liderou a denominada “Revolução de 30”, governou, provisoriamente, como líder do movimento golpista, até 1934, quando a segunda constituição da República foi promulgada. Nela, pela primeira vez na história do país, apareceu a vinculação de recursos nos orçamentos públicos para a educação. Em 1937, durante seu primeiro mandato eletivo – o governante fora eleito pelo voto indireto em 1934 –, Getúlio Vargas aplicou uma espécie de “autogolpe”, anulou a Constituição corporativista que o elegera e impôs ao país uma carta outorgada, que implantou o chamado “Estado Novo”. Até 1945, o país viveu uma ditadura personalista, voltada para uma espécie de nacionalismo típico que, de qualquer modo, preocupava-se com a modernização da Nação e que, por isso, acabou por criar uma primeira estrutura educacional pública do país¹².

Com o movimento de redemocratização, que culminou com a deposição do ditador, em 1945, convocou-se uma Assembléia Nacional Constituinte, para elaborar a lei maior do Brasil, em moldes democráticos. Logo após sua promulgação, em 1946, iniciaram-se os debates para a proposição da primeira Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da educação nacional – uma espécie de lei orgânica de toda a educação brasileira. Por mais de 15 anos, o projeto desta lei foi discutido no Congresso Nacional, no qual se digladiaram as forças da escola privada e os defensores da escola pública. A essa altura já se insinuavam os propósitos de uma espécie de descentralização privatizante do ensino, numa atmosfera política favorável ao modelo liberal-democrático norte-americano, que se apresentara como *tertius* entre o derrotado nazi-fascismo e o transfigurado socialismo real. Por causa desse longo debate, quando a primeira LDB (lei n.º 4.024) foi sancionada, em 1961, já estava anacrônica em muitos aspectos. Contudo, ela estruturava o

¹² Demerval Saviani (1996), que estudou mais a fundo o Sistema Educacional Brasileiro, afirma que não havia, nem há ainda, um sistema, mas uma estrutura educacional no país.

sistema educacional nacional, mantendo um mínimo de integração vertical e horizontal, conferindo relativa expressão ao subsistema público de educação.

Em 1964, o país sofreu um novo golpe de Estado, agora liderado pelos militares, que impuseram à sociedade brasileira uma ditadura que durou por longos 21 anos. Durante esse tempo, apesar de seu anacronismo, a LDB, que articulava os graus de estudos, da Educação Infantil ao Ensino Superior, foi desestruturada e fragmentada em vários “subsistemas”, sem articulação entre si. Inclusive, a reforma da educação superior (Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968) promovida pelos militares precedeu à do “ensino de 1.º e 2.º graus” (Lei n.º 5.692, II de agosto de 1971), criando incongruências insuperáveis, como, por exemplo, a antecipação da profissionalização na educação básica e seu retardamento na educação superior¹³. Era evidente que as reformas educacionais dos governos dos generais atendiam mais à solução de problemas políticos imediatos – contestação da classe média, por exemplo, quanto à solução do problema dos “excedentes do ensino superior”¹⁴ –, do que à necessária evolução do Sistema Educacional Brasileiro. Além disso, os generais de plantão na Presidência da República ajustaram a educação brasileira aos desígnios dos então conhecidos “Acordos MEC-USAID”¹⁵. A reforma do Ensino Superior, em 1968, fora totalmente baseada nas orientações do Sr. Rudolf Atcon, traduzidas no Brasil pelo “Relatório Meira Mattos”. As universidades passaram a estruturar seus cursos de acordo com o modelo norte-americano. Iniciava-se o processo de globalização da educação brasileira, começando pelo alto.

¹³ Na educação superior, o argumento era baseado na imaturidade dos estudantes para escolher uma profissão e, por isso, a lei instituía o “ciclo básico” para que o estudante universitário amadurecesse sua escolha profissional. É bom lembrar que este dispositivo não “pegou” na prática: as opções tinham de ser feitas no exame Vestibular. Contraditoriamente, o mesmo dispositivo estabelecia a organização de cursos profissionais de curta duração, “destinados a proporcionar habilitações profissionais intermediárias de grau superior” (art. 23, § 1.º). Na educação básica, a profissionalização foi generalizada no ensino de 2.º, sob o argumento de que o país necessitava de mão-de-obra qualificada em nível secundário. A lei 5.692/71 permitia, inclusive, a antecipação da profissionalização, por meio do que o intérprete do pensamento oficial chamava de “terminalidade real”, até mesmo “ao nível da série alcançada pela gratuidade escolar em cada sistema, quando inferior à oitava” (art. 76, alínea a), portanto, onde não houvesse condições para o oferecimento da “continuidade ideal”.

¹⁴ À época, para ingressar no ensino superior (público ou privado), o estudante tinha de tirar nota mínima nos “exames vestibulares”. Contudo, como o número de vagas era inferior ao número de alunos que alcançavam as notas mínimas de aprovação, sobravam os “excedentes”, ou seja, os aprovados, mas para os quais não havia vagas. O Governo autoritário “resolveu” o problema transformando o “Vestibular” eliminatório pelo classificatório.

¹⁵ A expressão “MEC-USAID” é a fusão das siglas do então Ministério da Educação e Cultura (MEC) e da United States Agency for International Development (USAID). Os acordos por ela adjetivados tinham por objetivo precípuo a reforma do ensino superior, introduzindo, no Brasil, o modelo estadunidense.

A despeito dos males do longo período ditatorial, Luis Antônio da Cunha, um dos mais importantes estudiosos da educação superior no Brasil, afirma:

Sem desconsiderar as danosas conseqüências da ditadura militar (1964-1982¹⁶) teve na vida acadêmica, não é possível deixar de levar em conta o fato de que foi nesse período que o processo tardio de formação da universidade brasileira recebeu maior impulso (Cunha, 2000, p. 178).

3. A Reforma do Sistema Educacional Brasileiro

Nos inícios dos anos 80 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 os mais reticentes no movimento de discussão popular e democrática do projeto.

Em 1992, o país viveu a “turbulência Collor”, que acabou desencadeando o *impeachment* desse Presidente. O Vice-Presidente assumiu

¹⁶ Este autor diminui, aqui, em três anos, a duração da ditadura, certamente considerando a data final como o início do processo de abertura política. Na verdade a ditadura militar brasileira durou de 1964 a 1985.

o Governo e, por meio da inteligente e competente performance do Ministro da Educação, o país foi engajado no movimento da Conferência Mundial de Educação para Todos e de seus eventos sucedâneos. Na Conferência Brasileira de Educação para Todos, representantes dos segmentos dos sistemas educacionais¹⁷ e de todos os graus de ensino do país discutiram as prioridades da educação brasileira e firmaram um pacto especialmente voltado para a solução dos problemas que diziam respeito à alfabetização e à educação básica.

Pela metade da década de 1990, 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 na Câmara Alta, a feia missão de jogar o projeto democrático da 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 autorizam a considerar a educação como uma área de incidência da Globalização de baixa intensidade. Nos embates do Congresso Nacional e da sociedade em geral, explicitavam-se, claramente, os que tinham compromisso com a Nação e os que se postavam como advogados da Globalização supranacional.

Apesar de nosso reconhecimento pela verdadeira contribuição da tipologia construída por Boaventura de Sousa Santos, pensamos que temos de rever o universo da Globalização de baixa intensidade, no caso da educação dos países da periferia do Capitalismo, pois os conflitos e confrontos ocorridos no último processo de discussão da reforma educacional brasileira não nos autorizam a considerá-la dessa forma.

4. A Reforma em Processo

O Governo anterior, a “República dos Professores”, deixou marcas profundas de sua identidade política na educação. Aprovou a Lei n.º 9.394,

¹⁷ No Brasil, há a necessidade da expressão no plural, porque convivem com o Sistema Nacional de Educação, os sistemas estaduais e, de acordo com a última LDB, os sistemas municipais.

de 20 de dezembro de 1996, com base no projeto espúrio que substituiu o que havia sido elaborado com a participação de toda a sociedade¹⁸. Dentre elas, cabe destacar três.

Em primeiro lugar, como nos 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 seja 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” aos processos de aferição de desempenhos com cunho explicitamente classificatório, como foi o caso do “Provão”¹⁹. 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, 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, com 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.

¹⁸ A trajetória do projeto democrático da LDB foi, em resumo, a seguinte: (i) apresentação do Projeto de Lei n.º 1.158-A/88, pelo Deputado Octávio Alves de Brito; (ii) enriquecido pelas contribuições da comunidade educacional brasileira (audiências públicas), por outros projetos completos apresentados por parlamentares e pelas emendas na Câmara dos Deputados, transformou-se, em junho de 1990, no “Substitutivo Jorge Hage”, aprovado nesta casa em maio de 1993; (iii) encaminhado ao Senado, o projeto se tramitou até fevereiro de 1995, quando se transformou no “Substitutivo Cid Sabóia”; (iv) por meio do que denominaram à época uma “manobra regimental”, foi substituído pelo projeto do Senador Darcy Ribeiro, que tramitava paralelamente, desde 1992, no Senado, e que não fora discutido democraticamente com a sociedade brasileira; (v) com algumas incorporações do “Substitutivo Cid Sabóia”, para atenuar resistências à manobra, o projeto foi finalmente aprovado em 20 de dezembro de 1996, exatamente 39 anos depois da aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Uma história detalhada desta tramitação pode ser verificada em Saviani (1997).

¹⁹ 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.

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* privatista. Não que o MEC apoiasse financeiramente as instituições particulares de Ensino Superior, mais do que já se fizera no passado. Simplesmente ele estagnou a oferta de vagas e não socorreu ao sucateamento das universidades públicas existentes, em um momento de forte tensão de uma demanda reprimida de diplomados do Ensino Médio.

Finalmente, o Governo Federal desmantelou a estrutura do MEC que cuidava da educação de adultos²⁰, inibindo-a também nos estados e municípios. A tese, então defendida por seus porta-vozes, era a de que o analfabetismo (com altas taxas no país) se combatia com maiores investimentos na escola regular de crianças e adolescentes, não “desviando” os recursos para a educação compensatória, porque a escola básica era, por sua má qualidade, o grande celeiro de analfabetos “absolutos” e “funcionais”. Além do desrespeito aos textos legais que garantem, como “direito público subjetivo”, o acesso ao Ensino Fundamental ou equivalente, independentemente de idade, os praticantes dessa verdadeira eutanásia pedagógica desconheciam as pesquisas sobre os fatores educacionais de adultos que incidem sobre indicadores positivos de melhoria da saúde, da economia e da própria educação regular.

Diante da reversão das propostas do projeto original da LDB – amplamente discutido no país e que estabelecia algumas prioridades em franco confronto com políticas da Globalização –, o primeiro mandato de um Governo que se apresentava como voltado para os interesses populares e que fora eleito pelo voto direto, se viu diante de imensos e seculares problemas, agravados pelas políticas dos dois mandatos anteriores (que introduzira, pela primeira vez na História do país, a reeleição).

Inicialmente, resgatou, como uma de suas prioridades educacionais, a EJA, pois embora alguns de seus programas possam ser analisados criticamente, não deixou dúvidas quanto à educação ser um direito, e, não, um serviço, bem como deixou claro que considerava a educação de adultos como estratégia para o desenvolvimento sustentável.

²⁰ 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.

Em terceiro 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 ociosas em troca de incentivos fiscais²¹.

Estabeleceu, não sem resistências, um programa de políticas afirmativas, estimulando a abertura de “cotas” de vagas na IES 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 chamados “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 discussão.

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, foi duramente criticada 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.

No caso específico do ensino superior, cabe destacar algumas das proclamações do Governo atual, denunciando dispositivos da Lei 9.394/96 e as políticas, classificadas como neoliberais, do Governo anterior:

- 1.^a) A privatização do ensino superior no Brasil transformou-o no país com a maior participação privada, do mundo, neste grau (mais de 70% das matrículas).
- 2.^a) A privatização do ensino superior apresenta-se com um forte componente mercantil, na medida em que as facilidades proporcionadas pelo aparato legal facilitam, e até mesmo estimulam, as instituições “caça-níqueis”, que comprometem a qualidade desse ensino.

²¹ 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.

3.^a) Apenas 9% dos jovens entre 18 e 24 anos de idade freqüentam o ensino superior, contra 32% da Argentina, 50% dos Estados Unidos e 62% do Canadá. A desenfreada expansão do ensino superior privado e a demanda reprimida criam uma contradição insolúvel, no contexto de uma sociedade capitalista cuja estratificação é profundamente injusta: apesar da expansão das vagas nesse grau de ensino, os jovens excluídos não têm como nele ingressar, porque não dispõem de recursos para pagar as mensalidades.

Diante desse quadro adverso, o Governo tem anunciado algumas medidas, no sentido de reverter o processo privatizante e discriminatório:

- 1.^a) Ampliação da participação do setor público no ensino superior, criando novas universidades públicas, criando 400.000 novas vagas e maiores investimentos nos programas de pesquisa e extensão.
- 2.^a) Aumento do poder fiscalizador e controlador do Estado sobre as instituições superiores de ensino privado, de modo a integrá-las, juntamente com as estatais, no Sistema Público de Ensino Superior do país.
- 3.^a) Tentando atingir a meta de 30% na taxa de escolarização do ensino superior, o Governo não somente expande as vagas do setor das IES públicas, como adquire vagas nas particulares, por meio de medidas variadas, dentre as quais se destaca a dos incentivos fiscais.
- 4.^a) Continuidade e aprofundamento do Sistema Nacional de Avaliação, de modo a garantir a qualidade do ensino superior, também, nas instituições privadas.
- 5.^a) A já mencionada criação de cotas de vagas para segmentos da população que, pela discriminação secular, teriam dificuldade de acessar o ensino superior, por meio dos processos seletivos tradicionais.
- 6.^a) Estímulo à gestão democrática e participativa, tanto nas IES públicas quanto nas privadas.

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. Em primeiro lugar, tanto os eleitores de baixa renda, quanto os donos do capital, por razões extremamente opostas, apostaram em um segundo mandato. No primeiro caso, ainda que seja acusado de assistencialista e populista, o Governo, de fato, distribuiu parte da renda nacional. No segundo, atendendo a parciais interesses do mercado financeiro, não deixou a economia escorrer pelo ralo inflacionário típico dos países dependentes. 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 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 da superfície das descrições 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.

No caso da reforma do ensino, é preciso esperar um pouco mais, pois o Presidente se debate ainda com as negociações necessárias à composição da equipe de ministerial para o segundo mandato, e o projeto de lei da reforma do ensino superior teve sua tramitação interrompida por outras prioridades submetidas à deliberação das comissões parlamentares de inquérito, as relativas à apuração de corrupção ativa e passiva de parlamentares, membros do Governo e de vários partidos. Há uma forte expectativa de que assim seja logo que retomada a normalidade dos trabalhos parlamentares.

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 permitimo-nos 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.

A mais importante batalha da humanidade é, talvez, a que, ao longo da História, põe, face a face, objetivos econômicos e objetivos sociais, com os primeiros sempre tentando sacrificar os últimos no altar da eficiência e da eficácia e, por isso, certamente imolando os vetores que possibilitam, às formações sociais, construir civilização.

Referências bibliográficas

- BHABHA, Homi K. Foreword in FANON, Frantz. *The wretched of the world*. New York: Grove Press, 2004.
- CARNOY, M. *Globalization and educational reform: what planners need to know*. Paris: UNESCO/IIEP, 1999.
- CORTESÃO, Luiza. *Ser professor: um ofício em risco de extinção?* São Paulo: Cortez/IPF, 2002.
- CUNHA, Luiz Antônio. Ensino superior e universidade no Brasil in LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive. *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.
- FANON, Frantz. *The wretched of the world*. Nova York: Grove Press, 2004.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogy of hope; reliving Pedagogy of the Oppressed*. N York: Continuum, 1994.
- _____. *Pedagogy of freedom; Ethics, democracy, and civic courage*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1998.
- _____. *Mentoring the mentor; A critical dialogue with Paulo Freire*. New York: Peter Lang, 1997.
- GADOTTI, Moacir. *Pedagogia da Terra*. São Paulo: Peirópolis, 2000.
- GOLDMANN, Lucien. *A criação cultural na sociedade moderna*. São Paulo: Paz e Terra, 1972.
- GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- _____. *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- _____. *A ditadura encurralada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

- _____. *A ditadura derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- DIFEL, 1972.
- IANNI, Octavio. *A era do globalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- _____. *A sociedade global*. 2. ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.
- MACEWAN, Arthur. *Globalization and stagnation*. México: UNAM/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 1994 (Colección "El Mundo Actual: Situación y Alternativas").
- PANITCH, Leo. *Globalization and the state*. México: UNAM/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 1994 (Colección "El Mundo Actual: Situación y Alternativas").
- RHOADS, R. A. Globalization and resistance in the United States and Mexico: The global Potemkin village. *Higher Education* 45(2): 223-50, 2003.
- SADER, Emir. A América Latina entre o velho e o novo. In *Folha de São Paulo* (Tendências e Debates), 15 de abril de 2005, p. A3.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos de globalização. In B. S. Santos (Org.) *A sociedade portuguesa perante os desafios da globalização: modernização econômica, social e cultural*. Porto: Afrontamentos, 2001. pp. 31-106.
- _. *O Fórum Social Mundial*. São Paulo: Cortez, 2005.
- _____. (org.). *A sociedade portuguesa perante os desafios da globalização: modernização econômica, social e cultural*. Porto: Afrontamentos, 2001.
- SANTOS, Eduardo. Editorial: Universidade – entre a tradição e as rupturas. In *EccoS Rev. Cient.*, UNINOVE, São Paulo; n. 1, v.5, p. 1-7.
- SAVIANI, Dermeval. *Educação brasileira: estrutura e sistema*. 7. ed., Campinas: Autores Associados, 1996.
- _____. *A nova lei da educação - LDB: Trajetória, limites e perspectiva*. Campinas: Autores Associados, 1997.
- SOYSAL, N. *Limits of citizenship: Migrants and postnational membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.
- TEODORO, António. *Globalização e educação; Políticas educacionais e novos modos de governação*. São Paulo: Cortez/IPF, 2003 (Col. Prospectiva 9).

- TORRES, C. A. *Democracy, education, and multiculturalism: Dilemmas of citizenship in a global world*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1998.
- _____. Globalization, education, and citizenship: Solidarity versus markets? *American Educational Research Journal*, 39(2): 363-378, 2002.
- _____ & R. Rhoads. 2003. Globalization and Higher Education, Critical Issues. Los Angeles, UCLA, manuscript.
- _____ et. al. *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. 2001.
- _____ & PUIGRRÓS, A. (eds.). *Education in Latin America: Comparative Perspectives*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1996.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *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, s/d. (v. I).
- _____. *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).
- _____. *Unthinking social science; The limits of nineteenth-century paradigms*. 2. ed. Philadelphia: Temple University Press, 2001.
- _____. *Utopística ou as decisões históricas do século vinte e um*. Petrópolis RJ: Vozes, 2003.

CAPÍTULO 7

Políticas de Educación en Chile. Un recorrido por nuestra Historia y nuestros desafíos actuales

*Juan Miguel Valenzuela
Pía Labarrera Hernández
Paula Rodríguez Fernández*

Resulta imposible un análisis de las políticas en educación para nuestro país, sin contextualizarlo, dentro de los diferentes cambios sociales que han estado presentes en estos últimos 25 años. Las políticas en educación, se correlacionan con los momentos históricos vividos por las diferentes naciones, por lo que inicialmente debemos recordar que Chile, al igual que muchos otros países de Latinoamérica, ha experimentado los cambios producidos por el paso de un régimen de gobierno militar a un sistema democrático de gobierno.

Sin duda alguna, nuestra historia política, cultural y social, se encuentra determinada por los acontecimientos que llevaron a la instauración de un gobierno militar el año 1973 y que, durante 17 años determinó los lineamientos fundamentales de la acción pedagógica de nuestras aulas.

De esta forma, uno de los primeros elementos que debiésemos tener presente, para comprender nuestros últimos 25 años de políticas educativas, es que éstas, se encuentran fuertemente influenciadas, por estos dos períodos históricos determinantes: el Gobierno Militar y el retorno de la Democracia.

Antecedentes del contexto histórico

En el gobierno de Salvador Allende (1970 – 1973), se crearon diferentes proyectos sociales, a fin de cohesionar a la sociedad chilena. La política educacional del gobierno de la Unidad Popular, fue sustentada sobre la base de un proyecto de Escuela Nacional Unificada, con una fuerte influencia estatal en la educación, tendiente a fortalecer los principios y valores de esta nueva sociedad, que se abría paso gracias al triunfo de un socialismo democrático.

Sin embargo, este proyecto no alcanza a ser llevado a la práctica, aún cuando las ideas que lo sustentaban influyeron poderosamente en la conciencia de una gran parte del magisterio nacional.

Dentro de los grandes avances que presenta la educación chilena durante este período, se evidencia la importante ampliación de la cobertura de la Educación Parvularia, en la Educación Media y en el ingreso de los jóvenes a la Educación Superior.

El proyecto político de la Unidad Popular, como el modelo de Reformas Estructurales, significó también un fuerte elemento democratizador de la educación, lo que principalmente fue reflejado en el alto nivel de acceso a la educación. El gasto del Producto Interno Bruto (PIB), de aquella época, alcanzo un 7,5%, una marcación histórica en el gasto educativo.

La brusca llegada del Gobierno militar, en el año 1973, dio término a este corto período de cambios, produciendo un estancamiento de las reformas y proyectos que se venían gestando en el gobierno anterior, lo que se vio reflejado primeramente por una baja sustancial de la inversión en educación, la cual llego a un 2,6% del PIB.

Existen dos elementos fundamentales que distinguen este período, por una parte, el interés de **reducir el tamaño del estado** y por otra la redefinición del **Currículo Nacional**.

El régimen militar impone, toda una serie de medidas tendientes a reducir el tamaño del Estado. Uno de los ámbitos, en los cuales estas medidas fueron aplicadas, fue en la educación. Esto da pie a un nuevo esquema de Estado Subsidiario, aún imperante hoy, desde el cual, el Estado deja de ser responsable directo de los establecimientos y en donde los colegios particulares garantizan la ampliación de oportunidades, extendiendo sus beneficios a toda la población, caracterizado fundamentalmente por el principio de la libertad de enseñanza.

El nuevo rol de Estado, deja de ser Rector, para convertirse en un ente Orientador, de esta manera se entregan aportes de subvención, a las escuelas que, siendo propiedad de particulares (Escuelas Particulares Subvencionadas), entregan educación en los sectores más vulnerables de la población.

En 1974 se dicta una nueva ley de subvenciones, en la cual se establecían montos que no permitían la cubrir con las necesidades laborales de estas escuelas, por lo que el desarrollo de este tipo de establecimientos no fue significativo hasta 1980.

Esta herencia de un Estado Subsidiario, ha permanecido hasta la fecha como uno de los ejes característicos de nuestro sistema educativo, la cual se manifiesta en la fuerte acción que tiene hoy las instituciones privadas que, bajo el amparo de los dineros recibidos por parte del Estado, entregan educación en los niveles de Educación Parvularia, Básica y Media¹.

El segundo hito importante de destacar en esta reconstrucción histórica, es la Redefinición del Currículo Nacional, que se realiza inmediatamente después del golpe de estado. Es esta redefinición se excluyen materia específicas que resultan ser contrarias a las ideologías de los gobernantes. Esta redefinición elimina el debate, la participación y el pluralismo, dejando fuera de la escuela la búsqueda abierta de los sentidos y los conocimientos, se establece un sistema basado fundamentalmente en la acumulación de contenidos.

Se inicia con esto, un empobrecimiento duradero de la experiencia educativa, lo que conlleva a que, una gran parte de la fuerza laboral que hoy sustenta nuestro país, sea fruto de este esquema educativo.

Por otra parte, las grandes diferencias sociales existentes en nuestra población se fueron perpetuando en los sistemas educativos, de tal manera de que los sectores más privilegiados obtienen una educación también de elite, así como los sectores vulnerables acceden a un sistema, que no cuenta con los recursos necesarios para entregar una educación de calidad.

Los sistemas educativos, desde la Educación parvularia a la Superior, se vieron en la necesidad, durante los años más duros de la dictadura, de prescindir de todos aquellos elementos contrarios a los principios del régimen imperante.

¹ Dentro del Sistema Educacional Chileno, se distinguen básicamente 4 niveles. Educación Parvularia, que contempla el Nivel de Transición 1 y el Nivel de Transición 2. Educación General Básica, se encuentra dividida en 8 años de estudio desde 1° a 8° año básico. Educación Media, con una duración de cuatro años, desde 1° a 4° año de enseñanza media y Educación Superior. La Educación Media, es homologable a los niveles de Educación Secundaria existente en otros países.

Durante este período también se da inicio a los sistemas de medición de la enseñanza, implementándose Pruebas Nacionales, a fin de determinar los avances de los alumnos/as en diferentes momentos de su etapa educativa.

Los nuevos cambios 1980 - 1990

Una nueva etapa de cambios se comienza a gestar en los años 1980. En este período, se establecen un conjunto de medidas tendientes a descentralizar y reducir aún más la acción del estado en educación.

Se implementa un cambio más extenso en los contenidos curriculares y se introduce un principio de flexibilidad, que no tenía precedentes en el país. Finalmente este principio fue sinónimo en la práctica, de una “reducción curricular”, ya que, a un currículo pobre en exigencias, aunque extenso en contenidos específicos, se le fue sumando toda una serie de disposiciones que permitían reducir las horas en los planes de estudio y eliminar asignaturas.

En 1980, se inicia el traspaso de los colegios fiscales² a las municipalidades, con esta medida se da término a las escuelas públicas, dando origen a tres tipos de establecimientos educacionales, los cuales han permanecido como figuras de nuestro sistema educativo.

- Escuelas Municipales: Subvencionadas por el Estado y administradas independientemente por cada uno de los municipios a lo largo del país. Cada municipalidad cuenta con sus propios planes de desarrollo.
- Escuelas Particulares Subvencionadas: Subvencionadas por el Estado, pero de propiedad y administración de particulares o fundaciones educacionales. Estos establecimientos cuentan con una autonomía de funcionamiento, mientras se cumpla con lo establecido por el Ministerio de Educación.
- Escuelas Particulares Pagados: Estos establecimientos ofrecen una educación financiada por los padres y apoderados.

De esta forma de 1.674 colegios particulares subvencionados que había en 1980, se pasó a 2.643 en 1985. Uno de los elementos que fomentó la

² Hasta el año 1980, los colegios fiscales, correspondían a aquellos que dependían directamente del Ministerio de Educación, representando a la Educación Pública de nuestro País. El traspaso significó que la responsabilidad de los establecimientos era asumida por los municipios y sus alcaldes, limitando la función del estado al pago de la subvención necesaria para costear la educación de los alumnos/as

creación de nuevos establecimientos particulares, fue el incentivo económico, puesto que desde ese momento, la educación su vista como un negocio, del cual podía participar cualquier chileno, que con estudio medios, contara con los recursos de infraestructura necesarios.

En 1985, se autoriza la creación de nuevos establecimientos educacionales, cuando las necesidades regionales y locales, así lo ameritaran. Con esta medida se produce una explosión de establecimientos particulares subvencionados, alcanzando el 56% del total de escuelas de nuestro país.

La existencia de estos tres tipos de establecimientos, a los largo de los años se ha ido correlacionando con los diferentes niveles sociales y diferentes niveles de calidad en educación.

Año tras año, nuestro Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE)³, establece que los niños y niñas que pertenecen a los estratos más pobres, obtienen resultados significativamente más bajos que el resto de la población. Determinándose además que estos sectores son atendidos prioritariamente con las Escuelas Municipales. Por otra parte los sectores medios son atendidos en general por Escuelas Particulares Subvencionadas, las cuales obtienen resultados intermedios. Finalmente los sectores con más recursos, optan por una Educación Particular Pagada, obteniendo a su vez los mejores resultados en las mediciones nacionales e internacionales.

De esta forma el sistema educativo nacional se encuentra, en un círculo vicioso, que ha sido difícil de romper, puesto que, tal como ha ido heredado del gobierno militar, ha sido una perpetuación de la estructura social de nuestra nación. Este será, con la llegada de la democracia, el pilar fundamental de las políticas en educación de los siguientes cuatro períodos presidenciales, sin que por ello, se evidencien cambios significativos, que nos permitan reconocer que nos encontramos en el camino correcto.

Durante esta misma década, se amplía el aporte del estado a los niveles de educación parvularia, dando origen a un aumento paulatino de la incorporación de los menores al sistema educativo, sin embargo, no será hasta el actual gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, que se formulen políticas que fomenten esta incorporación.

³ El SIMCE, es una de las principales herramientas de información del sistema educativo nacional, referido a los aprendizajes logrados por los estudiantes. Alternativamente son evaluados el 100% de los alumnos/as, de 4º año Básico, 8º año Básico y 2º 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/as en algunas asignaturas del currículo nacional.

Justo al término de este período y a inicios del retorno a la democracia, el gobierno saliente reúne todas las líneas de acción en educación, con la aprobación de una nueva legislación, que enmarcará las acciones futuras en materia curricular. El último día del gobierno militar se promulga la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza (LOCE), que definitivamente establece esta nueva relación entre el Estado y a 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.

De la misma forma, los establecimientos educacionales tienen la libertad de elaborar planes y programas propios. A pesar de esta disposición, han sido muy pocos los establecimientos que desarrollan en la actualidad sus propios programas de estudio, impidiendo de esta forma tener un sello particular que los diferencie en su quehacer pedagógico, acogiendo de manera integra los planes y programas que emanan del Ministerio de Educación.

La LOCE, constituye un cuerpo de disposiciones que regula las acciones en materia curricular, fijando un cronograma que obligó a las nuevas autoridades, a realizar definiciones curriculares en su primer año de ejercicio. Dado su carácter de ley constitucional, la LOCE, exige un alto quórum parlamentario para ser modificada, por otra parte, lo establecido en sus diferentes artículos, señala de manera muy rígida, lo que se puede y no se puede hacer en materias curriculares.

Con la promulgación de la LOCE, el régimen militar buscó establecer un dispositivo legal, difícilmente modificable, que aseguraba en adelante, una acción limitada y controlada del Estado en materia de educación.

La LOCE, materializaba 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.

Si bien la Constitución Política del Gobierno de Chile, garantiza el derecho a la Educación, esta no establece el derecho a la calidad de los sistemas educativos, eje principal de políticas de los gobiernos democráticos que siguieron a continuación.

La llegada de la Democracia 1990 - 2005

La llegada de la democracia en nuestro país, significó para muchos de nuestros compatriotas, la esperanza de realizar cambios sustanciales, que permitirán el acceso a mejores posibilidades de empleo, salud y educación.

En educación, sin embargo, estas modificaciones estaban limitadas a lo establecido por la ley, lo que opacaba las posibles acciones a realizar.

La educación ha sido uno de los temas principales de los gobiernos democráticos, desde su llegada, se intenta gradualmente recuperar el rol activo y responsable del estado. En la década del 90, la educacional nacional había conseguido grandes logros a nivel de cobertura, en el aumento de la escolaridad promedio de los chilenos y en 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.

Una de las primeras propuestas de la Concertación de Partidos por la Democracia⁴, fue la implementación del programa de las 900 escuelas (P-900). La idea fundamental era tomar las 900 escuelas con mayores dificultades, otorgando una atención y supervisión preferente por parte del Ministerio de Educación. El programa P-900, da curso a una nueva política en educación la cual se sustenta en dos principios fundamentales, la CALIDAD y la EQUIDAD, lema de los últimos 17 años.

Por otra parte, el programa de las 900 escuelas, marca una línea de acción que ha sido permanente durante estos años, la cual consiste en dar prioridad a las escuelas y liceos que tienen un mayor índice de vulnerabilidad y por consecuencia presentan los peores rendimientos académicos.

El P-900, fue creado en 1990, a fin de responder a las inequidades educativas observadas entre las escuelas de los sectores socioeconómicos medios y altos y los grupos más pobres.

Con el objeto de focalizar la atención y los recursos, en los lugares donde es prioritario, se ha establecido una categorización de las escuelas en relación a los resultados de las mediciones nacionales y su vulnerabilidad social, establecida bajo los indicadores del Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE).

⁴ Nombre que recibe la coalición de partidos de centro e izquierda, que han gobernado al país por cuatro períodos presidenciales consecutivos desde 1990 a la fecha.

De esta forma se llega a establecer la existencia de:

- Escuelas Críticas: Con altos índices de vulnerabilidad y bajos rendimientos en función de los logros de aprendizaje.
- Escuelas Focalizadas: Con altos índices de vulnerabilidad y resultados por bajo el promedio nacional.
- Escuelas de Frontera: Establecimientos cuyos resultados se encuentran dentro de la media de los promedios nacionales.
- Escuelas Autónomas: Corresponden generalmente a establecimientos con bajos o nulos índices de vulnerabilidad y que se obtienen resultados sobre el promedio nacional.

La clasificación de las escuelas, permite la implementación del principio de segregación positiva, puesto que la atención y los recursos, son entregados prioritariamente en los dos primeros tipos de establecimientos.

Las críticas sobre la discriminación de las escuelas, ha llevado que en los últimos años, se señalen con el nombre de establecimientos prioritarios, a fin de no utilizar un término un tanto despectivo para aquellas escuelas que requieren de una mayor atención por parte del Estado.

El objetivo del programa era mejorar la calidad de los aprendizajes cognitivos y socio – afectivos, de los niños y niñas desde Kinder a 8° año de enseñanza General Básica, implementando nuevos programas de estudio, principalmente en el área de lenguaje y matemática, aporte de material didáctico y bibliotecas escolares, así como de un perfeccionamiento docente.

La selección de los establecimientos fue a partir de los promedios más bajos obtenidos en las mediciones SIMCE, de los establecimientos municipalizados y particular subvencionados a lo largo del territorio nacional. Los resultados obtenidos, dieron cuenta que eran mucho más de 900, las escuelas que requerían de estos apoyos.

El programa, realizaba una intervención de los establecimientos, por medio del desarrollo de actividades de reflexión docente en talleres de profesores, la generación de equipos de gestión educativa, el fomento de las relaciones y vinculación entre la escuela y la comunidad, la promoción de la autoestima y creatividad en los niños y niñas, junto con la entrega de recursos de aprendizajes para estudiantes y profesores.

A pesar de los esfuerzos realizados y de los dineros entregados, los resultados no fueron revertidos, existiendo aún esta brecha entre aquellos que reciben una educación de calidad y aquellos que no pueden tener acceso a ella.

Para muchos la apuesta de los gobiernos de la concertación, se encuentra mal planteada, puesto que se pretende por medio de la educación recibida dentro de las escuelas, acortar las diferencias sociales que se encuentran fuera de ella. Se pretende de esta forma que la educación se constituya en un *trampolín* que permita saltar del círculo de la pobreza, es decir, “educar en la desigualdad”, tratando de obtener resultados homogéneos a partir de grupos muy diferentes y de recursos también desiguales.

Tal como lo ha señalado el ex ministro de educación José Joaquín Bruner

*“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”.*⁵

Así desde 1996, a esta paulatina dinámica de transformaciones en las políticas en educación, se la da el nombre de Reforma Educacional.

La Reforma Educacional, que se establece a partir del segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, recoge lo realizado en el gobierno anterior, sistematizando los esfuerzos, a fin de producir cambios sustanciales en los resultados obtenidos por los alumnos/as en las evaluaciones nacionales.

La Reforma Educacional implementada se ha caracterizado por ser un proceso gradual, en incremento y producida desde la base del sistema, desde las escuelas y liceos, tras lo cual se encuentra una concepción de la necesaria transformación y adecuación de los sistemas educativos a las cambiantes condiciones de la sociedad nacional e internacional (Principio de Modernización de la Educación).

Las características de los cambios evidenciados en las sociedades actuales, convergen en formar sujetos flexibles, con gran capacidad para adaptarse al cambio y para innovar, buscando nuevas respuestas a los desafíos que enfrentan. 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. Junto con la necesidad

⁵ Diario El Mercurio, domingo 11 de enero del 2004.

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 permita interactuar en la diversidad, equilibrando las tensiones entre lo propio y lo ajeno, lo local y lo global.

Este principio de modernización estuvo fuertemente marcado por las nuevas concepciones pedagógicas imperantes en el resto de Latinoamérica y Europa, de esta forma, los fundamentos del aprendizaje significativos y de construcción del conocimiento, empiezan a remplazar a las concepciones más tradicionales.

Muchos de los retractores de los cambios que se pretendía realizar, argumentaban que era sólo una imitación de la Reforma Española, puesto que contenía elementos muy similares a esta, en términos de las aproximaciones pedagógicas propuestas.

Propio de los sistemas descentralizados (herencia del gobierno militar), esta reforma, considera un ritmo de adaptación incremental y continua, 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.

Esta concepción de reforma no tiene, por lo tanto, un solo y exclusivo hito, que permita identificarla como tal, sino que depende también, de las capacidades crecientes que desarrollen sus actores para llevarla a cabo.

De esta forma, el Estado pretende dar directrices en la forma de enseñar y aprender, lo contenidos Mínimos Obligatorios y los Objetivos Fundamentales bases para cada uno de los niveles educativos. Así mismo se orienta la gestión de los servicios educativos, los insumos requeridos por las escuelas, tanto a nivel de materiales como de infraestructura y 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 se da.
- Por los propósitos y objetivos que se le asignan.
- Por la concepción de Reforma, esto es, por su diseño y por la práctica de su ejecución, lo que la caracteriza del las anteriores.

Para entender un poco más los planteamientos antes mencionados, podemos decir que, los principios de la Políticas Educativas de la Reforma, se sustentan en:

- Políticas centradas en la equidad, como provisión de una educación homogénea en términos nacionales, como un sistema educativo que se hace cargo de las diferencias y que discrimina a favor de los grupos más vulnerables.
- Políticas centradas en la calidad, que implica un paso desde el foco en insumos (recursos aportados por el Estado a la educación), al foco de los procesos y resultados de los aprendizajes.
- De regulaciones exclusivamente burocrático – administrativas del sistema, a un énfasis en las regulaciones por incentivos, información sobre el desarrollo de los procesos de aprendizaje y evaluación de los resultados obtenidos.
- El paso de instituciones relativamente cerradas, respecto de los requerimientos de su sociedad, enfocadas principalmente a su autosustentación y controladas por sus propios participantes, a instituciones abiertas a las demandas de su sociedad, interconectadas entre ellas y con otros ámbitos o campos institucionales.
- Una transición desde políticas de cambio vía reformas homogéneas y un concepto de planteamiento lineal a estrategias diferenciadas y un concepto de cambio incremental basado en el despliegue de la capacidad de iniciativa de las escuelas y no de una estrategia metodológica única o curricular homogénea, conservando 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 sustento desde sus inicios sobre cuatro pilares fundamentales.

- Programas de Mejoramiento e Innovación: Los cuales tienen como objetivo mejorar efectivamente las condiciones materiales, técnicas y de recursos de aprendizaje para los alumnos/as.
- Reforma curricular: A través de la cual se pretende fortalecer la autonomía y participación de los centros educativos, en el sentido que se pregunten colectivamente ¿qué enseñar? y ¿Para qué enseñar? formulando así programas de estudios propios, pertinentes a las realidades, expresados en proyectos institucionales realistas y coherentes, además de propuestas curriculares singulares.
- Fortalecimiento de la Gestión Docente: La Reforma se sustenta en un factor clave, que los profesores harán uso de los múltiples recursos

que este proceso ha dispuesto a disposición de las escuelas y liceos, por tal motivo, la calidad de la educación está estrechamente relacionada, con la calidad de los docentes.

- Jornada Escolar Completa: Medida que responde a los cambios en el ámbito curricular y pedagógico, puesto que se requiere una extensión de la jornada horaria, a fin de lograr los objetivos de mejora que la calidad de la educación necesitan.

En relación a los Programas de Mejoramiento y concientes también de que las necesidades eran muchas y variadas, es que se da un nuevo paso, a partir de la implementación de los Programas de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (MECE).

Los Programas MECE, se establecieron para los diferentes niveles educativos, existiendo de esta forma, los programas MECE parvulario, MECE básica, MECE media y MECE superior. La base de estos programas fue la entrega de fondos concursables otorgados a los diferentes centros, a partir de proyectos de mejoramientos propuestos por los propios establecimientos, potenciando en cierta medida la autonomía de estos, para proponer sus propias soluciones a las problemáticas que enfrentaban, a partir de un análisis de su realidad y el establecimiento de las metas que se deseaban lograr, con la implementación de estos programas.

La implementación de los Programas de Mejoramiento, propuestos por las instituciones educativas, tuvo un fuerte impacto inicial, sin embargo, la aplicación de estos proyectos a lo largo del tiempo, no dio cumplimiento a los logros que se esperaba, de manera que fueron desapareciendo de manera paulatina.

Por su parte, la Reforma Curricular ha tenido también sus cambios, desde su implementación. En los primeros años de Reforma, la propuesta Ministerial consistía en que los propios colegios, junto con sus profesores, determinaran qué se debía enseñar, de manera que los Planes y Programas oficiales emanados del Ministerio de Educación, sólo contenía los elementos básicos de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos.

Para dar cumplimiento con los requerimientos establecidos en la LOCE, se creó en el Ministerio de Educación una comisión denominada Comisión Técnica Central, compuesta por 11 profesionales de esta cartera, que debían entregar a fines de 1991, una propuesta curricular. Dicha propuesta es entregada en marzo de 1992 y estableció la existencia de Objetivos Verticales, propios de cada sector de aprendizaje y Objetivos Transversales que debían

estar presente a lo largo de toda la formación de los alumnos/as, así como, en los Proyectos Educativos de cada establecimiento. Estos últimos objetivos, contemplan toda una serie de valores relativos a la formación moral de los estudiantes y su desarrollo personal, entregando orientaciones sobre el tratamiento de temas emergentes, como los derechos humanos, medio ambiente, sexualidad, globalización, que fueron ampliamente cuestionado por sectores de la Iglesia Católica y los partidos de derecha.

A poco andar se denoto una desorientación general del profesorado básico, lo que obligó a un rediseño de los Planes y Programas, esta vez con todos los elementos necesarios para desarrollar un determinado curso.

El curso de la Reforma Curricular, ha pasado desde un diseño flexible y abierto, a 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.

Este cambio, es uno de los elementos que ha marcado la política de educación Básica y Media de los últimos 5 años. La imposibilidad de obtener los resultados esperados en los alumnos/as, ha producido un retroceso en los planteamientos iniciales de la Reforma, apuntando hoy directamente al logro de metas establecidas, tanto por los centro como por el Gobierno.

El fortalecimiento de la Función Docente, se ha concretizado a partir de al sistemas de perfeccionamiento, incentivos por excelencia y evaluación docente. En términos general la idea es que los buenos docentes (aquellos que tienen buenos resultados con sus alumnos/as) sean premiados económicamente por su desempeño, en tanto que aquellos que no deban perfeccionarse para poder seguir ejerciendo.

Finalmente la implementación de la Jornada Escolar Completa, aumentó de 30 a 38 las horas semanales, con una incorporación paulatina de todos los establecimientos del país, con fecha máxima el año 2010.

Esta jornada fue denominada JEC y términos generales deseaba otorgar más horas de permanencia de los niños/as en las escuelas, mejores aprendizajes a través de tutorías, actividades de expansión o nuevas asignaturas y para gran parte de los padres, una solución de sus problemas al no contar con quien dejar a sus hijos mientras trabajan.

Otros hitos necesarios ha considerara dentro de los últimos 5 años son:

- 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, a fin de que los alumnos/as reciban la atención que requieren dentro de sus propias escuelas.
- 12 años de educación obligatoria, lo que garantiza la gratuidad para todos los niños y jóvenes hasta los 21 años.
- Los planes lector para los 1º años básicos, con el objeto de que todos los niños/as que ingresan a la enseñanza básica y que pertenezcan a sectores de alta vulnerabilidad, terminen con una lectura comprensiva al finalizar el año escolar.
- Programa LEM (lectura, escritura y matemática), orientado al trabajo con niños y niñas 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.
- El programa ENLACES, uno de los programas que ha tenido mayor cobertura y duración a lo largo de esta reforma, preocupado de la alfabetización digital dentro del establecimiento, por medio de la creación de laboratorios computacionales con acceso a Internet, junto con la capacitación necesaria al cuerpo docente.

Finalmente, podemos agregar que, el esfuerzo realizado está orientado a su vez, ha implementar un sistema de educación a lo largo de la vida, que permita a todas las personas desarrollar sus capacidades de creación, innovación, producción y su pleno desarrollo personal, desde la perspectiva ética y valórica. La educación es entendida desde ahora bajo el nuevo concepto de educación permanente.

La educación permanente, es considerada importante, puesto que desde la economía moderna, las personas requieren recalificarse cada vez más, en un breve plazo. Ello significa abrir segundas oportunidades de formación para quienes se vieron en la necesidad de abandonar el sistema escolar. Esta preocupación por la formación permanente, implica una triple exigencia, por una parte elevar el nivel de conocimiento y habilidades de base (lenguaje, matemática y ciencias), por otra elevar las competencias instrumentales (idioma extranjero, alfabetización digital, formación técnica) y finalmente robustecer la formación moral.

La revolución de los estudiantes 2005 - 2007

Todo este panorama sufrió un fuerte remesón el año 2005, cuando nuestros estudiantes secundarios, enarbolaron una protesta generalizada,

fuertemente cohesionada y masiva, por las mejoras de calidad de su educación y por urgente necesidad de evitar que cualquier persona, pudiese hacerse cargo de la responsabilidad de educar.

Esta protesta de varios meses, paralizó las actividades académicas y fue designada como “la revolución los Pingüinos” (haciendo alusión al uniforme tradicional que llevan nuestros alumnos/as). Todo el país se vio impactado por la madurez de nuestros estudiantes, por la calidad de sus propuestas y la capacidad de cohesión y de organización que habían alcanzado. Fue tal el impacto provocado por este movimiento, que se tuvo que implementar un equipo multidisciplinario, para entregar una propuesta de los posibles cambios a la LOCE o su eliminación, como era el planteamiento de los jóvenes.

A partir de estos cambios, nace un grupo multidisciplinario, que se aboca a reflexionar sobre el tema, desde lo cual el gobierno propone al congreso una nueva estructura legal, denominada Ley General de Educación.

Este nuevo proyecto de ley, surge fundamentalmente de los planteamientos, que se argumentaron en la comisión convocada, luego de la “revolución pingüina”. La presidente Michelle Bachelet firmó el día 09 de abril del 2007, la nueva Ley general de Educación, que reemplazará a la LOCE. La ley establece un nuevo marco regulatorio para la educación, destacando los avances que implicará en cuanto a garantizar la calidad.

En la actualidad esta normativa, es discutida en el congreso, no exenta de retracts, por lo cual se ha iniciado un camino, que aún no está definido completamente.

El nuevo cuerpo legal, es el resultado del trabajo de un Comité de Ministros, conformados por las carteras del Interior, Secretaría General de la Presidencia, Hacienda y encabezada por el titular de Educación, recogiendo la diversidad de propuestas, recogidas por el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. Entregadas en diciembre del 2006.

Existen algunos elementos que son importantes de destacar, dentro del marco de estas nuevas propuestas, uno de ellos tiene que ver con el término del lucro en la educación, por tanto serán sólo instituciones sin fines de lucro, las que estén a cargo como sostenedores de las instituciones educativas. De esta forma se estableció un plazo de cuatro años, a partir de la puesta en marcha de la ley, para que las entidades que actualmente tienen reconocimiento oficial, puedan adecuarse a las nuevas exigencias. Con esto los establecimientos que reciban aporte estatal, deberán transformarse en corporaciones o fundaciones que reinviertan sus excedentes en educación. Todo lo anterior

para salvaguardar la transparencia de los dineros que son invertidos en educación, punto muy importante para los alumnos/s secundarios, que participaron de la movilización del año 2005.

Por otra parte se propone la eliminación de las pruebas de selección a los estudiantes hasta 8° año básico y no 6° año básico, propiciando un clima de no discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades de todos los estudiantes de acceder a los mejores establecimientos. En su contraparte los colegios con mayor reconocimiento, no están de acuerdo, puesto que señalan que, su misión es establecer una excelencia académica, la cual no se alcanza, según ellos, si no existe una selección del alumnado dentro de un determinado perfil determinado.

Se establece, dentro de estas nuevas reformas, la creación de Consejo Nacional de Educación, el cual reemplazará al actual Consejo Superior de Educación, el cual estará compuesto por académicos, profesionales, estudiantes de gran nivel, además de organismos representativos de la comunidad escolar y la Asociación Chilena de Municipalidades.

Conjuntamente con las acciones anteriores, se instauraría una Superintendencia de Educación, puesto que este organismo dentro de la Ley General de Educación, tendrá como misión fiscalizar el correcto uso de recursos, así como también que se alcancen las metas prometidas, lo que a juicio de todos los actores de las instituciones educativas, posibilita una gestión más transparente, lo que también da confianza a los padres de que un grupo de expertos, esté salvaguardando continuamente la calidad de la educación que reciben sus hijos y el correcto uso de los recursos que pertenecen a todos los chilenos.

La Ley General de Educación, está dando un paso significativo, que se ira complementando paulatinamente con el resto de la agenda educacional del gobierno, a fin de dar respuesta no sólo al marco regulatorio, sino además a la fiscalización, a la institucionalidad y al financiamiento de los establecimientos.

El Ministerio de Educación sostiene que el texto que será sometido a discusión, fija un nuevo esquema de trabajo, más transparente, exigente y equitativo, que vele por la calidad de los aprendizajes de todos los niños, niñas y jóvenes de nuestro país.

Los principios que fundamentan esta nueva ley son:

I. La Universalidad y la Educación permanente, dando educación a todas las personas a lo largo de toda la vida. Cada ciudadano tendrá el derecho y la oportunidad cierta de alcanzar su escolaridad completa, porque la ley así lo propiciará.

2. Calidad de la Educación. Se debe entregar a todos los educandos de cualquier estrato social, los mejores estándares de aprendizaje.

3. Equidad del sistema de Enseñanza. El sistema permitirá la integración e inclusión de todos los sectores de la sociedad, cuidando que no exista discriminación para aquellos colectivos o personas que requieran de protección especial.

4. Participación. Todos los agentes educativos inmersos en las comunidades educativas tienen derecho a ser considerados en el proceso educativo y en la toma de decisiones.

5. Responsabilidad. Todos los actores del proceso educativo deben ser evaluados y rendir cuenta pública respecto de sus logros educativos. Es imprescindible que se valore el aporte que tiene cada uno de los actores comprometidos en este proceso, es esta la clave del éxito y de la mística de una institución educativa.

6. Articulación del sistema educativo. Las personas pueden entrar y salir de él o cambiarse de modalidad, progresando así dentro del sistema. Esto daría la oportunidad de que al salir del sistema, exista la posibilidad de retomar y los estudios.

7. Transparencia de la información del conjunto del sistema educativo, incluyendo el de los resultados académicos. Siempre que existe transparencia se establecen confianzas y esto es imprescindible para desarrollar en plenitud el ideario de esta nueva ley y retomar la confianza de la ciudadanía sobre todo el de los estudiantes, que tanto ansiaban este cambio.

8. Flexibilidad. El sistema debe permitir la adecuación del proceso a la diversidad de realidades y proyectos educativos institucionales. Porque al igual que en los sistemas familiares, las instituciones educativas, poseen su propia mística que pueden ensalzar con un marco curricular más acorde a su realidad.

Así mismo la implementación de esta nueva ley pretende:

1. Regular el sistema escolar. Entregando reglas claras para asegurar un servicio educativo de calidad para todos.

2. Obliga al Estado a velar por la calidad de la Educación. Verificando permanentemente su cumplimiento.

3. Establece derechos y deberes. Para todos los actores del sistema educativo, generando a su vez condiciones para una participación activa de todos ellos en el proceso.

4. Equilibra el derecho a la libertad de enseñanza y a recibir educación de calidad. Libertad para abrir y mantener establecimientos, siempre y cuando cumplan con las exigencias que corresponden y a su vez los padres de familiar continúan con la libertad de elegir donde estudiarán sus hijos/as

5. Fortalece el desarrollo de un sistema escolar de calidad. Existirán sistemas de evaluación que demuestren estrechamente la calidad de la educación que se impartirá en dicho establecimiento.

6. Establecer criterios y condiciones de no discriminación. Lo que permitirá la igualdad de oportunidades de todos.

7. Promueve la transparencia del sistema educativo. Será de fácil acceso los Proyectos Educativos Institucionales, los resultados académicos, evaluaciones docentes y situación financiera de los establecimientos.

8. Crea el Consejo Nacional de Educación. El cual viene a reemplazar al Consejo Superior de Educación, en la que estarán debidamente representados todos los actores del sistema escolar, compuestos por académicos de la educación superior con miembros del sistema escolar.

Referencias Bibliográficas

- Alywin, M (2003) *“12 años de Escolaridad Obligatoria”*. Editorial Lom. Santiago de Chile
- Cassasus, J.(2004) *“La escuela y la (des)igualdad”* Editorial Lom. Santiago de Chile.
- Vitar, S (2005) *“Chile educa para le siglo XXI. Educación nuestra riqueza”* Aguilar chilena de educación. Santiago de Chile.
- Bruner, J (2002) *“Ideas para una educación de calidad”*. Santiago de Chile. Lincografía
- www.mineduc.cl
- www.junaeb.cl
- www.educarchile.cl
- www.simce.cl

CAPÍTULO 8

25 Años de Políticas Educativas en México

Armando Alcántara

Introducción

Este documento es el primero para la *Red Ibero Americana de Investigadores en Políticas Educativas* (RIAIPE) y constituye una especie de *background paper* sobre algunas de las principales políticas educativas llevadas a cabo en México durante el último cuarto de siglo. Cabe destacar que el contexto en el que se han efectuado dichas reformas ha sido principalmente uno caracterizado por la existencia de políticas neoliberales en la economía del país, las cuales dieron inicio a principios de los años ochenta con el llamado ajuste estructural. Dichas políticas continuaron en los años finales de esa década bajo la denominación de “políticas modernizadoras” y, con algunas variantes, se mantuvieron en los gobiernos posteriores y se siguen realizando hasta nuestros días. Es de llamar la atención que dichas políticas sigan esencialmente la misma dirección a pesar que desde el año 2000, dos administraciones de corte político diferente han ocupado el poder político en México. Lo que aquí se hace es un recuento de las políticas y las acciones dirigidas al sector educativo durante el periodo 1980-2005, que abarca los periodos 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 ensayo, su *Plan Nacional de Desarrollo* y sus respectivos programas sectoriales, incluido el educativo, están en proceso de elaboración. 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 fijarán “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 y 21). 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 80. Si bien quien elaboró el presente documento es el coordinador del equipo mexicano, la contribución del resto de los integrantes (Juan Fidel Zorrilla, Eréndira Viveros, Dante Torres y Rebeca Caballero), ha sido crucial, pues de manera directa o indirecta proporcionaron algunos de los materiales que permitieron hacer una revisión general de las políticas y reformas educativas ocurridas en México en los últimos 25 años. No obstante, la responsabilidad por lo aquí escrito es completamente del autor.

Ajuste estructural en la década de los ochenta

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 presidente de México en esa época, 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 como 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 límites a las tasas de expansión de crédito, entre otras. El efecto provocado por estas medidas fue la recuperación de la estabilidad económica (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 ingreso per capita 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 sismos más devastadores 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 ochenta fueron considerados por la CEPAL como la “década perdida” en términos de desarrollo económico.

Matrícula del sistema educativo y escolaridad de la población

Antes de analizar las políticas educativas de las últimas cuatro administraciones federales, conviene observar y comentar, 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 del último informe del *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación* (INEE), creado en 2002 (INEE, 2006).

Tabla 1
MATRÍCULA DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO
1980 - 2006

AÑO	ALUMNOS					
	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media Superior	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	14,548,200	5,979,300	3,658,800	2,446,600	31,085,100

Fuente: Anexos del Quinto y Sexto Informes de Gobierno 2005 y 2006

En la Tabla I se puede apreciar que la matrícula total del sistema educativo mexicano, de poco más de 31 millones de alumnos, es mayor que la población de varios países de la región y que ha crecido sensiblemente en

el periodo 1980-2006. Asimismo, se puede observar un aumento considerable en los niveles de preescolar y superior, moderado en secundaria y medio superior y con una ligera disminución en primaria. Esto se debe a la dinámica demográfica de la población en general, en el que los jóvenes mayores de 15 años son el grupo de mayor crecimiento y al hecho que hace pocos años se hizo obligatorio el otorgamiento de tres años en el nivel preescolar.

Tabla 2
ALFABETIZACIÓN Y ESCOLARIDAD EN MÉXICO
1980 A 2006

	1980	1990	2000	2005
ALFABETIZACIÓN				
% de población de 15 años o más	83.0	87.9	90.8	92.0
% de población de 15 a 24 años	---	95.3	96.5	97.0
ESCOLARIDAD DE LA 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, págs. 37 y 42

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

Tabla 3
ESCOLARIDAD DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA
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, págs. 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 periodo 1984-2004.

La política educativa en los Programas Nacionales de Educación

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: a) promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana, b) ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de recreación, y c) 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).

La descentralización era una propuesta que aspiraba a incluir toda la vida nacional. Era un proyecto global que abarcaría todos los sectores, 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 sólo 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).

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 dicho 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. También se consiguió el ingreso a la *Organización de Cooperación y Desarrollo Económico* (OCDE). Por otro lado, a principios del último año de su administración 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 el entonces candidato oficial a la presidencia de la república, Luis Donaldo Colosio.

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

Con base en estos puntos de diagnóstico se plantearon cinco grandes orientaciones que serían enfatizados en las políticas educativas:

- Ampliación de la cobertura y redistribución de la oferta
- Elevación de la calidad, pertinencia y relevancia
- Integración por ciclos
- Desconcentración administrativa
- Mejoramiento de las condiciones de los docentes

Se plantearon también una serie de medidas adicionales para enfrentar los retos a vencer dentro del sistema educativo nacional:

- Para la ampliación de la oferta, se propuso aumentar la equidad
- Para el reto de la calidad, se planteó la reformulación de contenidos y planes

- La integración de preescolar, primaria y secundaria en un ciclo básico
- Para la descentralización, se propuso la delegación de responsabilidades por entidad, municipios, etcétera, así como la participación social (maestros, padres de familia, etc.)
- Revaloración del docente, salarios, organización gremial, carrera magisterial (Poder Ejecutivo Federal, 1989).

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 del 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).

El *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000* (PDE), planteado por el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), consideraba que la educación era un factor estratégico del desarrollo, que hacía posible asumir modos de vida superiores y permitía 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 llegar los beneficios de la educación a todos los mexicanos, independientemente de su ubicación geográfica y de su condición económico-social. El PDE también pretendía lograr servicios educativos de calidad, sobre todos aquellos que se prestaban en situaciones de mayor marginación. Se consideraba que la calidad era una carrera continua en la búsqueda del mejoramiento, que requería de un esfuerzo constante de evaluación, actualización e innovación.

También se postulaba en el PDE 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 programa en cuestión también consideraba al maestro como el agente esencial en la dinámica de la calidad.

En este sentido, se establecían como prioridades la formación, actualización y revaloración social del magisterio en todo el sistema educativo. Asimismo, el PDE establecía dar atención preferente a los grupos sociales más vulnerables, tales como los habitantes de zonas rurales y marginadas, personas con discapacidad, e indígenas, entre otros. El Plan establecía también un grupo de prioridades y acciones para cada nivel educativo. Por medio de ellas, el PDE 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).

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*, reconoce, en primer lugar, que los avances alcanzados hasta hoy por el sistema educativo mexicano han sido insuficientes para enfrentar los retos que el crecimiento demográfico y el desarrollo cultural, económico, social y político plantean al país. También se admite que la educación nacional enfrenta 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).

En dicho Plan también se estima que al inicio del periodo 2001-2006, estaban matriculados en la escuela básica, uno de cada cuatro mexicanos y la población de ese nivel representaba el 79 por ciento del total de estudiantes del sistema escolarizado. El gran objetivo de ese nivel es lograr que todos los niños y jóvenes del país tengan las mismas oportunidades de cursar y concluir con éxito la educación básica y que logren los aprendizajes que se establecen para cada grado y nivel. Alcanzar la equidad en el acceso, la permanencia y el logro de los objetivos de aprendizaje, es un imperativo de justicia social. En este sentido, por ejemplo, poco más del 50 por ciento de la población indígena de 15 años o más, no tiene estudios completos de educación primaria.

Las políticas que se pretenden promover en este nivel son numerosas e incluyen las siguientes: compensación educativa, expansión de la cobertura y diversificación de la oferta, fortalecimiento de la atención a las poblaciones

indígenas, políticas de educación intercultural, transformación de la gestión escolar, fortalecimiento de contenidos educativos y producción de materiales impresos, fomento al 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.

Para la educación media superior (preparatoria o bachillerato), el PNE considera que de cada 100 jóvenes que terminan la secundaria, 93 ingresan a las escuelas de educación media superior. Sin embargo, se requiere superar dos aspectos que caracterizan 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. Para superar esta situación se considera inaplazable realizar una reforma de la educación media superior en los próximos años.

Los tres objetivos estratégicos en relación a este nivel de estudios son:

- Ampliación de la cobertura con equidad
- Educación media superior de calidad
- Integración, coordinación y gestión del sistema de educación media superior

Para cada uno de ellos se planteó un conjunto de políticas, entre las que se incluyen 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, etcétera.

En cuanto a la educación superior, el PNE considera que se requiere un sistema con mayor cobertura y mejor calidad en el que se asegure la equidad en el acceso y en la distribución territorial. Actualmente sólo uno de cada cinco jóvenes en edad de asistir a una institución de educación superior lo consigue, y los porcentajes correspondientes a los grandes centros urbanos y las entidades con mayor población rural, muestran grandes contrastes. También se pretende establecer un sistema nacional de becas (el llamado *Programa Nacional de Becas para Educación Superior*, PRONABES). Los retos y problemas que enfrenta la educación superior son semejantes a los de los niveles educativos que la anteceden: a) acceso, equidad y cobertura. b) la

calidad, y c) la integración, coordinación y gestión del sistema. Para superarlos y alcanzar los propósitos específicos de este nivel educativo, el PNE propone un número muy considerable de objetivos y líneas de acción.

Conviene señalar un aspecto común a los programas educativos revisados en este periodo. Todos mencionan que para su elaboración se contó con la participación y opinión de maestros, profesores, especialistas, padres de familia y miembros de diversas organizaciones de la sociedad civil, además de ciudadanos independientes. De ese modo se subraya un componente de legitimidad en la realización de dichos planes, mediante la realización de una amplia consulta. También en todos ellos se exhorta a todos los involucrados a unir sus esfuerzos para que se alcancen los propósitos, objetivos y acciones planteados.

Reforma a la educación básica en 1992

Probablemente la reforma más importante a la educación básica realizada hasta ahora, ha sido la firma del *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (ANMEB), en mayo de 1992. 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), coinciden en que, desde el principio de su implementación, el ANMEB abrió un nuevo capítulo en la historia del sistema educativo mexicano. Conviene señalar también que, en forma semejante a algunos otros cambios que ocurren en un mundo cada vez más globalizado, 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.¹ 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 mencionó anteriormente, es de un signo político diferente a las otras dos (Latapí, 2004). Uno de los cambios más visibles de la reforma en cuestión es la

¹ Algunos de estos ejemplos serían, para el caso de la educación básica, la Conferencia 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.

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” (SEP-ANMEB, 1992, p. 4). La reorganización mencionada representó la transferencia del gobierno federal a los gobiernos de los estados de 700 mil empleados, incluyendo académicos y administrativos; 1.8 millones de alumnos de pre-escolar; 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 del ANMEB, y de acuerdo con datos del censo de 1990, existían más de seis millones de adultos analfabetos y casi 12 millones de mexicanos con primaria incompleta. Además, las desigualdades regionales eran extremadamente agudas: la calidad de los servicios educativos estaba muy lejos de ser buena y adolecía 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 por ciento de los niños estaba fuera de la escuela y casi el 10 por ciento abandonaba la escuela primaria. Más de un millón y medio de niños entre 10 y 14 años no estaban matriculados en ninguna escuela y sólo el 60 por ciento 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 del ANMEB era que el esquema educativo tan fuertemente concentrado no 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, el cual 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 3º 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 (Latapi, 2004).

El Acuerdo incluía 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. Con respecto a los contenidos y materiales educativos, se puso en marcha el llamado *Programa Emergente para la Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos*, cuyos principales objetivos eran: a) fortalecer el aprendizaje y el ejercicio de la lectura, la escritura y la expresión oral de los alumnos de primaria; b) reforzar el aprendizaje de las matemáticas, la geometría y la habilidad de plantear problemas y resolverlos; c) el restablecimiento en la escuela elemental del estudio de la historia, la geografía y el civismo como materias individuales, en vez de juntarlas en una sola área (ciencias sociales); y d) 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 docente, 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” (SEP-ANMEB, 1992, p. 10). De ese modo, se puso en marcha 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.

Reforma a la educación secundaria

A diferencia del ANMEB, firmado en 1992 por los principales actores de la política y la educación mexicana y cuya consolidación ha durado ya 15 años, la propuesta para reformar la educación secundaria es mucho más incipiente. Más aún, al momento de escribir estas líneas su futuro era todavía incierto, pues como se dijo en párrafos anteriores, el programa educativo del gobierno actual se halla en proceso de elaboración. No obstante esta incertidumbre acerca de su destino, conviene hacer una revisión aunque sea general de sus propósitos y la manera en que su planteamiento ha sido recibido por los maestros.²

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, incluídos la revisión y el fortalecimiento del modelo de atención de la telesecundaria (Poder Ejecutivo Federal, 2001, p. 138). La *Secretaría de Educación Pública* (SEP) buscaba romper con el enfoque academicista que ha tenido este nivel educativo desde sus orígenes, implementar un enfoque basado en competencias generales como son la comprensión lectora, las habilidades matemáticas y la transmisión de valores éticos y ciudadanos; 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

² Esta parte del trabajo está basada en un ensayo inédito de la Mtra. Eréndira Viveros titulado “La Educación Secundaria en México. Hacia una Reforma Integral”, el cual muy amablemente puso a mi disposición.

en varias ocasiones, de forma que parece que dejó de ser una “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:

- 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)
- Opiniones de los estudiantes sobre sus clases, sus maestros y su escuela.

Así las cosas, todo parecía indicar que se iría a fondo con el sistema en su totalidad, sin embargo, parece que se trata 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 una falta de consenso y una politización del proceso de elaboración e implementación de dicha reforma. 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:

- Desarrollar un programa de información, capacitación y asesoría técnico-pedagógica para docentes y directivos
- Un sistema nacional de formación, capacitación, actualización y superación profesional a corto, mediano y largo plazos
- Mejoramiento del plan y programas de estudio, así como la articulación de la educación básica
- Inclusión de la tecnología como asignatura del currículo nacional
- Renovar el modelo pedagógico de la telesecundaria, renovación de la infraestructura y equipamiento
- Mejorar el modelo de gestión, revisar el acuerdo de la SEP sobre evaluación; implementación del servicio de asesoría académica a las escuelas

- Actualización del 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
- Se garantiza que la reforma no afectará los derechos laborales y profesionales de los trabajadores de la educación.

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. Dado que una de las responsabilidades mayores 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 al participar en las actividades educativas una parte muy importante de la población. Ha sido a partir de los años ochenta que se ha establecido por mandato de ley que los gobiernos al principio de su gestión elaboren un Plan Nacional de Desarrollo y de él deriven los programas sectoriales, entre los cuales 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 muchos de ellos los problemas a resolver permanecen de un programa a otro. Tal es el caso del acceso y la cobertura, que se relacionan con la equidad; el mejoramiento de la calidad que tiene que ver con la formación de los maestros, la infraestructura; y la coordinación del sistema. El que aparezcan en los diversos programas, significa entre otras cosas, que su solución no es fácil ni puede ocurrir de un día para otro, sino que tendrá que ser el resultado de esfuerzos de mediano y largo plazos. También habría que señalar que algunas políticas han tenido poca incidencia sobre el rezago educativo y su contribución parece ser más bien discursiva y legitimadora.

En cuanto 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 distintas administraciones gubernamentales (sin que esto quiera decir que el camino haya sido fácil). La otra, parece muy incierta y con pocas probabilidades de éxito, a menos que sea recogida por el gobierno actual y reciba el apoyo suficiente para conseguir el consenso y la aprobación de los actores involucrados en su implementación.

Referencias bibliográficas

- ALCÁNTARA, Armando (2005) *Entre Prometeo y Sísifo. Ciencia, Tecnología y Universidad en México y Argentina*. México, Ediciones 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.
- CONDE, Carola (1998) *La Educación de Adultos Vista como Política Pública*. Documentos de Investigación Núm. 27. Zinacantepec, México. El Colegio Mexiquense.
(<http://www.cmq.edu.mx/docinvest/document/D127140.pdf>. Consultado el 29/04/2007).
- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (2006) *La Calidad de la Educación Básica Ayer, Hoy y Mañana*. México, INEE.
- 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 y FCE; 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 Cabrero (coord.) *Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y Desencantos*. México, M A Porrúa-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 1983-1988*. 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.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (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. FES Aragón, UNAM, México.
- VIVEROS, Eréndira (2007) “La Educación Secundaria en México. Hacia una Reforma Integral”. Documento inédito. México.
- ZEDILLO, Ernesto (1992) “La Modernización Educativa y el TLC”. *Técnica y Humanismo Revista del CONALEP*. Año XII, Núm. 69, Octubre-Noviembre, pp. 3-7.
- ZORRILLA, Margarita (1998) “Federalización, Supervisión Escolar y Gestión de la Calidad de la Educación”. En Pablo Latapí (coord.) *Un Siglo de Educación en México*. Tomo I. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y FCE; pp. 321-357.

CAPÍTULO 9

Educación y Política en Contexto Veinticinco años de reformas educacionales en Argentina

Liliana Olmos

Introducción

Este trabajo reseña críticamente las políticas educativas implementadas en los últimos 25 años en el sistema educativo argentino. Está basado en la profusa investigación – de objetivos y perspectivas diversos – que se viene realizando sobre los sustentos ideológicos, políticos y económicos de estos cambios, así como las múltiples relaciones entre éstos – 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”¹

Desplegaremos así 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 difunden 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.

Es así que 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 sólo 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 los países latinoamericanos en general, vivieron y todavía viven en estos últimos 25 años ya que estas políticas han tenido efecto excluyente, discriminador y de refuerzo de las diferencias y las desigualdades que existen en el sistema.

Con acierto Pablo Gentili² señala que éste 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

¹ En M. Echenique (2003) La propuesta educativa neoliberal. Homo Sapiens Ediciones, Rosario.

² Conferencia Magistral. II Congreso Internacional de Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral, Octubre 2007.

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 del 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. No 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.”³ 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 necesaria 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 los setenta, 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, proceso éste derivado de la enorme fuerza persuasiva que tuvieron y tienen los discursos, diagnósticos y estrategias

³ Entrevista a Pablo Gentili en Diario La Capital. Rosario, 15 de septiembre, 2007.

de la argumentación elaborada por sus principales exponentes intelectuales⁴. Estos 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.

En función de estudiar los matices del pensamiento neoliberal, es acertado separar las décadas de los ochenta y noventa porque como bien señala Echenique⁵, a los términos que definían el proyecto conservador de los ochenta – individuo, competencia, eficiencia y descentralización- le suceden los análisis por duplas de los 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 los noventa, 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 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 Braslavsky⁶ como “investigadores profesionales [que] en la década de los ’80 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 FLACSO y CEDEL en la Argentina, CEPAL en el Uruguay, las Fundaciones Carlos Chagas y Getulio Vargas de Brasil y FLACSO, CIDE y

⁴ Cita traducida de Pablo Gentili: “Neoliberalismo e educação: manual do usuário” en DA SILVA, T. y GENTILI, P. (1990) Escola S.A. Quem Ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. CNTE, Brasília.

⁵ ECHENIQUE, M. (2003) La propuesta educativa neoliberal. Homo Sapiens Ediciones, Rosario.

⁶ BRASLAVSKY, C. y COSSE, G. (1996). Las Actuales Reformas Educativas en América Latina: Cuatro Actores, Tres Lógicas y Ocho Tensiones. PREAL N° 5, Buenos Aires.

PIIE en Chile. Su perfil profesional comparte ciertos modos de encarar y de analizar los procesos de reforma educativa, por cierto con variantes derivadas de la diversidad de posiciones políticas, teóricas e ideológicas.

Es interesante observar que este actor-colectivo – los trabajadores simbólicos que en muchos casos se insertaron luego en los organismos estatales como *intelectuales reformadores* – es el único actor que se reconoce como tal en el momento del desarrollo de las políticas y 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)⁷.

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 y el Banco Interamericano de Desarrollo. Al mismo tiempo, 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 UNESCO, OEA y OEI en una función de aval o transferencia de legitimidad a la hora de llevar a cabo la transformación en materia educativa.

Así, el proceso decisorio en el sector educativo se instaló por 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 sólo 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 del noventa. En esta instancia, serían 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

⁷ ROMERO, J. y ROMERO, P. (2004) Los reformadores sin espíritu. Homo Sapiens, Rosario.

de los programas y préstamos en las jurisdicciones todavía bajo el poder del partido gobernante.

En conclusión, el presente análisis crítico focalizará sobre el entramado de actores intervinientes en el proceso decisorio de las políticas educativas de los últimos 25 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 – Ministerio de Educación Nacional – en el marco de la nueva concepción del Estado. A tal fin, el trabajo está dividido en apartados según cronología —los ochenta, los noventa y los primeros años de la década del 2000 – con dos secciones intercaladas – Papel de los organismos internacionales y Cumbres de las Américas e Iberoamericanas respectivamente – precedidos por una breve descripción en cifras del sistema educativo actual que el análisis intentará explicar a posteriori.

Datos del sistema educativo actual⁸

El sistema educativo argentino cuenta con un total de 10.609.302 alumnos para todos los niveles educativos. Un 76 % de estos alumnos asiste a escuelas estatales. (DiNIECE⁹-MECyT¹⁰, 2003).

La cobertura de nivel inicial es del 53%. De los niños entre 3, 4 y 5 años de edad sólo un poco más de la mitad asiste a la escuela. Mientras que entre los niños 2 y 4 años sólo asiste al jardín un 39%, entre los niños de 5 años asiste un 79% (INDEC¹¹, 2001).

La cobertura del nivel de Educación General Básica (EGB) es de un 97.2 % y la del Polimodal de un 79.4% (INDEC, 2001). De cada 100 alumnos que ingresan en EGB, 66 terminan el ciclo completo. Las diferencias entre provincias¹² son muy importantes. Mientras que en algunas provincias¹³,

⁸ Datos compilados por la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación, iniciativa que nuclea a instituciones académicas públicas y privadas.

⁹ DiNIECE: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

¹⁰ MECyT: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

¹¹ INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo.

¹² El estado argentino está conformado por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que funciona como capital federal de la república con status de ciudad autónoma desde la reforma de la constitución nacional en 1994. Al igual que las provincias tiene facultades propias de legislación y jurisdicción.

¹³ La cantidad de alumnos y otros indicadores básicos por provincia existen recién desde el año 1994 (Censo de Establecimientos y Docentes).

81 de cada 100 alumnos completan el ciclo, en otras el número desciende a 43 (DiNIECE-MECyT, 2003). De cada 100 alumnos que ingresan al Polimodal sólo 57 lo completan (DiNIECE-MECyT, 2003).

Argentina gasta un 4% del PBI en educación. La meta que se propone en la Ley de Financiamiento Educativo es del 6% del PBI (DNGSC¹⁴-MECON¹⁵, 2003). El gasto anual promedio por alumno es de \$1196 por año. Nuevamente, la diferencia entre provincias es muy importante. Mientras que algunas destinan \$2467 por alumno, otras destinan \$649 (CGECSE¹⁶-MECYT, 2003).

En el sistema educativo argentino trabajan un total de 823.600 docentes de los cuales un 70% trabaja exclusivamente en el sector estatal (DiNIECE-MECyT, 2004). El promedio salarial de un docente de educación básica es de \$803 por mes. Los salarios son muy desiguales entre las provincias. Mientras en algunas provincias los docentes reciben \$1256, en otras sólo reciben \$524 por la misma tarea (CGECSE-MECYT, 2005).

La mitad de las escuelas de nivel EGB I y 2 son rurales. El alumnado de estas escuelas representa el 13.74% del total (DiNIECE-MECyT, 2003).

Los Ochenta

Aunque la última dictadura militar – iniciada en 1976 y denominada Proceso de Reorganización Nacional – 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 en el gobierno de 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 del Dr. Alfonsín iniciado en

¹⁴DNGSC: Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados.

¹⁵MECON: Ministerio de Economía.

¹⁶CGECSE: Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo.

1983. 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 – por ley 23114/84 – y posterior realización del Congreso Pedagógico Nacional de 1986 que significaba la oportunidad de implementación de políticas educativas de signo progresista aunque en la práctica fue cooptado por los sectores más conservadores de orientación católica, con lo que 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 –gobierno de Carlos Menem – para constituirse en base “legítima” de la política educacional oficial.

Uno de los principales ejes de la política educacional 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 de transferencia – no fue consistente con el objetivo declarado – 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 educación, habida cuenta de que las políticas de subsidiariedad han tenido facetas en las que abiertamente se favorece al sector privado por vía de la desregulación de las condiciones de organización y académicas y del uso activo de los fondos públicos para su financiamiento. Además, la no intervención en el sector público comportaba otras facetas derivadas como son la insatisfacción de las demandas y necesidades de los usuarios de los servicios públicos; el descuido deliberado del estado en materia de educación; la derivación, dentro del propio sector público a unidades menores –provincias, municipios, unidades escolares – que no pueden hacerse cargo de lo que básicamente se denomina el “bien común general” porque estos nuevos prestadores carecen de los recursos –financieros, organizativos – para asumir tal función general. Por todo ello, la subsidiariedad – de la que la ley de transferencia es un ejemplo – se construyó por omisión en el cumplimiento de sus funciones y por delegación de responsabilidades a

prestadores sin recursos dentro de la esfera del sector público¹⁷. Entonces 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.

Paviglianiti¹⁸ observa que en esta segunda parte del siglo veinte hay una progresiva modificación de las razones con que se pretendió justificar la transferencia, ya que antes se la consideraba un instrumento de eficiencia y racionalidad administrativa, mientras que en este proyecto el argumento principal consistió en hacer equivalente centralización=Nación=burocratización dándose por sobreentendido que los sistemas provinciales no están expuestos a problemas de centralización y burocratización.

Por lo demás, este proyecto de transferencia fue una acción aislada que no formó parte de un conjunto de medidas de política educacional. Más aún, la legislación dejó sin definir cuál sería el rol político, técnico y financiero del gobierno nacional en el ámbito de la educación básica. Durante los años 1984-1986 ingresaron dos proyectos de ley sobre este tema al congreso de la nación, uno de reestablecimiento del consejo nacional de educación como organismo colegiado con representación provincial para concurrir al desarrollo de la educación básica y otro que proponía la reestructuración del consejo federal de educación, dándole a su secretaría general funciones de planificación y ejecución que también alcanzaban a la educación básica. Pero ninguno de los dos fue tratado en el congreso.

En síntesis, en materia de transferencias de servicios educativos, el patrón seguido fue el de trasladar la responsabilidad a las provincias y de favorecer la creciente participación del sector privado. Este proceso de transferencia de los servicios de los niveles pre-primario, primario en edad escolar y de adultos fue inconcluso porque sólo definió la atención, dirección y sostenimiento financiero a cargo de las jurisdicciones pero no se logró dictar el marco normativo general para todo el país, asignar un nuevo rol al Ministerio

¹⁷ PAVIGLIANITI, N. (1991). Neoconservadurismo y educación. Libros del Quirquincho. Buenos Aires.

¹⁸ Op.cit.

del Gobierno Federal y establecer los mecanismos de coordinación y cooperación interjurisdiccional. También quedaría sin determinar si esta política contribuía a disminuir las heterogeneidades entre las provincias, las mantenía o agudizaba, tendencia ésta última que lamentablemente se afirmaría luego ya que no se tomaron medidas efectivas y generalizadas en sentido contrario.

Las consecuencias de no se lograran acuerdos durante este período 1983-1989 sobre cómo establecer una nueva relación Nación/ provincias implicó que no hubo normas para garantizar un mínimo de ofertas educativas en todas las jurisdicciones ni tampoco una equitativa prestación del servicio de educación básica en todo el país. Sumado a que la mayoría de los ministros de educación de la nación desde 1955 se han definido partidarios de la subsidiariedad del Estado, esto dio como efectos combinados la provincialización del sistema sin pautas generales ni definición de un nuevo rol para el ministerio nacional y en algunos niveles, una tendencia mayor a la privatización, tal como puede verse en el siguiente cuadro:

	1952	1987
Educación Pre-primaria		
Nacional	36,3	2,5
Provincial	33,4	66,6
Privada	30,3	30,9
Educación Primaria/Edad escolar		
Nacional	42,7	1,9
Provincial	48,6	79,2
Privada	8,7	18,9
Educación Primaria/Edad post-escolar		
Nacional	52,0	35,6
Provincial	46,0	63,4
Privada	2,0	1,0
Educación Media		
Nacional	64,8	44,7
Provincial	14,5	26,8
Privada	20,7	28,5
Superior No Universitaria		
Nacional	82,5	32,5
Provincial	13,3	37,8
Privada	4,2	29,7

La mencionada tendencia a la privatización fue una de las conquistas del tradicionalismo católico en alianza con neoliberales de mercado, favorecida por la instalación de un antagonismo entre la educación pública y privada, la prevención frente a una supuesta estatización de la educación particular y la oposición común a la política educativa del gobierno democrático de Alfonsín. Como señala Adriana Puiggrós, la tentativa del sector privado se constituyó en estrategia política de ataque a la educación pública a través de centrar la polémica en torno al supuesto monopolio de la educación por parte del estado, confundiéndolo con su carácter principal en la provisión y financiamiento de la educación pública¹⁹. La permanente crítica del CONSUDEC (consejo superior de educación católica) a las iniciativas educativas impulsadas por este primer gobierno democrático –siempre calificadas como inconsultas, inoportunas, inadecuadas, inconvenientes en el periódico boletín enviado a los colegios católicos – incluía la recomendación de esperar hasta tanto se haga “una profunda reforma del sistema educativo argentino” (diario Clarín, 14/2/89), lo que se produciría con la Ley Federal de Educación de 1993 que incluyó demandas históricas del tradicionalismo católico como la inclusión de la dimensión religiosa, la igualdad entre la educación estatal y privada (denominándose pública a ambas), la ampliación de los derechos de la educación privada y la responsabilidad de la familia y de la iglesia católica en las acciones educativas²⁰.

Antes de adentrarnos en la implementación de reformas neoliberales en el sistema educativo argentino durante la siguiente década, convendría examinar 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 – Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo – cuyas propuestas articuladas en paquetes de medidas cumplen una función disciplinadora dentro de la economía capitalista internacional, aunque como bien señala Atilio Borón, dicha capacidad no es global sino que concentra su eficaz intervención en América Latina y África, muchísimo menos en Asia y nula por completo en las economías desarrolladas²¹.

¹⁹ Adriana Puiggrós en ECHENIQUE, M. (2003) La propuesta educativa neoliberal. Homo Sapiens Ediciones. Rosario.

²⁰ Op. Cit.

²¹ Atilio Borón en SADER, E. y GENTILI, P. (Compiladores) (2001) La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social. Eudeba, Buenos Aires

Organismos internacionales y reformas educativas

Desde la década del setenta el programa de reformas impulsado por el neoliberalismo en América Latina fue expandido progresivamente por los organismos financieros internacionales – especialmente 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 neoliberalismo²² gracias a la producción de estudios de todo tipo que luego son la base para las recomendaciones “técnicas” y no políticas, pragmáticas e ideológicamente “neutrales” desde 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 recae en el BM, ya que es un ejemplo paradigmático de “aprendizaje” demostrado 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 Coraggio²³, 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: descentralizar el sistema educativo; dar prioridad a la escuela primaria y reducir el presupuesto y el papel del Estado en la enseñanza superior; focalizar el gasto educativo en los sectores de extrema pobreza, quitando los subsidios universales que

²² ECHENIQUE, M. (2003) La propuesta educativa neoliberal. Homo Sapiens Ediciones. Rosario

²³ CORAGGIO, J.L. y TORRES, R.M. (1997) La educación según el Banco Mundial. CEM Miño y Dávila, Buenos Aires.

benefician a las clases medias urbanas; mantener bajos los salarios de los docentes y brindarles capacitación en servicio antes que más y mejor formación inicial; evaluar la calidad por el rendimiento y éste a través de tests.

Reducir la brecha entre sistemas educativos de países desarrollados y países en desarrollo es una de las metas del BM, por lo que la eficiencia en materia de educación, que a su vez requiere un cambio de calidad de procesos de enseñanza-aprendizaje, aparecerá como la condición para la eficiencia económica global debido a que el objetivo principal del sistema educativo sería la producción de recursos humanos para la nueva economía de mercado. Así, la calidad de la educación aparecerá como condición de la eficiencia económica, unida a otro aspecto fundamental cual es la evaluación comparativa de alumnos, docentes y escuelas que tendrá en cuenta las mediciones de otros países en desarrollo para posteriormente compararla con mediciones de sistemas escolares de países desarrollados.

Para Pablo Gentili:

en la perspectiva neoliberal, los sistemas educativos latinoamericanos enfrentan básicamente, una crisis de eficiencia, eficacia y productividad, antes que una crisis de universalización y extensión de los servicios educativos (...) La acelerada expansión de la oferta educacional durante la mitad del siglo se produjo, según este argumento, sin acompañarse de una eficiente distribución de los recursos asignados al sector y sin un eficaz control de la productividad alcanzada por las instituciones escolares (...) El desafío de la universalización, habiéndose cumplido, fue alcanzado a expensas de un progresivo deterioro de la calidad y de los índices de productividad de las escuelas (...) La crisis de productividad de la escuela no sintetiza otra cosa que la crisis del centralismo y la burocratización propias de todo Estado interventor²⁴.

En el período que nos ocupa, en Argentina se pueden señalar dos momentos distintivos de la actuación del BM:

²⁴ GENTILI, P. (1998) Retórica de la desigualdad. Los fundamentos doctrinarios de la reforma educativa neoliberal. UBA, Buenos Aires.

(i) 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;

(ii) luego de la creación en 1993 de la secretaría de políticas universitarias (SPU) en el ministerio de cultura y educación de la nación, la estimación del BM de que se ha producido un alineamiento de las políticas gubernamentales con aquéllas 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 argentina²⁵.

Es evidente la correspondencia, corroborada por sus protagonistas, de las propuestas neoliberales del BM con las de la SPU: examen de ingreso, regularidad para reducir el alumnado, participación empresaria a través de consejos sociales, diferenciación institucional competitiva, arancelamiento de los estudios de grado, financiamiento según indicadores de eficiencia y equidad, habilitación de nuevas universidades privadas y posibilidad de apoyo económico a las mismas, concentración de la autoridad en los rectores y restricción del cogobierno, descentralización salarial, limitación de la autonomía académica por medio de mecanismos centralizados de evaluación y acreditación.

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 eficiente. Dice “debe asignarse prioridad máxima a la educación primaria (...). La inversión en los niveles inferiores de la educación puede generar más efectos externos que los que generaría una inversión en los niveles superiores (...) y así hacer más eficiente el gasto con el fin de lograr una equidad en la provisión de educación

²⁵ Daniel Cano, en cita de ECHENIQUE, M. (2003) La propuesta educativa neoliberal. Homo Sapiens Ediciones. Rosario.

a la población”²⁶ Es importante recuperar aquí la observación de Adriana Puiggrós sobre el ambiguo uso de nociones como equidad a las que la retórica neoliberal les 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”²⁷. 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. Paradójicamente, el traslado de categorías del mercado a la educación puede resultar incompatible con la categoría ‘calidad’ toda vez que la eficacia, eficiencia y consideración de la relación costo-beneficio interviene en medidas como – el aumento del número de alumnos por docente en la educación básica para bajar costos – propuesta del BM – disminuye la posibilidad de una enseñanza personalizada, condición básica para una educación de calidad; – la concentración de la investigación en pocas universidades –propuesta también por el BM – para bajar costos lo que va en detrimento de la calidad de las universidades exclusivamente enseñantes; – una carrera que produce pocos graduados al año, es decir de alto costo y bajo beneficio, puede ser una carrera de calidad.

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.

²⁶ BANCO MUNDIAL (1995) “El financiamiento de la educación en los países en desarrollo”. En: Prioridades y estrategias para la educación. Banco Mundial, Washington, D.C.

²⁷ PUIGGROS, A. (1997) La otra reforma. Editorial Galerna, Buenos Aires.

Los Noventa

El escenario político-social de los 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 nacionales²⁸. En Argentina, la matriz “estadocéntrica” del estado de bienestar – caracterizada por la fuerte intervención en lo económico y de redistribución del ingreso a través de las políticas sociales – adoptada en los años cuarenta, había entrado en crisis a mediados de los setenta aunque recién a fines de los años ochenta dio inicio a una reforma del estado que tuvo como objetivo inicial “eficientizar el gasto, garantizar la apertura de la economía, reducir el rol empresario del estado, mantener el tipo de cambio, reducir el déficit fiscal, flexibilizar el mercado de trabajo y continuar con la transferencia de políticas sociales universales como educación 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 globalización²⁹.

Este proceso se fue dando conjuntamente con una transformación profunda de la sociedad “donde se acentuaba la terciarización, el predominio del sector servicios y la tendencia a la diferenciación y a la fragmentación”. 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 (...) una fuerte intervención estatal para instaurar, paradójicamente, una sociedad de mercado”³⁰.

Para que se pudieran implementar las reformas educativas en la Argentina de los noventa, la legislación jugó un papel fundamental habilitando desde el punto de vista jurídico, la imposición del modelo neoliberal en el campo educativo. El análisis conectará el impacto de la ley federal de educación de 1993 con el de la ley de transferencia de 1992, la ley de

²⁸ KLISBERG, B. (1997) *Cómo transformar el estado?* Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

²⁹ GARCIA DELGADO, D. (1998) *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. Editorial Ariel, Buenos Aires.

³⁰ GARCIA DELGADO, D. (2003) *El estado-nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*. Editorial Norma, Buenos Aires.

educación superior y la reforma constitucional, ambas de 1994, en especial la reforma de la cláusula constitucional acerca de las leyes de organización y de base del sistema educativo (art. 75, inc. 18 y 19) ya que en conjunto constituyen una propuesta global de descentralización de las responsabilidades del estado en relación con el sostenimiento del servicio educacional que resultó un fuerte estímulo para la creciente expansión de la educación privada en todos los niveles³¹.

Para Pablo Gentili, los noventa marcarán 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. A partir de la sanción de la ley de transferencia de los servicios educativos (1992), la ley federal de educación (1993) y la ley de educación superior (1994) sin el suficiente consenso que legitima democráticamente un cambio tan significativo con respecto a la ley 1420 (1884) en relación con la concepción del derecho a la educación y retoma el discurso histórico conservador con respecto a la relación estado - educación que permite invalidar el rol de principalidad del estado en la garantía del derecho constitucional de enseñar y aprender. En este sentido, la política educativa de la administración de Carlos 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”³².

En el marco de la primera reforma del estado, la descentralización federal fue uno de los ejes estratégicos de una política educativa que iba a ser modificada para adquirir nuevos “significados” a partir de las evaluaciones de procesos y resultados realizadas por organismos multilaterales de financiamiento. Las diversas experiencias dejaron como enseñanza que los procesos de descentralización educativa deberían implementarse en etapas, con instancias que posibilitaran corregir errores y aprender de las equivocaciones y de los fracasos.

Diferentes analistas coinciden en señalar que en la reforma educativa de esta década podemos reconocer tres componentes esenciales: la

³¹ No es propósito de este trabajo analizar en detalle cada una de las leyes que regulan el sistema educativo en cada nivel por lo que no se hará especial referencia a la ley de educación superior.

³² TIRAMONTI, G. (2004) La trama de la desigualdad educativa. FLACSO, Buenos Aires.

descentralización del sistema educativo, la preocupación por la cobertura, calidad, eficiencia y equidad y 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 ley de transferencia de servicios educativos de nivel medio y superior no universitario de 1992 representa en primer lugar, la continuación de la ley promulgada durante la última dictadura de descentralización de los servicios educativos de nivel primario y en segundo lugar la garantía de que el estado nacional vigilaría que los servicios transferidos fueran prestados con óptima cobertura cuantitativa, alta calidad pedagógica y equidad en todas las jurisdicciones. Sin embargo, estas transferencias no fueron acompañadas de asignaciones presupuestarias equivalentes a los costos reales de estos servicios, con lo que el personal docente, técnico, administrativo y de servicios generales que se desempeñaban en los servicios transferidos a las administraciones provinciales significó una sobrecarga imposible de afrontar para éstas últimas.

La transferencia de la totalidad de los servicios educativos requería aunar criterios para compatibilizar y garantizar cierta unidad y coherencia frente a la diversidad que se planteó con la descentralización educativa. La estrategia utilizada fue la sanción y promulgación de la ley federal de educación (LFE) en 1993 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”³³. La siguiente es la descripción y análisis de los cambios que configuran la transformación educativa en esta ley, elaborada por varios autores³⁴.

I. Forman parte de un proceso de cambios estructurales en las relaciones estado- sociedad y de asignación de nuevas funciones a la educación en orden a los requerimientos económicos, la moderna ciudadanía y las necesidades de integración de amplios sectores sociales, hoy excluidos. En el marco de la LEF, las funciones asignadas a la educación pueden enunciarse en términos de las siguientes dimensiones:

³³ ROMERO, J. y ROMERO, P. (2004) Los reformadores sin espíritu. Homo Sapiens, Rosario.

³⁴ MIRANDA, E. y otras (2003) Políticas de reforma del sistema educativo en los noventa. Nuevas configuraciones emergentes a partir de la Ley Federal de Educación y su implementación en Córdoba. Editorial Brujas, Córdoba.

- a) Afianzar la identidad y la integración nacional;
- b) Contribuir a la democratización de la educación, la igualdad de oportunidades y de posibilidades, el mejoramiento de la calidad de la educación, la equidad y la justicia social;
- c) Consolidar y fortalecer la democracia;
- d) Valorizar el trabajo y el aporte de la educación al desarrollo nacional y regional.

2. El estado nacional asume un rol activo en la definición y regulación de las políticas de reforma del sistema educativo, articulando espacios de concertación para la adecuación de la educación a los procesos de modernización del país. | Sin embargo, las responsabilidades son distribuidas por la LFE de la siguiente manera: *“las acciones educativas son responsabilidad de la familia, como agente natural y primario de la educación; del Estado nacional como responsable principal, de las provincias, los municipios, la Iglesia Católica, las demás confesiones religiosas oficialmente reconocidas y las organizaciones sociales”* (art. 4).

La transferencia de los servicios educativos a las jurisdicciones modificó sustancialmente el esquema de relaciones nación-provincias; la direccionalidad del sistema educativo dada por el estado central desde la formación del sistema educativo nacional, se fragmenta y reparte, ahora, entre la nación, las provincias y las escuelas. Diferentes interpretaciones entienden que en el marco de la LEF, “el ministerio sin escuelas” se habría encaminado hacia la “re-centralización” a partir de la implementación de diferentes estrategias para la regulación y el control del sistema educativo, en concordancia con lo que establece el artículo 2, “el estado nacional tiene la responsabilidad principal e indelegable de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa, tendiente a conformar una sociedad argentina justa y autónoma, a la vez que integrada a la región, al continente y al mundo”. Así, el presupuesto central, la contratación de personal altamente calificado, la formulación de proyectos especiales por sector –con dinero de financiamiento externo – pusieron en escena un nuevo rol protagónico para el ministerio nacional.

Como estrategia política se introdujo el largo plazo en el diseño de políticas educativas de estado – no de gobierno – para lo que se requería la construcción de consensos básicos entre diferentes actores sociales, superando de esa forma el burocratismo y el “cortoplacismo” político. Para ello se

privilegiaron dos espacios, el consejo federal de cultura y educación y los pactos educativos.

El consejo federal de cultura y educación es un ámbito federal de “coordinación y concertación” de los lineamientos de la política educativa nacional (Art. 54, LFE) integrado por los ministros o responsables del área de educación de las jurisdicciones, tres representantes del consejo de universidades y presidido por el ministro de cultura y educación de la nación. Entre otras funciones tiene las de concertar los contenidos básicos comunes, los diseños curriculares, las modalidades y formas de evaluación; acordar los mecanismos de reconocimiento y equivalencia de títulos y certificados de estudios; los contenidos básicos de la formación profesional docente y las exigencias pedagógicas que se requerirán para el ejercicio de la formación docente, así como promover y garantizar la participación de los padres, las organizaciones representativas de los trabajadores y de las instituciones privadas en el planeamiento educativo.

Los acuerdos logrados del consejo federal de cultura y educación son en realidad, recomendaciones de adhesión voluntaria que deben ser ratificadas por las legislaturas jurisdiccionales para alcanzar la condición de cumplimiento obligatorio. En otros términos, el consejo no tiene atribuciones para exigir el acatamiento a sus resoluciones ya que estos acuerdos no son vinculantes.

Como complemento de lo anterior y en una estrategia de control y direccionamiento para la implementación de la transformación educativa, la nación firmó con las jurisdicciones el pacto federal educativo. Este acuerdo fue un instrumento previsto en la LFE para garantizar la inversión pública en educación, específicamente en equipamiento, infraestructura y capacitación docente.

3. La magnitud de los cambios involucró a todos los niveles de los sistemas educativos y la nueva estructura estaba acompañada por cambios en el aspecto pedagógico y en la gestión institucional. El ministerio de educación de la nación diseñó un conjunto de acciones – entre otros, el programa “Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI” – tendientes a implementar “desde arriba” una direccionalidad y un modelo de institución escolar autónoma.

En el aspecto pedagógico los contenidos básicos comunes (CBC) eran un conjunto de contenidos compartidos que posibilitaban la organización del sistema educativo descentralizado garantizando simultáneamente la unidad nacional y el respeto a las autonomías provinciales y estaban planeados en tres niveles de concreción del curriculum: – a nivel nacional, elaborados a nivel central y aprobados por el consejo federal de cultura y educación; – a

nivel provincial, adecuación de los CBC en la propuesta curricular jurisdiccional y – a nivel institucional, con la formulación del proyecto curricular del centro escolar, en el marco del proyecto educativo institucional (PEI).

Hay que observar aquí que a la hora de la aplicación de la LFE, 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 24 sistemas educativos distintos y más de 50 maneras de articular los distintos niveles del sistema educativo.

4. El conjunto de políticas de cambios en la formación inicial y permanente de docentes en actividad se complementaría con nuevas regulaciones en el régimen laboral docente que asociaban mejoras en las remuneraciones con desempeño profesional. La LEF previó cuatro instancias para la formación de los docentes, a saber: – formación inicial o de grado – perfeccionamiento docente en servicio – capacitación pedagógica de graduados no docentes – capacitación de graduados para nuevos roles profesionales.

A los fines de atender a la formación, perfeccionamiento y actualización permanente del personal docente del sistema educativo, se estableció una estructura federal denominada *red federal de formación docente continua*, integrada por una cabecera nacional y cabeceras jurisdiccionales. La primera tiene como objeto brindar asesoramiento técnico y asistencia financiera para asegurar el funcionamiento de la red. Las segundas, gestionar la red en el ámbito de su jurisdicción. Evaluaciones sobre el funcionamiento de esta red establecen que su implementación tuvo resultados dispares y en ese sentido, ha sido objeto de críticas y expresión de disconformidad por parte de los maestros y profesores debido a que no cubrió sus expectativas de formación.

5. La evaluación de la calidad de los aprendizajes de los alumnos y del desempeño de las escuelas fue establecida en la LFE a través de un sistema centralizado con el objeto de “garantizar” calidad y equidad en la distribución del conocimiento en todo el país. Desde 1993, el ministerio de cultura y educación implementó operativos nacionales de evaluación de la calidad consistentes en administración de pruebas para evaluar resultados de aprendizajes en distintas áreas de conocimiento de los alumnos de nivel primario (EGB) y medio (Polimodal), sobre una muestra poblacional en todo el país. A partir de 1997 se implementó un operativo censal que incorporó la evaluación de la totalidad de los alumnos que cursaban el último año del nivel medio (Polimodal). El desempeño de las escuelas se completaría con instrumentos de evaluación para los equipos directivos, docentes e

infraestructura escolar. Así, la evaluación conjuntamente con la conformación de una red de información educativa (REDIEF) para la elaboración de censos y estadísticas posibilitaría al estado evaluador disponer de un sistema de información para el control y regulación de los sistemas educativos.

6. Nuevas modalidades de financiamiento y distribución del presupuesto en educación fueron ampliamente debatidos en la etapa de diseño y discusión de la LFE. El compromiso establecido respecto de que “la inversión consolidada total en educación será duplicada gradualmente y como mínimo a razón de 20 % anual a partir del presupuesto 1993; o se considerará un incremento del 50 % en el porcentaje del producto bruto interno, destinado a educación en 1992”, se convirtió en una deuda pendiente ya que aunque los presupuestos nacionales y provinciales destinados a educación fueron incrementados — aproximadamente— en un 30% y un 40% respectivamente, la inversión en educación (3,5% del PBI) se ubica bastante lejos de los porcentajes establecidos en la ley.

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 Félix Bravo, *“la inclusión del término equidad reconoce hoy, una inspiración neoconservadora conforme a la política de FIEL y el Banco Mundial (22 bis). 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 equiparlo con arancelamiento y esta parece ser hoy la posición oficial, en el orden nacional”*³⁵.

Entonces, el conservadorismo que en educación a mediados de los años sesenta había intentado su primera reforma, logrará instalarse como modelo hegemónico en los años noventa. Más de 10 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, aquéllos cuyas demandas educativas aseguraba atender. De alguna manera, la administración pública se vio sometida a una

³⁵ BRAVO, H. (1998) “La educación en la Constitución Reformada” En Boletín N° 35, Academia Nacional de Educación, Buenos Aires.

permanente tensión tradición-modernización que requirió a la hora de implementación de prácticas decisionales marcadamente verticales y descendentes. 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 noventa serán catastróficas, como bien se planteará en las demandas de derogación de la LFE —finalmente obtenida— durante la siguiente década. La configuración de un modo de regulación del sistema educativo originado por un número cada vez mayor de fuentes — el estado nacional, los estados provinciales, los poderes locales y la influencia de los padres a través de mecanismos de opción de mercado —afectaría la gobernabilidad del sistema educativo y a las escuelas de diversas maneras —por ejemplo, otorgando discursivamente mayor autonomía a las escuelas sin desarticular la maraña de disposiciones burocráticas que las regulan y controlan— estimulando procesos de producción de fragmentación, jerarquización y discriminación en el ámbito institucional de las mismas en efecto “mosaico”³⁶. El producto de esta multiregulación es imprevisibilidad y cierta imposibilidad de direccionamiento del sistema, lo que torna evidente la paradoja de la falta de capacidad del estado para sostener la regulación suficiente que mantenga la unidad y coherencia necesarias en un sistema nacional de educación, al mismo tiempo que resalta su capacidad de establecer y diseminar el poder autorregulador del mercado. Lo que es importante destacar es que estas políticas neoliberales no cuestionan la existencia del estado ni de los sistemas educativos sino por el contrario, como señala Antonio Viñao³⁷ “los necesitan hasta el punto de apropiarse de ellos, de patrimonializarlos y utilizarlos de un modo favorable a los intereses a corto plazo, de las clases o grupos sociales que se benefician de dichas políticas”.

Las Cumbres de las Américas / Las Cumbres Iberoamericanas

El papel que juega la educación en el nuevo escenario geopolítico regional y el incipiente proceso de internacionalización de ésta a lo largo

³⁶ MIRANDA, E. y otras (2006) “El principio del fin del sistema del sistema educativo nacional? Procesos emergentes de multiregulación y efectos en los sistemas educativos provinciales”. Ponencia en Cuarto Congreso Nacional y Segundo Internacional de Investigación Educativa, Universidad Nacional del Comahue.

³⁷ Op.cit.

del continente americano se evidencian a través del análisis de múltiples actores y escenarios como son los organismos internacionales y los procesos de las cumbres cuyos compromisos son suscriptos por los jefes de estado participantes. A tal fin, la siguiente reseña avanza sobre el tratamiento que se da a la educación en el histórico proceso de las Conferencias Iberoamericanas de Educación realizadas en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de estado y de Gobierno y las Cumbres de las Américas. El análisis de éstas últimas sigue el excelente informe de Feldfeber y Saforcada³⁸ sobre el impacto de los mandatos de cada una de ellas, los sentidos y contrasentidos atribuidos a la educación en el proceso de las Cumbres y el papel que éstas han tenido en legitimar las reformas educativas neoliberales implementadas en América Latina durante los años noventa. Aunque la coyuntura política ha cambiado notablemente en la región, al decir de Pablo Gentili, “el neoliberalismo aún da muestras de su extraordinaria capacidad de metamorfosearse e imbricarse en las estructuras de poder de gobiernos cuyo triunfo electoral tuvo su origen en un agotamiento de las fuerzas conservadoras que llevaron a cabo las reformas de las últimas décadas, así como en un intenso proceso de movilización y lucha de sectores que resistieron activamente al ajuste neoliberal impuesto por estas administraciones”. Prueba de ello serán las elocuentes conclusiones –también registradas en esta reseña– que la Secretaría del Foro Continental sobre Educación brinda, apoyadas en la tarea de seguimiento y recolección de información sobre la situación de los sistemas educativos del continente en relación con los compromisos asumidos en las Cumbres a lo largo de todos estos años. En apretada síntesis, el crecimiento de la matrícula escolar observada en varios países latinoamericanos se ha realizado dentro de un contexto de reducción del gasto público en educación y de una fragmentación del sistema escolar con aumento de la desigualdad. Un panorama de desintegración de los sistemas nacionales de educación que contrasta con el impulso “integrador” promovido por el gobierno de Estados Unidos con el apoyo de no pocos gobiernos de la región, en la conformación del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) propuesta que articula el impulso dado a las Cumbres de las Américas. Cuatro Cumbres han reunido a los jefes de estado del continente –

³⁸ FELDFEBER, M. y LAFORCADA, F. (2005) *La educación en las Cumbres de las Américas*. Miño y Dávila, Buenos Aires.

excepto Cuba – en 1994 (EE.UU), 1998 (Chile), 2001 (Canadá), 2005 (Argentina) y numerosas reuniones ministeriales paralelas con el propósito de permitir un efectivo seguimiento de los mandatos de las Cumbres en cada una de las áreas – por ejemplo educación.

La Declaración de Principios suscripta en la Cumbre de Miami lleva el nombre de “Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas” y evidencia cómo se entiende cada uno de los tres elementos del desarrollo y la prosperidad nombrados en el título: democracia es pensada en términos de gobernabilidad; libre comercio se traduce en el establecimiento de un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) y desarrollo sostenible refiere al cuidado del medio ambiente, atención de la salud, acceso a la educación y erradicación de la pobreza”. Las discusiones y negociaciones en torno al ALCA y su capítulo de servicios parten de concebir una serie de servicios sociales como servicios comercializables y entre ellos está la educación, cuyo mercado debe ser abierto, lo que significa la mercantilización de la educación”.

“Entre los mandatos establecidos en la Cumbre de Miami en materia educativa, el acuerdo mas claro y concreto es el que establece que: *“los Gobiernos garantizarán el acceso universal a una educación primaria de calidad (...) En particular, los Gobiernos procurarán alcanzar para el año 2010 una tasa de conclusión de la escuela primaria del 100% y una tasa de inscripción en la escuela secundaria del 75% como mínimo, y elaborarán programas para erradicar el analfabetismo, impedir el ausentismo escolar no justificado y mejorar la capacitación de los recursos humanos”*.

Los siguientes puntos que aparecen en el Plan de Acción son críticos: *“Los Gobiernos garantizarán el acceso universal a la educación primaria de calidad, colaborando con los sectores público y privado y los actores no gubernamentales, y con el apoyo de las instituciones financieras internacionales y el sector privado de la capacitación profesional de los trabajadores así como de la educación de adultos, incorporando esfuerzos para que esa educación sea más pertinente a las necesidades del mercado y de los empleadores (...) Mejorarán la capacitación de los recursos humanos, que son esenciales para el mejoramiento de la calidad e igualdad de la educación en el Hemisferio (...) Apoyarán la descentralización, incluyendo garantías de financiamiento adecuado y amplia participación en el proceso de toma de decisiones por parte de padres, educadores, líderes comunitarios y funcionarios gubernamentales (...) Crearán una asociación hemisférica a través de los*

organismos existentes y las organizaciones internacionales, a fin de reformar políticas y orientar los recursos con mayor eficiencia”.

En la segunda Cumbre de las Américas, realizada en Santiago de Chile, la educación fue uno de los temas centrales. En la Declaración de Principios allí firmada “la educación se presenta vinculada con una concepción de desarrollo más amplia, sosteniendo que *“la educación constituye el factor decisivo para el desarrollo político, social, cultural y económico de nuestros pueblos”* al tiempo que postulan poner *“la ciencia y la tecnología al servicio de la educación, para asegurar grados crecientes de conocimiento y para que los educadores alcancen los más altos niveles de perfeccionamiento”*. Por último, en este documento los países asumen el compromiso de invertir mayores recursos para educación y “reiteran el compromiso asumido en la I Cumbre respecto del acceso de por lo menos el 75% de los jóvenes a la educación secundaria, pero no sucede lo mismo con la educación básica. Del compromiso asumido en la I Cumbre de lograr para el 2010 una tasa de conclusión de la escuela primaria del 100%, se pasa al compromiso de asegurar el acceso y permanencia universal del 100% de los menores a una educación primaria de calidad. Es decir, el mandato se modifica, refiriéndose sólo al acceso y la permanencia, sin mención explícita a la conclusión de la escuela. Así, el mandato se debilita ya que no es lo mismo comprometerse a que todos los niños permanezcan en la escuela, que comprometerse a que todos terminen su educación básica”.

Con respecto al Plan de Acción de esta Cumbre, “las cinco primeras acciones a desarrollar que aparecen enumeradas comprenden la implementación de políticas compensatorias, el establecimiento de sistemas de evaluación de la calidad, el desarrollo de programas de profesionalización de los docentes, el reforzamiento de la gestión educativa y el fortalecimiento de la formación para el mundo del trabajo. Asimismo, se insta al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a incrementar a más del doble el aporte de nuevos préstamos para la educación primaria y secundaria, lo que implicaría un mayor endeudamiento de los países”.

Es interesante observar que muchas construcciones discursivas de estos documentos no sólo son idénticas a las de los documentos elaborados por los organismos internacionales de fuerte influencia en los países de la región sino que también se encuentran transpuestas literalmente en los documentos emanados desde los ministerios nacionales hacia el interior de sus sistemas educativos. Por caso, el siguiente párrafo del Pacto Educativo de esta segunda Cumbre:

“El compromiso hemisférico en educación se expresa en vastos procesos de reforma que abarcan a todos los niveles del sistema educativo (...) Estos procesos se sustentan en los principios de equidad, calidad, pertinencia y eficiencia. La equidad, entendida como la creación de condiciones para que toda la población tenga oportunidades de recibir servicios educativos con calidad, reduciendo de manera apreciable los efectos que se derivan de la desigualdad social y económica, la discapacidad, la discriminación étnica, cultural y de género; la calidad que comprende el logro de altos niveles y orientaciones cognitivas, de competencias, de habilidades y de actitudes éticas; la pertinencia entendida como la capacidad de los sistemas educativos de responder a las necesidades y aspiraciones de la sociedad en su conjunto, considerando su diversidad social, cultural, étnica y lingüística; y por último, la eficiencia entendida como la provisión de recursos suficientes que se usen de modo óptimo para alcanzar mejores logros educativos”.

Para la Tercera Cumbre de las Américas realizada en Québec, habrá cambios significativos en cuanto al énfasis y el lugar que se le da a todo aquello que hace a las políticas públicas y sociales. “En comparación con los compromisos de las dos Cumbres anteriores en materia educativa, se destaca que la educación se presenta asociada ya no prioritariamente a la atención de la pobreza – como en la I Cumbre- ni al desarrollo económico – como en la II Cumbre – sino a cuestiones políticas y sociales. Así, en el Plan de Acción se establece que *la educación es la clave para el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la promoción del desarrollo del potencial humano, la igualdad y la comprensión entre nuestros pueblos, y que influye positivamente en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza*” (...). Feldfeber y Saforcada señalan que esta cumbre “se realiza en un momento de revisión de los organismos internacionales, debido a los fuertes cuestionamientos imperantes a fines de los noventa relacionados con las consecuencias de los ajustes estructurales y las reformas impulsadas como parte del programa de reestructuración neoliberal”. Así, “*los Gobiernos deberán: Formular e implementar políticas que, en el marco de una estrategia de superación de la desigualdad social, promuevan el acceso de todos a una educación básica de calidad, incluyendo la educación inicial y de adultos, en particular para promover la alfabetización y al mismo tiempo, proveer*

métodos alternativos que respondan a las necesidades de los sectores desfavorecidos de la población y de las personas excluidas de los sistemas de educación formal (...) Fortalecerán los sistemas educativos: alentando la participación de todos los sectores de la sociedad; descentralizando su toma de decisiones y promoviendo la participación de la sociedad civil, especialmente de los padres (...) Procurarán asegurar que la educación secundaria responda a los requerimientos de un mercado de trabajo en constante evolución, mediante la promoción de la diversificación de los programas y experiencias con métodos de enseñanza nuevos y más flexibles con énfasis en la ciencia y la tecnología”.

La cuarta Cumbre se realizó en la ciudad de Mar del Plata, Argentina con el tema central del trabajo y en un segundo plano, la gobernabilidad democrática en relación con la pobreza y por ende en estrecha vinculación con la educación ya no acorde a las necesidades del fluctuante mercado laboral, sino como posibilidad de reinserción en éste o bien para mejorar las oportunidades laborales, ambos factores de lucha contra la pobreza. En el Plan de Acción, la educación aparece estrechamente vinculada al trabajo: “Erradicar a más tardar en el 2020, las peores formas de trabajo infantil y disminuir el número de niños que trabajan en violación a las leyes nacionales (...) Nos comprometemos a establecer puentes entre programas de erradicación del trabajo infantil y otros programas de ayuda, como el de apoyo a los ingresos y/o programas de compensación familiar, actividades extra-escolares y capacitación (...) Reducir el desempleo juvenil y disminuir significativamente el porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan. Intensificaremos nuestros esfuerzos en el desarrollo de políticas específicas de formación, práctica laboral, reinserción educativa y promoción del acceso de los jóvenes de ambos sexos a su primer empleo (...)”.

La Declaración Final dice “Reconocemos el papel esencial del acceso a la educación continua, en especial de la formación profesional y técnica de la población. La inversión para aumentar los conocimientos, aptitudes, competencias y habilidades, facilita el acceso y la reinserción al empleo (...) Convenimos que para mejorar las oportunidades laborales debemos asegurar una educación de calidad para todos los ciudadanos (...) Nos esforzaremos para que la educación pública sea de calidad en todos los niveles, así como promoveremos la alfabetización para asegurar una ciudadanía democrática, fomentar el trabajo decente, luchar contra la pobreza y lograr una mayor

inclusión social. Para alcanzar estos objetivos se requiere una inversión financiera sustancial por parte de los gobiernos y de las instituciones financieras internacionales. Tomamos nota con satisfacción de la sugerencia de los Ministros de Educación para que nuestros gobiernos exploren, con las instituciones financieras internacionales, otras formas innovadoras de incrementar el financiamiento para la educación, tales como el canje de deuda por inversión en educación”.

El canje de deuda por inversión en educación es una de las cuestiones centrales en las agendas de las administraciones iberoamericanas de esta primera década del siglo veintiuno. La Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) organismo intergubernamental que a partir de la I Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de 1991, ha promovido y convocado las Conferencias de Ministros de Educación como instancia preparatoria de esas reuniones cumbres, presentaría un elaborado documento de trabajo titulado “¿Qué es el Canje de Deuda por Educación?”³⁹ cuyo propósito es promover esta solución en un pacto iberoamericano por la educación. En éste se afirma que “Hace una década, la idea de canjear deuda por educación no significaba más que un par de declaraciones hechas en foros internacionales. Desde entonces, esta idea ha conseguido el apoyo oficial de varios organismos internacionales⁴⁰, de gobiernos acreedores y deudores, de múltiples organizaciones de la sociedad civil, y sobre todo, la negociación concreta de varios canjes.

La siguiente reseña⁴¹ del movimiento que promueve esta iniciativa permite visualizar el liderazgo del ministro de educación argentino, Daniel Filmus:

- *Abril, 1996*: la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI en su informe para la UNESCO, propone: Estimular la conversión de la deuda a fin de compensar los efectos negativos que tienen sobre los gastos de educación, las políticas de ajuste y de reducción de los déficit internos y externos.
- *Junio, 1996*: la Afirmación de Amman; el Foro de la Educación para Todos, promueve el canje de deuda para resolver la crisis financiera en educación.

³⁹ OEI (2006) ¿Qué es el Canje de Deuda por Educación? Buenos Aires, Argentina.

⁴⁰ Para más detalles, consultar <http://www.oas.org/udse/3Ministerial/>

⁴¹ Extraída del documento mencionado.

- *Agosto, 2003*: un movimiento latinoamericano a favor de canje de deuda por educación se inicia cuando 20 organizaciones de la sociedad civil firman una declaración solicitando que los Ministros de Educación de la región desarrollen una propuesta para canjear deuda con el FMI por inversión en educación.
- *Septiembre, 2003*: en la XIII Conferencia Iberoamericana de Educación, los Ministros de Educación de la región proponen a los Jefes de Estados que analicen la posibilidad de convertir un porcentaje de la deuda regional en inversión educativa.
- *Octubre, 2003*: en la 32a Reunión de la Conferencia General de la UNESCO, Daniel Filmus y Cristovam Buarque, los entonces Ministros de Educación de Argentina y de Brasil respectivamente, proponen que la UNESCO lidere una iniciativa mundial para canjear deuda por educación. La iniciativa contó con el apoyo de Venezuela, Uruguay y UNICEF.
- *Noviembre, 2003*: en la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, los líderes responden a la propuesta de los Ministros con una promesa de explorar la idea de canjear deuda por educación.
- *Comienzos de 2005*: el Grupo de Trabajo Iberoamericano (GTI), coordinado desde el Ministerio de Educación en España e integrado por representantes de Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, y México, promueve un Pacto Iberoamericano por la Educación con la finalidad de avanzar en la definición de estrategias, de contenidos y de instrumentos para el diseño de un plan iberoamericano de apoyo a los procesos de canje de deuda externa por educación.
- *Enero, 2005*: pocos meses después de declarar el canje de deuda por educación como una prioridad en su cooperación internacional, el presidente español, José Luis Zapatero, anuncia la negociación de un canje de deuda por educación con Argentina.
- *Durante 2005*: España negocia canjes con varios otros países de la región: Ecuador (\$50 millones), Nicaragua (\$38,9 m), Honduras (\$138,3 m) y El Salvador (\$10 m).
- *Durante 2006*: Bolivia, Guatemala y Perú se suman a lista de beneficiarios de la cancelación española que sumará un total estimado de 436 millones de dólares.
- *Marzo, 2007*: UNESCO crea un Grupo de Trabajo de Canje de Deuda para el Financiamiento en Educación, y nombra al Ministro Daniel Filmus como presidente.

Esta iniciativa de canjear deuda externa para incrementar la inversión en educación se propone en instancias paralelas, tanto en las Cumbres Iberoamericanas y las Conferencias Iberoamericanas de Educación promovidas por el gobierno y la cooperación españoles, como en las Cumbres de las Américas impulsadas por el gobierno de los Estados Unidos con el apoyo activo de los organismos financieros internacionales – FMI, BM, BID – y el rol coordinador de OEA según se observa en:

– Reunión “Participación de la sociedad civil en la educación” (Bogotá, Colombia, 28-29 julio 2003), convocada por OEA a través de UDSE (Unidad de Desarrollo Social y Educación). Participaron 18 ONGs de las Américas (incluidos EE.UU y Canadá) vinculadas a la educación. Se aprobó la siguiente declaración a ser presentada en la reunión de Ministros de Educación en México en agosto 2003: *“Sugerimos a los Ministros de Educación de las Américas elaborar una propuesta conjunta para ser presentada en la Cumbre Extraordinaria de las Américas en noviembre próximo, para que el Fondo Monetario Internacional condone una parte de la deuda externa y la destine a la inversión en la ampliación del acceso y el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación de los países de América Latina y el Caribe”*.

– III Reunión de los Ministros de Educación en el marco de las Cumbres de las Américas (México D.F., 11-13 agosto 2003). La propuesta de canjear deuda externa por educación elaborada por la UDSE generó largas discusiones oficiales y extraoficiales. Fue tomada por los Ministros de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela. En sus recomendaciones se lee “... 7. *Consideramos conveniente explorar la posibilidad de canje de deuda por educación.*”, como así también: “... *Instamos a los Organismos Financieros Internacionales y a las naciones con mayores niveles de desarrollo a responder a los compromisos (...) mediante la creación de un Fondo Multilateral para la educación que permita no sólo apoyar a las naciones más vulnerables sino estimular a los países que están avanzando en el cumplimiento de las metas del milenio.* 8. *Presentar a los Jefes de Estado y de Gobierno (...) la propuesta de un Fondo Multilateral, alianza entre el sector público y privado, para apoyar la educación*”.

– Declaraciones del Foro Continental de Educación en Mar del Plata 2005 y del Foro Mundial de Educación en Caracas 2006 en favor de esta propuesta de canje de deuda aún cuando en esos mismos foros – Cumbre de los Pueblos en Mar del Plata y

Foro Social de las Américas en Caracas – se denunciaba la ilegitimidad de la deuda exigiendo una auditoria integral de la misma.

– Reunión de Ministros de Educación realizada (Buenos Aires, 29-30 de marzo, 2007) en el marco de la Segunda Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe⁴² (PRELAC II) y coordinada por la Oficina Regional de la UNESCO (OREALC)⁴³. “Cómo alcanzar una educación de calidad en una región donde la pobreza y las desigualdades son factores comunes”. El financiamiento educativo, la formación de los docentes, la obligatoriedad y gratuidad educativas son los temas centrales de la agenda regional, en el marco de los tres ejes estratégicos fijados por UNESCO para alcanzar las metas de una Educación para Todos (ETP): la promoción de la educación como derecho fundamental, mejora de la calidad y fomento de la innovación y el aprovechamiento compartido de los conocimientos. La cuestión del financiamiento fue liderada nuevamente por el ministro de educación de Argentina, Daniel Filmus, también presidente del Grupo de Trabajo de la UNESCO sobre intercambio de deuda por educación, abocado a explorar la validez y la utilidad de esta “innovadora modalidad de financiamiento”. Asimismo, el ministro Filmus – elegido como nuevo presidente de la PRELAC II –, reseñó los avances argentinos a partir de las sanciones de las leyes de financiamiento educativo y de educación nacional y consideró que para “esta oportunidad única” que tiene la región de dar un vuelco que favorezca a la educación y dejar atrás las décadas signadas por la desigualdad y la exclusión social, no basta con tener recursos. Es necesario invertirlos mejor”. Para el ministro, la inversión sostenida en educación, la mejora de las condiciones laborales y de formación de los docentes y la inclusión de las nuevas tecnologías son las metas que debe enfrentar hoy la región.

– XVII Conferencia Iberoamericana de Educación en Chile (julio, 2007) en el marco de la XVII Cumbre Iberoamericana cuyos ejes temáticos son la cohesión social y las políticas inclusivas, se afirma “*Que las acciones coordinadas a través de la Secretaría General*

⁴² El PRELAC fue puesto en marcha en 2002 en Cuba, con el acuerdo de 34 ministros y el compromiso de lograr las metas de Educación para Todos (EPT) a nivel regional.

⁴³ http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos_temporales/informacion_general_prelac2.doc

Iberoamericana (SEGIB) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), acordadas en las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, como son el Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos (PIA), el Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC) con la participación del Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB), el Programa de Televisión Educativa Iberoamericana (TEIB), así como el seguimiento de las experiencias de canje de deuda por educación, muestran notables avances en su concreción y desarrollo, contando con una generalizada valoración positiva que compartimos. Ello ha contribuido al bienestar de mujeres y hombres de Iberoamérica y, muy especialmente, ha favorecido un mayor nivel de cohesión social y la aplicación de políticas inclusivas”. La reunión final de esta Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno decidiría “Encomendar a la SEGIB que continúe el apoyo a las iniciativas de promoción de los programas de canje de deuda por educación, procure el respaldo para los ya formulados e impulse la incorporación de otros acreedores de dentro y fuera de la región Iberoamericana a la iniciativa, especialmente a través de operaciones multilaterales en las que participen varios acreedores, en razón de las conclusiones del Informe sobre programas de canje de deuda por educación presentado por la SEGIB”.

Varias organizaciones de la sociedad civil (OSC) han apoyado esta iniciativa: la Campaña Mundial por la Educación – Coalición Internacional de ONGs dedicadas a la educación –, Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos, Fe y Alegría – movimiento de Educación Popular Integral y Promoción Social integrado por organizaciones de 17 países –, haciendo señalamientos críticos a través de un informe titulado “*De la controversia a la oportunidad*” con recomendaciones para los gobiernos participantes, a presentarse en el Encuentro Cívico paralelo a la XVII Cumbre Iberoamericana (Chile, noviembre 2007). En este documento se destaca que esta iniciativa es una manera de legitimar una deuda que en parte fue contraída fraudulentamente, con lo que se legitimaría el endeudamiento, al tiempo que muchos de los organismos internacionales que avalaron las reformas educativas neoliberales de los noventa ahora propician esta acción (UNESCO, CEPAL). Además se propicia entonces una inversión “externa” en materia de educación aplicando esta inversión sobre las mismas reformas que han mostrado su fracaso ya que no plantea modificar la legislación vigente en materia educativa a la hora de recibir

las inversiones y facilitaría la mercantilización y privatización de la educación, abriendo ese terreno a los inversionistas extranjeros.

Dichas OSCs denuncian que este canje se aplica al 100% en dos países –El Salvador y Perú – solamente y en el resto el mayor porcentaje de los fondos se derivan a otros proyectos como el hidroeléctrico en el caso de Ecuador. Asimismo,

las organizaciones resaltan que las cantidades destinadas al canje de deuda por educación son escasas y poco representativas por lo que sus efectos sobre la situación de la deuda de estos países y la mejora de la educación también son limitados y en ningún caso reducen la deuda comercial. Así, Ecuador, que tiene contraída con nuestro país una deuda por valor de 400 millones de dólares, recibió tan sólo 50 millones en concepto de canje (sólo un 12,5% del total), de los que cerca de 10 millones correspondían a intereses de futuro. En este sentido las organizaciones reclaman la necesidad de que los ministerios de educación y la sociedad civil sean actores centrales de estas iniciativas y no “como ocurre en la actualidad, que los ministerios de economía de España y de los países latinoamericanos son los que toman las decisiones”. Por otro lado, insisten en la necesidad de incrementar los fondos destinados a este canje de deuda por educación, así como la tasa de descuento. Ésta, según las organizaciones, debería ser del 75% en los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) y hasta del 50% en los países no HIPC. Otras de las recomendaciones que hacen a los gobiernos implicados son desvincular las operaciones de canje de deuda de la compra de bienes y servicios españoles, tal como estableció la Ley de Deuda; mejorar el acceso a la información a todos los sectores interesados y asegurar que instrumentos como créditos blandos destinados a educación no generen nueva deuda.

Primeros siete años de la década 2000

Aunque la Argentina post default y post convertibilidad ha generado transformaciones significativas – desde una articulación diferente con los organismos internacionales hasta la generación de nuevas modalidades de gestión de políticas sociales – en el contexto de altos niveles de pobreza, desempleo y exclusión, esta etapa plantea importantes desafíos a nivel macro y micro económicos, en el diseño e implementación de políticas superadoras de los fundamentalismos neoliberales y 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”.

En este marco, a fines del año 2005 el Congreso aprobó el proyecto enviado por el ministro Filmus y el Poder Ejecutivo nacional sobre una nueva Ley de Financiamiento Educativo, apoyada por sectores como los 500 hombres de negocios mas importantes del país que previamente se habían reunido en Mendoza en el Pre-Coloquio del Instituto para el Desarrollo Empresarial (IDEA), la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Cámara de Comercio. El planteo central de esta nueva ley de financiamiento educativo es anudar la inversión en educación a la marcha del PBI (Producto Bruto Interno) incrementándola – en los siguientes 4 años – hasta el 6% del PBI, algo que ya estaba contemplado en la anterior ley de financiamiento educativo (LFE). Al igual que lo hacía la 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.

Si bien estas leyes nuevas –ley de financiamiento y ley de educación nacional– contaron 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 noventa, 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 hacia el 2010, la inversión en educación alcance el 6 % del Producto Bruto Interno (PBI) lo que a valores actuales implicaría un aumento de la inversión de alrededor de los 8500 millones de pesos, considerando la relación peso-dólar, 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. El mismo 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 (Federal de Educación) que fijaba una meta similar que, como todos sabemos, no se llevó a la práctica⁴⁴’*. Para el ministro *‘más progresista en la historia de la educación argentina’* – según Hugo Yasky, secretario general de CTERA y CTA⁴⁵ – será *‘imprescindible compensar con más horas de clases las desigualdades de origen...’* y para esto, las condiciones salariales, de trabajo y profesionalización *‘estarán vinculadas al desempeño’* del docente; *‘respecto a las condiciones de trabajo, es necesario abordar la elaboración de pautas acerca de la función docente en concertación con las organizaciones gremiales docentes y los ministerios de las distintas jurisdicciones, como parte de los aspectos considerados en el acuerdo marco, tal como lo prevé el artículo 10° de la Ley 26.075’*. La ley se contrapone entonces a la existencia de un nomenclador único nacional que fije igual salario por igual trabajo en todo el país, estableciendo a la vez diversos mecanismos de control de la función docente. Aún así, el gremio que representa a la mayoría de los educadores evaluó positivamente la nueva ley, a pesar de las concesiones a la iglesia, la falta de mayores regulaciones al campo privado y el no haber avanzado más en la democratización de la educación, ya que “representa la oportunidad histórica de dejar atrás el modelo neoliberal del menemismo”.⁴⁶

Adriana Puiggrós, como Directora de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires – el subsistema de mayor envergadura en el país y uno de los más grandes de América Latina – también presentó lineamientos para una reforma de estas leyes de los noventa⁴⁷, precedidos de un crítico análisis de los problemas del sistema “que no admiten postergación y requieren de la atención urgente de los legisladores, porque su efecto es acumulativo y afecta gravemente la vida de los alumnos, los docentes y la comunidad educativa en general”. Ante esta situación, Puiggrós recomendaba “una doble dirección: por un lado operar urgentemente sobre una modificación de la

⁴⁴ Entrevista en diario Clarín (19/05/05).

⁴⁵ Central de Trabajadores Argentinos.

⁴⁶ Entrevista en diario Clarín (20/05/07).

⁴⁷ PUIGGROS, A. (2006) Aportes para una nueva ley de educación argentina. DGCE, Buenos Aires.

ley en lo atinente a la estructura del sistema educativo y a la recuperación de incumbencias a favor del estado nacional, que le posibilite el diseño del planeamiento estratégico educativo nacional; y por el otro, formular una gran convocatoria nacional con criterio abierto y de participación plenaria como para debatir aquellos aspectos que ya se han señalado como no modificables en lo inmediato, en tanto debe existir una discusión más integradora de los reales consensos y definiciones sustantivas de los principios y roles de los agentes educativos”.

Coincidiendo en que a trece años de la ley federal de educación, el sistema está desarticulado y con fuertes desniveles en cuanto a oportunidades de escolarización y aprendizajes reales, Flavia Terigi⁴⁸ observa que a pesar de que “de las tres leyes que redefinieron el sistema educativo argentino en los noventa, la ley federal es la más tenida en cuenta, la transferencia de escuelas que cerró el proceso iniciado dos décadas antes por la dictadura militar [no sólo] incrementó exponencialmente la responsabilidad de las provincias que recibieron servicios desfinanciados y un parque edilicio seriamente deteriorado [sino que] permitió al ministerio nacional dedicarse enteramente a las políticas de reforma descuidando la planificación de medidas que aseguraran la continuidad de las funciones históricas del sistema escolar y que dieran basamento al federalismo educativo”. Por eso llama la atención de Terigi que en el documento ministerial sobre este tema se mencione la Ley 1420 del siglo XIX que constituyó al sistema educativo argentino como antecedente de la nueva ley de educación, sin ninguna referencia a la década inmediatamente pasada, con el agregado “*de que los plazos y mecanismos propuestos por el gobierno fueron objetables desde que la necesaria participación de la sociedad se redujo a mecanismos de consulta y encuestas de opinión sin que el gobierno facilitara la difusión de diagnósticos que permitieran a la ciudadanía intervenir en el debate de manera informada en una instancia de profundización democrática*”. A juicio de Terigi, tres son las cuestiones sustantivas a debatir en relación con la nueva ley:

– La estructura del sistema educativo porque si bien “*la variedad organizacional que muestran los sistemas educativos provinciales es el resultado*

⁴⁸ TERIGI, F. (2006) Una nueva ley de educación en Argentina. Boletín electrónico N° 19 FLAPE, www.foro-latino.org

de un proceso de transformación institucional desacoplado e inconcluso que fracasó en el establecimiento de bases homogéneas para el cumplimiento de los derechos educativos de la población, la estructura única no es por sí misma un valor al que deba regresarse” si se busca la plena inclusión educativa sino que “debemos ser capaces de generar formatos organizacionales diversos que generen las condiciones requeridas para garantizar a todos y todas en forma plena la educación a la que tienen derecho”.

– El gobierno de la educación: *“todos los diagnósticos que circulan en estos días subrayan que el sistema educativo nacional está fragmentado en decenas de subsistemas desarticulados entre sí y productores de desigualdad. Pero... la situación actual del sistema educativo ¿es producto del federalismo per se o se debe a un modo insuficiente y aún 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 los aprendizajes; si es posible entre países, no hay razones para que no sea posible entre provincias de un mismo país.”*

– Las garantías de escolarización que asume el estado al proponer la obligatoriedad del nivel medio. *“Sin planes concretos de política educativa que apunten a los problemas que hace décadas no podemos resolver, sancionar la obligatoriedad del nivel secundario será formular un enunciado en sintonía con los deseos de la gente, pero sin condiciones para su cumplimiento efectivo. Nuestro país tiene deudas con la obligatoriedad que se remontan ya no a la ley federal de educación de la década de los noventa, sino a la Ley 1420 de fines del siglo diecinueve. En lugar de asumir estas deudas, el gobierno dispara las metas hacia delante lo que dispersará esfuerzos fiscales y políticos que deberían concentrarse agresivamente en políticas decididas a dar cumplimiento de una vez a los derechos educativos ya reconocidos”.*

Una característica importante de esta primera década en el campo educacional es el fortalecimiento de movimientos y organizaciones sociales con capacidad de incidencia en las políticas educativas, como es el FLAPE (Foro Latinoamericano de Políticas Educativas) que busca profundizar en la construcción de una institucionalidad sustentada en la articulación sostenida

entre instituciones que tienen entre sus fines el análisis, seguimiento y la incidencia en las políticas educativas. Ello a fin de constituirse – en estrecha articulación con otros organismos de la sociedad civil- en un referente para la construcción de políticas educativas en la región. Entre sus estrategias centrales se encuentran el análisis y construcción de pensamiento en educación sustentado en procesos de participación de organismos de la sociedad civil, la difusión de informes y pronunciamientos regionales sobre temas críticos en educación y la vinculación con instancias políticas y técnicas de carácter nacional y regional diseñadoras y decisorias de políticas educativas. El marco dentro del cual se inscribe el trabajo de FLAPE lo constituyen los efectos de las políticas educativas en el cumplimiento del derecho a la educación, en la educación pública y en la necesidad de generar procesos de participación de los actores educativos y de la sociedad civil, para así construir procesos de cambio con mayor sustentabilidad social. En su declaración sobre *Derecho a la Educación y Participación Ciudadana: Un Diseño Democrático Pendiente* señala “que las políticas neoliberales se han constituido en uno de los principales obstáculos para el cumplimiento del derecho a la educación” al tiempo que “observamos una enorme distancia entre las legislaciones respecto al derecho a la educación y la realidad de exclusión y segregación en la que vive buena parte de la población de nuestros países” y “el discurso participacionista de muchos gobiernos no necesariamente tiene su correlato en instancias de participación auténticas ni en el fortalecimiento del poder real de la sociedad civil en la definición de las políticas educativas”.

Asimismo, la institución argentina participante del FLAPE junto con otras instituciones locales han lanzado la iniciativa *Campaña Argentina por el Derecho a la Educación / Propuestas para la Ley de Educación Nacional* en la que brindan apoyo global a la defensa del derecho social a la educación que contiene la Ley de Educación Nacional –asimismo objetivo central de la Campaña- a través de un pormenorizado análisis de los artículos que dan contenido concreto a la fundamentación de la ley como derecho. También explicitan aquellos puntos no definidos por esta nueva ley como es el carácter laico no confesional de la educación pública y aportan críticas observaciones relacionadas con lo que la ley no contempla, como es el derecho a la información pública en educación como aspecto fundamental pendiente para que la generación de información relevada periódicamente sobre las instituciones educativas sirva como criterio para asignar las prioridades de

inversión pública en la educación ya que “actualmente se trabaja sobre una única base de datos del año 2000, ya deficiente, y es necesario establecer una política de información pública sobre esta cuestión”. Otro punto clave para transparentar el sistema educativo y especialmente la asignación de los recursos públicos es la información sobre los subsidios entregados al sector privado. La propuesta de ley (Título IV) no modifica ningún aspecto importante del capítulo de educación de gestión privada establecido ya en la Ley Federal de Educación, dejando nuevamente vedada la posibilidad de hacer más transparentes los sistemas de asignación de subsidios al sector. La Campaña propone crear un censo por escuela—nivel socioeconómico de los alumnos, oportunidades vitales y laborales, género, composición étnica, región geográfica, entre otros aspectos—, actualizado cada 3 o 4 años, que releve esta información para ser correlacionada con aquello que el Estado pone a disposición de cada institución – calidad edilicia, características de los docentes, materiales educativos, subsidios, etc. Esto podría formar parte del art. 98, referido a la información educativa o directamente incluirse en el Título VI, referido a las Políticas de Promoción de la Igualdad Educativa. Esta propuesta se completaría incluyendo un artículo que sancione la obligación de informar públicamente (a través de Internet) sobre los subsidios entregados a cada una de las entidades privadas, consignando los montos, los criterios aplicados de justicia social, los criterios referidos al proyecto educativo institucional y la duración del subsidio”.

Conclusiones

Las décadas de 1980 y 1990 estuvieron marcadas en Argentina en particular y en América Latina en general, por un consenso en torno al modelo neoliberal que se tradujo en un achicamiento del Estado, un avance de procesos privatizadores y una mayor liberalización y mercantilización de las economías, con el consiguiente impactos 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, sólo 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 exclusión.⁴⁹

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 neoliberales 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 *analistas simbólicos* y *think tanks* nacionales cuya agenda de coincidencias es muchísimo mayor que sus matices diferenciales.⁵⁰ 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.

Como acertadamente nos recuerda Adriana Puiggrós⁵¹, 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”⁵².

Aunque el triunfo electoral más reciente (2003) está directamente vinculado con una crítica muy fuerte al discurso del neoliberalismo y una promesa de revertir esta lógica, no podemos afirmar que las políticas

⁴⁹ Economista Ariela Ruiz Caro. Entrevista en Boletín No. 22, FLAPE, octubre 2007.

⁵⁰ Echenique, M. (2003) La propuesta educativa neoliberal. Homo Sapiens Ediciones, Rosario.

⁵¹ Actual Ministra de Educación de la provincia de Buenos Aires

⁵² PUIGGROS, A. (1998) “Educación neoliberal y alternativas” En ALCANTARA SANTUARIO, A. y otros. Educación, democracia y desarrollo en el fin del milenio. Siglo XXI, México.

educativas neoliberales estén agotadas estructuralmente. Sí es evidente que el contexto político ha mudado notablemente debido tanto al conjunto de decisiones políticas como a la acumulación de fuerzas necesarias para revertir este ciclo de reformas neoliberales que sufrió el país con profundo efecto desestabilizador de las condiciones para el fortalecimiento de la igualdad, la justicia social y la equidad en el sistema educativo. **Está claro 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.**

Referencias bibliográficas

- AGUERRONDO, I. (1976) *El centralismo en la educación argentina*. Centro de Investigaciones educativas, Cuaderno N° 15, Buenos Aires.
- BRASLAVSKY, C. y otros (1983) *El proyecto educativo autoritario. 1976-1982*. FLACSO, Buenos Aires.
- BRASLAVSKY, C. (1989) "Apuntes inconclusos para la evaluación del Congreso" en DE LELLA, C. y KROTSCH, P. (Compiladores), *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y perspectivas*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- BRASLAVSKY, C y FILMUS, F. (1994) *Respuestas a la crisis educativa*. Cántaro. FLACSO, CLACSO, Buenos Aires.
- BRAY, M. (1999): «Control of Education: Issues and Tensions», en ARNOVE, R. & TORRES, C. (Eds.), *Comparative Education: Dialectic of the Global and the Local*. Rowman y Littlefield, Boston.
- BRIGIDO, A. (2004a) *El sistema educativo argentino*. Editorial Brujas, Córdoba.
- (2004b) *La equidad en la educación argentina*. Editorial Universitas, Córdoba.
- BURBULES, N. C. y TORRES, C. A. (Ed.) (2000): *Globalization and Education*. Routledge, Nueva York.
- CASASSUS, J. (2000). *La Reforma educativa en América Latina en un contexto de globalización*. UNESCO, París.
- CARNOY, M. (1999): «Globalization and Educational Reform: what Planners need to know», en *Fundamentals of Educational Planning*. UNESCO, París.

- DECIBE, S. (2003): «Educación básica: las reformas pendientes» en *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 31, OEI, Madrid.
- ECHENIQUE, M. (2003) *La propuesta educativa neoliberal. Argentina (1980-2000)* Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- EDWARDS, B. y HENALES, L. (2000): «Neoliberalism and Educational Reform in Latin America», en *Current Issues in Comparative Education*, 2 (2). Teachers College, Nueva York.
- EZCURRA, A. (1998) *Qué es el neoliberalismo?* Lugar, Buenos Aires.
- FELDFEBER, M. y LAFORCADA, F. (2005) *La educación en las Cumbres de las Américas*. Miño y Dávila, Buenos Aires.
- FILMUS, D. (1993) *Para qué sirve la escuela. Tesis*. Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- FILMUS, D. (1995a) “Calidad de la educación: discurso elitista o demanda democratizadora”, en FILMUS, D. (comp.): *Los condicionantes de la calidad educativa*. Editorial Novedades Educativas, Buenos Aires.
- FILMUS, D. (1996) *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo*. Editorial Troquel, Buenos Aires.
- FILMUS, D. (2001) *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente*. Editorial Santillana, Buenos Aires
- GARIMALDI, N., PEART, S. y ANDRADE, S. (2002) “Pragmatismo y Neoliberalismo. Aportes para una lectura de los actuales procesos de reformas educativas”, en *Cuadernos de Educación*, Año II, N° 2, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- GENTILI, P. (1990) “Neoliberalismo e educação: manual do usuário” en DA SILVA, T. y GENTILI, P. (Compiladores) *Escola S.A. Quem Ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. CNTE, Brasília.
- GENTILI, P. (1994) *Proyecto neoconservador y crisis educativa*. CEAL, Buenos Aires.
- GENTILI, P. (1998) *Retórica de la desigualdad. Los fundamentos doctrinarios de la reforma educativa neoliberal*. UBA, Buenos Aires
- MANGO, M. y VAZQUEZ, S. (Comps) (2003) *Descentralización y municipalización: El debate del espacio público en la escuela*. CTERA-SNES, Buenos Aires
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION (1991) *Bases para la transformación educativa*. Buenos Aires.

- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION (1994) *Aplicación de la Ley Federal de Educación*. Buenos Aires.
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION (1998) *Mejor educación para todos. Programas compensatorios en educación de la República Argentina 1993-1998*. Buenos Aires.
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION (1999) *Enseñar el futuro. Diez años de Transformación Educativa en la Argentina*. Buenos Aires.
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION (2002) *El financiamiento educativo en la Argentina. Problemas estructurales, soluciones coyunturales*. IIPE-UNESCO, Buenos Aires.
- MIRANDA, E. y otras (2006) *Políticas de reforma del sistema educativo en los noventa*. Editorial Brujas, Córdoba.
- MIRANDA, E. y otras (2006) "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, Número 4, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- NARODOWSKI, M. y NORES, M. (2002): «Socio-economic Segregation with (without) Competitive Education Policies. A Comparative Analysis of Argentina and Chile» en *Comparative Education*, 38 (4), pp. 429–451.
- PAVIGLIANITI, N. (1989) "El Congreso Pedagógico: testimonio y reflexiones" en DE LELLA, C. y KROTSCH, P. (Compiladores), *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y perspectivas*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- PAVIGLIANITI, N. (1991) *Neoconservadurismo y educación*. Libros del Quirquincho, Buenos Aires.
- PUIGGROS, A. (1998) "Educación neoliberal y alternativas" En ALCANTARA, A. y otros. *Educación, democracia y desarrollo en el fin del milenio*. Siglo XXI, Méjico.
- PUIGGROS, A. (1994) *Imperialismo, educación y neoliberalismo en América Latina*. Paidós, México.
- PUIGGROS, A. (1996) *La otra reforma. Desde la educación menemista al fin de siglo*. Editorial Galerna, Buenos Aires.
- PUIGGROS, A. (1996) *Qué pasó en la educación argentina desde la conquista hasta el menemismo*. Kapelusz, Buenos Aires.
- ROMERO, J. y ROMERO, P. (2004) *Los reformadores sin espíritu*. Homo Sapiens, Rosario.

- SADER, E. y GENTILI, P. (Compiladores) (2001) *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*. Eudeba, Buenos Aires
- TEDESCO, J.C. (1987) *El desafío educativo. Calidad y democracia*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- TEDESCO, J.C. (1995) *El nuevo pacto educativo*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- TEDESCO, J.C. (2000) *Educación en la sociedad del conocimiento*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- TIRAMONTI, G., BRASLAVSKY, C. y FILMUS, D. (1995) *Las transformaciones de la educación en diez años de democracia*. Tesis/ Norma, Buenos Aires.
- TORRES, C. (1996) *Las secretas aventuras del orden*. Miño y Dávila, Buenos Aires.

CAPÍTULO 10

Después de la Tormenta Neoliberal. La Política Educativa Latinoamericana entre la Crítica y la Utopía

Carlos Alberto Torres

El siglo de la educación: consideraciones preliminares

“Eu sustento que a única finalidade da ciência está em aliviar a miséria da existência humana”.

- (*Bertold Brecht, citado en Rodrigues Brandao, 1981: i*)

El siglo veinte fue marcado por la extensión de oportunidades educativas a niños y niñas así como jóvenes e incluso adultos de todos los sectores sociales en América Latina. El siglo veinte ha sido el siglo de la educación, y el papel del estado en la promoción de la educación pública ha sido decisivo para alcanzar este objetivo. En este siglo, particularmente en las últimas cinco décadas, ingentes recursos públicos han sido gastados en la provisión de la educación básica para niños, jóvenes y adultos; los años de escolaridad obligatoria han sido extendidos significativamente; se proveyó educación inicial y preescolar a una gama cada vez más amplia de familias, especialmente de pocos recursos; se ha facilitado el acceso de niños con deficiencias en el aprendizaje o minusválidos a las aulas de América Latina; y

se ha mejorado substancialmente la igualdad de oportunidades educativas para los pobres, inmigrantes, niñas y mujeres, así como para los indígenas. Sin duda el siglo veinte está marcado también por la feminización de las matrículas educativas.

Junto con esta expansión de las oportunidades educativas, renovados esfuerzos estatales se han llevado a cabo en la capacidad de retención de estudiantes en los niveles inferiores y medios del sistema, y en la capacidad de promoverlos para que continúen avanzando en el sistema escolar, llegando eventualmente al nivel de estudios post-secundarios y completándolos cada vez en mayor cantidad de casos. De igual modo, el tema de la calidad y relevancia de la educación ha sido una preocupación secular de pensadores, intelectuales públicos, maestros y maestras, sindicalistas educativos 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, ampliamente diseminado por los estados liberales en el mundo entero, de que la educación constituye una palanca para el progreso y un bien en sí mismo. Esta premisa modernista se refuerza con los desarrollos teóricos de la economía de la educación, cuyas repercusiones en América Latina serán revisadas más adelante en este capítulo. Pero lo central del mensaje es que no hay grandes probabilidades de avance social sin mayores y mejores niveles educativos. Esto es, la educación aparece no sólo como consumo sino como una inversión de enorme rentabilidad, individual y social, con altas tasas de retorno, que varían según los niveles educativos. Se concluye en este análisis que una población más educada será una población 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 mundial de las oportunidades educativas se ha 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 las distintas versiones de los estados de bienestar social. La expansión y universalización de la educación aparece así como un signo de la

modernidad, un signo de mayor racionalidad de la acción social, pero paradójicamente, también como una precondition para que éstas se den.

Sin embargo, la equidad, la calidad (incluyendo efectividad, igualdad y eficiencia en la gestión educativa de los sistemas y la relevancia de la educación continúan siendo cuestiones críticas de la educación. Especialmente hacia el fin del siglo, los estados latinoamericanos, prisioneros de las contradicciones del desarrollo latinoamericano y de sus propias lógicas del actuar burocrático, todavía relamiéndose las heridas de la doble crisis de la deuda externa y el déficit fiscal que se arrastra desde los ochenta¹ como un yugo aparentemente imposible de superar, encuentran cada vez más dificultades para atacar los problemas existentes en el mundo de la educación, fundamentalmente por las dificultades del financiamiento educativo, pero como señalaremos más adelante, también en función de filosofías políticas y agendas educativas que postulan una privatización de la educación y el abandono de las responsabilidades estatales en la educación pública.

La educación elemental y secundaria de la región continúan siendo segregada por clases sociales: los pobres estudian en la escuela pública, y los sectores medios y altos florecen educativamente en instituciones privadas. Con pocas excepciones en los países de la región, la educación inicial y preescolar, decisiva en la constitución cognoscitiva de los niños y niñas, si bien ha sido expandida notablemente en comparación con el principio del siglo, cuando era privilegio de los sectores pudientes, no está al alcance de la mayoría de los sectores pobres del continente. El analfabetismo continúa siendo un problema de dimensiones, como una medusa de múltiples cabezas, en el que la desventaja de las mujeres y los sectores indígenas con respecto de la distribución del resto de la sociedad se agiganta. La educación bilingüe, si bien avanzó notablemente en las últimas tres décadas, no se encuentra siquiera a la altura de las necesidades de las poblaciones indígenas. Lamentablemente, la educación de adultos, que había sido central en las preocupaciones retóricas de ciertas alianzas gobernantes y movimientos sociales en los sesenta y los

¹ El diagnóstico del Banco Mundial para el período 1970-1987 muestra que de los diecisiete países más endeudados del mundo, doce están en América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Perú, Uruguay y Venezuela) (World Bank, 1989). La importancia de la deuda externa para el desarrollo económico no puede ser subestimada. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) estimó que en el año 1987, por ejemplo, los países de la región en su conjunto transfirieron hacia el exterior un monto equivalente al 2% del producto bruto regional para pagar servicios de la deuda (CEPAL, 1987).

setenta, se ha convertido en un área marginal en los ochenta, a pesar de la demanda y envergadura del problema, languideciendo prácticamente hacia el fin del siglo. En cierto sentido el analfabetismo continua siendo un problema con dimensiones mucho más complejas dadas las demandas del alfabetismo cibernético y los avances de la comunicación. Así el analfabetismo funcional, cibernético y computacional constituyen un problema educativo tan o más drástico de lo que fuera el analfabetismo funcional hacia principios del siglo veinte. Como una tragedia griega del eterno retorno, y a pesar de los avances en la escolaridad, volvemos a contemplar una crisis de la educación de adultos de envergadura al internarnos en el nuevo siglo. La formación docente, y especialmente el salario del magisterio, continúan siendo uno de los nudos gordianos de la política educativa, mucho más acuciante frente a las transformaciones de la política estatal neoliberal. Las cuestiones de política curricular para promover la formación científica y humanista de la población enfrentan desafíos inusitados con los avances tecnológicos 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, quedando literalmente ajeno a 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, así como con los crecientes niveles de pobreza, especialmente de los habitantes menos educados de la región, constituyen otro tema acuciante de la política pública. Despedimos del siglo con innumerables conflictos en la educación superior latinoamericana: con estudiantes universitarios chilenos tomando las calles para demandar más presupuestos; con las universidades públicas brasileñas recuperándose después de varios meses de huelga sin conseguir la mayoría de los objetivos; con la universidad de Buenos Aires amenazada por un recorte presupuestario inusitado, frente a las demandas del FMI, a punto de cerrar sus puertas si el ajuste económico se lleva a cabo al 1ro de octubre de 1999; y con la UNAM, en una huelga de larga duración, con paralización de labores y toma de las instalaciones por parte de un movimiento social estudiantil que ha convocado en sus movilizaciones masivas a más de un cuarto de millón de personas en las calles. Estas y muchas otras situaciones similares en extensión y envergadura por la cuales han pasado los universitarios de la región en los últimos años, muestran que la universidad pública latinoamericana continúa su

lucha por la identidad en los principios 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 en la política local) para la gestión universitaria.

Las grandezas de la educación pública de este siglo corren el gran riesgo de ser obnubiladas por las miserias de políticas públicas que renuncian a su tradición democrático-liberal, con el consabido daño en la formación de los ciudadanos, una de las tareas centrales del estado en la educación. Este capítulo busca presentar evidencia empírica y argumentaciones normativas y analíticas, mostrando los avances y retrocesos, las grandezas y las miserias de la educación latinoamericana; realzando aquellas ideas que han dado frutos significativos y que contribuyeron a crear tradiciones educativas de distinción; y señalando, 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 por la educación pública pueda significar y anticipar la ruptura del pacto democrático en las sociedades latinoamericanas.

Estado y educación: unidad en la diversidad

“Todos los sistemas son falsos, tanto el de Marx como el de Aristóteles—aun cuando ambos pueden haber visto la verdad”

- (*Horkheimer, 1974: 198*)

Terminadas las guerras civiles en el siglo XIX, culminando en el proceso de reorganización nacional que los países latinoamericanos concluyeron alrededor de 1880, los sistemas educativos latinoamericanos fueron creados poco después que se establecieron las fronteras de los países. La constitución del estado-nación tuvo entre sus principios los siguientes: la creación de fuerzas armadas unificadas; la promulgación de constituciones nacionales basadas en los principios emanados de la Carta Magna inglesa, la Revolución Americana 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 todas las capas sociales.

En el ideario de la ilustración liberal la educación fue una responsabilidad estatal, actuando como *locu parentis*. En este siglo, tres grandes formaciones sociales y regímenes políticos han predominado en el contexto de revoluciones de envergadura (éste también ha sido el siglo de las revoluciones sociales en América Latina). Estos tres tipos de estado, el estado liberal conservador, el estado desarrollista, y por último el estado neoliberal. Claro está, que estos tres modelos estatales han estado también marcados por la presencia de remezones de autoritarismo estatal en la figura de populismos autoritarios, corporativismo 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. Encontramos primero el estado liberal conservador, que gesta los modelos educativos en la región entre 1880 y 1930, dependiendo de las historias nacionales, una situación que puede llegar 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 cuarenta, aproximadamente hasta la crisis de la década de los ochenta, 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 ochenta, dando paso a los modelos de estabilización y ajuste estructural, y al estado neoliberal en la región.

Si uno tratara de encontrar los 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/fines del siglo pasado 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 ochenta en América Latina corresponde,

pari pasu, a las experiencias neoconservadoras en el mundo en desarrollo, con su enorme impacto internacional en las agendas educativas. El fin del siglo en la educación latinoamericana está marcado por la globalización de la educación y la presencia de la agenda hegemónica del neoliberalismo en educación.

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 sólo por las peculiaridades nacionales sino también porque las dinámicas de transformación estructural en la región, si bien afines, no necesariamente dictan *in toto* 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. Aun más, nos permite imaginar transformaciones educativas en el nivel del sistema mundial, más aún hacia el fin del siglo, que homogeneizan a la vez que segmenta drásticamente todos los sistemas de escolarización, incluyendo los *modus operandi*, 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 el *motto* de esta conversación sobre grandezas y miserias en la educación latinoamericana en el siglo XX.

Expansión y crisis de la educación latinoamericana

“In a sense, this is a game of never-ending mirrors”.

(Wallerstein, 1997: 1254)

Hemos argumentado en otro lugar (Torres y Puiggrós, 1997: 6-8) que la expansión de la educación en América Latina estuvo vinculada a la fase temprana de la industrialización en los cincuenta y sesenta, y que representa uno de los más altos índices de crecimiento educativo en el mundo. Entre 1960 y 1970, los índices de crecimiento de la educación superior y de la educación media fueron 247.9% y 258.3%, respectivamente, datos ampliamente documentados por la UNESCO (1974: 167; 227). Sin embargo, el crecimiento de la educación primaria, que coronaba el esfuerzo de expansión del sistema durante el siglo, si bien significativo, fue mucho más modesto que el de los otros niveles, llegando a 167.6%. Las tasas de alfabetización se mantuvieron relativamente constantes en la mayoría de los países del área latinoamericana (UNESCO, 1971). Un estudio llevado a cabo hacia fines de los setenta muestra una continuidad significativa en este patrón de desarrollo educativo (UNESCO/CEPAL/PNUD, 1981). En este espíritu, el investigador chileno Ernesto Schiefelbein, analizando el financiamiento de la educación, argumenta que las cuatro décadas que precedieron a los 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 y niñas carentes; (v) incremento en la provisión de mínimos insumos para la tarea educativa y eliminación de canales diferenciales por niveles sociales" (Schiefelbein, 1997: 32). Este diagnóstico optimista, claro está, no refleja triunfalismo alguno si uno considerara las altas tasas de repetición y de abandono escolar² de la región.

A pesar del crecimiento secular del sistema educativo en términos de tasas de matrícula, especialmente en la educación primaria, la tasa de crecimiento de los gastos educativos, ajustados por inflación, disminuyó en los '80. El educador venezolano Fernando Reimers muestra que entre 1975

² Las tasas de repetición son las siguientes para el comienzo de la década de los noventa: 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 41,2% (UNESCO-OREALC, 1991). Un reporte del Centro de Estudios Educativos en México argumenta que entre 1980 y 1986, sólo 52% de los niños y niñas 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).

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: 16). Reimers argumenta que, en contraste con los logros previos en la expansión de la educación pública, las últimas dos décadas significan una caída en la cantidad y calidad escolar en la región. Según la investigación de Reimers, los Ministerios de Educación de la región se vieron forzados a sacrificar equidad y eficiencia a fin de reducir los gastos educativos bajo las presiones de políticas de ajuste estructural. Estos cortes presupuestales han afectado de manera desproporcionada la educación primaria, y se reflejan en los recursos limitados en términos de materiales de enseñanza, edificios escolares, y caída en las tasas de matrícula (Reimers, 1991: 325-338)³. Una consecuencia natural 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, 1999).

Como Reimers y Tiburcio señalan, “un análisis de los cambios en el financiamiento público de la educación en América Latina entre 1970 y 1985 concluye que el ajuste llevó a un corte desproporcionado en los gastos en educación como porcentaje del gasto gubernamental en educación o como porcentaje del PNB. Dentro de la educación, el gasto en capital o infraestructura sufrió de manera desproporcionada así como lo hicieron todos

³ No debería sorprender a nadie 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 mundo desarrollado sean abismales. Sólo para ejemplificar, en 1968, un año enormemente simbólico por distintas razones a nivel mundial, los países desarrollados, con cerca de 1/3 de los habitantes del planeta y 1/4 de la población juvenil del mundo, invirtieron 120.000 millones de dólares en programas sociales, mientras que los países en desarrollo en su conjunto, con una población infinitamente superior, gastaron sólo un diez por ciento de esa cantidad, 12.000 millones de dólares. Estas diferencias en el gasto en servicios sociales se agigantan en la educación, y más aún cuando consideramos la caída en la inversión educativa en los últimos años. Por ejemplo, en 1980, el total del gasto público en educación en relación con el PBI era del 3,6% en Argentina, 4,4% en Bolivia, 4,4% en México, y 7,8% en Costa Rica. En 1985 Argentina había caído a 2,2%, Bolivia a 0,5%, México a 2,6%, y Costa Rica a 4,7% (Torres y Puiggrós, 1997: 13). Tampoco es de extrañar esta caída cuando el promedio anual de crecimiento del producto bruto doméstico per capita en la región para los años 1961-70 fue 2,6%, sobrepasando en muchas sociedades de la región la tasa de crecimiento de la población. En 1971-1980 esta tasa de crecimiento alcanzó 3,3%, para volverse negativa (-1,1%) en el período 1981-1989, lo que los economistas, quizá muy ligeramente, rotularon “la década del desarrollo perdido” (Morales-Gómez y Torres, 1990: 19).

los ítems que no estaban vinculados al salario, mientras que muchos países redujeron aun 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: 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 del PBI” (Reimers y Tiburcio, 1993: 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 longitudinal del salario magisterial en las décadas de 1940 a 1980 (Morales-Gómez y Torres, 1990).

La Agenda Neoliberal: Privatización de la educación

Las premisas analíticas de la Agenda hegemónica Neoliberal, bien representada en distintos organismos internacionales como el Banco Mundial, pueden ser categorizadas bajo la etiqueta de *supply-side economics*. Dos premisas de política guían la agenda: la noción de privatización de la educación pública, y la reducción del gasto público. Obviamente estas orientaciones de política no son incompatibles, y la privatización puede ser considerada una estrategia importante para la reducción de los gastos del sector público. La noción de privatización requiere una explicación adicional. Estas políticas son elementos cruciales en las reformas que promueven la liberalización del mercado. Por un lado, reducen la presión del gasto público al privatizar las empresas del sector público. Por otro lado, la privatización es una poderosa herramienta para despolitizar las prácticas regulatorias del estado. La privatización juega un papel central en el arsenal político del neoliberalismo 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: 94).

Neoliberales y neo-conservadores argumentan que el estado y el mercado son dos sistemas sociales diametralmente opuestos, y que ambos son opciones reales para la provisión de servicios específicos (Moran y Wright, 1991). ¿Porque hay una preferencia del mercado sobre el estado? Los neoliberales consideran a los mercados más versátiles y eficientes que las estructuras burocráticas del estado, por un sinnúmero de razones (Torres, 1996). Los mercados responden más rápidamente a los cambios tecnológicos y a la demanda social que el estado. Los mercados son vistos como más eficientes y efectivos en términos de costo que el sector público en la provisión de servicios. Finalmente, la competencia del mercado producirá mayor *accountability* para la inversión social que las políticas burocráticas. Junto con estas preferencias está la cuestión de que los neoliberales vincularon la privatización de las empresas públicas con la solución del problema de la deuda externa. Después de todo, en cierta versión de la ideología neoliberal, las empresas del estado “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: 153).

Sin embargo, vale remarcar que el proceso de privatización no está exento de contradicciones, como un temprano trabajo lo indicó. Ramamurti (1991: p. 168) sugirió que “de ninguna manera es claro que, en el largo plazo, se logren objetivos substantivos 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: 169).

Un comentario final acerca de esta filosofía genérica de la privatización. Muchos de sus proponentes postulan más una perspectiva anti-estatal que una verdadera perspectiva de privatización con ampliación de la competencia en los mercados.

En otros términos, la cuestión es saber si estas políticas generan verdadera competencia en diversos mercados o constituyen una estrategia para reemplazar el monopolio que tenían las empresas del estado, en áreas específicas de la economía, con un monopolio similar pero esta vez a cargo de selectas empresas privadas.

En términos de políticas educacionales específicas, la agenda neoliberal postula una amalgama de líneas directrices, todas ellas representadas en las políticas del Banco Mundial. Por ejemplo: se postula la democratización de la escolaridad, aumentando la participación de las mujeres y las niñas en la educación, un objetivo muy laudable afincado en el corazón mismo de las políticas liberales por la igualdad, pero hay suficiente información para mostrar cómo lo que se da con una mano se quita con la otra, es decir, que la retórica de la igualdad vía políticas educacionales que apoyan la educación de las mujeres, pero por otro lado, 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). Dos políticas específicas, la priorización de la educación básica y un énfasis sobre la cuestión de la calidad de la educación, caracterizan también la agenda educativa del Banco Mundial. Sin embargo, como señala José Luis Coraggio, en la medida en que el Banco Mundial está compuesto primariamente por economistas y no por educadores, 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 sobreénfasis en métodos cuantitativos para medir el éxito de una política educativa. Usando un criterio económico estricto (por ejemplo, las tasas de retorno basadas en 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, argumentando que la inversión en la educación básica o primaria resultará mejor para incrementar el producto bruto interno que la inversión en cualquiera de los otros niveles (sin contar, por supuesto, con la obsesión de los especialistas del Banco Mundial en que la inversión en educación superior en América Latina, en particular, es un

subsidio a las élites). Un problema similar ha sido expresado por otros análisis, considerando las premisas de los documentos preparatorios para la Conferencia de Jomtien hace casi una década y las serias implicaciones para la educación superior en la región (Torres, 1991a; Morales-Gómez y Torres, 1994; Reimers, 1994).

En síntesis, ¿cómo ha impactado la globalización en la formulación de las políticas educativas en América Latina? Claramente, hay tres aspectos sobre los cuales la globalización, especialmente la de cuño neoliberal, ha tenido impacto en la educación latinoamericana: a nivel de la economía política del financiamiento educativo, en términos de las vinculaciones entre educación y trabajo, y mediante la creación de un movimiento por estándares de excelencia académica internacional, con sus implicaciones a nivel de evaluación, curriculum, educación superior o formación docente.

En términos de la economía política de la educación, como señalamos más arriba, el modelo neoliberal refleja una agenda internacional de investigación e inversión educativa que predica la privatización como solución educativa, tanto para subsanar las deficiencias de la inversión estatal en educación como para confrontar la crisis fiscal del estado. Esto ha llevado a impulsar distintos instrumentos de financiamiento educativos, como los “vouchers” o bonos; a privilegiar ciertos instrumentos tecnocráticos de análisis y planificación educativa como las tasas de retorno en educación, y ciertas experiencias de descentralización educativa como los *charter schools*. Muchos de estos instrumentos de política, con sus distintas variantes criollas, se han constituido en modelos y premisas hegemónicas – y por lo tanto no negociables – en la formulación de políticas educativas. Es interesante observar cómo la experiencia chilena en educación constituye un modelo temprano y arquetípico de esta orientación neoliberal.

En términos de las vinculaciones entre trabajo y educación, está claro que los viejos mecanismos de planificación de la educación han sido honrosamente enterrados con un certificado de defunción debidamente expedido. Pero también está claro que no hay respuestas precisas en materia de planificación. Dado el cambio tecnológico de las últimas décadas, las modificaciones en las políticas de empleo de los gobiernos, especialmente la reducción del sector público, y en particular las constantes transformaciones en las dinámicas de los mercados de trabajo, cómo hacer que la educación responda claramente a las dinámicas del mercado de trabajo continúa siendo un verdadero enigma. Aún más, no está claro si estas dinámicas pueden ser

anticipadas con el suficiente tiempo como para ajustar los productos educativos a la satisfacción de necesidades del mercado – vieja utopía de los planificadores educativos, aunque sí está claro que hay una autonomía relativa de la educación que deberíamos honrar, con independencia de las demandas de los mercados de trabajo, para que la educación sea un instrumento de la ilustración (cognitiva y moral, claro está), y no meramente una política pública fundada en sus virtudes para la empleabilidad y productividad de la fuerza de trabajo. El tema de las políticas tecnológicas a impulsar en los países latinoamericanos en la vinculación universidad-empresa provoca dilemas aparentemente insolubles. Finalmente, está claro que en los mercados de trabajo los trabajadores que reciben la compensación más alta en términos de ingresos son los analistas simbólicos, muy bien definidos en el libro de 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 en los ámbitos de la educación un movimiento por la creación de estándares educativos refrendados vía comparaciones internacionales de rendimiento educativo, que han impactado prácticamente sobre todos los niveles educativos, desde preescolar hasta la universidad. Lamentablemente, este movimiento de estándares ha sido usado 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 y exámenes para la evaluación del aprendizaje, y en los mecanismos mismos de evaluación de los sistemas. Un claro ejemplo de este movimiento son los modelos de evaluación de la educación superior implementados en la Argentina por el Ministerio de Educación en clara comunicación programática con los designios educativos del Banco Mundial.

Como señalamos en otro lugar, “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:14).

Si bien estos tres grandes efectos en la política educativa latinoamericana son discernibles, la benevolencia en sus resultados son discutibles. El impacto de la globalización neoliberal en los salones de clase escolar, en las actividades específicas que los maestros desempeñan con los niños, y por supuesto en las localidades que se encuentran en los márgenes del sistema internacional, es todavía materia de álgida discusión académica y política. La situación no podría ser más paradójica. Por ejemplo, en un salón de clase escolar cualquiera, ya sea en el área rural más remota y aislada de la provincia de Jujuy, en el estado de Chiapas, en el corazón de la Capital Federal o en el Distrito Federal en la ciudad de México, podremos encontrar un maestro que, si es 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 y diálogo que establece con sus alumnos, lo podría confrontar cotidianamente. Hay que admitir que sabemos muy poco de lo que pasa dentro del salón del aula diariamente, y por tanto que es menester implementar mayor investigación educativa en este nivel específico del sistema, tanto curricular como pedagógica. Sin embargo, no parecería muy arriesgado imaginar que, si la mayoría de los maestros es representada por los sindicatos magisteriales de la región, estos se oponen decididamente a la globalización neoliberal.

No cabe duda de que los mecanismos de globalización neoliberal pueden ser sistemáticamente criticados, que sus bondades en materia de política pública podrían ser desconfirmadas por la investigación empírica, y que algunos de sus efectos perversos en la educación 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 modelo neoliberal, y a los sindicatos magisteriales que han llevado en muchas partes del mundo el peso

de la confrontación contra el neoliberalismo. 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.

Para repensar la utopía educativa: comentarios finales

“La imposibilidad de un canon que no sea controversial resulta de la imposibilidad de definir un sujeto pedagógico y social en la cultura de Occidente que sea singular, descriptivo, integrado, y no problemático”.

- (*Morrow and Torres, 1995: 428*)

“We had the experience but missed the meaning/

And approach to the meaning restores the experience”

- (*T. S. Elliot, 1971: 24*)

Estos cambios cuantitativos, aunados a profundos cambios cualitativos, afectan a la educación latinoamericana prácticamente en todos los niveles, de manera tal que las tradiciones señaladas más arriba no pueden dar cuenta en forma completa y fehaciente de los cambios ni explicarlos con detenimiento. Sin pretender hacer una reseña exhaustiva de estos nuevos desafíos, que ha sido formulada en otro lugar (Torres y Puiggrós, 1997: 12-22), convendría al menos mencionar, en sus trazos más elementales, 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 (lo que en el mundo avanzado se ha denominado la generación del Nintendo) y las generaciones adultas. No se trata sólo de los problemas seculares aún no resueltos de los sistemas educativos, 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 de lo que retóricamente denominaría el *public bond*, ese vínculo público entre generaciones. Esto quizá da cuenta de una crisis que supera las deficiencias seculares de los sistemas, a pesar de las grandezas de la educación, y que va más allá de las mismas miserias que hemos observado aquí. 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 el proceso de globalización⁴ agiganta los procesos, universaliza los símbolos, exacerba las emociones, complejiza las opciones, y muestra nuevas dinámicas cada vez más difíciles de comprender para el común de la población, y, ni que 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. La presencia de los medios de comunicación, en particular, crea nuevas combinaciones entre culturas populares tradicionales, una cultura popular transnacionalizada, y las políticas culturales desarrolladas por las instituciones estatales en la reunión, en ocasiones drásticamente confrontadas por instituciones de la sociedad civil, movimientos sociales y sindicatos. Esto quiere decir simplemente que así como hay una enorme disputa por la identidad y un proceso totalmente agónico en el contexto de reconocimiento del ego entre los individuos (lo cual crea todo tipo de tensiones y contradicciones, algunas irresolubles), también hay una ruptura de las paredes de la escuela, que ya no pueden proteger a los niños y niñas de influencias

⁴ 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: 9). Held 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.

consideradas 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. Hay un sinnúmero de indicadores que apuntan a la complejidad de esta crisis, incluyendo las dificultades crecientes en la enseñanza de la lectoescritura a una cultural juvenil creada alrededor de la manipulación de símbolos visuales cibernéticos y mediáticos. En ocasiones esto resulta en una cierta alienación estudiantil con respecto de la lectura de libros y la escritura como medio de expresión, y en los crecientes obstáculos para el aprendizaje de las disciplinas científicas y técnicas (la crisis en la enseñanza de las matemáticas en América Latina alcanza dimensiones impensables años atrás). Hay una profunda 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 ficticios bordes, 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 está claro que 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 ahora me gustaría simplemente señalar. Es menester abordar distintos temas para este proceso de repensar la educación, incluyendo el 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 avanzado en la producción del conocimiento científico cohabitando con culturas premodernas, periféricas, marginales, incluso pre-Colombinas. Estas culturas están marcadas por profundas discontinuidades lingüísticas y culturales, entre sí, con respecto a los segmentos más sofisticados de la cultura de la modernidad y la postmodernidad, y por supuesto con respecto al capital cultural que predomina en la escuela: es decir, esa *melange* cultural de mestizos, indígenas y culturas europeas, mayoritariamente la española y la portuguesa, que crea las culturas híbridas analizadas por el investigador argentino Néstor García Canclini en distintos trabajos (1982; 1990). En educación, esto se complejiza

al confrontar lo que un afamado historiador de la educación argentino, Gregorio Weimberg (1984), denominó el desarrollo asincrónico de los modelos educativos latinoamericanos. La noción de *différance* a la Derrida (1989) y sobre todo la noción de 'otredad', que ahora , volvemos a rescatar del pensamiento existencialista, combinado con la poderosa indicación postmodernista sobre la política de la cultura como una política de la diferencia, si bien complejiza la teorización del problema, ofrece perspectivas teóricas y políticas cada vez más necesarias, mucho más allá de lo que el positivismo pedagógico puede ofrecer.

La noción de crisis de hegemonía en las democracias latinoamericanas sigue siendo estimulante para pensar la crisis de los sistemas de escolaridad en América Latina. Debería invitarnos a repensar la noción de sujetos pedagógicos (tanto maestros como alumnos) en las nuevas formaciones sociales, culturales y políticas 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, claramente, a reconsiderar el papel que el estado juega 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 cincuenta, para referirnos simplemente al medio siglo. ¿Cómo se puede educar a los niños y niñas de la calle, un grupo cada vez más abundante en las metrópolis y áreas periféricas urbanas de América Latina? ¿Cómo afecta la cultura del narcotráfico la tarea escolar? ¿Cómo los *networks* privados de comunicaciones e informática están afectando el status, la confiabilidad y la accesibilidad del conocimiento escolar en la región?

La noción de sujeto pedagógico, y sus vinculaciones con las estructuras sociales y pedagógicas de América Latina, si bien podría concebirse en términos de los modelos sociológicos y políticos estudiando las vinculaciones entre agencia social y estructura, requiere a su vez 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, incluyendo preocupaciones cada día más candentes en la pedagogía, considerando las múltiples y asincrónicas determinaciones paralelas 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 América Latina 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 latinoamericano 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 en el nuevo siglo. Tema especialmente relevante ahora que la pobreza y las desigualdades educativas se han vuelto mucho más acuciantes, como demuestra el sociólogo 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 mismo, y reconstruir las imágenes del conocimiento apropiado, necesario, válido que las escuelas tienen que impartir, a la luz de los aspectos antes señalados en este capítulo, 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 la noción de la democracia y la ciudadanía. Sobra decir que la lucha por la educación no es simplemente una actividad tecnocrática, calmadamente implementada en los escritorios burocráticos, o agitadamente negociada en los salones escolares, claustros ministeriales y traspatios 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.

Referencias bibliográficas

- Apple, Michael 1993 *Official Knowledge: Democratic Education in a Conservative Age* (New York and London: Routledge).
- Arnové, Robert 1986 *Education and Revolution in Nicaragua* (Nueva York: Praeger).

- Carnoy, M. and C. A. Torres, 1994 "Educational Change and Structural Adjustment: A Case Study of Costa Rica", en Samoff, Joel *Coping with Crisis. Austerity, Adjustment and Human Resources* (London and New York: UNESCO-CASSELL) 64-99.
- Caufield, Catherine 1996 *Masters of Illusion. The World Bank and the Poverty of Nations* (New York: Henry Holt and Co).
- Cavanagh, John, Daphne Wysham and Marcos Arruda 1994 *Beyond Bretton Woods. Alternatives to the Global Economic Order* (London and Boulder: Pluto Press en asociación con el Institute for Policy Studies y el Transnational Institute).
- CEPAL 1987 *Panorama económico de América Latina* (Santiago: LC/C 1481).
- Coraggio, José Luis 1994 "Human Capital: the World Bank's Approach to Education in Latin América", en Cavanagh, J.; D. Wysham and M. Arruda (editors) *Beyond Bretton Woods: Alternatives to the Global Economic Order* (London: Institute for Policy Studies, Transnational Institute and Pluto Press).
- Cucuzza, Héctor Rubén (compilador) 1996 *Historia de la educación en debate* (Buenos Aires: Miño y Davila).
- Culpitt, Ian 1992 *Welfare and Citizenship. Beyond the Crisis of the Welfare State?* (London, Newbury Park and New Delhi: Sage Publications).
- Dewey, John 1981 *The Philosophy of John Dewey* Edited by John J. McDermott (Chicago and London: The University of Chicago Press).
- Dérriida, Jacques. 1989. *Cómo no hablar? Y otros textos.* (Barcelona, Anthropos).
- Dussell, Inés and Marcelo Caruso 1997 "Dewey Under South American Skies: Some Readings from Argentina", en Torres, Carlos Alberto and Adriana Puiggrós *Latin América Education: Comparative Perspectives* (Boulder, Co.: Westview Press) 103-123.
- Elliot, T. S. 1971 (1943) "The Dry Salvages", en *The Four Quartets* (New York: Haracourt, Brace & Co.) 24.
- Emeagwali, Gloria T. (editor) 1995 *Women Pay the Price. Structural Adjustment in Africa and the Caribbean* (Trenton, New Jersey: Africa World Press).
- Filmus, Daniel 1999 *Educación y desigualdad en América Latina en los 90's. ¿Una nueva década perdida?* (Buenos Aires: Flacso) mimeografiado.

- Gadotti, Moacir 1989 *Convite à leitura de Paulo Freire* (São Paulo: Editora Scipione).
- Gadotti, Moacir 1998 *Historia de las Ideas Pedagógicas* (México: Siglo XXI).
- Gadotti, Moacir y Carlos Alberto Torres (compiladores) 1993 *Educación popular: crisis y perspectivas* (Buenos Aires: Miño y Davila).
- García Canclini, Néstor 1982 *Culturas Populares en el Capitalismo* (México: Nueva Imagen).
- García Canclini, Néstor 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: Stanford University Press).
- Horkheimer, Max 1974 *Eclipse of Reason* (New York: Continuum).
- Jacoby, Russell 1999 *The End of Utopia* (New York: Basic Books).
- Morales-Gómez, Daniel 1989 "Seeking New Paradigms to Plan Education for Development: The Role of Educational Research", en *Prospects* 19, 2 pp. 192-204.
- Morales-Gómez, Daniel and Carlos Alberto Torres 1990 "Education for All: Prospects and Implications for Latin América in the 1990s", en Torres, Carlos Alberto (editor) *Education and Social Change in Latin América* (Melbourne: James Nicholas Publisher).
- Moran, Michael and Maurice Wright 1991 *The Market and the State: Studies in Interdependence* (New York: St. Martin's Press).
- Morrow, Raymond Allen and Carlos Alberto Torres 1995 *Social Theory and Education: A Critique of Theories of Social and Cultural Reproduction* (New York State University of New York Press).
- O'Cadiz, Pilar; Pia Linquist Wong and Carlos Alberto Torres 1998 *Democracy and Education. Paulo Freire, Social Movements and Education Reform in São Paulo* (Boulder, Colorado: Westview Press).
- Pescador, José Angel 1994 "Teoría del Capital Humano: Exposición y Crítica", en Torres, Carlos A. y Guillermo González Rivera (coordinadores) *Sociología de la Educación. Corrientes Contemporáneas* (Buenos Aires: Miño y Dávila) 161-172.
- Puiggrós, Adriana 1990 *Sujetos, disciplina y curriculum en los orígenes del sistema educativo argentino, 1885-1916* (Buenos Aires: Galerna).

- Puiggrós, Adriana 1996 *¿Qué pasó con la educación argentina? Desde la conquista hasta el menemismo* (Buenos Aires: Kapelusz).
- Puiggrós, Adriana 1997 *Imperialismo, neoliberalismo y educación en América Latina* (Buenos Aires: Paidós).
- Puiggrós, Adriana 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 Grosse, Robert (editor) *Private Sector Solutions to the Latin American Debt Problem* (New Brunswick and London: Transaction Publisher, North-South Center and the University of Miami).
- Reich, Robert 1992 *The Work of the Nations. Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism* (New York: Vintage Books).
- Reimers, Fernando. 1991. "The Impact of Economic Stabilization and Adjustment on Education in Latin America." *Comparative Education Review*, N° 35, mayo, páginas 325-338.
- Reimers, Fernando 1994 "Education for All in Latin America in the XXI Century and the Challenges of External Indebtedness", en Torres, Carlos Alberto (editor) *Education and Social Change in Latin América* (Melbourne: James Nicholas Publisher).
- Reimers, Fernando y Triburcio, Luis, 1993. *Education, Adjustment and Reconstruction: Options for Change*. Paris, Unesco.
- Rodrigues Brandão, Carlos (organizador) 1981 *Pesquisa participante* (São Paulo: editora Brasiliense).
- Schiefelbein, Ernesto, 1997. Financing Education for Democracy in Latin America. En Adriana Puiggrós y Carlos Alberto Torres, editors. *Latin American Education: Comparative Perspectives*. (Boulder, Colorado, Westview Press, páginas 31-64).
- The Economist 1998 *The Benevolence of Self-Interest* 12 de Diciembre, 80.
- Torres, C. 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* (Brasília: INEP-Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais) 70 (164), Enero-Abril, 55-64.
- Torres, C. A. 1990 "El mundo de Talcott Parsons y la educación (II): El pensamiento sociológico funcionalista y la educación superior", en *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* (Brasília: INEP-Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas) 70 (166), 428-434.

- Torres, C. A. 1991a "A Critical Review of Education for All (EFA) Background Documents", en *Perspectives on Education for All* (Ottawa) IDRC-MR295e Abril, 1-20.
- Torres, C. A. 1991b "The State, Nonformal Education and Socialism in Cuba, Nicaragua, and Grenada", en *Comparative Education Review* 35, (1), Febrero, pp. 110-130. Traducido y publicado en español en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* (IDES: Buenos Aires) 31 (124), 503-522.
- Torres, C. A. 1994[a] "Paulo Freire as Secretary of Education in the Municipality of São Paulo", en *Comparative Education Review* 38 (2), Mayo, 181-214.
- Torres, C. A. 1994[b] "La Universidad LatinoAmericana: De la Reforma de 1918 al Ajuste Estructural de los 90's", en C. Torres; Follari, R.; Albornoz, M.; Duluc, S.; Petrucci, L. *Curriculum Universitario Siglo XXI* (Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina) 13-54.
- Torres, C. A. 1994[c] "Prefacio a la Tercera Edición", en Carlos A. Torres y González Rivera, Guillermo (coordinadores) *Sociología de la Educación. Corrientes Contemporáneas* (Buenos Aires: Miño y Dávila) 5-16.
- Torres, C. A. 1995[a] "Teorías de la expansión educativa y la masificación escolar: Para pensar la universidad pública en América Latina", en *Perfiles Educativos* (Universidad Nacional de México) N° 69, Julio-Septiembre, 7-20.
- Torres, C. A. 1995[b] *La política de la educación no formal en América Latina* (México: Siglo XXI).
- Torres, C. A. 1995[c] *Estudios Freireanos* (Buenos Aires: Libros del Quirquincho).
- Torres, C. A. 1996 *Las Secretas Aventuras del Orden. Estado y Educación* (Buenos Aires: Miño y Dávila Editores).
- Torres, C. A., Rajinder S. Pannu and M. Kazim Bacchus 1993 "Capital Accumulation, Political Legitimation and Educational Expansion", en Yogev, A. and J. Dronkers *International Perspectives on Education and Society* (Greenwich, Connecticut and Londres: Jai Press) 3-32.
- Torres, C. A. and Adriana Puiggrós 1997 "The State and Public Education in Latin America", en Torres, C. A. and Adriana Puiggrós (editores) *Latin América 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. (Venezuela, Caracas: UNESCO mimeografiado), Diciembre 6-15.
- UNESCO, 1974. Evolución reciente de la educación en América Latina. (Santiago de Chile, Chile, Unesco, mimeografiado), páginas 167 y 227.
- UNESCO-CEPAL-PNUD. 1981. *Desarrollo y educación en América Latina. Síntesis General*. (Buenos Aires, Proyecto DEALC, 4 volúmenes).
- UNESCO-OREALC 1991 *Situación educativa en América Latina* (Santiago: UNESCO-OREALC).
- Wallerstein, Immanuel 1997 "Social Science and the Quest for a Just Society", en *American Journal of Sociology* N° 5, 102, Marzo, 1241-1257.
- Weinberg, Gregorio 1984 *Modelos educativos en la historia de América Latina* (Buenos Aires: Kapelusz).
- World Bank 1989 *World Development Report*, 1990 (Oxford: Oxford University Press and World Bank).

Nota sobre os Autores

Afonso Celso Scocuglia

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. Contato: scocuglia@terra.com.br.

António Teodoro

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 (RIAIPE-CYTED). Autor de uma vasta obra sobre políticas de educação, publicada em Portugal, Brasil, EUA, França e Espanha. Contacto: a.teodoro@netvisao.pt.

Armando Alcántara

Maestro en Educación por la Universidad de Stanford (EUA) y doctor en Educación por la Universidad de California, Los Ángeles (EUA).

Investigador titular del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor del Posgrado en Pedagogía de la UNAM. Investigador Nacional, nivel I. Profesor visitante en la Universidad Federal de Goiás (Brasil). Autor de artículos y libros publicados en México y en otros países. Contacto: aralsan@servidor.unam.mx.

Carlos Alberto Torres

Profesor de Ciencias Sociales y Educación Comparada y Director del Paulo Freire Institute en la Universidad de California, Los Angeles (UCLA). Es un sociólogo político de la educación que hizo sus estudios de grado en Argentina (Licenciatura en Sociología) en la universidad del Salvador, una maestría en Ciencia Política (FLACSO-México) y continuó sus estudios en los Estados Unidos con una maestría y doctorado en International Development Education en la Universidad de Stanford. Terminó sus estudios con un postdoctorado en fundamentos educativos y educación internacional en la Universidad de Alberta (Edmonton, Canada). Es Director Fundador del Instituto Paulo Freire en São Paulo junto con Paulo Freire, Moacir Gadotti, José Eustaquio Romão, Francisco Gutierrez y Walter García en 1991. Es también fundador del Instituto Paulo Freire en Argentina (2003) y UCLA (2002). Ha sido Director del Instituto de Estudios Latinoamericanos de UCLA (1995-2005), Past President de la Comparative International Education Society (CIES), y past President del Research Committee of Sociology of Education, ISA. Es autor, co-autor o organizador de más de 60 libros y más de 200 artículos de investigación y capítulos en libros. Contacto: catnova@aol.com.

Fátima Marques

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 Tecnologias, Lisboa. Co-autora do livro: *“Escola Superior de Enfermagem de Artur Ravara, pioneira no passado, actuante no presente, inovadora no futuro...”*. Contacto: fatimmarques@gmail.com

Francesc Jesús Hernandez i Dobon

Doctor en Filosofía, Pedagogía y Sociología. Es autor de libros de teoría y sociología de la educación. Ha participado en investigaciones de ámbito estatal e internacional. Miembro del Grup Embolic y de la Asociación de Sociología de la Educación. Profesor del Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universidad de Valencia (España). Contacto: francesc.j.beltran@uv.es

Graça Aníbal

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. Contacto: ganibal@netcabo.pt.

José Beltrán Llavador

Doctor en Filosofía. Autor y editor de publicaciones centradas en la esfera educativa y en el análisis social, su trayectoria profesional ha estado vinculada a la administración educativa, a la formación del profesorado y a la educación de personas adultas. Ha participado en diversas investigaciones de ámbito estatal e internacional. Es profesor del Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universidad de Valencia (España). Contacto: jose.beltran@uv.es.

José Eustáquio Romão

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

Nota sobre os autores

• 297

Municipal de Educação e de Governo da mesma cidade. É, atualmente, Professor no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Nove de Julho (São Paulo) e consultor da UNESCO e do Ministério da Educação. Tem vários livros e vários artigos publicados, no Brasil e no exterior. Contacto: jer@terra.com.br

Juan Miguel Valenzuela

Profesor de Educación Diferencial de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (Chile). Candidato a Doctor en Gestión y Calidad Educativa Universidad de Barcelona (España). Docente de la cátedra Metodología de la Investigación para las carreras de Educación Parvularia y Educación Diferencial (UCINF/Chile). Expositor en diferentes congresos nacionales e internacionales. Miembro del registro nacional de investigadores de Chile. Contacto: druina@gmail.com

Liliana Olmos

Liliana Olmos es investigadora del Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades (CIFYH) de la Universidad de Córdoba, Argentina donde cursó estudios de grado y posgrado en Literatura y Educación. Es miembro fundador del Instituto Paulo Freire de Buenos Aires, Argentina y del Paulo Freire Institute de la Universidad de California, Los Angeles (UCLA) 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. Contacto: liliolmos@gmail.com.

Paula Rodríguez

Educadora de Párvulos, Magíster en Educación, Coordinadora y docente de la carrera de Educación Parvularia (UCINF/Chile). Contacto: prodriguez@ucinf.cl

Pía Labarrera

Educadora de Párvulos, Magíster en Educación, Docente de la carrera de Educación Parvularia (UCINF/Chile). Contacto: faraluz@gmail.com

Vasco Graça

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 U.E 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. Contacto vasco.graca@sapo.pt.