

## Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación

### **Dirección**

Norberto FERNÁNDEZ LAMARRA

### **Secretaría Editorial**

Natalia COPPOLA

Cristian PÉREZ CENTENO

### **Asistente Editorial**

Paula FARINATI

[www.relapae.com.ar](http://www.relapae.com.ar)

[relapae@untref.edu.ar](mailto:relapae@untref.edu.ar)

# Índice

## Editorial

### 10 EDITORIAL

Norberto Fernández Lamarra / Cristian Perez Centeno

## Dossier Temático

### Democracia, Autoritarismo, Neoliberalismo y Crisis

### 18 LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y EL SENTIDO COMÚN NEOLIBERAL: SIETE TESIS ICONOCLASTAS.

Por Carlos Alberto Torres.

### 32 POLÍTICAS EDUCATIVAS Y DELIBERACIONES SOBRE EL ROL DEL ESTADO EN MATERIA EDUCATIVA EN ARGENTINA Y BRASIL DURANTE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA.

Por Mariano M. Sironi.

### 44 LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS POSDICTADURA EN CHILE Y LOS DESAFÍOS QUE SE AVECINAN.

Por Sebastián Donoso-Díaz, Jorge Alarcón-Leiva y Moyra Castro-Paredes.

### 55 EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENO.

Por Oscar Espinoza y Luis Eduardo González.

### 75 LA DEMOCRACIA EN EL GOBIERNO UNIVERSITARIO. CAMBIOS ESTATUTARIOS EN UNIVERSIDADES NACIONALES ARGENTINAS (1989-2013).

Por Daniela Atairo y Antonio Camou

# Índice

## Sección General

- 94** NEOLIBERALISMO E EDUCAÇÃO NO BRASIL: A POLÍTICA EDUCACIONAL DO ESTADO DE SÃO PAULO.  
Por Celso do Prado Ferraz de Carvalho y Miguel Henrique Russo.
- 105** LA EDUCACIÓN SUPERIOR LATINOAMERICANA A PRINCIPIOS DE SIGLO XXI. ¿HACIA UNA MAYOR INTERNACIONALIZACIÓN Y TRANSNACIONALIZACIÓN?  
Por Alicia Alcira Iriarte y Ana Ferrazzino
- 113** AVANCES EN LA INCLUSIÓN EDUCATIVA DE SUJETOS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL EN LA REPÚBLICA ARGENTINA.  
Por Cecilia Martha Kligman y Nora Julia Kanje.
- 125** LA FORMACIÓN DOCENTE EN EL NIVEL SUPERIOR DE ARGENTINA: HACIA LA CONFORMACIÓN DE UN SISTEMA INTEGRADO.  
Por Andrea Alliaud y Silvina Feeney.

## Reseñas

- 136** IV CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO (PORTO, PORTUGAL).  
Por Guilherme Rego Da Silva.
- 138** PASTORINO, H. (2014). UNA CRÓNICA DEL SISTEMA EDUCATIVO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. 1978-1998. BUENOS AIRES: EDICIONES DELDRAGÓN.  
Por Carlos Cullen.
- 140** POGGI, M. (2014). LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA. LOGROS Y DESAFÍOS. BUENOS AIRES: EDITORIAL SANTILLANA.  
Por Carolina Villanueva.
- 143** SANDER, B. (2014). CONSTRUINDO PONTES DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL. BRASILIA: LIBER LIVRO.  
Por Marta Pini.
- 146** SMITH, R.R. (2014). REPLANTEOS EN TORNO DE LA EDUCACIÓN EN OCCIDENTE. MÉXICO: UNIVERSIDAD DE MONTEMORELOS.  
Por Marcelo Falconier.

# Índice

## Reseñas

- 148** ARREDONDO, V. (2013). COMERCIO EXTERIOR DE SERVICIOS EDUCATIVOS. LA ESTRATEGIA NEGOCIADORA ARGENTINA EN POSGRADO DE CIENCIAS SOCIALES. BUENOS AIRES: TESEO.  
Por Marta Cabeza.
- 150** UNZUÉ, M. Y EMILIOZZI, S. (COMPS.) (2013). UNIVERSIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS ¿EN BUSCA DEL TIEMPO PERDIDO? ARGENTINA Y BRASIL EN PERSPECTIVA COMPARADA. BUENOS AIRES: IMAGO MUNDI.  
Por Camila Quian.
- 152** VELEDA, C. (2013) NUEVOS TIEMPOS PARA LA EDUCACIÓN PRIMARIA: LECCIONES SOBRE LA EXTENSIÓN DE LA JORNADA ESCOLAR. BUENOS AIRES: FUNDACIÓN CIPPEC- UNICEF ARGENTINA.  
Por Pablo D. García.
- 154** FERREYRA, H.A. (COORD.) (2012) ENTRAMADO, ANÁLISIS Y PROPUESTAS PARA EL DEBATE. APROXIMACIONES A LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN LA ARGENTINA (2000-2010). CÓRDOBA: COMUNIC-ARTE – UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CÓRDOBA.  
Por Horacio Ferreyra.

## Revistas Especializadas

- 156** REVISTA PERFILES EDUCATIVOS  
Por Pablo D. García.

## Homenaje

- 159** LA PARTIDA DE BENNO SANDER  
Por Marisa Álvarez y Alberto Iardevlevsky.

## Dirección

FERNÁNDEZ LAMARRA Norberto (Universidad Nacional de Tres de Febrero) / nflamarra@untref.edu.ar

## Secretaría Editorial

COPPOLA Natalia (Universidad Nacional de Tres de Febrero) / ncoppola@untref.edu.ar

PÉREZ CENTENO Cristian (Universidad Nacional de Tres de Febrero) / cpcenteno@untref.edu.ar

## Asistente Editorial

FARINATI Paula

## Consejo Editorial

FERNÁNDEZ Lidia / Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de Tres de Febrero

DEL PERCIO Enrique / Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de Tres de Febrero

MARTÍNEZ NOGUEIRA Roberto / Universidad de San Andrés

TENTI FANFANI Emilio / Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación – Universidad de Buenos Aires

SOUTO Marta / Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de Tres de Febrero

## Comité Editorial Nacional

ACOSTA Felicitas / Universidad Nacional de San Martín

AIELLO Martín / Universidad de Palermo – Universidad Nacional de Tres de Febrero

ALBORNOZ Mario / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

ALONSO BRA Mariana / Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de Tres de Febrero

ALVAREZ Marisa / Universidad De Buenos Aires - Universidad Nacional de Tres de Febrero

APARICIO Miriam / Universidad Nacional de Cuyo

ARAUJO Sonia / Universidad Nacional Del Centro de La Provincia De Buenos Aires

ASPRELLA Gabriel / Universidad Nacional De La Plata – Universidad Nacional de Tres de Febrero

BARCO Silvia / Universidad Nacional de Comahue

BARSKY Osvaldo / Universidad Abierta Interamericana

BENEITONE Pablo / Universidad Nacional del Litoral

BOHOSLAVSKY Pablo / Universidad Nacional de Rio Negro

BRIASCO Irma / Universidad Pedagógica de Buenos Aires – Organización de Estados Iberoamericanos

CANTERO Germán / Universidad Nacional de Entre Ríos

CAPPELLACCI Inés / Instituto Nacional de Formación Docente – Universidad de Buenos Aires

CARRANZA Alicia / Universidad Nacional de Córdoba

CELMAN Susana / Universidad Nacional de Entre Ríos

CHECCHIA Beatriz / Instituto Universitario Escuela Argentina de Negocios

CHIROLEU Adriana / Universidad Nacional de Rosario  
COPERTARI Susana / Universidad Nacional de Rosario  
CÓRDOBA Claudia / Universidad de Morón  
CORTI Ana María / Universidad Nacional de San Luis  
DALFARO Nidia / Universidad Tecnológica Nacional  
DEL BELLO Juan Carlos / Universidad Nacional de Río Negro  
DONINI Ana / Universidad Nacional de San Martín  
ENRIQUEZ Pedro / Universidad Nacional de San Luis  
FAZIO Marisa / Universidad Nacional de Cuyo  
FELDFEBER Myriam / Universidad de Buenos Aires  
FLIGUER José / Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales  
FOLLARI Roberto Agustín / Universidad Nacional de Cuyo  
GARCIA Pablo / Universidad Nacional de Tres de Febrero  
GARCIA de FANELLI Ana María / Centro de Estudios de Estado y Sociedad – Consejo Nac. de Investigaciones Científicas y Técnicas  
GIMÉNEZ Viviana / Universidad Nacional de Tres de Febrero  
GÓMEZ Manuel / Universidad Nacional de Moreno  
GÓNGORA Norberto / Universidad Nacional de La Plata – Universidad Nacional de Tres de Febrero  
GOROSTIAGA Jorge / Universidad Nacional de San Martín  
GRAIZER Oscar / Universidad Nacional de General Sarmiento  
GUTIERREZ Ricardo / Universidad Nacional del Sur  
GVIRTZ Silvina / Universidad de San Andrés  
HERMO Javier / Universidad de Buenos Aires - Universidad de Palermo  
IARDELEVSKY Alberto / Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de Lomas de Zamora  
KRAVETZ Silvia / Universidad Nacional de Córdoba  
LION Carina / Universidad de Buenos Aires  
MACCHIAROLA DE SIGAL Viviana / Universidad Nacional de Río Cuarto  
MARQUINA Mónica / Universidad Nacional de General Sarmiento  
MAS ROCHA Stella Maris / Universidad Nacional de San Martín  
MIRANDA Estela / Universidad Nacional de Córdoba  
MURIETE Raúl / Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco  
NAIDORF Judith / Universidad de Buenos Aires  
NAPOLI Fernando / Universidad Tecnológica Nacional  
NARDACCHIONE Gabriel / Universidad de Buenos Aires  
NICOLETTI Javier / Universidad Nacional de La Matanza  
NOSIGLIA María Catalina / Universidad de Buenos Aires  
PALAMIDESSI Mariano / Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación  
PASCUAL Liliana / Universidad De Buenos Aires  
PÉREZ DEL VISO DE PALOU María Rosa / Universidad Nacional de Jujuy  
PEREZ RASETTI Carlos / Universidad Nacional del Sur  
PIÑÓN Francisco / Universidad de Congreso

PLENCOVICH Cristina / Universidad de Buenos Aires  
POBLET Raimundo / Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco  
POGGI Margarita / Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación  
PRIOTTI Mónica / Universidad Nacional de Rosario  
PULFER Darío / Organización de Estados Iberoamericanos – Universidad Católica Argentina  
RIVAS Axel / Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento  
RODRIGO Lucrecia / Universidad Nacional de la Patagonia Austral  
RUIZ Guillermo / Universidad de Buenos Aires  
SÁNCHEZ MARTÍNEZ Eduardo / Universidad Nacional de Córdoba  
SOPRANO Germán / Universidad Nacional de Quilmes  
STUBRIN Adolfo / Universidad Nacional del Litoral  
SUASNÁBAR Claudio / Universidad Nacional de La Plata  
SVERDLICK Ingrid / Universidad Pedagógica de Buenos Aires  
TEDESCO Juan Carlos / Universidad Nacional de San Martín  
TELLO César / Universidad Nacional de Tres de Febrero – Universidad Nacional de San Martín  
TERIGI Flavia / Universidad de Buenos Aires  
TORANZOS Lilia / Organización de Estados Iberoamericanos  
TORRENDEL Carlos Horacio / Universidad Católica Argentina  
VAIN Pablo / Universidad Nacional de Misiones  
VILLANUEVA Ernesto / Universidad Nacional Arturo Jauretche  
VITARELLI Marcelo / Universidad Nacional de San Luis

## Comité Editorial Internacional

ALCÁNTARA Armando / Universidad Nacional Autónoma de México (México)  
ALMUIÑAS José Luis / Universidad de La Habana (Cuba)  
ÁLVAREZ MÉNDEZ Juan Manuel / Universidad Complutense de Madrid (España)  
ARNOVE Robert / Universidad de Indiana (Estados Unidos)  
BENTANCUR Nicolás / Universidad de la República (Uruguay)  
BRUNNER José Joaquín / Universidad Diego Portales (Chile)  
CARNEIRO SARTURI Rosane / Universidad Federal de Santa María (Brasil)  
CHIANCONE Adriana / Universidad de la República (Uruguay)  
CONZUELO Sandra / Universidad Nacional Autónoma de México (México)  
COSTA DE PAULA María de Fátima / Universidad Federal Fluminense (Brasil)  
DA CUNHA Ma. Isabel / Universidad de Vale do Rio dos Sinos (Brasil)  
DE LA ZERDA VEGA Guido / Universidad Mayor de San Simón (Bolivia)  
DE MELO Pedro / Universidad Federal de Santa Catarina (Brasil)  
DÍAS SOBRINHO José / Universidad de Sorocaba (Brasil)  
DOMINGUEZ Jorge / Universidad de La Habana (Cuba)  
EGGERT Edla / Universidad de Vale do Rio dos Sinos (Brasil)

ESCOTET Miguel Ángel / Universidad de Texas (Estados Unidos)  
ESTAÑÁN VANACLOIG Santiago/ Forum Europeo de Administradores de la Educación (España)  
FERREIRA GOMES José / Universidad de Porto (Portugal)  
FISCHMAN Gustavo / Universidad Estatal de Arizona (Estados Unidos)  
GAIRÍN SALLÁN Joaquín/ Universidad Autónoma de Barcelona (España)  
GALAZ FONTES Jesús / Universidad Autónoma de Baja California (México)  
GARBANZO VARGAS Guiselle María / Universidad de Costa Rica (Costa Rica)  
GARCÍA RUÍZ María José / Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)  
IMBERNON Francisco / Universidad Autónoma de Barcelona (España)  
JANELA AFONSO Almerindo / Universidad do Minho (Portugal)  
JORNET MELIÁ Jesús / Universidad de Valencia (España)  
LÁZARO LORENTE Luis Miguel / Universidad de Valencia (España)  
LÓPEZ SEGRERA Francisco / Universidad Politécnica de Cataluña (España)  
MARTIN SABINA Elvira / Universidad de La Habana (Cuba)  
MARUM ESPINOSA Elia / Universidad de Guadalajara (México)  
MENDEZ CATANI Afranio / Universidad de San Pablo (Brasil)  
MONARCA Héctor / Universidad Autónoma de Madrid (España)  
MONTROYA VARGAS Juny / Universidad de Los Andes (Colombia)  
MORA José-Ginés / Universidad de Londres (Inglaterra)  
MOREIRA DA ROCHA MACIEL Adriana / Universidad Federal de Santa María (Brasil)  
MORENO OLIVOS Tiburcio/ Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (México)  
MURILLO Javier / Universidad Autónoma de Madrid (España)  
NAVARRO Marco Aurelio / Universidad Autónoma Tamaulipas (México)  
NAYA GARMENDIA Luis María / Universidad Politécnica de Valencia (España)  
NOVOA Antonio / Universidad de Lisboa (Portugal)  
NUMAN CABALLERO Javier / Universidad Autónoma de Asunción (Paraguay)  
ORNELAS Carlos / Universidad Autónoma Metropolitana (México)  
PORTER Luis / Universidad Autónoma Metropolitana (México)  
REGO DA SILVA Guilherme / Universidad de Minho (Brasil)  
RODRIGUEZ ESPINAR Sebastián / Universidad de Barcelona (España)  
RUEDA BELTRÁN Mario / Universidad Nacional Autónoma de México (México)  
SÁNCHEZ DELGADO Primitivo / Universidad Complutense de Madrid (España)  
SCHUGURENSKY Daniel / Universidad Estatal de Arizona (Estados Unidos)  
TEODORO Antonio / Universidad Lusófona (Portugal)  
TIANA FERRER Alejandro / Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)  
VALLE Javier / Universidad Autónoma de Madrid (España)  
VILLA Aurelio / Universidad de Deusto (España)  
ZABALSA BERAZA Miguel / Universidad de Santiago de Compostela (España)



## Evaluadores de este número

AIELLO Martín / UP - Universidad Nacional de Tres de Febrero

ALMUIÑAS José Luis / Universidad de La Habana

ALONSO BRÁ Mariana / Universidad de Buenos Aires - Universidad Nacional de Tres de Febrero

CHIROLEU Adriana / Universidad Nacional de Rosario

DA CUNHA María Isabel / UNISINOS

DALFARO Nidia / Universidad Tecnológica Nacional

DEL PERCIO Enrique / Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de Tres de Febrero

DÍAS SOBRINHO José / Universidad de Sorocaba

FLIGUER José / Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales

JANELA AFONSO Almerindo / Universidade do Minho

KATZ Sandra / Universidad Nacional de La Plata

NOSIGLIA María Catalina / Universidad de Buenos Aires

ROCHA Marcelo / Universidad Nacional de Rosario

RUIZ Guillermo / Universidad de Buenos Aires

STUBRIN Adolfo / Universidad Nacional del Litoral

### EDITOR



Universidad Nacional de Tres de Febrero  
Florida 910 / 6° piso B  
CABA / ARGENTINA  
relapae@untref.edu.ar  
www.relapae.com.ar

### STAFF

**Director/**  
Norberto Fernandez Lamarra

**Secretaría editorial/**  
Natalia Coppola  
Cristian Perez Centeno

**Asistente Editorial/**  
Paula Farinati

**Diseño/**

**vales**

**ISSN EN TRÁMITE**



## Editorial

Norberto Fernández Lamarra, Director  
Cristian Perez Centeno, Secretario Editorial

Con gran placer y satisfacción publicamos el primer número de la Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación (RELAPAE), editada por el Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación (NIFEDE) de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF).

### ¿Por qué RELAPAE?

La RELAPAE se propone como ámbito académico de análisis, estudio, debate y difusión de la problemática de las políticas y la administración de la educación en la Argentina y en América Latina tanto desde una perspectiva histórica y comparada como de alternativas deseables y posibles para su mejoramiento en relación con su calidad y pertinencia, su democratización y su integración y convergencia a nivel nacional y regional.

Su edición es un nuevo fruto de 15 años del creciente desarrollo del Programa de Posgrados en Políticas y Administración (PPAE) que la UNTREF viene desplegando a nivel académico con la creación de carreras de posgrado de especialización, maestría y doctorado, el desarrollo de un importante programa de investigación en el campo educativo de carácter institucional, nacional e internacional, así como con la publicación de una serie de libros especializados en la materia y la organización de eventos académicos nacionales e internacionales de manera permanente.

En este sentido, la Revista no sólo contribuirá al mejoramiento de la calidad del PPAE de la UNTREF desarrollando un nuevo espacio de presentación y difusión del conocimiento académico que se produce en la especialidad en la UNTREF, sino que lo dispone para el conjunto del sistema universitario argentino y latinoamericano y, seguramente, más allá de esas fronteras. Esperamos que RELAPAE sirva y se constituya como canal de debate académico sobre la administración del sistema educativo y las instituciones educativas así como de las políticas para su transformación entre los especialistas e investigadores de las universidades y otros centros académicos y profesionales tanto en Argentina como en otros países latinoamericanos.

A fin de asegurar la más amplia participación en estos imprescindibles debates y la mayor calidad académica de los mismos, hemos diseñado RELAPAE con carácter electrónico, de acceso libre y pleno, bilingüe (castellano y portugués) y arbitrada según estándares académicos internacionalmente aceptados. Para ello, hemos conformado comités editoriales nacional e internacional, integrados por destacados académicos de la especialidad de universidades argentinas y de muchos otros países de América Latina, Europa y América del Norte, a quienes les agradecemos nos acompañen en este nuevo emprendimiento académico.

La publicación es de carácter periódica, seriada y especializada, y presenta artículos, reseñas de libros y otras informaciones de interés en el campo temático, para su publicación en dos números anuales, uno en cada semestre del año. Cada número incluirá, asimismo, un dossier temático específico incluyendo trabajos sobre temas relevantes del campo de las políticas y la administración de la educación. Es, asimismo, de gran interés, la publicación de artículos elaborados a partir de tesis doctorales y de maestría o bien de informes de investigaciones llevadas a cabo en distintas universidades y centros de investigación. Nos parece muy importante dar a conocer al ámbito académico de la educación latinoamericana lo producido tanto por nuestros investigadores como por los nuevos doctores y magísteres.

La alegría por la presentación de este primer número ha quedado, sin embargo, tristemente empañada por el sorpresivo fallecimiento de uno de los principales referentes en el campo de las políticas y la administración de la educación de América Latina: nuestro entrañable colega y amigo brasileño, Benno Sander. Es por ello que incluimos aquí un homenaje que le realizan profesores

de la cátedra “Administración de la Educación” de la Universidad de Buenos Aires y de nuestro PPAE -Marisa Álvarez y Alberto Iardevlevsky- quienes habitualmente utilizan producciones académicas de Sander en su programación; también incluimos una reseña de su último y reciente libro –que personalmente nos regaló en IV Congreso Iberoamericano de Política y Administración de la Educación realizado en Oporto (Portugal) el pasado mes de abril- titulado “Construyendo Pontes de Cooperação Internacional”, por parte de Marta Pini, profesora de la UNTREF y flamante Rectora de la Universidad Salesiana. Este IV Congreso se constituyó en el último acontecimiento en que Benno Sander tuvo un destacado y protagónico desempeño académico. Falleció pocos días después de la realización del mismo.

## Propósitos del primer número en el marco político y social de la educación argentina y latinoamericana<sup>1</sup>

Este primer número que aquí presentamos bajo el título “Democracia, Autoritarismo, Neoliberalismo y Crisis” está dedicado a considerar los desafíos que han implicado para la educación, los procesos de recuperación democrática -que cumplen alrededor de tres décadas en la región- y la imposición de procesos políticos neoliberales en los sistemas educativos. A partir de nuestro interés acerca de las políticas, reformas, programas y proyectos educativos que se están desarrollando en la región con el objetivo de democratizar la educación, buscando superar los efectos negativos de las etapas en que predominaron las políticas autoritarias de las dictaduras militares y, después, las de los gobiernos de carácter neoliberal.

En efecto, los países de América Latina atraviesan complejos procesos político-institucionales y económicos de crisis que devienen de estar, en su mayoría, en etapas de transición y de consolidación de la democracia, luego de haber sufrido en décadas anteriores –la mayoría de ellos- dramáticas dictaduras militares. A estas debilidades políticas se agregan las crisis en sus economías como efecto de los impactos de las políticas neoliberales, de la globalización y de los procesos propios de la crisis del Estado de Bienestar, la implantación de “economías de mercado” y la internacionalización de las decisiones económicas nacionales, que llevaron en la mayoría de los países a drásticas reformas del Estado, a la privatización de los servicios públicos y a un gran incremento de la desocupación y, por ende, de la pobreza, de la exclusión y de la marginalidad social y económica. Estos procesos sufridos por los países de América Latina incrementaron, asimismo, las desigualdades entre los países desarrollados de América del Norte y de Europa y los países en desarrollo de la región. Esto se intensificó debido a los efectos muy negativos de la actual crisis económica y financiera mundial.

Simultáneamente con este proceso de empobrecimiento y marginalidad registrado en los países latinoamericanos, se viene profundizando a nivel mundial –en especial en los países desarrollados- la importancia creciente de la sociedad del conocimiento y de la información y la consecuente revolución tecnológica, en especial en cuanto a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTICs). Esto, a su vez, acrecentó las diferencias en materia de educación tanto a nivel internacional como a nivel nacional.

Si bien en la mayoría de los países latinoamericanos, en las últimas décadas, las políticas educativas tienen un carácter prioritario, en el marco de las decisiones, acciones y esfuerzos nacionales, la educación en América Latina muestra fuertes desigualdades en diversos órdenes, tales como la atención de los diversos grupos de población, la calidad y pertinencia de la educación que se ofrece, los niveles de formación de sus docentes, la incorporación de contenidos curriculares que respondan a las demandas de la denominada “Sociedad del Conocimiento”, la utilización de las nuevas tecnologías de información y comunicación, entre las más importantes.

Estas desigualdades evidencian que reducidos sectores urbanos –pertenecientes a los sectores medios y altos de la sociedad- disponen de una oferta educativa equivalente, en gran medida, a la que reciben los estudiantes de los países desarrollados. Mientras tanto a la gran mayoría de la población se le ofrece una educación de baja calidad, desactualizada en cuanto a conocimientos y tecnología, con docentes muchas veces con menor formación de la requerida, y escuelas con condiciones de infraestructura y de equipamiento muy precarias. La situación señalada parece haberse agravado en el final del siglo pasado, como consecuencia de las crisis económicas y sociales que registraron muchos países latinoamericanos, y que afectaron gravemente las condiciones básicas de educabilidad de amplios sectores de la población, haciendo todavía más precaria la situación de la educación en la región.

En el nivel superior de educación, se generaron distintas situaciones –a veces contradictorias- que se manifiestan en el crecimiento de su estudiantado y, simultáneamente, en la disminución del gasto público destinado a ella; el fuerte incremento del número de instituciones privadas y, a la vez, las políticas públicas de racionalización que se han tratado de imponer a los sistemas educativos y

---

<sup>1</sup> El desarrollo conceptual sobre el neoliberalismo que presentamos en este Editorial se basa en nuestra publicación, en inglés, FERNÁNDEZ LAMARRA, N. y PEREZ CENTENO, C. (2014). Neo-liberal reforms on education in Latin America and Argentina. En: Yolcu & Turner (Eds.) Neoliberal education reforms: a global analysis. Londres: Taylor & Francis/Routledge. Pp. 91-117.

a las universidades. Por ello, a fin de atender la demanda creciente y con el predominio de las concepciones de mercado, se fueron creando diversos tipos de instituciones de educación superior (IES) universitarias y no universitarias –en su mayoría de carácter privado- sin criterios previos en cuanto a niveles de calidad y de pertinencia institucional. Esto generó, por un lado, una fuerte fragmentación de la educación superior –tanto a nivel regional como en cada uno de la mayoría de los países- con un simultáneo proceso de privatización en materia institucional y con una gran heterogeneidad de los niveles de calidad. Como consecuencia de estos procesos, se puede afirmar que se intensificó el carácter elitista de la educación superior latinoamericana: el acceso a las instituciones de educación superior –tanto pública como privada- de mejor calidad concentró la incorporación de jóvenes de clase media alta y alta, provenientes de escuelas medias públicas y privadas de alta calidad. Los de menor nivel social, en general jóvenes provenientes de escuelas públicas de enseñanza media con menor nivel de calidad, están teniendo que asistir a instituciones de educación superior (universitaria y no universitaria) también de muy baja calidad –en general privadas-, cuyo número, lamentablemente, ha crecido sustantivamente<sup>2</sup>. Por ello, se afirma que se asiste a la generación de un nuevo proceso de “fraude”, en tanto que si los estudiantes de menor nivel social egresan de este tipo de instituciones de baja calidad –luego de un gran esfuerzo por parte de sus familias y de ellos mismos- sus títulos tendrán una más baja valoración en el mercado de trabajo; es decir, menos posibilidades ocupacionales y menores salarios.

Esto ha sido provocado –con intensidades diferentes según países de América Latina- por políticas neoliberales asumidas por la mayoría de los gobiernos en el último cuarto del siglo XX. En términos políticos alcanzó gobiernos de signo muy diferenciado: desde regímenes militares no constitucionales cuya implantación y ferocidad tuvieron como propósito fundamental la imposición de aquellas políticas –por lo que fueron fuertemente apoyados internacionalmente por países –con intereses predominantemente capitalistas- que buscaban asegurarlas- hasta gobiernos democráticos con objetivos muy diferentes entre sí. En el caso argentino, incluye la dictadura militar (1976-1983) y los gobiernos constitucionales que abarcan el período 1989-2001. El ciclo se cierra en el año 2001 con una de las mayores crisis económicas y sociales de la historia del país. Su resultado, profundamente negativo, derivó en un aumento sin precedentes de la pobreza, la indigencia y la exclusión social, producto de una muy fuerte y creciente concentración de la riqueza<sup>3</sup>.

En el centro del proceso se encuentra la tensión entre mercado y Estado –la economía y la política- cuyo vencedor ha sido, casi siempre, lamentablemente, el mercado. En esta etapa se sucedieron una serie de reformas del Estado dirigidas a su reducción y al abandono de sus tradicionales funciones de regulación de aspectos centrales de la vida social, arbitraje y control, aspectos típicos del Estado de Bienestar, que predominó en la Argentina durante varias décadas del siglo XX. La Argentina ha sido el país de América Latina –quizás junto con Chile y Uruguay- en los que el Estado de Bienestar caracterizó durante varias décadas el desarrollo nacional. Con el final de este Estado y la predominancia del neoliberalismo, se puede señalar que se ha dado lugar a un muy acentuado proceso privatizador de la economía y de la mayoría de los servicios, incluyendo los derechos más elementales de salud, empleo y seguridad social, que pasaron a estar regidos por la lógica mercantil. En educación –como lo plantean algunos de los trabajos que este número de RELAPAE presenta-, este proceso tuvo características diferenciadas en los sistemas educativos de distintos países, estados provinciales e, incluso, instituciones.

No obstante, la pérdida de injerencia del Estado frente al mercado en la regulación de los procesos sociales el neoliberalismo no ha podido cumplir con sus promesas –probablemente falsas- de crear un modelo de crecimiento económico exitoso; de reducir la brecha entre ricos y pobres por el llamado efecto «derrame» que se suponía derivaría de la acumulación de la riqueza que iría a generar; ni tampoco, a nivel político, eliminar la corrupción y fortalecer las democracias de la región. Más bien, el resultado de esas políticas de liberalización parece indicar todo lo contrario, puesto que los niveles de crecimiento registrados han sido iguales o inferiores en muchos casos a la etapa histórica que precedió al neoliberalismo, la concentración de la riqueza aumentó en una escala sin precedentes y la confianza en las instituciones democráticas se vio seriamente afectada (Borón, 2004).

Con todo, si bien el efecto social en la región es claramente negativo y persistente en sus consecuencias, el modelo neoliberal ha sido exitoso en términos de los objetivos que perseguían los intereses económicos subyacentes: una mejora en la flexibilidad de las condiciones de movilidad del capital y la maximización de la rentabilidad del capital financiero internacional especulativo. También ha sido altamente eficaz en instalar un sentido común generalizado afín con su lógica y sus principios –como lo plantea Carlos Torres en su artículo- que ha logrado permear vastos sectores de la sociedad, cuya deconstrucción es compleja y dificultosa, por lo que en varios de los países afectados todavía tiene existencia efectiva.

Así como a nivel de la economía las políticas implementadas se avinieron a los planteos del «Consenso de Washington» –según lo recomendado para América Latina (disminución del gasto público a través del achicamiento del Estado y la privatización de

---

<sup>2</sup> A este tipo de instituciones, en los países andinos de América Latina, se las denomina “universidad garaje” y en México “universidades patito”.

<sup>3</sup> Atilio Borón (2000) señala que entre 1980 y 1995, el 1 % más pobre de América Latina redujo sus ingresos anuales en 14%; en cambio, el 1% más rico los incrementó casi 50%. La brecha entre ambos extremos creció de 237 a 417 veces (prácticamente se duplicó).

sus empresas, la apertura de la economía, valorización del sistemas financiero<sup>4</sup>, implementación del régimen de convertibilidad, moneda nacional-dólar, incremento de la deuda pública, flexibilización del empleo, etc.), en el sector de la educación también se desplegaron –en la mayoría de los países de América Latina- políticas en este mismo sentido, lo que ha sido ampliamente estudiado (Da Silva y Gentili, 1999; Echenique, 2003; Burbules y Torres, 2005; Torres, 2006; Díez, 2007; Arciga Zabala y Hernández Chirino, 2011; entre otros).

En la Argentina estas políticas neoliberales en educación también fueron planteadas desde lo político y desde lo académico, abriendo un interesante –y no concluido- debate sobre su efectividad. Hay quienes afirman que el neoliberalismo impregnó fuertemente las políticas y el sistema educativo y quienes sostienen que aunque el país aplicó fuertes políticas neoliberales en lo social y en lo económico, no logró hacerlo efectivamente en educación. También hay quienes sostienen que a pesar del cambio del rol del Estado implementado desde los últimos años –particularmente en la Argentina desde 2003- el efecto neoliberal sobre la educación sigue casi intacto. Es decir, es un debate abierto y los diferentes puntos de vista se enfrentan fuertemente, muchas veces sin informaciones que los confirmen. En general, son simplemente opiniones.

Este debate incluye lo referido a las dos leyes sancionadas en los 90 -la Ley Federal de Educación (24.195/92) y la Ley de Educación Superior (24.521/95)- aprobadas durante el gobierno del Presidente Carlos Menem. Para algunos, estas leyes representan la estructuración del sistema educativo nacional bajo los principios y políticas neoliberales, también muy contradictorios: subsidiariedad de la educación, reestructuración del sistema educativo, mejora de su eficacia y eficiencia, incremento de la obligatoriedad escolar, mejora de la calidad educativa, actualización y descentralización curricular, descentralización del sistema en los niveles no universitarios, desarrollo de nuevas fuentes de financiamiento, profesionalización de la docencia y desarrollo de políticas sociales compensatorias para atender a los sectores más desfavorecidos de la población, entre las medidas más paradigmáticas. La sola enumeración de estos lineamientos muestra lo contradictorio de estos principios y la dificultad de encuadrarlos como estrictamente neoliberales.

En el caso nacional argentino, las preocupaciones por la mejora de la calidad se atendieron a partir de la implantación de un sistema nacional de evaluación de la calidad –entendida como logros de aprendizaje de los estudiantes- cuyos efectos fueron más políticos que pedagógicos. La descentralización del sistema educativo hacia las provincias operó, más bien, como forma de reducción del gasto público nacional y de desconcentración de responsabilidades en niveles de gestión más próximos a las instituciones educativas. El principio de subsidiariedad de la educación obró como catalizador para incremento del peso relativo de la educación privada y la transferencia de fondos hacia ese sector, la relativa reducción del presupuesto público para educación y el desarrollo de nuevas fuentes y modalidades alternativas de financiamiento. La pretendida profesionalización de la docencia –a través del desarrollo de circuitos y exigencia de capacitación- funcionó como una herramienta de control de los docentes en un contexto de fuerte desmejoramiento salarial y de las condiciones de trabajo. Por último, las políticas sociales compensatorias implementadas no lograron atacar la base del problema de la desigualdad y su impacto fue muy limitado.

Por contrapartida, las leyes mencionadas lograron una mayor –y reclamada- articulación integral del sistema educativo nacional, generaron un fuerte estado de debate alrededor de la problemática de la educación, sancionaron el aumento de la educación obligatoria de 7 a 10 años, aprobaron nuevos contenidos curriculares con diferentes niveles de implementación –nacional, provincial e institucional- y generaron la preocupación por la calidad del sistema y su evaluación sistemática.

En términos generales debe señalarse que las políticas neoliberales tuvieron en Argentina un impacto educativo más moderado que en otros países de América Latina debido a una cualidad estructural disfuncional: una muy fuerte pregnancia y resistencia a los cambios por parte del sistema educativo y de sus actores, los docentes. Es decir, una característica negativa que se vuelve positiva cuando se trata de implementar políticas poco deseables, como ocurrió durante las dictaduras militares y durante el período de las políticas neoliberales.

Complementariamente, desde su inicio en la década del '70, la sociedad argentina desarrolló una significativa resistencia ideológica y política a los principios neoliberales que fue combatida durante los períodos de gobierno militares no constitucionales a través de procesos y crímenes de terrorismo de Estado, que afortunadamente están siendo juzgados. Esta derrota de los sectores que se oponían a dicho modelo, diezmó gran parte de la capacidad social de resistencia aún a partir de la recuperación democrática. Incluso el intento desplegado durante el gobierno del presidente Raúl Alfonsín fue fallido y derrotado por factores de poder ligados al neoliberalismo que hegemonizaron los gobiernos democráticos que le sucedieron hasta su crisis. Desde la caída de los gobiernos militares y la asunción del gobierno elegido en 1983, los sectores gremiales docentes presionaron fuertemente por la implementación de políticas de carácter democrático e inclusivo que revirtieran la grave crisis educativa del país generada por la dictadura militar.

---

<sup>4</sup> Al respecto, recomendamos el texto de Eduardo Basualdo “Sistema político y modelo de acumulación: tres ensayos sobre la Argentina actual”, editado en 2011 por Editorial Atuel.

En nuestro país, los intentos más serios de ruptura -en general fallidos o limitados- podemos encontrarlos durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989) y en el actual proceso de los presidentes Kirchner y Fernández (desde 2003 a la actualidad). En el primero se intentó el establecimiento de acuerdos nacionales para la educación a través de un Congreso Pedagógico Nacional<sup>5</sup>, se produjo un fuerte incremento de la matrícula de todos los niveles de educación, el desarrollo de un Plan Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos, así como la implementación de políticas de reforma de la enseñanza básica y de la formación de maestros y la normalización de la educación universitaria -en sintonía con las propuestas de la UNESCO formuladas a través del Proyecto Principal de Educación (Fernández Lamarra, 2002)-. En el otro caso, se orientó a reconstruir el sistema educativo luego de la crisis de principio de siglo, a través de la sanción de nuevas normas legales generales -Ley de Educación Técnico-Profesional (LN 26.508/05), Ley de Financiamiento Educativo (LN 26.075/05) y Ley Nacional de Educación (LN 22.206/06)- y la creación de un Ministerio de Ciencia y Tecnología, así como el impulso de procesos de inclusión en el sistema educativo y el aumento de financiamiento -incrementando a más del 6% la inversión educativa respecto del PBI total y un incremento significativo en ciencia y tecnología- a partir de la recuperación del Estado como actor central de la política.

## Contenido del primer número de RELAPAE.

Los trabajos que integran el **Dossier Temático “Democracia, Autoritarismo, Neoliberalismo y Crisis”** analizan la cuestión y cómo ha impactado en algunos países del Cono Sur -Argentina, Brasil y Chile-, enfocándose -además- en el caso específico del sistema universitario.

Así, el trabajo de Carlos Torres -titulado “Las universidades públicas y el sentido común neoliberal: siete tesis iconoclastas”- es un lúcido marco general sobre el neoliberalismo y su construcción de sentido común en la cultura; aunque se enfoca en algunos aspectos de lo universitario, su análisis lo sobrepasa y es aplicable al neoliberalismo como proyecto político, de tal modo que los demás artículos del dossier pueden leerse en esa clave.

El artículo de Mariano Sironi -“Políticas educativas y deliberaciones sobre el rol del Estado en materia educativa en Argentina y Brasil durante la transición a la democracia”- compara las políticas educativas sostenidas por ambos países a partir de la recuperación democrática a fin de analizar el rol del Estado en ese proceso. Su ejercicio comparativo le permite presentar dos sucesos claves en la historia de la educación posdictatorial como son el Congreso Pedagógico argentino las deliberación sobre la cuestión educativa en el marco de la convocatoria a las enmiendas populares para reformar la Constitución Federal en 1988, en Brasil; así como los actores que intervinieron buscando influir en estos procesos.

Sebastián Donoso Díaz, Jorge Alarcón-Leiva y Moyra Castro-Paredes, en su texto “Las políticas educativas posdictadura en Chile: la compleja transición de un Estado sin derechos a un Estado social” examinan los desafíos planteados a la política educativa chilena por parte de los procesos de recuperación democrática, dando cuenta de las principales iniciativas adoptadas y considerando los efectos del modelo neoliberal impuesto en el país a partir de los años 80 por la dictadura cívico-militar, en el campo educativo. Coincidiendo con planteos de Torres pero haciéndolos pesar en el caso concreto de Chile, los autores entienden el conflicto político educativo entre la concepción de educación como un bien transable en el mercado versus una concepción que la entiende como derecho social, como expresión de ese impacto aún vigente.

Oscar Espinoza y Luis Eduardo González hacen lo propio pero enfocados en el sistema de educación superior chileno. Complementariamente con lo señalado por Donoso Díaz, los autores significan el apoyo brindado por agencias de financiamiento internacional como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y otros organismos académicos y económicos, para fortalecer su capacidad de penetración social así como su vigencia hasta la actualidad. Esto, aun cuando los últimos años el movimiento estudiantil chileno ha logrado exponer la debilidad del mercado para lograr un desarrollo equilibrado y equitativo y catalizado el descontento social respecto de los efectos educativos negativos del modelo: segmentación de la oferta para distintos sectores sociales, heterogeneidad de la calidad docente, desarticulación entre los distintos niveles formativos, instrumentalidad de la investigación y la extensión, así como la pérdida de una mirada integral del desarrollo nacional.

Finalmente, el artículo de Daniela Atairo y Antonio Camou -“La democracia en el gobierno universitario. Cambios estatutarios en universidades nacionales argentinas (1989-2013)”- se centra en la problemática del gobierno universitario, particularmente en los cambios operados al nivel del “sistema político” de las instituciones de educación superior públicas, a partir de la comparación interuniversitaria.

---

<sup>5</sup> Desarrollado entre 1984 y 1988, fue uno de los procesos participativos más significativos para la historia de la educación argentina incluyendo asambleas locales, departamentales, provinciales y de carácter nacional. Allí se alcanzaron acuerdos respecto de las reformas que debían implementarse: la descentralización del sistema hacia las provincias, la ampliación de la obligatoriedad escolar, la actualización curricular y la mejora de los métodos, la atención de los sectores más desfavorecidos, la articulación con el trabajo y la mejora de la formación docente. (Tedesco y Tenti Fanfani, 2004).

Los trabajos que se incluyen en la **Sección General** de la Revista, también evaluados a través del sistema de doble arbitraje ciego (nacional e internacional), retoman temáticas específicas de los efectos neoliberales en la educación (inter/transnacionalización –en el caso de Alicia Iriarte-; la inclusión educativa –en el artículo de Kligman y Kanje-; y la articulación del sistema educativo –en relación con la formación docente, según plantean Alliaud y Feeney-), o bien en ámbitos específicos del sistema educativo –como en el texto de Carvalho y Russo que analizan la relación entre neoliberalismo y políticas educativas, pero en el caso específico de la ciudad de San Pablo, en Brasil-. La Sección presenta los siguientes artículos:

- *Neoliberalismo e educação no Brasil: a política educacional do Estado de São Paulo*, de Celso do Prado Ferraz de Carvalho Celso Carvalho y Miguel Henrique Russo;
- *La educación superior latinoamericana a principios de siglo xxi. ¿Hacia una mayor internacionalización y transnacionalización?*, de Alicia Alcira Iriarte y Ana Ferrazzino;
- *Avances en la inclusión educativa de sujetos con discapacidad intelectual en la República Argentina*, de Cecilia Martha Kligman y Nora Julia Kanje.
- *La formación docente en el nivel superior de Argentina: hacia la conformación de un sistema integrado*, de Andrea Alliaud y Silvina Feeney.

En el apartado de **Reseñas** incluimos, por un lado, la memoria del *IV Congresso de Política e Administração da Educação* -un importante evento académico de nuestra especialidad desarrollado en Porto (Portugal) en abril pasado- que nos remitió Guilherme Rego da Silva, Presidente del *Fórum Português de Administração Educacional*, institución organizadora y anfitriona del mismo. El tema del Congreso fue “Políticas y Prácticas de Administración y Evaluación en la Educación Iberoamericana” y contó con la presencia de alrededor de 600 participantes y la presentación de 300 comunicaciones.

También incluye esta sección, la reseña de 8 libros de la especialidad:

- *Pastorino, H. (2014). Una crónica del sistema educativo de la Ciudad de Buenos Aires. 1978-1998. Buenos Aires: Ediciones Deldragón* (reseñado por Carlos Cullen).
- *Poggi, M. (2014). La educación en América Latina. Logros y desafíos. Buenos Aires: Editorial Santillana* (por Carolina Villanueva).
- *Sander, B. (2014). Construyendo Pontes de Cooperação Internacional. Brasília: Liber Livro* (por Marta Pini).
- *Smith, R.R. (2014). Replanteos en torno de la educación en occidente. México: Universidad de Montemorelos* (por Marcelo Falconier).
- *Arredondo, V. (2013). Comercio exterior de servicios educativos. La estrategia negociadora argentina en posgrado de ciencias sociales. Buenos Aires: Teseo* (por Marta Cabeza).
- *Unzué, M. y Emiliozzi, S. (Comps.) (2013). Universidad y políticas públicas ¿En busca del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada. Buenos Aires: Imago Mundi* (por Camila Quian)
- *Veleda, C. (2013) Nuevos tiempos para la educación primaria: lecciones sobre la extensión de la jornada escolar. Buenos Aires: Fundación CIPPEC- Unicef Argentina* (por Pablo García).
- *Ferreira, H.A. (Coord.) (2012) Entramado, análisis y propuestas para el debate. Aproximaciones a la educación secundaria en la argentina (2000.2010). Córdoba: Comunic-Arte – Universidad Católica de Córdoba* (reseñado por su propio autor).

La sección **Revistas Especializadas sobre Educación** incluirá la presentación de Revistas académicas especializadas afines -aunque sin ceñirse restrictivamente- al campo temático de RELAPAE de América Latina, Iberoamérica y Argentina, con la idea de difundir entre nuestros lectores espacios relevantes de acceso a trabajos académicos y hacer un aporte a la construcción de una red de publicaciones en la región. Particularmente priorizaremos la consideración de aquellas que promuevan valores compartidos con los propuestos por RELAPAE: el acceso abierto, pleno y gratuito a los artículos publicados.

En este número, presentamos una de las más prestigiosas Revistas sobre Educación, editada en México por el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (ISSUE) de la Universidad Nacional Autónoma de México: “Perfiles Educativos”. Una revista que a lo largo de sus 36 años de vida ha logrado constituirse en una referencia en el campo de la investigación educativa en Latinoamérica y en el mundo.

## Para concluir...

RELAPAE es un sueño que perseguimos desde hace tiempo atrás y por el que hemos trabajado arduamente. Esperamos que su edición contribuya al mejoramiento y a una mayor equidad, pertinencia y calidad de la educación tanto en la Argentina como en otros países de América Latina, y se constituya en un ámbito plural para la reflexión, el análisis y el debate sobre la situación actual y futura de la educación como nos propusimos y nuestros sistemas educativos lo requieren.

Nos despedimos hasta el próximo número que dedicaremos a un tema central e irresuelto de la agenda actual de las políticas y la administración de los sistemas educativos: la inclusión y la desigualdad en la educación. El Dossier Temático incluirá trabajos que analicen los procesos de democratización e inclusión social, particularmente, en la enseñanza secundaria (media) que es el nivel en que actualmente se verifican las principales dificultades en este aspecto tanto en Argentina como en el resto de los países de Latinoamérica, afectando a los sectores más desfavorecidos de la población. Nos interesa, especialmente, explorar las políticas y reformas que se han puesto en marcha para ese nivel, siempre en crisis, y los efectos democratizadores y de inclusión (o no) de los mismos.

## Referencias bibliográficas

ARCIGA ZABALA, E. Y HERNÁNDEZ CHIRINO, E. (Comp.) (2011). *Globalización y Neoliberalismo en la Educación Superior y otras ciencias sociales*. México: Plaza y Valdés Editores.

BORÓN, A. (2004) [1997]. *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

BURBULES, N. Y TORRES, C.A. (Coords.) (2005). *Globalización y Educación. Manual crítico*. Madrid: Editorial Popular.

DA SILVA, T. Y GENTILI, P. (Orgs.) (1994). *Escola S.A - Quemganha e QuemPerde no Mercado Educacional do Neoliberalismo*. Brasília: CNTE.

DÍEZ, E. J. (2007). *La globalización neoliberal y sus repercusiones en la educación*. Barcelona: El Roure Editorial.

ECHENIQUE, M. (2003). *La propuesta educativa neoliberal argentina (1980-2000)*. Rosario: Editorial Homo Sapiens.

FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2002). *Veinte años de educación en la Argentina. Balance y perspectivas*. Buenos Aires: EDUNTREF.

FERNÁNDEZ LAMARRA, N. Y PEREZ CENTENO, C. (2014). Neo-liberal reforms on education in Latin America and Argentina. En: Yolcu & Turner (Eds.). *Neoliberal education reforms: a global analysis*. Londres: Taylor & Francis/Routledge. En inglés. Pp. 91-117.

TEDESCO, J.C. Y TENTI FANFANI, E. (2004). La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades. En: *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*. BID-Ministerios de Educación de Argentina, Uruguay y Chile-Universidad de Stanford.

TORRES, C.A. (2006). *Educación y Neoliberalismo. Ensayos de oposición*. Madrid: Editorial Popular.



# DOSSIER TEMÁTICO

Democracia, Autoritarismo, Neoliberalismo y Crisis



## Las universidades públicas y el sentido común neoliberal: siete tesis iconoclastas<sup>1</sup>

Carlos Alberto Torres<sup>2</sup>

El neoliberalismo ha fracasado completamente como un modelo viable de desarrollo económico, sin embargo, la política de la cultura asociada con el neoliberalismo sigue en vigor, convirtiéndose en el nuevo sentido común definiendo el rol del gobierno y de la educación. Este “sentido común” se ha convertido en una ideología que juega un papel importante en la construcción de un liderazgo moral e intelectual hegemónico en las sociedades contemporáneas. La globalización neoliberal, basada en el predominio del mercado sobre el Estado y en modelos desregulados de gobierno, ha afectado profundamente a la universidad en el contexto del “capitalismo académico”. Las reformas resultantes, justificadas como avances en la competitividad internacional, han afectado a las universidades públicas en cuatro áreas principales: la eficiencia y la rendición de cuentas, la acreditación y universalización, la competitividad internacional y la privatización. También hay una creciente resistencia a la globalización y a las reformas impuestas de arriba hacia abajo reflejadas en los debates públicos sobre la reforma de la escolaridad, el currículo y la instrucción, la formación de docentes y la gestión escolar. Muchos se preguntan si las reformas neoliberales intentan limitar la eficacia de las universidades como lugares de disputa del orden nacional y global y así socavar los objetivos últimos de la educación. Las reformas neoliberales brindan un acceso y oportunidades limitadas según las clases y grupos raciales, incluyendo la restricción del acceso a la educación superior a través de la imposición de matrículas más costosas y la reducción del apoyo gubernamental a instituciones e individuos.

**Palabras clave/** *sentido común neoliberal; globalización neoliberal; educación superior; Teoría Crítica; sociología política de la educación.*

---

<sup>1</sup> El presente artículo fue originalmente publicado por el autor -en idioma inglés, en 2011- bajo el título “Public universities and the neoliberal common sense: seven iconoclastic theses” en la *International Studies in Sociology of Education*, 21:3, 177-197 (accesible en <http://dx.doi.org/10.1080/09620214.2011.616340>). La versión castellana ha sido preparada para esta publicación por Cristian Perez Centeno y revisada por el autor.

<sup>2</sup> Carlos Alberto Torres, University of California / [catnovoa@aol.com](mailto:catnovoa@aol.com)

## 1. Universidad y neoliberalismo: lo que está en juego.

Mi análisis, que seguramente va a ser considerado por lo menos polémico para algunos y totalmente inaceptable para otros, trata de honrar la larga tradición de la universidad como un lugar de búsqueda de la verdad.

En mis peores momentos como profesor universitario recuerdo el ejemplo del filósofo existencialista y novelista Miguel de Unamuno, Rector de la Universidad de Salamanca, la universidad más antigua de España. Unamuno se enfrentó el 12 de octubre de 1936 en el Aula Magna de la Universidad de Salamanca a las hordas fascistas que ganaron la Guerra Civil Española que saludaban al general fascista Milan-Astray, él mismo mutilado en la guerra, con estas palabras que aún deben resonar con fuerza en todos los ambientes universitarios: “A veces, estar en silencio es mentir. Usted va a ganar porque tiene la suficiente fuerza bruta para hacerlo. Pero no convencerá. Para convencer necesita persuadir. Y para persuadir, Ud. necesita lo que le falta: razón y derecho”. Milan-Astray gritó en respuesta: “¡Muerte a la inteligencia y larga vida a la Muerte” y sacó al anciano Unamuno de la universidad a punta de pistola ([www.rjeib.com/heroes/unamuno/unamuno.html](http://www.rjeib.com/heroes/unamuno/unamuno.html)). El Magnífico Rector de la Universidad de Salamanca, Miguel de Unamuno, confinado a arresto domiciliario, sufrió un ataque al corazón y falleció.

El ejemplo de Unamuno es algo común en nuestras universidades e instituciones de educación superior en la actualidad. Además de los académicos, las universidades públicas también están habitadas por tecnócratas, políticos *wanna-be*<sup>3</sup>, burócratas institucionales, administradores de tiempo completo que de alguna manera fueron (o no pudieron ser) académicos y se convirtieron en gestores universitarios y una serie de otros profesionales de la enseñanza a tiempo parcial o que trabajan como profesores clínicos. Además de éstos, debe mencionarse otros actores clave en la universidad como los estudiantes de grado y posgrado o los investigadores a tiempo parcial o completo que no son miembros de la fuerza docente ni personal administrativo. Todos estos actores institucionales pueden estar llevando a cabo diferentes y a veces contradictorios objetivos, agendas y prácticas respecto a los roles tradicionales de la universidad.

Debe colocarse una palabra de precaución al hablar de los roles tradicionales de educación superior ya que puede ser engañoso. No hay duda de que la educación superior, y en especial las universidades, tienen una pluralidad de roles y funciones en la sociedad tradicional, pero estos roles y funciones están constantemente reformados por la transformación de los contextos globales, nacionales y sociales en los que opera la universidad. Por lo tanto, el debate actual sobre el impacto de la globalización neoliberal en la educación no puede ignorarse, sobre todo cuando mi preocupación en este artículo es el de la transformación y desafíos de la universidad pública en el contexto del capitalismo global.

Es evidente que mi análisis está influenciado por mi trabajo como profesor en un sistema universitario público de envergadura en los EE.UU., pero estoy convencido de que las tesis que utilizaré a continuación se pueden aplicar a la mayoría de los sistemas universitarios públicos de las principales sociedades capitalistas.

La siguiente sección se centra en los roles tradicionales y las funciones atribuidas a las universidades. Estos roles y funciones tradicionales también se ven profundamente afectados por la historia y el legado de movimientos sociales específicos que han impactado en la universidad como institución, por la posición de la universidad como una institución autónoma que está -sin embargo- vinculada a la posición en el sistema mundial de su país de origen, y por los modelos de gobierno y el rol que juega el Estado-nación (Dale, 2003; Dale y Robertson, 2007). En otra parte sostuve que:

*...Sobre todo durante el siglo XX, los sistemas y las prácticas educativas fueron sostenidos, desarrollados, organizados y certificados por el Estado. De hecho, la educación pública es una función del Estado, no sólo en términos de orden legal o de apoyo financiero. Los requisitos específicos para la certificación, los requisitos y calificaciones básicas de los docentes, la definición de los libros de texto y cursos obligatorios del plan de estudios básico son controlados por organismos oficiales y definidos por políticas estatales específicas. (Torres, 1998, p.14)*

## 2. Roles y funciones tradicionales de la Universidad

La misión específica de la universidad es la de producir nuevos conocimientos en ámbitos culturales, económicos y sociales, pero también preservar el conocimiento históricamente acumulado por las civilizaciones, sociedades, comunidades e individuos. Las instituciones de educación superior difieren de la educación primaria y secundaria, así como de la educación de adultos y la formación permanente de varias maneras, entre ellas no sólo los diferentes grupos de edad que sirven, sino también en su capacidad de producir conocimiento original y preservar el conocimiento de una civilización.

<sup>3</sup> Nota del Editor: con esa expresión el autor hace referencia a académicos que buscan insertarse políticamente a partir de su rol universitario.

Hay otras contribuciones clave de las instituciones de educación superior como la formación y la educación de la fuerza laboral para la participación en los mercados laborales globalizados y competitivos y, en el modelo de universidad napoleónica tradicional, la formación de los funcionarios públicos. La investigación pura, aplicada y tecnológica -que en gran parte se realiza en las universidades- constituye uno de los pilares que sostienen el dinamismo de lo que ahora se conoce como “la economía del conocimiento” (UNESCO, 2005).

La comunicación es otro elemento clave de las universidades. Las universidades también tienen responsabilidades clave en relación con las tecnologías de la información, sobre todo cuando vivimos en una “sociedad virtual” y cuando los modelos de educación a distancia están creando nuevos modos de aprendizaje permanente.

La innovación es el elemento central de la universidad. Es decir, la posibilidad de crear nuevos conocimientos a través de esfuerzos interdisciplinarios, multidisciplinarios o transdisciplinarios. Las universidades son también almacenes de conocimiento, conservación y disposición de conocimientos producidos históricamente -de ahí el rol de los museos, las bibliotecas, los depósitos donde las universidades preservan y hacen que los conocimientos y artefactos de la cultura estén a disposición de un público más amplio- (Enders et al, 2005; Rhoads y Torres, 2006; UNESCO, 2005).

El rol de las universidades respecto de la extensión o la educación continua no puede ignorarse. Los departamentos de extensión fueron creados por las instituciones de educación superior y universidades como una oportunidad educativa para quienes que no están inscriptos como estudiantes regulares. Sobre todo en los EE.UU., estos departamentos eran significativos en la creación de instituciones de educación superior y universidades con terrenos concedidos<sup>4</sup>. De hecho, esta función es la que facilita en todo el mundo la integración de las universidades con la comunidad en la búsqueda de objetivos similares. Tal vez sea instructivo recordar que, en 1961, el primer director del recién creado Servicio de Extensión de la Universidad de Recife (Serviço de Extensão Cultural / SEC), en la actualidad la Universidad Federal de Pernambuco, fue Paulo Freire (1970) ([http://www.ufpe.br/proext/index.php?option=com\\_content&view=article&id=116:revista-estudios-universitarios&catid=17&Itemid=122](http://www.ufpe.br/proext/index.php?option=com_content&view=article&id=116:revista-estudios-universitarios&catid=17&Itemid=122)).

Las universidades, entonces, tuvieron históricamente una responsabilidad en la difusión de conocimientos en la sociedad en general. Algunos podrían argumentar que las universidades, como parte de la “esfera pública” -según Jürgen Habermas (1973)- deben contribuir a “abrir la ciencia” y los códigos de comunicación. Como señaló Ken Kemper (2001):

*La noción de esfera pública tiene su origen en una discusión de Jürgen Habermas sobre la Londres del siglo XVIII. La esfera pública era el conjunto interrelacionado de instituciones, redes y actividades sostenidas por la sociedad civil independiente, más allá del Estado-nación y las transacciones en el mercado aunque que se cruzan con ellos en muchos puntos. Se encontraba en restaurantes y cafeterías, en salones y clubes, en teatros y festivales de escritores, en salas de juntas y universidades y en todos los lugares donde la gente se reunía y hablaba, así como en la pléthora de organizaciones civiles que buscan cambiar las opiniones y comportamientos habituales. La esfera pública a veces era crítica de la situación y, a veces, proporcionaba ideas cruciales y apoyo a proyectos estatales. Por encima de todo, era un foro para la inteligencia crítica y el debate creativo sobre temas de actualidad, y era uno de los medios en los que se formó la solidaridad social, junto con la familia, la comunidad, el mercado y el estado-nación. (p.1)*

En el cierre de esta sección debo hacer hincapié en que los teóricos críticos no pueden estar satisfechos con este conjunto descriptivo de roles y funciones tradicionales convencionalmente atribuidas a la educación superior y en particular a las universidades. Asumimos desde el principio que es imposible disociar totalmente lo normativo de lo analítico en la construcción del pensamiento científico, de ahí la importancia de que la noción de buena sociedad guíe las exploraciones intelectuales, teóricas, meta-teóricas y empíricas sobre “lo real”. Del mismo modo, no se puede negar el papel eminentemente político de la educación, o lo que Paulo Freire denominó la “politicidad de la educación” (Torres, 2009a). Por último, es imposible evitar la historicidad del pensamiento y de las prescripciones de política que emanan de un determinado modo de teorización. Después de todo, no todas las construcciones sociales son igualmente poderosas en su configuración lógica, rigor metodológico o solidez empírica, de ahí la necesidad de un trabajo analítico y científico serio.

Yo defendí la necesidad de “reinventar la Teoría Crítica” como uno de los modelos teóricos más vigorosos que compiten por reconocimiento en el campo social de la sociología política de la educación. Esta reinención de la Teoría Crítica también debe contribuir a reimaginar el papel y las funciones de las universidades en el capitalismo global (Rexhepi y Torres, 2011). Sin embargo, sólo para abrir el apetito del lector acerca de qué pueden implicar las premisas políticas de la teoría crítica para la universidad y el profesorado, diré que, en oposición a la mercantilización del conocimiento y de la universidad, hay un rol fundamental para los profesores universitarios de convertirse en intelectuales públicos y, por lo tanto, las universidades públicas deben facilitar la creación de cono-

---

<sup>4</sup> Nota del Editor: el autor se refiere a “land-grant” colleges y universidades.

cimiento público y la educación en la justicia social como su razón de ser. Tal vez es en la afirmación de la noción de parresía que llegamos al punto de partida en este concepto del rol político de la universidad en la búsqueda de la verdad. Como se argumenta en la retórica, la parresía es una forma de hablar descripta como hablar cándidamente o pidiendo perdón por hablar. El término está tomado del griego y significa literalmente “hablar de todo” y, por extensión, “hablar libremente”. Esto implica no sólo la libertad de expresión, sino también la obligación de decir la verdad en aras del bien común, incluso en situación de riesgo personal. Es una práctica clásica de abordar las relaciones entre el sujeto y la verdad que Foucault (2010) estudió muy de cerca en el final de su obra.

### 3. El sentido común y los regímenes de verdad: un breve excursus

Hay tres preguntas que deben abordarse aquí. En primer lugar, ¿qué es el “sentido común”? En segundo lugar, ¿hubo un sentido común dominante en el mundo occidental que fuera modificado por el advenimiento del neoliberalismo? En tercer lugar, ¿cómo puede este nuevo sentido común definirse en términos teóricos?

En términos generales, las personas invocan el sentido común como un juicio práctico que suena independiente del conocimiento o de la formación especializada. A veces nos referimos al sentido común como “inteligencia natural normal”. Estas definiciones, a su vez nos dan dos conceptos importantes. Uno de ellos es que el sentido común se convierte en “naturalizado” en la vida de las personas como algo normal que hacemos o deberíamos hacer para sobrevivir y/o prosperar. El sentido común sería una verdad generalizada acerca de algo; que sería la forma habitual de hacer las cosas, la forma normal de ser seres humanos.

En segundo lugar, la idea de sentido común se basa en el conocimiento o valores culturales compartidos. Eso significa que lo que es de sentido común para algunas personas puede no serlo para los demás. Por lo tanto, debemos considerar la noción de sentido común como variable a través de las culturas.

El sentido común como un recurso retórico es diferente, por supuesto, del sentido común como herramienta conceptual o práctica para la transformación, pero hay una superposición significativa entre los dos. En otras palabras, si uno comienza a argumentar que un sentido común dado fue sustituido por otro sentido común, necesitamos definir lo que fue el sentido común previo y cómo el nuevo sentido común neoliberal surgió y desplazó al anterior.

Antes de proceder con las tesis, vamos a aclarar un enigma potencial: cómo diferenciamos el sentido común del concepto de “regímenes de verdad” de Foucault. En mi opinión, los dos conceptos son diferentes. Para Foucault, un régimen de verdad es una estrategia históricamente específica que produce discursos que funcionan como (o dicen ser) la verdad en determinados tiempos y lugares. Sin intentar un debate terminológico o un análisis heurístico, permítanme sugerir algunas diferencias entre los conceptos:

El efecto de los regímenes de verdad es similar al poder de convencimiento de una agenda hegemónica. Mientras que el sentido común se elabora como un discurso o conjunto de prácticas discursivas, pero tiene una agenda de implementación mucho más grande. Más allá de la ideología o el liderazgo hegemónico, que se logra a través de la persuasión moral e intelectual, el sentido común supone la transformación de la realidad hacia determinadas direcciones, intencionalidades y valores. Se relaciona, en última instancia, con la racionalidad instrumental y se puede implementar mediante el uso de la fuerza bruta.

El sentido común tiene un grado de variabilidad que es contextual, pero tiene un liderazgo hegemónico construido en los principios de un sentido común dado determinando la dirección política, la intencionalidad y las prácticas. Aunque Foucault revisó regímenes de verdad en las prácticas discursivas, el sentido común emerge, en mi opinión, más como una mezcla de discurso y método “auto-evidente” para la transformación social. En el ámbito de la educación, la tendencia a adaptar los mecanismos del mundo de los negocios y de la ingeniería de rendición de cuentas, o la creación de un conjunto de “mejores prácticas”, está orientado a mucho más que la definición de un conjunto de lugares comunes que no puedan impugnarse en determinados tiempos y lugares. Como Walter Mignolo (2000) sugiere, “El neoliberalismo no es sólo una cuestión económica y financiera, sino un nuevo diseño civilizador” (p.279).

El sentido común se acumula progresivamente y se infiltra en la conciencia social de los pueblos más allá de lo que puede hacer un simple conjunto de premisas o discursos. Llega a ser incorporado en el lenguaje, afecta el sentido de identidad de las personas, modifica sus percepciones, altera el diálogo constante entre la percepción y la acción y termina por constituir un curso de acción, casi un conjunto indiscutible de los principios que deben ser duplicado o replicado tout court.

Mientras que Foucault estaba preocupado por la idea de la verdad o la verdad discursiva, la idea de sentido común está especialmente preocupada por los “árbitros” del compromiso discursivo, es decir, las instituciones que han propagado el sentido común neoliberal.

Por último, de acuerdo a múltiples definiciones de poder de Foucault, el régimen de la verdad tiene validez en varios niveles de poder. Es decir, el poder no es una cosa sino una relación; no es represivo sino productivo, no es sólo propiedad del Estado sino que se ejerce en todo el cuerpo social y opera en el nivel micro de las relaciones sociales. Sin duda, el argumento sobre el sentido común supone una dialéctica entre agencia y estructura y en la cual, si bien hay múltiples poderes en juego, todo se subordina a mecanismos específicos de control, opresión, represión y manipulación de la conciencia. El poder, entonces, se define en diferentes niveles que en el concepto de regímenes de verdad de Foucault y desempeña diferentes roles en la constitución del sentido común (Morrow y Torres, 1995). Tal vez el sentido común está más cerca de la noción de poder en la vida cotidiana y cómo es asegurado por las estructuras dominantes que articulan todo, desde los rituales de la inducción a la sociedad en general (por ejemplo, el aprendizaje, la formación de la identidad y la educación en general) a los rituales de iniciación (tales como las bases para construir el futuro educativo y ocupacional).

#### 4. Siete tesis iconoclastas<sup>5</sup>

Con estas consideraciones teóricas en mente, permítanme ofrecer ahora un conjunto de tesis iconoclastas. Son iconoclastas porque me gustaría hacer frente a los dogmas o convenciones establecidas y, fundamentalmente, quiero desafiar a la creciente presencia de la racionalidad instrumental y el sentido común del neoliberalismo en la forma en que vivimos, actuamos, trabajamos, enseñamos, orientamos a nuestros estudiantes, investigamos, trabajamos en comités y profesamos nuestros valores más preciados en nuestro trabajo profesional y académico. Llegó el momento de reconocer la necesidad de decir la verdad en el espíritu de la parresía como parte de la política de lucha en el mundo académico.

La *primera tesis* que quiero defender es que en las últimas tres décadas, más o menos, hemos sido testigos de la creciente presencia del neoliberalismo como ideología dominante en la política pública y el gobierno (Dale, 2003; Dale y Robertson, 2007). El neoliberalismo creó “un nuevo sentido común” que se filtró en todas las instituciones públicas y privadas y por lo tanto, a pesar de su propia autonomía, en las instituciones de educación superior. El argumento principal de mi análisis es que el surgimiento del neoliberalismo en la década de los años 1970 y a principios de la década de 1980 alteró radicalmente la noción de sentido común en la educación.

Yo creo que el sentido común previo predominante en los EE.UU. (y en gran medida, en otras partes del mundo occidental) se vinculaba con la experiencia del New Deal y el progresismo liberal educativo. Va más allá de las posibilidades de este análisis entrar en los detalles de lo que significa el sentido común del progresismo liberal o cómo llegó a existir, pero permítanme esbozar algunos elementos que se destacan.

En primer lugar, a diferencia de los modelos tradicionales de educación, el progresismo, en particular a través de la influencia de John Dewey (1916), se centra en el alumno y la experiencia más que abstractamente cognitivo. Segundo, se preocupa respecto del bienestar de la sociedad y cree en la necesidad de domesticar las fuerzas potencialmente más destructivas de las sociedades capitalistas fortaleciendo, sobre todo, la igualdad y la equidad. En tercer lugar, tomado de la lógica de la Ilustración, el objetivo de la educación es mejorar la humanización, la razón y la resolución de conflictos. Cuarto, la educación es un eslabón central y orgánico de las políticas públicas en la construcción de la democracia y la ciudadanía. Quinto, las políticas educativas deben incrementar la movilidad social ascendente y la cohesión social. Por último, los gastos de educación -tanto individual como socialmente- deben ser considerados no sólo como un gasto sino como una inversión. Esta premisa, que comenzó a prevalecer en la década de 1950 y principios de la década de 1960, época de la expansión educativa, abrió la puerta a una visión económica de los objetivos educativos.

Aquí debe ponerse una palabra de precaución. Este sentido común liberal-progresista, aunque relacionado con las metas revolucionarias de la Ilustración, no está exenta de servir como herramienta de dominación hegemónica, dado que la propia Ilustración es profundamente eurocéntrica, antropocéntrica y machista. Fácilmente podría argumentarse que una gran parte de los relatos de la Ilustración, sobre todo en el siglo XIX, fueron instrumentales para la defensa del colonialismo como fuerza progresista, como una manera de traer la “civilización” a las sociedades bárbaras. El propio Marx consideró la presencia de Inglaterra en la India una fuerza civilizadora revolucionaria para derrocar el “Despotismo Oriental”<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Presenté y discutí estas ideas en diversos entornos y se enriquecieron en intercambios con amigos y colegas, a quienes agradezco. Diserté en la Conferencia sobre Internacionalización de la Educación Superior: un ejercicio de prospectiva para 2020 y más allá, organizada por la Presidencia española de la Unión Europea, en la Universidad Complutense de Madrid, en Madrid, España, el 19-20.abril. 2010; un discurso en el Seminario Internacional de Políticas Educativas, Universidad de Barcelona, 17-19.mayo.2010; una ponencia en el Congreso Mundial de Educación Comparada, Estambul, Turquía, 13-19.junio.2010; una conferencia para la sección oeste de la Comparative and International Education Society, California State University, Long Beach, 14.octubre.2010; un discurso en la Conferencia Internacional de Sociología de la Educación, 5- 7.noviembre.2010, en Londres; y otro en el III Seminario Internacional de Educación, Teorías, Políticas e Investigaciones Educativas Contemporáneas, Programa de Pos-Graduação em Educação, UNINOVE, São Paulo, 23.noviembre.2010

<sup>6</sup> “Inglaterra, ciertamente, a causa de la revolución social en Indostán, sólo actuó con los más viles intereses, y fue estúpida su forma de imponerlos. Pero esa no

Dadas estas consideraciones teóricas, mi hipótesis más general es entonces que la noción de sentido común se convierte en una ideología que juega un rol importante en el proceso de construcción de la hegemonía como liderazgo moral e intelectual en una sociedad dada (Gramsci, 1971; Schirru, 2010).

El liberalismo fue desplazado por el neoliberalismo, afectando profundamente la educación y las políticas sociales. Como Michael W. de Apple (2004) sostiene:

*El liberalismo en sí está bajo ataque concertado por la derecha, de la coalición de neoconservadores, “modernizadores económicos” y nuevos grupos de extrema derecha que han tratado de construir un nuevo consenso en torno a sus propios principios. Siguiendo una estrategia mejor llamada “populismo autoritario”, esta coalición ha combinado una “ética del libre mercado” con políticas populistas. Los resultados han sido un desmantelamiento parcial de las políticas socialdemócratas que han beneficiado en gran medida a los trabajadores, personas de color y mujeres (grupos, obviamente, no excluyentes entre sí), la construcción de una relación más estrecha entre el gobierno y la economía capitalista, e intentos de reducir libertades obtenidas en el pasado. (p. xxiv)*

Los gobiernos neoliberales promueven la apertura de los mercados, el libre comercio, la reducción del sector público, la disminución de la intervención estatal en la economía y la desregulación de los mercados. Estas premisas para la reestructuración económica del capitalismo avanzado que han sido objeto de críticas, sobre todo después de la crisis de 2008, implican la reducción del gasto público, la reducción de programas considerados innecesarios, la venta de empresas y mecanismos de desregulación del Estado para evitar la intervención del Estado en el mundo de los negocios. Junto con lo anterior, se propone que el Estado participe menos en la prestación de servicios sociales (incluyendo educación, salud, pensiones y jubilación, transporte público y viviendas económicas) y que estos servicios sean privatizados.

La noción de lo “privado” (y la privatización) es glorificada en el marco del libremercado. Implica una confianza total en la eficacia de la competencia porque las actividades del sector público o estatal es vistas como ineficiente, improductiva y socialmente derrochadora. En contraste, el sector privado es considerado eficiente, eficaz, productivo y receptivo. En contraste con el modelo del Estado de Bienestar en el que el Estado ejerce el mandato de defender el contrato social entre el trabajo y el capital, el Estado Neoliberal es decididamente pro-empresarial, apoyando las demandas del mundo corporativo. Sin embargo, como Daniel Schugurensky (1994) señala con razón, este desvío del intervencionismo estatal es diferencial, no total. En este orden de ideas, “no es posible abandonar, por razones simbólicas y prácticas, todos los programas sociales del Estado. Es necesario difundir las zonas conflictivas y explosivas en el ámbito de la política pública” (Torres y Van Heertum, 2009, pp.150-151).

En América Latina, durante este tiempo, las cuestiones académicas fueron cada vez más reguladas, mientras que el mundo de los negocios cada vez se desregulaba más. Como lo testimonia la experiencia de América Latina, bajo los gobiernos neoliberales, las universidades públicas autónomas, consideradas bastiones del pensamiento libre y de políticas de izquierda, fueron presionadas a través de castigos financieros y un nuevo régimen de evaluación de las universidades de creciente regulación y rendición de cuentas, así como por la intensificación del trabajo académico y la productividad, en línea con el modelo global de la privatización y la occidentalización, por ejemplo, la evaluación de artículos publicados en Inglés en revistas internacionales en Inglés en lugar de las lenguas vernáculas, y en revistas indexadas en los principales índices de la ciencia se privilegiaron para la asignación de recursos y desarrollo académico.

La *segunda tesis* que esbozo aquí es que la globalización neoliberal, el modelo más potente de la globalización que declaraba el dominio del mercado sobre el Estado, sobre todo a través de modelos de desregulación del gobierno, afectó profundamente a la universidad en el contexto del “capitalismo académico”. La publicación de *Educación y globalización: análisis crítico*<sup>7</sup> (Burbules y Torres, 2000) abrió una línea de investigación sobre las posibles implicaciones de la globalización en los sistemas y políticas educativas. El tema de la globalización se galvanizó en los años 1980 y 1990, dado el creciente discurso internacional y los debates nacionales contradictorios acerca de la globalización desde una perspectiva económica, política y social. La globalización de la política, la cultura y la economía política de las sociedades capitalistas centrales, así como las economías emergentes y menos desarrolladas, afectó la naturaleza y el funcionamiento de una de las avenidas más importantes de la movilidad social y la equidad: los sistemas educativos.

El tema de la globalización sigue estando sobre la mesa y hay mucho en juego. La política pública en las últimas tres administracio-

---

es la cuestión. La pregunta es, ¿puede la humanidad cumplir su destino sin una revolución fundamental en la situación social de Asia? Si no, cualquiera que sea que hayan sido los crímenes de Inglaterra fue instrumento inconsciente de la historia en el logro de esta revolución”. Karl Marx, “La dominación británica en la India”, <http://www.marxists.org/archive/marx/works/1853/06/25.htm>.

<sup>7</sup> Nota del Editor: el título original es “Education and globalisation: Critical analysis”.

nes presidenciales estadounidenses intensificaron el discurso del libre comercio y la expansión de nuevos mercados. Si bien este proceso apenas culminó con una amplia comprensión del fenómeno de la globalización -después de todo, como Burbules, Torres y sus colaboradores (2000) proponen, hay definiciones muy diferentes y contradictorias de la globalización, de su naturaleza y su historia-, aun así, pocos proyectos de investigación dentro de los EE.UU. y en otras partes examinaron críticamente las formas en que los sistemas educativos fueron guiados e impactados por las políticas económicas y sociales provocados por la globalización (Luke y Luke, 2000; Stiglitz, 2002).

En una amplia evaluación de los patrones internacionales relacionados con la globalización parece ser que la educación pública ha sido llamada a desarrollar una nueva fuerza de trabajo que satisfaga las rápidamente cambiantes demandas económicas y que presenta dilemas políticos sobre cuestiones relativas a la privatización y la descentralización de las escuelas (Arnové y Torres, 2007). Este movimiento incluye elevar los niveles educativos y poner mayor énfasis en las pruebas y la responsabilidad escolar. Decisiones basadas en los cambios económicos también abrazaron nuevas visiones de la reforma educativa en las universidades. Estas reformas, asociadas a la competitividad internacional, también se conocen como “reformas basadas en la competencia” (Carnoy, 1999; Torres, 2009a y 2009b).

Como ex presidente de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional<sup>8</sup>, puedo recordar debates de años atrás sobre la importancia de la internacionalización de la educación estadounidense. Los académicos de la Educación Comparada se quejaban de la falta de comprensión de sus colegas en nuestras facultades de educación sobre los procesos, sistemas, métodos pedagógicos e historia educativa de otros países. Por el contrario, la economía política del sistema mundial, el rol regulador del Estado y el sistema internacional surgieron como nuevos objetos de análisis para los comparativistas. La mayoría de los estudiosos de la educación en Estados Unidos parecían, en opinión de muchos comparatistas, preocupados parroquialmente por su propia disciplina y con temas de investigación generalmente asociados a específicos problemas locales, estatales o nacionales. Si bien este grado de especialización y preocupación era encomiable como una manera de perseguir agendas de investigación rigurosas, lo que también se destacaba era el flagrante desprecio por los acontecimientos internacionales o la educación internacional.

Estoy convencido de que esta preocupación de los comparativistas, anticipando en cierta medida los cambios que barrieron el mundo en las últimas tres décadas, ahora es sólo parcialmente válida. Muchos maestros, estudiantes, políticos, legisladores, activistas de la comunidad y padres -en pocas palabras, las personas interesadas en la promesa democrática de la educación en EE.UU.- hoy se dan cuenta que es cada vez más difícil hablar de la conexión entre educación y mercados de trabajo nacionales, sin considerar la importancia de los mercados mundiales y, por supuesto, las crecientes tendencias hacia la producción tercerizada de bienes y servicios. Pocas personas cuestionan que las discusiones sobre las evaluaciones, la responsabilidad por los resultados y la rendición de cuentas o el curriculum -temas perennes de los debates sobre las jurisdicciones locales, estatales y federales en los EE.UU.- ya no son cuestiones nacionales, provinciales o estatales. Estas cuestiones tienen ahora un alcance internacional, que son parte de un programa de investigación internacional de organizaciones bilaterales e internacionales, como el Banco Mundial, la OCDE o el FMI y saturaron los discursos educativos en la mayoría de las naciones del mundo (Burbules y Torres, 2000; Teodoro, 2003 y 2008).

Más aún, la propia educación comparada se convierte en una potente herramienta de creación de una “gramática escolar” global y de indicadores internacionales comparables:

*La educación comparada funciona como una palanca que puede destruir resistencias en cualquier nivel, tanto en la investigación científica como en la política. Se convierte en un arma en el conflicto político sobre la organización de la educación. Implementa principalmente nuevas estrategias de información para los procesos educativos y proporciona información que debilita las posiciones de los oponentes. (Bottani, 2001, p. 75).*

Veamos otro ejemplo. Cuando la Organización Mundial del Comercio (OMC) discute la liberalización de los servicios en todo el mundo, sería conveniente para la educación superior de California, asediada por recortes fiscales y bajo graves restricciones financieras, entender que si la OMC logra que la educación superior sea parte del paquete de bienes y servicios a ser liberalizados en todo el mundo, esta nueva política no sólo afectará al resto del mundo sino también a los EE.UU.

El debate sobre equidad e igualdad en la educación superior y el tiempo dedicado a la preocupación por el aumento de aptitudes y presencia de minorías en la educación superior, uno de los grandes logros de las universidades multiculturales, tomará un nuevo giro. Después de todo, mucha gente podría -bajo nuevas normas de la OMC, los préstamos, subsidios y becas de los gobiernos estatales y federales, especialmente las destinadas a determinadas poblaciones “desatendidas”- considerarlos injustos, como a los subsidios agrícolas en los EE.UU. Importantes recursos financieros del Estado a las instituciones de educación superior también podrían considerarse subsidios injustos a la educación superior y, por tanto, objeto de impugnación en un tribunal de la OMC. En

---

<sup>8</sup> Nota del Editor. Se refiere a la Comparative and International Education Society (CIES)



este escenario de la OMC, las normas sobre la privatización de la educación primaria, secundaria y superior podrían relajarse a nivel local/municipal, estadual/provincial y nacional, permitiendo que más empresarios abran sus propias academias, escuelas y universidades, ofreciendo servicios que serían menos regulados por consejos, organizaciones profesionales o comisiones reguladoras estatales.

Algunos podrían argumentar que la liberalización de servicios sin duda ayudaría a las sociedades capitalistas centrales que tienen los sistemas públicos y privados más fuertes de la educación superior. A medida que avance el argumento de la ventaja comparativa, continuarán exportando sus servicios, ahora con renovado vigor, no sólo a las economías emergentes sino también a las menos desarrolladas. Está claro que en las dos últimas décadas las universidades de las sociedades capitalistas centrales se han posicionado a la vanguardia de la venta de servicios a nivel internacional, a través de los campus en el extranjero y la educación a distancia. Muchos de ellos no sólo capturaron el rico y floreciente mercado de estudiantes internacionales en EE.UU., por lo menos hasta el 11 de septiembre de 2001 y sus secuelas de restricción de visas de estudiante, sino también ampliaron sus ventas y servicios en sociedades alejadas de sus campus. Por otra parte, teniendo en cuenta las considerables tasas diferenciales, los estudiantes internacionales son ávidamente buscados por las universidades públicas de EE.UU. como una fuente importante de ingresos para hacer frente a sus problemas financieros.

Incluso no hay razón para pensar que si la OMC liberalizara los servicios educativos, la situación no pueda ser reversible, con muchas universidades de economías emergentes creando sus propios campus en EE.UU., particularmente dirigidas a poblaciones específicas vinculadas de alguna manera a su país de origen y, al mismo tiempo, desafiando la forma de financiamiento de la educación superior que se lleva a cabo en EE.UU. ¿Es éste un escenario inverosímil? Queda por verse, pero algunas tendencias en los debates institucionales y los cambios en la economía política de la educación superior en EE.UU. y en otros lugares indican que tales cambios son posibles y si tienen lugar, que seguramente serán duraderos. Lo menos que puede decirse es que cuando se lleven a cabo van a perturbar las tradiciones de la educación superior consagradas en el tiempo (Boron, 2008; Rhoads y Torres, 2006).

No sorprende, incluso, que la Comisión Fulbright de EE.UU. esté preocupada por la cuestión de la globalización de la educación superior. Hace unos años, el Programa Fulbright New Century Scholars se centró específicamente en el estudio de los cambios en la educación superior provocados por los procesos de globalización (Altbach, 2007). ¿La globalización neoliberal afectará profundamente la manera en que cada país capacite su fuerza de trabajo? ¿Mejorará la globalización neoliberal la capacidad de los países y de los sistemas educativos para cumplir con las crecientes demandas sobre derechos humanos? ¿Afectará la globalización neoliberal la manera en que niños y jóvenes sean socializados en la comprensión y práctica de los más profundos valores culturales y sociales, las creencias y el sentido común de cada sociedad -una preocupación que sin duda impactaría en el pensamiento de los grandes sociólogos de la educación del pasado como Emile Durkheim o Karl Mannheim, si estuvieran vivos<sup>9</sup>.

La implicancia de estos cambios provocados por la globalización neoliberal en las universidades, en particular el impacto sobre el modelo de privatización, fue percibida por los teóricos críticos. Como Raymond Morrow (2006) incisivamente afirma:

*El gran benefactor de la desacralización de la universidad como una institución cultural ha sido la creciente penetración de las fuerzas del mercado en la educación superior y la reorganización del gobierno de la universidad en torno a “jugar el juego” del capitalismo académico. ... En este contexto, el mercado se convierte en el Caballo de Troya que socava la autonomía académica mediante significantes aparentemente no ideológicos ni coercitivos en función del interés de los “consumidores” de la educación y la investigación. (pp.xxvi-xxvii)*

La *tercera tesis* que quiero defender es que la dinámica institucional de la educación superior se vio afectada por cambios en varios niveles. Tal vez el más importante del siglo pasado, y profundamente conectado con el proceso de la globalización, es cómo se han transformado las universidades -no sólo en cuanto al acceso sino también a su diversificación- desde instituciones de élite en instituciones democráticas y, más recientemente y en particular en las sociedades capitalistas centrales, en instituciones transnacionales de producción, cambio, distribución y consumo de conocimiento (Teodoro, 2008 y 2010).

En resumen la agenda neoliberal dominante de la globalización incluye -desde jardín de infantes hasta el grado 12 de educación- un impulso hacia la privatización y la descentralización de las formas públicas de educación, un movimiento hacia los estándares educativos, un fuerte énfasis en las evaluaciones y un enfoque en la rendición de cuentas. Específicamente respecto de los cambios de la educación superior, las versiones neoliberales de la globalización sugieren reformas de las universidades en cuatro áreas principales: eficiencia y rendición de cuentas, acreditación y universalización, competitividad internacional y privatización (Arnové y Torres, 2007; Burbules y Torres, 2000; Rhoads y Torres, 2006).

<sup>9</sup> Hago hincapié en la globalización neoliberal porque mi análisis muestra que hay varias globalizaciones que se cruzan e interactúan en el sistema mundial, pero el modelo dominante, de arriba hacia abajo, ha sido la globalización neoliberal (Torres, 2009a y 2009b).

Las reformas asociadas a la competitividad internacional podrían describirse como “reformas basadas en la competencia”, caracterizadas por esfuerzos de creación de estándares de desempeño medibles a través de extensas pruebas estandarizadas (movimiento de nuevos estándares y rendición de cuentas), introducción de nuevos métodos de enseñanza y aprendizaje que pretenden crear un mejor rendimiento a un costo más bajo (por ejemplo, universalización de libros de texto) y mejoras en la selección y formación de los docentes. Las reformas basadas en la competencia en la educación superior tienden a adoptar una orientación profesional y reflejar puntos de vista que existen en instituciones de educación superior y universidades en gran parte para servir al bienestar económico de una sociedad. En cuanto a la acreditación y la universalización, los principales esfuerzos se dirigen en todo el mundo a reformar los programas académicos a través de procesos de acreditación y de diversas estrategias que producen una mayor homogeneidad más allá de las fronteras nacionales (Carnoy, 1999 y 2001; Carnoy y Torres, 1992).

En mi trabajo con Rhoads (Rhoads y Torres 2006) argumenté que la privatización de la educación superior en los países endeudados -como México, Brasil y Argentina- por lo general el FMI y el Banco Mundial las impulsan como condición previa para el otorgamiento de préstamos a estos países. Una precondition de ese tipo de préstamos incluye la transferencia de financiamiento de la educación superior hacia los niveles más bajos de educación, basado en la premisa de que la subvención de la educación superior se dirige a los ricos, ya que la mayoría de estudiantes matriculados en la educación superior pertenecen a las clases medias y a familias acomodadas. Huelga decir que estas reformas fueron activamente resistidas en algunos de estos países por el cuerpo docente, los sindicatos, los padres, los movimientos sociales y los estudiantes. De hecho, la globalización tuvo un impacto educativo mayor donde los organismos internacionales impulsaron promovieron reorientaciones financieras, que finalmente chocan con la posibilidad de desarrollar reformas igualitarias que se promueven en muchos países.

Hay, sin duda, diferentes procesos de implementación y adaptación de estas reformas orientadas financieramente y reformas educativas basadas en la competencia entre diferentes países. Las diferencias dependen de la historia de cada sistema educativo, el tipo de gobierno en el poder, el rol de los sindicatos docentes y las organizaciones profesionales y así sucesivamente. Sin embargo, aunque estas reformas sean implementadas y adoptadas, también hay una creciente resistencia a la globalización. Resistencias, controversias, contradicciones e incluso confrontación militante a lo que se percibe como reformas impuestas desde arriba hacia abajo a través de políticas y prioridades de la globalización tienen lugar en diversos ámbitos, entre ellos el del currículo y la instrucción, la formación de docentes y la gestión escolar (Burke y Jackson, 2007), y esta creciente resistencia también se refleja en debates públicos sobre la reforma de la educación (Apple, 2004). Además, el foco central de estos debates son los valores culturales específicos que necesitan conservarse en cada estado-nación en términos de construcción de ciudadanía en contra de la globalización cultural que prevalece a través de medios de comunicación y las tendencias de las reformas educativas basadas en la competencia. De ahí que la cuestión de la educación de la ciudadanía global (Soysal, 1994) sigue siendo una cuestión central hasta ahora no explorada cuidadosamente y con poca o ninguna evidencia histórica y empírica disponible.

La *cuarta tesis* que me gustaría destacar es que desde que la privatización es la fuerza motriz del neoliberalismo, el “capitalismo académico” es un resultado natural del proceso experimentado por las universidades e instituciones de educación superior en las últimas dos o tres décadas. Analizando la situación en EE.UU., Sheila Masacre y Gary Rhoades (2004) sostienen que es evidente en la educación superior de EE.UU. un patrón de aumento del “capitalismo académico”. Tal patrón va más allá de las actividades de transferencia de tecnología que Slaughter y Leslie (1997) abordan en su libro *Capitalismo Académico* y se extiende sobre funciones educativas fundamentales de las instituciones de educación superior y universidades.

El patrón emergente -argumentan Slaughter y Rhoades (2004)- tiene sus raíces en el aumento de las presiones y oportunidades de las instituciones de educación superior y universidades para generar ingresos a través de diversas asociaciones con el sector privado. Su sugerencia sigue el trabajo de Foucault (1972, 1980) indagando desde la arqueología del conocimiento y sus conceptualizaciones sobre el poder y los “régimenes de verdad”, señalan que el capitalismo académico descansa sobre un conocimiento, aprendizaje y régimen de consumo académico-capitalista. Por lo tanto, el capitalismo académico es un régimen de poder e identifican características específicas mediante el análisis de las políticas federales de patentes y derechos de autor así como políticas y programas federales que apoyan la investigación académica (Slaughter y Rhoades, 2004).

La *quinta tesis* sugiere que mediante la introducción de gerenciamiento como un nuevo modo de gobernabilidad institucional de la educación superior y la función mercantil de la universidad a través de la mercantilización del conocimiento y de los sujetos de la educación superior, las universidades han profundizado y ampliado sus crisis. El sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos ve a la universidad confrontando tres crisis acuciantes: la crisis de la hegemonía, la crisis de legitimidad y la crisis institucional:

*La crisis de hegemonía es el resultado de la creciente privación intelectual de la universidad por el impulso cada vez mayor de producir conocimiento comercial a expensas de otros tipos de conocimiento. La crisis de legitimidad es resultado de la creciente segmentación del sistema universitario y la creciente devaluación de los títulos universitarios. La crisis institu-*

*cional de la universidad es resultado del menor apoyo del estado y de la eliminación del beneficio público que tradicionalmente persiguen las universidades, especialmente las públicas. La concentración en la crisis institucional sólo sirvió para exacerbar los problemas de la hegemonía y legitimidad. Un punto clave del argumento de Santos es que la naturaleza del conocimiento universitario se ha transformado de conocimiento científico en lo que él llama “conocimiento pluriversal”. El conocimiento Pluriversal se orienta a la aplicación y el afuera. (Rhoads y Torres 2006, p.28).*

La *sexta tesis* sostiene que, dada la crisis fiscal del Estado y las crisis institucionales de las universidades, cualquier consideración de las relaciones entre la educación superior y los mercados laborales globales, ante todo, debe tener en cuenta las implicancias para la propia universidad como un mercado de trabajo significativo y considerable. Con el creciente deterioro de los salarios y la intensificación de las condiciones de trabajo en la universidad, incluso en las sociedades capitalistas centrales, hay una gran posibilidad de que en un futuro muy próximo veamos un aumento de la sindicalización de los estudiantes de posgrado y nuevas formas de representación social, política y económica de los profesores universitarios, tal vez en la forma de los sindicatos de profesores -en Canadá estos sindicatos existieron durante algún tiempo y juegan un rol significativo en los debates sobre el gobierno de las universidades-.

Uno de los nuevos fenómenos en las universidades de EE.UU. es el impulso hacia la sindicalización de estudiantes de posgrado como movimiento social post-industrial. Robert Rhoads y Gary Rhoades (2006) examinan el creciente movimiento entre estudiantes de posgrado empleados en EE.UU. para conseguir una negociación colectiva. Como señalan, la sindicalización de estudiantes de posgrado empleados encontró una resistencia bastante rígida de los administradores universitarios quienes señalan que los estudiantes de posgrado más o menos sirven como aprendices y que el trabajo que realizan es parte de su experiencia académica: “Como asalariados de más bajo nivel en una empresa corporativa, los representantes estudiantiles de posgrado ven la negociación colectiva como la extensión lógica de una organización firmemente arraigada en un modelo operativo de negocios” (Rhoads y Torres 2006, pp.34-35).

Las presiones de sindicalización de los profesores universitarios están creciendo, teniendo en cuenta la crisis financiera de las universidades y el gerencialismo creciente que está afectando a los modelos de doble gobierno que prevalecen en muchas universidades de investigación. Este modelo de “doble gobierno” se basa en una tradición de diálogo sistemático, abierto y, en gran medida, honesto, entre el *senado académico*<sup>10</sup> y la administración acerca de las políticas clave de docencia, investigación, gestión y evaluación.

La autonomía relativa de la educación superior, la importancia del *tenure* como piedra angular de la política de enseñanza e investigación en la educación superior y la tradición autonómica de las universidades puede ralentizar o incluso contrarrestar este movimiento hacia la sindicalización. Sin embargo, las presiones crecientes sobre la universidad por el auge de la “nueva gestión pública”<sup>11</sup> neoliberal en el sector público, la consolidación de una clase de gestores universitarios y el uso generalizado de modelos de negocios así como de principios mercantiles, por lo menos desde principios del decenio de 1980, socavaron la autonomía del profesorado. Además, la presión para encontrar los resultados medibles de “productos” universitarios y la creciente presión de crear productos comercializables a través de ventas, servicios, inventos, patentes, etc. por parte de las universidades afectaron la universidad y la forma autogobernarse y llevarse a cabo. Por lo tanto, no es sorprendente que muchos argumenten que si las universidades son cada vez más empresas capitalistas, deben ser objeto de negociaciones empresa/trabajadores. En este contexto, deviene clave el rol de los sindicatos en la defensa del profesorado, del personal administrativo e incluso de los estudiantes/trabajadores de posgrado<sup>11</sup>.

La *séptima tesis* analiza las implicancias generales del proceso de globalización neoliberal en la educación superior. A nivel general, se puede argumentar que el impacto de la globalización en las instituciones de educación superior y universidades es, a la vez, directa e indirecta:

*Un ejemplo de un efecto directo es la forma en que las economías nacionales están reestructurando sus sistemas de apoyo a la educación superior, como consecuencia de cambios en las prioridades económicas y las políticas de ajuste estructural decididas desde arriba. Ejemplos de efectos indirectos incluyen la forma en que la guerra contra el terrorismo ha llegado a limitar la libertad de cátedra y el flujo transnacional de académicos y estudiantes y la forma en que la cultura académica en algunas universidades de América Latina está pasando de una orientación colectivista a ideas asociadas con el individualis-*

---

<sup>10</sup> *Nota del Editor:* el Senado Académico incluye a todos los profesores universitarios con *tenure* o en *tenure track*. Esta institución posee, a su vez, organismos de representación en las etapas de diseño y operacionalización de la política educativa, en constante diálogo con la administración.

<sup>11</sup> Discutí la complejidad de los dilemas políticos de los sindicatos docentes, haciendo hincapié específicamente en la educación primaria y secundaria, en mi libro *Education and neoliberal globalisation* (Torres, 2009b, pp.55-61). Si bien la situación en la educación superior puede ser diferente, claramente la tensión entre la profesionalización/profesión-sindicalización se mantendrá, jugando un papel fundamental en la configuración de estos fenómenos en el futuro.

*mo. Lo que está claro es que las diversas manifestaciones de la globalización tienen el potencial de producir diferentes tipos de efectos, aunque pueda ser muy problemático desenredar la causa y el efecto. (Rhoads y Torres, 2006, p.10).*

En otro lugar (Torres y Van Heertum, 2009) argumenté que estos procesos son, junto con los intentos de infundir la lógica del mercado en la educación superior “socavando su misión como fuente independiente de conocimiento e investigación” (155). Estos esfuerzos encajan con los intentos de limitar la eficacia de las universidades como lugares de contestación del orden nacional y mundial (Boron, 2008).

Es difícil separar completamente la relación de causa y efecto entre la crisis fiscal del Estado y los nuevos modelos de gobierno neoliberales que, con su nuevo sentido común, crea una narrativa política hegemónica en el sistema mundial. Sin embargo:

*El aumento del emprendedurismo en la educación post-secundaria, especialmente en los países más desarrollados, ha sido dirigido por los esfuerzos de ampliar los ingresos (o, simplemente, para reponer las pérdidas por la reducción del estado y del apoyo federal) a través de una variedad de intentos de búsqueda de beneficios, entre ellos una estrecha colaboración con las empresas en investigación, campus satélites y en programas de extensión en todo el mundo. Esto se ha sumado a los recientes esfuerzos para lograr regímenes de **accountability** similares a **No Child Left Behind** para el nivel universitario, asegurando una mayor homogeneidad y estandarización y la debilitación de profesores e ideas contrahegemónicas. En resumen, la globalización neoliberal ha tratado de socavar los objetivos más amplios de la educación, empujándola a servir como fuente primaria de clasificación y de formación inicial para las corporaciones. También ha tratado de socavar el poder ideológico y político de la educación, quitarle poder específico a los profesores y sindicatos de maestros. En muchos casos, las reformas neoliberales brindan un acceso y oportunidades limitadas según las clases y grupos raciales, incluyendo la restricción del acceso a la educación superior a través de la imposición de matrículas más costosas y la reducción del apoyo gubernamental a instituciones e individuos. (Torres y Van Heertum 2009, p.156).*

## 5. Conclusión: el sentido común neoliberal y las políticas de lucha

El neoliberalismo fracasó completamente como modelo de desarrollo económico. En primer lugar se evidencia con la crisis argentina de 2001, esa debacle financiera y económica culminó en la crisis mundial de 2008 que llevó al sistema capitalista mundial al borde del desastre. Paradójicamente, el Estado capitalista, tan vilipendiado por prominentes globalizadores neoliberales, fue convocado a intervenir, rescatando a un desregulado sistema capitalista de su propia desaparición.

Sin embargo, la ironía es que la política de la cultura asociada con el neoliberalismo sigue vigente y bastante sólida porque fue capaz de formular este nuevo sentido común que se filtró profundamente en la conciencia social de muchos sectores de la población, especialmente las clases medias profesionales. Muchos centros de investigación y asociaciones profesionales, como el Banco Mundial y la OCDE siguen preservando y expandiendo este nuevo sentido común en el ámbito de la educación, a pesar de sus contradicciones y dudosas afirmaciones de éxito.

Hay, sin duda, diferentes procesos de implementación y adaptación de estas reformas educativas basadas en la competencia, impulsadas financieramente, en los diferentes países y señalé que estas diferencias dependen de la historia de cada sistema educativo, el tipo de gobierno en el poder, el rol de los sindicatos docentes y las organizaciones profesionales, así como de la naturaleza y dinámica de las instituciones de educación superior (Torres, 2009<sup>a</sup> y 2009<sup>b</sup>). Sin embargo, aunque estas reformas sean implementadas y adoptadas y que el sentido común neoliberal prevalezca en muchos terrenos, también existe una creciente resistencia a la globalización. Un objetivo central de estos debates son los valores culturales específicos que necesitan conservarse en cada estado-nación en términos de construcción de ciudadanía frente a la globalización cultural prevaleciente en los medios de comunicación y en las tendencias de reformas de la educación basadas en la competencia (Torres; 1998, 2002 , 2009a).

Una pregunta clave específicamente ligada a la educación superior es si la educación es un privilegio o un derecho. Esto se convirtió en un punto importante de discusión en los países latinoamericanos en los que las políticas de ajuste estructural hicieron de la participación en la educación superior un privilegio, siendo que desde hace mucho tiempo los contratos sociales de estos países sugieren lo contrario. En el limitado espacio de este artículo, es imposible hablar de cómo este debate se desplazó de los regímenes liberales a los neoliberales y, por ello, sigue siendo tema de futuras investigaciones.

A pesar de la fuerza del sentido común neoliberal y de su política cultural, así como de sus aspiraciones hegemónicas, hay un choque con agendas opositoras. Una agenda sostiene que las universidades públicas deben enfocarse en servir al cliente, haciendo hincapié en el gerenciamiento público. Una agenda alternativa defiende el papel de las universidades públicas en la educación de los ciudadanos en lugar de ser servicio para consumidores -incluso si es posible hablar ahora de un ciudadano del mundo en

el sistema mundial- (Soyzal, 1994). Esta agenda alternativa promueve el rol tradicional de las universidades al servicio del bien común y postula la necesidad de sostener las universidades a través del financiamiento público, procurando alternativas al sentido común neoliberal. También existe, entremezclada con el debate anterior, una agenda política que se centra en la privatización y en el desarrollo de estructuras sociales basadas en la competencia y otra centrada en la intervención social y en el avance del espíritu colectivista (Rhoads y Torres, 2006).

Una nueva ronda de confrontación girará en torno a la teoría de alcance medio de las *World-Class Universities* y sus múltiples semánticas, incluida la cuestión de las “mejores prácticas”, el *benchmarking*, los rankings internacionales e indicadores de calidad comparativa en la educación superior y las implicaciones para las políticas públicas. Por otro lado, está la lucha constante para preservar el acceso a la educación de poblaciones insuficientemente representadas de cara a los recortes draconianos de financiamiento público de las universidades. Estos enfrentamientos abrirán un nuevo capítulo en este proceso contradictorio y controvertido de apropiación e implementación del sentido común neoliberal en la vida de las universidades, así como también formas de resistencia que contradigan su orientación, estrategias y tácticas, desarrollando alternativas al sentido común neoliberal.

## Agradecimientos

Agradezco la crítica útil de los dos revisores anónimos y de Gabriel Jones por sus comentarios.

## Referencias Bibliográficas

ALTBACH, P. ed. (2007). *Higher education in the new century: Global challenges and innovative ideas*. Boston, MA: Center for International Higher Education.

APPLE, M. (2004). *Ideology and curriculum*. 3rd ed. New York: Routledge/Falmer.

ARNOVE, R., and C.A. TORRES, eds. (2007). *Comparative education: The dialectics of the global and the local*. 3rd ed. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

BORON, A. (2008). *Consolidando la explotación: La academia y el Banco Mundial contra el pensamiento crítico* [Consolidating the exploitation: The academy and the World Bank against critical thinking]. Cordoba: Espartaco.

BOTTANI, N. (2001). *Usages et mésusages des approches comparatives dans un cadre politique* [Uses and misuses of comparative approaches in a political framework]. In: SIROTA, R. ed. *Autour du comparatisme en education*, 71–6. Paris: PUF.

BURBULES, N., and TORRES, C.A. eds. (2000). *Education and globalization: Critical analysis*. New York: Routledge.

BURKE, P. J., and JACKSON, S. (2007). *Reconceptualising lifelong learning: Feminist interventions*. London and New York: Routledge.

CARNOY, M. (2001). El impacto de la mundialización en las estrategias de reforma educativa [The impact of globalization on the strategies of educational reform]. *Revista de Educación* (número extraordinario): 101–10.

CARNOY, M. (1999). *Globalization and educational reform: What planners need to know*. Paris: UNESCO/IIEP.

CARNOY, M., and Torres, C.A. (1992). *Educational change and structural adjustment: A case study of Costa Rica*. Monograph prepared for the Unesco–ILO Interagency Task Force on Austerity, Adjustment, and Human Resources. Occasional Papers series. Paris: UNESCO.

DALE, I.R., and S.L. ROBERTSON. (2007). *New arenas of global governance and international organisations: Reflections and directions*. In: MARTENS, K., RUSCONI, A. and LEUZE, K. ed. *New arenas of education governance: The impact of international organizations and markets on educational policy making*, 217–28. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

DALE, I.R. (2003). *Globalization and the rescaling of educational governance: A case of sociological ectopia*. In: TORRES, C.A. and TEODORO, A. ed. *Critique and utopia: New developments in the sociology of education in the twenty-first century*, 25–42. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

- DEWEY, J. (1916). *Democracy and education*. Carbondale: Southern Illinois University.
- ENDERS, J., FILE, J., HUISMAN, J. and WESTERHEIJDEN, D. eds. (2005). *The European higher education and research landscape 2020*. Enschede, The Netherlands: Center for Higher Education Policy Studies.
- FOUCAULT, M. (1980). *Power/knowledge*. Trans. C. Gordon et al. New York: Pantheon Books.
- FOUCAULT, M. (1972). *The archaeology of knowledge and the discourse on language*. Trans. A.M. Sheridan Smith. New York: Pantheon Books.
- FOUCAULT, M. (2010). *El coraje de la verdad: El gobierno de sí y de los otros II. Curso en el Collège de France (1983–1984)* [The courage of truth. Lectures at the College de France, 1983–1984]. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- FREIRE, P. (1970). *Pedagogy of the oppressed*. Trans. M.B. Ramos. New York: Continuum.
- GRAMSCI, A.. (1971). *Selections from the prison notebooks of Antonio Gramsci*. Trans. Q. Hoare and G.N. Smith. New York: International Publishers.
- HABERMAS, J. (1973). *Theory and practice*. Trans. J. Vietel. Boston, MA: Beacon Press.
- KEMPER, K.. (2008). *Universities and the public sphere: Knowledge creation and state building in the era of globalization*. Unpublished book synopsis, Routledge Press.
- LUKE, A., and LUKE, C. (2000). *A situated perspective on cultural globalization*. In: BURBULES, N.C. and TORRES, C.A. ed. *Globalization and education: Critical perspectives*, 275–97. New York: Routledge.
- MIGNOLO, W. D. (2000). *Local histories/global designs: Coloniality, subaltern knowledges and border thinking*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- MORROW, R. A. (2006). *Foreword – Critical theory, globalization, and higher education: Political economy and the cul-de-sac of the postmodernist cultural turn*. In: RHOADS, R. and TORRES, C. A. *The university, state and market: The political economy of globalization in the Americas*, xxvi–xxvii. Stanford, CA: Stanford University Press.
- MORROW, R., and TORRES, C. A. (1995). *Social theory and education: A critique of theories of social and cultural reproduction*. Albany, NY: State University of New York Press.
- REXHEPI, J. and TORRES, C. A. (2011). Reimagining critical theory. *British Journal of Sociology of Education* 32, no. 5: 679–98.
- RHOADES, G., and SLAUGHTER, S. (2006). *Academic capitalism and the new economy: Privatization as shifting the target of public subsidy in higher education*. In: RHOADS, R. A., and TORRES, C. A. eds. *The university, state and market. The political economy of globalization in the Americas*, 103–40. Stanford, CA: Stanford University Press.
- RHOADS, R. A., and TORRES, C. A. eds. (2006). *The university, state, and market: The political economy of globalization in the Americas*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- RHOADS, Robert, and Gary RHOADES. (2006). *Graduate student unionization as a postindustrial social movement: identity, ideology, and the contested US academy*. In: RHOADS, R. A., and TORRES, C. A. eds. *The university, state and market. The political economy of globalization in the Americas*, 275–98. Stanford, CA: Stanford University Press.
- SCHIRRU, G. (2010). *Antonio Gramsci e os problemas da educação*. Paper presented to the III Seminario Internacional de Educação, Pesquisas em Educação no Brasil e no Mundo, November 23–26, in Uninove, São Paulo.
- SCHUGURENSKY, D. (1994). *Global economic restructuring and university change: The case of the University of Buenos Aires*. Ph.D. diss, University of Alberta.
- SLAUGHTER, S., and LESLIE, L.L.. (1997). *Academic capitalism: Politics, policies, and the entrepreneurial university*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.

- SLAUGHTER, S., and RHOADES, G.. (2004). *Academic capitalism and the new economy*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- SOYSAL, N. (1994). *Limits of citizenship: Migrants and post-national membership in Europe*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- STIGLITZ, J.E. (2002). *Globalization and its discontents*. New York: W.W. Norton.
- TEODORO, A. (2003). *Educational policies and new ways of governance in a trans nationalization period*. In: TORRES, C.A. and ANTI-KAINEN, A. *The international handbook on the sociology of education*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- TEODORO, A.. (2008). *Tempos e andamentos na políticas de educação: Estudos Iberoamericanos*. Brasília: Liber Livro Editora, CYTED.
- TEODORO, A., ed. (2010). *A educação superior no espaço iberoamericano: Do elitismo á transnacionalização*. Lisbon: Edições Universitárias Lusófonas.
- TORRES, C. A. and VAN HEERTUM, R. (2009). *Globalization and neoliberalism: The challenges and opportunities of radical pedagogy*. In: SIMONS, M., OLSEN, M. and PETERS, M. A. *Re-reading education policies: A handbook studying the policy agenda of the twenty-first century*, 150–1. Rotterdam/Boston/Taipei: Sense Publishers.
- TORRES, C. A., and RHOADS, R. A. (2006). *Introduction: Globalization and higher education in the Americas*. In: RHOADS, R. A., and TORRES, C. A. eds. *The university, state, and market*, 3–37. Stanford, CA: Stanford University Press.
- TORRES, C. A. (1998). *Democracy, education, and multiculturalism: Dilemmas of citizenship in a global world*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- TORRES, C. A. (2002). Globalization, education, and citizenship: Solidarity versus markets?. *American Educational Research Journal*, 39, no. 2: 363–78.
- TORRES, C. A. (2009a). *Globalizations and education: Collected essays on class, race, gender and the state*. New York and London: Teachers College Press–Columbia University.
- TORRES, C. A. (2009b). *Education and neoliberal globalization*. New York: Routledge.
- UNESCO. 2005. *Towards knowledge societies*. Paris: Unesco World Report.

**Fecha de recepción:** 13/03/2014

**Fecha de aceptación:** 15/05/2014



# Políticas educativas y deliberaciones sobre el rol del Estado en materia educativa en Argentina y Brasil durante la transición a la democracia.

Educational policies and deliberations about State role in education issues in Argentina and Brasil during transition to democracy.

Mariano M. Sironi<sup>1</sup>

## Resumen

El presente trabajo propone comparar políticas educativas llevadas adelante por los Estados Nacionales de Argentina y Brasil donde se deliberó acerca del rol del Estado durante la transición a la democracia en la década del 80. Se propone un análisis desde una perspectiva transdisciplinar con preeminencia de la Política educacional y la Historia Reciente de la Educación. La comparación se apoya en tres pilares, un conjunto de producciones académicas sobre estas políticas, en herramientas conceptuales del análisis de políticas públicas y en el concepto de Matriz Estado-céntrica. De este modo centramos nuestro análisis en dos políticas que convocaron a deliberar sobre cuestiones educativas, el Congreso Pedagógico Nacional del Gobierno argentino mediante Ley N° 23.114 y la deliberación sobre la cuestión educativa en el marco de la convocatoria a las enmiendas populares para reformar la Constitución Federal en 1988. Por otro lado, el trabajo compara, la modalidad en la que diversos actores de la sociedad civil intervinieron alrededor de la cuestión del rol del Estado en materia educativa. ¿Cómo se deliberó la cuestión educativa en la transición a la democracia en Argentina y Brasil? ¿Qué actores de la sociedad civil influyeron más decididamente sobre estos procesos? ¿Cómo incidió el contexto sociohistórico propio de la crisis de Matriz Estado Céntrica? A partir de estas preguntas se presentan los respectivos procesos de implementación de dichas políticas. El trabajo concluye destacando la capacidad de lobby de los actores de la educación privada para imponer determinadas orientaciones a las políticas educativas, los cuales consolidaron sus posiciones de cara a las reformas venideras en la neoliberal década del '90.

**Palabras Clave/** *Transición; Crisis- Matriz; Rol del Estado; Políticas educativas; Argentina; Brasil.*

## Abstract

The present paper proposes to compare educational policies carried out by the National States of Argentina and Brazil where the role of the state during the transition to democracy in the 80s was discussed. The analysis starts from a transdisciplinary perspective with preeminence of educational policy and the Recent History of Education. The comparison is based on three pillars, a set of academic productions on these policies, conceptual tools of public policy analysis and the concept of state-centered matrix. Thus we focus our analysis in two policies that called for deliberation on educational issues, the National Pedagogical Congress of the Argentinian Government by Law No. 23,114 and the deliberation on the education issue in the context of the call for popular amendments to reform the Federal Constitution in 1988. Furthermore, the paper compares how various actors of civil society were involved around the issue of the role of the state in education. How was the education issue deliberated in the transition to democracy in Argentina and Brazil? Which actors of civil society influenced more strongly on these processes? How did the socio-historical context of the state centered matrix crisis influenced? From these questions the respective processes of these policies implementation are presented. The paper concludes by highlighting the lobbying capacity of the actors in private education to enforce certain guidelines in education policies, which consolidated their positions ahead of the coming neoliberal reforms in the 90s.

**Key Words/** *Transition; Crisis; Matrix; Rol of state; Educational policies; Argentina; Brazil.*

<sup>1</sup> Lic. Mariano M. Sironi, Universidad Nacional de Rosario / marianosironi@yahoo.com.ar



## I. Introducción

Durante la década del 80 se inició en Latinoamérica un período de transición de gobiernos dictatoriales a regímenes democráticos, procesos que tuvieron en común la convivencia con la crisis de la Deuda externa y la alta inflación las cuales fueron las causas principales de agudas crisis sociales a fines de la década.

Teniendo en cuenta este contexto, en el presente trabajo nos proponemos como objetivo analizar en clave comparativa un aspecto de la agenda política de la educación durante los años 80 en dos países de Latinoamérica: Argentina y Brasil. Tomando como variables iniciativas específicas de los gobiernos en las que se deliberó acerca del rol del Estado en materia educativa.

Para ello, nos apoyaremos en producciones académicas de política educacional e historia de la educación reciente de ambos países.

## II. Algunas cuestiones metodológicas y conceptuales

Nos proponemos pensar los mencionados procesos con parámetros transdisciplinarios propios de las ciencias sociales, con preeminencia del campo de la política educacional, la cual estudia

*Los problemas educativos desde una perspectiva instrumental, como programas de acción política definidos y negociados a través del conflicto y el consenso político en una sociedad determinada de acuerdo con la correlación de fuerzas y de recursos con que cuenten los diferentes actores. En segundo lugar debe analizar los fines políticos perseguidas así como las implicancias derivadas de la ejecución de los programas de acción relativos a la educación de una formación histórica particular. Se estudia pues a las relaciones entre el Estado y la educación en cada coyuntura sociohistórica.*(Ruiz, 2013, p.120).

En lo que respecta al ejercicio de comparar, Gvirtz y Vidal plantean que “El ejercicio de la comparación supone construir territorios, al mismo tiempo sociales, geográficos, políticos y pedagógicos, sin dejar de entenderlos también como fronteras y lugares epistemológicos de la producción histórica” (Vidal-Gvirtz-Biccas, 2012, p. 28)

Desde la Ciencia Política, Sartori sostiene que al comparar “confrontamos casi siempre unidades geopolíticas, o procesos e instituciones, en un tiempo igual, o que se considera igual” (Sartori, 1984, pags. 263-264). Es por ello que tomando como referencia un pequeño número de casos históricos (Collier, 1991).

### La matriz estado – céntrica y el análisis de las políticas estatales o públicas.

Ahora bien, Argentina y Brasil son unidades geopolíticas que para Cavarozzi,<sup>2</sup> se encuentran en una situación de crisis. Es que el proceso de transición a la democracia se desarrolló en el marco del Agotamiento de la Matriz Estado Céntrica (MEC). Es decir, si bien se sabe que las dictaduras militares de Argentina y Brasil (por colapso y mediante etapas de distensión y apertura respectivamente) se retiraron de manera diferente del poder hay cuestiones estructurales en común.

La MEC es

*El patrón económico-político que prevaleció a partir del período de entreguerras en los países de modernización temprana de América Latina. Dentro de la MEC coexistieron un modelo económico semicerrado e intervencionista y una fórmula de politización estatista que fortaleció al Ejecutivo y, como contrapartida, debilitó tanto al parlamento y al sistema de partidos, como a las instituciones del Estado de Derecho.* (Cavarozzi, 2006, p. 70)

El autor explica que el agotamiento de la misma se produjo a partir de cinco tendencias que presentamos resumidamente. A saber: 1. La Doble Crisis: crisis fiscal y de Balanza de pagos que impactó en el funcionamiento del Estado y sus empresas. 2. Desinversión privada y fuga de capitales. 3. Alta inflación. 4. Situación internacional compleja debido a la diferencia tecnológica entre los países centrales y A. Latina, por un lado y por otro el corte o reducción de flujos de capitales internacionales hacia el continente produjo una disminución de su participación en el continente. 5. Proceso de debilitamiento de los actores colectivos (Sindicatos y empresarios por ej.) y pérdida de patrones de interacción entre los actores colectivos al debilitarse la MEC. Este proceso es caracterizado como un proceso de debilitamiento intraorganizacional e interorganizacional.

<sup>2</sup> Nos referimos al capítulo “Más allá de las transiciones a la democracia” publicado en *El capitalismo político tardío en América Latina*. Ed. Homo Sapiens. Rosario. 1996. La obra que revisa el autor es “*Transiciones desde un gobierno autoritario*” de Schmitter, O’Donnell y Whitehead, (4 tomos) en la que estudian en perspectiva comparada los procesos de transición en de países de Europa y América latina en distintos momentos históricos.

Ahora bien, a partir de la crisis de la deuda externa desatada en 1982, comenzó un proceso que el autor denomina de “ajuste caótico” y en este aspecto encuentra muchas similitudes entre lo acontecido en ambos gobiernos de transición (El de Alfonsín y Sarney). Al decir de Cavarozzi.

*El ajuste caótico (...) es (...) la crisis terminal, más bien de una matriz, (...) comprende (...) el colapso de los mecanismos técnicos y burocráticos de regulación estatal; también incluye la ruptura de los instrumentos políticos a través de los cuales el Estado promueve el consenso político, o al menos la aquiescencia de la mayoría de la población en torno a objetivos fijados colectivamente.*(Cavarozzi, 1996, p. 131)

Lo que comienza a desarticularse a su criterio son los mecanismos que relacionaban al Estado con el Mercado y al Estado con la Sociedad Civil. Mientras que el ajuste caótico significó la crisis de la MEC en lo económico; en lo relativo a los mecanismos que relacionaban el Estado con la Sociedad Civil el autor plantea que la característica principal consistió en el establecimiento de canales corporativos y semi-corporativos vinculados con organizaciones públicas, partidos políticos, asociaciones profesionales y sindicatos. Este mecanismo fue variado, aunque el autor señala que tanto Argentina como Brasil se caracterizaron por tener una alta inestabilidad institucional debido a las crónicas intervenciones militares.

En este sentido, la década del 80 aparece como un momento en el cual las convocatorias a la participación ciudadana para deliberar sobre cuestiones educativas que analizaremos aparecen tensionando este aspecto de la Matriz Estado Céntrica.

Por último, respecto al marco desde el cual analizaremos las políticas estatales, creemos con Oszlak y O'Donnell (1981) que las políticas estatales surgen a partir de cuestiones socialmente problematizadas, las cuales forman parte de una agenda y provocan una toma de posición por parte del Estado (entendiendo que la no toma de posición es también una toma de posición. Para los autores la política pública (o estatal)

*Son un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión.* (Oszlak y O'Donnell, 1981, p. 14)

Así, el Estudio de Políticas estatales se da en interacción con un contexto socio-histórico más amplio y dentro de una agenda de problemas que van teniendo preferencia en la atención.

Pero también una política estatal es producto del establecimiento de prioridades por parte del Estado. Por ello es necesario precisar la continuidad conceptual entre la idea de Oszlak-O'Donnell de Políticas estatales y públicas y el concepto de agenda estatal que Oszlak trabaja donde

*La agenda estatal representa el “espacio problemático” de una sociedad, el conjunto de cuestiones no resueltas que afectan a uno o más de sus sectores -o a la totalidad de los mismos- y que, por lo tanto, constituyen el objeto de la acción del estado, su dominio funcional. Las políticas que éste adopta son, en el fondo, tomas de posición de sus representantes e instituciones frente a las diversas opciones de resolución que esas cuestiones vigentes admiten teórica, política o materialmente. La vigencia de esas cuestiones, es decir, su continuada presencia en la agenda, revela la existencia de tensiones sociales, de conflictos no resueltos y de actores movilizados en torno a la búsqueda de soluciones que expresen sus particulares intereses y valores.* (Oszlak, 1997, 5)

De aquí se desprende la inherente conflictividad del proceso de resolución de cuestiones sociales y por ello, centraremos nuestra mirada en los bordes de las iniciativas de las mencionadas políticas, comparando la modalidad en la que diversos actores de la sociedad civil intervinieron alrededor de la cuestión del rol del Estado en materia educativa. ¿Cómo se deliberó la cuestión educativa en la transición a la democracia en Argentina y Brasil? ¿Qué actores de la sociedad civil influyeron más decididamente sobre estos procesos? ¿Cómo incidió el contexto socio histórico propio de la crisis de Matriz Estado Céntrica?

### III. Presentando los casos:

#### III.1. ARGENTINA.

La transición política argentina fue diferente a las del resto entre otras razones por el colapso de la dictadura militar luego de la derrota de la Guerra de Malvinas, sumada a la crisis económica aguda padecida por el país.

Parafraseando a Braslavsky La situación educativa heredada, era caracterizada por estudios de la época y por el gobierno a partir de los siguientes problemas: la problemática del analfabetismo, la repetición y deserción temporaria y definitiva de amplios sectores de la sociedad, las desigualdades regionales y la segmentación del sistema educativo que originaba un reforzamiento de las desigualdades en la sociedad. El excesivo centralismo burocrático existente y la necesidad de federalizar el sistema educativo, etc. Pero lo que quisiéramos remarcar en la herencia educativa es la consolidación del carácter subsidiario del Estado y el principal actor beneficiado de esta situación, la Iglesia católica que defendería como veremos sus posiciones consolidadas.

*La corporación eclesiástica ubicó siempre a la problemática educativa en el centro de sus preocupaciones y jugó un creciente papel aprovechando aquellas dos situaciones. Por un lado, se transformó en el empresario educativo privado más poderoso y también en una proveedora de asesores y técnicos a gobiernos constitucionales y de facto. Como empresaria educativa, cuenta actualmente con la mayor parte de los establecimientos que brindan enseñanza privada. Como proveedora de asesores y técnicos, se destacó durante los gobiernos justicialistas y en el período 1976-1983 (Braslavsky, 1989, p. 43)*

Ante esto, se intentó llevar adelante un estilo democrático (Braslavsky, 1984) a partir de una convocatoria a la participación de la ciudadanía. Esto nos da la pauta del fundamento de las políticas educativas del gobierno de Alfonsín, en las cuales uno de los objetivos principales fueron generar espacios de participación que contribuyeran a la democratización (Ossanna, Ageno, Achilli, 2000). La misma se enmarca en el aspecto de mayor fortaleza política del gobierno de Alfonsín, identificarse en su discurso y en su posicionamiento político con los valores de la democracia en un claro antagonismo frente al autoritarismo de pasado reciente. (Southwell, 2007)

En este sentido las iniciativas de su gobierno tuvieron el objetivo de contraponerse al autoritarismo del Proceso de Reorganización Nacional en tanto momento culminante de un ciclo histórico de autoritarismo iniciado en 1930.

En este sentido Cecilia Braslavsky plantea que el Congreso Pedagógico Nacional en tanto política pública expresó una nueva modalidad en las políticas públicas que cristalizaba

*La nueva modalidad de definición de políticas públicas consistiría en una acción paralela en dos niveles la nueva modalidad reconocería las trabas existentes para la puesta en práctica de planes y programas elaborados en las instancias centrales de la conducción educativa y evidenciarían en sus propuestas, el protagonismo de los distintos actores sociales, procurando su incorporación a la dinámica de formulación y ejecución de las políticas públicas. En consecuencia, buscaría por un lado el consenso y acuerdo sobre las orientaciones y programas de acción en cada área específica, dejando a su vez en claro cuáles son los puntos de disenso. ( ) la convocatoria a un Congreso Pedagógico Nacional cristaliza de algún modo 'lo nuevo' de ese proceso. (Braslavsky, 1989, p. 44)*

Sin embargo esta iniciativa estatal pronto encontraría los límites impuestos por la realidad de la consolidación de determinados actores y de la crisis más estructural de la matriz estado-céntrica.

### Implementación del Congreso Pedagógico Nacional y los actores más relevantes.

Esta política tuvo un desarrollo prolongado que ha sido periodizado por distintos trabajos, en este sentido tomamos como referencia la periodización propuesta por Nardacchione, para quien, el CPN se puede separar en tres etapas: a) la elaboración de la Ley 23114/84, b) el desarrollo en las provincias y c) el cierre en la Asamblea de Río Tercero (Nardacchione, 2010).<sup>3</sup>

La misma se inicia a partir de la sanción de Ley N° 23114/84 que en su articulado convoca a toda la población mayor de 15 años a participar del Congreso Pedagógico. En el segundo artículo en sus distintos incisos, se plantean objetivos que hablan de generar un estado de opinión, una deliberación acerca de los problemas de la educación y que sea el pueblo el que plantee las alternativas y “soluciones” que faciliten la función de gobierno del ejecutivo y el legislativo. De este modo, para vehiculizar estas deliberaciones

<sup>3</sup> Esta periodización tiene coincidencias con la periodización realizada por Norma Paviglianiti quien señala que esta política se dividió en a) un momento de gestación que culmina con la sanción de la Ley 23.114, b) una segunda de diseño del Congreso que se cerró con el discurso inaugural de Alfonsín en abril de 1986; y la tercera es la de la puesta en marcha del Congreso en donde se dio el proceso de participación y deliberación en distintas instancias del Congreso Pedagógico incluida la Asamblea Pedagógica de Embalse, como veremos.

Más allá de estos matices El primer momento refleja la política centralizadora del gobierno de Raúl Alfonsín. Ya que la intención original del proyecto implicaba una centralización de la organización de esta política, la cual encontró, como veremos, resistencias.

La idea surgió del ministerio de educación (a cargo de Carlos Román Alconada Aramburú cuyo secretario de educación era Bernardo Solá) y fue enviado como proyecto del PEN a la Cámara de Diputados. El proyecto fue aprobado por unanimidad de las Cámaras pero a costa de resignar y conceder las solicitudes del Partido Justicialista. La primer objeción la describe Paviglianiti de la siguiente manera:

*En el proyecto original, la convocatoria, la organización y la ejecución quedaban en manos del Ejecutivo Nacional y estaba planeado como continuidad histórico-ideológica del Congreso Pedagógico de 1882. (Paviglianiti 1989, 73).*

en los artículos 3º, 4º y 5º se estipula la conformación de una comisión para la conducción del Congreso compuesta por miembros del Poder Ejecutivo Nacional y Legislativo. La potestad de cada provincia y de los territorios nacionales para organizar las actividades del Congreso Pedagógico y finalmente la cuestión del financiamiento a cargo del PEN.

Sancionada la ley se constituyeron, una comisión organizadora nacional y comisiones organizadoras en cada provincia. Esto implicaba generar instancias de coordinación entre los niveles nacionales y provinciales. Paralelamente, el gobierno constituyó una comisión honoraria de asesoramiento mediante el decreto N° 432/86, la misma estuvo constituida por distinguidas personalidades del ámbito educativo, representativas de las distintas visiones acerca de lo educativo.<sup>4</sup>

El proceso de deliberación se desarrollaría de la siguiente manera, tal como se plantean en las Pautas de Organización del Congreso Pedagógico Nacional presentes en el Informe final presentado al Congreso Nacional en 1989:

El Congreso Pedagógico se desarrollará en distintas instancias territoriales, a saber:

a) El país en su conjunto. Esta instancia territorial corresponde a:

La comisión Organizadora Nacional. La Asamblea Pedagógica Nacional.

b) Las jurisdicciones, es decir, las provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Esta instancia territorial corresponde a:

Las Asambleas Pedagógicas Jurisdiccionales.

c) Las zonas que son las unidades territoriales menores en que se dividirá todo el país a los efectos del Congreso Pedagógico. Esta unidad territorial corresponde a: Las Juntas Promotoras. . Las Comisiones Organizadoras Locales. . Las Asambleas Pedagógicas de Base.

d) Los distritos agrupan a varias zonas próximas, cuando se considere necesario. Esta unidad territorial corresponde a las Asambleas Pedagógicas de Distrito. (HCDN, 1986)

El Proceso de deliberación se inició oficialmente a partir de un acto en abril de 1986. Sin embargo el funcionamiento en las distintas jurisdicciones fue dispar (Kaufmann-Díaz, 2006).

La bibliografía consultada da cuenta de que los principales actores de estas discusiones fueron: el Gobierno sostenido en el accionar del partido de gobierno (UCR) y sus funcionarios, el Partido Justicialista y la Iglesia Católica que desde el Consejo Superior de Educación Católica (CONSUDEC)<sup>5</sup> emitiría una serie de documentos que fortalecerían el posicionamiento de la misma y generarían opinión en las instancias de participación como veremos más adelante. Fundamentalmente “Educación y Proyecto de vida” (Braslavsky, 1989).

De este modo, quedaron al descubierto los posicionamientos históricos de estos actores en relación a la política educativa. La UCR, elaboró un documento para este evento titulado “*Solidarios para la educación de todos*”.

En el mismo reivindica su posicionamiento de apoyo a la Educación pública, gratuita, laica, etc. es decir existía en el documento una fuerte reivindicación del proyecto educativo de la generación del 80. Asimismo plantea la necesidad de descentralizar el sistema educativo y que el Estado garantice una educación básica de 10 años. Se criticaba el centralismo burocratizante como obstáculo para la democratización y se planteaba la necesidad de realizar una descentralización y una modernización del sistema educativo promoviendo la idea de un Estado democrático. Distintos autores marcan la vaguedad y falta de contundencia en las propuestas por parte de este documentos planteando no innovó mas allá de la reivindicación de los principios de la Educación Pública, gratuita, laica, etc. (De Vedia, M.; 2005, Aguerrondo, 1989).

El Partido Justicialista elaboró dos documentos escritos en el seno del Consejo Interprovincial para la Cultura, la Educación, la Ciencia y la Tecnología (Cincecyt), un organismo en el que se encontraban representados los gobiernos justicialistas de las distintas provincias y coordinado por el especialista Norberto Fernández Lamarra (De Vedia, 2005, pp. 80,81).<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Integraban la Comisión entre otras personalidades Gregorio Weinberg, Berta Braslavsky, Hector Félix Bravo, Juan Carlos Tedesco, Rodolfo Terragno, Bernardo Solá, César Milstein, Padre Setimio Walsh, Monseñor Bianchi di Cárcano, Gustavo Cirigliano entre otros.

<sup>5</sup> EL Consejo Superior de Educación Católica fue creado en 1925 con los objetivos de coordinar las actividades orientadas a evangelizar la cultura a través de la educación, actualizar la identidad de la escuela católica a partir de cursos en donde se reafirma la doctrina católica, el derecho primario y natural a educar de la Iglesia y la defensa del principio de la libertad de enseñanza entre otras actividades.

<sup>6</sup> De Vedia (2005) y Aguerrondo (1989) desarrollan descriptivamente los documentos y posturas de distintos partidos políticos. Por cuestiones de espacio aquí priorizamos los más relevantes y representativos (UCR y PJ).

Los respectivos documentos tienen finalidades diferentes. El primero “*El peronismo participa en el Congreso Pedagógico*” y el segundo de carácter más doctrinario titulado “*Aportes al Congreso Pedagógico. Documento base del justicialismo sobre cultura y educación*” (Aguerrondo, 1989).

Estos documentos expresan distintas miradas dentro de este partido, mientras que el primero contiene un diagnóstico que en lo sustancial difiere muy poco con el del radicalismo, el mismo realiza propuestas de reforma para los distintos niveles y para la organización del sistema educativo. En cambio el segundo documento retoma los postulados doctrinarios del peronismo, donde la cuestión del rol del Estado subsidiario está presente.

El tercer actor más relevante que participó de manera orgánica fue la Iglesia católica fue la institución con mayor participación e incidencia en las discusiones de las instancias desde sus documentos y su participación promovió entre otras cuestiones las siguientes ideas:

- Rol Subsidiario del Estado en materia educativa,
- la familia como el agente natural y primario de la educación.
- tratamiento indiferenciado entre Educación Pública y Privada.
- Mayor Autonomía pedagógica a los establecimientos educativos privados.
- Incorporación de la educación religiosa en el curriculum.

Esta institución reflexionó sobre la problemática educativa desde principios de la década del 80, en el marco de discusiones y revisiones más amplias presentes en el documento de los Obispos titulado “*Iglesia y Comunidad Nacional*” (1981) donde se plantea la opción por la democracia. A nivel internacional la Iglesia católica se encontraba en pleno proceso de revisión doctrinaria con el objetivo de refutar los planteos de la teología de la liberación para reafirmar la histórica postura de la Iglesia católica. (Di Stefano, R Zanatta, 2000)

En este marco, las deliberaciones se plasmaron en la publicación de un documento denominado “*Educación y proyecto de vida*” (publicado en Julio de 1985) que orientaría las posiciones de la Iglesia y las comunidades educativas que participarían bajo su influencia.

Varios son los factores que colaboraron para que el posicionamiento de la iglesia frente al CPN fuera exitoso. En primer lugar, el proceso de discusión doctrinaria y el aggiornamiento discursivo de la mencionada publicación, le garantizó cierta unidad de acción. Asimismo, su desarrollo territorial en las distintas provincias, sumada a la fortaleza de sus instituciones y comunidades educativas favorecidas por las políticas educativas de los gobiernos dictatoriales contribuyeron a que la Iglesia se la institución con mayor cantidad de delegados en la Asamblea de Embalse, lo cual le permitió hegemonizar las deliberaciones y conclusiones del Congreso Pedagógico, siempre desde una convicción ideológica de larga data en la historia argentina. Finalmente es de mencionar la fortaleza del sector privado en educación gracias a la continuidad de políticas de subsidiariedad y su capacidad para influir en las decisiones de política educativa en las décadas anteriores a la transición a la democracia.

*En relación con la discusión sobre el rol del Estado y el principio de subsidiariedad, en los documentos se hacía referencia también a la siempre polémica cuestión de los subsidios a los colegios privados, cuya legitimidad fue defendida sosteniendo que eran garantía para la libertad de enseñanza y un factor de justicia distributiva, en tanto permitían la gratuidad de muchas escuelas privadas y garantizaban a los padres la posibilidad de elegir el tipo de educación para sus hijos sin verse limitados por razones económicas. Según se sostuvo en Educación y Proyecto de vida, el Estado podría relativizar la libertad de enseñanza si sólo canalizaba sus aportes a las escuelas estatales y privaba de todo apoyo financiero a las creadas por la iniciativa privada. (Fabris, 2011, p. 197)*

Finalmente, es necesario acotar que la participación docente fue escasa; en general este sector fue sufriendo el desgaste del sistema educativo y la merma en sus ingresos debido a la alta inflación, es decir el efecto del agotamiento de la matriz estado céntrica lo afectó. Dicha situación quedó evidenciada en el largo conflicto iniciado en 1988 que culminó con la histórica Marcha Blanca, símbolo del deterioro de la Educación Pública, y la falta de prioridad sobre la cuestión salarial docente por parte de los Gobiernos Nacional y Provinciales (Krawczyk, 1993; Veleda, 2010; Puiggros, 2006). Este conflicto se fue agravando a fines de 1987 y se desarrolló en los primeros meses de 1988, con la Asamblea de Embalse funcionando.

Según la bibliografía consultada otra ausencia notable fue la de la sociedad civil, la de la comunidad educativa a la que se dirigía la amplia convocatoria del artículo 1º de la Ley Nº 23114/84.

## La Asamblea de embalse

La crisis económica generada por la inflación, los levantamientos militares y los conflictos con el sindicalismo, la derrota en las elecciones legislativas de 1987, son algunos de los problemas prioritarios que ocupaban la agenda del gobierno nacional en el marco de la Asamblea de Embalse.

Existe un consenso en distintos análisis de esta política en remarcar la distorsión respecto a la participación de los delegados provinciales quienes se alinearon en función de pertenencias partidarias y/o religiosas, dejando en un segundo plano los mandatos de las asambleas provinciales. La excepción a esta situación fueron los delegados de las provincias patagónicas quienes votaron en función de los mandatos de sus respectivas asambleas. (Braslasvsky, 1989, p. 185)

El gobierno pudo contener el avance de los planteos orgánicos de la Iglesia a partir de la ambigüedad de las conclusiones en relación a temas como el carácter subsidiario del Estado. Sí tuvo mayor éxito en impedir la introducción de la educación religiosa en las escuelas y la idea del aumento del subsidio a la educación privada. Así mediante la negociación y la búsqueda de consensos el gobierno logró reducir el impacto de la hegemonía de la Iglesia católica en las distintas instancias del Congreso Pedagógico Nacional. Fundamentalmente en la Asamblea de Embalse se logró modificar el reglamento y se exigía consenso para todas las decisiones (no por votación directa) y se aumentaba del 50% al 70% para definir una mayoría simple. Así, el gobierno redujo las pérdidas. (De Vedia, 2005)

Más allá de los acuerdos y desacuerdos en las Conclusiones y de los debates acerca del impacto de esta política pública (lo cual no es objetivo de este trabajo) nos interesa destacar la capacidad de organización y de influir en el proceso político por parte de la Iglesia sobre un tema muy caro a sus intereses históricamente. Cómo durante todas las instancias de deliberación del CPN la Iglesia llevó adelante una accionar homogéneo en todo el territorio y logró alterar el rumbo de una política pública logrando instalar conceptos que luego se verían plasmados en las Leyes de la década siguiente. Fundamentalmente en lo relativo a la dimensión religiosa de la formación, a la autonomía pedagógica y fundamentalmente al rol subsidiario del Estado y la indiferenciación entre Educación Pública y Privada (Paviglianiti, 1996, Echenique 2003).

## III.2. BRASIL: la Educación y la transición democrática

Como es sabido, si bien la transición brasileña comenzó formalmente con la realización de elecciones a legisladores y gobernador controladas por la dictadura se suele periodizar la transición en una primera fase de distensión (1974-1979) y una segunda de apertura que va de 1979 a 1982. Aunque en todo momento el poder militar retuvo cuotas de poder y negoció el proceso como veremos.<sup>7</sup>

Así permitió la conformación de partidos políticos de oposición que participaron en las elecciones de 1982 a través de sus representantes (PDS) logró retener un porcentaje de representación y del poder a partir de la fragmentación de los partidos políticos de oposición. Este proceso de transición incluyó la realización de elecciones a Presidente en 1985, aunque de manera indirecta.

Sin embargo, dos factores, distorsionaron el plan de transición de la dictadura, por un lado, más allá de su fragmentación los espacios partidarios opositores se consolidaron dentro de este acotado proceso de apertura<sup>8</sup> iniciado con las elecciones de 1982 ya que uno de los partidos de oposición (MDB) triunfaría en los principales estados de Brasil, dentro de los cuales comenzaron a solicitar la realización de elecciones directas.

Por otro lado, la crisis económica provocada por la crisis de la deuda y por el agotamiento de un modelo económico que siendo exitoso ya hacia mediados de los 70 mostraba signos de agotamiento. Esta situación se vio agravada por la implementación de las recomendaciones que el FMI y el descubrimiento de distintos hechos de corrupción que debilitaron profundamente *“tanto legitimidad como el prestigio de la alianza tecnocrático-militar”* (Martins, 1991)

<sup>7</sup> Luciano Martins plantea que en este país se produjo un proceso de liberalización con las siguientes características: *“El modelo de liberalización adoptado bajo la administración de Geisel y parte del gobierno de Figueiredo puede resumirse como sigue. 1) la restauración progresiva de los derechos políticos y civiles; 2) El restablecimiento de canales de representación de intereses; 3) la adopción de formas de validación legal para la elección de gobernantes y para los actos de gobierno. Pero al mismo tiempo se institucionalizaron los controles autoritarios para contener el ejercicio de tales derechos y funciones políticas dentro de los límites impuestos por la autoridad del ejecutivo”* En Martins L. (1991)

<sup>8</sup> Según el autor que seguimos los gobernadores del partido oficial junto con los gobernadores de los estados del Sur se comprometieron para que en las siguientes elecciones presidenciales fueran directas. Además se conformaron otros Partidos políticos como el PT. (Ver Luciano Martins, op. Cit.)

Un momento crucial de este proceso es la campaña denominada Direitas Ja<sup>9</sup> que, si bien no triunfaría en sus objetivos (elección directa a presidente) permitiría la instalación de Tancredo Neves por la Alianza democrática integrada por el PMDB y el PDS<sup>10</sup>, luego de 21 años de dictadura. Es decir, el poder militar controló el proceso de transición a la democracia, el cual tuvo como contrapartida una fuerte movilización social y política que no permitió que los candidatos afines a la dictadura (sumada a su crisis interna) no triunfaran.

Debido al fallecimiento de Neves asume la presidencia José Sarney, quien impulsó la sanción de una nueva Constitución Federal a partir de un proceso de presentación de propuestas por parte de la sociedad civil tal como lo proponía en campaña el PMDB. Sin embargo, es sabido el conjunto de dificultades que se produjeron al interior de los Partidos Políticos ya sea de gobierno y de oposición durante el gobierno del Vicepresidente convertido en primer mandatario.

### **La cuestión educativa en las Enmiendas Populares en la Asamblea Nacional Constituyente. Los actores y sus posiciones.**

En 1985 Sarney envió un proyecto de ley en el que convocaba a la realización de elecciones para elegir representantes que participarían en una Asamblea Nacional constituyente compuesta por los diputados electos y los que ya tenían mandato de la elección legislativa anterior.

De este modo en las elecciones legislativas de fines de 1986 se eligieron a los legisladores que a su vez serían miembros de la Asamblea Nacional Constituyente. Paralelamente se convocó a que los distintos sectores de la sociedad civil eleven propuestas, llamadas Enmiendas Populares. Las cuáles deberían contar con un apoyo de la ciudadanía.<sup>11</sup>

Durante los años 1987 y 1988 sesionó la ANC y recibió en este período proyectos de enmiendas constitucionales. Nosotros nos referiremos a las propuestas sobre lo estrictamente educativo realizadas desde la sociedad civil a través de las enmiendas populares.

Fueron dos los actores más relevantes en la elaboración de Enmiendas populares, un sector promotor de la educación pública agrupado en la CBE y otro defensor de los intereses consolidados de la educación privada.

### **Las Conferencias Brasileñas de Educación (CBE)**

Las CBE<sup>12</sup> reunieron a instituciones de docentes y profesionales de la Educación como veremos más adelante que comenzaron a tomar forma a partir de 1980 a partir de la Asociación Nacional de Post-Graduación e Investigación en Educación – (ANPEd) y el Centro de Estudios “Educación y Sociedad” (CEDES) y la ANDE (Asoc. Nacional de Educadores de Brasil), desde estas instituciones se convocaría a la realización de estas reuniones para deliberar sobre “política educacional”.

Este espacio en 1986 publicó la Carta de Goiania, documento de referencia para este movimiento. En la mencionada carta se plantea que en la Constitución Federal debía figurar.

1-Derecho a la educación escolar como un derecho de todos y un deber del Estado el garantizarlo.

2-Educación gratuita, laica en establecimientos públicos

3-Presupuesto estatal para educación sólo para Escuelas públicas.

4-Educación privada autogestionada sin beneficios fiscales y que garantice estabilidad laboral a los docentes y empleados de sus establecimientos (Scheinvar, 2007; Cunha, 1989)

---

<sup>9</sup> La campaña Direitas ja fue un vigoroso movimiento solicitando la apertura democrática en Brasil durante 1984, llevado adelante por un conjunto de partidos políticos, movimientos sociales y la Iglesia Católica. Las movilizaciones no consiguieron su objetivo sin embargo. Dado que en el Congreso Nacional se votó por la elección indirecta del Presidente y Vice, tal como se llevaría adelante en 1985.

<sup>10</sup> En estas elecciones los partidos más votados fueron el PMDB (Partido del Movimiento democrático Brasileiro, el Partido militar (PSD) y el PT.

<sup>11</sup> La convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente reglamentó la participación de la sociedad civil. Se preveía la presentación de enmiendas populares suscritas por un número mínimo de 30 mil electores, habilitaría la presentación de las propuestas ante la Asamblea Nacional Constituyente. Ver Braslavsky, Da Cunha, Figueiredo, Lemez. 1989

<sup>12</sup> Las conferencias Brasileñas de educación fueron ámbitos importantes de debate durante el período estudiado se desarrollaron las siguientes: I Conferencia Brasileira de Educación “Política Educativa”, San Pablo, 1980; II Conferencia Brasileira de Educación “Educación: perspectivas en la democratización de la sociedad”, Belo Horizonte, 1982; III Conferencia Brasileira de Educación “De las críticas a las propuestas de acción”, Niterói, 1984; IV Conferencia Brasileira de Educación “Educación y Constituyente”, Goiânia, 1986 “Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional: compromiso de los educadores”, Brasilia, 1989. Cunha también menciona reformas e iniciativas de Secretarios de Educación de distintos Estados en el período previo que tuvieron como consecuencia conflictos entre los Estados y el poder central. (Cunha, 1989 pags. 166-181)

Con este documento se convocó a un conjunto de actores<sup>13</sup> donde tomó fuerza la proposición de una Enmienda Constitucional que propugne la democratización de la educación escolar y los principios de la mencionada Carta.

Este planteo iba ser reforzado por otro espacio institucional de relevancia como es el CONSED (Consejo Nacional de Secretarios de Educación), es decir los responsables del área educativa de los diferentes estados del Brasil.

De esta manera se conformó en 1987 el Forum Nacional en Defensa de la Educación Pública y Gratuita. En dicho Forum se reunieron un conjunto de organizaciones y sindicatos. Estos fueron la Conferencia Nacional de Educación, la Asociación Nacional de Docentes de Educación superior, Asociación Nacional de Profesionales de la Administración Educativa, Confederación de los Profesores de Brasil, Central Única Trabajadores, Federación de las Asociaciones de Servidores de las Universidades Brasileñas, Unión Brasileña de Estudiantes Secundarios y la Unión Nacional de los Estudiantes.

Por otro lado, los intereses de la iniciativa privada se reunieron alrededor de dos agrupamientos con intereses en común, el FENEN (Federación Nacional de Estabilidad de la Enseñanza) y el agrupamiento compuesto por la Confederación Nacional de los Obispos de Brasil, (CNBB) la Asociación Católica de Brasil (AEC) y la Asociación Brasileña de Escuelas Superiores Católicas (ABESC), y la Campaña Nacional de Escuelas Comunitarias, a los que se sumó el apoyo de Diputados evangelistas sectores conservadores de la política brasileña. Sintéticamente estos movimientos postulaban las siguientes exigencias que debían estar presentes en la Constitución Federal.

Pero fue el agrupamiento de la CNBB-AEC-ABC el que amalgamó este espacio y dio forma a los siguientes postulados.

- La familia es el principal responsable de la educación
- Libertad de elección de establecimientos educativos de los padres.
- Financiamiento público de las escuelas particulares, las escuelas públicas debían albergar a los alumnos sin recursos.
- Libertad de culto religioso en las escuelas y consecuentemente enseñanza religiosa en los establecimientos públicos

Pero al decir de Cunha la principal virtud de este espacio radicó en que

*Conseguieron unificar la propuesta de apoyo gubernamental a los establecimientos privados, con la de mantener la enseñanza religiosa en las escuelas públicas en una sola enmienda que recibió el expresivo número de 750 mil firmas. (Braslavsky, Cunha filgueiras, Lemez)*

En los hechos esta coyuntura demostró una vez más el poder de influencia y movilización de la Iglesia Católica y los sectores de la educación en las instancias que en tanto grupos de presión<sup>14</sup> tuvieron mayor eficiencia en el logro de sus objetivos debido a que demostraron una mayor capacidad organizativa para sumar firmas en apoyo a sus Enmiendas Populares que el Forum (750mil contra 279mil), el conocido despliegue territorial de estas organizaciones y presencia de asesores y promotores en la Asamblea Nacional Constituyente. Asimismo también el citado autor destaca la capacidad de obtener apoyos de distintos grupos por parte de la Iglesia católica a partir de combinar “paquetes consistentes”, es decir, combinar demandas propias de los establecimientos de educación privada junto con salarios dignos y condiciones de calidad en la educación. (Cunha, 1989, p. 211)

De este modo sus propuestas se plasmaron en la Constitución Federal de 1988, en el capítulo III en los artículos que van del 205 al 214.

En los mismos aparece la mención a que el Estado junto con la Familia son los principales responsables de la educación, lo cual es la primera referencia a la iniciativa privada en la educación(art. 205).

Esta cuestión se hace más explícita en el punto III del artículo 206 donde se reconoce la libertad de enseñanza a partir de la mención a la coexistencia de instituciones públicas y privadas basándose en el pluralismo de ideas y de concepciones pedagógicas.

Pero quizás el mayor triunfo de los sectores de la educación privada y confesional estuvo en dos aspectos fundamentales. El

<sup>13</sup> Asociación Nacional de Profesionales de la Administración Educativa (ANPAE); Confederación de los Profesores del Brasil (CPB); Confederación General de los Trabajadores (CGT); Central Única de los Trabajadores (CUT); Federación de las Asociaciones de Empleados de las Universidades Brasileñas (FASUBRA); Orden de los Abogados del Brasil (OAB); Sociedad Brasileira para el Progreso de la Ciencia (SBPC); Sociedad de Estudios y Actividades Filosóficas (SEAF); Unión Brasileira de los Estudiantes Secundarios (UBES) y Unión Nacional de los Estudiantes (UNE).

<sup>14</sup> Nos atenemos a la definición clásica de Easton de grupo de presión en tanto organizaciones intermedias entre los individuos y la sociedad que intentan influir en las decisiones políticas para beneficiar diferentes intereses. De este modo estas organizaciones buscan influir en distintos niveles institucionales a saber, Parlamento, Partidos Políticos, gobierno, burocracia. Ver Easton D.: “Esquemas para el análisis político”. Eds. Varias.



primero ligado a la introducción de la enseñanza religiosa (artículo 210 § 1º). El segundo es en el artículo 213, donde se define la distribución de los recursos públicos de manera igualitaria entre las escuelas públicas, comunitarias, filantrópicas o confesionales.

De este modo de los puntos que propugnaba el FORUM, sólo el primero fue relativamente cumplido dentro de la Constitución Federal de 1988, en el artículo 6º cuando se sostiene que la Educación es un derecho social garantizado por los distintos niveles estatales de Brasil.

De esta manera,

*Además del derecho a la enseñanza religiosa en la escuela, la asignación de dinero público a las instituciones particulares (...) las instituciones particulares que demuestren no ser rentables y apliquen sus fondos en educación (sean registradas como filantrópicas, comunitarias o confesionales) pueden recibir dinero público.* (Scheinvar, 2007, p. 21)

Así vemos como en el período analizado la capacidad de influencia de los sectores de la educación privada liderados por la Iglesia católica tuvieron la capacidad de generar consenso en torno a sus posicionamientos y plasmar en la Constitución Federal de 1988 pautas generales para la orientación de las políticas educativas posteriores.

#### IV. CONCLUSIONES

En el trabajo presentado analizamos cómo en la década del 80 en Latinoamérica en el marco de la transición a la democracia y el agotamiento de la crisis de la Matriz Estado Céntrica se produjeron sendas deliberaciones acerca de los principios que debían orientar la educación con diferencias y similitudes que quedaron registrados como antecedentes para las políticas educativas posteriores. A continuación algunas conclusiones.

- Las enmiendas populares y el Congreso Pedagógico convocaron a la participación a actores políticos durante la transición a la democracia para deliberar acerca de las orientaciones que debían plasmarse en el ordenamiento jurídico de la educación. Mientras que el caso de Brasil se pensaba en la incorporación de determinados principios en la Constitución Federal de 1988, El CPN tuvo un objetivo más modesto, la sanción de una Ley orgánica de la Educación aunque dicho objetivo no se concretó. Sin embargo, en ambos casos la política pública-estatal y las orientaciones establecidas incidieron en la formación de la agenda estatal posterior.
- Los marcos de la deliberación en ambas políticas estatales fueron diferentes y los actores participantes que lo hicieron diversos, mientras que en Brasil los actores más relevantes fueron, los sectores de la educación privada liderados por la Iglesia católica (a través del CNBB; ABESC y AEC) y el FORUM que agrupaba a los sectores promotores de la educación pública; en el caso argentino hubo una fuerte presencia de los partidos políticos en el proceso de deliberación junto con la Iglesia católica. Una diferencia fundamental siguiendo la bibliografía estudiada es que en Brasil los sectores docentes ligados al campo de la Educación tuvieron más presencia que en el caso de Argentina.
- Pero también es necesario decir que el marco de la transición a la democracia dio un marco institucional a procesos de deliberación previos en Brasil, mientras que en Argentina los procesos de deliberación se convocaron en democracia.
- En el caso argentino la convocatoria al CPN, se inicia en el marco de la "Primavera democrática" y si bien fue una política innovadora que convocó a la deliberación y al debate, el desarrollo de las deliberaciones tuvo como característica la reedición de viejos debates (Enseñanza de la religión, Principio de subsidiariedad, etc.) a la par que dicho desarrollo estuvo atravesado por los acontecimientos y problemas estructurales y al desgaste de un gobierno que en la Asamblea de Embalse se limitó a frenar las posiciones más extremas del actor mejor preparado para esta política, la Iglesia Católica. La mayoría de las conclusiones no tuvieron consenso unánime. Sino que en la mayoría hay dictámenes por mayoría y minoría. En el caso de Brasil, a pesar de la movilización de los sectores en defensa de la educación pública hubo mayor efectividad por parte del FENEN en plasmar los principios que propugnaban.
- Como vimos, a partir de la bibliografía trabajada, en ambos procesos la fuerte capacidad de lobby y organización de la Educación Privada liderada por la Iglesia Católica permitió aprovechar la coyuntura y consolidar sus intereses. Los cuales se plasmaron en la Constitución en el caso de Brasil y en muchas de las conclusiones por mayoría del Congreso Pedagógico Nacional en el caso de Argentina. Aquí vale preguntarse acerca de la persistencia de los canales corporativos y semi-corporativos en la capacidad de influir. Es decir, cómo aspectos y modalidades de la MEC pervivieron, a pesar del cambio en las formas y en los mecanismos de las políticas estatales.

Para finalizar, debemos decir que nos propusimos realizar un análisis comparativo de dos procesos que en lo estructural tuvieron muchas similitudes (Transición a la democracia en Latinoamérica, agotamiento de la matriz Estado Céntrica), sobre todo en lo relativo a repensar en esta coyuntura al sistema educativo en función de la necesidad de la democratización; y diferencias (Naturaleza y fines de las convocatorias a la deliberación sobre cuestiones educativas) pero nos interesaba fundamentalmente destacar de

que manera ambos procesos fueron cooptados por los sectores organizados de la educación privada (especialmente por la Iglesia católica) que promovieron y reafirmaron un rol del Estado en materia educativa de carácter subsidiario que permitió consolidar sus posiciones de cara a las reformas venideras en la neoliberal década del '90.

## Fuentes

Constitución Federal de Brasil 1988. En [www.legislacao.planalto.gov.br](http://www.legislacao.planalto.gov.br)

Informe final de la Asamblea Pedagógica Nacional. Centro Nacional de Información Educativa Ed. Sudamericana e Inst. de Estudios y Acción Social. Bs. As. 1989.

## Referencias Bibliográficas

AGUERRONDO, I. (1989). *Los aportes de los partidos políticos al Congreso Pedagógico*. En: DE LELLA y KROTSCH (comps.). (1989). *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y Perspectivas*. Ed. Sudamericana. Instituto de Estudios y Acción Social.

BRASLAVSKY, C. (1984). La situación educativa heredada en 1983: apuntes para su diagnóstico. *Aprendizaje hoy*, Anuario n.2, 19-41.

BRASLAVSKY, C., CUNHA, L. A., FILGUEIRA, C. y LEMEZ, R. (1989). *La educación en la transición democrática: los casos de Argentina, Brasil y Uruguay*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO.

CAVAROZZI, M. (1996). *El capitalismo político tardío en América Latina*. Rosario: Ed. Homo Sapiens.

----- (2006). *Autoritarismo y Democracia (1955-2006)*. Buenos Aires: Ed. Arie-I

COLLIER, D. (1991). *El método comparativo: dos décadas de cambios*. En: MORLINO, L. y SARTORI, G. La comparación en las ciencias sociales. Alianza Universidad.

CUNHA, L. (1989). *Educación, Estado y Democracia en Brasil*. San Pablo: Ed. Cortez.

DE LELLA, C. y KROTSCH, P. (comps.). (1989). *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y perspectivas*. Ed. Sudamericana e Instituto de Estudios y Acción Social.

DE VEDIA, M. (2005). *La Educación aún espera*. Buenos Aires: Eudeba.

DI STEFANO R. Y ZANATTA L. (2000). *Historia de la Iglesia Argentina. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*. Buenos Aires: Ed. Mondadori.

ECHENIQUE, M. (2003). *La Propuesta Educativa Neoliberal*. Rosario: Ed. Homo Sapiens.

FABRIS, M. (2011). *Iglesia y democracia. Avatares de la jerarquía católica en la Argentina post autoritaria (1983-1989)*. Rosario: Prohistoria ediciones.

KRAWCZYK N. A utopía da participação. A posição dos movimentos docentes na formulação da política educativa na Argentina. Tesis doctoral. Universidad Estadual de Campinas. Sao Paulo. Brasil. 1993. En: [www.unicamp.br](http://www.unicamp.br)

MARTINS, L. *La liberalización del gobierno autoritario de Brasil*. En: SCHMITTER, O'DONNELL Y WHITEHEAD. (1991). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.

NARDACCHIONE, G. La cuestión educativa en argentina. De la emancipación nacional a la crisis del 2000. e-I@tina. *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 31, "8". Buenos Aires, abril-junio de 2010, pp. 21-47. En: <http://www.iealc.fsoc.uba.ar/>.

OSSANNA, E., AGENO, R. y ACHILLI, E. (2000). *Políticas educativas para la democratización*. Informe final de la Investigación en Taller de Educadores y Estudio Antropológico de la Escuela del CRICSO (Centro Rosario de investigaciones en ciencias sociales). Rosario: UNR.

- OSZLAK y O'DONNELL. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires. Mimeo-CEDES.
- OSZLAK, O. (1997). Estado y Sociedad ¿Nuevas reglas de juego? *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, 9, Caracas.
- PAVIGLIANITI, N. (1989). *El Congreso Pedagógico, Testimonio y Reflexiones*. En: DE LELLA – KROTSCH (Comps.). Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y Perspectivas. Ed. Sudamericana. Instituto de Estudios y Acción Social.
- (1996). *La Ley Federal de Educación como transición entre dos ministerios, vertientes de una misma reconversión*. En: PAVIGLIANITI N., NOSIGLIA M. C. Y MARQUINA M. *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.
- PUIGGROS, A. (2006). *Que pasó en la educación argentina. Breve historia desde la conquista hasta el presente*. Buenos Aires: Ed. Galerna.
- RUIZ, G. (2013). *El Enfoque Jurídico normativo de la política educativa*. En: TELLO, C. (Coord. y Comp.). *Epistemologías de la Política educativa, Posicionamientos, perspectivas y enfoques*. Sao Paulo: Mercado de Letras, Ed. Campinas.
- SARTORI, G (1984). *La Política. Lógica y método en las ciencias social*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SCHEINVAR, E.( 2007). El derecho a la Educación en Brasil. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas. Disponible en versión digital en <http://foro-latino.org>.
- SOUTHWELL, M. (2007). “*Con la democracia se come, se cura y se educa...*” *Disputas en torno a la transición y las posibilidades de una educación democrática*. En: CAMOU, A., TORTTI, M.C. y VIGUERA, A. *La Argentina democrática: los años y los libros*. Bs. As.: Prometeo.
- VELEDA, C. (2010). *Metamorfosis de las desigualdades educativas. Política pública y polarización social*. En: TORRADO, S.: *El Costo Social del ajuste. (Argentina 1976-2002)*. Buenos Aires: Ed. Edhasa. Tomo II.
- VIDAL D., GVIRTZ, S. y BICCAS M. (2011). *Las reformas educativas como objeto de investigación en Historia de la educación comparada en Brasil y Argentina. Ensayos de historia comparada de la educación (1820-2000)*. En: ASCOLANI, A. y VIDAL, D. (coords.) *Reformas educativas en Brasil y en Argentina*. Buenos Aires, Ed. Biblos.

**Fecha de recepción:** 15/03/2014

**Fecha de aceptación:** 17/06/2014



# Las políticas educativas posdictadura en Chile y los desafíos que se avecinan<sup>1</sup>

## Educational policies in Chilean post-dictatorship and challenges ahead

Sebastián Donoso-Díaz<sup>2</sup>

Jorge Alarcón-Leiva<sup>3</sup>

Moyra Castro-Paredes<sup>4</sup>

### Resumen

El objetivo del texto es analizar los desafíos planteados a la política educativa chilena por los procesos de recuperación democrática emprendidos desde inicios de la década de los 90. En este marco, el texto da cuenta de las principales iniciativas adoptadas en el sector educativo, ponderando los efectos representados para su diseño por el modelo neoliberal impuesto en el país a partir de los años 80 por la dictadura cívico-militar. Particularmente, se examinan las dificultades entrañadas para la educación chilena a consecuencia de la continuidad del modelo neoliberal en el marco de la redemocratización, que se expresa en el conflicto entre la concepción de educación que la comprende como un bien transable en el mercado versus una concepción que entiende a la educación como derecho social.

En razón de ello se revisan, primeramente, los impactos claves de la herencia neoliberal instalada por la dictadura en el sector y vigentes a la fecha; en segundo lugar, se describen cronológicamente las diversas etapas y componentes de la política educacional desarrolladas en democracia, se analizan sus lógicas de operación y algunos elementos que explican su ocurrencia; en tercer lugar, se revisan estas políticas a la luz de las condiciones de su construcción política; finalmente, se exponen los principales desafíos que enfrentan las políticas educacionales en Chile en la segunda década del presente milenio, dando cuenta de algunos de sus contenidos y de los factores que fundamentan su trascendencia.

**Palabras claves/** Chile; Políticas educativas; procesos democráticos; nuevas demandas educacionales; rol del Estado en educación.

### Abstract

The aim of this paper is to analyze the challenges facing the Chilean education policy for democratic recovery processes undertaken since the early 90s. In this framework, the text accounts for the major initiatives taken in the education sector, assessing the effects for your design represented by the neoliberal model adopted in the country since the 80's by the Civic-military dictatorship. In particular, the difficulties arising from the continuity of the neoliberal model in the context of democratization, which is expressed in the conflict between the conceptions of education as a tradable commodity in the market versus the conception that conceives education as social right.

Because of this, we first analyze key impacts of neoliberal heritage installed by dictatorship in the area that are still current - ; secondly, we describe the different stages and components of educational policy developed in democracy chronologically, analyzing their operation logic and some elements that explain their occurrence; in third place, we review these policies from the conditions of its political construction perspective; finally, the major challenges facing education policy in Chile in the second decade of this millennium are discussed, giving account of its contents and the factors underlying their importance.

**Keywords/** Chile; Educational Policies; democratic processes; new educational demands; role of the state in education.

<sup>1</sup> Texto producto de los proyectos Fondecyt 1120041, PIA –Conicyt PSD 60, y UTALCA- DI-0650.

<sup>2</sup> Dr. Sebastián Donoso-Díaz, Universidad de Talca / sdonoso@utalca.cl

<sup>3</sup> Dr. Jorge Alarcón-Leiva, Universidad de Talca / joalarcon@utalca.cl

<sup>4</sup> Dra. Moyra Castro-Paredes, Universidad de Talca / mocastro@utalca.cl.

## 1. Presentación

El texto tiene por finalidad presentar una visión sucinta y analítica del status questionis de las políticas educativas en Chile post-dictadura, al promediar la segunda década de este milenio, atendiendo, principalmente, a los problemas que enfrenta el sector educacional, a sus desafíos más significativos y a algunos caminos de solución. El trabajo se desarrolla bajo el entendido que en la actualidad el problema central del sistema escolar chileno es la baja calidad de la enseñanza y su estrecha asociación con la alta desigualdad social y la segregación socioeconómica y territorial, producto y reflejo de lo que ha acontecido en Chile bajo un modelo neoliberal implacable que, además, se fortaleció con la expansión económica del país durante el último cuarto de siglo.

Pocas dudas caben sobre que el sector educación es hoy por hoy el eje ordenador de la política de los últimos tres gobiernos –incluyendo el que asumió en marzo de 2014–, por cuanto se busca dar cuenta de las demandas de la sociedad chilena en esta área vital para el país. No obstante, en la primera administración Bachelet (2006-2010) el Estado dio muestras críticas de las dificultades y torpezas de la institucionalidad pública, dado lo que se califica como su manifiesta subdotación de capacidades; situación que en el gobierno de Piñera (2010-2014) se confirmó plenamente, ampliándose tal percepción también a los gobiernos subcentrales, emplazados en las regiones y relacionados con territorios específicos. El Estado chileno ha sido tensionado al máximo en lo que se refiere a su capacidad de respuesta, e igualmente ha sido exigido al límite dentro del modelo. Lo que ha conducido lenta pero sostenidamente a una crítica al modelo mismo bajo el cual opera el Estado.

En las últimas tres décadas, de hecho, esta situación ha potenciado el problema socioeducativo del país, porque el Estado, y por extensión las políticas educativas, no ha podido asegurar el derecho a una educación de calidad a toda su población<sup>5</sup>, en parte importante porque no dispone de una institucionalidad adecuada, a saber: un sistema nacional de educación pública. Por ello es que el texto señala al modelo neoliberal como causa funcional de la existencia de un Estado carente de derechos para poder cumplir el papel que la sociedad exige y de allí la necesidad de cambiar su rol hacia un Estado de garantías sociales (Atria, 2010).

En torno a esta problemática se concentran los desafíos de la educación chilena, materia de suyo relevante para comprender la situación actual y, en lo posible para no repetir parte de los errores cometidos. El texto expone un breve análisis de la herencia educativa de la dictadura, para luego hacer un recorrido sinóptico por las políticas y programas impulsados en democracia. Sobre esta base, adicionalmente, se realiza un análisis de las políticas educativas desde la heurística, para finalmente, hacer referencia a los temas estratégicos que deberán estar considerados en los diseños políticos del futuro.

## 2. La herencia neoliberal de la dictadura en la educación chilena

Ciertamente, la década de los años ochenta del pasado siglo fue gravitante en cuanto a su incidencia en los resultados educativos mostrados por el sistema público de enseñanza, dado que los elementos claves de la reforma instalada a partir de 1981 han permanecido prácticamente inalterables.

En primer lugar, de los elementos de aquella reforma siguen vigentes el sistema de financiamiento basado en la demanda asociado a un subsidio, un sistema mediante el cual aún en la actualidad (2014) se sigue asignando gran parte de los recursos financieros a los establecimientos escolares. Ello se sustentó, además, en una agresiva y amplia política de traslado de los establecimientos escolares y de las dotaciones de personal docente y administrativo desde el gobierno central hacia los gobiernos locales, proceso conocido como “municipalización de la educación pública”. El tercer dispositivo, reemplazado solamente a fines del año 2009, fue la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) que detuvo todos los intentos de cambio de las reglas en pro de ampliar el derecho de la educación bajo una perspectiva más democrática y –ciertamente– la posibilidad de instalar un sistema de educación pública de calidad para todos.

En segundo lugar, el creciente deterioro de la educación chilena da cuenta de dos aspectos sustanciales. El primero concierne a la profundización de la enorme desigualdad socioeconómica que ha cruzado a la sociedad por décadas, incrementada a partir de la instalación del neoliberalismo en el Gobierno dictatorial, proceso al que la democracia se enfrenta con un instrumental estatal diseñado para otros fines, pese a lo cual se producen mejorías –insuficientes– ante las necesidades de la población. El segundo aspecto reside en que los resultados escolares se explican en una medida excesivamente alta por la presencia de la variable socioeconómica. Ambos considerandos responden al diseño inadecuado del aparato del Estado y a la gran segmentación social y fuerte incidencia del capital social y económico en los resultados educacionales, elementos significativos para contrarrestar cualquier cambio de magnitud en materia de equidad del sistema educativo que impacte sobre el sistema social. Es decir, la crisis de

---

<sup>5</sup> Entenderemos “educación de calidad” en su acepción instrumental, estos es: cumplimiento de estándares de aprendizaje que permiten la continuidad de estudios hacia el nivel siguiente, y finalmente el egreso y la graduación, acorde con los parámetros de éxito oportuno o total.

la educación chilena hacia inicios de los años noventa era mucho más aguda y masiva de lo que se pensaba por entonces; esta subestimación de sus alcances restó eficiencia a las políticas educativas que se implementaron en esa década y, esencialmente, a las implementadas en la década recién pasada (Donoso, 2005).

En tercer lugar, otra herencia de esta reforma deriva de lo anterior pero presenta alcances independientes, a saber, una fuerte reducción del tamaño del Estado, que se traduciría en el mejor desempeño de algunos segmentos sociales, fundamentalmente grandes empresas, en parte porque el Estado no goza de las condiciones necesarias para velar por el cumplimiento de disposiciones orientadas al bienestar de la mayoría (Ruiz, 2010).

El conjunto de estos tres aspectos han implicado que el Estado no ha podido garantizar el estándar adecuado de aquellos bienes que se comprometió a proveer, siendo uno de los problemas que originó las crisis socioeducativa de los años 2006 y 2011. Es decir, la política educativa de la década de los años 80 buscó: i) el logro de mayor eficiencia en el uso de los recursos mediante la “competencia entre establecimientos por matrícula, lo que redundaría en una mayor calidad del servicio y de los aprendizajes; ii) el traspaso de funciones desde el Ministerio de Educación a los gobiernos locales; iii) la disminución del poder de negociación del gremio docente; iv) una mayor participación del sector privado en la provisión de la educación; y v) una cercanía mayor de la educación media técnico-profesional a los ámbitos económicos de la producción y trabajo” (Cox, 2003, p. 24). Todo lo cual se sumaba al mencionado sistema de financiamiento, que pasó de considerar los costos históricos del sistema, a una subvención por alumno (voucher), entregada directamente a los empresarios públicos y privados (Donoso y Schmal, 2009). Dicho sistema de financiamiento habría de sufrir los efectos de la crisis económica mundial entre 1982 y 1990, que implicaría el congelamiento del valor de la subvención y una reducción del gasto fiscal en educación de un 4,9% al 2,5% del PIB (González, 2003). Asimismo, la década culmina con una disminución de un 17% de la matrícula pública municipal (de 1982 a 1990), en tanto el área subvencionada privada incrementa su matrícula en un 13% (MINEDUC, 2002).

En las postrimerías del período dictatorial, justo antes del cambio de gobierno, se dictan dos leyes claves en educación: una que reestructura el Ministerio de Educación, (Ley N° 18.956 de 8/03/90) y la segunda, la LOCE (N° 18.962, de 10/03/90). De la LOCE se ha sostenido ya que fue en parte debido a su existencia que resultó imposible una modificación sustancial al sistema educativo nacional; de la Ley de Reestructuración, lo más gravitante fue la instalación de una estructura rígida y la presencia de personal profesional y administrativo inamovible, vale decir, no sujeta a evaluaciones de desempeño, que limitaría muy significativamente la relevancia del propio Ministerio de Educación como agente de calidad en el sistema educativo.

### **3. Tensiones y continuidades entre la herencia neoliberal y la política educacional de la Concertación<sup>6</sup>**

El proceso de redemocratización de la sociedad chilena iniciado el año 1990, parte de la base que el rol subsidiario del Estado es un dato de la causa que no es posible poner en entredicho sin generar desequilibrios problemáticos para la renaciente democracia (Godoy, 1999). Este considerando da cuenta de la complejidad del proceso político y agrega nuevas dificultades al escenario para su desarrollo. En razón de ello, algunas demandas sobre el Estado se vieron postergadas por la necesidad de cuidar la democracia tras su recuperación y, de hecho, tal postergación originó severas dudas sobre la experiencia chilena de transición a la democracia especialmente en cuanto al carácter democrático de las transformaciones llevadas a cabo en el país. Estas inquietudes se refieren, en particular, a la capacidad para remover o al menos, neutralizar los efectos de los cambios estructurales del Estado introducidos por el modelo neoliberal, así como también de contenido y de operación, todo lo cual actuaba como una “jaula de hierro” para la expansión de la democracia, esto es, limitando la capacidad del Estado en orden a garantizar derechos a los ciudadanos (Suárez y Micco, 2009).

A las limitaciones impuestas por el modelo neoliberal se opondrían cambios graduales impulsados por los gobiernos democráticos, lo que causó roces cuando no contradicciones abiertas entre el diseño político del sistema educativo, heredado de la dictadura, y el derecho a una educación de calidad. Pese a los esfuerzos desplegados y a los recursos invertidos por los gobiernos democráticos, y a despecho que se desplazó positivamente el piso de los logros del sistema educativo en sus diversos indicadores de eficiencia interna y externa, no se cambiaron las reglas del mismo, manteniendo el fuerte arraigo de los resultados de aprendizaje en el origen social, económico y territorial de las familias.

El conflicto se evidencia cuando entran en disputa la provisión de educación mediante reglas de mercado con el derecho ciudadano de acceso universal, problema que permaneció silenciado por el Estado con diseño neoliberal, puesto que en su boceto funcional éste no percibe las demandas de educación de calidad, exigidas como un derecho del cual son titulares los individuos, sino sola-

---

<sup>6</sup> Por “Concertación” se entiende aquí a la alianza política originada por la unión de una parte importante de la oposición al régimen dictatorial, que adoptó precisamente el nombre de “Concertación de Partidos por la Democracia”, que gobernaría Chile entre 1990 y 2010.

mente la provisión de un estándar básico, debiendo el mercado responder a las demandas agregadas o de mayor calidad (Atria, 2010, Donoso, 2013).

Desde el punto de vista cronológico/político el análisis de la política educativa durante dos décadas de transición puede considerarse atípico en el contexto sociodemocrático en razón de: (i) la continuidad de las políticas públicas y sociales, y en este marco de las educativas por espacio de dos décadas, lo que muy pocas veces había sucedido en los doscientos años de vida independiente del país, a lo largo de cuya historia tienen lugar más bien ciclos breves, muchas veces con sentido re-fundacional (Inzunza, 2009); (ii) el impulso a inicios del segundo gobierno concertacionista de una reforma educativa (1996-2010), que es una de las de mayor data en América Latina, de las llamadas reformas de segunda generación; (iii) realizada al unísono de otras reformas en el continente, pero con una prolongación política mayor; (iv) la instalación en un país de un sistema de operación y financiamiento de la educación pública muy diferente de otros; esencialmente un sistema mixto con fuerte presencia de instrumentos de mercado; (v) la inspiración inaugural de esta reforma educativa vuelve a la creencia que el sector educación posee la fuerza para cambiar la sociedad (Braslavsky y Cosse, 1997; Gajardo, 1999), optimismo ya experimentado con las reformas de los años 60, con el auge de la Teoría del Capital Humano<sup>7</sup> (CEPAL/UNESCO, 1992), y (vi) lo “innovador”, en el proceso de reforma, reside en la forma cómo se priorizan, organizan e interactúan los componentes “de la política de reforma” (Tedesco, 1998).

Los primeros antecedentes del período en análisis se remiten a lo que se denomina la fase de pre-reforma educativa (1990-1995), en que las acciones emprendidas estuvieron marcadas por tres aspectos centrales: (i) desde 1982 el Gobierno venía reduciendo, en forma sistemática y en grado importante, el presupuesto del sector educación, al extremo que los recursos asignados al primer año de ejercicio del Gobierno Democrático en 1990, representaron el 72% del monto total actualizado del presupuesto del año 1982 (González, 2003, p. 610); (ii) la caída de los recursos financieros implicó un deterioro sostenido de la educación, principalmente la escolar, cuyos impactos demoraron en revertirse más allá de la inflexión presupuestaria del año 1991; (iii) la reforma educativa de 1981 generó un problema invisible en el corto plazo en la gestión financiera (Jofré, 1988) y en la pedagógica. Este último ámbito, un modelo matricial sin puntos de intersección entre el Ministerio y los establecimientos escolares, se corrige parcialmente con la Ley General de Educación de 2009.

Las políticas educativas de los gobiernos de la transición democrática reaccionaron al deterioro de los resultados o al avance más lento de lo previsto, asumiendo dos lineamientos estratégicos: (i) el mejoramiento de los resultados educativos de la población, mediante intervenciones explícitas en el sistema educativo y, (ii) la actualización de sus competencias para su mejor incorporación al mercado de trabajo (Cox y González, 1997:103). Al mismo tiempo, dan continuidad al sistema de financiamiento escolar (subsidio) y formalizaron la Reforma Educativa de mediados de esa década. Esta continuidad ordena y sustenta las acciones que en este campo se realizan desde los inicios de la transición, presentando una unidad de forma y fondo entre política y reforma educativa que reduce las tensiones en esta etapa al buscarse acuerdos con los diversos actores para avanzar (Lemaitre, 1999; García-Huidobro y Cox, 1999; Núñez, 2003).

En un segundo período se da comienzo a la política de la reforma educativa (1996-2002), planteándose como eje central la transformación curricular mediante la adopción de un enfoque constructivista sobre el aprendizaje. A esta visión se suma una dimensión de refuerzo de la profesionalización docente, otra de implementación de la jornada escolar completa en los establecimientos escolares, y finalmente, la reforma dirigida a construir y aplicar un nuevo marco curricular mínimo (García-Huidobro y Cox, 1999). En los primeros años de este periodo, hubo acciones como el P-900 de escuelas focalizadas, la promulgación de una ley de protección laboral docente en 1991, la implementación del Programa Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE) Básica y los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME). El bienio 1994-1995, significó la incorporación del macro Programa MECE para la enseñanza media, la ampliación del Proyecto Enlaces de informática educativa, todo con soporte financiero y técnico del Banco Mundial (García-Huidobro y Cox, 1999).

Dichos procesos se fueron implementado en paralelo con un aumento significativo de los recursos financieros del sector respecto del PIB, del gasto privado y del gasto público en educación (MINEDUC, 2002). En materia de presupuesto, a partir del año 1995, la educación se transformó en prioridad gubernamental, incrementando su monto, se crearon nuevas subvenciones –siempre en el formato de subsidios–, a la par de corregirse en 1996 el Estatuto Docente, se instaura el Plan de Desarrollo Educativo Comunal (PADEM) y el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED). Estas y otras variadas iniciativas envolvían una visión de una educación pública de más largo plazo, junto con el uso de sistemas de incentivos para los centros escolares y sus profesores (González, 2003). Complementariamente, “los indicadores de eficiencia interna del sistema escolar mejoraron, elevándose también los indicadores educativos, aunque con cambios menores en estos últimos” (Bellei, 2003, p. 149).

---

<sup>7</sup> El inicio de los años noventa estuvo sancionado por el sobre-optimismo en la capacidad de la educación para solucionar los problemas de desigualdad social en un amplio espectro de dimensiones. El profundo pozo en el cual se encontraba la educación chilena y con mayor certeza la pública, tras la dictadura, a saber: pésimos rendimientos, precario presupuesto, baja cobertura en enseñanza media, baja calidad de la formación docente, precariedad del empleo, etc., fue subestimado por las políticas instaladas en democracia, atentando contra sus “resultados esperados”.

Así, los resultados registrados en los indicadores clásicos del sistema educativo entre 1995 y 2002 se desplazaron positivamente, manteniéndose no obstante como principal factor explicativo de los resultados escolares los antecedentes socioeconómicos, variable que ha sido y sigue siendo dominante, al extremo que relega otras, como la dependencia del establecimiento, a niveles marginales (Hsieh y Urquiola, 2006; Mizala y Torche, 2012; Drago y Paredes, 2011).

La última fase de consolidación de las políticas (2003-2010) presenta las características de un real estancamiento. A fines del año 2002, se aceptan los mediocres resultados SIMCE y las comparaciones internacionales, y el Ministerio propone 'llevar la reforma a la sala de clase'.

*La respuesta de la política a este nuevo desafío está basada en dos pilares fundamentales. Primero, una campaña para mejorar las habilidades de lectura, escritura y matemática de kinder a cuarto básico, lo que incluyó el rediseño del currículum de 1996 para los primeros cuatro cursos, cambiando las políticas de capacitación de los profesores, y haciendo esfuerzos especiales para obtener el apoyo de los padres. Segundo (...) el Ministerio de Educación se ha comprometido con el aseguramiento de calidad de los resultados aplicando (entre otras medidas) la evaluación docente y requisitos de desempeño específicos (OCDE, 2004, p. 35).*

En ella, los criterios articuladores del conjunto de las políticas educativas: programas de intervención de cobertura universal y programas compensatorios focalizados en escuelas empobrecidas con bajos resultados (OCDE, 2004), no fueron suficientes para zanjar las determinantes económicas del sistema educativo. De hecho el conflicto por el estancamiento de los resultados de logro de la educación es un detonante clave del movimiento pingüino del año 2006, como también lo es para que la Reforma Educacional de la Concentración pierda fuerza en el 2008. En la práctica, la referencia a ella desaparece del discurso público de los años siguientes y las mismas autoridades sectoriales del Gobierno de entonces omiten las alusiones a esta iniciativa –otrora tan incuestionable como ineludible–, atendiendo justamente a la escasa convicción existente sobre los resultados. Con todo, el período 2010- 2012 los resultados SIMCE y PISA evidencian cambios relevantes.

Desde la perspectiva del racional que ordena las políticas, se asume que las dificultades del sector educacional tienen su origen en la coexistencia de dos lógicas de operación, cuya dinámica se ha fundado en la incapacidad de dominio de una sobre la otra (Donoso et. al, 2012). Estas lógicas contrapuestas responden a concepciones del Estado opuestas entre sí, y por lo tanto, al diseño de políticas y de procesos de implementación que generan conflictos y tensiones complejas de equilibrar, lo que se percibe en la pobre forma en que se han articulado y resuelto las políticas en este campo. El informe de la OCDE (2004) así lo señala, en relación con el acuerdo sobre cuya base se desplegó la política educativa:

*El acuerdo incluyó el esfuerzo por combinar dos políticas de reforma coexistentes pero ideacionalmente en conflicto. Una es la noción de que los mercados educativos, con competencia entre escuelas, un alto grado de elección de los establecimientos educacionales por parte de los padres, y una administración privada de dichos establecimientos, proporcionan la mejor esperanza de eficiencia educacional y el rendimiento escolar más alto posible. La otra es la noción de que el gobierno central debe intervenir en el sistema educacional con una clara visión de lo que constituye una buena educación y cómo lograrla para asegurar que los estudiantes tengan la mayor oportunidad de aprender (OCDE, 2004, p.289).*

Reconocer la existencia de dos visiones dominantes que permanecen en conflicto es, sin duda, de gran importancia porque debiese invitar a desarrollar una serie de arreglos institucionales y regulatorios y por sus implicancias sobre la subordinación de otras visiones que han debido ordenarse tras las dos corrientes principales (Inzunza, 2009). La implementación de las políticas públicas en educación durante los años examinados se ha movido entre conflictos y tensiones referidas a sus fundamentos, las acciones derivadas para su cumplimiento y las demandas de los diversos actores sociales que reclaman acceso a una educación de calidad impulsando equilibrios que no han resultado satisfactorios. Un avance se habrá dado en cuanto se pase de concebir la política educativa como un mero agregados de decisiones sin coherencia y sin efectiva participación de los actores sociales, lo cual se consigue evaluando el proceso de diseño e instalación de las iniciativas en educación desde un prisma directamente político.

#### **4. Representación política y construcción de política educativa**

Se puede pensar, como señala Burton (2012), que el proceso de transición política en Chile abarca tres periodos claramente delimitados: desde 1990 a 2005, el año 2006 y desde 2006 hasta el momento en que se escribe este trabajo (marzo del 2014). Al primero, el autor le denomina de "representación limitada", caracterizándose por la operación sin contrapeso del paradigma hegemónico y la consecuente debilidad de los movimientos sociales, lo que se presenta en el modelo político de la posdemocracia como "una adecuación total entre las formas del Estado y el estado de las relaciones sociales" (Rancière, 1996, p. 129). A este mismo proceso cabe calificar como de "auto-referencia institucional", puesto que en Chile la política equivale al devenir de las instituciones, esto



es, a un periodo en que la trama social se registra a nivel institucional, sin historia. Este periodo se correlaciona con los primeros años de la transición política y más exactamente con el proceso que hizo visible los efectos de implementación de los cambios impulsados por la dictadura cívico-militar chilena en educación.

En los primeros años de democracia colisionan lo que Corvalán llama la “narrativa centro estatista”, característica del proceso previo al golpe de Estado de 1973, con la “narrativa de mercado”. Esta última es la que introduce las importantes transformaciones en los años 80 y la que da lugar a la “economía neoliberal como la principal e incluso única disciplina [científica] capaz de generar lenguaje explicativo y analítico del sistema educativo” (Corvalán, 2013, p. 68). Así la conformación de la agenda de política educativa pertenece al proceso de síntesis y construcción intelectual: un tiempo de consenso entre actores y policy makers que llevaría a las iniciativas de la coalición gobernante a ser una “prolongación maquillada de aquellas de inspiración neoliberal del gobierno militar” (Picazo, 2010, p. 64).

En razón de ello las políticas concertacionistas no lograrían modificar sustancialmente el diseño institucional del sistema educacional chileno instaurado por la dictadura, a saber: descentralización administrativa de la educación pública, financiamiento público para instituciones privadas (Almonacid, 2004) e instalación de un cuasi-mercado en educación, operando bajo el supuesto que la sola fuerza del mercado lograría mejorar el sistema en eficiencia y calidad. Durante estos primeros años, las que luego aparecerían como evidentes “fallas de mercado” –problemas de incentivos y ausencia de accountability– intentarían ser neutralizados mediante la introducción de medidas de mejora en el sistema y el incremento de insumos educativos (Almonacid, 2008; Mizala y Romaguera, 2005).

Como certeramente se ha indicado, subyace a estas transformaciones la pretensión de transitar del Estado maximalista de los años 70 y del minimalista de los 80, a un “Estado capaz” (Cox, 1997). Un Estado que ejerciera el margen de acción permitido por el diseño institucional heredado por las fuerzas democráticas de parte de la dictadura cívico-militar, en términos de garantizar la protección del derecho a educación. En este sentido operarían los incrementos presupuestarios y el conjunto de medidas adoptadas en cuanto a infraestructura, equipamientos y marco curricular, todo lo cual implicaría un enorme esfuerzo para generar el acuerdo social necesario (Corvalán, 2013, p. 77); todas estas iniciativas, sin embargo, no alteraban el formato neoliberal básico de la asignación de los recursos financieros y de diseño del Estado. En el contexto de este mismo periodo de representación limitada, la tabla siguiente muestra sinópticamente las ideas que estaban en la base del conjunto de iniciativas adoptadas por la Concertación:

**Tabla N° 1. Sentido de los cambios introducidos en educación por la Concertación**

<b>DIMENSIONES</b>	<b>PASADO</b>	<b>PRESENTE – FUTURO</b>
Calidad	Insumos de educación	Procesos y resultados de aprendizaje
Atención a la diversidad	Educación homogénea	Sensibilidad a diferencias y a grupos más vulnerables
Administración	Carácter burocrático-administrativa	Regulada por incentivos, información y evaluación
Escuela y Sociedad	Cerrada a la sociedad	Abierta a demandas
Orientación estratégica	Reformas integrales y lineales	Diferenciada e incrementales
Responsabilización	Cumplimiento de reglas	Responsabilidad por resultados
Cambio	Como interrupción y ruido	Oportunidad de mejoramiento
Evaluación	Como amenaza y riesgo	Elemento necesario y permanente

**Fuente/** Adaptado de Cox (1997)

El propio Cox (1997) resumía el ideario de los cambios señalando que implicaban transitar desde un Estado “remero” a un Estado “timón”. De un Estado cuyo rol reside en ser no más que una parte del proceso de transformación a ser quien lo conduce estratégicamente. La tabla, por otra parte, presenta el tono optimista y de cierta autocomplaciente inocencia de las reformas impulsadas por la Concertación previas al 2006. En este escenario, en forma gradual comenzarían a emerger partes del cuerpo político, manifestando su incomodidad, su desacuerdo y su rechazo frontal a las políticas que orientaron el derrotero de la educación en los años señalados. Las manifestaciones buscarían subrayar que la realidad del sistema educativo chileno se asemejaba más a lo consignado en la primera de las columnas –regulación burocrático-administrativa, ausencia de políticas y evaluación como amenaza o riesgo–, que a lo previsto en el presente y futuro como consecuencia de la acción del “timón estatal”.

De este modo, al fragor de las movilizaciones estudiantiles del año 2006, se rompe lo que había sido una situación de pleno acuerdo en educación y, como reacción a ello, la Presidenta Bachelet crea el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (en adelante el Consejo) que elaboró un Informe (2006) conteniendo un conjunto de recomendaciones que pueden contar como manifestación de lo que Burton llama la “etapa deliberativa” (2006) de la política educativa nacional. Es en el Consejo (año 2006),

donde se encuentran los distintos relatos en torno al problema educativo, mencionados por Corvalán (2013): la centro-estatista, la de mercado, y la síntesis de ambas, encarnada por las políticas de la Concertación. Ahí se discuten los elementos de continuidad –la educación como instrumento de igualdad en sociedades desiguales, la responsabilidad del Estado en proveer acceso a la educación y por los contenidos educativos– y también los de cambio, o que representan rupturas e innovaciones, tales como la autolimitación de la acción estatal como proveedora, la cesión de atribuciones a actores privados y la posibilidad de lucrar. Así también se habla de transformaciones de gran escala, tales como la redefinición de la relación entre Estado y Sociedad respecto a la provisión educativa, mediante el paso de una institucionalidad radicada en el Estado central a los mecanismos de mercado, y el tránsito de lo fiscal a lo municipal (Corvalán, 2013).

El hito constituido por el Consejo da inicio a lo que designa como de “representatividad restringida” (del año 2007 a la fecha), que es la expresión manifiesta de las tensiones latentes, que no habían sido reconocidas ni buscado ser resueltas antes del mencionado Consejo, durante la “democracia de los acuerdos”, que neutralizó las tensiones existentes y mantuvo la estabilidad política y social. Dichas tensiones, manifiestas hoy con nuevos bríos, dividen las coaliciones políticas y a la diversidad de grupos representados por lo que se convendrá en llamar “Bloque Social”, a partir de tres ámbitos que han sido fuente frecuente de conflicto: el lucro en la educación, la (re)definición del rol del Estado y la selectividad/segregación al interior del sistema educativo. Las diferencias de visión entre estos tres grupos, pueden consignarse de forma general según como las presenta:

**Tabla N° 2. Diferencias de visión sobre educación entre distintos referentes políticos**

ÁMBITOS	BLOQUE SOCIAL	CONCERTACIÓN	ALIANZA (DERECHA)
<b>Lucro</b>	Opuesto a lucro	Diferentes posturas frente al lucro	Defiende el lucro
<b>Estado</b>	Estado central más fuerte y menos municipalizado	Más Estado y mantener sistema municipalizado	Estado más débil, sistema municipalizado y autonomía de colegios
<b>Selectividad</b>	Rechaza selección de estudiantes	Regula selección	Defiende selección

Fuente/ Adaptado de Bitar (2011), y Picazo (2010)

La tabla refleja la ruptura del consenso: ya no parece haber asentimiento posible, dada la radicalidad de las cuestiones que son objeto de discusión y la oposición abierta entre los actores respecto de las materias discutidas. Además, nótese que ninguno de los puntos centrales identificados por el Consejo fue recogido como contenido de algún proyecto de ley, pese a la amplia agenda legislativa existente en educación. Como se consigna en la tabla, el centro del debate corresponde al lucro, al rol del Estado y a la selectividad del sistema. Entretanto, los distintos actores desde los profesores, al gobierno, pasando por el Ministerio de Educación, los legisladores, padres y apoderados, sostenedores y comunidad educativa presentan una “agenda propia”, que es una mezcla entre reivindicaciones particularistas y deudas históricas (Bitar, 2011).

Este es un nuevo escenario, frente a la estabilidad ofrecida por un conjunto de fenómenos de largo aliento en el que se debatían las distintas ideas y actores en la educación que daban cuerpo al consenso descrito: (i) Ministerio - Concertación, (ii) Políticos de centro-derecha, Centro Estudios Públicos, Libertad y Desarrollo y Diario El Mercurio. (iii) Izquierda extra-parlamentaria y Colegio de Profesores, (iv) Diferentes visiones de la evaluación del modelo y (v) Opinión pública y padres (Picazo, 2010).

Los gobiernos de la Concertación, aprovechando este amplio consenso inicial apuntaron en sus políticas a ciertos objetivos claves –reducción de la pobreza y mayor protección social focalizada–, pero estimaron que no era necesario alterar el marco heredado y la provisión privada –con fines de lucro– de la educación (Solimano, 2012). En este sentido, con el tiempo los avances en cobertura surgen más como una paradoja que como un logro: el hecho de que 7 de cada 10 jóvenes accediera a educación superior, no debe leerse como un indicador de justicia social o como el ingreso definitivo a la sociedad del conocimiento, sino como las primeras luces de alerta respecto al lucro en la provisión educativa. En palabras de Solimano, corresponde hacerse cargo de la paradoja que surge al intentar: “cuadrar esta construcción hipotética de una aséptica y armoniosa economía de mercado con la evidencia diaria y tangible del capitalismo real” (Solimano, 2012, p. 68).

La configuración de estos logros-como-paradojas, posibilitan una relectura de las políticas adoptadas durante los gobiernos de la Concertación, esto es, como “un fenómeno de reinterpretación de herencias institucionales autoritarias y de emergencia de nuevas ideas” (Picazo, 2010, p. 65). En este contexto, más que un mercado con oferta y demanda, pareciera que el sistema educativo se divide en ganadores y perdedores, en un juego en que pierden los públicos y quienes no pueden escoger (Joiko, 2012) y en el que ganan los establecimientos particular subvencionados que pueden escoger y/o cobrar y los padres que pueden pagar y, por ende, escoger (Atria, 2010).

## 5. De cara al 2020. Los temas pendientes de la política educacional chilena

El inicio de la presente década sorprendió al país con un conjunto de demandas y presiones en materia educacional, buena parte de ellas heredadas de los planteamientos del movimiento de estudiantes secundarios del año 2006, a las que se sumarían las insatisfacciones generadas por las propuestas para el sector a raíz de las elecciones parlamentarias y presidenciales del año 2009, que dejaron en evidencia las tareas pendientes e inconclusas, actuando como detonantes del poderoso movimiento social del año 2011. En este contexto, conviene señalar algunas de las cuestiones pendientes.

Uno de esos temas se evidencia en el bajo impacto que la educación ha tenido en la movilidad social ascendente de la población. A contrario sensu de la hipótesis que sustentó los cambios educativos introducidos desde los años 90, ha sido esta misma falta de impacto el motivo del movimiento estudiantil del año 2006 que se transformó en la poderosa denuncia del movimiento social del año 2011, y que más allá de las positivas cifras de cobertura (42% de la población de 18 a 24 está en educación terciaria), se refieren al alto costo privado, directo e indirecto, que esta situación ha significado para las familias del país, y a la baja empleabilidad de los graduados del sistema de educación media y superior.

Un componente adicional de este tema lo conforman los resultados de aprendizaje registrados en el sistema educativo en su conjunto. Primero, las brechas entre los distintos segmentos escolares tendieron a ampliarse, excepto en el grupo social más vulnerable, lo cual era razonable al tenor de las políticas y herramientas que se ha reseñado. No obstante, con el SIMCE del año 2009 se inicia un proceso de incremento gradual de los resultados de los establecimientos públicos que rompe el “estancamiento” al que se había llegado en la primera década del presente siglo. Esta disposición tendencial es positiva, aunque la velocidad de cierre de las brechas es aún muy lenta. Complementariamente, los resultados de logros en las pruebas internacionales para todos los segmentos sociales de estudiantes, controlados por dependencia del establecimiento, han sido sistemáticamente inferiores a los registrados por países con menor PIB o menor inversión en educación. Si bien ello se ha reducido en las últimas mediciones, su sentido no ha cambiado, lo que implica que el sistema educativo chileno tiene un problema estructural que debe atender en el campo de formación y perfeccionamiento de sus docentes, del currículo y de la gestión curricular.

Un segundo asunto pendiente es el aumento de la segregación social en el sistema escolar, producto de las políticas desacertadas que se aplicaron durante el periodo señalado. En primer lugar, el diseño del sistema de subsidios y esencialmente de un subsidio basal para la educación escolar, que es de tipo plano (Sapelli, 2006), como principal instrumento de asignación de recursos financieros desde 1980 hasta la fecha, pese a la introducción, en el año 2008, de un corrector de vulnerabilidad denominado “subsidio SEP”<sup>8</sup>. Dado el carácter del mencionado instrumento de financiamiento, no es posible reconocer las diferencias de educabilidad de la población según su capital social y económico, proveyendo la señal al sistema que el costo de la educación es el mismo, independiente del grado de vulnerabilidad de la población, lo que implicó que los estudiantes con mayores costos agregados—esto es, los más pobres— permanecieran en el sistema público, en tanto las menos vulnerables se incorporan crecientemente al sector particular subsidiado, impactando sobre la mayor segregación social y también sobre los resultados (Mizala y Torche, 2012; Donoso y Arias, 2013). A lo expuesto se sumó la opción de financiamiento compartido para todos los establecimientos privados y algunos públicos, fenómeno que tuvo implicancias selectivas incuestionables desde su aplicación el año 1994 hasta la fecha, incrementando con ello la segregación social (Valenzuela et. al., 2008; Corvalán, 2013).

En este mismo sentido, finalmente, la implementación de la Ley LOCE, aprobada en los días finales de la dictadura, tuvo por objeto impedir los cambios del modelo educativo impuesto, consagrando la posibilidad de seleccionar estudiantes bajo el principio de la libertad de enseñanza y del derecho de propiedad de los empresarios privados. Adicionalmente, la LOCE legitimó la iniciativa privada en educación, instaló barreras para evitar que los establecimientos públicos compitieran exitosamente con la oferta privada la que, finalmente, se entronizó como el modelo de gestión educativa de calidad, justificando los pagos asociados a lucro (Atria, 2010). En ello ha radicado la denuncia de los estudiantes, en especial desde el año 2011, con casos ciertos de lucro en la educación superior y también en la enseñanza escolar.

Un tercer asunto se relaciona con el financiamiento, aspecto clave en el sistema chileno. Al problema del diseño de una compleja red de subsidios financieros, algunos con costos muy elevados de administración (Donoso y Schmal, 2009), se suman el de los montos insuficientes que considera en atención a la tarea para la que han sido diseñados (Sapelli, 2006), el de los principios que subyacen a su operación, definición de la prestación o canasta básica de educación y de calidad, y en materia conceptual, asumir a la educación como un bien de consumo y no como un bien social y su impacto en los aspectos más controversiales de ganancia y lucro, para discutir finalmente la cuestión de la gratuidad de la enseñanza superior y la calidad de la enseñanza pública. Dada la interrelación de este problema con los demás, se sostiene que estos aspectos configuran una poderosa red de factores que explica

<sup>8</sup> Este subsidio equivale aproximadamente al 40% del valor del subsidio basal, se agrega al basal a partir de varias exigencias que debe cumplir el centro escolar, su acceso no es universal, aunque sí es de cobertura importante.

los resultados y a su vez neutraliza en parte significativa los efectos de los cambios realizados, reduciendo el impacto de algunos intentos parciales de corrección. Como ha sido dicho: “(...) el tema principal de los debates sobre educación a nivel global es su costo. De ahí la renuencia a afirmar que la educación es un derecho humano y el silencio acerca de los costos de no brindarla” (Tomasevski, 2004, p.13).

En razón de ello, el desafío es diseñar una política de fortalecimiento de la educación pública que posea instrumentos de asignación de recursos capaces de reflejar comprehensivamente el objeto/fenómeno que se busca financiar. La propuesta que se instaló en Chile postuló la existencia del funcionamiento de un cuasimercado, lo que en este caso constituye una gran limitación del instrumental de subsidios implementado por las razones de costo de gestión y eficiencia y eficacia con que operan, y el no cumplimiento de un conjunto de suposiciones centrales para el comportamiento de los cuasimercados, y que están lejos de ser satisfactoriamente cumplidos<sup>9</sup>.

El cuarto asunto se refiere al diseño político de la institucionalidad pública, y que concierne como un todo a la institucionalidad, estructura y organización del sistema, el que acusa problemas de diverso tipo. Inicialmente, de incapacidad generalizada para resolver demandas como las sostenidas por los movimientos sociales de los años 2006 y 2011, evidenciando una propuesta insuficiente de financiamiento para un Estado moderno y acusando dificultades severas de gobernabilidad (Donoso, 2013). En segundo lugar, un problema de diseño matricial inadecuado que hace al Ministerio de Educación responsable de tareas que competen a los establecimientos escolares, sin contar con las atribuciones para ello, con problemas de articulación entre un Ministerio desconcentrado territorialmente y un sistema escolar descentralizado. A lo cual se suman los incipientes impactos sobre la gobernanza del sector surgidos tras la incorporación reciente de su nueva institucionalidad: Superintendencia de Educación y Agencia de Calidad (2012), entes públicos no dependientes del Ministerio, con dificultades de instalación, superposición de funciones, ambigüedad en la definición de algunas atribuciones y otros, que ameritan una revisión de la arquitectura del sistema de gestión de la educación chilena en el plano macro y meso, público y privado.

De igual forma, en el plano meso y micro, ello se expresa respecto de la estructura y organización de la educación pública. La suma de elementos indicados en referencia a este sector de la educación deriva en un diseño impropio para responder a las necesidades y requerimientos de una educación de calidad. Es por tanto imprescindible abocarse a la tarea de su mejoramiento, no solamente en virtud de su mayor eficiencia y eficacia, sino desde la perspectiva de la equidad social. Los diagnósticos dan cuenta de la necesidad de generar economías de escala, mejor capacidad técnica, y otros aspectos que pueden alcanzarse con unidades de gestión mayores, que corrijan las debilidades de operar con casi 350 unidades locales de educación (comunas) de tamaños muy diverso, y atomizadas, con problemas de políticas comunales, de recursos financieros, de personal, de carrera directiva y docente, remuneraciones, etc. A lo que se agrega la necesidad de crear una organización técnica y de gestión sólida, independiente de las autoridades locales y regionales de turno (lo que se denomina “desalcaldizar” o “desmunicipalizar” la educación). Todo ello enmarcado en una sólida política de descentralización del Estado.

Finalmente, un quinto asunto pendiente de nivel macro lo constituye la política curricular y en razón de ello de evaluación de los aprendizaje, incluyendo en esta dimensión su escasa consistencia con los instrumentos de evaluación (SIMCE, la evaluación docente, el SNED<sup>10</sup> y otros), y con la débil si acaso inexistente política de reclutamiento, inserción, formación y desarrollo docente, que configuran un escenario diseñado e implementado bajo distintas lógicas que parecen ser, en ciertos casos, contradictorias.

## Referencias Bibliográficas

ALMONACID, C. (2004). Un cuasi mercado educacional: la escuela privada subvencionada en Chile. *Revista de Educación*, 333, pp. 165-196.

ALMONACID, C. (2008). *La educación particular subvencionada como cooperadora del Estado*. En: BELLEI, C.; CONTRERAS, D.; VALENZUELA, J. P. (Edits.). (2008). *La agenda pendiente en Educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena*. Santiago, Chile: Universidad de Chile-UNICEF.

<sup>9</sup> Los cuasimercados se definen como una “emulación” de los mecanismos de mercado por el sector público (capacidad de elección, competencia, participación de proveedores privados, sistema de incentivos y desincentivos económicos, etc.), en aquellos contextos que por sus características particulares generan fallos importantes en eficiencia y equidad, tratando que la mejoría de uno no implique el desmedro del otro.

<sup>10</sup> Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED). Los problemas de consistencia se refieren a que hay establecimientos escolares con resultados satisfactorios en las pruebas SIMCE, pero con docentes evaluados en categorías inferiores, no obstante se producen figuras inversas (profesores bien evaluados y resultados SIMCE bajos) ello confirma la necesidad de articular esta serie de indicadores de medición y de estímulo para que actúen consistentemente hacia los objetivos buscados.

- ATRIA, F. (2010). *¿Qué educación es pública?* En: BELLEI, C., CONTRERAS, D. Y VALENZUELA, D. (Eds.) (2010). *Ecós de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios de la reforma educacional*. Santiago, Chile: Universidad de Chile-UNICEF. (pp. 153-181)
- BELLEI, C. (2003). *¿Ha tenido impacto la reforma educativa chilena?* En: COX, C. (Ed.). (2003). *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo. La reforma del sistema escolar en Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria. (pp. 125-213)
- BITAR, S. (2011). *Cómo construir consensos en educación*. PREAL, Programa de Promoción de la reforma educativa en América Latina y el Caribe.
- BRASLAVSKY, C. y COSSE, G. (1997). *Las actuales Reformas Educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. Santiago de Chile: Serie Documentos PREAL.
- BURTON, G. (2012). Hegemony and Frustration: Education Policy Making in Chile under the Concertación 1990-2010. *Latin American Perspectives*, 39:34.
- CEPAL-UNESCO. (1992). *Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CONSEJO ASESOR. (2006). *Informe final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*. Santiago de Chile: Presidencia de la República.
- CORVALÁN, J. (2013). La narrativa educacional chilena y su proceso de transformación reciente: un análisis sociológico-histórico. *Folios Segunda Época*, 63 -81. Universidad Pedagógica Nacional Facultad Humanidades. ISSN: 0123-4870
- COX, C. y GONZÁLEZ, P. (1997). *Políticas de Mejoramiento de calidad y equidad en la educación escolar en la década de los años 90*. En: COX, C., GONZÁLEZ, P. NÚÑEZ, I., y SOTO, F. (Comp.). 160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación (pp.101-180) Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- COX, C. (2003). *Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX*. En: COX, C. (Ed.). *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo. La reforma del sistema escolar en Chile* (pp.19-114). Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- DONOSO, S. (2011). La reproducción de la desigualdad intergeneracional y nuevas formas de exclusión social producto del diseño político del sistema educacional chileno. *Cuadernos CRH Salvador*, 24 (61), 135-152.
- DONOSO, S. (2005). Reforma y Política Educativa en Chile 1990 - 2004: El neoliberalismo en crisis. *Estudios Pedagógicos*, XXXI, (1), Pp.113 -135.
- DONOSO, S., CASTRO, M., DAVIS, G. y ALARCÓN, J. (2012). Visiones Dominantes de la Política Educativa en La transición chilena hacia democracia (1991- 2010). *Jornal de Políticas Educativas*, 6, (12).
- DONOSO, S. y ARIAS, O. (2011). Diferencias de escala en los sistemas de educación pública en Chile. *Ensaio*, 19 (71), 283-307.
- DONOSO, S., y SCHMAL, R. (2009). *Introducción a la economía de la educación. El fenómeno educativo y su connotación económica*. Talca: Editorial Universidad de Talca.
- DRAGO, J.P. y R, PAREDES (2011) La brecha de Calidad en la Educación Chilena. *Revista CEPAL Santiago de Chile*, (104), 167-180.
- GAJARDO, M. (1999). *Reformas Educativas en América Latina: Balance de una Década*. Santiago de Chile: Serie Documentos PREAL.
- GODOY, O. (1999). La Transición Chilena a la Democracia: Pactada. *Estudios Públicos*, 74, 79 -106.
- GONZÁLEZ, P. (2003). *Estructura Institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno*. En: COX, C. (Ed.). *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo. La reforma del sistema escolar en Chile* (pp. 597-660). Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- HSIEH, C. y URQUIOLA M. (2006). The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program. *Journal of Public Economics*, 90, 1477-1503.
- INZUNZA, J. (2009). *La construcción del derecho a la educación y la institucionalidad educativa en Chile: Antecedentes para una polémica de 200 años*. Santiago de Chile: Programa EPE, FACSÓ, Universidad de Chile.

- JOFRÉ, G. (1988). El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena. *Estudios Públicos*, 32, 193-237.
- JOIKO, S. (2012). El cuasi-mercado educativo en Chile: Desarrollo y consecuencias. *Revista electrónica Diálogos educativos*, 12. ISSN: 0718-1310.
- LEMAITRE, M.J. (1999). *El paso desde mejoramiento a reforma*. En: GARCÍA-HUIDOBRO, J.E. (Ed.). *La Reforma Educacional Chilena* (pp. 129-150). Madrid: Editorial Popular.
- MINEDUC. (2002). *Indicadores de la Educación en Chile 2002*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- MINEDUC. (2010). *La educación en cifras*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- MIZALA, A. y TORCHE, F. (2012). Bringing the schools back in: the stratification of educational achievement in the Chilean voucher system. *International Journal of Educational Development*, 32, 132-144.
- MIZALA, A. y ROMAGUERA, P. (2005). *Calidad de la educación chilena: el desafío de la próxima década*. En: MIZALA, A. y ROMAGUERA, P. (2005). *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo e dilema*. Taurus.
- NÚÑEZ, I. (2003). *Pasado y futuro de la educación chilena*. En: HEVIA, R. (Ed.). *La Educación de Chile, hoy* (pp. 34-44). Chile: Universidad Diego Portales.
- OCDE. (2004). *Revisión de las Políticas Nacionales de Educación*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo.
- PICAZO, I. (2010). La metamorfosis de la regulación pública en la educación escolar en Chile: hacia un estado post-neoliberal. *Revista Pensamiento Educativo*, 46-47, 63-91.
- RUIZ, C. (2010). *De la República al Mercado*. Santiago de Chile: Ediciones LOM. 1º Ed.
- SAPELLI, C. (2006). Desafíos del sistema educativo: La subvención preferencial. *Temas de Agenda Pública*, 1 (1). Santiago de Chile: PUC, Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos.
- SOLIMANO, A. (2012). *Capitalismo a la chilena y la prosperidad de las élites*. Editorial Catalonia.
- SUAREZ, C. y MICCO, S. (2009). La constitución y los derechos sociales. *Asuntos Públicos, Centro de Estudios para el Desarrollo (CED)*, Informe N° 719..
- TEDESCO, J.C. (1998). *Reformas Educativas en América Latina: Discusiones sobre Equidad, Mercado y Políticas Públicas*. Serie Estudios 14, IIIDE, Universidad de Talca.
- TOMASEVSKI, K. (2004). *El Asalto a la Educación*. Barcelona: OXFAM Intermon.
- VALENZUELA, J.P., DE LOS RÍOS, D., y BELLEI, C. (2008). *Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido*. Chile: Fondo Nacional de Investigaciones en Educación.

**Fecha de recepción:** 03/03/2014

**Fecha de aceptación:** 28/04/2014



# El impacto de las políticas neo liberales en el sistema de educación superior chileno

## The impact of neoliberal policies in Chilean higher education system

Oscar Espinoza<sup>1</sup>

Luis Eduardo González<sup>2</sup>

### Resumen

El propósito de este artículo es evaluar el impacto que han tenido las políticas neo liberales impulsadas por la dictadura de Pinochet en el devenir del sistema terciario chileno en distintos ámbitos, incluyendo: plataforma institucional, cobertura, gasto público, aseguramiento de la calidad y privatización de la oferta. En ese marco, sobre la base de fuentes primarias y secundarias la investigación apela al uso de estadísticas descriptivas para dar cuenta del objetivo perseguido. En el plano de los resultados la evidencia revela que las políticas neo liberales implementadas a contar de la reforma de 1981 permitieron la consolidación del sector privado de nivel post-secundario y el debilitamiento ostensible del sector público que tuvo un escaso apoyo del Estado. Los principios que sustentan al Estado subsidiario se impusieron por completo al Estado benefactor que tenía Chile hasta el momento de la gran reforma con lo cual se impusieron prácticas que perduran hasta el día de hoy, tales como: el régimen de autofinanciamiento institucional, el crecimiento desregulado del sistema (tanto a nivel institucional como a nivel de carreras y programas de postgrado), el escuálido gasto público y elevado gasto privado en el sector, el endeudamiento de las instituciones estatales con la banca privada, y la instauración de un sistema de aseguramiento de la calidad que se ha deslegitimado dado que no da garantías de imparcialidad ni de rigurosidad en los dictámenes.

**Palabras Clave/** *Chile; educación superior; neoliberalismo; políticas; privatización.*

### Abstract

The purpose of this article is to evaluate the impact that neo liberal policies supported by the Pinochet's dictatorship have had in the Chilean higher education system in different areas, including: institutional platform, coverage (gross enrollment), public expenditure, quality assurance and privatization of institutional and career supply. In this context, based on primary and secondary sources this research uses descriptive statistics. Results show that neo liberal policies implemented since 1981 reform allowed the consolidation of the private sector and the weakening of the public one which had a scarce support from the state. The principles underlying the subsidiary state full imposed the welfare state existing until de the reform. Therefore, new practices and mechanisms entered to the scene, such as: the institutional self-financing scheme, deregulated growth system (both institutionally and in terms of careers and graduate programs), low public expenditure and high private expenditures in the tertiary sector, high level of indebtedness of state universities with banks, and the establishment of a quality assurance system that has been discredited since no guarantee of impartiality or rigor in the accreditation process.

**Key Words/** *Chile; higher education; neoliberalism; policies; privatization.*

<sup>1</sup> Oscar Espinoza, Universidad UCINF- Programa interdisciplinario de Investigaciones en Educación / oespinoza@ucinf.cl

<sup>2</sup> Luis Eduardo Gonzalez, Centro Interuniversitario de desarrollo- Universidad UCINF- Programa interdisciplinario de Investigaciones en Educación/ lgonzalez@cinda.cl.

## Presentación

El presente artículo tiene como propósito analizar la influencia de las políticas neo liberales en la educación superior chilena. El modelo neoliberal que favorece el desarrollo del libre mercado, que jibariza el Estado y promueve la privatización como eje propulsor de la economía fue implementado a comienzos de la década del 80 durante la dictadura militar.

Dichas políticas fueron diseñadas por un grupo de economistas chilenos, formados en la Escuela de Chicago a fines de los años 60, inspirados por las teorías de Milton Friedman, en oposición al gobierno de tendencia socialista de la época.

Los fundamentos de la política neo liberal se engarzaron fuertemente con el modelo de desarrollo económico del país que quiso promover la dictadura militar con el objeto de suprimir de raíz cualquier vestigio de un Estado benefactor. La transformación económica y social que se llevó adelante en Chile desde 1980 se sustentó en una legislación ad hoc propiciada por el régimen de Pinochet y se fortaleció todavía más con el apoyo brindado por agencias de financiamiento internacional como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y otros organismos académicos y económicos proclives a esta postura ideológica y valórica. Su arraigo ha sido tan sólido que su influencia perdura hasta ahora aun cuando en los últimos años ha sido objeto de diversos cuestionamientos

Por mucho tiempo el caso chileno se ha visto como un modelo digno de imitarse por sus hipotéticos logros y los supuestos avances logrados en el plano económico, financiero y social. No obstante lo anterior, varios de los pilares que sustentaron los cambios en la educación superior han sido fuertemente cuestionados en los últimos años por distintos actores, pero principalmente por el movimiento estudiantil, a partir del año 2011.

En efecto, el modelo ha mostrado fragilidades importantes, entre las cuales cabe mencionar: la debilidad del mercado para lograr un desarrollo equilibrado, con equidad y con una adecuación oportuna a las demandas relevantes, el crecimiento desregulado con implicancias sociales negativas, la segmentación de la oferta para distintos sectores sociales, la heterogeneidad en calidad de la docencia, la desarticulación entre los distintos niveles formativos, la instrumentalización de la investigación y la extensión, y la pérdida de una mirada integral del desarrollo societal-nacional que incorpore no solo los aspectos materiales de las personas. Todo lo anterior ha redundado en el último tiempo en la desacreditación total del modelo neo-liberal y en las exigencias/demandas que ha venido levantando el movimiento estudiantil y social para que este paradigma sea finalmente reemplazado por un modelo que tenga como actor protagónico al Estado, tal como tuviera Chile hasta el derrumbe de la democracia en 1973.

El presente artículo se ha organizado en torno a cuatro acápites. El primero da cuenta de los fundamentos de la reforma de la educación superior del año 1981 y la instalación del modelo neo-liberal. El segundo analiza los cambios suscitados en el modelo de gestión en la educación superior. El tercer apartado se detiene en el escrutinio de los procesos de privatización promovidos en las últimas tres décadas en particular en lo que respecta a: la masificación del sistema y al crecimiento de la plataforma institucional, su impacto en el empleo, en el régimen de financiamiento y en el sistema de aseguramiento de la calidad. En último término, se discuten las conclusiones más relevantes derivadas del estudio.

## 1. La reforma del 81 y sus fundamentos

### 1.1. Antecedentes sobre el sistema educacional chileno

La sociedad chilena es, en el mundo, una de las más segmentadas. El desarrollo social, económico y cultural chileno, está marcado por una fuerte estratificación social. La diferencia entre el tipo de vida y el tipo de consumo que tienen las personas del primer quintil de ingresos y las personas del quinto quintil, que es el más rico, son abismantes. Según la última encuesta CASEN (2011) la población asociada al quintil de ingreso más rico (quintil v) tiene un ingreso 36 veces superior en promedio al quintil más pobre (quintil 1). Tal distribución también se refleja en la conformación del sistema educativo. Por ejemplo, eso se refleja en el acceso a la educación superior para los distintos estratos económicos (Espinoza & González, 2013a, 2013b).

Al analizar la representatividad que tiene la matrícula secundaria en la educación superior se observa que uno de cada tres jóvenes que asiste a un liceo fiscal se matricula en las universidades tradicionales del Consejo de Rectores (CRUCH). En cambio, uno de cada dos jóvenes que cursan estudios en colegios particulares subvencionados logra acceder a estas instituciones. Finalmente, los egresados de colegios particulares pagados representan el 20% de la matrícula que captan las universidades del CRUCH aunque solo constituyen el 7% de los estudiantes de la enseñanza media (Espinoza & González, 2013a). Ello es una muestra evidente de la segmentación existente en el país.



La modalidad de la enseñanza media también incide en el acceso a la educación superior ya que el 81% de los egresados de la educación media científico- humanista ingresa al nivel terciario mientras que solo el 25% de los egresados de la enseñanza media técnica profesional (EMTP), donde concurren los sectores más pobres, accede a la educación post-secundaria (Espinoza, Castillo y Traslaviña, 2011; Larrañaga, Cabezas & Dusallant, 2013). Como se observa, es el nivel socioeconómico reflejado en el tipo de establecimiento donde se llevan a cabo los estudios secundarios el que discrimina sobre el ingreso al nivel terciario.

En definitiva, las trayectorias educativas y laborales están condicionadas por el origen social de las personas. En otras palabras, quienes tienen la fortuna de asistir a colegios pagados recibirán una formación de calidad y tendrán altísimas probabilidades de acceder a las universidades más prestigiosas y obtener un título profesional que les asegurará un buen pasar. En contraste, quienes se matriculen en los establecimientos municipales tendrán escasas probabilidades de acceder a las universidades más selectivas, reproduciendo así la lógica de una estructura social de inspiración neoliberal (Espinoza & González, 2013a).

En las últimas décadas, como consecuencia de la implementación de las políticas neo liberales, se ha dado un fuerte impulso al sector privado a través de los vouchers y el co- financiamiento, lo que ha redundado en un escaso apoyo a los establecimientos municipales cuya calidad, a su vez se ha ido deteriorando en forma progresiva. Un botón de muestra del impacto de estas políticas podría graficarse mediante la matrícula que alberga tanto el sector público como el privado. Mientras en los años ochenta el sector público reclutaba alrededor del 80% de la matrícula nacional, en el año 2013 bordeaba el 35%. Gran parte de la matrícula municipal en los últimos años ha sido captada por los establecimientos particulares subvencionados<sup>3</sup>.

## 1.2. La reforma del 81 y sus objetivos

En la educación superior chilena existe un antes y un después de la macro reforma que se inicia a fines del año 1981 bajo el régimen militar liderado por Pinochet, de fuerte inspiración neoliberal, y que tuvo un enorme impacto en los sectores educación, salud y previsional. Hasta ese entonces la universidad había sido concebida como parte de la estructura del Estado con un claro sentido de servicio público. A partir de la citada reforma, tanto la universidad pública como privada pasa a ser una entidad que satisface demandas individuales que son financiadas por los distintos actores que solicitan servicios.

La legislación del 81 se tradujo en cuatro medidas fundamentales. En primer lugar en la oportunidad para que el sector privado abriera nuevas instituciones, tanto universitarias como no universitarias, pudiendo ser estas últimas con fines de lucro. En segundo término, en la reducción del gasto público en educación superior, que en 1984 representaba solo el 60% del gasto en 1980. En tercer lugar, y en directa relación con lo anterior, en la incorporación del criterio de autofinanciamiento y la eficiencia interna en las universidades estatales y las privadas tradicionales que recibían subsidios del Estado. Esto se tradujo en el establecimiento de fondos concursables como única fuente para la investigación y en el cobro de matrículas-y de aranceles similares tanto en instituciones públicas como privadas junto con la creación de un sistema de créditos para los estudiantes de estas universidades. En cuarto lugar, en la subdivisión de las dos universidades estatales nacionales existentes a la fecha (Universidad de Chile y Universidad Técnica del Estado), en 14 universidades regionales más fáciles de controlar y administrar dado que constituían a juicio del régimen de Pinochet un potencial foco de insurgencia política.

Hasta ese entonces, las únicas instituciones que constituían el sistema de educación superior eran las universidades. No obstante existían numerosas entidades no universitarias de nivel post-secundario que formaban recursos humanos calificados (PIIE, 1982). La reforma del 81 estableció tres niveles: en primer lugar, las universidades que estuvieron pensadas como entidades de mayor nivel científico y académico con un monopolio en la entrega de grados académicos y postgrados y para la formación de profesionales en aquellas carreras que se decían de riesgo social, pero que en la práctica constituían las de mayor prestigio en el mercado laboral. En segundo término, los institutos profesionales (IPs) definidos por su misión de formar profesionales, pudiendo otorgar toda clase de títulos con la excepción de aquellos de mayor prestigio que otorgaban las universidades. Tampoco podían otorgar grados académicos. En tercer lugar, los centros de formación técnica (CFTs) establecidos como instituciones cuyo objetivo era formar el personal técnico idóneo en estrecha relación con las demandas del sector productivo.

En la actualidad esta plataforma institucional se mantiene en su esencia. Sin embargo, se han desperfilado sus concepciones originales. El número de universidades creció enormemente alcanzando pocos años atrás alrededor de las 70 de las cuales 44 eran privadas. Además, se incrementó el número de carreras consideradas de mayor prestigio, como también se ampliaron los niveles de formación cubriendo todos los ámbitos profesionales y técnicos. Debido a que tenían mayor prestigio social la demanda por estudios universitarios creció y se produjo un desbalance en relación a las otras instituciones postsecundarias no universitarias. Dada esta realidad, los IPs quedaron en una situación desmejorada, muchos de ellos se transformaron en universidades y otros debieron

<sup>3</sup> Los establecimientos municipales y los privados subvencionados reciben por parte del Estado los mismos recursos, calculados en función del número de estudiantes que asiste diariamente a la escuela.

cerrar por insolvencia financiera. Parte de este proceso se refleja en que todos los institutos profesionales estatales desaparecieron, quedando las instituciones de este nivel en su totalidad en manos privadas. Por su parte, los CFTs no lograron remontar con la suficiente fuerza para competir con las universidades, ni tampoco se acoplaron a entidades productivas. Es así como se llegó a crear más de 200 CFTs de los cuales han sobrevivido alrededor de 60 y la matrícula se concentra mayoritariamente en tres de ellos (DUOC, INACAP y Santo Tomás) lo que deja en evidencia que este subnivel no ha logrado consolidarse.

Un día antes de terminar el régimen militar, en marzo de 1990, el gobierno de Pinochet promulgó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) que ratificó e hizo prácticamente inamovibles los decretos que se habían dictado con ocasión de la reforma de 1981. Junto con ello, la LOCE consagró la creación del Consejo Superior de Educación (CSE) y estableció el proceso de “licenciamiento” mal llamado acreditación en la ley. No obstante aquello, los gobiernos democráticos utilizaron estos mecanismos coercitivos para generar una mayor participación de diversos sectores políticos con la idea de preservar la calidad del sistema y su regulación.

El Sistema de Educación Superior (SES) no experimentó cambios significativos hasta el año 2006 en que se dicta la Ley de Aseguramiento de la Calidad (Ley 20.129). Esta normativa creó la Comisión Nacional de Acreditación, que oficializó todo el trabajo realizado en los años previos por las Comisiones Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) y de Postgrado (CONAP) que tenían carácter experimental. Dicha ley, estableció, además, la posibilidad de crear entidades privadas para la acreditación de carreras y programas y definió la obligatoriedad de acreditar las carreras de Pedagogía y Medicina como una condición por acceder a fondos públicos. Las agencias privadas han permitido que se establezcan acuerdos entre las instituciones y las entidades fiscalizadoras lo que no contribuye a transparentar los procesos de acreditación de carreras y programas.

En el año 2009, luego de una prolongada discusión, se promulgó una nueva ley orgánica constitucional, la LEGE, que modificó superficialmente la LOCE sin afectar sus fundamentos. En lo medular, este nuevo cuerpo legal sienta las bases para crear el Consejo Nacional de Educación (CNED) compuesto por académicos, representantes de las universidades y profesionales de la educación designados por el presidente de la república. Además, postula la necesidad de crear la agencia de calidad de la educación para todos los niveles del sistema y plantea la idea de instaurar la superintendencia de educación para el sistema escolar.

Poco tiempo después, con motivo de las protestas estudiantiles iniciadas el año 2011, el gobierno del Presidente Piñera redujo la tasa de interés del CAE que había sido instaurado en el año 2005 por el Presidente Lagos como una forma de abrir el crédito fiscal a estudiantes de bajos recursos que se estaban matriculando en el sistema terciario. Paralelamente, la administración Piñera, envió al congreso dos proyectos de ley: uno para crear la superintendencia de educación superior y el otro para perfeccionar y hacer más exigente la ley de aseguramiento de la calidad. Ambos proyectos fueron retirados por el Gobierno de la Presidenta Bachelet, recientemente elegido, en la perspectiva de reformularlos y reenviarlos al congreso durante el segundo semestre de 2014.

### 1.3. Grupos y organismos que influyeron en el diseño y la implementación de las políticas educativas

Un grupo de economistas chilenos, formados en la década del 60 en la Escuela de Chicago (también conocidos como los “Chicago Boys”) bajo la influencia de Milton Friedman, elaboró a comienzos de los años 70 un documento que sirvió como base para definir las políticas que se implementarían durante la dictadura militar y que aún -cuarenta años después- subminan el quehacer político y económico del país. Los “Chicago Boys” promovieron a través de la reforma del 81 un nuevo régimen de financiamiento que perseguía tres metas: a) reducir el costo fiscal por alumno; b) incrementar gradualmente los ingresos institucionales vía aranceles y matrícula; y c) fortalecer el régimen de ayudas estudiantiles, principalmente los créditos financieros.

En consonancia con los postulados enarbolados por los economistas chilenos formados en Chicago, a comienzos de los años 80, en la era del ajuste estructural, los expertos del Banco Mundial, diseñaron una política que contenía tres recomendaciones: a) incrementar los aportes privados para las entidades post-secundarias; b) instalar esquemas de préstamos para los estudiantes de ingresos medios y bajos; y c) redirigir los gastos públicos desde la educación superior y vocacional hacia la educación básica. Estas tres recomendaciones se convirtieron entonces en el típico “menú de políticas” que surgió de los análisis educacionales de las tasas de retorno social y privada (Welch, 2000; Espinoza, 2002, 2008).

El Banco Mundial, se ha convertido en el último tiempo en una de las más importantes e influyentes agencias de financiamiento. Sin duda, dada la coherencia existente entre la política educativa propiciada por el Banco Mundial para ser aplicada en el tercer mundo y sus criterios para otorgar préstamos para la educación superior, muchos países en desarrollo se han visto obligados a establecer políticas de financiamiento alineadas con dicha agencia para acceder a préstamos en las últimas décadas. El Banco, a no dudarlo, ha jugado un papel preponderante en la conformación de las políticas de educación superior en las regiones menos desarrolladas del orbe, en particular en lo que respecta al financiamiento institucional y a los programas de ayuda estudiantil, promoviendo de

esta manera la privatización y el autofinanciamiento de lo cual el caso chileno es un buen ejemplo (Altbach, 1988; Berman, 1983; Espinoza, 2002; Heyneman, 2003; Lima, 2011; Puiggrós, 1996).

En estrecha relación con las políticas impulsadas por el Banco Mundial, a fines de los años 80 se suscribió el denominado “Consenso de Washington” que respalda lo pregonado por el grupo de los “Chicago Boys” en Chile y lo plantea como el modelo exitoso a seguir para la región. Entre los postulados más importantes consagrados en el Consenso se cuentan: Instaurar mayor disciplina fiscal, reordenar las prioridades del gasto público, establecer una liberalización impositiva, propiciar una mayor apertura al comercio internacional y a la entrada de inversiones extranjeras directas, privatizar el sistema de pensiones, educacional y de salud, y promover la desregulación del mercado por parte del Estado (Williamson, 1990).

Sin embargo, la política educativa del Banco Mundial ha sido ampliamente criticada por razones ideológicas y metodológicas (Colclough, 1996; Coraggio, 1994, 1995a, 1995b; Jones, 1992; Lauglo, 1992, 1996; McGinn, 1997; McNeely, 1989, 1995; Samoff, 1993, 1996; Samoff y Carrol, 2004a, 2004 b; Torres, 1995; Ziderman y Albrecht, 1995). Desde un punto de vista ideológico, algunas de las críticas dirigidas a las políticas del Banco Mundial señalan que esta agencia internacional ha continuado con el intento de institucionalizar una ideología, estructura y práctica uniforme en los Estados-nación en la prestación de educación, con la idea de servir a los intereses particulares de los países ricos (Bujazán, 1987; Coraggio, 1994, 1995a ; Klees, 2011; McNeely, 1995; Samoff, 1993; Torres, 1995). La crítica atrae la atención hacia seis limitaciones principales de la política educativa del Banco Mundial asociadas a cuestiones metodológicas: a) apoyo empírico insuficiente; b) generalización excesiva; c) uso indebido de conceptos clave en el marco de políticas de educación del Banco Mundial; d) escaso uso de los resultados de investigaciones realizadas por investigadores en países del tercer mundo; e) uso de la teoría del capital humano como enfoque económico único y hegemónico; y f) uso inadecuado y excesivo de los análisis de tasas de retorno para fundamentar las políticas educativas de todo el sistema (Bennell, 1996a, 1996b; Colclough, 1996; Coraggio, 1994, 1995a, 1995b; Cummings y Riddell, 1994; Heyneman, 1995, 2001, 2003; Klee, 2002; Lauglo, 1996; McGinn, 1997; Samoff, 1996; Samoff y Carrol, 2004a , 2004b; Torres, 1995; Vedder, 1994).

## 2. Modelo universitario de gestión

### 2.1. El cambio del paradigma de universidad

Desde la creación de la primera universidad en Chile el año 1622 (Universidad Santo Tomás) hasta el año 1981 en que tiene lugar la gran reforma, primó la concepción de una universidad de todos los chilenos al servicio de toda la comunidad. A contar de dicha fecha se pone en marcha un nuevo paradigma fundamentado en los principios del neo-liberalismo, donde la universidad estatal y privada, pasa a ser concebida como una entidad orientada al cliente-usuario. Sobre esta base es posible distinguir desde los comienzos de los años ochenta dos modelos de gestión universitaria: el modelo tradicional y el nuevo modelo (González & Uribe, 2003).

En el nuevo modelo la universidad se orienta a satisfacer requerimientos privados e individuales y toda la gestión se trata de simplificar de modo que resulte más eficiente y eficaz en relación con dichos requerimientos. En este esquema, la universidad es un instrumento para la movilidad y el mejoramiento de las condiciones laborales y los ingresos de cada persona. Ello significa que la institución es un espacio para la realización personal y para un desarrollo científico que apoye las demandas del sector productivo. En este modelo, la principal preocupación en la docencia es satisfacer la demanda por matrícula sin considerar adecuadamente las potencialidades laborales y los requerimientos del desarrollo del país.

En el caso del modelo tradicional, en cambio, la universidad es concebida como un medio para conseguir fines colectivos, tales como el desarrollo del país o el bienestar de la comunidad. Desde esta perspectiva, la institución pretende ser un lugar de generación y transferencia del conocimiento y de reproducción de esquemas culturales que vayan en directo beneficio de todos los grupos sociales sin distinción.

Las valoraciones asociadas tanto al modelo tradicional de gestión como al nuevo modelo se manifiestan en las diferentes funciones universitarias, esto es: docencia, investigación, vinculación con el entorno y gestión institucional.

En el nuevo modelo, la docencia está orientada principalmente a satisfacer demandas y perfiles ocupacionales del mercado de trabajo. La investigación, por su parte, pondera particularmente la transferencia tecnológica y su aplicación productiva. Junto con ello, se potencia el desarrollo individual de los investigadores mediante incentivos económicos y se valora la potencialidad de la jerarquización institucional de los rankings. La vinculación con el entorno se focaliza en la prestación de servicios remunerados que solicita tanto el sector productivo estatal como privado. En lo que respecta a la gestión institucional, se prioriza la eficiencia del cumplimiento de los objetivos y el autofinanciamiento, así como la competencia entre instituciones.

Como contrapartida, en el modelo tradicional, la docencia está orientada a satisfacer demandas sociales de corto y largo plazo. La investigación prioriza el desarrollo científico y la generación del conocimiento valorándolo per sé y por sus beneficios sociales. En el terreno de la vinculación con el entorno se da alta relevancia a la promoción y transferencia cultural, incluyendo la cultura popular. En cuanto a la gestión, se prioriza la producción académica por sobre la eficiencia económica o la rentabilidad institucional y se fomenta la colaboración entre instituciones (González & Uribe, 2003).

En definitiva, los modelos de universidad en juego en el caso chileno se expresaron posteriormente en el debate internacional acerca de si la educación debía ser concebida como un servicio público o como un bien transable. Un claro ejemplo de ello, es la declaración de Unesco de 1998 (Paris) donde se plantea que la educación debe ser concebida como un bien público.

## 2.2. La nueva gestión universitaria

Las políticas neoliberales implementadas en la década de los 80 como se ha señalado previamente tienen influencia hasta hoy en la gestión universitaria, tanto en las instituciones públicas como en las privadas. Todas tienen un estilo de gestión similar, en el cual se privilegia la satisfacción de las demandas privadas que resulten rentables para la institución por sobre los intereses públicos y sociales del país. Bajo esta dinámica, las universidades estatales deben autofinanciarse para lo cual algunas de ellas, con el fin lograr el equilibrio financiero necesario para desarrollar sus distintas actividades, incrementan la incorporación de población estudiantil mediante: la apertura de nuevas carreras no relacionadas con su misión institucional de origen, y la apertura de programas de pregrado especiales (semi-presenciales y vespertinos) que generan ingresos adicionales (sus estudiantes no tienen acceso a créditos ni becas del Estado) y cuyos estándares de calidad difieren notablemente de los programas regulares ofrecidos por dichas universidades (González & Espinoza, 2011). Adicionalmente, algunas universidades estatales, han creado empresas relacionadas, dependientes de ellas, pero más versátiles y con autonomía financiera con la idea de generar recursos frescos y autofinanciarse. Junto con ello, han creado centros de formación técnica asociados. Aun cuando no hay cifras oficiales, dichos programas en algunas universidades públicas triplican la matrícula regular.

En el plano de la gobernabilidad es posible distinguir en el caso chileno tres tipos de instituciones: las universidades estatales, las universidades públicas tradicionales que reciben aportes directos del Estado, y las universidades privadas nuevas creadas con posterioridad al año 1981 que no reciben fondos basales del Estado (González & Espinoza, 2011). Las dos primeras reciben un trato similar por parte del Estado si bien tienen diferencias en cuanto a su funcionamiento y su misión institucional. La elección de autoridades, por ejemplo, responde a principios y mecanismos distintos. Los sistemas de control y procesos burocráticos son más engorrosos en las universidades estatales. Por ejemplo, para postular a proyectos y para la obtención de fondos mediante la prestación de servicios. En el ámbito de la administración de los recursos humanos, el personal de las entidades estatales, además, está protegido por el estatuto administrativo que les da inamovilidad y les permite acceder a los beneficios que ostentan los empleados públicos, independiente de las condiciones internas prevalentes.

La rendición de cuentas, igualmente, difiere entre ambos tipos de instituciones. La modalidad de contratación del personal académico y administrativo es diferente. Este modelo, evidentemente, es único en América Latina y rompe cualquier esquema.

## 2.3. Dificultades que enfrentan las universidades estatales en su gestión

Como se ha explicitado previamente, la legislación es más restrictiva en cuanto a la flexibilidad para la gestión de las universidades estatales, que están subordinadas a varios cuerpos normativos. Tal situación les genera mayores deberes y exigencias. Frente a esta situación las entidades estatales han buscado resquicios legales, dentro de las normativas vigentes, para poder operar con más competitividad en áreas como la prestación de servicios y la docencia. Por ejemplo, para postular a proyectos y para la obtención de fondos mediante la prestación de servicios.

En la perspectiva de proveer recursos humanos calificados para la educación superior, el Estado no ha tenido una política clara y permanente, lo que ha impedido que haya una renovación continua de planta en sus universidades. Ello ha generado el envejecimiento de las plantas docentes (el promedio de las plantas es aproximadamente 56 años). Se suma a lo anterior el hecho que los académicos no jubilan debido a que las pensiones son demasiado bajas y no les permite subsistir (González & Espinoza, 2011).

En síntesis, el Estado es mucho más riguroso en el control de la administración y gestión y más inflexible con sus propias instituciones, privilegiando de este modo al sector privado que encuentra menos restricciones y controles para su funcionamiento.

### 3. Privatización

#### 3.1. Antecedentes de la Privatización

A partir de la reforma de los años 80 la educación superior comenzó a considerarse más como un subsector de la economía que como parte de una política social (Neave, 1988). Esto redundó, por una parte, en una expansión totalmente desproporcionada y en la privatización de este nivel educativo y, por otra, en la asignación de un financiamiento gubernamental restrictivo para las instituciones públicas. El resultado directo de este proceso fue una mayor concentración de matrícula particularmente en el sector privado, entre otros factores, vinculada a la supresión de las pruebas de ingreso. Ello favoreció la incorporación de estudiantes de altos recursos y bajas calificaciones afectando la calidad de la docencia e indirectamente a la investigación (Apple, 1988).

Este proceso de privatización y comercialización de la educación superior que se ha producido en las últimas décadas ha promovido la discusión entre quienes conciben la educación como mercancía y aquellos que la consideran un derecho. Esta controversia ha llevado a algunos organismos internacionales como la UNESCO a fomentar la creación de una conciencia crítica a nivel regional frente al avance de grandes corporaciones y entidades financieras que plantean proyectos internacionales hegemónicos que los benefician exclusivamente a ellos en desmedro del estudiantado y sus familias.

En la actualidad es posible observar algunos de los riesgos que conlleva la inclusión de la educación como mercancía (y a los estudiantes como 'clientes y/o consumidores') en las discusiones que hoy se llevan a cabo en el marco de los Tratados de Libre Comercio que conciben la educación como uno más de los ámbitos de intercambio comercial.

La educación post-secundaria es considerada el principal foco de la actividad comercial y de las discusiones debido a la alta representación que ostentan las instituciones de carácter privado en comparación con lo que acontece con los otros niveles del sistema educacional (El and PSI, 2002). Según algunos autores neoliberales existe, igualmente, un alto interés por hacer negocios en el ámbito de la educación superior debido a que "las universidades públicas...son instituciones ineficientes...que necesitan la disciplina del mercado para ponerlas en forma" (Schwartz, 2000: 38). Esta idea es rechazada por los partidarios de una educación superior pública democráticamente organizada y que trascienda los intereses privados (por ejemplo, Cohen, 2000).

En absoluta consonancia con el ideario neo-liberal, tanto el Tratado de Libre Comercio como el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios exigen que la educación, en todos los niveles, que de al libre juego de la oferta y la demanda, para facilitar la participación de entidades privadas extranjeras, propietarias de grandes capitales y alta dosis de movilidad, que se instalarán en el país en las modalidades presencial, semipresencial y o virtual, para disputar dicha demanda a las instituciones nacionales (Ginsburg, Espinoza, Popa & Terrano, 2004).

La política neoliberal fomenta la evaluación basada en indicadores, fundamentada en el criterio que la actividad docente es viable en la medida en que es útil para el mercado laboral. Ello deriva en el debilitamiento de programas académicos con una orientación social, especialmente los del área de Humanidades y Educación, para sustituirlos por programas que en la teoría, son altamente rentables, con criterios reduccionistas, apartados de la ciencia y cultura y de las demandas reales de la sociedad.

En ese escenario, Chile se ha transformado en una experiencia que, lamentablemente, es vista como un referente o modelo a seguir no sólo por parte de los expertos de agencias internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) que proveen asistencia técnica y recursos vía préstamos a los países del tercer mundo para satisfacer los requerimientos del gobierno de turno en el ámbito educación, y, particularmente en el campo de la educación superior, sino también por expertos (muchos de ellos economistas) que laboran en gobiernos en los distintos ministerios como en centros de investigación independientes y universidades de la región.

Mientras la educación chilena, continúe bajo el alero de la política económica neo-liberal, bajo la influencia de agencias internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y OECD) y supeditada a los acuerdos de libre comercio aplicados a la educación, es difícil plantearse y recuperar la perspectiva de una universidad comprometida con las necesidades país, que vaya en defensa de todos los grupos sociales y, principalmente, aquellos que han estado más desprotegidos históricamente.

Las macro reformas económicas implementadas en Chile a comienzos de los años 80 son el resultado de la complementación de políticas impulsadas tanto desde dentro como desde fuera del país. En ese contexto, las dinámicas que afectaron al sistema terciario chileno, de inspiración neoliberal, pueden explicarse a partir de factores endógenos y exógenos.

Entre los factores endógenos, cabe mencionar la influencia de los economistas chilenos formados en Chicago que se instalaron en el gobierno de Pinochet. Ellos pretendían, por una parte, sustentar los costos de la docencia sobre la base de la matrícula de los

estudiantes y por otra, determinar la distribución de los recursos en función de la competitividad de las instituciones. Los “Chicago Boys” promovieron a través de la reforma del 81 un nuevo régimen de financiamiento que perseguía tres metas: a) reducir el costo fiscal por alumno; b) incrementar gradualmente los ingresos institucionales vía aranceles y matrícula; y c) fortalecer el régimen de ayudas estudiantiles, principalmente los créditos financieros.

Entre los factores exógenos, se encuentran las recomendaciones de políticas y los programas de ajuste estructural y de doble condicionalidad promovidos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que también se hallan estrechamente vinculados con el modelo neo-liberal (Espinoza, 2002, 2008). Se basan en el supuesto de la liberalización económica, la descentralización y la privatización de los servicios públicos. Para el caso de la educación superior chilena el BM y FMI recomendaron las siguientes medidas para introducir el régimen de autofinanciamiento: a) reducir el gasto público en la educación terciaria e incrementar el presupuesto en la educación primaria; b) diversificar las fuentes de ingreso institucionales incorporando mecanismos de financiamiento competitivo e incrementando la venta de servicios; y c) financiar los estudios de nivel superior sobre la base del pago directo de los estudios por parte de los estudiantes y sus familias (Espinoza, 2002, 2008).

## 3.2. Privatización de la matrícula y de la plataforma institucional

### 3.2.1. Plataforma institucional

En el año 1980 la educación superior del país estaba constituida solo por 8 universidades de las cuales 2 eran estatales y de carácter nacional. Hacia el año 2013 estas instituciones se incrementaron hasta 25, de las cuales 16 corresponden a entidades estatales distribuidas en las distintas regiones del país y 9 son entidades privadas, sin fines de lucro, y que por sus características reciben aportes directos del Estado y un trato similar al que reciben las universidades estatales. Por su parte, con posterioridad al año 1981 se crearon un conjunto de universidades privadas que no perciben fondos estatales directos de las cuales 35 subsisten a la fecha. A su vez, tras la reforma se crearon numerosos IPs y CFTs de los cuales solo han subsistido al día de hoy 44 IPs y 61 CFTs (Ver Cuadro 1). Del total de IES existentes, en la actualidad solo el 10% es de carácter estatal lo que contrasta significativamente con lo que acontece en otros países latinoamericanos. Esta situación, obviamente, se explica por el fuerte impulso privatizador promovido por la dictadura de Pinochet y continuado por los gobiernos de la Concertación de Partidos Por la Democracia.

### 3.2.2. Cobertura y matrícula

La matrícula total del Sistema de Educación Superior (SES) creció de 119.000 el año 1980 a más de 1.000.000 de estudiantes el año 2013 lo que equivale a pasar de una cobertura del 8% al 46%. Menos del 15% de la matrícula total corresponde a estudiantes que concurren a universidades estatales. Este panorama contrasta radicalmente con el observado el año 1980 previo a la reforma donde más del 80% de la matrícula del sistema terciario estaba concentrado en universidades estatales (Espinoza & González, 2014).

El aumento de cobertura se explica por un crecimiento sostenido de la matrícula y del número de instituciones del sistema terciario, especialmente en el sector privado, que responde a una presión social por mayor educación y a un incremento de la oferta privada impulsada desde comienzos de los años 80 por la dictadura de Pinochet en el marco de un esquema de libre mercado, cuyos efectos se han prolongado hasta la fecha.

**Cuadro N°1. Evolución del Sistema de Educación Superior chileno (pre grado) en cifras (1980-2013)**

TIPO DE INSTITUCIÓN	1980		1990		2013	
	Número Instituciones	Matrícula	Número Instituciones	Matrícula	Número Instituciones	Matrícula
Universidades del CRUCH	8	118.978	20	108.119	25	294.723
Universidades Privadas Nuevas	0	0	40	19.509	35	349.244
Total Universidades	8	118.978	60	127.628	60	643.967
Institutos Profesionales	0	0	81	40.006	44	324.045
Centros de Formación Técnica	0	0	161	77.774	61	144.404
Total Educación Superior	8	118.978	302	245.408	165	1.112.416
Cobertura (población de 18 a 24 años)*	<b>7,5%</b>		<b>14,2%</b>		<b>45,8%</b>	

\*Cobertura (Año 2011)

**Fuente/** Elaboración de los autores sobre la base de datos oficiales del Ministerio de Educación (2014), Informe Matrícula 2013. En [http://www.mifuturo.cl/images/Informes\\_sies/Matricula/informematriculada\\_2013.pdf](http://www.mifuturo.cl/images/Informes_sies/Matricula/informematriculada_2013.pdf); CNEC (2013). INDICES: Estadísticas y Bases de Datos. En [http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionIndicEstadisticas/indices\\_estadisticas\\_BDS.aspx](http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionIndicEstadisticas/indices_estadisticas_BDS.aspx)

En el Cuadro 2 que recoge la distribución de estudiantes matriculados por quintil de ingreso en el SES se aprecia que, en general, para todos los quintiles el año 1990 la matrícula se repartía en mitades iguales entre las instituciones privadas (incluyendo a universidades, Institutos profesionales y centros de formación técnica) y las universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH). Dos décadas después esta proporción se ha incrementado notablemente en las entidades privadas, mientras que las entidades del CRUCH solo reclutan alrededor de un tercio de dicha población. Una posible explicación de este fenómeno es la creación del Crédito con Aval del Estado (CAE) que extendió el crédito para los estudiantes de las instituciones privadas (incluyendo CFTs e IPs) a contar del año 2005. Esta tendencia se ha incrementado aún más con posterioridad al año 2011 debido a que los movimientos estudiantiles de ese año lograron que se igualara la tasa de interés del CAE para las entidades públicas y privadas en un 2%. Hacia el año 2013 solo un 27% del total del estudiantado de nivel terciario estaba en las universidades del CRUCH, mientras que el 31% estaba en universidades privadas y 42% en los IPs y CFTs. Se podría sostener que el CAE influyó para alcanzar una distribución más equitativa del estudiantado al interior del SES pero no así para el acceso a una educación de calidad, donde concurren, preferentemente, estudiantes provenientes de los quintiles más ricos.

**Cuadro 2. Distribución de estudiantes matriculados en Educación Superior en Chile según dependencia administrativa y quintil de ingresos autónomos (1990-2011)**

QUINTIL	1990		2000		2011	
	IES Privadas	CRUCH	IES Privadas	CRUCH	IES Privadas	CRUCH
I	46.2	53.8	43.8	56.2	66.8	33.2
II	53.0	47.0	51.9	48.2	70.5	29.5
III	53.5	46.5	45.2	54.8	67.1	32.9
IV	52.9	47.1	53.1	46.9	70.0	30.0
V	47.3	52.7	52.5	47.5	68.8	31.2

Fuente/ Serie CASEN 1990, 2000 y 2011.

El modelo ha contribuido a mantener las brechas en el acceso a la educación superior. Según datos de la Encuesta CASEN 2011, que se expresa en deciles, el 90% de los estudiantes provenientes del decil X van a la educación terciaria, mientras que solo el 27% de los jóvenes procedentes del decil I alcanzan dicho nivel. Todavía más, existe evidencia que demuestra que si bien todos los educandos pagan su colegiatura, son los estudiantes más vulnerables quienes asisten a las instituciones de menor calidad (Espinoza & González, 2014, 2013b).

### 3.2.3. Empleabilidad

Como consecuencia del crecimiento sostenido de la oferta privada y el consiguiente incremento de la matrícula de la última década se ha triplicado la cantidad de titulados de la educación post-secundaria, considerando todos sus niveles formativos (Ver Cuadro 3). Dicho crecimiento, ha afectado de distinta manera a los diferentes segmentos sociales por sus relaciones con el contexto social y económico, condicionando la trayectoria de los jóvenes en las diferentes carreras e instituciones. En primer lugar, porque la competencia por ingresar al mercado laboral es desigual para los jóvenes con distinto capital cultural y redes de relaciones sociales. En segundo término, porque los jóvenes de menores ingresos que cursaron carreras más cortas y en instituciones de menor prestigio son discriminados al momento de emplearse y obtienen tasas de retorno privado mucho menores. Se suma a lo anterior que el sistema de información pública sobre el mercado laboral y la empleabilidad para los graduados de la educación terciaria es parcial e insuficiente y el acceso a este es diferenciado para los egresados de de distintos estratos sociales. Muchas veces esta falta de información redundante en condiciones de sub-empleo. Se puede acotar, en cuarto lugar, que el mercado de profesionales y técnicos en Chile no es meritocrático sino que está fuertemente ligado al origen socioeconómico de los egresados (Espinoza & González, 2014; Núñez y Gutiérrez, 2004).

**Cuadro 3. Evolución de titulados de educación superior (pregrado) según tipo de institución (1999, 2003 y 2008)**

TIPO DE INSTITUCIÓN	1999	2003	2008	TASA DE CRECIMIENTO DEL PERIODO 1999-2008
CFTs	4.089	10.314	18.535	353%
IPs	9.721	10.202	14.468	49%
Ues	23.804	38.384	71.193	199%
Total	37.614	58.900	104.196	177%

Fuente/ SIES (2010).

En las últimas dos décadas se ha incrementado notablemente la oferta de carreras de menor costo y de mayor rentabilidad por parte de las entidades privadas. Como resultado de lo anterior, carreras como Periodismo, Psicología e Ingeniería Comercial cuentan en la actualidad con un stock de profesionales muy alto en relación a las demandas del sector productivo. En efecto, en estas y otras carreras se está produciendo un nivel de saturación importante que requiere de regulación en el corto plazo (Latorre, González & Espinoza 2009).

Por otra parte, existen carreras que tienen mayor empleabilidad pero cuyos costos de implementación son relativamente altos y no registran una demanda de matrícula significativa. Tal es el caso de carreras como: Ingeniería civil en minas, geología, ingeniería metalúrgica y pedagogía en educación técnica profesional que tienen una empleabilidad superior al 95% al promediar la tasa de ocupación de los egresados considerando los dos primeros años de graduación (Futuro Laboral, 2008).

El régimen de oferta y demanda que ha guiado el desarrollo de las IES desde 1981 ha generado una mayor preocupación por satisfacer la demanda por matrícula que los requerimientos que exige el mercado laboral para los egresados. Este desajuste que se asocia a determinadas carreras, está produciendo un desbalance en la formación de profesionales y técnicos que redundará en un incremento mucho mayor de la oferta de egresados profesionales en desmedro de los técnicos (al año 2008 la relación de graduados era de 2,4 profesionales por cada técnico) (Ver Cuadro 4). Tal relación, sin embargo, debería ser proporcionalmente inversa, dado que lo que el país requiere hoy en día son más técnicos que profesionales.

**Cuadro 4. Evolución de titulados de pregrado según tipo de carreras (1999, 2003 y 2008)**

TIPO DE CARRERAS	1999	2003	2008	VARIACIÓN PARA EL PERIODO 1999-2008
Carreras técnicas	12.324	12.898	26.766	117%
Carreras profesionales	22.866	39.486	64.181	181%
<b>Total</b>	<b>35.190</b>	<b>52.384</b>	<b>90.947</b>	<b>158%</b>

Fuente/ SIES (2010)

### 3.3. Financiamiento

A partir de la reforma del 81 y de la promoción del régimen de autofinanciamiento, como consecuencia de la aplicación de los principios neo-liberales, la distribución del gasto en educación superior en Chile ha tenido un claro sesgo hacia lo privado.

El financiamiento estatal que sustenta a las universidades se basa en dos mecanismos para la distribución de los recursos. En primer lugar, los fondos basales denominados Aporte Fiscal Directo (AFD) representan en promedio poco menos del 20% del presupuesto de cada institución universitaria y son de libre disposición. Dichos aportes se otorgan solo a las universidades del CRUCH, esto es, las entidades estatales y las universidades privadas creadas con anterioridad a la reforma de 1981. La mayor parte del AFD (95%) se asigna sobre la base de criterios históricos y solo el 5% restante se establece sobre la base de la evaluación de la productividad institucional.

En segundo término, está el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) que corresponde a un incentivo que reciben las instituciones que reclutan a los 27.500 mejores puntajes de la prueba de selección universitaria (PSU). El monto de esta asignación es proporcional al lugar que ocupan los estudiantes beneficiados en la PSU. Para este tipo de aportes el Estado no hace distinción entre instituciones públicas y privadas. No obstante, las universidades del Consejo de Rectores (incluyendo las privadas tradicionales) concentran tres cuartas partes de dicho aporte.

En el país todas las instituciones cobran matrícula y aranceles a sus estudiantes, incluyendo tanto las entidades públicas como privadas. Los montos establecidos por unas y otras, a nivel de aranceles y matrículas, son muy similares. Para enfrentar los costos de estos estudios el Estado provee un conjunto de becas y créditos, en función de los niveles de ingresos familiares de los alumnos y de los aranceles de referencia establecidos para cada carrera. Estos fondos se entregan directamente a las instituciones que acogen a estos estudiantes.

Se estima que todos los estudiantes de los dos quintiles de ingresos más pobres tienen acceso a algún dispositivo de ayuda estudiantil. Tanto los estudiantes de las universidades públicas como aquellos que concurren a las universidades privadas, tienen acceso a este tipo de recursos, aunque los montos asignados y las condiciones de reintegro eran muy dispares hasta el año 2013.



Entre los programas de becas y créditos pueden enumerarse los siguientes: el Fondo de Crédito Solidario, el crédito con aval del estado (CAE), el crédito CORFO, las becas para hijos de profesionales de la educación, las becas de reparación, las becas para estudiantes indígenas, las becas Bicentenario, las becas de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), las becas Juan Gómez Millas, las becas Nuevo Milenio, entre otras.

Tras las movilizaciones estudiantiles del 2011, el CAE que tenía un interés bancario de 2,0% para las entidades públicas y de 6% para las privadas, se igualó a una tasa del 2% para todos los estudiantes, a contar del 2012. Ello con el fin de aplacar el malestar de los estudiantes.

Además de los aportes fiscales mencionados, el Estado ha entregado financiamiento tanto a las universidades públicas como privadas a través de fondos concursables. Uno de ellos, quizás el más importante, corresponde el Programa de Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación Superior (MECESUP) que se financia en un primer momento a partir de un crédito equivalente a US\$250 millones otorgado por el Banco Mundial al gobierno de Chile el año 1998 (La primera etapa fue por cinco años pero luego se han extendido en dos nuevas etapas que rigen hasta la actualidad). Dicho programa es consistente con las políticas de inversión promovidas por el Estado de Chile a contar del año 1981 y que se enmarcan en el modelo económico neo-liberal. Los recursos que provee el MECESUP a las universidades son asignados contra convenios de desempeño (*accountability*) lo que se compadece con la política financiera del Banco Mundial (Ministerio de Educación, 1998).

Aun cuando la legislación actual establece que las universidades son entidades sin fines de lucro, ocurre en la práctica que las nuevas universidades privadas creadas tras la reforma del 81 han establecido mecanismos que están siendo investigados por la fiscalía- para retirar utilidades lo que contraviene la ley. Esta situación, por cierto, responde a la desregulación del sistema y a uno de los principios básicos perseguidos por el modelo económico de libre mercado.

En lo que respecta al SES en su conjunto, para el caso de Chile se constata que en la actualidad el gasto en educación superior en relación al Producto Interno Bruto (PIB) asciende al 2,4% del cual un 0,7% es absorbido por el Estado y un 1,7% es aportado por el sector privado (OECD, 2013). El gasto total en cuestión es razonable y se halla sobre el promedio de los países OECD (1,6%). No obstante, el gasto público en educación superior está muy por debajo del observado en América Latina y en el promedio de los países de la OECD. El gasto privado en educación superior, en contraste, representa uno de los más altos del mundo (Ver Cuadro 5).

**Cuadro 5. Gasto en educación superior en relación al PIB en Chile, América Latina y promedio en países de la OECD (2010)**

PAÍS	GASTO PÚBLICO	GASTO PRIVADO	TOTAL
Chile	0,7%	1,7%	<b>2,4%</b>
Argentina	1,1%	0,3%	<b>1,4%</b>
Brasil	0,9%	s/i	<b>s/i</b>
México	1,0%	0,4%	<b>1,4%</b>
Promedio Países OECD	1,1%	0,5%	<b>1,6%</b>

Fuente/ OECD (2013)

En los albores de la década del 80 el financiamiento del Estado representaba poco más de dos tercios de los ingresos del sector universitario, en tanto que a mediados de la década pasada el financiamiento fiscal no superaba al 20% de los ingresos totales de las universidades del CRUCH (CRUCH, 2006). El resto de los recursos son obtenidos por las instituciones por la vía de las matrículas, aranceles y prestación de servicios. Esta situación que responde a las políticas neo liberales impuestas desde 1981, ha impedido que haya un desarrollo armónico y más dinámico al interior de estas entidades.

### 3.4. Aseguramiento de la calidad

#### 3.4.1. Descripción del sistema de aseguramiento de la calidad

El concepto de aseguramiento de la calidad se inicia en Chile con la reforma del 81 que permitió la creación de nuevas instituciones, fundamentalmente, privadas y de distinta naturaleza. Para ello se estableció un sistema de examinación de los estudiantes de las nuevas instituciones privadas por parte de las universidades existentes a esa fecha, el cual constituía un requisito para la obtención de la autonomía plena.

Este modelo se perfeccionó con la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (Marzo de 1990) que creó el Consejo Superior de Educación (CSE) y que tiene las atribuciones para otorgar el licenciamiento a las nuevas instituciones tras un proceso de evaluación que contempla la revisión del proyecto de desarrollo institucional y la visita de pares.

A posteriori, en el marco del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad en Educación Superior (MECESUP), se establecen con carácter experimental las Comisiones Nacionales de Acreditación de Pregrado (1999) y Postgrado (2003) que además de acreditar las instituciones, acreditan también las carreras y programas. Dichas comisiones se institucionalizan mediante la Ley 20.129 de aseguramiento de la calidad (2006) que incorporó las funciones de: información, licenciamiento, acreditación de instituciones, acreditación de carreras y acreditación de programas (Espinoza y González, 2011).

La Comisión Nacional de Acreditación (CNA) concibe la acreditación como la certificación pública que se otorga a las instituciones, programas de pregrado y programas de postgrado que cumplen con ciertos criterios de calidad previamente definidos. Ella se obtiene como resultado de un proceso voluntario al que se someten las instituciones y que considera tres etapas: el informe de autoevaluación, el informe del comité de pares y el dictamen de la CNA. La acreditación tiene así por objeto fomentar y dar garantía pública de la calidad de las instituciones de educación superior y de los programas de pregrado y postgrado a través de ejercicios sistemáticos de evaluación. La acreditación de instituciones y programas son procesos que, siendo complementarios, son independientes (CNA, 2007).

Con las movilizaciones estudiantiles del 2011 se instaló en la agenda pública la necesidad de contar con un Estado con mayor injerencia en la regulación del sistema a fin de garantizar la calidad y la pertinencia de la oferta (Espinoza & González, 2013c).

Algunos rasgos normativos que distinguen al sistema chileno de aseguramiento de la calidad son: el respeto por la autonomía institucional; su carácter voluntario, con excepción de las carreras de medicina y pedagogía; la consideración de la autoevaluación y evaluación de pares como aspectos primordiales de la evaluación de la calidad; la existencia de agencias acreditadoras públicas y privadas; la promoción de la autorregulación; y la generación de facilidades para el acceso a la información orientada a la toma de decisiones por parte de los usuarios y de las instituciones.

Los procesos de acreditación formales en el país funcionan de acuerdo a parámetros tradicionales. No obstante, el Estado no dispone de ninguna tuición para fiscalizar los programas de pre y postgrado que no han sido oficializados. Por ejemplo, para supervisar la gran cantidad de oferta de programas virtuales que en su mayoría provienen de universidades privadas tanto nacionales como extranjeras. Esta situación se da, principalmente, en los estudios de postgrado donde existe una oferta muy heterogénea y desregulada (Espinoza & González, 2009).

Aun cuando los procesos de constitución legal de las nuevas entidades de educación superior son diferentes para las instituciones estatales (creadas por ley) y las privadas (creadas mediante el otorgamiento de personalidad jurídica sobre la base de un proyecto), en ambos casos los mecanismos de aseguramiento de la calidad, de evaluación y acreditación, son iguales. En la práctica, en algunas ocasiones no se han acreditado universidades estatales al igual como ha acontecido con las privadas con todas las implicancias de financiamiento que de ello se deriva (González & Espinoza, 2011).

#### Resultados de la Implementación del Proceso de Aseguramiento de calidad

Como se verifica en el Cuadro 6 ha habido un importante avance en la acreditación de las universidades (públicas y privadas) en el país. Sin embargo, en la actualidad mientras que todas las universidades públicas se encuentran acreditadas, una de cada tres universidades privadas nuevas no ha sido acreditada. Por otra parte, según los datos disponibles, una de cada dos entidades no universitarias (todas ellas de carácter privado), se encuentra acreditada a la fecha. Esta situación es altamente preocupante dado que a este segundo grupo de instituciones asisten los estudiantes de menores recursos (Espinoza & González, 2012a, 2013a).

**Cuadro 6. Número de instituciones acreditadas a diciembre de cada año (2004-2014)**

TIPO DE INSTITUCIÓN	2004	2007	2010	2014
Universidades estatales (CRUCH)	5	15	16	16
Universidades privadas (CRUCH)	4	9	9	9
Nuevas universidades privadas	3	19	27	23
IPs	2	12	15	18
CFTs	0	8	12	17
IES de las Fuerzas Armadas y de Orden	0	1	5	5
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>64</b>	<b>84</b>	<b>88</b>

Fuente/ CNA (2010a).

Si bien la acreditación podría asociarse a calidad podría sostenerse que la lógica de mercado que estableció el modelo neo liberal instaurado en el año 1981 está demostrando que un número importante de las nuevas instituciones privadas no son homologables en términos de calidad (medida a través de distintos indicadores, como por ejemplo, número de profesores full time, productividad científica, infraestructura idónea, desarrollo de programas de postgrado) respecto a las entidades tradicionales creadas con anterioridad a la reforma. Esto implica que pese a que la oferta privada ha permitido incrementar la cobertura y satisfacer demandas sociales, dicho aumento no ha estado vinculado a los estándares de calidad que corresponden a este nivel educativo.

En el plano de la cobertura territorial no existe ninguna regulación de parte del Estado para la apertura de sedes institucionales (Ver Cuadro 7). Esto ha generado un crecimiento desmesurado de la oferta que no se compadece con las necesidades del país ni con la distribución demográfica de la población. Más aun, algunas universidades privadas nuevas han establecido sedes sin responsabilizarse adecuadamente de su funcionamiento ni de invertir en infraestructura, llegando en algunos casos a establecer sistemas de “merchandising”. Lo anterior, atenta claramente contra los criterios de calidad mínima requeridos para el funcionamiento de tales sedes. No menos relevante resulta ser el hecho que estas instituciones no declaran para efectos de la acreditación la existencia de estas sedes (Ver Cuadro 7).

El modelo neo liberal ha obligado a algunas universidades estatales (por ejemplo, U. de Los Lagos y U. Arturo Prat) a abrir, igualmente, sedes con la intención de generar recursos frescos que les permitan solventar los gastos de operación básicos. Esta situación, obviamente, obedece al régimen de autofinanciamiento impuesto a contar del año 1981 por la dictadura de Pinochet y que tiene a muchas universidades estatales del CRUCH con altos niveles de endeudamiento con la banca privada.

**Cuadro 7. Sedes de instituciones de educación superior (2002-2007)**

AÑO	SEDES DECLARADAS	SEDES NO DECLARADAS	TOTAL DE SEDES EN FUNCIONAMIENTO
2002	386 (73%)	146 (27%)	<b>532 (100%)</b>
2007	454 (76%)	141(24%)	<b>595 (100%)</b>

**Fuente/** Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, CNAP (2003); Rodríguez (2009).

Actualmente en Chile se ofrecen 11.007 carreras a nivel de pregrado. De este total, una de cada cuatro carreras se encuentra en proceso de cierre (Cuadro 8). Esto podría explicarse por dos causas: la sobresaturación de la oferta y/o por los requerimientos de calidad exigidos para acreditarlas (Espinoza & González, 2012a, 2013a).

**Cuadro 8. Número de carreras de pregrado vigentes y en proceso de cierre según tipo de institución (2010)**

TIPO DE INSTITUCIÓN	VIGENTES	EN CIERRE
Universidades	3.763	890
IPs	2.845	1.471
CFTs	1.791	247
Total	8.399 (76%)	2.608 (24%)

**Fuente/** Ministerio de Educación (2011).

Como se aprecia en el Cuadro 9, se ha producido un crecimiento sostenido en el número de carreras de pregrado acreditadas en la presente década. Del total de carreras acreditadas al año 2008 aproximadamente el 90% eran impartidas por universidades del CRUCH, en tanto que el 8% eran ofrecidas por universidades privadas nuevas. Ello deja en evidencia un enorme desbalance en cuanto al nivel de certificación que ostentan esas instituciones (Espinoza & González, 2012a, 2013a).

**Cuadro 9. Carreras de Pregrado Acreditadas Según Tipo de Institución (2001-2008)**

TIPO DE INSTITUCIÓN	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Universidades estatales	3	3	15	66	79	133	208	155
Universidades privadas del CRUCH		5	39	84	126	156	197	177
Nuevas universidades privadas		1	4	7	13	30	35	35
Institutos Profesionales	-	-	-	-	-	-	2	5
Centros de Formación Técnica	-	-	-	-	-	-	-	-
FFAA	-	-	-	-	1	1	2	2
Total	3	9	58	157	219	320	444	374

**Fuente/** CNA (2010a). **Nota/** El número de programas acreditados corresponde a aquellos con acreditación vigente (dato acumulado) a diciembre de cada año.

En el caso de los programas de postgrado se observa también una clara preponderancia de los programas acreditados en las universidades públicas (CRUCH) donde el 84% de las maestrías y el 87% de los doctorados se encontraban acreditados (Ver Cuadro 10). En contraposición con lo que ocurre en las entidades privadas donde solo el 59% de las maestrías y el 21% de los doctorados se encuentra acreditados (Espinoza & González, 2009, 2013a). Esto confirma que la nueva oferta privada creada con posterioridad a la reforma del 81 no es de una calidad equivalente a la observada en las entidades tradicionales del Consejo de Rectores lo que viene a refrendar que las políticas neo liberales no han contribuido a mejorar la calidad de la oferta privada a nivel de postgrado.

**Cuadro 10. Oferta de programas de magíster y doctorado según tipo de institución y régimen de acreditación (2008)**

TIPO DE UNIVERSIDAD	MAGÍSTER		DOCTORADO		TOTAL	
	Total programas	Programas acreditados	Total programas	Programas acreditados	Total Programas	Programas acreditados
Del CRUCH	445	84%	118	87%	563	85%
Privadas nuevas	281	59%	14	21%	295	57%
<b>Total</b>	<b>726</b>	<b>74%</b>	<b>26</b>	<b>80%</b>	<b>858</b>	<b>75%</b>

Fuente/ CNED (2009).

### 3.4.2. Alcances, limitaciones y debilidades del sistema de acreditación de la educación superior en Chile

La legislación de los años 80 y posteriormente la LOCE consagraron que la regulación del sistema terciario debía guiarse por los mismos mecanismos que rigen el mercado abierto, correspondiéndole al Estado solamente intervenir en aquello que es fundamental para el desarrollo económico y donde los privados no muestran interés (Estado subsidiario) (González y Espinoza, 2011).

La evidencia revela que en el caso chileno los requerimientos asociados con el aseguramiento de la calidad no han estado acordes a las exigencias que debieran existir en el nivel terciario. A manera de ejemplo, se puede citar que en el año 2010 se presentaron 31 instituciones de educación superior (16 universidades, 10 IPs y 5 CFTs) al proceso de acreditación ante la CNA, resultando todas ellas acreditadas. Lo mismo ha ocurrido en el plano de las carreras que han sido acreditadas por agencias privadas. De acuerdo con los datos disponibles, el 95,4% de las carreras de pedagogía y la totalidad de las carreras de medicina que se incorporaron al proceso de certificación el año 2009 fueron acreditadas (CNA, 2010b). Esta debilidad que presenta el sistema de control de la calidad queda en evidencia también al verificar lo que sucede con los exámenes de cualificación que rinden los estudiantes de medicina y pedagogía al momento de culminar sus carreras. En efecto, aun cuando en fecha reciente prácticamente todas las carreras de pedagogía fueron acreditadas, solo el 1% de los egresados de ellas evidenció dominar más de un 75% de los conocimientos necesarios para el ejercicio profesional (Ministerio de Educación, 2010; Domínguez, Meckes, San Martín, Sánchez y Bascope, 2011).

Una de las particularidades de los procesos de acreditación institucional y de carreras en el caso chileno es la independencia de dichos procesos dado que operan en forma autónoma. Por ello, es posible encontrar instituciones acreditadas que no tienen todas sus carreras y programas acreditados, así como instituciones no acreditadas que tienen algunas carreras certificadas por alguna agencia acreditadora.

La ley 20.129 permitió la creación de agencias privadas para la acreditación de carreras y programas de postgrado cuyo actuar ha generado críticas en la comunidad académica nacional. En primer lugar, porque algunos de los directivos que las conforman están vinculados directa o indirectamente a entidades con las cuales tuvieron o tienen algún nexo contractual, lo cual podría influenciar las decisiones de los consejeros. De igual forma, se da el caso de miembros de las agencias acreditadoras que por distintas razones se incorporan al staff de instituciones que han acreditado recientemente. En segundo término, se ha señalado lo inconveniente que resulta que algunas agencias privadas estén directamente vinculadas a universidades ya sean públicas o privadas, pues esto condicionaría su imparcialidad. En tercer lugar, se ha planteado que estas entidades no disponen de consejos de área para la acreditación de los programas de postgrado a nivel de magíster y especialidades médicas, lo que podría limitar técnicamente sus dictámenes (Espinoza & González, 2012a, 2012b, 2013a).

Cabe destacar que al no ser acreditadas las universidades pierden la posibilidad de recibir recursos del Estado, particularmente el Crédito con Aval del Estado para sus estudiantes. Esta situación ha condicionado el accionar de las agencias que tienden a ser más benevolentes para no perjudicar la sustentabilidad de las instituciones. A su turno, las universidades privadas nuevas que reclutan la mayor cantidad de estudiantes con CAE suelen ser menos exigentes en términos académicos para de ese modo evitar que se produzca deserción en los primeros años. Adicionalmente, las instituciones, reducen el nivel de endeudamiento con la banca privada.

En lo que respecta a la información que deben entregar las instituciones en los procesos de acreditación institucional, uno de los temas cuestionados dice relación con el manejo de recursos y las utilidades que generan las universidades, las que por ley no pueden lucrar. En esa perspectiva, ha habido situaciones de entidades privadas que, burlando el espíritu de la ley, no reinvierten las utilidades en el proyecto institucional (Torres, Guzmán y Riquelme, 2011).

Otras debilidades observables al interior del régimen de aseguramiento de la calidad dicen relación con que el Estado no dispone de organismos especializados para velar por el cumplimiento de las normativas y acoger los reclamos de los usuarios del sistema de educación superior. No obstante, existen instancias que no son excluyentes ni especializadas, pero en relación a las cuales existe jurisprudencia sobre el particular. Tal es el caso de los Tribunales de Justicia y del Consejo de Defensa del Consumidor, los cuales han operado en campos propios de su jurisdicción. Para cautelar estas funciones se ha planteado la necesidad de generar una Superintendencia de Educación Superior cuya constitución no ha suscitado el consenso necesario entre los distintos actores. Se espera que la futura Superintendencia de Educación Superior (el proyecto de ley que dará origen a esta entidad se halla en el parlamento) fiscalice a las universidades, IPs y CFTs en las materias de su competencia (González & Espinoza, 2014).

Se suma a lo anterior que el Estado chileno no dispone de mecanismos formales para evaluar logros y avances de las políticas de educación superior que pudieran ser establecidas desde el nivel central. Tampoco se han creado los organismos pertinentes para hacerlo, por lo que en el plano de la supervisión y control no hay diferencias entre lo público y lo privado.

De igual manera, el Estado chileno no dispone de atribuciones legales para regular la oferta de carreras y programas de postgrado debido a que las instituciones, una vez que logran la autonomía, quedan en plena libertad para determinar su oferta educativa. Una excepción a lo anterior está representada por las carreras de pedagogía y medicina que, según la normativa vigente, tienen la obligación de acreditarse ante alguna de las agencias privadas y si no lo logran en dos periodos sucesivos quedan impedidas de abrir nuevas vacantes, ya sea en entidades públicas o privadas (González & Espinoza, 2011).

En síntesis, a nivel de sistema el modelo chileno se ha regido bajo la lógica del “laissez faire” donde el mercado es el que regula todo en el marco de una legislación que data de 30 años, dejando al Estado en una situación muy limitada de intervención desde la perspectiva de la regulación. Sin embargo, con la llegada de Michelle Bachelet a la presidencia de la república a contar de marzo de 2014 y con la nueva conformación del congreso es dable esperar que se vayan produciendo algunos cambios en relación al cuerpo normativo que rige al sistema en su conjunto, incluyendo aquellos referidos a la regulación.

## Conclusiones

Ciertamente los antecedentes entregados en este artículo revelan que las políticas neoliberales han tenido una relevancia significativa en el desarrollo de la educación superior chilena en las últimas tres décadas.

En efecto desde la implementación de la reforma a la educación postsecundaria acaecida con la legislación de comienzos de los años 80 se dio inicio a un proceso de cambio del modelo tradicional de universidad trasminado por la lógica del libre mercado y sustentado en los principios del modelo económico neoliberal impulsado desde fines de la década del 60 en la Escuela de Chicago en Estados Unidos. Tales principios fueron ampliamente divulgados bajo la dictadura de Pinochet por los “Chicago Boys” (grupo de economistas chilenos que se perfeccionó en la Escuela de Chicago a fines de la década del 60) y dieron sustento a las políticas públicas promovidas en Chile en todos los sectores sociales, esto es, educación, salud, previsión social y vivienda.

Las políticas neo liberales que se adoptaron en Chile en el sector educación superior encontraron además eco en varias agencias de financiamiento internacional, incluyendo al Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo que a través de distintas instancias (préstamos, misiones, documentos estratégicos, recomendaciones) también contribuyeron a afianzar y consolidar la implementación del modelo. El modelo neo liberal -con todas sus repercusiones en el sector educación superior- se encuentra vigente hasta el día de hoy debido a que está fuertemente cimentado en una normativa establecida durante la dictadura militar (impulsada desde 1980 en adelante) y que no ha sido mayormente alterada en su esencia. Esta continuidad puede explicarse por la falta de voluntad de la clase política (que incluye a todos los partidos políticos del sistema chileno, sin excepción) que se ha beneficiado de una u otra forma con el modelo.

Los datos proporcionados en el texto muestran logros en cuanto al crecimiento de la oferta y el aumento de la cobertura en todos los sectores, pero en particular en el segmento de más altos ingresos que fue el que más incrementó su participación en el sistema. Todo ello en el marco de una reducción ostensible del aporte estatal hacia el sector terciario y hacia las universidades estatales y en la perspectiva de fortalecer al sector privado, donde la educación es concebida como un bien transable y no como un derecho social.

Por otra parte, se constata la presencia de un conjunto de debilidades y limitaciones en el desarrollo del sistema terciario, como consecuencia de la implementación de las políticas neo-liberales, incluyendo: una regulación muy débil a nivel institucional, de carreras y de programas de postgrado, carencia de instrumentos de control y supervisión de los procesos de enseñanza aprendizaje, y, una segmentación de la oferta educativa que redundan en la generación de una inequidad creciente en el acceso a instituciones, carreras y programas de postgrado de calidad, a la cual acceden preferentemente los sectores de mayores recursos (sociales, culturales y económicos). En otras palabras, el notable aumento de la cobertura no ha ido acompañado de acceso a una oferta de calidad.

Los principios neoliberales, además, han obligado a las instituciones a generar recursos por distintas vías, incluyendo: venta de servicios y consultorías, aumento de los aranceles y de los costos de matrícula, apertura de nuevas carreras no vinculadas en muchos casos a la misión de origen de la institución, apertura de nuevas sedes, generación de un sistema de aseguramiento de la calidad muy laxo y carente de suficiente rigurosidad para evaluar, etc.

El caso chileno ha sido presentado por los economistas neoliberales y por algunas agencias de financiamiento internacionales como un modelo exitoso de educación superior en la región latinoamericana. Como argumento se esgrime, recurrentemente, que es un sistema eficiente dado que apela a un gasto fiscal menor y permite un incremento sustantivo de la inversión privada. En este sentido, destacan los avances que se habrían logrado en materia de autofinanciamiento por parte de las universidades públicas, el aumento de la inversión privada, y el financiamiento de los estudios (aranceles y matrículas) por parte de los estudiantes que concurren a las instituciones públicas y privadas. Todo ello bajo el predicamento -sustentado por los economistas del Banco Mundial- que las tasas de retorno privada son mucho más altas en el caso de los estudiantes que acceden a la educación superior (con baja tasa de retorno social) y, por ende, estarían en condiciones de solventarse sus estudios.

En los últimos años, no obstante, particularmente a partir del 2011 cuando estallan las movilizaciones estudiantiles, el modelo neo-liberal y sus distintos componentes son puestos en tela de juicio por primera vez tras 30 años. Este fenómeno se explica por la creciente conciencia social de las debilidades del sistema que se han mencionado previamente y por el alto endeudamiento con la banca privada en el que han debido incurrir las familias chilenas para solventar la educación terciaria de sus hijos. El malestar se ha expresado en masivas y continuas protestas estudiantiles que han obligado a intervenciones de los últimos dos gobiernos, para incorporar cambios que morigeren la situación imperante. A la fecha, sin embargo, solo se han introducido cambios cosméticos al modelo y este no ha sido mayormente alterado en su esencia.

Entre los cambios recientes que muestran una tendencia a un replanteamiento parcial del modelo en su conjunto están: el incremento de las becas y las ayudas estudiantiles, la reducción de las tasas de interés de los créditos para el pago de matrícula y aranceles, una mayor estrictez de los procesos de acreditación, las investigaciones que se encuentra desarrollando la fiscalía en algunas universidades privadas para verificar si están lucrando. Las nuevas autoridades de gobierno encabezadas por Michelle Bachelet, recientemente elegidas (Marzo de 2014), están preparando un conjunto de proyectos de ley que serán enviados en fecha próxima al Congreso Nacional que incluyen: el fin al lucro, cambios en los procesos de aseguramiento de la calidad (se crearía una nueva agencia de acreditación estatal) y la creación de una superintendencia de educación superior. Con ello, se espera que el Estado y sus instituciones tengan mayores herramientas para regular y fiscalizar a las instituciones post-secundarias en diferentes ámbitos, incluyendo: lucro, desarrollo institucional, calidad de la oferta, sistema de información público, financiamiento, etc.

Es probable que con la nueva legislación y las normativas que se instauren en los próximos meses haya cambios que afecten la sustentabilidad del modelo neo-liberal y que den paso a un nuevo modelo, con un Estado más activo en materia de regulación y financiamiento, aunque ello está aún por verse.

## Referencias Bibliográficas

ALTBACH, P. G. (1988). International organizations, educational policy, and research: A changing balance (Editorial). *Comparative Education Review*, 32 (2), 137-142.

APPLE, M. (1988). What reform talk does: Creating new inequalities in education. *Educational Administration Quarterly*, 24 (3), 272-281.

BENNEL, P. (1996a). Using and abusing rates of return: A critique of the World Bank's 1995 education sector review. *International Journal of Educational Development*, 16 (3), 235-248.

- BENNELL, P. (1996b). Rates of return: Does the conventional pattern prevail in sub-Saharan Africa? *World Development*, 24 (1), 183-199.
- BERMAN, E. (1983). *The ideology of philanthropy*. Albany, N.Y.: State University of New York Press.
- BUJAZÁN, M. (1987). International agency assistance to education in Latin America and the Caribbean, 1970-1984. *Comparative Education*, 23 (2), 161-171.
- CENTRO INTERUNIVERSITARIO DE DESARROLLO ANDINO, CINDA (2007). *Acreditación y Dirección Estratégica para la Calidad en las Universidades*. Santiago de Chile: CINDA.
- CNA [Comisión Nacional de Acreditación] (2010b). 2007/2010 *Memoria. Aseguramiento de Calidad en Educación Superior: Cuatro Años de CNA-Chile*. Santiago de Chile, CNA.
- CNAP [Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado] (2003). *Estudio de sedes de instituciones de educación superior en Chile*. Santiago de Chile, CNAP.
- COHEN, M.G. (2000). *Trading away the public system: The WTO and post-secondary education*. En: TURK, J. (Ed.) *The Corporate campus-commercialization and the dangers to Canada's colleges and universities*. Toronto, Canada: James Lorimer & Company. Pp.123-141.
- COLCLOUGH, C. (1996). Education and the market: Which parts of the neo-liberal solution are correct?, *World Development*, 24 (4), 589-610.
- CORAGGIO, J. L. (1994). Human capital: The World Bank's approach to education in Latin America. En: CAVANAGH, J.; WYSHAM, D. & ARRUDA, M. (Eds.). (1994). *Beyond Bretton Woods: Alternatives to the global economic order*. (pp.166-171). Boulder, CO: Pluto Press.
- CORAGGIO, J. L. (1995a). Educación y modelo de desarrollo. En: TAREA-CEAAL. (1995). *Políticas educativa en América Latina*. Lima, Perú: TAREA-CEAAL.
- CRUCH. (2006). *Anuario Estadístico*. Santiago: CRUCH.
- CUMMINGS, W. & RIDDELL, A. (1994). Alternative policies for the finance, control and delivery of basic education. *International Journal of Educational Research*, 21 (8), 751-828.
- DOMÍNGUEZ, M., MECKES, L., SAN MARTÍN, E., SÁNCHEZ, C. Y BASCOPE, M. (2011). *¿Producen mejores resultados las carreras de pedagogía básica con más años de acreditación?* Santiago de Chile: CEPPE.
- ESPINOZA, O., CASTILLO, D. & TRASLAVIÑA, P. (2011). *La Reforma de la Educación Media Técnico Profesional: Evaluación y Proyecciones*. Santiago: Ediciones PIIE-Universidad UCINF. 291 pp.
- ESPINOZA, O. & GONZÁLEZ, L.E. (2014). *Equidad en el Sistema de Educación Superior en Chile: Acceso, Permanencia, Desempeño y Resultados*. En: BERNASCONI, A. (Ed.). (2014). *La Educación Superior en Chile: Crecimiento y Consolidación*. Santiago: Ediciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile (En imprenta).
- ESPINOZA, O. & GONZÁLEZ, L. E. (2013a). Promesas Incumplidas en Educación Superior Bajo el Gobierno de Piñera. *Barómetro de Política y Equidad. Cae el Telón. El Último Año del Gobierno de Sebastián Piñera*, 7, pp.112-131.
- ESPINOZA, O., CASTILLO, D. & GONZÁLEZ, L.E. (Editores). (2013b). *Políticas Públicas para Fomentar la Equidad y la Cohesión Social en el Sistema Educacional: Escenarios, Dilemas y Desafíos* (151 págs.). Santiago: LOM Ediciones.
- ESPINOZA, O. & GONZÁLEZ, L.E. (2013a). *Equidad y Cohesión Social en Chile: Breve Contextualización*. En: ESPINOZA, O. & GONZÁLEZ, L.E. (Eds.). (2013). *Políticas Públicas para Fomentar la Equidad y la Cohesión Social en el Sistema Educacional: Escenarios, Dilemas y Desafíos* (pp. 52-67). Santiago: LOM Ediciones.
- ESPINOZA, O. & GONZÁLEZ, L.E. (2013). Access to higher education in Chile: A public vs. private analysis. *Prospects* (UNESCO), June, XLIII, 2/166, 199-214. Springer, Netherlands. En <http://www.ibe.unesco.org/en/services/online-materials/publications/prospects.html>

- ESPINOZA, O. & GONZÁLEZ, L.E. (2013b). *Causes and consequences of the student protests in Chile*. En: MEYER, H. D.; E ST. JOHN; CHANKSELIANI, M. & URIBE, L. (Eds.). *Fairness in Access to Higher Education in a Global Perspective: Reconciling Excellence, Efficiency, and Justice* (pp.239-258). Rotterdam: Sense Publishers.
- ESPINOZA, O. & GONZÁLEZ, L.E. (2013c). Accreditation in Higher Education in Chile: Results and Consequences. *Quality Assurance in Education*, 21, (1), 20-38.
- ESPINOZA, O. & GONZÁLEZ, L.E. (2012a). La Fragmentación del Modelo y los Escándalos. *Barómetro de Política y Equidad. Tan Lejos, Tan Cerca, de la Ciudadanía y del Poder*, 5, 4, Noviembre. pp.110-128
- ESPINOZA, O. & GONZÁLEZ, L.E. (2012b). Estado Actual del Sistema de Aseguramiento de la Calidad y del Régimen de Acreditación en la educación superior en Chile: Balance y perspectivas. *Revista de la Educación Superior* (ANUIES), 162, Vol. XLI (2), pp.87-109.
- ESPINOZA, O. & GONZÁLEZ, L.E. (2012c). *Universidad y Bien Público: Nuevas Tendencias en América Latina*. En: DIDRIKSSON, A. & DE LA FUENTE, J. R. (Eds.). *Universidad, Responsabilidad Social y Bien Público: El Debate Desde América Latina* (pp.123-151). México, D.F: Editorial Miguel Angel Porrúa & Universidad de Guadalajara (256 pp.).
- ESPINOZA, O. & GONZÁLEZ, L.E. (2011). *Impacto de la Acreditación en Instituciones y Actores: El Caso de Chile*. En: SERVETTO, A. & SAUR, D. (Comp.). (2011). *Sentidos de la universidad*. Córdoba, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba. Pp.63-96.
- ESPINOZA, O. & GONZÁLEZ, L.E. (2009). Desarrollo de la Formación de Postgrado en Chile. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 13, (5), pp.207-232.
- ESPINOZA, O. (2008). Creating (in) equalities in access to higher education in the context of structural adjustment and post-adjustment policies: The case of Chile. *Higher Education*, 3, (55), pp.269-284.
- ESPINOZA, O. (2002). *The Global and the National Rhetoric of Educational Reform and the Practice of (In) equity in the Chilean Higher Education System, 1981-1998*. Tesis doctoral, School of Education, University of Pittsburgh. Publicada en ProQuest Dissertation and Theses. Publication number: AAT 3078839. ProQuest document ID: 765190531.
- GINSBURG, M., ESPINOZA, O., POPA, S. & TERRANO, M. (2004). *Globalization and Higher Education in Chile and Romania: The Roles of the International Monetary Fund, World Bank, and World Trade Organization*. En: ZAJDA, J. (Ed.). (2004). *The International Handbook of Globalization, Education, and Policy Research*. Sydney, Australia: Springer.
- GONZÁLEZ, L.E. & ESPINOZA, O. (2014). Las Tareas Incumplidas del Gobierno de Piñera y los Desafíos que deberá Enfrentar la Administración de Bachelet. *Barómetro de Política y Equidad. Evaluación del Gobierno de Piñera*, 8.
- GONZÁLEZ, L.E. & ESPINOZA, O. (2011). *El Rol del Estado Frente a las Universidades Públicas y Privadas*. En: BRÜNNER, J.J. y PEÑA, C. (Eds.). (2011) *El Conflicto de las Universidades: Entre lo Público y lo Privado*. Santiago: Ediciones U. Diego Portales (460 pp.).
- GONZÁLEZ, L.E. & URIBE, D. (2003). La educación superior en Chile: el cambio de una universidad de servicio público a una universidad de servicio particular. XXIV Congreso de la Latin American Studies Association, Dallas, USA, March 27-29.
- HEYNEMAN, S. (1995). Economics of education: Disappointments and potential. *Prospects* (Paris), XXV (4), 559-583.
- HEYNEMAN, S. (2001). The World Bank and the analysis of human capital: A contribution or distortion? Annual Meeting of the Comparative and International Education Society, Washington, D.C., March 2001.
- HEYNEMAN, S. (2003). The history and problems in the making of education policy at the WorldBank 1960–2000. *International Journal of Educational Development*, 23, 315-337.
- JONES, P. (1992). *World Bank financing of education: Lending, learning and development*. London, England: Routledge.
- KLEES, S. (2002). World Bank Education Policy: New Rhetoric, Old Ideology. *International Journal of Educational Development*, 22, 5 (September), 451-474.
- KLEES, S. (2011). The World Bank's New Education Strategy: A Disaster for Children. CIES, *CIES Perspectives*, 166, 6-7.



- LARRAÑAGA, O., CABEZAS, G. y DUSSAILLANT, F. (2013). *Estudio De la Educación Técnico Profesional*. Santiago: PNUD.
- LATORRE, C.L., GONZÁLEZ, L.E. y ESPINOZA, O. (2009). *Equidad en Educación Superior: Evaluación de las Políticas Públicas de la Concertación*. Santiago: Editorial Catalonia/Fundación Equitas. (245 pp.).
- LAUGLO, J. (1992). Vocational training and the bankers' faith in the private sector. Essay review of vocational and technical education and training: A World Bank policy paper'. *Comparative Education Review*, 36 (2), 227-236.
- LAUGLO, J. (1996). Banking on education and the uses of research. A critique of World Bank priorities and strategies for education. *International Journal of Educational Development*, 16 (3), 221-233.
- LIMA, D. (2011). Educational Policies and Globalization: elements for some criticism on the international organizations' proposals for Latin America and the Caribbean Islands Countries. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 7, 2, 279-309.
- MCGINN, N. (1997). Toward an alternative strategy for international assistance to education. *Prospects*, 27 (2), 231-246.
- MCNEELY, C. L. (1989). *Cultural isomorphism among nation-states: The role of international organizations*. Unpublished doctoral dissertation, Stanford University, San Francisco, CA.
- MCNEELY, C. L. (1995). *Constructing the nation-state: International organization and prescriptive action*. Westport, CT: Greenwood Press.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, DIVISIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR (1998). Proyecto de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior 1998-2003. Santiago, Chile: MINEDUC.
- NEAVE, G. (1988). Education and social policy: demise of an ethic or change of values? *Oxford Review of Education*, 14 (3), 273-283.
- NÚÑEZ, J. & GUTIÉRREZ, R. (2004). *Classism, discrimination and meritocracy in the labor market: The case of Chile*. Documento de Trabajo N° 208 (Abril). Santiago: Departamento de Economía, U. de Chile.
- PIIE. (1982). *Las Transformaciones Educativas Bajo el Régimen Militar*. Santiago: PIIE. (Volumen 2)
- PUIGGRÓS, A. (1996). World Bank education policy: Market liberalism meets ideological conservatism. *NACLA Report on the Americas*, XXIX (May/June) (6), 26-31.
- RODRÍGUEZ, E. (2009). *Rendición de Cuenta Pública de la Comisión Nacional de Acreditación*. Santiago de Chile: CNA.
- SAMOFF, J. (1993). The reconstruction of schooling in Africa. *Comparative Education Review*, 37,(2), 181-222.
- SAMOFF, J. (1996). Which priorities and strategies for education? *International Journal of Educational Development*, 16 (3), 249-271.
- SAMOFF, J., & CARROL, B. (2004A). From Manpower Planning to the Knowledge Era: World Bank Policies on Higher Education in Africa. UNESCO Forum Colloquium on Research and Higher Education Policy, Paris, France, 1-3 December.
- SAMOF, J. & CARROL, C. (2004b). Promise of Partnership and Continuities of Dependence: External Support to Higher Education in Africa. *African Studies Review*, 47, 1: 67-199.
- SCHWARTZ, S. (2000). Uni Monopoly Inc Lies on the Brink. *The Australian*, 16 (February), p. 38.
- SIES (2010). *Evolución de Titulación en Educación Superior de Chile Periodo 1999-2008*. Santiago: SIES, Mineduc.
- TORRES, C. A. (1995). State and education revisited: Why educational researchers should think politically about education. In M. A. (Ed.), *Review of research in education*, 21, 255-331. Washington, D.C.: American Educational Research Association.
- VEDDER, P. (1994). Global measurement of the quality of education: A help to developing countries? *International Review of Education*, 40 (1), 5-17.
- WELCH, A. (2000). *Third World Education: Quality and Equality*. New York: Garland.

WILLIAMSON, J. (1990). *What Washington Means by Policy Reform*. En: WILLIAMSON, J. (Ed.). *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*. Washington, D.C.: Institute for International Economics. (pp.5-20)

ZIDERMAN, A., & ALBRECHT, D. (1995). *Financing universities in developing countries*. Washington, D.C.: Falmer Press.

## Fuentes Electrónicas:

CNA [Comisión Nacional de Acreditación] (2010a). Resultados de acreditación. En <http://www.cnachile.cl/oirs/resultados-de-acreditacion>. Recuperado el 14 de marzo de 2011.

CNED (2013). INDICES: Estadísticas y Bases de Datos. En: [http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionIndicesEstadisticas/indices\\_estadisticas\\_BDS.aspx](http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionIndicesEstadisticas/indices_estadisticas_BDS.aspx)

CNED [Consejo Nacional de Educación] (2009). ÍNDICES 2009. En <http://www.cned.cl>. Recuperado el 16 de marzo de 2010.

CORAGGIO, J. L. (1995b). *Las propuestas del Banco Mundial para la educación: Sentido oculto o problemas de concepción?*. En <http://www.fronesis.org/otros/public2.htm>

EDUCATION INTERNATIONAL (EI) AND PUBLIC SERVICES INTERNATIONAL (PSI) (2002). "The WTO and the Millenium Round: What Is at Stake for Public Education?" Disponible en: <http://www.ei-ie.org/pub/english/epbeipsiwto.html>.

Futuro Laboral (2008). Ranking de 97 carreras universitarias según su rentabilidad y empleabilidad. En: <http://www.orientachile.cl/index.php/rankings/744-rentabilidad-carreras>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2014). Matrícula 2013. En: [http://www.mifuturo.cl/images/Informes\\_sies/Matricula/informematriculala\\_2013.pdf](http://www.mifuturo.cl/images/Informes_sies/Matricula/informematriculala_2013.pdf)

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2011). Listado de instituciones vigentes. En [http://www.mineduc.cl/usuarios/sies/doc/201101031152140.instituciones\\_vigentes\\_enero\\_2011.xls](http://www.mineduc.cl/usuarios/sies/doc/201101031152140.instituciones_vigentes_enero_2011.xls). Consultado el 18 de octubre de 2011.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2010). Resultados Prueba Inicia Egresados Pedagogía en Educación Básica 2010. En <http://www.evaluacioninicia.cl/docs/Inicia2010.pdf>. Consultado el 08 de mayo de 2011.

OECD (2013). Education at a Glance 2013. En [http://www.oecd.org/edu/eag2013%20\(eng\)--FINAL%2020%20June%202013.pdf](http://www.oecd.org/edu/eag2013%20(eng)--FINAL%2020%20June%202013.pdf)

TORRES, V., GUZMÁN, J. A. Y RIQUELME, G. (2011). Así opera el escandaloso sistema de acreditación de las universidades. En <http://ciperchile.cl/2011/09/29/asi-opera-el-escandaloso-sistema-de-acreditacion-de-las-universidades>. Recuperado el 12 de diciembre de 2011.

**Fecha de recepción:** 05/05/2014

**Fecha de aceptación:** 26/05/2014



# La democracia en el gobierno universitario. Cambios estatutarios en universidades nacionales argentinas (1989-2013)<sup>1</sup>

Democracy in university government. Statutory changes in Argentine national universities (1989-2013)

Daniela Atairo<sup>2</sup>  
Antonio Camou<sup>3</sup>

## RESUMEN

La problemática del gobierno universitario ha comenzado a ocupar un lugar estratégico en la agenda de la educación superior de nuestro país. Durante mucho tiempo el viejo paradigma reformista de gobernabilidad universitaria tendió a naturalizarse en las universidades nacionales, pero desde hace ya varios años esa configuración material y simbólica ha comenzado a ponerse en entredicho. En esta investigación exploramos los cambios estatutarios en 26 universidades nacionales, con especial referencia a un amplio espectro de instituciones “nuevas” (creadas hacia los años '90) y “recientes” (fundadas en la última década). Comparamos estas universidades con una selección de instituciones más “tradicionales” (Córdoba, Buenos Aires, La Plata y Tucumán) y con un pequeño grupo de universidades que en su momento fueron consideradas “modernizadoras” (Comahue y San Luis). El trabajo presta atención a los cambios operados al nivel del “sistema político” de las instituciones de educación superior, con especial referencia a las características del demos universitario. Nuestro argumento central señala que: a) los diseños institucionales de los sistemas de toma de decisiones siguen una pauta de creciente heterogeneidad; b) cambian los equilibrios de poder a favor de figuras unipersonales; y c) se modifican la distribución de poder relativo al interior de los cuerpos colegiados.

*Palabras Clave/ universidad; democracia; poder político; representación; demos universitario; cogobierno.*

## ABSTRACT

The University Government problem has begun to occupy a strategic place in the country higher education agenda. For a long time the old reformist paradigm of University governance tended to become naturalized in the national universities, but from several years ago that material and symbolic configuration has begun to put into question. In this research we explore the statutory changes in 26 national universities, with special reference to a broad spectrum of ‘new’ (founded in the last decade) and ‘recent’ (created for the ‘90s) institutions. We compare these universities with a selection of more ‘traditional’ institutions (Córdoba, Buenos Aires, La Plata and Tucumán) and a small group of universities that once were considered ‘modernizadoras’ (Comahue and San Luis). The article pays attention to the changes operated at the level of higher education institutions ‘political system’, with special reference to the characteristics of the University demos. Our central argument points out that: to) the institutional decision-making systems designs follow a pattern of growing heterogeneity; (b) they change the balance of power in favor of one-person figures; and (c) distribution of relative power at the interior of the collegiate bodies.

*Key Words/ university; democracy; politic power; representation; university demos; co-government.*

<sup>1</sup> Agradecemos muy especialmente la labor como Asistente de Investigación del Lic. Pedro Fiorucci (UNLP) y el asesoramiento metodológico del Dr. Sebastián Varela (UNLP).

<sup>2</sup> Mg. Daniela Atairo, Universidad Nacional de La Plata / danatairo@yahoo.com.ar

<sup>3</sup> Dr. Antonio Camou. Universidad Nacional de La Plata - Universidad de San Andrés / antoniocamou@yahoo.com.ar.

## Presentación

*... porque nadie sabía quién era quién ni de parte de quién en aquel palacio de puertas abiertas dentro de cuyo desorden descomunal era imposible establecer dónde estaba el gobierno.*

*Gabriel García Márquez, El otoño del patriarca (1975)*

Las universidades nacionales argentinas son instituciones organizadas de acuerdo con principios académicos y democráticos. Sería fácil señalar organizaciones que son democráticas sin ser académicas (por ejemplo, partidos políticos), o instituciones que son científicas sin estar guiadas por los principios de la democracia (laboratorios, Academias, consejos científicos, etc.). En un caso, se impone la lógica de la igualdad política, la deliberación colectiva y el voto del mayor número; en el otro se respetan las reglas propias de la producción de conocimientos, la validación del saber, la experiencia científica y las diferencias de mérito. Articular de manera equilibrada y productiva estos principios es un desafío permanente de toda universidad moderna y dinámica.

Pero las universidades son también instituciones públicas que no están, ni pueden estar, aisladas de la sociedad que las sostiene, y que le demanda cada día más calidad y pertinencia en la enseñanza que imparte, las investigaciones que desarrolla o las actividades de extensión, cooperación o asistencia técnica que realiza. Como si esto fuera poco, las grandes universidades modernas son –además– organizaciones complejas en las que es necesario compatibilizar sus objetivos académicos, científicos y culturales con la gestión eficiente y transparente de recursos, la profesionalización de sus cuadros administrativos o la coordinación de funciones diferenciadas.

Tenemos así que la estructura y dinámica de la universidad viene definida por la articulación –tensa, compleja, conflictiva– entre estos diferentes principios, cuya permanente redefinición es objeto tanto del debate académico como de la controversia política.

En este marco de consideraciones, la siguiente premisa sirve de punto de partida de nuestro análisis: si por largo tiempo el viejo paradigma reformista de gobernabilidad universitaria, tal como fuera restaurado en los primeros años de la recuperada democracia argentina, tendió a naturalizarse en las universidades nacionales, desde hace ya varios años esa cristalización material y simbólica ha comenzado a ponerse en entredicho.

Esta situación no puede ser desligada de un conjunto de transformaciones institucionales y políticas producidas al interior del sector universitario argentino, y en la relación de éste con el Estado y sus políticas, pero también con los nuevos desafíos operados desde el mercado, tanto a escala local como global, que han comenzado a instalar la discusión sobre el gobierno como nodo estratégico de la problemática universitaria. Los factores que concurren a esta nueva situación son múltiples, pero al menos es preciso citar los más sobresalientes. Entre ellos cabe mencionar: la interacción conflictiva definida por la intersección de un racimo de políticas de reformas, iniciadas a comienzos de los años 90, plasmadas en la Ley de Educación Superior de 1995 (LES) y continuadas hasta hoy, con la propia dinámica institucional, académica y política de las universidades, atravesadas por lógicas de adopción, adaptación y resistencia; la creación de jóvenes universidades con diferentes formas de organización del gobierno de las instituciones, muchas de las cuales se hallan inscriptas en las tradiciones políticas del peronismo universitario, escasamente representadas en las universidades de corte más antiguo del país pero que encontraron en estas nuevas instituciones espacios propicios de desarrollo y consolidación; la emergencia de vehementes y nuevas demandas provenientes de diversos actores del campo universitario, con particular referencia al segmento estudiantil, que en algunos casos han desbordado largamente los canales institucionalizados de procesamiento de conflictos; y las exigencias –más generales– de diferentes actores políticos, económicos o de la sociedad civil, que han comenzado a colocar los requerimientos de eficiencia, equidad, responsabilidad y transparencia en la gestión pública como eje de sus preocupaciones (Krotsch, Camou y Prati, 2007).

En esta investigación exploramos los cambios estatutarios en 26 universidades nacionales, con especial referencia a las instituciones “nuevas” (creadas hacia los años '90) y “recientes” (fundadas en la última década); tomamos como telón de fondo comparativo una selección de universidades “tradicionales” (Córdoba, Buenos Aires, La Plata y Tucumán) y un pequeño grupo de universidades que en su momento fueron consideradas “modernizadoras” (Comahue y San Luis), creadas a principios de los '70. El trabajo presta especial atención a los cambios operados al nivel del sistema político de las instituciones de educación superior, con referencia a una cuestión particularmente controversial tanto desde el punto de vista académico como político: la composición proporcional del demos universitario.

Se trata de un estudio sobre los “diseños institucionales”<sup>4</sup> del gobierno universitario y prioriza una mirada institucional del mismo, que esperamos enriquecer en otra oportunidad con estudios orientados a esclarecer el sentido de las prácticas y la observancia de reglas no escritas en la vida política universitaria. La decisión de realizar la indagación en base a los estatutos, se basa fundamentalmente en la intención de abordar una mayor cantidad de casos para explorar algunas tendencias novedosas en la constitución del gobierno de las universidades nacionales, con especial referencia a las de más reciente creación.

Nuestro argumento central señala que, en el marco de una “configuración universitaria” en la que se redefinen los alcances y límites de la autonomía de las instituciones de educación superior en relación con el Estado, los diseños institucionales de los sistemas de toma de decisiones siguen una pauta de creciente heterogeneidad, trastocándose los equilibrios de poder a favor de figuras unipersonales, así como también se modifica la distribución de poder relativo al interior de los cuerpos colegiados.

El artículo se organiza a partir de una rápida discusión conceptual, un breve recorrido histórico sobre los ciclos de expansión universitaria, una limitada consideración de los principales sentidos que ha tomado el debate sobre la “democratización” universitaria en los últimos años, un núcleo de análisis empírico en torno a los cambios en los diseños institucionales del gobierno de las universidades, y unas reflexiones finales todavía tentativas y exploratorias.

## El gobierno universitario en discusión<sup>5</sup>

La mirada teórica que anima estas notas podría ser resumida a partir de la conjunción de diferentes perspectivas de análisis que a nuestro juicio permiten integrar el estudio interno de la universidad con la compleja vinculación con su entorno político e institucional (Cox y Courard, 1990). Por un lado, la perspectiva política del análisis de políticas públicas nos permite entender los cursos de decisiones específicas tomadas por las autoridades estatales a partir de una consideración –crítica y flexible– de la noción de “ciclo de política”, de modo de indagar en la trama socio-histórica que constituye una cuestión pública y en las relaciones de poder que las atraviesa. Por otra parte, la mirada sociopolítica de los actores del campo universitario nos permite poner en discusión los aportes y debates entre diferentes autores centrados en el análisis de las estrategias de los actores universitarios, los patrones de representación institucional y los repertorios de prácticas políticas. Finalmente, la perspectiva organizacional orientada al análisis del cambio universitario nos posibilita comprender las dinámicas, conflictos y tensiones que atraviesan a la universidad a partir de considerar las tendencias de crecimiento, diferenciación y complejización institucional, así como la estructura y dinámica del gobierno de las universidades.

En este cuadro, una noción como la de “configuración universitaria” –propuesta por Christine Musselin– es utilizada para designar “el marco en cuyo seno se inscriben, cobran sentido y funciona el tipo de gobierno desarrollado por los establecimientos, el estilo de conducción adoptado por la tutela y los modos de regulación internos de las disciplinas”. En otros términos, el concepto sirve para describir cómo se articulan tres formas de acción colectiva: las universidades, las autoridades tutoras (gubernamentales, ministeriales y otras) y la profesión universitaria. Desde esta visión, se desprende que ninguna de las tres formas de acción colectiva puede ser analizada en forma completamente independiente de las otras dos: “Ni las universidades, ni la tutela, ni la profesión universitaria son espacios de interacción autónomos”, pues cada una tiene sentido “en el marco mayor de las interdependencias que los unen” (Musselin, 2001). Por tanto, si bien en estas reflexiones nos concentraremos en el nivel de análisis propio del gobierno de las instituciones, y no en el del sistema universitario, necesariamente habrá que tener en cuenta como telón de fondo de nuestro análisis las transformaciones más generales que atraviesan el campo de la educación superior, a partir de la relación entre políticas, actores e instituciones.

Ahora bien, a partir de este primer acercamiento “macro” es necesario descender al plano del gobierno de las instituciones propiamente dichas, y aquí es oportuno recordar una serie de distinciones clave. Por un lado, desde un punto de vista organizacional, corresponderá distinguir las nociones de gobierno, gestión y liderazgo universitario, donde el primer término refiere a la estructura y a los procesos de toma de decisiones que definen la misión y los objetivos estratégicos de la institución, el segundo a la estructura y a los procesos orientados a implementar o ejecutar decisiones (administración universitaria en la caracterización más llana de Sporn (2007)), mientras que el tercero se refiere a las estructuras y los procesos a través de los cuales los individuos buscan influir en las decisiones de la institución (Peterson y Mets, 1987). Por otra parte, en un registro más sociopolítico, abordar el gobierno universitario como objeto de estudio supone un análisis crítico de las relaciones de poder y de autoridad en la educación superior, indagando en el sentido de las prácticas, las estrategias y las vinculaciones estratégicas entre los actores universitarios. En este sentido, las

<sup>4</sup> La base de datos se construyó sobre los estatutos vigentes en septiembre de 2013.

<sup>5</sup> Algunas de estas discusiones más detalladas se encontrarán en (Atairo, 2010) y en (Atairo & Camou, 2011); en esta ocasión avanzamos sobre una indagación empírica del problema para el caso argentino, y dejamos de lado el debate internacional y latinoamericano sobre el gobierno universitario.

nociones de gobernabilidad y gobernanza –más allá de las disputas por su unívoca caracterización– pueden abrirnos una sugerente vía de entrada a la cuestión (Aguilar Villanueva, 1988 y 2006; Acosta Silva, 2001 y 2009; Camou, 2001 y 2010; Samoilovich, 2008).

En términos generales, aplicando libremente estos conceptos al ámbito de una institución de educación superior, podemos hablar de gobernanza universitaria como el entramado de reglas y prácticas que fijan los límites e incentivos para la constitución, funcionamiento y dirección de las relaciones de poder entre los actores de una institución académica; por gobernabilidad entenderemos una propiedad, cualidad o estado de las relaciones de gobierno, definida como un equilibrio dinámico entre las demandas articuladas por los actores universitarios y la capacidad del sistema de toma de decisiones para responderlas de manera colectivamente aceptada (legítima) y eficaz. Por último, mientras la gobernanza tenderá a ser considerada en nuestro análisis como una trama institucional de prácticas, y la gobernabilidad como una resultante de conflictos, consensos y equilibrios entre actores, la gobernanza, entendida como la acción efectiva de planear, ejecutar e implementar decisiones por parte de las autoridades competentes, será la mediación política productiva entre ambas; esto es, la gobernabilidad no será considerada solamente como una función institucional de la gobernanza, sino que asumiremos que los actores sociopolíticos concretos tienen –en una configuración universitaria dada– capacidades para tomar decisiones con variables grados de autonomía, y que son capaces de transformar creativamente reglas, instituciones y situaciones (Camou, 2010).

En este contexto de interpretación utilizamos la noción de paradigma de gobernabilidad (Camou, 2001) para referirnos a un conjunto articulado de respuestas institucionalizadas (visiones compartidas, reglas y prácticas) que una comunidad política o institucional sustenta en pos de producir y aceptar ciertas soluciones a sus problemas de gobierno. Desde esta perspectiva, un paradigma se apoya en una serie de acuerdos y convergencias entre las élites dirigentes, ya sea por razones de “convicción” o por motivos de “oportunidad” (Hermet, 1986), que logran un grado significativo de aceptación colectiva. Esos acuerdos se construyen al nivel de la cultura política u organizacional, amalgamando ideas y valores que conforman “modelos” de orientación legitimados; al nivel de las reglas del juego político, configurando “fórmulas institucionales” (Coppedge, 1993), es decir, mecanismos para la agregación de intereses, el procesamiento de los conflictos, la deliberación pública y la toma de decisiones; y finalmente, en el plano las decisiones estratégicas, donde se construye un cierto grado de acuerdo en torno a los modos de responder los desafíos centrales de la agenda de problemas y demandas.

## Los ciclos de expansión universitaria y los nuevos esquemas de gobierno

El sistema universitario argentino estuvo conformado hasta 1955 por siete universidades, momento en que se inicia el primer proceso de creación de nuevas instituciones dirigido por dos lógicas: modernización en el sector público al crearse universidades orientadas por modelos académicos alternativos a los tradicionales, y por otro lado, diversificación sectorial en tanto se generaron las condiciones políticas para la emergencia del sector privado (art. 58° de la Ley Domingorena: 14.557).

Para 1970 el sistema universitario estaba conformado por treinta universidades, de las cuales la tercera parte eran privadas aunque concentraban solo el 15% de la matrícula. En ese momento se inicia el segundo ciclo de intensa creación de instituciones que, a diferencia del anterior, fue netamente de carácter público. Esta política de expansión estuvo orientada tanto por ideas que asociaban desarrollo y universidad, como por la voluntad de desconcentrar la matrícula de las universidades metropolitanas y contener la presencia del movimiento estudiantil.

Si bien estas universidades públicas fueron creadas bajo la vigencia de la Ley 17.245 (1967), que establecía un diseño de gobierno netamente contrario a la tradición reformista (excluía la participación de alumnos o graduados en las instancias de decisión), sus respectivos esquemas de poder no prosperaron: los turbulentos tiempos políticos que envolvieron a la vida universitaria al compás de la nacional hicieron que su funcionamiento se normalizara recién en 1986, cuando lo hicieron bajos los preceptos de la autonomía y el cogobierno.

El tercer ciclo de expansión institucional se produce a partir de 1989, cuando se implementan un conjunto de políticas dirigidas a reformar el sistema universitario. Comienza así una política de expansión del sistema mediante la creación de nuevas instituciones públicas así como también de universidades privadas, al levantarse la suspensión que existía desde 1973 sobre el Poder Ejecutivo. Este ciclo de expansión también tuvo un sentido político al intentar generar mejores condiciones para la implementación de la reforma universitaria dentro del Consejo Interuniversitario Nacional, al crearse universidades que tuvieron rectores “organizadores” afines del Partido Justicialista y reducir así el poder de las universidades tradicionales que desde la normalización universitaria se identificaban con la Unión Cívica Radical (o sus aliados), fuertemente opositor a la reforma universitaria (García de Fanelli, 1997).

Cuadro N° 1. Universidades por sector institucional. Año 55/70/80/03/13.

SECTOR	ANTES DE 55	1970	1980	1995	2003	2013
Universidades Públicas	-	+3	+16	+10	+2	+9
	7	10	26	36	38	47
Universidades Privadas	-	+20	+4	+22	+1	+8
	-	20	24	46	47	55
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>30</b>	<b>50</b>	<b>82</b>	<b>85</b>	<b>102</b>

Fuente/ De 1955 a 1974 CANO, D. (1985), La Educación Superior en Argentina, Buenos Aires, Flacso. De 1986 a 2013 MECyT. SPU. SIU

Este ciclo recibe un nuevo impulso hacia el 2007 con la creación de instituciones de carácter público que se acelera en el 2010, fundándose otras nueve universidades nacionales que vuelven a concentrarse en el conurbano bonaerense. Si bien se reconoce una continuidad en la lógica subyacente de estas creaciones asociadas a intereses político-partidarios (Pérez Rasetti, 2012; Marano, 2012), las últimas se realizan en un momento donde las políticas universitarias se presentan como expresión antagónica de la de los años '90. Se produce así un desplazamiento de sentido: la expansión de universidades se inscribe discursivamente en las necesidades del desarrollo local así como también en la inclusión social y educativa (Marano, 2012). Por su parte, estas recientes universidades innovan en la organización académica y presentan estructuras duales que combinan escuelas y departamentos o escuelas e institutos, y su abanico disciplinar se constituye especialmente con las disciplinas del área de las ciencias sociales y humanas.

## La universidad democrática en entredicho

Aunque las transformaciones de fondo que animan los cambios en las formas de gobierno universitario en nuestro país responden a un conjunto múltiple y complejo de causas, la escenificación pública de sus más agudos problemas es mucho más reciente. En tal sentido fue recién en la última década cuando se instaló en la agenda universitaria argentina el reclamo por una “(mayor) democratización” de las instituciones académicas. Esta demanda –en el marco de cuestionamientos más amplios a la Ley de Educación Superior, como así también al plexo normativo de distintas universidades nacionales- tuvieron su expresión más significativa en los conflictos generados en torno a las elecciones de autoridades universitarias en varias instituciones de educación superior (valgan como ejemplo, los casos de la UBA y Comahue en el año 2006, o los casos de la UNLP y la UNR al año siguiente). Estos conflictos, que tuvieron un fuerte protagonismo de las agrupaciones estudiantiles, pusieron en el centro de la escena el reclamo por “mayor democratización” del gobierno de las instituciones, y en algunos casos, derivaron en modificaciones estatutarias que incorporaron cambios sustantivos en materia de gobierno<sup>6</sup>.

Como han resaltado distintos autores, estos reclamos surgen a partir de diversos cuestionamientos sobre la composición y el funcionamiento de los cuerpos colegiados, la modificación del mecanismo de acceso a los cargos unipersonales de gobierno (elección directa o indirecta), o la incorporación de nuevos estamentos de la propia comunidad universitaria en el marco de lo reconocido por la Ley de Educación Superior. En particular, los sectores estudiantiles han hecho hincapié en la sobre-representación del claustro de profesores sobre el resto de los claustros (Kandel, 2005), pero los reclamos por una mayor democratización son también producto de una profunda insatisfacción por el bajo grado de “ciudadanía” universitaria, que afecta más a algunas instituciones que a otras (Unzué, 2002).

En tal sentido, la demanda de “mayor democratización” supone un amplio conjunto de aspectos que en las diferentes casas de estudios se han combinado de manera muy diversa. De este modo, la consigna corre el albur de volverse una expresión vacía de sentido si no somos capaces de definir sus términos o precisar su alcance. Para empezar a desbrozar el terreno de la discusión podríamos hablar, al menos, de tres sentidos diferentes.

Un primer sentido de la democratización se refiere, de manera más abarcadora, a la necesidad de democratizar el conocimiento, garantizando condiciones de acceso, de formación con calidad y de egreso acordes con las exigencias y las necesidades del desarrollo del país. En este sentido, consignas como las del “ingreso irrestricto” –que tuvieron un importante papel en el tránsito de

<sup>6</sup> Hablamos de una “mayor” democratización en el entendido de que los principios del gobierno reformistas están fundados en una concepción y en una práctica de carácter democrático.

la dictadura a la democracia- han comenzado a ser repensadas hoy a la luz de preocupantes fenómenos como las elevadas tasas de desgranamiento en los primeros tramos de la formación, las bajas tasas de eficacia terminal, o la falta de una orientación de la matrícula –anclada en un pequeño grupo de carreras llamadas “tradicionales”- que lleva a tempranos fracasos y deserciones, o a posteriores frustraciones por su escaso dinamismo laboral.

Un segundo sentido de la democratización universitaria está centrado en el desafío de incorporar a sectores sociales que se hallan fuera de la institución a una activa participación dentro de la vida universitaria, a través de la creación de Consejos Sociales, u otros mecanismos análogos, con la finalidad de alcanzar una más estrecha vinculación de las casas de altos estudios con el medio social. Como es sabido, Ley de Educación Superior, a través de su artículo 56, establece que:

Los estatutos podrán prever la constitución de un Consejo Social, en el que estén representados los distintos sectores e intereses de la comunidad local, con la misión de cooperar con la institución universitaria en su articulación con el medio en que está inserta. Podrá igualmente preverse que el Consejo Social esté representado en los órganos colegiados de la institución (Ley de Educación Superior, 1995).

La experiencia internacional avala estas iniciativas que en los últimos años han comenzado a ser incorporadas tanto en algunas universidades tradicionales argentinas como en las de creación más reciente. Si bien las universidades anglosajonas y europeas continentales responden a modelos organizacionales muy diferentes, en ambos casos existen cuerpos colegiados que tienen por misión central vincular las instituciones académicas con la sociedad, y están integrados mayoritariamente por actores no universitarios. Se trata de representantes del Estado nacional o provincial (o de las regiones autonómicas en el caso español), de representantes de sectores del trabajo, del empresariado o de organizaciones de bien público, e incluso también se incorporan destacadas personalidades sociales y culturales a título individual. Ciertamente, la mera existencia de un cuerpo colegiado no es garantía de mayor participación social, o de una más estrecha vinculación de la universidad con el medio, pero el descuido de esta dimensión puede llevarnos a perder de vista uno de los sentidos de la democratización, referido a la profundización del compromiso social de la universidad, más allá de valiosas tareas puntuales de extensión o asistencia técnica. De este modo, la constitución de un espacio –de carácter consultivo- donde los actores universitarios puedan dialogar orgánicamente con representantes del Estado, del trabajo, del capital, en particular de las pequeñas y medianas empresas de la región, o con diversas organizaciones de la comunidad, ha sido señalado en nuestro medio como un mecanismo idóneo para la formulación participativa de proyectos de desarrollo locales, regionales y nacionales de mediano y largo plazo.

Pero sin duda, es un tercer sentido del reclamo de “mayor democratización” en la universidad el que ha concentrado la máxima atención del debate político y académico. En este caso se trata de redefinir las reglas que determinan el acceso, la distribución y el ejercicio del poder entre los propios actores del campo universitario. Esta puesta en cuestión del “régimen político” (O’Donnell et alii, 1988) de las instituciones de educación superior abarca aspectos propios del sistema de gobierno (la relación entre las funciones legislativas y ejecutivas en los procesos de toma de decisiones) como las relativas al sistema electoral (el conjunto de dispositivos que definen la transformación de votos en posiciones de gobierno).

Así, por ejemplo, se ha propuesto la modificación del sistema electoral en la designación de autoridades (de sistemas indirectos de elección a sistema de elección directa), la conversión de los sistemas de mayoría en sistemas proporcionales en la elección de representantes a los órganos de gobierno, la transformación de espacios académicos consultivos en órganos decisorios, o la posibilidad incluso de eliminar “listas sábanas” en las elecciones de representantes mediante procedimientos de tachas y preferencias. En una dirección análoga, la eliminación de la obligatoriedad del voto estudiantil en las elecciones de claustro –se ha puntualizado- otorgaría un grado de libertad adicional a los alumnos, que enfrentan sanciones por la no emisión del sufragio.

Por otro lado, podrían incluirse otros actores universitarios a los órganos de gobierno, o bien modificarse el peso relativo de algunos claustros siguiendo un criterio de mayoría numérica. Un ejemplo de esta vertiente democratizadora se refiere a la incorporación del impropriamente llamado claustro “no-docente”. Esta propuesta goza de creciente aceptación en la medida en que se piensa en el aporte positivo que el personal de administración y servicios –con mayor experiencia y jerarquía- puede ofrecer a la mejora de la gestión universitaria, e incluso se ve sustentada por la experiencia internacional según el formato de los llamados Consejos de Administración. Pero también podrían incorporarse a los órganos colegiados los académicos elegidos como directores de carrera o de centros de investigación, tal como ocurre en algunas universidades nacionales, en numerosas universidades extranjeras, y como lo ha previsto el artículo 53 de la Ley de Educación Superior.

En lo que se refiere a las representaciones actuales de claustro, se ha puesto énfasis en la necesidad de repensar la participación de graduados, auxiliares docentes y Jefes de Trabajos Prácticos, a partir de reevaluar su papel –cada vez más significativo- en la producción, transmisión y aplicación del conocimiento. Tanto por su creciente rol en la docencia en condiciones de masificación de la enseñanza universitaria, por el desarrollo de la carrera de investigación o por el imperativo de tener una mayor sintonía entre



el debate académico y los cambios en el mundo profesional, se ha destacado la propuesta de aumentar el peso específico de este claustro. Aunque sin duda el caso más notorio se refiere al reclamo, por parte de las dirigencias políticas estudiantiles, de un “aumento de la representación” del claustro de alumnos, que en sus versiones extremas reclaman para el sector el reconocimiento de su mayoría numérica en términos de primacía en las esferas de gobierno.

En definitiva, la discusión sobre el mayor o menor grado de democratización en la universidad nos conduce a poner en el centro del análisis la definición del “demos” universitario, esto es, el estatuto de ciudadanía que caracteriza a los actores del campo de la educación superior, y que definen el ámbito de sus derechos y obligaciones políticas: ¿Quién elige y quién puede ser elegido? ¿Bajo qué reglas y condiciones? ¿Cuáles son las relaciones de proporción que han de guardar los diferentes sectores? ¿Con qué alcances y límites pueden ejercer sus respectivas responsabilidades en el gobierno de las instituciones? Un acercamiento empírico inicial a estas cuestiones es el que se ensaya en la sección siguiente.

## El gobierno universitario en transición: la composición proporcional del demos universitario

La actual Ley de Educación Superior sancionada en 1995 reemplaza el claustro de profesores por el de docentes y establece que debe tener la mayor representación relativa, que no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) de la totalidad de sus miembros. Casi todas las universidades nuevas y recientes -excepto la UNNOBA- conforman el cogobierno con el claustro docente que incluye a profesores y auxiliares docentes,<sup>7</sup> y tienen una representación mínima del 31% para todos los órganos de gobierno. Mientras que el valor máximo de representación evidencia una variación importante que va del 53% en el Consejo Superior (CS), 57% en la Asamblea y 86% en el Consejo Directivo (CD). En este sentido, el equilibrio de poder se inclina hacia los docentes a medida que bajamos a los espacios colegidos de las unidades académicas menores. La excepción a este esquema es la UNRN que presenta valores inferiores al mínimo en todos los órganos de gobierno: en la asamblea el 13%, en el consejo central el 20% y a nivel de las facultades el 23%. Otras universidades que también muestran valores menores en los órganos colegiados de las unidades académicas menores son la UNLa creada en 1995 y la UNCAUS creada en 2007 con un 21% y 15% respectivamente.

**Cuadro N°2. Representación porcentual de los docentes en los órganos colegiados en las universidades nuevas y recientes.**

RANGO	CONSEJO SUPERIOR	CONSEJO DIRECTIVO	ASAMBLEA
< 20	-	2*	1
20 – 29	1	3	-
30 – 39	9	2	6
40 – 49	8	4	8
50 – 59	2	5	5
60>	-	4	-

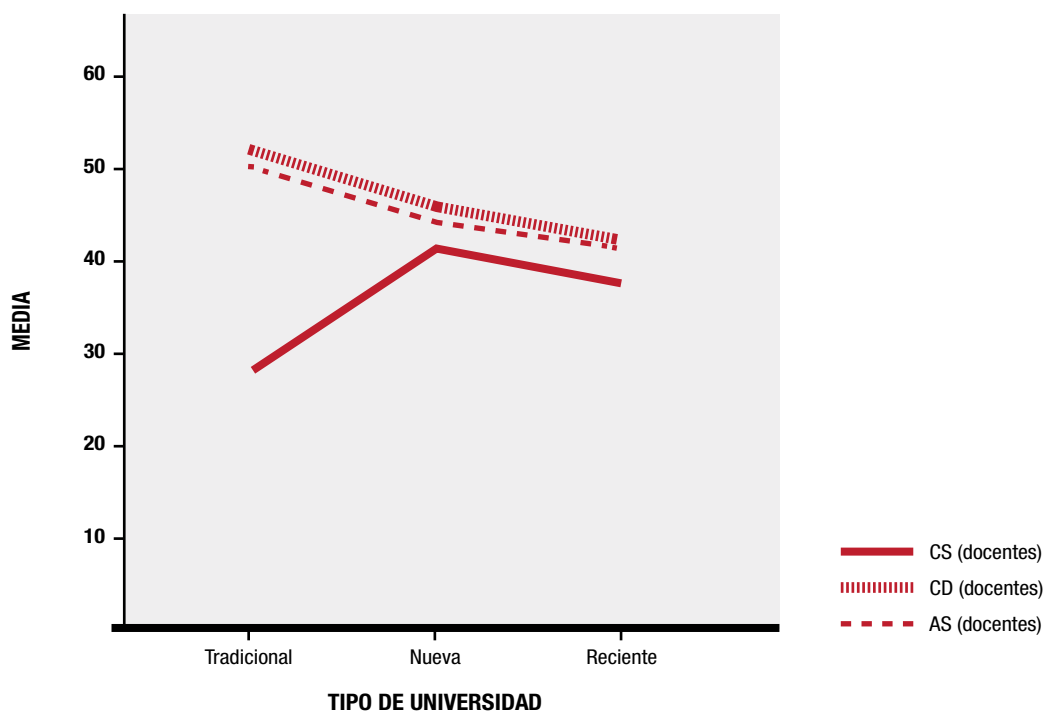
**Fuente/** elaboración propia en base a relevamiento realizado.

\*Una de estas dos universidades es la UNAJ que tiene valor 0 porque el único espacio de gobierno colegido es a nivel central: el consejo superior.

En el Gráfico N°1 se compara el porcentaje de representación de los docentes en espacios colegiados de las universidades nuevas y recientes respecto de las tradicionales seleccionadas para el estudio. Allí se observa que cuanto más antigua es la universidad, mayor es la representación de los docentes en el CS y en la Asamblea, más del 50% en promedio en las tradicionales y cerca de 40% en las nuevas y recientes. En cambio, a nivel del CS, se observa una dinámica diferente, las universidades nuevas muestran un aumento de la representación de los docentes respecto de las tradicionales, y las recientes muestran una baja en la representación sin alcanzar el porcentaje de las tradicionales menor al 30%.

<sup>7</sup> De las que implementaron el “claustro docente”, menos de la mitad (ocho) mantienen una distinción y establecimiento de proporciones en la que participan del claustro los profesores y auxiliares.

Gráfico N°1: Representación del claustro de docentes en los tres órganos de gobierno en las universidades tradicionales, nuevas y recientes.



Por su parte, la representación que tienen los directivos en las Asambleas de las universidades nuevas y recientes, muestra un rango amplio que va del 3% al 50%, marcando el valor máximo la Universidad de Río Negro y los mínimos en las universidades de Villa Mercedes y Villa María con el 3% y 9% respectivamente. Estas tres universidades son las únicas bajo estudio que han adoptado los mecanismos de elección directa de las máximas autoridades por lo que parecería no haber relación entre el porcentaje de representación de los directivos en la Asamblea y el mecanismo de elección del rector.

La amplitud del rango evidencia una variabilidad en la distribución del poder en los espacios de gobierno. A partir del cuadro N° 3 es posible observar que en cinco universidades, los directivos que conducen unidades académicas menores participan con un porcentaje significativo -entre el 40 y el 60%- en las Asambleas que tiene como funciones principales la reforma del estatuto y en la elección del rector, excepto la Universidad Nacional de Río Negro que tiene un mecanismo directo de elección.

Por otro lado, en el CS, órgano que toma decisiones sobre el conjunto de la institución, los directivos representan entre el 30 y 40% en la mitad de las universidades. Al pasar a los órganos colegiados de las unidades académicas menores se observa la más alta variación: de 0 al 80% donde el mínimo es representado por la UNNOBA y la UNSAM y el valor máximo por la UNCAUS. En tres universidades los directivos -en general los directores de carreras- en los espacios colegiados de las Escuelas, Institutos o Departamentos representan entre el 30 y el 40%, y en cuatro universidades entre el 50 y el 80%. Es decir, que en un conjunto importante de instituciones existe una clara inclinación del sistema de poder hacia el predominio de los directivos: entre las universidades nuevas se destaca la presencia de directores de carrera o coordinadores de carreras en la UNLa y la UNLaM y entre las recientes la UNCAUS.

Cuadro N°3. Representación porcentual de los directivos en los órganos colegiados en las universidades nuevas y recientes

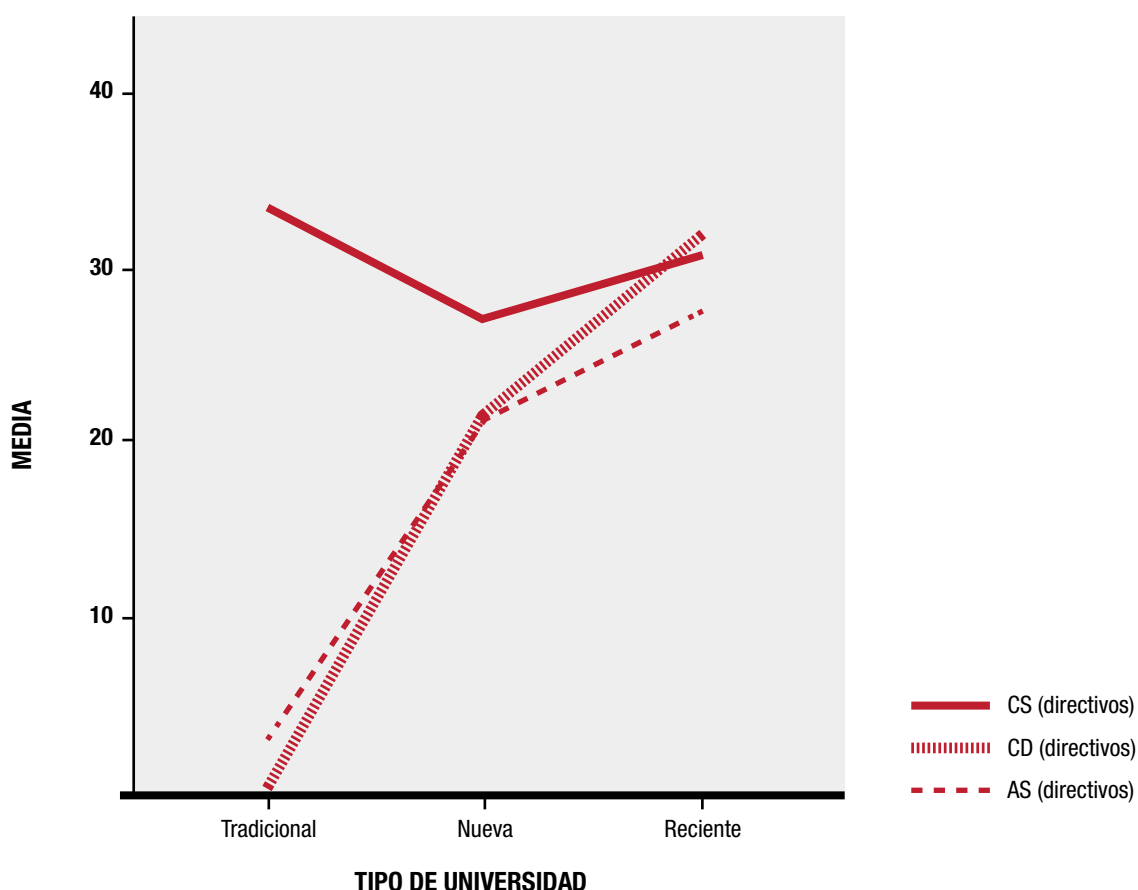
RANGO	CONSEJO SUPERIOR	CONSEJO DIRECTIVO	ASAMBLEA
< 20	2	10	9
20 – 29	8	3	6
30 – 39	10	3	-
40 – 49	-	-	3
50 – 59	-	1	2
60>	-	3	-

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento realizado.

Como se puede observar en el gráfico N°2, esta situación se distancia bastante de la representación que los directivos tienen en los órganos colegiados como la Asamblea y los CDs de las universidades tradicionales donde en su mayoría es igual a cero. Es decir, cuánto más antigua es la universidad, menor peso en promedio tienen los directivos en el CS y la Asamblea. En el caso de los CDs es cero la participación y en la Asamblea es en promedio menor al 5% porque en la UBA y UNC los consejeros superiores, entre ellos los decanos, participan junto a los consejeros directivos.

En cambio, la presencia de los directivos en los CSs parece no marcar diferencia entre las viejas y las nuevas universidades. Esto está asociado a que tradicionalmente los decanos han sido miembros natos de dicho espacio, por ejemplo, en la UBA representan el 46%, en la UNC el 33% y en Tucumán el 42%, mientras que en UNLP y San Luis el 24% conformando balances más equilibrados en la distribución de poder con los representantes de los claustros.

Gráfico N°2: Representación de directivos en los tres órganos de gobierno en las universidades tradicionales, nuevas y recientes.



La mayoría de las universidades garantizan la proporción de no menos del 50% de docentes que la legislación nacional establece para la conformación del cogobierno universitario, al considerar a los directivos como parte del claustro docente. Aunque el modo de acceder a una banca en los espacios colegiados sea bien diferente, mientras que los docentes son elegidos a través de la elección directa por su claustro, los miembros natos acceden por haber sido elegidos en forma indirecta por los órganos colegiados de las unidades académicas menores o designados por las autoridades centrales o por órganos de gobierno a nivel central. Por otra parte, los decanos o directores no siempre representan los intereses del claustro de docentes en tanto su autoridad y poder deviene del conjunto de las fuerzas que configuran las unidades académicas menores.

Tanto en la Asamblea como en el CS de las universidades nuevas y recientes, los docentes + los directivos, presentan una importante variabilidad al presentar un rango que va de 50 al 90%, y a niveles menores de gobierno el valor máximo alcanza el 100%. En el cuadro se puede observar como en las Asambleas de diecisiete universidades y en los CSs de dieciocho, los directivos + docentes representan entre el 60 y el 90%, mientras que en los CDs de dieciséis universidades el rango va de 60 hasta 100%. Entre los valores más altos se destacan la UNCAUS y UNdeC.

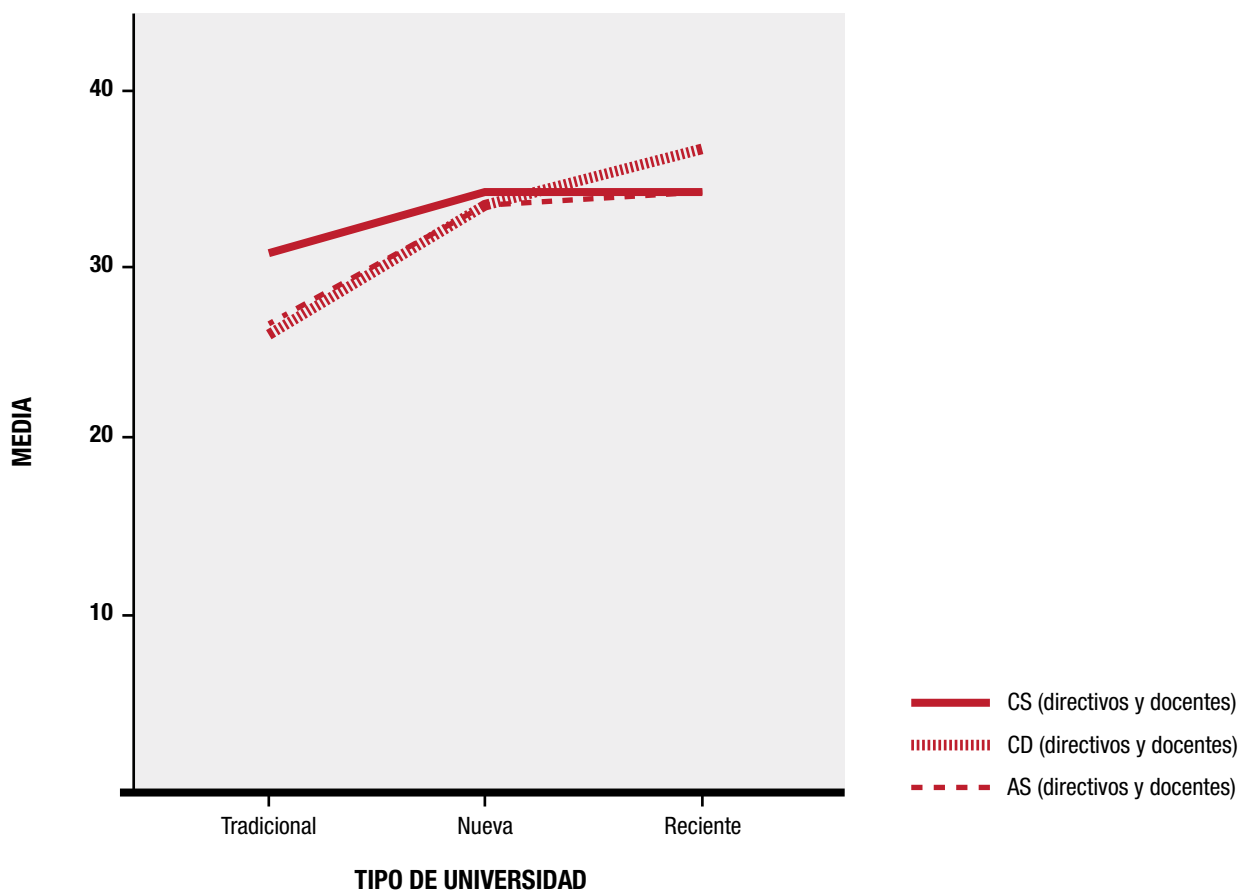
**Cuadro N°4. Representación porcentual de los directivos + profesores en los órganos colegiados en las universidades nuevas y recientes.**

RANGO	CONSEJO SUPERIOR	CONSEJO DIRECTIVO	ASAMBLEA
50 – 59	2	4	3
60 – 69	9	8	10
70 – 79	8	3	5
80 – 89	1	3	2
90 – 99	-	1	-
100	-	1	-

**Fuente/** elaboración propia en base a relevamiento realizado.

En el Gráfico N°3 que compara tipos de universidades, es posible observar que cuanto más reciente es la universidad mayor es el peso que en los órganos colegiados tiene la combinación directivos + docente con valores mayores al 60% en promedio en las nuevas y recientes. Lo que evidencia que el equilibrio de poder se inclina cada vez más hacia el estamento de docentes que ejercen un doble lugar de representación: del claustro y de las facultades, escuelas, institutos o departamentos.

**Gráfico N°3: Representación de directivos + docentes en los tres órganos de gobierno en las universidades tradicionales, nuevas y recientes.**



En cuanto a la participación estudiantil en los órganos de gobierno de las universidades nuevas y recientes, los datos muestran nuevamente una gran diversidad. Sólo en las Asambleas de la UNM y la UNPA, los estudiantes representan el 30 y 33% respectivamente; en el resto de las instituciones tienen una representación menor. Como se observa en el cuadro, en ocho universidades los estudiantes representan entre el 20 y el 30%, en siete entre el 10 y el 20%, y en las tres restantes menos del 10%. Se destaca el caso de la Universidad Nacional de Chilecito por no tener representación estudiantil en los Consejos Asesores Departamentales.

En cuando al CS, la representación estudiantil tiene un rango amplio que va desde el 9% al 30%, aunque casi el 75% de los casos se ubican entre el 10 y el 20%. Las dos universidades que tienen la representación más baja (9%) son dos universidades nuevas: la UNSAM y la UNLaR. Al bajar a los órganos de gobierno de las unidades académicas menores el rango varía entre 0 y 33% evidenciando una gran variedad de modos de distribución del poder, aunque en doce universidades representan entre 10 y 20%. Los casos de universidades nuevas y recientes que presentan menos del 10% son: UNLa y UNLaM y UNdeC y UNCAUS, respectivamente.

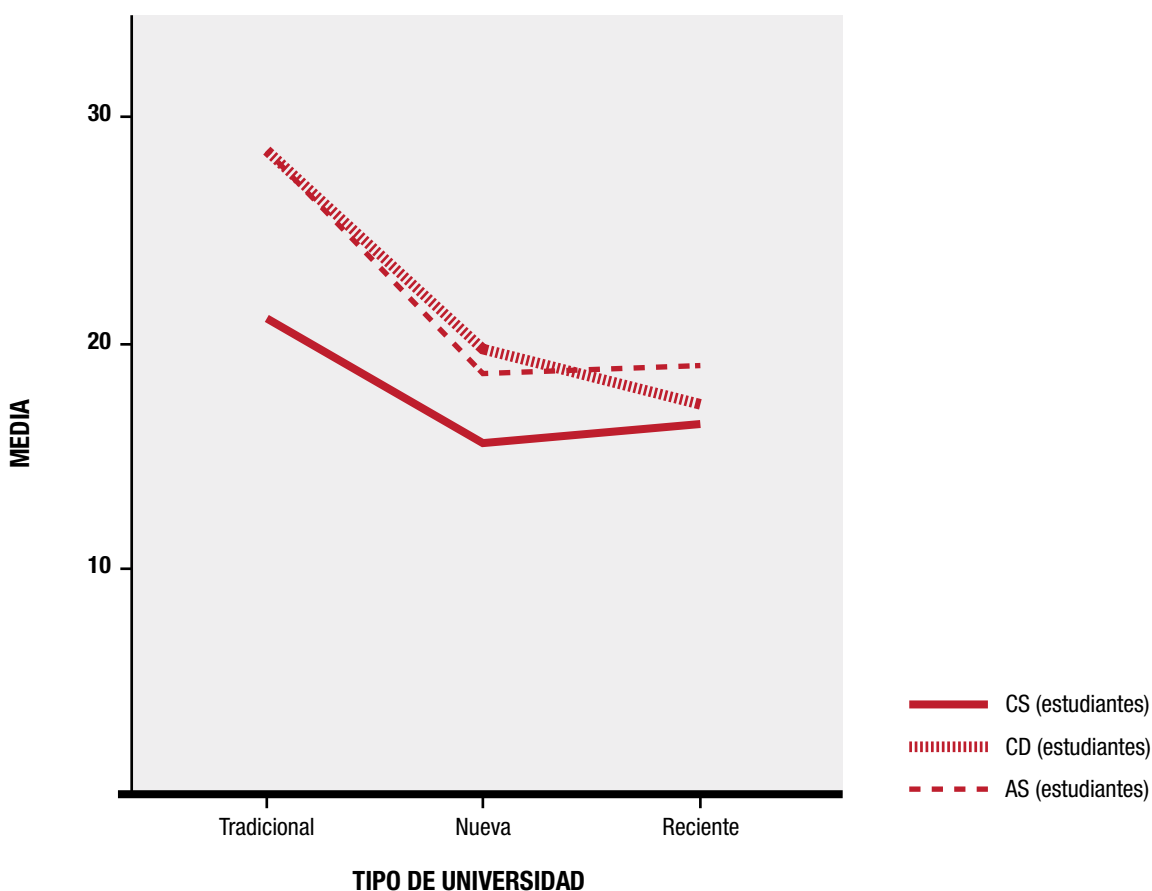
**Cuadro N°5. Representación porcentual de los estudiantes en los órganos colegiados**

RANGO	CONSEJO SUPERIOR	CONSEJO DIRECTIVO	ASAMBLEA
< 10	2	4	3
10 – 19	14	8	7
20 – 29	4	5	8
30 – 39	-	3	2

Fuente/ elaboración propia en base a relevamiento realizado.

Estos datos, al igual que los anteriores, se distancian de las proporciones que existen en los órganos colegiados de las universidades tradicionales que se han seleccionado para realizar la comparación. En el Gráfico N°4 se observa claramente que en las tradicionales otorgan más representación a los estudiantes en todos los órganos colegiados, especialmente en el CD y la AS con un promedio de representación de casi un 30%, que baja en torno al 20% en las universidades nuevas y recientes.

**Gráfico N°4: Representación del claustro de estudiantes en los tres órganos de gobierno en las universidades tradicionales, nuevas y recientes.**



## Consideraciones finales

Hace más de una década Pedro Krotsch señalaba que la universidad estaba sometida a

*La lógica de gestionar las tensiones y reducir la multiplicidad de conflictos que sobrecargan el gobierno de la misma. Este estilo de gobierno nos vincula más con el pasado que con el futuro. Para construir una nueva universidad debemos recuperar la capacidad de decidir y proyectar escenarios sin por esto caer en el decisionismo* (Krotsch, 2001, p. 207).

Pronunciadas en el año 2001, estas palabras siguen teniendo plena vigencia en la actualidad, sobre todo si consideramos que la problemática del gobierno universitario ha comenzado a ocupar un lugar estratégico en la agenda de la educación superior –y con ello, en la agenda política– de nuestro país.

En este marco de preocupaciones, las notas presentadas en estas páginas están muy lejos de toda pretensión de cerrar un debate con la enumeración de conclusiones taxativas; más bien, nuestra intención ha sido la de ofrecer un espectro de cuestiones abiertas al análisis, la discusión y la investigación empírica, que debería enriquecerse con nuevos trabajos, tanto en términos de estudios de caso como de esfuerzos comparativos.

En particular, nuestra exploración ha mostrado diversos cambios en la composición proporcional del cogobierno en las universidades creadas en las últimas dos décadas, que tienden a favorecer a los directivos al aumentar de manera considerable su parte proporcional en los órganos de gobierno en las unidades académicas menores como las escuelas, institutos y departamentos. Esta tendencia, a su vez, se traslada a nivel de las asambleas universitarias por estar conformadas en gran parte por los consejeros directivos, de escuela o de instituto. Así, aumenta la presencia del claustro de docentes en el gobierno de la institución en tanto los directivos provienen de dicho claustro. En paralelo con este incremento, se produce cierta tendencia a la baja de la representación de los estudiantes en las universidades de más reciente creación.

En términos más generales podríamos decir que, tanto por transformaciones estructurales al interior de nuestra configuración universitaria, como por nuevas demandas de actores del campo de la educación superior, el paradigma de gobernabilidad universitaria vigente desde la recuperación democrática ha comenzado a mutar, de manera incipiente desde mediados de los 90 y con más fuerza desde mediados de la década pasada. En su base, no ha dejado de ser “reformista”, en cuanto al apego a una amplia y plural tradición legitimadora, pero está experimentando cambios en sus formas, prácticas y contenidos.

En todo caso, el examen realizado hasta aquí nos muestra la necesidad de pasar de una consideración en singular –“el” gobierno de las universidades nacionales– a una visión en plural, mucho más matizada y compleja de realidades diferenciadas, y que día a día se están transformando ante nuestros ojos.

## Referencias Bibliográficas

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1988) Los problemas de autoridad en la universidad pública: la estructura de gobierno y la organización administrativa. *Revista de la Educación Superior, ANUIES*, 65.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.

ACOSTA SILVA, A. (2001). *Gobierno y Gestión universitaria*. *Revista de la Educación Superior, ANUIES*, 118.

ACOSTA SILVA, A. (2009). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*. México: ANUIES.

ATAIRO, D. (2010). *El gobierno universitario como objeto de estudio: Diferentes perspectivas teóricas y metodológicas*. En: *IV JORNADAS DE DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES*. FLACSO, Buenos Aires, Argentina.

ATAIRO, D. Y CAMOU, A. (2011). *La gobernabilidad de las universidades nacionales en la Argentina: escenarios de un paradigma en transformación*. En: *SAN MARTIN, R. (ed.). Entre la Tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad*. Buenos Aires: Colección de Educación Superior, Universidad de Palermo – UNESCOUNU.

CAMOU, A. (2001). *Los Desafíos de la Gobernabilidad*. México: FLACSOIISUNAM.

CAMOU, A. (2010). Estado, democracia y gobernabilidad. En: RED INTERAMERICANA DE FORMACIÓN EN GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA, OUI/COLEGIO DE LAS AMERICAS. (2010). Programa de formación en “Gobernabilidad, democracia y políticas públicas. -Recuperado de: [www.oui-iohe.org](http://www.oui-iohe.org)

COPPEDGE, M. (1993). Institutions and Democratic Governance in Latin America. University of North Carolina (mimeo).

COX, C. y H. COURARD (1990). Autoridad y gobierno en la universidad chilena (1650-1989). Categorías de análisis y desarrollo histórico. En: COX, C. (Ed.). (1990). Formas de gobierno en la educación superior: nuevas perspectivas. -Chile: FLACSO.

GARCÍA DE FANELLI, A. M. (1997). Las nuevas universidades del conurbano bonaerense: misión, demanda externa y construcción de un mercado académico. Buenos Aires: CEDES, Documento 117.

HERMET, G. (1986). ¿Cómo nacen las democracias?, Revista Vuelta, 112.

KANDEL, V. (2005). Participación estudiantil y gobierno universitario Nuevos actores – Viejas estructuras. Tesis de Maestría, FLACSO, Argentina.

KROTSCH, P. (2001). Entrevista. Fundamentos en Humanidades, 3, “2”.

KROTSCH, P., CAMOU, A. y PRATI, M. (2007). Evaluando la evaluación: Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina. Bs.As: Prometeo.

MARANO, G. (2012). Las sedes o extensiones áulicas como formas de expansión universitaria, Revista Pensamiento Universitario, 14.

MUSSELIN, C. (2001). La larga marcha de las universidades francesas. Ciudad?: PUF(Trad. Esp. CONEAU).

O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. y WHITEHEAD, L. (1988). Transiciones desde un Gobierno Autoritario. Buenos Aires: Paidós.

PÉREZ RASETTI, C. (2012). La expansión de la educación universitaria: políticas y lógicas. En: CHIROLEU, A.; MARQUINA, M. y RINESI, E. (comps.). La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

PETERSON, M. y METS, L. (1987). An evolutionary Perspective on academic governance, management and leadership. En: PETERSON, M. y METS, L. (1987). Key Resources on higher education governance, management and leadership. Josser-Bass Publishers: London.

SAMOILOVICH, D. (2008). Senderos de innovación. Repensando el gobierno de las universidades públicas en América Latina. En: GAZZOLLA, A. L. Y DIDRIKDDON, A. (editores) (2008). Tendencias de la Educación Superior en América Latina. Caracas: IESALC-UNESCO.

SPORN, B. (2007). Governance and Administration: organizational and structural trends. En: FOREST, J. and ALTABCH, P. (editors) (2007). International Handbook of Higher Education. Part One. Holanda: Ed. Springer.

UNZUÉ, M. (2002). Algunas reflexiones sobre los problemas en la definición del demos universitario. Tercer Encuentro: La Universidad como Objeto de Investigación, Universidad Nacional de La Plata, 24 y 25 de octubre.

## Anexo

Cuadro N°1. Universidades nuevas y recientes, año de creación y abreviatura.

UNIVERSIDADES	AÑO	ABREVIATURA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA	1613	UNC
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES	1821	UBA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA	1905	UNLP
UNIVERSIDAD NACIONAL DE TUCUMÁN	1921	UNT
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COMAHUE	1971	UNCO
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN LUIS	1973	UNSL
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA	1989	UNLAM
UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES	1989	UNQ
UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO	1992	UNGS
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN	1992	UNSAM
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PATAGONIA AUSTRAL	1994	UNPA
UNIVERSIDAD NACIONAL LA RIOJA	1994	UNLAR
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LANÚS	1995	UNLA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO	1995	UNTREF
UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLA MARÍA	1995	UNVM
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NOROESTE DE LA PROVINCIA DE BS AS	2002	UNNOBA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHILECITO	2003	UNDEC
UNIVERSIDAD NACIONAL DE RÍO NEGRO	2007	UNRN
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CHACO AUSTRAL	2007	UNCAUS
UNIVERSIDAD NACIONAL DE AVELLANEDA	2009	UNDAV
UNIVERSIDAD NACIONAL DE JOSÉ CLEMENTE PAZ	2009	UNPAZ
UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO	2009	UNM
UNIVERSIDAD NACIONAL DE TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR	2009	UNTFD
UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLA MERCEDES	2009	UNVIME
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL OESTE	2009	UNO
UNIVERSIDAD NACIONAL ARTURO JAURETCHE	2010	UNAJ



**Cuadro N°2. Representación porcentual de los docentes en los órganos colegiados**

<b>N°</b>	<b>UUNN</b>	<b>CONSEJO SUPERIOR</b>	<b>CONSEJO DIRECTIVO</b>	<b>ASAMBLEA</b>
1	UNC	33%	53%	53%
2	UBA	18%	50%	46%
3	UNLP	24%	44%	44%
4	UNT	29%	55%	55%
5	UNCo	20%	50%	45%
6	UNSL	42%	59%	58%
7	UNLaM	35%	27%	31%
8	UNQ	40%	53%	49%
9	UNGS	43%	67%	54%
10	UNSAM	50%	57%	53%
11	UNPA	46%	43%	40%
12	UNLaR	36%	46%	45%
13	UNLa	38%	21%	30%
14	UNTreF	38%	50%	42%
15	UNVM	45%	50%	53%
16	UNNOBA	47%	63%	36%
17	UNdeC	40%	86%	39%
18	UNRN	20%	23%	13%
19	UNCAUS	53%	15%	33%
20	UNAV	32%	0%	39%
21	UNTDF	41%	62%	49%
22	UNM	31%	31%	47%
23	UNPAZ	38%	57%	55%
24	UNViMe	43%	43%	57%
25	UNO	32%	44%	46%
26	UNAJ	35%	35%	41%

**Cuadro N°3. Representación porcentual de los directivos en los órganos colegiados**

<b>N°</b>	<b>UUNN</b>	<b>CONSEJO SUPERIOR</b>	<b>CONSEJO DIRECTIVO</b>	<b>ASAMBLEA</b>
1	UNC	33%	0%	0%
2	UBA	46%	0%	6%
3	UNLP	24%	0%	0%
4	UNT	42%	0%	0%
5	UNCo	32%	0%	9%
6	UNSL	24%	0%	1%
7	UNLaM	35%	55%	46%
8	UNQ	20%	12%	11%
9	UNGS	22%	8%	14%
10	UNSAM	34%	0%	18%
11	UNPA	17%	14%	10%
12	UNLaR	36%	8%	13%
13	UNLa	29%	64%	48%
14	UNTreF	29%	17%	21%
15	UNViMe	20%	10%	9%
16	UNNOBA	27%	0%	29%
17	UNdeC	33%	14%	48%
18	UNRN	33%	31%	50%
19	UNCAUS	21%	80%	51%
20	UNAV	36%	67%	29%
21	UNTDF	17%	8%	12%
22	UNM	38%	38%	21%
23	UNPAZ	33%	29%	24%
24	UNVM	26%	26%	3%
25	UNO	37%	22%	15%
26	UNAJ	35%	35%	21%

**Cuadro N°4. Representación porcentual de los directivos + profesores en los órganos colegiados**

<b>N°</b>	<b>UUNN</b>	<b>CONSEJO SUPERIOR</b>	<b>CONSEJO DIRECTIVO</b>	<b>ASAMBLEA</b>
1	UNC	67%	53%	53%
2	UBA	64%	50%	52%
3	UNLP	47%	44%	44%
4	UNT	71%	55%	55%
5	UNCo	52%	50%	54%
6	UNSL	67%	59%	59%
7	UNLaM	70%	82%	77%
8	UNQ	60%	65%	59%
9	UNGS	65%	75%	75%
10	UNSAM	84%	57%	72%
11	UNPA	63%	57%	50%
12	UNLaR	73%	54%	58%
13	UNLa	67%	86%	78%
14	UNTreF	67%	67%	64%
15	UNVM	65%	60%	62%
16	UNNOBA	73%	63%	64%
17	UNdeC	73%	100%	87%
18	UNRN	53%	54%	63%
19	UNCAUS	74%	95%	85%
20	UNAV	68%	67%	68%
21	UNTDF	59%	69%	61%
22	UNM	69%	69%	67%
23	UNPAZ	71%	86%	78%
24	UNViMe	70%	70%	60%
25	UNO	68%	67%	61%
26	UNAJ	71%	71%	62%

**Cuadro N°5. Representación porcentual de los estudiantes en los órganos colegiados**

<b>N°</b>	<b>UUNN</b>	<b>CONSEJO SUPERIOR</b>	<b>CONSEJO DIRECTIVO</b>	<b>ASAMBLEA</b>
1	UNC	22%	35%	35%
2	UBA	18%	25%	24%
3	UNLP	24%	31%	32%
4	UNT	19%	27%	27%
5	UNCo	20%	25%	24%
6	UNSL	21%	29%	29%
7	UNLaM	15%	9%	11%
8	UNQ	20%	29%	26%
9	UNGS	17%	17%	17%
10	UNSAM	9%	29%	18%
11	UNPA	23%	36%	33%
12	UNLaR	9%	15%	14%
13	UNLa	19%	7%	12%
14	UNTreF	14%	17%	18%
15	UNVM	15%	20%	20%
16	UNNOBA	20%	25%	29%
17	UNdeC	13%	0%	6%
18	UNRN	10%	12%	6%
19	UNCAUS	11%	5%	8%
20	UNAV	18%	33%	21%
21	UNTDF	28%	15%	20%
22	UNM	15%	31%	30%
23	UNPAZ	14%	14%	16%
24	UNViMe	17%	17%	29%
25	UNO	16%	22%	22%
26	UNAJ	18%	18%	21%

**Fecha de recepción:** 21/04/2014

**Fecha de aceptación:** 30/06/2014

# SECCIÓN GENERAL



## Neoliberalismo e educação no Brasil: a política educacional do Estado de São Paulo.

### Neoliberalism and education in Brazil: São Paulo State educational policy.

Celso Do Prado Ferraz de Carvalho<sup>1</sup>

Miguel Henrique Russo<sup>2</sup>

#### Resumo

O texto apresenta o resultado de pesquisas que tem como tema central as políticas educacionais em curso no estado de São Paulo. São políticas que se inserem no contexto amplo das políticas educacionais brasileiras das últimas duas décadas e que tem se caracterizado pelo viés gerencial, pragmático, mercadológico e privatista. O texto enfatiza a origem e o desenvolvimento dessas políticas no contexto amplo da hegemonia política do PSDB no governo do Estado, bem como seus personagens e principais intelectuais. Analisa especificamente as políticas iniciadas no governo de José Serra (2007-2010) e que seguem, com adaptações, no governo atual de Geraldo Alckmin (2011-2014). As reformas em curso em São Paulo possuem como característica comum a grande intervenção do Estado no processo de organização do trabalho escolar, especificamente na regulação do currículo e da avaliação. Envolve questões que dizem respeito à carreira docente, à organização do espaço escolar, ao currículo, à avaliação do sistema de ensino, à gestão e à política salarial do magistério. Dentre estas o texto discute duas dimensões centrais que foram organizadas em torno de duas dimensões: a político-pedagógica e a curricular. No plano da proposta curricular da reforma o texto apresenta seus principais aspectos e desenvolve uma reflexão sobre a legalidade das opções adotadas, especialmente a do currículo único e fechado para todas as unidades escolares, e sobre sua eficácia para a melhoria da qualidade do ensino. Conclui que para além do autoritarismo na sua concepção e implementação, os resultados das avaliações externas revelam que aquelas medidas não foram suficientes, ou mesmo adequadas, para alterar substancialmente o precário quadro educacional paulista.

**Palavras-chave/** *Neoliberalismo; Política Educacional; Reforma curricular; Currículo único; São Paulo.*

#### Resumen

El artículo presenta los resultados de investigaciones que se centran en las políticas educativas vigentes en el estado de São Paulo. Son políticas insertas dentro del contexto más amplio de Brasil en las últimas dos décadas y se ha caracterizado por el sesgo gerencial, pragmático, mercantilista y privatizador. El texto enfatiza el origen y desarrollo de estas políticas en el contexto más amplio de la hegemonía política del PSDB en el gobierno del Estado, así como sus personajes e intelectuales destacados. En concreto, se analizan las políticas iniciadas en el gobierno de José Serra (2007-2010) y que continúan, con adaptaciones, en el actual gobierno de Geraldo Alckmin (2011-2014). Las reformas en curso en São Paulo tienen en común la intervención del Estado en el proceso de organización del trabajo escolar, especialmente en la regulación del currículo y la evaluación. Involucra cuestiones que se relacionan con la profesión docente, la organización del ambiente escolar, el currículo, la evaluación del sistema educativo, la gestión y la política salarial del magisterio docente. Entre estos temas, el texto analiza dos dimensiones centrales que se organizaron en torno a la político-pedagógica y la curricular. En cuanto a la propuesta de reforma curricular el texto presenta sus principales aspectos y desarrolla una reflexión sobre la legalidad de las opciones adoptadas, sobre todo la del currículo único y cerrado en todas las escuelas, y sobre su eficacia para la mejora de la calidad de la educación. Concluye que además del autoritarismo en su diseño e implementación, los resultados de las evaluaciones externas muestran que estas medidas no son suficientes, o incluso apropiadas, para cambiar sustancialmente el precario marco educativo Paulista.

**Palabras-clave/** *Neoliberalismo; Política Educacional; Reforma curricular; Currículo único; São Paulo.*

<sup>1</sup> Dr. Celso Do Prado Ferraz de Carvalho. Universidade Nove de Julho / cpfcarvalho@uol.com.br

<sup>2</sup> Dr. Miguel Henrique Russo, Universidade Nove de Julho / mhrusso@uninove.br.

## Introdução

Há uma década vimos estudando as políticas do Governo do Estado de São Paulo<sup>3</sup> para sua rede de ensino público de educação básica. Nosso interesse por aquelas políticas decorre de algumas das suas particularidades e da importância e complexidade que tem aquela rede escolar em função da sua dimensão<sup>4</sup>.

Tomamos como referência temporal para nossos estudos, a década de 1990 como o momento em que, claramente, se instituiu uma nova orientação para as políticas educacionais brasileiras. Ainda que já, em governos que o antecederam, houvesse ações nessa direção, foi no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) que se promoveu a reforma educacional que assume princípios e concepções do denominado modelo neoliberal.

Por indução aquela reforma reflete nas políticas do governo paulista, afinal, simultaneamente, assume a gestão estadual em São Paulo o governador Mario Covas, do mesmo partido, o PSDB, então no poder da Federação. Por conta da afinidade política entre aqueles dois governantes e entre os respectivos dirigentes do aparelho de estado da educação, Paulo Renato Souza, no Ministério, e Teresa Roserley Neubauer da Silva (Rose Neubauer), na Secretaria de Educação, as políticas paulistas podem ser tomadas como paradigmáticas das orientações que decorreram da reforma federal.

A reforma educacional realizada pelo governo FHC se deu no contexto da reforma do Estado promovida durante aquela gestão e comandada pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE. A incorporação dos princípios mais amplos do neoliberalismo como a privatização de diversas empresas estatais, a desregulamentação de setores inteiros, especificamente o financeiro, a criação de agências de regulação, com a conseqüente diminuição da capacidade do Estado de gerir processos econômicos, o incentivo para o aumento da participação privada nas áreas de educação, saúde e previdência são, entre outras, ações que caracterizam o governo de FHC com profundas modificações nas relações entre público e privado. Este cenário amplo tem moldado as políticas educacionais paulistas iniciadas com o governo de Mario Covas em 1995 até a gestão atual de Geraldo Alckmin, que se encerrará em 2014.

Nossa motivação e justificativa para o estudo das políticas de educação paulistas têm a ver com o gigantismo da rede escolar que envolve um enorme contingente de interessados (trabalhadores da educação, usuários e comunidade), com a incidência de inúmeros interesses e com a diversificação de contextos já que a rede escolar se espalha por todo o território do Estado, ou seja, possui unidades escolares nas pequenas comunidades do interior, nos municípios médios e nas regiões metropolitanas com periferias carentes onde se acumulam questões sociais e econômicas que têm grande influência no desempenho das escolas na realização do seu mister. Estas condições gerais são geradoras de grande complexidade e desafios para sua administração. Para além das questões propriamente pedagógico-educacionais avolumam-se as de natureza estratégicas, funcionais e logísticas que tornam aquela rede quase inadministrável.

Já as políticas que selecionamos como foco para este texto introduzem novos elementos que se somam àquele quadro e provocam novas dimensões para serem desbravadas pelas pesquisas na medida em que produzem perturbações na dinâmica do instável equilíbrio do conjunto, isto é, nas relações entre o aparelho burocrático da rede e as unidades escolares.

Temos convicção que a compreensão desse processo nos obriga necessariamente problematizar algumas questões. Que contexto histórico criou as condições para a ascensão política de reformas neoliberais no Brasil? Quais razões explicam sua hegemonia na década de 1990? Como o legado neoliberal foi apropriado no campo educacional e qual sua face na reforma da educacional paulista?

Este texto está estruturado da seguinte forma. Primeiro apresentamos breve aproximação com as questões mais gerais que em nosso entender articulam a crise do capitalismo com o avanço do neoliberalismo. A seguir tratamos das propostas e dos personagens à frente reforma da educação em São Paulo. Por fim, analisamos os fundamentos da reforma em curso mostrando como a ação desencadeada pela Secretária de Educação do Estado de São Paulo desconsidera princípios consagrados pela LDB, como a liberdade e autonomia do trabalho do professor.

---

<sup>3</sup> Este artigo apresenta resultados de pesquisas que contaram com o apoio financeiro do CNPQ.

<sup>4</sup> A Secretaria da Educação do Estado de São Paulo possui a maior rede de ensino do Brasil, com 5,3 mil escolas, 230 mil professores e mais de quatro milhões de alunos. (Fonte: <http://www.educacao.sp.gov.br/portal/institucional/a-secretaria>, consulta em 08/06/12).

## A crise do capital, o avanço do neoliberalismo e sua interface na educação.

No plano mais amplo da vida social as décadas recentes a crise do capitalismo tem sido o elemento central a direcionar os processos de reforma em curso, anunciado e defendido no contexto mundial por meio de intensa ação político-institucional das instituições multilaterais.

O fundamento maior dessas reformas é a incapacidade do Estado financiar o chamado Estado de Bem Estar Social. Suas teses defendiam a necessidade de construir novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade, modificando os procedimentos de gestão, captação de recursos, financiamento e distribuição do fundo público. Apontava também para a necessidade de uma profunda redefinição nas responsabilidades do Estado perante a população, incluindo-se educação, saúde e previdência. Defendia que as reformas possibilitariam maior eficiência do Estado, a economia de recursos e sua concentração nas questões sociais. Em síntese a tese era a de que o Estado é um mal gestor e o setor privado mais eficiente

Uma das estratégias dos reformistas no plano ideológico foi a subsunção do debate político ao técnico ou, mais precisamente, o político apresentado como técnico. No Brasil tal contexto adquire maior visibilidade a partir dos finais da década de 1980 e início da década de 1990. O debate sobre a reforma do Estado, no nosso caso, deu-se a partir de uma falsa dicotomia, ou seja, o confronto entre o velho e o novo. Para os reformadores o velho era entendido como o Estado que foi construído e moldado na chamada era Vargas: interventor, regulamentador e responsável pelo controle de significativa parcela do setor produtivo, notadamente nos setores da indústria de base. O novo foi apresentado como o Estado mínimo, produto das novas demandas de um mundo cada vez mais globalizado e a exigir grande capacidade de adequação às exigências postas pelo desenvolvimento econômico-social de um capitalismo que não possuía mais fronteiras e que caminhava rapidamente para a superação das tradicionais formas de representação da nacionalidade. Um mundo globalizado e sem fronteiras econômicas possibilitaria a todos não somente o acesso a produtos e serviços mais baratos e de melhor qualidade, mas também a possibilidade de obtenção de créditos mais baratos. Dessa forma o discurso acerca da globalização da economia e da liberalização dos mercados de produção e consumo passou a fazer parte da agenda política brasileira.

No contexto desse debate o campo da educação tornou-se estratégico. As reformas educacionais foram apresentadas como necessárias para dar conta de um processo formativo agora a exigir novos cidadãos, um novo ser social, apto a responder às demandas postas pela reestruturação produtiva, pela inovação tecnológica, pelo neoliberalismo e pela globalização da economia. Uma imensa concentração de recursos foi disponibilizada pelas forças a serviço do capital, mobilizando intelectuais individuais e coletivos, levando a uma significativa produção acadêmica.

A análise feita acerca desse processo apresenta diferentes perspectivas teóricas.<sup>5</sup> As diversas agências multilaterais, as organizações empresariais nacionais como a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e o Pensamento Nacional das Bases Empresarias (PNBE), os diferentes setores da burocracia estatal, especialmente nos Ministérios da Educação e do Trabalho, bem como significativa parcela de pesquisadores das mais diferentes procedências compreenderam a conjuntura não como crise do capital, mas como um período de transformações no capitalismo.<sup>6</sup> Para esse imenso grupo o que estava ocorrendo era um conjunto de mudanças em uma forma particular assumida pelo capitalismo no século 20: o fordismo.<sup>7</sup> O suposto apresentado era o de que chegara ao fim um período de acumulação e organização social rígido construído no pós-guerra e baseado na linha de montagem, na produção em série e massificada, na grande divisão técnica do trabalho, na regulamentação da vida social e no Estado provedor. No espaço produtivo tais mudanças desencadearam um intenso processo de reorganização da produção, envolvendo a introdução de novas tecnologias, principalmente de base microeletrônica e novas formas de gestão e organização do trabalho, tais como o just in time, a produção em células, as novas máquinas ferramentas etc. Esse novo momento de organização das relações sociais de produção capitalista foi chamado por vários autores de acumulação flexível.

---

<sup>5</sup> Autores como HARVEY (1992), Braga (1997), COGGIOLA (2002) e MÉSZÁROS (2002), embora apresentem análises diferentes, notadamente a questão acerca das origens da crise, afirmam que as condições de vida dos trabalhadores no mundo foram profundamente modificadas e suas conseqüências, no plano social, político e cultural ainda estão a mostrar a face mais horrenda do capital.

<sup>6</sup> Essa é a leitura oferecida pela escola da regulação. Afirma-se que por meio da crise e de seu processo de reestruturação o capital estaria gestando as bases materiais e sociais de um novo regime de acumulação a partir de um novo método de produção. Os fundamentos dessa nova ordem seria uma combinação de novas tecnologias de informação, novas formas sociais de organização da produção e novos padrões de demanda e de consumo. Para uma crítica a essa tese cf. especialmente BRAGA (1997).

<sup>7</sup> Para David Harvey o regime de acumulação fordista se insere no contexto da teoria da regulação, que o define como um regime de acumulação. Teve a sua origem nos EUA e no pós-guerra irradiou-se para o mundo, aliando os princípios tayloristas (divisão do trabalho manual e intelectual) - pesquisa e desenvolvimento, engenharia e organização racional do trabalho (cf. HARVEY, 1992).



A acumulação flexível<sup>8</sup>, diferentemente do fordismo, apresentava novas formas de organização do trabalho, caracterizada pela flexibilidade organizacional, pela produção voltada para a segmentação e pela intensa disseminação de tecnologias de base micro-eletrônica. A empresa integrada e flexível estaria agora a demandar novas exigências para a formação e qualificação profissionais dos trabalhadores. Para diferentes autores<sup>9</sup> esse conjunto de transformações era representativo de um processo de maior amplitude, ou seja, as mudanças não estariam ocorrendo apenas nos processos produtivos, mas sim, nos processos de regulação social e no metabolismo social do capitalismo. Nesse contexto, para compreender as formas de produção e reprodução da vida social era necessário verificar a materialização das novas formas de expressão material da vida. Assim, no contexto da chamada acumulação flexível parte, considerável do debate educacional incorporou a defesa da necessidade de repensar os processos formativos. Modificações na formação e na qualificação profissional dos trabalhadores foram insistentemente anunciadas como urgentes pelas agências multilaterais e incorporadas nos documentos que referendaram o debate e as reformas educacionais na década.

No espaço social mais amplo a expressão desse processo deu-se por meio de um conjunto de ações políticas direcionadas para a reforma do Estado, para a desregulamentação do espaço econômico, para a destruição de direitos sociais dos trabalhadores e pela materialização de condições que aceleraram o processo de mercantilização da constituição e formação do ser social, com destaque para a esfera educacional.

O debate sobre a formação e a qualificação profissional foi fortemente informado por uma concepção determinista, que estabeleceu relações diretas entre mudanças nos processos de trabalho e requisitos de formação e escolarização. Em um primeiro momento a tese de que as novas formas de organização do trabalho e seus processos produtivos estariam a demandar novas habilidades do trabalhador, principalmente cognitivas e atitudinais, foi hegemônica. Comum a essas análises era a defesa de um processo de formação amplo, a valorização da educação básica como condição para a construção de qualificações de alto nível, a defesa da educação continuada, para todos, de qualidade etc. A escolarização da população tornou-se condição necessária para atender as demandas postas por um setor produtivo em rápido processo de mudança. Esse espírito, que já se manifesta na Conferência Mundial de Educação Para Todos, organizada pela UNESCO em 1990,<sup>10</sup> tornou-se lugar comum nos documentos elaborados pelas agências multilaterais. Essa proximidade entre condições de produção e políticas de formação teve como referência mais ampla as teses sobre a globalização da economia, sobre o neoliberalismo, sobre a reestruturação produtiva e a pós-modernidade.

Diante dessa perspectiva de análise conjuntural tão ampla, o debate sobre formação e as relações entre a educação e o trabalho foi amplo e intenso e, em momento algum, consensual. Questões como a estrutura, as condições e os objetivos de uma educação voltada à formação para o trabalho e para a cidadania, assim como os conceitos de competências, empregabilidade,<sup>11</sup> laborabilidade, pedagogia da qualidade, empreendedorismo e outros, orientaram o debate em todos os espaços em que a educação se fez presente.

No caso brasileiro a associação entre as transformações no capitalismo e a necessidade de reformas institucionais, reiterada constantemente pelo discurso oficial, assumiu certa condição hegemônica, diminuindo o espaço para o debate acadêmico, a tentativa de imposição de um pensamento único e à desqualificação dos críticos das reformas. Esse ambiente impositivo e limitador do debate era uma das faces de um movimento maior, de caráter ideológico, e que objetivava a construção de um consenso que ao desqualificar o marxismo como referência para o debate, defendia a tese do fim da história e do domínio da sociedade de mercado.

No contexto desse amplo debate e da disputa ideológica que produziu, a vitória das forças políticas conservadoras e defensoras do neoliberalismo no Brasil permitiu que os processos de reforma do Estado e, especificamente da educação, fossem implementados e disseminados. A racionalidade gerencial e privatista que permeou todas as ações do governo de FHC tornaram-se referência e modelo para os Estados da federação. Em São Paulo, como já mencionamos acima, a total identidade com o governo federal não somente facilitou a disseminação dessa lógica na rede estadual, como grande parte dos intelectuais que subsidiaram as reformas no plano federal também participaram de sua formulação no caso paulista.

Assim, o governo do Estado de São Paulo, em sintonia com os princípios e diretrizes do governo federal sobre a reforma do Estado adotou, na década de 1990, um conjunto de medidas que reproduziram no âmbito do Estado de São Paulo as diretrizes, teses e ações que caracterizaram a reforma neoliberal de FHC. Essas faces do marco regulatório delineado a partir da articulação dos

<sup>8</sup> A tese da acumulação flexível, do pós-fordismo, da especialização flexível, do toyotismo e de outras denominações similares ocupou importante espaço na produção acadêmica nas áreas da sociologia do trabalho e trabalho e educação. A obra de Harvey (1992) é importante referência para esse debate.

<sup>9</sup> Conferir KATZ & COGGIOLA (1996); BRAGA (1997; 2003) especificamente a primeira parte e COGGIOLA (2002) em especial os capítulos 9 e 10.

<sup>10</sup> Conferir em: UNESCO. Declaração mundial sobre educação para todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, 1990.

<sup>11</sup> O conceito de empregabilidade é recente no discurso oficial e na fala da burguesia. Origina-se do pressuposto de que, mais do que estar empregado é necessário estar sempre em condições de ser empregado, derivando-se dessa questão todo um discurso em prol da educação permanente. Quando empregabilidade e cidadania são incorporadas como partes do mesmo processo, geralmente revela um acentuado viés mercadológico, reforçando a possibilidade de se reduzir a cidadania à questão do emprego, como um processo individual e descolado dos movimentos sociais.

governos federal e estadual, quando projetadas para a educação, produziram profundas modificações na organização dos espaços escolares e no cotidiano escolar. Nesse cenário, de imposição normativa e regulação pública, de constantes tensões, pressões e disputas de poder que a Secretaria Estadual de Educação implementou as reformas recentes que são objeto maior desse texto e das quais passaremos a tratar mais especificamente.

## A reforma da educação em São Paulo: as propostas e seus personagens

O texto apresenta resultados parciais de pesquisas realizadas pelos autores<sup>12</sup> e tem o objetivo de refletir sobre aquelas políticas de educação do Estado de São Paulo que tiveram início no governo Serra (2007-2010) e se estendem para a atual gestão do governo Alckmin (2011-2014). As pesquisas visam compreender os fundamentos político-pedagógicos da reforma bem como seus impactos na prática escolar. Assim, analisamos aqui os fundamentos político-pedagógicos daquela reforma segundo o marco regulatório fundado na década de 1990, a partir do governo FHC. Este propósito encontra suas justificativas no apresentado anteriormente e em face da natureza polêmica das ações que têm sido propostas e implementadas, algumas de questionável eficácia e legalidade.

As políticas aqui discutidas estão centradas em um programa de ações que dá sequência às políticas públicas de educação inspiradas na doutrina de um partido político, o PSDB, que cumpre seu quinto mandato consecutivo no governo do Estado de São Paulo. Assim, elas precisam ser entendidas na perspectiva histórica desse período de modo que se possa apreendê-las no movimento da reforma da educação iniciada na década de 1990.

É clara a dificuldade de refletir sobre um objeto de pesquisa que está, ainda, em desenvolvimento e que não se institucionalizou totalmente ou produziu todos os resultados pretendidos por seus idealizadores. O desenvolvimento da reflexão crítica, neste caso, se mostra ao mesmo tempo como um desafio e como uma necessidade para iluminar a apreensão do sentido das políticas governamentais no campo da educação.

O texto enfatiza o quanto as políticas do governo paulista contrariam preceitos legais que garantem a autonomia didático-pedagógica das escolas e dos professores; apresenta seus idealizadores e, por fim; questiona sua possibilidade de contribuir para a efetiva melhoria da escola pública paulista.

O governo de FHC aproveitando-se do cenário internacional favorável às reformas sócio-econômicas e políticas, em face da opção de instituir um novo modelo de regulação que atendesse às demandas da globalização e do modelo neoliberal de Estado, contou com o apoio e incentivo das agências multilaterais de financiamento e formulação de políticas públicas que, na década de 1990, fomentavam fortemente reformas naquela direção (BIRD, BID, PNUD, UNESCO, UNICEF).

A reforma da educação brasileira promovida pelo governo FHC, que se deu associada à reforma do Estado, e a influência das agências multilaterais já foram ampla e profundamente analisadas (cf. DE TOMASI, WARDE E HADDAD, 1996; SGUISSARDI E SILVA Jr., 2001; SILVA Jr. 2002;).

No Estado de São Paulo a concepção e implantação da reforma estiveram sob o comando da secretária de educação Rose Neubauer, que permaneceu na função durante o primeiro mandato do Governo Covas (1995-98) e parte do segundo (1999-2000), até a morte deste. Sem dúvida, foi nesse período que se programaram as mudanças mais profundas e que produziram maior impacto sobre a organização, a gestão e o ensino nas escolas da rede estadual paulista. Provocaram, por isso, acalorados debates na sociedade política e na sociedade civil e mereceram numerosos estudos acadêmicos (cf. CORTINA, 2000; SANTA CRUZ, 2008; VILELA, 2002).

Para cumprir o restante do mandato de Covas (2000-02) e, posteriormente, um novo mandato (2003-06), assumiu o governador Geraldo Alckmin que indicou Gabriel Chalita para a Secretaria da Educação. Este dá sequência às políticas implementadas anteriormente, ainda que utilizando um estilo de liderança muito diferente daquele da sua antecessora. A renúncia do governador para se candidatar à presidência da república resulta em nova substituição do Secretário da Educação.

Para cumprir o restante do mandato assume o vice-governador Cláudio Lembo, do PFL, que designa para Secretária da Educação Maria Lúcia Vasconcelos, professora da Universidade Presbiteriana Mackenzie, estranha às questões da educação pública e que pouco produziu com vistas a superação das históricas carências da rede estadual de ensino de São Paulo.

---

<sup>12</sup> “A reforma da educação no Estado de São Paulo e sua objetivação na prática escolar” (CNPq – proc. 400952/2009-2); “Reforma da educação no Estado de São Paulo e produção da qualidade do ensino” (CNPq – proc. 400800/2011). Ambos os projetos tiveram como objetivos compreender os fundamentos político-pedagógicos bem como o impacto que essas reformas estão produzindo no cotidiano escolar.

Eleito governador do Estado de São Paulo para o mandato de 2007-10, José Serra mantém por seis meses a mesma secretária do governo que o antecedeu. Somente em 25 de julho de 2007 assume a secretária Maria Helena Guimarães de Castro, em cuja gestão se inicia uma nova fase da política para a educação pública estadual paulista, objeto da reflexão e análise deste texto. Em 2009, por conveniência política, Serra realiza nova troca de secretário e empossa Paulo Renato Sousa, ministro da educação nos oito anos do governo FHC e proeminente figura dos quadros partidários do PSDB. Paulo Renato permanece a frente da Secretaria da Educação no mandato temporário de Alberto Goldman, que substitui Serra após renunciar para se tornar candidato a presidente da república.

Em novo mandato, que se iniciou em 2011, Alckmin nomeia Herman Voorwald como secretário da educação. Professor de engenharia na Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP, campus de Lorena, era Reitor daquela instituição quando assumiu o cargo de Secretário da Educação. Tem como secretário adjunto o Prof. João Cardoso Palma Filho, também professor da UNESP com longa trajetória em funções políticas no aparelho de Estado da educação. A gestão dá continuidade às políticas iniciadas no governo anterior promovendo um claro aprofundamento dos princípios que vinculam a educação ao modelo neoliberal e à economia de mercado. Ainda que não sejam objeto específico deste trabalho as políticas em curso, neste governo, têm se pautado em reformas educacionais já realizadas no exterior.

A natureza e concepção das políticas educacionais no governo Serra provocaram algumas reações em face das próprias ideias que as apoiavam e da guinada que ocorreu na maneira como a Secretaria da Educação se relacionava com os trabalhadores das escolas. No governo anterior, sob o comando do secretário Gabriel Chalita, predominava uma visão de educação como processo afetivo entre educadores e educandos. Agora, as relações se mostravam hierárquicas, com uma alta dose de autoritarismo na implantação das mudanças planejadas, produzidas de forma centralizada por um grupo de educadores afinados com as doutrinas do partido no poder e detentores de respaldo político e acadêmico, já que constituído por conhecidos professores de universidades paulistas. Mostravam-se, por isso, provocativas para uma reflexão crítica sobre a política educacional de então. Com essa perspectiva realizamos, neste texto, uma incursão sobre algumas daquelas medidas implantadas na rede estadual de ensino, com foco na dimensão político-pedagógica.

Outro ponto que nos auxilia a entender a questão política que permeou a reforma educacional no governo Serra é a concentração, no aparelho de estado, de praticamente todos os componentes centrais da equipe que comandou o MEC no governo FHC. Naquela condição foram eles responsáveis pela concepção e institucionalização da reforma e de todas as políticas que dela decorriam, inclusive a aprovação da LDB, em 1996, e a formulação do Plano Nacional de Educação aprovado no final do governo FHC para vigorar de 2001 a 2010. Não tinham, entretanto, atribuições ligadas à implantação e implementação daquelas determinações legais já que a competência para tanto era dos Estados e Municípios, com a mediação dos órgãos normativos dos respectivos sistemas. Como se sabe, em decorrência de afinidades ou disputas políticas, acrescidas das condições concretas, legais e econômicas, para dar conta das demandas implicadas na implantação das mudanças, a implantação da reforma não foi homogênea entre os Estados e Municípios, como, tampouco, foram equivalentes os resultados.

Agora, no poder da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, o mais rico da federação, que mantém a maior rede de educação básica, era a oportunidade de promover uma reforma que englobasse os princípios e fundamentos que haviam defendido no governo FHC e que produzisse os resultados que, até então, mesmo os governos peessedebistas anteriores não haviam conseguido.

Elaboraram, então, um Programa de Ação do Governo para a Educação com metas e ações que davam a direção das mudanças pretendidas. A proposta curricular para dar suporte às metas do Programa de Ação compunha um projeto denominado “São Paulo faz escola”, um dos objetos de análise deste texto. Segundo se lê na apresentação do projeto o objetivo da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo é assumir o controle na formulação dos currículos de 5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental e de todo o Ensino Médio. Afirma que visa aprimorar o trabalho pedagógico e docente na rede pública de ensino, em parceria com seus professores, coordenadores, assistentes pedagógicos, diretores e supervisores. (Secretaria da Educação, 2008).

As ações do Projeto São Paulo faz escola compreenderam um diversificado conjunto de decisões, estabelecidas por normas legais, na esfera da organização didática das escolas, das atribuições funcionais dos seus trabalhadores e, especialmente, no estabelecimento de procedimentos didático-pedagógicos do funcionamento das escolas e do currículo. Para a difusão e implantação destes últimos foram produzidos materiais instrucionais para orientar o trabalho dos agentes escolares e dos alunos. Criou-se, também, uma logística informacional de apoio à implementação e desenvolvimento da proposta e um cronograma de eventos destinados a difusão e acompanhamento da mudança. Nos itens seguintes realizamos a discussão de algumas dimensões daquela reforma, constantes do Programa “São Paulo faz escola”.

## Reflexão sobre os fundamentos da nova proposta curricular da SE-SP

Como já destacamos na introdução, este texto realiza uma reflexão sobre alguns aspectos manifestamente polêmicos e reveladores de intencionalidades não explícitas no discurso dos seus formuladores. A seguir destacamos alguns daqueles aspectos:

### a) Adoção de um currículo fechado e único para toda a rede escolar.

Consideramos discutível a legalidade dessa decisão do governo do Estado de São Paulo em face do estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Anunciada como uma lei flexível, a LDB regulamenta princípios constitucionais para a educação nacional como o da “pluralidade de concepções pedagógicas”, da autonomia da escola para produzir sua proposta pedagógica, da gestão democrática, da participação dos professores e da comunidade (colegiados) na concepção do projeto político-pedagógico das escolas. Cremos, também, que essa decisão é política e pedagogicamente equivocada como proposta para colocar a educação a serviço dos interesses e necessidades das camadas trabalhadoras.

### b) Mudança na concepção de currículo.

Simultaneamente a adoção do currículo único e fechado, o fundamento das aprendizagens que compõem o currículo foram transformadas abandonando-se a clássica formação cultural, com base no conhecimento produzido historicamente pela humanidade e, por isso, considerada aquela que transmite a herança cultural que constitui patrimônio e fundamento do gênero humano, pela denominada pedagogia das competências. Assim, o conhecimento em si passou a ter valor relativo na formação dos indivíduos, já que o que se valoriza são as chamadas competências, claramente selecionadas dentre aquelas favoráveis à preparação dos indivíduos para sua inserção no campo da produção econômica, ou seja, aproximando a educação mais da preparação para o mercado de trabalho.

### c) Utilização de material instrucional concebido e produzido centralizadamente, e conseqüente uniformização e padronização: dos conteúdos curriculares; dos procedimentos didático-pedagógicos; e do trabalho docente em todas as escolas da rede escolar.

Em face de tudo o que até então se discutiu e defendeu nos estudos acadêmicos e no discurso dos responsáveis pela reforma iniciada na década de 1990, parece ser questionável essa disposição. E mais, por impor uma sistemática empobrecedora do trabalho docente subtrai deste a possibilidade de concepção e organização do seu trabalho, reduzindo o professor a condição de reproduzidor de uma proposta desenvolvida externamente, por terceiros, e que assim desconsidera a singularidade de cada escola. Do ponto de vista do trabalho docente é a alienação do professor pela supressão daquilo que é a essência do seu labor.

### d) Uso dos resultados da avaliação da aprendizagem escolar dos alunos como critério para concessão de bônus salarial aos trabalhadores das unidades escolares (docentes; gestores; e servidores de apoio).

É o uso explícito do incentivo monetário, típico das formas de remuneração por produção das empresas capitalistas, na motivação do trabalho escolar. Com isso introduz-se uma variável estranha ao processo de produção pedagógico escolar e que pode produzir distorções graves nos resultados finais, ou seja, é possível um desvirtuamento da função avaliativa no processo escolar que pode, assim, perder seu caráter pedagógico e assumir um papel mercantil, em face da condição legítima que têm todos os trabalhadores de aumentar o rendimento da sua força de trabalho.

### e) A adoção de escala numérica para expressar o resultado do aproveitamento escolar dos alunos.

Foi um retrocesso somente explicável pelo interesse de acompanhar, controlar e comparar o desempenho das escolas da rede. Desde a metade da década de 1970, no processo de implantação da Lei 5692/71, a rede pública estadual de São Paulo havia abandonado a escala numérica para expressar o resultado da avaliação substituindo-a por menções, às quais corresponderiam graus diferentes de realização de objetivos educacionais estabelecidos para cada área, disciplina e atividade do currículo, mais adequados para avaliar o processo educativo escolar.

Ainda que, na prática, os professores, na sua maioria, nunca tenham aplicado adequadamente a escala de menções, na medida em que associavam-na a uma escala numérica, matematizando o raciocínio como ocorre na medição de uma grandeza física, o retorno à escala numérica é um retrocesso na compreensão da natureza do ensino-aprendizagem.

Além disso, a justificativa apresentada pela Secretaria da Educação para a padronização foi a de que havia na rede 23 escalas diferentes sendo utilizadas, após a concessão de autonomia para as escolas elaborarem seus Regimentos Escolares. Ora, tal constatação deveria ser tomada como auspiciosa e reveladora de certo experimentalismo enriquecedor da rede e superadora da esclerosada homogeneidade burocrática.

## f) Novo papel e atribuições para os ocupantes da função de coordenação.

Um dos pilares do projeto foi a atribuição de responsabilidades ao Professor Coordenador para planejar como as escolas cumprirão as metas de desempenho e como elevarão o nível de aprendizado dos alunos. Em face das novas expectativas do Estado em relação aos ocupantes da função de Professor Coordenador, foi elaborado um documento inicial denominado “Caderno do Gestor. Gestão do currículo na escola” (MURRIE, 2008) para subsidiar a atuação deste agente no processo de implementação da nova proposta.

Cada um dos aspectos acima apresentados tem merecido nossa atenção nas pesquisas realizadas e naquelas em andamento no âmbito do Grupo de Pesquisa. A questão da qualidade do ensino é o cerne da reforma que, no seu conjunto, estabeleceu metas e ações com vistas à melhoria dos índices de qualidade resultantes dos instrumentos utilizados para sua apuração, no caso, o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo, IDESP. O que segue é, nos limites deste espaço, a discussão de algumas questões selecionadas.

As diretrizes adotadas pela reforma da educação, em curso no Estado de São Paulo, revelam-se conflitantes com princípios constitucionais e legais da educação brasileira. A Constituição Federal de 1988 (art. 206, III e VI) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal 9394/96, art. 3º, II, III e VIII; art. 12, I; art. 13, I e II; art. 14; art. 15) são enfáticas na garantia da existência de “pluralidade de idéias e de concepções pedagógicas”, “na autonomia da escola” a quem incumbe a construção de sua proposta pedagógica, na “participação dos professores e demais profissionais na elaboração do projeto pedagógico da escola” e na responsabilidade dos sistemas de ensino de “assegurar progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira às escolas”.

No seu conjunto - adoção de currículo único e fechado; utilização de material instrucional padronizado; acompanhamento dos resultados por supervisão cerrada através da avaliação; uso dos resultados da avaliação como critério para concessão de vantagens salariais (bônus); utilização de incentivo monetário para aumento da produtividade do trabalho – as mudanças revelam o uso de uma racionalidade, técnica e autoritária, que não encontra justificativa e nem constitui fundamento para o processo democrático de formação humana, para a autonomia da escola na construção do seu projeto político-pedagógico e para o desenvolvimento pessoal e profissional dos professores.

## A questão do currículo único

A questão do currículo único exige uma análise que vai para além dos interesses da administração, na realidade da burocracia, que não tolera a diversidade porque perde o controle da situação posto que sua lógica é a de produzir mecanismos de controle gerais a partir de critérios genéricos que eliminam as especificidades e as singularidades dos contextos particulares e cria, no âmbito do seu modelo teórico, uma realidade artificial, homogênea, pasteurizada, sem vida própria e responsável pela alienação que, em geral, os espaços gerenciados produzem. No caso aqui em discussão, a adoção de currículo único na rede de ensino público do Estado de São Paulo, há outros interesses, como veremos adiante, que podemos denominar de políticos.

Recordo que nos primeiros anos após a promulgação da nossa primeira LDB (Lei Federal nº 4024/61) a abolição dos antigos programas oficiais, e obrigatórios, do MEC, então fixados pelo Colégio Pedro II, do Rio de Janeiro, era festejada como o fim da então considerada “ditadura pedagógica”. Com a nova lei os sistemas, as escolas e os professores ganharam autonomia para, levando em conta seu contexto, determinar os “programas” das disciplinas escolares, como eram, então, chamados. Não demorou muito para nova violência contra aquela autonomia. O longo período da ditadura civil-militar implantou um regime autoritário que impunha decisões centralizadas, adotadas sem qualquer consulta, em todos os campos da vida nacional. A redemocratização do país resultou na Constituição Federal de 1988 que adotou como princípios a descentralização e a desconcentração no âmbito da organização federativa. No campo da educação a nova LDB (Lei Federal nº 9394/96) seguiu a orientação emanada da carta constitucional e delegou aos sistemas, aos estabelecimentos escolares, e aos professores, significativa parcela de poder na definição da organização educacional nas suas respectivas esferas de competências e atribuições, como ficou evidenciado no item anterior deste texto.

Destacam-se, dentre aquelas competências delegadas a autonomia da escola para a elaboração da sua proposta pedagógica por meio da elaboração coletiva, da sua comunidade, do que veio a denominar-se Projeto Político-Pedagógico, e a gestão democrática do ensino público. Estas determinações, aliadas às Diretrizes Curriculares Nacionais que estabelecem, como sugere sua denominação, aquelas orientações fundamentais e gerais para a composição dos currículos dos níveis, segmentos e modalidades educativas, são reveladoras da orientação flexível que perpassa o currículo na educação nacional e, ao mesmo tempo, da ilegalidade que a imposição do currículo único e fechado representa.

A fim de esclarecer esta nossa assertiva, faremos uma rápida incursão ao campo do currículo entendido, aqui, como uma construção social que tem como função central responder a algumas necessidades reconhecidas da sociedade no campo da formação humana. O currículo sintetiza o conjunto das aprendizagens consideradas socialmente necessárias para a preparação e integração dos indivíduos na sociedade, em cada momento histórico. Portanto, é mutável ao longo do tempo refletindo as transformações que ocorrem no conhecimento em todos os campos do saber.

O conhecimento curricular, ou seja, aquele considerado necessário para todos os indivíduos, ou para parte deles, organizado segundo os campos científicos a que pertencem se apresenta sob a forma de disciplinas curriculares. Assim, a organização disciplinar é, somente, uma estratégia para organizar as aprendizagens necessárias, estas sim as definidoras do currículo.

Dito isto, poder-se-ia questionar, o que é, então, o currículo hoje? É o conjunto das aprendizagens que, hoje, se mostram necessárias para que os indivíduos possam usufruir das condições que a sociedade humana possibilita. Por ser uma construção social o currículo não é um produto neutro. Na sociedade de classes ele é expressão político-ideológica dos interesses dominantes.

Retornando ao objeto da reflexão deste texto, a opção da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, SEE-SP, por um currículo único e fechado para sua rede escolar, consideramos aquela uma escolha política que se coloca claramente na contra-mão dos princípios consagrados na CF-88 e na LDB, em pelo menos dois aspectos: o da descentralização do currículo que transferiu para as unidades escolares a responsabilidade pela construção do seu projeto pedagógico; e a da substituição do currículo de base cultural, no qual o conhecimento acumulado pela humanidade é o cerne da formação humana, pelo modelo das competências derivadas do campo corporativo-empresarial que determina um perspectiva utilitarista para a escola e para o currículo subordinados aos interesses do mundo econômico.

Quanto ao primeiro aspecto, o currículo único é uma violação que retoma o caminho do autoritarismo na medida em que retira da escola sua autonomia e a priva da possibilidade de desenvolver um projeto próprio que leve em conta as necessidades e interesses dos seus usuários, no caso da escola pública alunos provenientes das camadas trabalhadoras e populares. O currículo único e fechado, no caso, se transforma em um conjunto de disciplinas com programas inflexíveis já que não admite que se tenha o contexto concreto como referência primeira na definição das aprendizagens, posto que foram a priori definidas.

Não se trata, aqui, de defender total liberdade para que as escolas determinem seu currículo. Definidas as diretrizes curriculares garante-se a necessária base comum nacional e ao se conceder autonomia à escola para construir um currículo que dê conta das especificidades do seu contexto e atenda às necessidades dos seus usuários estabelecer-se-ia o equilíbrio que não retira da escola sua condição de lócus privilegiado de reflexão sobre a educação que oferece aos seus usuários, condição necessária para a instituição responsável pela formação humana dos membros da sociedade. Trata-se, portanto, de construir uma concepção teórico-prática de currículo que ao mesmo tempo em que garanta ao Estado a existência de diretrizes que promovam a integração nacional, assegure o currículo como projeto da escola.

Ora, não é isto que ocorre quando o Estado impõe às escolas um currículo único com programas disciplinares fechados com o uso de material instrucional adrede preparado por especialistas externos às escolas e que será a referência para as provas do sistema de avaliação externa que o Estado utiliza para avaliar suas unidades.

A construção desse equilíbrio não é fácil tendo em vista nosso histórico de organização educacional na qual o Estado foi sempre o responsável pela concepção do currículo e a escola foi sempre sua executora. Romper essa lógica requer vontade política do Estado, em criar as condições essenciais para o funcionamento da escola, e um alto grau de consciência dos educadores para assumir sua função de responsáveis pelo seu desempenho profissional autônomo. É preciso levar para dentro da escola o processo de desenvolvimento curricular, cerne da tarefa essencial da escola de promover as aprendizagens socialmente necessárias. Ele é ponto de partida e de chegada das reflexões que devemos manter continuamente abertas na esfera escolar, especialmente no seio do seu coletivo. Infelizmente, a política de centralização curricular subtraiu da escola essa tarefa, esvaziando-a daquela que é, certamente, a mais importante das suas atividades, o questionamento e a reflexão crítica sobre sua própria prática. Privados dessa estimulante demanda, os educadores escolares sofrem um esvaziamento das suas funções reflexivas.

## Considerações finais

Levando em conta os argumentos já expostos ao longo do texto, é lícito questionar o acerto das medidas que compunham a denominada Nova Agenda para a Educação Pública, implantada pelo Governo de Estado de São Paulo. Não se trata de condenar a iniciativa de ações concretas com vistas a modificar o quadro dramático da educação básica brasileira, e paulista em particular,

mas a de questionar a eficácia da orientação imposta às políticas educacionais que repetem e aprofundam medidas de inspiração neoliberal que se revelaram incapazes de produzir mudanças na realidade escolar e de argüir a administração pública autoritária que produz soluções mágicas, formuladas nos gabinetes de pseudo-iluminados que dispensam a audiência e a adesão daqueles que terão a responsabilidade de realizá-las e de quem pagará a conta pelo eventual fracasso das mesmas. O autoritarismo da política em análise transparece quando se confronta com o texto da legislação educacional vigente e com o discurso de descentralização do sistema escolar e progressiva autonomia das unidades, pronunciado pelos mesmos atores do partido no poder, quando produziram as reformas educacionais da década de 1990.

Por fim, pode-se concluir que a melhoria da qualidade de ensino na rede estadual de escolas, anunciada pelo governo do Estado de São Paulo, com base nos resultados dos instrumentos utilizados é, no mínimo, questionável ou mesmo falsa porque eivada de equívocos e porque não se sustenta quando submetida a uma análise crítica como revelaram os dados de pesquisas. Os resultados das avaliações externas, concebidas e realizadas pelo mesmo governo, revelaram que aquelas medidas não foram suficientes, ou mesmo adequadas, para alterar substancialmente o quadro educacional paulista.

## Referências Bibliográficas

- BRAGA, R. (1997). *A restauração do capital: em estudo sobre a crise contemporânea*. São Paulo: Xamã.
- BRAGA, R. (2003). *A nostalgia do fordismo: modernização e crise da teoria da sociedade salarial*. São Paulo: Xamã.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. (1999). *Parâmetros Curriculares para o Ensino Médio*. Brasília: MEC.
- COGGIOLA, O. (2002). *O capital contra a história: gênese e estrutura da crise contemporânea*. São Paulo: Xamã/Edições Pulsar.
- CORTINA, R. (2000). *Política Educacional Paulista no Governo Covas (1995-1998): uma avaliação política sob a perspectiva da modernização*. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.
- DE TOMASI, L.; WARDE, M. e HADDAD, S. (orgs.). (1996). *O banco mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez; PUC; Ação Educativa.
- HARVEY, D. (1992). *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola.
- KATZ, C & COGIOLLA, O. (1996). *Neoliberalismo ou crise do capital?* São Paulo: Xamã.
- MÉSZÁROS, Istvan. (2002). *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo Editorial. Campinas: Editora da UNICAMP.
- MURRIE, Z. (2008.) *Caderno do Gestor. Gestão do currículo na escola*. São Paulo: SEE. V. 1
- SANTA CRUZ, S. M. de S. (2008). *O programa de educação continuada dos gestores da educação pública paulista no contexto das reformas educacionais dos anos de 1990*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade Nove de Julho.
- SGUISSARDI, V. e SILVA JR., J. (orgs.). (2001). *As novas faces da educação superior no Brasil. Reformas do estado e mudanças na produção*. São Paulo: Cortez; Ed. USF.
- SILVA JR, J. dos R. (2002). *Reforma do estado e da educação no Brasil de FHC*. São Paulo: Xamã.
- UNESCO. (1990). *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem*. Jontiem.
- VILELA, L. R. (2002) *Uma análise de políticas educacionais o ensino paulista na década de 90*. Dissertação de Mestrado. Campinas: Faculdade de Educação da UNICAMP.

## Fuentes electrónicas

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. (2008). Proposta Curricular do Estado de São Paulo– São Paulo faz escola. [http://www.rededosaber.sp.gov.br/contents/SIGSCURSO/sigscFront/default.aspx?SITE\\_ID=25&SECAO\\_ID=595](http://www.rededosaber.sp.gov.br/contents/SIGSCURSO/sigscFront/default.aspx?SITE_ID=25&SECAO_ID=595). Acesso em 03/06/2008.

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. (2008). <http://www.educacao.sp.gov.br/>. Acesso em 02/06/2008.

**Fecha de recepción:** 14/03/2014

**Fecha de aceptación:** 15/04/2014





# La educación superior latinoamericana a principios de siglo XXI. ¿Hacia una mayor internacionalización y transnacionalización?

Latin American higher education in early XXI century. Towards a greater internationalization and transnationalization?

Alicia Alcira Iriarte<sup>1</sup>  
Ana Ferrazzino<sup>2</sup>

## Resumen

Durante las últimas décadas, en un nuevo marco internacional, se impuso un nuevo paradigma e importantes transformaciones se llevaron a cabo en el sistema educativo superior latinoamericano -así como en el sistema universitario- relacionadas con los cambios epocales y la globalización. La eficiencia, la evaluación de la calidad, el ingreso universitario, el rendimiento de los estudiantes, la diferenciación institucional, el financiamiento constituyen temas de discusión. Creemos que esta temática exige un análisis más profundo para explorar nuevas estrategias educativas válidas para Argentina y otros países de la región en torno a la cuestión: ¿Cómo se priorizan estrategias de internacionalización de la educación superior, donde la educación sea considerada como bien público y de responsabilidad social; en oposición a las tendencias de mercantilización y transnacionalización donde la educación es entendida como mercancía?

**Palabras clave/** *América Latina; Educación superior; Internacionalización; Transnacionalización; Reformas.*

## Abstract

During recent decades, in a new international context, a new paradigm was imposed and important transformations were carried out in Latin American higher education system -as well as in the University system- related to epochal changes and globalization. The efficiency, the quality assessment, the University admission, the performance of students, the institutional differentiation, the financing are topics of discussion. We believe that this subject requires a deeper analysis to explore new valid educational strategies for Argentina and other countries in the region around the question: how priorities about higher education internationalization strategies are set -in which education is considered as a public and social responsibility good; in opposition to the trends of marketization and transnationalization which understand education as a commodity?

**Key words/** *Latin American; Higher education; Internationalization; Transnationalization; Changes.*

<sup>1</sup> Dra. Alicia Alcira Iriarte, Universidad de Buenos Aires / aairarte@fibertel.com.ar.

<sup>2</sup> Ana Ferrazzino, Universidad de Buenos Aires / ferrazzi@agro.uba.ar

## Introducción

Un cambiante escenario internacional, caracterizado por importantes mutaciones socioeconómicas, culturales y laborales, ha impactado de manera particular en la institución universitaria. Por tal razón, es de interés indagar las principales características y tendencias de las reformas registradas en el sistema universitario en nuestro país, así como en otros países de la región.

Entre las transformaciones recientes del sistema universitario en América Latina podríamos mencionar la expansión cuantitativa, el incremento de la privatización, la diversificación institucional, los mecanismos de evaluación con adopción de criterios de productividad, la selectividad en el acceso, la mayor vinculación de las instituciones de educación superior con las demandas del mercado, las relaciones con empresas, y el entorno productivo. En general, en la estructuración de un modelo de universidad más referenciado hacia el mercado. Asimismo, se vienen adoptando distintas medidas en consonancia con los procesos de transnacionalización de la Educación Superior, adecuándose a las demandas que la globalización y los cambios tecnológicos imprimen en el nuevo escenario mundial.

Entre estas tendencias que se vienen registrando en los últimos decenios, aparecen una serie de mecanismos de evaluación, rendición de cuentas, aparatos de acreditación que valoran el desempeño y la eficiencia de instituciones, programas y personas en el sistema universitario, con un acento fuerte en la innovación desde una perspectiva empresarial. Los sistemas de gestión, evaluación y acreditación se convirtieron en elementos centrales.

Adquirieron importancia la internacionalización de los procesos de aprendizaje y de conocimiento, la aparición de redes y asociaciones académicas, la movilidad de los estudiantes y los nuevos procesos de transferencia de conocimientos y tecnologías. Al análisis de los sistemas educativos de nivel superior se incorporaron las pautas de la calidad y eficiencia, y la evaluación según los criterios de productividad. Estas nuevas tendencias están asociadas a un sistema universitario que dan respuesta a las demandas de la realidad global, con mayor vinculación hacia el mercado, a la satisfacción del mercado laboral y que traspasa las fronteras nacionales e incorpora distintas estrategias de internacionalización y transnacionalización de las universidades.

De tal suerte, nos parece relevante registrar las vinculaciones con los cambios ocurridos en los sistemas universitarios a nivel internacional y, en particular, con otros países de Latinoamérica, identificando aquellos puntos específicos que en la región deberían ser tenidos en consideración para adecuarse con justicia, equidad e inclusión al paradigma de la mundialización, cuyos efectos dan origen, entre otras, a la internacionalización y a la transnacionalización educativa.

En este orden, con un escenario internacional globalizado y signado por una crisis económica de considerable magnitud, creemos necesario seguir analizando la universidad latinoamericana y sus transformaciones en consonancia con las tendencias de la globalización, pero también en tanto transmisora de saberes socialmente necesarios y generadora de pensamiento crítico. A este fin, creemos que resulta de utilidad aportar en el estudio de las transformaciones experimentadas en los sistemas universitarios en distintos países de Latinoamérica.

El análisis de estas problemáticas puede arrojar luz en tanto la universidad en Latinoamérica si bien debe asegurar la formación de sus profesionales en los saberes que este mundo globalizado reclama, no debe eludir el compromiso y la responsabilidad social que su rol exige, en países con un contexto socioeconómico que demanda trabajar por la inclusión y donde todavía podemos hablar de “ciudadanías deficitarias”.

Para Weise (2007), estos principios orientadores han estado presentes en las reformas de los sistemas de educación superior que se han emprendido en diversos países de la región, ya sea a través de leyes -como en Argentina, Chile- o como iniciativas, de manera más informal -como en Uruguay, Perú y Bolivia.

El presente trabajo está enmarcado dentro del análisis y la metodología comparativa de los sistemas universitarios en la región, y la caracterización de las reformas que viene operándose en las últimas décadas en el sector de educación superior en Latinoamérica.

## Acciones y reacciones. Universidad pública e internalización y mercantilización de la educación superior.

El impacto de la globalización no se ha limitado sólo al ámbito económico sino que también incide en amplios ámbitos de la vida de los individuos. Esto incidió en generar un tipo de institucionalidad universitaria asentada en modelos que priorizaron la ponderación del mercado, la calidad y la eficiencia. La universidad se vio cada vez más impactada por un proceso signado por la lógica mercantil.

Más allá de algunas concepciones teóricas, la experiencia muestra que los Estados en general no se comportan como un actor neutral. Y que muchas veces actúan en consonancia con intereses de diverso tipo, llámense Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial del Comercio, etc. Pero, por otra parte, el accionar del aparato estatal define y condiciona hondamente el sistema educativo de toda nación, tanto desde el alcance de su intervención en el suministro de servicios educativos- especialmente en la calidad de la enseñanza y los conocimientos adquiridos por los alumnos- así como en el posibilitar la inclusión-exclusión de los habitantes en el sistema educativo formal (Ferrazzino et al., 2004).

Por eso, ante situaciones de crisis, es válido preguntarse si el Estado puede o quiere intervenir o no tiene fuerzas suficientes. De hecho, la entronización del paradigma neoliberal necesitó de decisiones estatales complacientes que cristalizaran alianzas de poder en torno a la política educativa emergente en los '90. En ese caso el Estado quiso y, de hecho, intervino para favorecer esa orientación. (Ferrazzino et al., 2004).

Según lo plantea Rama (2006), en el marco de lo que varios especialistas denominan “la nueva Reforma” se está trasladando el eje regulador de la educación superior desde las universidades –típico de la llamada Primera Reforma- y el mercado –característica de la Segunda Reforma– hacia el Estado, que pasa a desempeñar nuevos roles vinculados a la supervisión y fiscalización de la educación superior, es el Estado evaluador.

Uno de los aspectos que se registran fue la incorporación creciente de la evaluación y la acreditación de la calidad, la cual es asumida, no ya por los gobiernos sino por agencias y organismos creados para tal fin. En muchos países de la región (Argentina, Chile, Brasil, Paraguay, Bolivia, Ecuador, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Cuba, Trinidad y Tobago, Jamaica) se han creado estos organismos que están conformados por representantes de los diversos actores académicos, que no dependen directamente de los Ministerios de Educación.

Por otra parte, además de los espacios de regulación al interior de los países, tanto los Gobiernos como las agencias comienzan a asumir roles y cometidos regulatorios asociados a la relación entre la nación y el extranjero (Rama, 2006), ya que es notoria la movilidad académica, estudiantil y empresarial como una nueva realidad en el marco de la internacionalización de la educación superior.

Con nuevos datos e informaciones, la globalización va generando nuevos escenarios de saberes y promueve la creación de espacios transnacionales de producción y transmisión de saberes y el devenir hacia las sociedades del saber.

Según señalan los especialistas, este fenómeno afecta las estructuras nacionales de investigación de las universidades y va sentando las bases de una Universidad global, sin fronteras. La creciente movilidad de docentes y estudiantes, de los procesos productivos, de los capitales, están promoviendo una fuerte tendencia a la libre movilidad de factores y también de los procesos de creación de saberes, tanto como los de su utilización. En esta tendencia, el sistema universitario no es visualizado como un servicio público sino que se orienta según fines comerciales. Se produce la internacionalización de las prácticas académicas a nivel institucional, sistemas de créditos comparables y la aparición de universidades virtuales.

La colaboración entre universidades y empresas transnacionales, según Brunner (2008), comienza a ser analizada como expresión de un emergente capitalismo académico a nivel global. Los sistemas nacionales vinculados a la evaluación de calidad tratan de adoptar estándares comunes de modo de poder unificar criterios. Esto favorecería la movilidad internacional de los estudiantes y el reconocimiento de títulos y diplomas.

En este escenario globalizado, las instituciones educativas compiten entre sí por un mercado de alumnos, brindando sus servicios educativos / mercancías, mediante innovadoras herramientas y dispositivos que la sociedad de la información ofrece, en un contexto de notorios desequilibrios socioeconómicos (Cravino, 2010; Brunner y Uribe, 2007).

Dos factores han resultado claves en estos procesos mencionados, por un lado, las nuevas tecnologías de la información que facilitan la educación a distancia y, por otro, las acciones tendientes a la internacionalización del currículum (Bates, 2001; Theiler, 2005) que permitirían la movilidad de estudiantes y profesores, y la acreditación internacional de las carreras.

Por tanto, frente a los efectos homogeneizadores y desnacionalizadores de la globalización se acentúa la transnacionalización de la Educación Superior (García de Fanelli, 1999) y la internacionalización de los espacios académicos, expandiendo las fronteras del conocimiento contemporáneo.

Hablar de procesos de transnacionalización en la Educación Superior es aludir a su transformación en un servicio subordinado a las reglas del mercado con predominio de los intereses de las empresas educativas transnacionales.

El Informe sobre Educación Superior en América Latina, UNESCO / IESALC (2006), advierte sobre el servicio transfronterizo de educación superior a escala mundial. La difusión de las nuevas tecnologías, la creciente movilidad de docentes, estudiantes e insumos pedagógicos y la internacionalización de las instituciones, parece estar marcando que la educación empieza a comportarse bajo los supuestos de las teorías de Smith y Ricardo, de localización internacional basadas en ventajas comparativas. Según se señala, las universidades, y en particular los posgrados de calidad, formarían parte de una división internacional del trabajo; se localizan más en aquellas regiones de mayores recursos o fuertes demandas de saberes y de especialistas.

Según García Guadilla (2005), los procesos de transnacionalización facilitan el establecimiento de filiales de universidades extranjeras, la venta de franquicias académicas, la instalación de universidades corporativas, auspiciadas por grandes empresas transnacionales, la difusión de programas e instituciones virtuales administradas por universidades y empresas de las naciones más desarrolladas, así como la aparición de programas conjuntos entre universidades locales y extranjeras con doble titulación, programas articulados y programas gemelos. Ciertos países promueven una inversión foránea en sus servicios educativos; algunas instituciones han abierto oficinas de enlace (la Universidad de Chile en Washington y la Andina Simón Bolívar, de Bolivia, en Bogotá, Colombia) o han buscado atraer capitales tal como dos universidades chilenas, que han colocado bonos en “la bolsa de Santiago donde pueden eventualmente concurrir inversionistas internacionales”.

De tal forma, puede señalarse que los procesos de transnacionalización de la educación superior se han acentuado en América Latina desde el inicio del siglo XXI, constituyéndose en una nueva problemática de análisis.

Esta nueva orientación, ha generado que desde los ámbitos universitarios de la región surjan voces de alerta y protesta ante lo que es vislumbrado como una virtual amenaza a la soberanía e identidad cultural de los países emergentes.

Este fenómeno queda manifiesto ante el hecho de la inclusión de la educación en los Tratados de Libre Comercio suscriptos en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), orientados por lógicas de tipo económico. En ellos, la educación ha sido incluida entre los doce servicios negociables, quedando de esta manera la educación asimilada a una mercancía.

Al respecto, la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM) se declaró reiteradamente en contra del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) convocando a los gobiernos a no suscribir acuerdos ante la OMC y a recuperar la dimensión social de la educación superior. La Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), en mayo 2004, emitió la declaración de Boyacá (Tunja, Colombia) alertando sobre las consecuencias negativas del AGCS para las universidades latinoamericanas; también, en 2012.

En la “Carta de Porto Alegre” (2002), los participantes de la III Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas manifestaron su preocupación frente a las políticas impulsadas por la OMC, que suponen favorecen la comercialización internacional de los servicios de educación, asemejándolos a mercancías. Además, declararon que los académicos iberoamericanos reafirmaban los compromisos asumidos por los gobiernos y por la comunidad académica internacional en la Conferencia Mundial de Educación Superior (París, 1998) y, por tanto, se ratificaba que la ES era considerada como un bien público, alertando a la comunidad universitaria y a la sociedad en general sobre las consecuencias nefastas de dichos procedimientos, y demandando a los gobiernos de sus respectivos países que no suscriban ningún compromiso en esta materia, en el marco del GATS de la OMC, según destaca Didou Aupetit (2005).

Asimismo, en la XXVI Reunión de Ministros de Educación de los Países del MERCOSUR, los ministros se pronunciaron a favor de una concepción de la educación, como bien social y de responsabilidad pública, considerando que su internacionalización y cooperación internacional debe orientarse por valores académicos y culturales.

## **Internacionalización-mercantilización. Adaptaciones curriculares, estándares internacionales, homologaciones. Proyecto Tuning-América Latina**

Los procesos de internacionalización-mercantilización han llevado a que las políticas de cooperación apuesten a incorporar criterios de homologación mediante competencias entre carreras y disciplinas de la UE y América Latina.

En este punto, también vale la pena hacer referencia al llamado Proceso de Bolonia teniendo en cuenta que éste no puede considerarse ya sólo como un fenómeno europeo, en tanto un pequeño grupo de representantes de universidades europeas y latinoamericanas del Espacio Común de Enseñanza Superior de la Unión Europea, América Latina y el Caribe (UEALC) han adoptado dicha propuesta, impulsando su aprobación ante los órganos europeos bajo el nombre de Proyecto Tuning-América Latina (Iriarte, 2010; Tiana, 2009).

El denominado “Acuerdo de Bolonia” formó parte de un proceso que se inició a partir de la Declaración de Bolonia. En 1999, fue firmado por los Ministros de Educación de diversos países de Europa, comenzando un “proceso de convergencia” que tenía como objetivos facilitar el intercambio de titulados y adaptar el contenido de los estudios universitarios a las demandas sociales. Esto generó la creación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). El espíritu que lo animaba era adaptar los planes de estudio universitarios de los diferentes países a un espacio común.

Se priorizaba la privatización de la universidad pública, la supeditación a los intereses de la empresa privada, con reducción de los niveles de exigencia académica. Respecto a la financiación de la universidad pública, esa “reforma” abogaba por la diversificación de los fondos de financiación, con aumento de las tasas o a través de inversiones de empresas privadas. Se favorecía la reducción del porcentaje de la financiación pública respecto del total en la financiación de universidades. Se orientó a que sean las propias universidades y no el Estado, las que se hiciesen cargo cada vez más de su propia financiación.

Como de hecho ha sucedido, se propendía a que los estudios de grado fuesen más generales, mientras que los posgrados serían más específicos y orientados a las demandas del mercado.

En América Latina, en concordancia con estos principios, un grupo de representantes de universidades europeas y latinoamericanas del Espacio Común de Enseñanza Superior de la Unión Europea, América Latina y el Caribe (UEALC), han adoptado la propuesta europea, impulsando su aprobación. Los cambios centrales se orientan en tres grandes grupos: las adaptaciones curriculares, las adaptaciones tecnológicas y las reformas financieras necesarias para crear una sociedad del conocimiento. Su resultado ha sido el llamado Proyecto Tuning Latin America (2004/2008), que tenía entre sus objetivos:

- Desarrollar titulaciones fácilmente comparables y comprensibles en forma articulada en América Latina.
- A escala latinoamericana, impulsar un importante nivel de convergencia de la educación superior en doce áreas temáticas (Administración de Empresas, Arquitectura, Derecho, Educación, Enfermería, Física, Geología, Historia, Ingeniería Civil, Matemáticas, Medicina y Química).
- Desarrollar perfiles profesionales según competencias genéricas y relativas a cada área de estudios.
- Transparencia en las estructuras educativas e innovación a través de la comunicación de experiencias y la identificación de buenas prácticas.
- Creación de redes que presenten ejemplos de prácticas eficaces, estimulando la innovación y la calidad mediante la reflexión y el intercambio mutuo.
- Desarrollar e intercambiar información en desarrollo de los currículos en las áreas seleccionadas, creando una estructura curricular modelo expresada por puntos de referencia para cada área, promoviendo la integración latinoamericana de titulaciones.
- Crear puentes entre las universidades y otras entidades apropiadas y calificadas para producir convergencia en las áreas de las disciplinas seleccionadas.

Esos mismos objetivos fueron profundizados en el proyecto Tuning Latin America (2011-2013), especialmente en los procesos de reforma curricular basados en un enfoque en competencias en América Latina, completando la metodología Tuning.

En distintos sectores de la sociedad, aparecen críticos de estos principios, en tanto se considera que dicho Acuerdo va más allá de lo firmado en Bolonia, comprendiendo aspectos relativos a toda la reforma universitaria, siendo uno de los de mayor importancia, aquellos referidos a la financiación de la universidad pública.

Por tal razón, se puede señalar que los sistemas educativos recibieron el impacto de las demandas del mercado -cualitativa y cuantitativamente diferentes. En particular, en el actual momento de esta crisis global, que algunos especialistas señalan que marcaría el fin del modelo del mercado absoluto, modelo no sólo considerado injusto sino además, según palabras de Hobsbawm, inviable. Las nociones básicas según las cuales las políticas públicas debían ser abandonadas, ahora están siendo dejadas de lado. Hoy, “se está intentando reestructurar las economías para salir de la crisis, ya nadie siquiera se anima a pensar que el Estado puede no ser necesario para el desarrollo económico. Siguiendo a Eric Hobsbawm (2009), “Ya nadie dice que bastará con dejar que fluya el mercado, con su libertad total”.

## **Estrategias hacia una universidad inclusiva. ¿Un espacio transnacional para la inclusión social?**

En un escenario signado por las desigualdades y por orientaciones hacia la transnacionalización, hay experiencias que trabajan por un sistema educativo del nivel superior que mejore la inclusión y la equidad en Latinoamérica, más allá de los impactos homogeneizadores de la globalización, donde se plantea la necesidad de desarrollar acciones estratégicas que transformen las estructuras del sistema educativo con políticas y programas de inclusión social.

En respuesta a esta problemática, en 2012, inicia sus actividades el proyecto: “Medidas para la Inclusión Social y la Equidad en Instituciones de Educación Superior de América Latina” (MISEAL), proyecto de investigación e implementación financiado por la Unión Europea en el marco del programa ALFA III. Este es un programa de cooperación entre instituciones de educación superior de la Unión Europea y América Latina dirigido a promover la educación superior en América Latina para contribuir al desarrollo económico y social de la región. MISEAL está liderado por la Freie Universität Berlin (Alemania) y por la Universidade Estadual de Campinas (Brasil) y cuenta con catorce socios de diversas universidades, los cuales, once son de América Latina y tres de Europa.

El proyecto MISEAL tiene como propósito contribuir a mejorar las estrategias y mecanismos de acceso, así como las condiciones de permanencia y movilidad de las personas pertenecientes a grupos poco favorecidos o vulnerables de doce IES (Instituciones de Educación Superior) de América Latina. Tiene cinco objetivos generales:

- Desarrollar medidas para cambiar o mejorar los mecanismos de inclusión social y equidad en las IES con énfasis en la interseccionalidad de diversos marcadores de diferencia como: sexo, diversidad sexual, etnia / raza, nivel socioeconómico, edad y discapacidad.
- Incidir en la capacitación del personal universitario.
- Incidir en la formación de especialistas en inclusión social y equidad.
- Ampliar los lazos entre las IES y otros actores de la sociedad civil y establecer una red de universidades europeas y latinoamericanas para intercambiar experiencias y aprovechar procesos de sinergia.
- Armonizar y transnacionalizar las medidas propuestas del proyecto, verificándolas para hacer ajustes y garantizar su aplicabilidad a distintos contextos locales.

Según se establece, este proyecto tiene entre sus grupos destinatarios:

- Personal académico, administrativo y de gestión de las doce instituciones de educación superior de América Latina que participan del proyecto.
- Estudiantes de los siguientes países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y Uruguay, matriculados en una de las instituciones de educación superior, que participan en esta acción y que posean un título que les permita acceder y permanecer dentro de la educación superior.
- Nacionales de los mismos países, a quienes se les dificulte el acceso a la educación superior por estar en una situación especialmente vulnerable, por motivos sociales, políticos, económicos o debido a su sexo, su pertenencia racial o étnica o a discapacidades físicas. Por ejemplo: minorías étnicas o raciales, personas económicamente desfavorecidas, discapacitados físicos, personas discriminadas por su sexo o preferencia sexual.

Entre sus líneas de acción parece interesante destacar que se orientan a la inclusión social y equidad en las IES de América Latina. Este paquete de actividades incluye el levantamiento de datos, la construcción de indicadores, la elaboración de guías para talleres; la realización de un análisis de normas y reglamentos de ingreso así como la creación de un espacio transnacional para dar seguimiento a las acciones de inclusión social y equidad en las IES3.

## Reflexiones finales

Nos preguntamos entonces, ¿También habrá que repensar el paradigma educativo frente a esta nueva realidad que sacude los pilares de la reestructuración económica basada en ese modelo del mercado absoluto?

¿Qué debería replantearse en el sistema universitario para afrontar los nuevos desafíos? ¿Se seguirá apuntando a la privatización de la universidad pública, a la supeditación a los intereses de la empresa cuando el fundamentalismo de mercado frente a una crisis global recurre al Estado para reestructurar sus economías?

¿Cómo se prioriza estrategias de internacionalización de la educación superior donde la educación sea considerada como bien público y de responsabilidad social, en oposición a las tendencias de mercantilización y transnacionalización donde la educación es entendida como mercancía?

En ese proceso de internalización y de camino hacia una universidad global, rescatar el valor de la educación universitaria como bien público y como derecho, como generadora de inclusión, frente a la educación como mercancía, es quizá rescatar la posibilidad de adquirir un saber crítico que, si bien no siempre puede asegurar el acceso a mejores oportunidades laborales, pueda permitir diluir en parte las identidades líquidas que el presente mundo en riesgo y fragmentado demanda ante la cuestionada idea mítica de expansión indefinida de la economía global. En esta etapa del capitalismo tardío, en países marcadamente desiguales y con alto grado de fragmentación social, será necesario rescatar la universidad formadora y difusora de conocimientos socialmente necesarios y generadora de inclusión social.

Asimismo, podemos señalar que si bien la inserción laboral de los jóvenes es un objetivo a considerar, es necesario también revalorizar la función de la universidad como propulsora del pensamiento crítico, alternativo, de formar personas que puedan elaborar una visión de la complejidad del mundo. En particular, cuando en la actualidad se está desplegando una de las mayores crisis del capitalismo, donde se percibe que la desregulación salvaje -pregonada por los países centrales- ya no brinda soluciones, y donde el mercado se ha mostrado no sólo ineficiente para enfrentar los principales problemas económicos, financieros y sociales sino donde los principios mismos que sostenían el paradigma imperante están en tela de juicio.

Con este marco, vuelve a contextualizarse la universidad y la formación de los estudiantes repensando la relación entre universidad / estado y entre universidad / mercado laboral. Y volvemos a cuestionarnos si, ante los imperativos de una universidad “globalizada”, según los mandatos impuestos por la lógica del mercado y la transnacionalización, ésta pudiese transformarse meramente en una institución que, sin favorecer la incorporación de los individuos de los sectores más vulnerables y sin propiciar los derechos ciudadanos, impusiese una formación para individuos cuya imaginación de un mundo mejor está censurada.

## Referencias Bibliográficas

A.A. V.V. (2006). *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior*. Caracas: Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC).

BATES, A. W. (2001). *Cómo gestionar el cambio tecnológico. Estrategias para los responsables de centros universitarios*. Barcelona: Gedisa.

BRUNNER, J. J. y URIBE, D. (2007). *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

BRUNNER, J. J. (2008). El proceso de Bolonia en el horizonte latinoamericano: límites y posibilidades. *Revista Educación*, Número extraordinario, 119-145.

CHAN DE AVILA, J.; GARCÍA PETER, S. y ZAPATA GALINDO, M. (2013). Inclusión y equidad en las instituciones de Educación Superior en América Latina. *Revista ISEES*, 13, Julio. Chile: Fundación Equitas.

CRAVINO, A. (2010). *Mecanismos reactivos a la transnacionalización de la educación superior en América del Sur: las redes y los consorcios de universidades*. En: IRIARTE, A. y CORREA ARIAS, C. (eds.). (2010). *El sistema universitario en Latinoamérica: adecuaciones a nuevos escenarios de crisis y globalización: tendencias y transformaciones*. Buenos Aires: Biblos.

DIDOU AUPETIR, S. (2005). *Internacionalización y Proveedores Externos de Educación Superior en América Latina y el Caribe*. En: IESALC. *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior*. Caracas: IESALC.

FERRAZZINO, A.; IRIARTE, A.; SCHER, O. (2004). *El rol de la universidad pública en un contexto de crisis*. En: IRIARTE, A. (ed.). *La universidad pública ¿Crisis o encrucijada?* Buenos Aires: Proyecto Editorial.

GACEL-AVILA, J. (2003). *La internacionalización de la educación superior. Paradigma para la ciudadanía global*. México: Universidad de Guadalajara.

GARCÍA DE FANELLI, A.M. (1999). *La educación superior transnacional. Tipología y regulación estatal*. Argentina: Boletín Informativo de la Secretaría de Políticas Universitarias. Año VI, Nº 18.

GARCÍA GUADILLA, C. (2005). *Complejidades de la globalización e internacionalización de la educación superior Interrogantes para América Latina*. Cuadernos del CENDES, V. 58, "2".

IRIARTE, A. (2010). *Cuestiones acerca de la universidad pública en tiempos de crisis. Mutaciones y globalización*. En: IRIARTE, A. y CORREA ARIAS, C. C. (eds.). *El sistema universitario en Latinoamérica: adecuaciones a nuevos escenarios de crisis y globalización: tendencias y transformaciones*. Buenos Aires: Biblos.

RAMA, C. (2006). La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización. *Revista Educación y Pedagogía*. V, XVIII, "46".

THEILER, J. C. (2005). *Internacionalización de la Educación Superior en Argentina*. En: DE WIT, H.; JARAMILLO, I.; GACEL-ÁVILA, J. Y KNIGHT, J. (eds.). *Educación Superior en América Latina. La dimensión internacional*. Bogotá: BM/Mayol Ediciones.

TIANA, A. (2009). Perspectivas y repercusiones del Proceso de Bolonia en Iberoamérica. *La Cuestión Universitaria*, 5.

WEISE CRISTAN, V. (2007). Visiones de país, visiones de universidad Políticas universitarias. ¿Cambio real o cambio aparente?. *Revista Umbrales*, 15. Bolivia: Consejo Latinoamericano.

## Fuentes electrónicas

*Carta de Porto Alegre*. (2002). III Cumbre Iberoamericana Rectores de Universidades Públicas. Porto Alegre, 25-27 de abril. Asociación de Universidades del Grupo Montevideo.

[[www.grupomontevideo.edu.uy](http://www.grupomontevideo.edu.uy)]

MISEAL. Medidas para la inclusión social y la equidad en las instituciones de Educación Superior en América Latina. [<http://www.miseal.org/>]

[<http://tuning.unideusto.org/tuningal/>]

[[http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration\\_spa.hm](http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.hm)].

XXVI Reunión de Ministros de Educación de los Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile. (2004). Buenos Aires, Argentina. [[http://www.oei.org.ar/noticias/17062004\\_02.pdf](http://www.oei.org.ar/noticias/17062004_02.pdf)]

**Fecha de recepción:** 18/04/2014

**Fecha de aceptación:** 17/06/2014





# Avances en la inclusión educativa de sujetos con discapacidad intelectual en la República Argentina

## Progresses in educational inclusion of intellectually disabled people in Argentina

Cecilia Martha Kligman<sup>1</sup>

Nora Julia Kanje<sup>2</sup>

### Resumen

El paradigma de la inclusión educativa desde la perspectiva cultural que da lugar a la problemática social - educativa, no implica desconocer las bases biológicas en que pueda estar enmarcada dicha problemática, sino que supone reconocer que se puede intervenir para revertirla y/o minimizarla y de tal manera poder otorgar a todos /as y a cada uno/a de los sujetos las posibilidades de aprender como instancia superadora a lo ya aprendido. Consideramos que revisar y evaluar las prácticas inclusivas requiere de la reflexión sistemática y permanente respecto de las conceptualizaciones y paradigmas que las sostienen. Se analizan documentos de orden jurídico y pedagógico en relación al tema de la Inclusión Educativa. El marco teórico que se utiliza es el del pensamiento crítico. Señalamos como hipótesis central que la reflexión sistemática y permanente de las conceptualizaciones que subyacen a las prácticas educativas incide favorablemente en la inclusión social de personas con discapacidad intelectual. Las intervenciones que surgen y se desarrollan en torno de que todo sujeto es en principio y ante todo sujeto de derecho, resultan éticamente insoslayables para que este otorgamiento de derecho sea una expresión jurídica con correlato real y efectivo para todos los sujetos. En este sentido se abre la reflexión respecto de los supuestos que subyacen –entre otros- a la consideración de quiénes son los “sujetos de la educación especial” y deviene necesario, aunque nunca suficiente, avanzar en consustanciarnos rigurosamente con las nuevas conceptualizaciones –tal nuestro propósito- acerca de esta trama compleja entre identidad y diferencia, para que contribuyan y constituyan prácticas realmente inclusivas.

**Palabras clave/** *la inclusión educativa; reflexión sistemática; pensamiento crítico; identidad; diferencia.*

### Abstract

The educational inclusion paradigm from the cultural perspective that brings the social - educational problems, does not imply not acknowledging the biological basis in which this problems may be framed, but recognizes that basis can be intervened in order to reverse and/or minimize it in order to be able to give each and every one of the subjects the possibilities of learning as a surpassing stage. We consider that reviewing and evaluating inclusive practices requires systematic and permanent reflection regarding the conceptualizations and paradigms that hold them. Documents from legal and educational approaches regarding Educational Inclusion are analyzed. The theoretical frame used is critical thinking. We point out as a central hypothesis the fact that systematic and permanent reflection of conceptualizations that underline educational and work insertion practices have a positive impact on social inclusion of intellectually disabled people. Interventions that grow and develop around the idea that every subject is, above all, a subject with rights, becomes ethically unavoidable for this rights granting turns out to be a legal expression with a real and effective counterpart for all subjects. In this matter, it opens up the reflection on the underlining assumptions -among others- the consideration of who are the “subjects of special education” and becomes necessary, even not enough, to move forward and be rigorously consubstantial with new conceptualizations -so our purpose- on this complex weave between identity and difference, in order to contribute and set up truly inclusive practices.

**Key words/** *educational inclusion; systematic reflection; critical thinking; identity; difference.*

<sup>1</sup> Dra. Cecilia Martha Kligman, Universidad Nacional de Tres de Febrero / ckligman@untref.edu.ar

<sup>2</sup> Lic. Nora Julia Kanje, Universidad Nacional de Tres de Febrero / norakanje@gmail.com

## Avances en la inclusión educativa de sujetos con discapacidad intelectual en la República Argentina

¡La verdad es hija del tiempo, no de la autoridad! Nuestra ignorancia es infinita; ¿por qué no tratamos de reducirla aunque sea un milímetro? ¿Por qué, en lugar de querer parecer tan sabios, no tratamos de ser un poco menos ignorantes? Hay que recordar siempre que el objetivo de la ciencia no es abrir las puertas de la sabiduría infinita sino poner un límite al infinito error. Sí; vamos a poner todo en duda otra vez. Todo. Y cuando encontremos justamente lo que queríamos demostrar, lo trataremos con igual desconfianza. (Bertolt Brecht, 2009, Pág. 59)

### Planteamiento del problema

Comenzar este escrito poniendo en duda lo que sabemos es un modo de plantear de manera algo irreverente y desafiante el malestar que suscitan las certezas clasificatorias de una ciencia positivista. Nos guía y orienta el pensamiento crítico (Bourdieu y Passeron, 2003) que permite cuestionar y debatir acerca de algunos términos en uso por quienes desde lo institucional -formal e informalmente- enseñan y educan atendiendo a las diferencias que portamos todos los sujetos.

El desarrollo de esta presentación es sustentado por evidentes dificultades y/o contradicciones y/o resistencias para generar y sostener la implementación de prácticas educativas inclusivas. Nos remitimos a lo que muchas veces la realidad nos muestra bajo la forma de condiciones edilicias inadecuadas; falta de recursos tecnológicos; actitudes demagógicas que encubren que hacen uso de la legislación vigente; falta de conocimientos y formación profesional para abordar la diversidad; entre otras. Todas estas manifestaciones son expresadas de un modo u otro, por los distintos sectores de la comunidad educativa: autoridades; docentes; profesionales; padres alumnos. Así mismo, se hará referencia a algunas propuestas innovadoras.

Resulta un aporte muy enriquecedor en este sentido la consideración respecto de los avances en lo que a inclusión se refiere, planteados por Skliar y Téllez (2008) quienes señalan que en las últimas décadas son numerosas las publicaciones especializadas y los documentos incluso oficiales, que junto a dispositivos técnicos han anunciado un viraje educativo desde lo hegemónico -que los autores califican de aparente- hacia una no menos aparente diversidad. Pasaje que da cuenta de una profunda renovación de las prácticas escolares, producido por el cambio de enfoque que pone en juego no el aprendizaje, la lengua, el cuerpo, ni el comportamiento único, sino la multiplicidad y la diferenciación de "*formas de estar y de ser en el mundo escolar*" (Skliar y Téllez, 2008, p. 9). Avanzan en sus reflexiones poniendo bajo sospecha los nuevos sentidos que subyacen a las formulaciones mencionadas, que con una nueva retórica recurren a eufemismos democráticos tales como el respeto, la tolerancia la aceptación y el reconocimiento del otro.

Los autores en consonancia con el epígrafe citado al inicio de este escrito, dan lugar a la duda y abren en ese sentido a pensar críticamente respecto del tema de la inclusión. Nos advierten que éste tema se ha derivado en enfatizar obsesivamente y en hacer foco más bien en los *diferentes*, los extraños, los anormales, sean las mujeres respecto del problema de género; los niños o ancianos respecto de cuestiones etarias; *los negros*, respecto de etnias y razas; entre otros, más que en *la diferencia y/o las diferencias*. Se conserva el sesgo valorativo, y queda invisibilizado el hecho de que los "diferentes" son una construcción resultante de un largo proceso de diferencialismo en el que según los autores se los "inventa y reinventa cotidianamente".

Coincidiendo con estos autores entendemos que igualar estos términos: *los diferentes con las diferencias*, pone altamente en riesgo todo abordaje inclusivo, en tanto esta banalización de la diferencia implica que se desconoce: "... «la cuestión del otro» – que es una cuestión relativa a la ética y a la responsabilidad por toda y cualquier figura de alteridad"<sup>3</sup> (Skliar y Téllez, 2008, pág. 10).

La relevancia de esta temática deviene así mismo de observar que si bien la legislación es amplia y puntual -como por ejemplo la Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad (2006) y la Ley de Educación Nacional N° 26206, aprobada el 14 de diciembre de 2006- abarcando todos los ámbitos: cívicos; social, educativo, laboral; el eje de las políticas públicas requiere no obstante la complementación con otros dos, el de la cultura y el de las prácticas, para que se efectivice el paradigma de la inclusión.

Nuestro punto de partida es por lo tanto reflexionar sobre los avances referidos otorgando a las diferencias un lugar insoslayable en la construcción de la propia identidad.

---

<sup>3</sup> Los autores utilizan la repetición de las comillas en el texto.

## Antecedentes del tema

En el último tramo del siglo XX y principios del XXI se utilizaron nomenclaturas como Integración escolar/ atención a la diversidad/ educación para todos, para instituir nuevos modelos institucionales considerando las diferencias subjetivas en los ámbitos escolares.

Según el Informe Mundial sobre la Discapacidad (OMS, 2011) se estima que alrededor del 15% de la población mundial se encuentra en situación de discapacidad y las intervenciones para superar las desventajas asociadas a ella son múltiples, sistémicas y varían según el contexto. La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por las Naciones Unidas en 2006, e incorporada a nuestra legislación nacional en 2008 (Ley 26.378), pretende:

Promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente... se entiende por personas con discapacidad a aquellos sujetos que tienen deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. (ONU, 2006)

La Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF), adoptada como marco conceptual para el Informe, define la discapacidad como un término genérico que engloba deficiencias, limitaciones de actividad y restricciones para la participación. La discapacidad denota los aspectos negativos de la interacción entre personas con un problema de salud tales como parálisis cerebral, síndrome de Down, etc.; factores personales como actitudes negativas; factores ambientales de transporte y de edificios públicos inaccesibles; y falta de apoyo social.

La CONADIS –Comisión Nacional Asesora para la Integración de las personas con Discapacidad- dice que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos que sus conciudadanos de la misma edad. Sin embargo, en orden al ejercicio de sus derechos, pueden encontrarse en una situación de desventaja que requiere la adopción de medidas específicas destinadas a equiparar oportunidades, dando a cada sujeto lo que necesita en términos de equidad. Esto implica la integración del concepto de complementariedad a la educación sistemática en toda su amplitud, es decir en los diferentes niveles educativos, modalidades y trayectos. Para equiparar oportunidades los sujetos con discapacidad tienen que tener facilitado el acceso a los recursos complementarios cuanto menos, a las tecnologías de apoyo (TICS); la accesibilidad edilicia que cada estudiante requiera y poder participar de un contexto educativo respectivamente congruente en cuanto a la capacitación y formación de los profesionales docentes y no docentes que lo conforman.

Esta misma comisión desarrolló el documento “Pautas para una comunicación accesible e inclusiva” y conformó un grupo de trabajo con representantes del Estado Nacional y organizaciones no gubernamentales para propiciar la toma de conciencia respecto de los derechos de las personas con discapacidad, a modo de Observatorio y con el objetivo de gestionar información y seguimiento para acompañar la aplicación y cumplimiento de la Convención en el año 2011 (decreto 806/11). Desde una simple y concreta redacción de pautas para la inclusión nos proponen utilizar la terminología adecuada: persona con discapacidad, como sujeto de derecho evitando eufemismos como persona con necesidades o capacidades especiales o diferentes y términos como paciente, víctima, lisiado, inválido o padece/ sufre discapacidad. No sustantivar una característica de la persona (discapacitado) ni definir sólo por la deficiencia. Así como identificar barreras actitudinales y culturales a la hora de entrevistar a personas con discapacidad consultando previamente si la persona necesitará algún tipo de apoyo. Evitar preconcepciones y cuidados excesivos por temor a ofender. Ante la duda, preguntar. Hablar directamente a la persona, no a través de terceros. Ofrecer ayuda, no imponerla. No actuar como si fueran héroes o valientes sólo por tener una discapacidad. Incluir a las propias personas con discapacidad como fuente de información. Adoptar un enfoque de Derechos Humanos y el Modelo Social de la Discapacidad: Personas con discapacidad dentro de la sociedad y del público objetivo, que se incrementa si sumamos al entorno y familias. Garantizar la accesibilidad a la información y al medio físico al organizar una actividad abierta al público.

Otro avance importante ha sido la Declaración de Rosario sobre la autogestión de personas con discapacidad intelectual, en noviembre de 2012 luego del 2º Congreso Internacional sobre Discapacidad Intelectual. Los participantes con la colaboración de facilitadores redactaron dicha declaración “para que se conozcan nuestras necesidades y se respeten nuestros derechos. Nos sirvió para armarnos de valor, para reconocernos como personas, con poder de ser nosotros mismos e informar que existimos”.

Tanto la perspectiva pedagógica “diferencial” que oportunamente orientó los abordajes educativos posibles con los alumnos que se desviaban de la “norma” por lo innatamente determinado y por lo tanto distantes de lo “normal” claramente basado en un modelo

médico<sup>4</sup> y hasta los no tan lejanos planteos didácticos y consecuentes currículas, centradas en los alumnos con necesidades educativas especiales (NEE) -esto es los discapacitados mentales, sensoriales y emocionales (Acuerdo Marco de la Educación Especial, 1998)- en un muy sintético análisis y reconociendo las diferencias epocales en que se acuñaron ambas propuestas, se observa la permanencia de paradigmas positivistas y guiados por taxonomías. Parecería que de algún modo, se continuó focalizando en encasillamientos que derivan aún hoy en manuales de uso internacional tales como el DSMV<sup>5</sup> de más reciente aparición y que aun circulan criterios clasificatorios de los sujetos. Todo ello, sin dejar claramente enunciado lo más importante en relación al tema: la inclusión en términos de ser sujetos de derechos, conceptualización devenida a su vez de un nuevo paradigma: el de la complejidad.

Entendemos que aquellas formulaciones fueron acuñadas a la luz -visibilizada y/o no tanto- de paradigmas que vienen efectivamente perdiendo significado y sentido tal como sostiene Morin (2007) cuando señala el surgimiento disperso de un paradigma cognitivo que empieza a poder establecer puentes entre ciencias y disciplinas no comunicantes. Ello evidencia fisuras múltiples en el reino del paradigma de orden por exclusión del desorden expresado por la concepción determinista-mecanicista del universo y la necesidad de una comprensión complementaria en la cual las nociones orden y desorden ya no sean tratadas de manera antagónica, con, y a pesar de, las dificultades lógicas que esto supone.

El marco conceptual de las NEE -Necesidades educativas Especiales- estuvo sin dudas atravesado por verdaderas intenciones integradoras y fue indudablemente superador de la perspectiva con fuerte sesgo determinista e irreversible que le precedió. Así respecto a su propuesta de transformar la educación especial desde el Acuerdo Marco (1998) se plantea:

*priorizar el modelo pedagógico, procurando las mejores condiciones para el aprendizaje de los alumnos. La transformación del sistema educativo requiere la superación del modelo médico y psicométrico, con énfasis en el diagnóstico y la clasificación, para pasar a una actuación centrada en los aspectos educativos. Para ello se considera tener en cuenta aspectos curriculares y de gestión. (Acuerdo Marco, 1998)*

No obstante, tanto en “lo diferencial” respecto de una norma como en la consideración de las NEE, subyace aquel paradigma lógicamente tranquilizador de cuya desintegración insoslayable nos hablaba Morin y al que Giorgi y Rodríguez (2007) según cita Norma Filidoro (2008 págs. 11 y 12) alude respecto del campo psicopedagógico mismo por lo cual, nos señalan, es necesario posicionarnos -poco tranquilizadamente, sin dudas- en que todo problema de aprendizaje es cultural, independientemente de la base biológica que le preceda. Implica conceptualizar la diferencia como resultante del contexto de pertenencia, esto es, que el contexto -social, familiar, escolar- es productor de diferencias. Es ubicarse, en definitiva, en correspondencia con el marco de la teoría de los sistemas complejos.

Porque el pensamiento de la complejidad impone la renuncia a las «tranquilizadoras, claras y científicas» explicaciones del positivismo lógico; renuncia necesaria si pretendemos exceder los límites impuestos por los mecanismos de normalización que el positivismo establece para que allí, en ese desborde emerja lo singular. El pensamiento en el marco de la complejidad vuelve necesario desbordar los mecanismos de clasificación impuestos por el positivismo lógico y por ello hace posible la emergencia de “una singularidad pensada como lo irreducible a los significados que determinan la clasificación de los sujetos”. (Filidoro, 2008, pág. 11)

Skliar y Tellez (2008) por su parte, nos advierten cuan vigentes pueden estar siendo aún hoy, ciertas conceptualizaciones que claramente otrora reinaron, y que se evidencian por ejemplo, en la construcción conceptual de los “diferentes” -a la que antes se hizo referencia- sean estos discapacitados; pobres; mujeres; etc.; con su consecuente valoración positiva o no, pero valoración cuantitativa al fin. Categorizaciones que invisibilizan el lugar de la *diferencia* como constitutiva y posibilitadora insoslayablemente de la propia *identidad*.

Sus formulaciones dan cuenta del sentido y significado que consideramos deben atravesar el apoyo educativo, no precisamente por estar proponiendo un abordaje didáctico de lo que es la relación con el otro -tal como ellos mismos lo afirman- sino por lo que estos autores nos conmueven a pensar críticamente.

Complementando los avances de estos últimos años resultan muy valiosos -los aportes de quienes como Stern (2005) profundizan en las razones inconcientes de la estigmatización, cuya visibilización sin dudas operaría fuertemente revirtiendo -minimizando y/o eliminando- las barreras simbólicas que atentan contra la generación y el sostenimiento de dispositivos, configuraciones de apoyo y prácticas inclusivas. Dispositivos varios que no obstante, en ocasiones, no logran conjugarse, no llegan a ser coincidentes, con lo que discursivamente tanto -y en muchos casos sin duda honestamente- se proclama.

<sup>4</sup> Desde Galton, en su interés por demostrar el carácter hereditario de la inteligencia, Catell en Estados Unidos con el método de medición de la inteligencia a través de las funciones sensoriales que se formalizan en tests y en su asociación con Binet consolidando la Psicología Diferencial como la investigación psicológica de las diferencias individuales. Y en Francia Binet - Simon en respuesta al pedido del ministro francés de educación para encontrar un criterio que ayudara a discriminar entre escolares normales y aquellos necesitados de educación especial crean la Escala métrica de la inteligencia.

<sup>5</sup> Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, DSMV (Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales)

*En una proporción mucho mayor de lo que se piensa las creencias, especialmente las creencias inconcientes, se presentan como hechos reales... Las creencias usualmente se presentan y defienden con frases como estas: «Es normal»; «Todos saben que...»; «Siempre lo hemos hecho así», «Es parte de nuestra cultura» y «la Biblia lo dice...» así las personas simplemente van aceptando las creencias algunas con más facilidad que otras y finalmente no pueden explicar las razones por las que discrimina a otras personas. Es importante tener presente que muchas creencias no se han discutido abiertamente, ni durante la socialización y se van absorbiendo por asimilación y exhibición de conductas. Por eso cuando decimos enfrentamiento con las creencias significa analizarlas, traerlas a la conciencia, darles palabras y significados para que sean comprendidas. Este aspecto inconciente que subyace en las creencias que promueven la discriminación dificulta lograr que la gente razone mediante los procesos de educación y de concientización. No sólo las personas son inconcientes respecto de algunas de estas creencias, sino que carecen de las palabras para expresarlas. (Stern, 2005, págs. 180- 181)*

Igualmente relevantes en términos de los avances en la inclusión, son sus consideraciones en relación al *estigma* como *producción comunitaria* -absolutamente solidario, diríamos, con lo planteado anteriormente desde autores ya citados, en relación a los *diferentes* como construcción contextual. Stern hace referencia a “sociedades con alto grado de melancolía –entendida en su acepción freudiana- y lujuria que pueden generar individuos estigmatizados y a la vez parece ser que necesitan conservarlos como testimonio crudo de sus bondades filantrópicas” (Stern, 2005, pág. 182).

Vigotski ya en 1926 nos advertía por un lado, cuan incorrecto es considerar que las formas anormales de conductas son algo absolutamente distinto de las normales y también puntualmente planteaba y ejemplificaba acerca de la *compensación educativa*, sosteniendo que “el milagro de la educación pública consiste precisamente en que enseña a los inválidos a trabajar; a los mudos les enseña a hablar y a los ciegos los hace leer”. (Vigotski, 2006, pág. 409 y 410)

Desde la neurología, entre otros Kolb y Whishaw (2006) han brindado sus aportes en lo que a desarrollo, compensaciones y plasticidad cerebral se refiere. Tras la descripción de casuística y con el conocimiento del desarrollo normal del cerebro, se preguntan y avanzan frente a la evidencia de grandes compensaciones cerebrales considerando las condiciones del medio en su capacidad de estimular modificaciones plásticas en un cerebro dañado. Así mismo resultan significativos las perspectivas e intervenciones kinésiológicas ante cuadros comprometidos neurológicamente referidas por Berman (1999) al decir que la plasticidad neuronal asume funciones muy importantes en el funcionamiento del organismo, ya que las organizaciones neurales que se producen durante el desenvolvimiento embriológico y ontogenético del individuo, no pueden ser determinadas por el programa genético, y las funciones de adaptación dependerán en gran parte de las condiciones del ambiente. Es difícil de contestar hasta cuando una terapia tiene sentido. Berman dice que en su experiencia siempre se obtienen nuevos resultados, aparecen nuevas habilidades, se refuerzan las debilidades, se seda o se estimula el campo energético, la vitalidad se mantiene, todo lo cual restablece la confianza y la autoestima al saber que hay recursos que pueden ayudar.

Desde las “prácticas del pensamiento” Arzeno (2004) al hacer referencia al desfondamiento de la modernidad, destaca que la perspectiva socio-histórica permitió comprender lo que había sido naturalizado y sustancializado y entender que había sido instituido por la operatoria estatal : “Si el pensar se define en el movimiento del aprender, y aprender es subjetivar una experiencia, para que ello suceda alguna operación habrá que producir... habrá que poner condiciones, éstas no vienen dadas de antemano” (Arzeno, 2004, pág. 9).

Estas perspectivas a las que sintéticamente nos permitimos aludir, son las que otorgan sentido a lo que jurídicamente se plantea respecto de la inclusión y que se expresa diciendo que todo sujeto es ante todo “sujeto de derecho”. Las legislaciones devienen a posteriori de estas evidencias aportadas por distintos campos de estudio, y en definitiva surgidas de la realidad misma. Su promulgación y cumplimiento habilitan y promueven nuevos aportes que enriquecen el espíritu y las convicciones que las generaron. Perspectivas a la luz de cuyos supuestos debe ser leída la actual Ley de Educación Nacional Argentina y consecuentemente desde dónde entender y desempeñar las diversas configuraciones de apoyo a que aluden los Documentos de Educación Especial que, por ejemplo, en el ámbito del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Casal y Lofeudo, 2009) dan cuenta de cuáles son y de cómo se organizan:

Acciones proactivas, indirectas y grupales:

- Maestras de apoyo psicopedagógico
- Gabinetes de las Escuelas de Recuperación
- CERI (Centros educativos de recursos interdisciplinarios)
- Equipos para la atención y estimulación temprana
- Proyectos de lenguaje

Acciones reactivas, directas e individuales:

- Asistentes celadores para alumnos con discapacidad motora
- Intérpretes de Lengua de Señas Argentina
- Maestras de apoyo a la integración
- Maestras de apoyo psicológico
- Maestras psicólogas orientadoras

En general estas instancias y dispositivos mencionados son previos a la formulación de la Ley de Educación y documentos correlativos (2005) y continúan implementándose ampliando y profundizando sus propuestas. No obstante, deviene necesario –nunca suficiente parecería- avanzar en consustanciarnos rigurosamente con las nuevas conceptualizaciones –tal nuestro propósito- acerca de esta trama compleja entre identidad y diferencia, para que contribuyan y constituyan prácticas realmente inclusivas.

Por ejemplo, la incorporación de tecnología adaptativa constituye sin dudas un verdadero aporte para posibilitar y sostener trayectorias escolares en los alumnos con discapacidades en su motricidad fina y /o sensorial sea visual o auditiva. Su adecuada utilización –esto es a la luz de lo que venimos planteando- habilita un espacio comunicacional insoslayable en la construcción del pensamiento y la apropiación de conocimientos. Estos recursos impactan directamente en los sujetos que detentan dificultades en su estructura neurológica y/ o motora. Pero además, y para que ello suceda realmente, otorga un rol pedagógico - no didáctico específicamente por así decirlo- al perfil de desempeño aún de aquellos apoyos definidos inicialmente como asistenciales que en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires está a cargo de los asistentes celadores para alumnos con discapacidad motora. Tales intervenciones, cuya ausencia va en desmedro de las posibilidades intelectuales y de desempeño escolar, favorecen los aprendizajes y consecuentemente la permanencia en el sistema educativo.

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires cuenta también con un equipo de intérpretes de lengua de señas para la población sorda que lo requiera en tanto no es aún un lenguaje de aprendizaje obligatorio para todos.

La actual Ley de Educación Nacional N° 26.206 aprobada el 14 de diciembre de 2006 define a la educación como prioridad nacional; la constituye en Política de Estado y a través de sus fines y objetivos promueve la inclusión socio-educativa al garantizar explícitamente el respeto por las diferencias. Dicha ley, define a la Educación Especial como una Modalidad regida por el principio de inclusión educativa, destinada a asegurar el derecho a la educación de todas las personas con discapacidades sean éstas transitorias o permanentes (Ministerio de Educación 2009). Esto alude a la consideración de que todos los sujetos, son sujeto de derecho para la educación y abre la reflexión respecto de los supuestos que subyacen –entre otros- a la consideración de quiénes son los “sujetos de la educación especial”; supuestos sobre las características que deben reunir los dispositivos escolares; supuestos sobre el porqué de los fracasos en los trayectos de escolarización; etc. (Casal y Lofeudo, 2009). El marco conceptual de la inclusión socio-educativa, al resignificar el lugar que ocupa históricamente la Educación Especial, viene a interpelar consecuentemente, el sentido que hoy le asigna a la diferencia. En efecto: primeramente fue para “normalizar”; luego la Educación Especial asumió el dar respuesta “adecuando” o “adaptando” a los diferentes. Actualmente, asume el desafío de abrir el camino para valorar la diferencia y generar intervenciones pedagógicas y psicoeducativas plurales con sentido inclusivo.

Se trata entonces -al decir de Skliar y Téllez (2008) sobre una Pedagogía de la diferencia- de recordar que la identidad existe en virtud de la presencia de la alteridad; es decir, es el “otro” quien posibilita al sujeto decir “yo”.

La Ley 26.378, plantea que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad. Allí se expresa que las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

## Diseño y metodología

Hablar de inclusión educativa es una experiencia social que tratamos de presentar desde diversos ángulos: la normativa con sus respectivas leyes: Ley 26.378 que aprueba la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; Ley de Educación Nacional 26.206/06; las Orientaciones del Ministerio de Educación de la Nación (2009) sobre Educación Especial,

una modalidad del sistema educativo en Argentina; el Acuerdo Marco para la Educación Especial de 1998, entre otros. Y también artículos sobre pedagogía e inclusión educativa de diferentes autores: Norma Filidoro; Casal y Lofeudo; Ricardo Baquero; María Elena Arzeno; Lev Vigotski; Skliar y Téllez.

Esta presentación tiene un diseño teórico descriptivo respecto de los alcances para las mejoras en las condiciones de inclusión educativa de sujetos con discapacidad intelectual.

Tal como fue mencionado en la introducción nos guía el *pensamiento crítico* (Bourdieu y Passeron 2003) para sostener el paradigma de la inclusión. La teoría bourdiana explora la manera en que la estructura social es incorporada en forma de disposiciones, y cómo la introyección tanto de oportunidades objetivas como de expectativas nos permite comprender la reproducción dando lugar desde lo cultural a la problemática social-educativa. Esto no implica desconocer la bases biológicas en que pueda estar enmarcada la problemática en cuestión, sino reconocer que se puede intervenir para revertirla y/o minimizarla; para otorgarle a todos/as y a cada uno/a de los sujetos las posibilidades de aprender como instancia superadora a lo ya aprendido. Lo cual es parte de nuestro propósito en esta presentación.

Nos planteamos hipótesis que respondan a una necesidad propia del campo educativo, tratando de rescatar las experiencias de la comunidad en sus diversos alcances hasta el momento actual.

Entendemos que la experiencia educativa “es siempre experiencia de la relación y extrañeza del otro” (Contreras, 2010:18), por lo tanto al investigar las experiencias educativas quizás nos implicamos más desde nuestra subjetividad como investigadores para explorar y desarrollar saberes en torno a lo que necesitamos en educación que en cierta fijación metodológica. Con éste planteo, los autores advierten que no están postulando un nuevo paradigma, ni dejando fuera otras posiciones también necesarias, sino que tratan de invitar a mirar en una dirección no suficientemente atendida en educación, esto es cómo nuestra subjetividad entra en relación con la subjetividad de nuestro objeto. La investigación social desde esta perspectiva debe responder a preguntas sobre el significado de lo social y la traducción teórica de los sentidos construidos de esa misma realidad. Las preguntas se orientan dentro de los propios contextos de actuación hacia el conocimiento de las perspectiva de los sujetos (investigados e investigadoras).

Consideramos las siguientes hipótesis:

- Durante el último decenio se han producido avances en la inclusión educativa de las personas con discapacidad intelectual y estos avances se reflejan de manera insuficiente aún en el ingreso a una capacitación permanente para mejorar sus condiciones de inserción social.
- Las posibilidades que se abren al recibir apoyos relativos a las adecuaciones curriculares, el acceso a bibliografía, las tecnologías, inciden favorablemente para que se efectivice un sistema educativo inclusivo.
- La reflexión sistemática y permanente de las conceptualizaciones que subyacen a las prácticas educativas y de inserción laboral incide favorablemente en la inclusión social de personas con discapacidad intelectual.

## Discusión

Aún sin superar las dicotomías inclusión-exclusión; común-especial; y la dificultad para tolerar las tensiones propias de la heterogeneidad afectiva, económica, intelectual, cultural, física... que se suscitan en la convivencia de los grupos humanos, la sociedad trató y trata de nombrar de diferentes maneras a los intentos por coexistir en contextos educativos respetando las diferencias que nos singularizan.

Si comparamos el Documento Marco de la Educación Especial (1998) con el de Educación Especial: una modalidad del Sistema educativo argentino (2009) encontramos que las formulaciones de uno y otro documento dan cuenta de los paradigmas de integración y de inclusión, respectivamente. Y son un indicador en sí mismos de los avances en el abordaje de los sujetos con rendimiento intelectual desfavorable. Precedentemente se ha hecho referencia a conceptualizaciones que otorgan sentido a la utilización de una nueva terminología. Unas y otras, se enuncian en las políticas públicas de nuestro país y circulan profusamente no sólo en toda propuesta socio-educativa sino cotidiana y coloquialmente. Por ello resulta tan importante que el abordaje pretendidamente científico respecto de cualquier temática y con intenciones de aplicabilidad –en este caso a través de prácticas inclusivas- se acompañe de una reflexión sistemática respecto del marco teórico que lo sustenta, tal como nos hemos propuesto en una de las hipótesis.

Resulta necesario revisar cuál es el cambio cualitativo que surge por ejemplo, del documento sobre Educación Especial producido

en 2009 en concordancia con la Ley de Educación N° 26206 (2006) respecto de lo que enunciara el Acuerdo Marco para la Educación Especial del año 1998. El lugar de Modalidad y ya no de Nivel como lo son Inicial, Primaria, Media, Superior, que la actual Ley asigna a la Educación Especial, la constituye como transversal a todos ellos, abriendo el juego a la construcción de dispositivos y diversas configuraciones de apoyo, que minimicen -cuando no eliminen- obstáculos y barreras para la inclusión. Amerita advertir cuál es el sentido de formulaciones tales como eliminar y /o minimizar barreras u obstáculos, para que no sean tomados como una nueva expresión -sólo retórica- que sigue diciendo lo mismo, y /o lo que sería más grave, haciendo lo mismo pero con otras palabras. Es necesario pensar en la significación y sentido de los nuevos vocablos que surgen sustituyendo en algunos casos a los anteriores:

- Inclusión, en lugar de Integración;
- Diferencia en lugar de Necesidades Educativas Especiales ;
- Respetar la diferencia en lugar de Tolerar las discapacidades.

Esos términos que utilizamos para designar las formas de coexistencia son conceptos que nos sirven a modo de una abstracción y nos representan dentro de una cierta escala como un referente particular, mientras que el entorno, el devenir y la reflexión de dichos conceptos van ampliando y/o otorgándoles nuevos sentidos.

Podemos aventurar de ubicarnos actualmente, año 2014, en ese proceso de estar elaborando sentidos para lo que denominamos "*inclusión educativa*" y en ello participamos activamente todos los agentes sociales en su producción, organización y construcción de definiciones conceptuales que nombran las realidades sociales.

Dubet y Martuccelli (1998) advierten que para comprender lo que produce una escuela, no alcanza con indagar los programas de estudios, roles y métodos de enseñanza, sino también es necesario captar la manera con que los estudiantes construyen su experiencia, producen relaciones, construyen estrategias, dan significados a sus experiencias a través de las cuales se constituyen en ellos mismos. Los autores definen la experiencia escolar educativa como "la manera en que los actores, individuales y colectivos, combinan las diversas lógicas de la acción que estructuran el mundo escolar" (Dubet y Martuccelli, 1998, pág. 79).

En este sentido, la experiencia escolar tendría una doble naturaleza: por una parte: "es un trabajo de los individuos (sujetos, diríamos actualmente) que construyen una identidad, una coherencia y un sentido, en un conjunto social que no los posee a priori", pero también es un trabajo en torno a lógicas de acción que "corresponden a elementos del sistema escolar y se han impuesto a los actores como pruebas que ellos no eligen". (Dubet y Martuccelli, 1998, pág. 79)

Éstas son, la lógica de la integración social, la lógica estratégica y la subjetivación, las que se corresponderían con las funciones básicas del sistema educativo. Los tres pilares que sostienen la escuela.

Por tanto, un supuesto teórico del que se parte es que la subjetividad no es un reflejo pasivo de un orden externo, ni la socialización un proceso monopolizado por las instituciones. Se trata siempre de procesos activos por parte del sujeto. La inclusión educativa desde esta óptica propone una integración que instituya prácticas subjetivantes para todos/as.

La experiencia social se forma ahí donde la representación clásica de la sociedad no corresponde más a la realidad y donde los actores están supeditados a lidiar simultáneamente con las diversas lógicas de los sistemas estructurados con principios autónomos. Surgen así nuevas tensiones que sostienen la red de interacciones para la inclusión.

Las intervenciones tempranas y preventivas en el marco de las políticas públicas que desde el campo de la salud -entendido éste en sentido amplio es decir, abarcando lo bio – psico – social y brindado durante la gestación, nacimiento, primeros años de vida son la antesala indiscutiblemente potenciadora tendiente a garantizar la inclusión socio educativa.

Nos remitimos nuevamente a Filidoro (2008) quien prioriza a la ignorancia -al enumerar de qué se trata un diagnóstico psicopedagógico al cual en términos generales se accede por "discapacidades" escolares más allá de aceptables coeficientes intelectuales- por sobre el conocimiento surgido de nosografías preexistentes. Dice la autora que se trata en quinto lugar de un modelo diagnóstico que propone una clínica de lo singular como opuesto a lo particular. No se trata de descubrir el modo particular en el que lo general (el trastorno por ejemplo de déficit atencional o el trastorno disléxico) se manifiesta en un niño sino de sostenerse ignorante, porque sólo desde la ignorancia es posible sustentar un lugar vacío, esto es un lugar imprevisible, un lugar donde la medida se hace imposible, esto es, un lugar de lo singular. (Filidoro, 2008, pág. 122)

Por ello podríamos decir que de algún modo son por lo menos dos las cuestiones consideradas en la profundidad de sus implicancias, las que básicamente dan sentido y significado al paradigma de la inclusión y a la consideración de que todo sujeto es



sujeto de derecho, a saber: el contexto productor de diferencias y los procesos de diferenciación necesariamente constitutivos de la propia identidad. Implicancias que -algunas de las cuales - intentamos abordar en este escrito tales como el desarrollo de acceso a tecnologías e infraestructura que generaran accesibilidad; capacitación; y la requerida consolidación cultural de la inclusión socioeducativa avalada por políticas públicas en el marco de la complejidad.

De este modo, la evaluación y consideración de las prácticas inclusivas debe ir de la mano necesariamente, de la reflexión sistemática y permanente respecto de las conceptualizaciones y paradigmas que las sostienen. Prácticas e intervenciones que surgen y se desarrollan en torno de que todo sujeto, es en principio y ante todo sujeto de derecho, resultando éticamente insoslayable centrarnos en la perspectiva precedente, para que este otorgamiento de derecho sea una expresión jurídica con correlato real y efectivo.

Adherimos al tratamiento de estos temas en “teorías de justicia” (Amartya Sen, 2004). Consideramos entonces lo que se enuncia en el Primer informe de la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad en la República Argentina, especialmente el artículo 7 referido a niñas y niños con discapacidad y el artículo 27 referido a trabajo y empleo.

Fundamentalmente se han desarrollado programas para acompañar a los sujetos en su integración al mundo ocupacional considerando las evaluaciones de capacidades, competencias y su adecuación a los requerimientos del puesto laboral. Esta modalidad evaluativa resulta muy poco motivadora para los sujetos destinatarios de dichos programas y conlleva escasa probabilidad de constituir una propuesta inclusiva.

Se observa pues, una distancia existente, con mayor o menor evidencia, entre las prácticas y las formulaciones legales referidas a los derechos de todos los sujetos en el marco de la inclusión. Morin (2007) afirma respecto del nuevo paradigma que en él la misión de la ciencia ya no es más expulsar el desorden de sus teorías sino analizarlo; sostiene también que un paradigma “...reina sobre las mentes porque instituye conceptos soberanos y su relación lógica (...) que gobiernan de manera oculta las concepciones y las teorías científicas que se efectúan en su imperio”. (Morin, 2007, pág. 125)

Por su parte, los documentos sobre Educación Especial antes citados plantean la necesidad de que tres ejes confluyan para la consolidación de un paradigma: políticas- prácticas- cultura. Si bien todos son relevantes diversos autores sostienen que las más fuertes barreras u obstáculos para la inclusión provienen de lo cultural, esto es para que se instituya parafraseando a Morin, la “soberanía” de la inclusión.

En relación a estas miradas resulta interesante considerar nuevamente a Skliar y Tellez (2008) quiénes plantean la doble cara del lenguaje actual y el del campo discursivo de la educación misma. Sostienen que está excesivamente poblado de signos vacíos y paradójicamente, se caracteriza por una orfandad de palabras. Esto impacta según los autores en un aumento de la sensación relativa de la impotencia de las instituciones educativas para hacer frente a los desafíos actuales, (Skliar y Tellez, 2008, pág. 8). Es decir, citando a Foucault (2013) en relación a su planteo sobre las limitaciones de lenguaje y ante el asombro por lo incomprensible que a veces nos resulta, quedamos ante la “desnuda imposibilidad de pensar esto” (Foucault, 2013, pág. 9)

Skliar y Tellez (2008) no se proponen por ahora articular ni pensar en una didáctica de la relación con el otro en tanto enseñanza formal acerca de cómo aproximarnos al otro y/o aproximar al otro a nosotros. No obstante, bien alejados de la tematización y de la “didactización” de una pretendida relación con el otro, nos recuerdan que el otro posibilita al sujeto decir “yo”, esto es, que no existiría ninguna identidad sin la presencia del otro, sin la presencia de la alteridad. El otro está en el interior de nosotros mismos; somos nosotros, desde el momento en que pronunciamos el pronombre personal que en cada lengua nos identifica como humanos (Skliar y Tellez, 2008, pág. 10).

Su aporte en el avance de la inclusión tiene la expectativa de generar “consecuencias prácticas” tal como ellos mismos lo expresan, entrando e invitándonos a hacerlo: en “el juego de conmovir y alterar el lenguaje con el que pensamos, decimos y hacemos eso que llamamos educación y educar” (Skliar y Tellez, 2008, pág. 11). Asumiendo también en lo que deviene de sostener con audacia según sus propios decires que:

*La alteridad no es tanto aquello que no somos, sino más bien todo aquello que no sabemos. Sin embargo, pensar la alteridad como aquello que no sabemos no significa que algún día lo sabremos (...). Por lo tanto alteridad es aquello que amorosamente no sabemos. (Skliar y Tellez, 2008, págs. 252 y 253)*

Retomamos acá a las complementariedades ya citadas que se plantean tanto en el orden de los recursos complementarios materiales o tangibles que se necesitan para los sujetos como en los complementos del orden lógico necesario para organizar la realidad educativa.

Es probable que como señala el epígrafe aún ignoremos los errores que podamos cometer, especialmente por omitir lo que desconocemos, pero también es importante indicar los pequeños avances en términos de reconocimiento de otro/a y de nosotros mismos –valga la redundancia incluidos en el “nosotros/as” y remitiéndonos a Skliar Tellez (2008)- a la amorosidad educativa, que supone aceptar nuestra ignorancia acerca del otro y aceptar que entre Yo y el Otro, hay desigualdad de términos pero no desigualdad de condiciones (Skliar y Tellez, 2008, pág. 253).

Amorosidad que, a nuestro entender, no siempre tenemos suficientemente visibilizada ni dimensionamos cuan implicada está en ese “nosotros/as”.

“Cuando lo que prevalece es nuestra pregunta acerca del otro... cuando de lo único que se trata es de imponer nuestras preguntas sobre el otro, entonces decimos que en verdad hay obsesión y no amorosidad por el otro”. (Skliar y Tellez, 2008; pág. 250) .

También nos advierten que, “más allá de breves y terroríficas iluminaciones los hombres mueren sin haber siquiera sospechado lo que era el Otro” (Sartre 1962, citado por Skliar y Tellez, 2008, pág. 251).

## Conclusiones, limitaciones del estudio, prospectiva

Es en el campo de la equiparación de oportunidades donde se inscriben las medidas legales que tienen el fin político de incluir a las personas con discapacidad intelectual a la comunidad, promoviendo, protegiendo y asegurando el ejercicio de los derechos y los procesos de transformación de actitudes y conductas sociales.

Consideramos que la promoción de la inclusión de las personas con discapacidad intelectual en lo educacional requiere del apoyo educativo para que se produzca un proceso de entendimiento de inclusión social asumiendo que el camino es largo y con diferentes variables en la discusión que se dedica a la educación en general y al lugar que se le otorga a la educación especial.

Nos parece sumamente interesante que nuestro lenguaje disponga del pronombre “nosotros” porque justamente viene a manifestar que los otros están incluidos en el nos.

Las limitaciones sensoriales pueden estimularse adecuadamente con recursos tecnológicos que complementan déficit, los cuales ya no son entendidos desde antiguos e irreductibles paradigmas médicos. Esto les permite obtener un mayor beneficio durante la necesaria interacción en su aprendizaje al poder desplegar su potencialidad comunicacional, siendo lo que en definitiva define nuestra humanidad. Aprendizaje instrumentado desde la perspectiva psicopedagógica que acompañada de intervenciones integrales también favorece el desarrollo de las capacidades intelectuales y por ende resulta preventivo de discapacidades.

La configuración del espiral dialéctico que continúe el ascenso hacia la inclusión socio-educativa se hará visible desde la propia intervención de los sujetos en el entorno que es producido y configurado como tal precisamente por quienes lo producen: todos los sujetos sociales.

Se trata ni más ni menos, de que el contexto asuma el compromiso de intervenir en pos de que la inclusión quede algo más garantizada, y para que ello suceda debe reconocerse como “productor” de discapacidades –independientemente reiteramos de la base biológica que cada una de ellas implique– y que por lo tanto, ha intervenido previamente para vulnerarla.

Es decir, se requiere partir de la convicción de que “El muro, también decía, no está ante nosotros, sino en nosotros; ahí es donde debemos golpear” (Jabés, 1991. Citado por Casal y Lofeudo, 2009). En relación a esta mirada hacia el muro que somos nosotros (no, los “otros”) y para ver (nos) formando parte de él, también resulta útil remitirnos al concepto de educabilidad, en el sentido del planteo que realiza Baquero (2001) citado por Casal y Lofeudo (2009). La educabilidad queda delimitada por las condiciones, alcances y límites que potencialmente posee la acción educativa sobre sujetos definidos en condiciones definidas. Así como también pensarla en su relación con las razones que se atribuyen al fracaso escolar masivo; la construcción escolar de lo que es “común” en el sistema educativo; la necesidad de diseñar ofertas de educación especial o integradoras. Estas cuestiones brevemente enunciadas, son respaldadas por diversas y variados aportes, algunos de los cuales se han referenciado en esta presentación.

Potencialmente –más allá de las dificultades que puedan darse para que unos y otros desempeñen su rol en el marco de una cultura inclusiva que habilite claramente los espacios para las respectivas prácticas de inclusión— a la hora de llevar a cabo sus funciones y tareas específicas, todos/as somos susceptibles de incidir cualitativa y directamente en las posibilidades comunicacionales de los sujetos de aprendizaje y consecuentemente en el sostenimiento satisfactorio de su escolaridad. De darse ello, efectivamente,

se estaría también ampliando cuantitativamente el margen de población “educable”, al evitar que muchos sujetos sean ubicados del lado de la discapacidad intelectual cuando lo que en realidad sucede es que estaba obturada, ni más ni menos que su posibilidad de comunicarse, por ejemplo por problemas sensoriales. Se trata entonces -sabiéndonos parte del muro, y no que estamos frente a él- del desafío prioritario e ineludible para los educadores y todos los profesionales intervinientes, según el rol, funciones y tareas que les competen, de formarse y capacitarse debidamente en lo que hace a los sistemas alternativos de comunicación, LSA (Lengua de Señas Argentina), TICS y/ o en las adecuaciones de mobiliarios; de instrumentos y objetos de uso cotidiano personal y escolar. Desafío del que no quedan excluidos otros actores sociales y comunitarios involucrados.

Parecería entonces que para seguir avanzando en la inclusión educativa de los sujetos con discapacidad intelectual necesitamos continuar también derribando los muros de nuestra -nunca del todo resuelta- ignorancia, atravesando los desafiantes senderos de la duda.

## Referencias Bibliográficas

- ARZENO, M. E. (2004). *Pensar, aprender, subjetivar. De la psicopedagogía a las prácticas del pensamiento*. Bs. As: Gramma Ediciones.
- BAQUERO, R. (2001). La educabilidad bajo sospecha. *Cuaderno de Pedagogía Rosario*, Año IV, 9, 71-85.
- BERMAN, S. (1999). Medicinas integradas. *Boletín de la Unidad Kinésica Integral*, 11.
- BRECHT, B. (2009). *Galileo Galilei*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- BOURDIEU, P. y PASSERON, J.C. (2003). *Los herederos (Los estudiantes y la cultura)*. Buenos Aires: Ed. Siglo XXI.
- CASAL, V. y LOFEUDO, S. (2009). Documento N°1. Integración Escolar: una tarea en colaboración. Buenos Aires: Dirección de Educación Especial, GCBA.
- CONTRERAS, J., PÉREZ DE LARA, N. (2010). *Investigar la experiencia educativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- DUBET, F. y MARTUCCELLI, D. (1998). *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*. Barcelona: Ed. Losada.
- GIORGI, G. y RODRÍGUEZ, F. (comp.). (2007). *Ensayos sobre Biopolítica. Excesos de vida*. Buenos Aires: Paidós.
- LOPEZ, D. (Coord.). (2009). *Educación Especial, una modalidad del sistema educativo en Argentina: orientaciones I*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- FILIDORO, N. (2004). *Psicopedagogía: conceptos y problemas*. Bs. As.: Ed. Biblos.
- (2008). *Diagnóstico psicopedagógico: los contenidos escolares. La Lectura*. Buenos Aires: BIBLOS.
- FOUCAULT, M. (2013). *Las palabras y las cosas*. Bs. As.: Siglo XXI.
- KOLB, B. y WHISHAW, I. (2006). *Desarrollo y plasticidad del cerebro*. En: KOLB, B. y WHISHAW, I. (2006). *Neuropsicología humana*. Editorial Médica Panamericana. Parte V, Cap. 23.
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN. CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN. (1998). *Acuerdo marco para la educación Especial. Documentos para la concertación*. Serie A, 19. Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.me.gov.ar/consejo/documentos/a-19.pdf>
- MORÍN, E. (2007). *La cabeza bien puesta. Repensar la reforma. Reformar el pensamiento*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- SARTRE (1962) *El ser y la Nada* Bs As. Ediciones Losada p. 74.
- SEN, A. (2004). *Discapacidad y Justicia*. Segunda Conferencia Internacional sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo. Recuperado desde: <http://latinamerica.dpi.org/.../1SENAMARTYA-DISCAPACIDADYJUSTICIA>

SKLIAR, C. y TÉLLEZ, M. (2008). *Conmover la educación. Ensayos para una pedagogía de la diferencia*. Bs. As.: Noveduc.

STERN, F. (2005). *El estigma y la discriminación. Ciudadanos estigmatizados, sociedades lujuriosas*. Bs.As.: Noveduc.

VIGOTSKY. (2006). *La conducta anormal*. En: VIGOTSKL. (2006). *Psicología Pedagógica*. Bs. As: Ed. Aique.

## Fuentes Electrónicas

Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF). Recuperado de: [http://www.conadis.salud.gob.mx/descargas/pdf/Clasificación\\_CIF.pdf](http://www.conadis.salud.gob.mx/descargas/pdf/Clasificación_CIF.pdf)

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD (2006) Ley 26.378

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/141317/norma.htm>

DSMV (2013). *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, DSMV* (Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales) en [http://www.pir.es/temas\\_muestra\\_2011/18dsm5.pdf](http://www.pir.es/temas_muestra_2011/18dsm5.pdf)

Declaración de Rosario sobre la autogestión de personas con discapacidad intelectual – Noviembre 2012-. Recuperado de:

<http://www.itineris.org.ar/index.php?ubi=4&sububi=21&triseccion=0>

Informe Mundial sobre la Discapacidad (OMS, 2011). Recuperado de: <http://www.who.int/disabilities.world.report/2011/es/>

Ley de Educación Nacional 26.206/06. Recuperado de:

[http://www.me.gov.ar/doc\\_pdf/ley\\_de\\_educ\\_nac.pdf](http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf)

Pautas para una Comunicación accesible e inclusiva. Recuperado de:

[http://www.conadis.gov.ar/doc\\_publicar/Pautas\\_para\\_una\\_comunicacion\\_accesible\\_e\\_inclusiva.pdf](http://www.conadis.gov.ar/doc_publicar/Pautas_para_una_comunicacion_accesible_e_inclusiva.pdf)

Primer informe de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Republica Argentina [http://www.conadis.gov.ar/doc\\_publicar/varios/informe\\_pais\\_2010.pdf](http://www.conadis.gov.ar/doc_publicar/varios/informe_pais_2010.pdf)

**Fecha de recepción:** 21/04/2014

**Fecha de aceptación:** 13/06/2014



## La formación docente en el nivel superior de Argentina: hacia la conformación de un sistema integrado

Teacher training in Argentine higher education: Towards the creation of an integrated system.

Andrea Alliaud<sup>1</sup>  
Silvina Feeney<sup>2</sup>

### Resumen

El artículo se propone abordar la naturaleza dual del sistema formador de docentes en el país, como rasgo constitutivo del mismo, y focaliza en un conjunto de políticas educativas recientes que intentan superar esa dualidad. Se parte de una breve caracterización de ambos subsistemas (institutos de formación docente y universidades) y se analiza la normativa nacional vigente en su intento de establecer y crear las condiciones para la elaboración de ofertas formativas que sigan criterios comunes. Se focaliza en tres dimensiones de las políticas de formación: los planes de estudio, las instituciones de formación y el ámbito de la práctica profesional. A lo largo de su desarrollo, el trabajo incorpora referencias de las políticas educativas recientes de la región a los fines de enriquecer la comprensión de la situación local. Los resultados demuestran que más allá de las intencionalidades de la política educativa por aunar criterios, la formación de los docentes sigue mostrando divergencias en cada uno de los circuitos formativos mencionados.

**Palabras clave/** *educación superior; formación docente; políticas educativas; práctica profesional.*

### Abstract

The article attempts to address the dual nature of teachers training system in the country as a constitutive feature of it and focuses on a set of recent educational policies that try to overcome this duality. It starts with a brief characterization of the two subsystems (teacher training institutes and universities) and then analyzes current national legislation in their attempt to establish and create conditions for the development of training offers that continue common criteria. It focuses on three dimensions of training policies: curriculum, training institutions and the scope of professional practice. Throughout its development, the article incorporates references of recent regional policies in order to enrich the understanding of the local situation. The results show that beyond the intentions of education policy in joining criteria, teacher's training continues showing differences in each one of the mentioned training circuits.

**Key Words/** *higher education; teaching training system; educational policies; professional practices.*

<sup>1</sup> Doctora Andrea Alliaud, Universidad de Buenos Aires - Universidad Torcuato Di Tella - OEI / alliaud@oei.org.ar

<sup>2</sup> Magister Silvina Feeney, Universidad de Buenos Aires - Universidad Nacional de General Sarmiento / silvinafeeney@gmail.com

## Acerca de la naturaleza dual sistema formador

En Argentina la formación docente se imparte en el nivel de enseñanza superior: en Institutos de Educación Superior y en Universidades, tanto de gestión estatal como privada. Mientras en los primeros se ofertan carreras docentes para los distintos niveles de enseñanza (inicial, primario y secundario), las universidades ofrecen fundamentalmente carreras asociadas a las distintas disciplinas (“Profesor de...”), cuyos títulos habilitan para ejercer la docencia fundamentalmente en los niveles medio y superior. Sin bien los Institutos Superiores fueron los principales proveedores de docentes del sistema educativo argentino, en los últimos años - debido principalmente a la creación de nuevas universidades en zonas geográficas donde no existía este tipo de oferta- la tendencia fue revirtiéndose. Actualmente el porcentaje de docentes que provienen de institutos superiores y de universidades resulta casi similar.

La presencia de estos dos circuitos formativos con características y tradiciones diferenciadas, se asocia a la persistencia de la lógica fundante del sistema formador, que creó Escuelas Normales e Institutos de Profesorado para la formación de los docentes que se iban a desempeñar en el sistema educativo, reservando a las universidades la formación académica y profesional en los distintos campos del saber:

*Desde el principio, los graduados universitarios fueron los profesores naturales de los colegios nacionales, dado que para el pensamiento de la élite de la época era “natural” que los docentes de la escuela preparatoria para la universidad fueran los propios egresados universitarios (...). A medida que la educación secundaria se expande, se crean ámbitos de formación de un profesorado especializado. Sus egresados se diferenciarían paulatinamente de los egresados universitarios, modelo de profesor vigente hasta entonces (Pinkasz, 1992: 64-65).*

De manera consecuente con estas tradiciones originarias, el modelo universitario se ha caracterizado por priorizar la formación académica, en detrimento de la formación pedagógica (la cual aparece como un ciclo posterior a la licenciatura o como una orientación); mientras que en los institutos terciarios la formación pedagógica constituye el eje vertebrador de la propuesta formativa. La superación de los modelos “antagónicos” de formación docente la constituyen, en nuestro país, las universidades de más reciente creación y las que han modificado en las últimas décadas sus planes de formación (Alliaud, 2010). Por el contrario las universidades más tradicionales mantienen en sus carreras docentes la fractura señalada.

Respecto a la **oferta**, el sistema formador argentino presenta instituciones superiores de ambos tipos. De todos modos, tal como se refleja en el Cuadro 1, puede apreciarse la preponderancia que cobran los institutos superiores que forman docentes sobre las universidades. La diferencia se hace evidente tanto en la cantidad de instituciones - sobre todo del sector de gestión estatal-, como en los estudiantes matriculados.

INSTITUCIONES	TOTAL	ESTATAL	PRIVADO
Institutos Superiores	1211	680	531
Universidades	85	53	32
MATRÍCULA	TOTAL	ESTATAL	PRIVADO
Institutos Superiores	377.580	278.694	98.886
Universidades	97.661	92.561	5.100

**Tabla N°1. Fuente/** Elaboración propia en base a Relevamiento Anual 2010. DiNIECE. Ministerio de Educación y Estadísticas Universitarias.

La caracterización realizada muestra que el sistema formador argentino es vasto, complejo y, por lo tanto, plantea dificultades para su gobierno y administración. El presente artículo se propone analizar las políticas de formación docente recientes que han intentado avanzar en la unificación del sistema formador con vistas a su mejoramiento, entendiendo la importancia estratégica que el mismo representa en tanto proveedor de docentes para el conjunto del sistema educativo. En una primera parte, se analizan y contrastan las políticas educativas regionales de las últimas décadas, lo cual otorga un marco de referencia para avanzar en la comprensión de la situación local que es abordada en profundidad en los apartados siguientes. En una segunda parte, el artículo focaliza en la formación práctica entendiendo que su inclusión y tratamiento diferenciado constituyó una diferencia fundamental entre ambos sub-sistemas de formación.

## Las políticas de formación docente. Tendencias regionales

Durante las dos últimas décadas se ha asistido en numerosos países a movimientos de transformación de los sistemas educativos, tendientes a asegurar la calidad de los aprendizajes escolares. Los desafíos de construcción de ciudadanía, de acceso a los conocimientos y formación de capacidades, se renuevan constantemente y adquieren nuevos sentidos en las sociedades del conocimiento y la información actuales. En este marco, la relevancia de la educación es crucial y, dentro de ella, tanto el ejercicio profesional como la formación inicial y permanente de los docentes alcanzan una importancia decisiva. La formación de los docentes viene siendo el centro de preocupación hacia el que confluyen numerosos trabajos de investigación y políticas destinadas a su mejoramiento o transformación.

La década de los ochenta encontró a los países centrales ocupados y preocupados por el tema, mientras que en América Latina los esfuerzos de política y las temáticas de investigación se concentraban en los procesos de democratización de las instituciones sociales, deterioradas luego de prolongados períodos dictatoriales. Recién a comienzos de los años noventa, las temáticas de la agenda política y los proyectos de investigación educativa se centraron en áreas específicas. Producto de este viraje, la formación de los docentes acaparó la atención y los avances producidos en los países centrales fueron capitalizados y utilizados como referencia para las experiencias de la región.

Los años noventa fueron prolíficos en reformas y transformaciones de la formación docente. Sin embargo, al mismo tiempo que los maestros y profesores fueron considerados actores clave de dichas políticas, se nota una tendencia a la descualificación que erosionó su imagen pública. La referencia a las “carencias” de su formación, las debilidades de su desempeño y su inadecuación a los desafíos actuales de la escolarización (Cf. Fullan, 2002), fueron algunos de los componentes centrales del discurso político de la década. En este contexto de gobiernos neoliberales, crisis económicas, achicamiento de los Estados y de su rol regulador, se implementaron diversas políticas de mejora. Muchas de éstas han tenido un efecto limitado sobre los resultados de aprendizaje o han reforzado el control burocrático de la enseñanza (Bolívar, 2010).

Los principales cambios operados apuntaron a profesionalizar, elevar la calidad e intensificar la duración de los estudios de la formación inicial; al mismo tiempo se planteaba “la reconversión” de los docentes en servicio. A tal fin se intervino desde una lógica instrumental, basada en la racionalización y el control técnico, que priorizó los objetivos de las reformas actuando de manera unidireccional “de arriba - abajo”. Se focalizó en tres grandes ámbitos o dimensiones de las políticas de formación: los planes de estudio; las instituciones de formación, su organización, cambio de status y/o formas de acreditación y; la implementación de programas masivos de formación continua / perfeccionamiento (Cf. Davini y Birgin, 1998; Vaillant, 2004). El denominado movimiento de profesionalización del trabajo docente durante las reformas de los noventa, instaló una agenda de temas y una serie de medidas y procesos, entre los cuales se encuentran: la prolongación de la formación docente inicial; la proliferación de tipologías docentes definidas a partir de listados de competencias, dominios o habilidades profesionales; la implementación de mecanismos nacionales de evaluación del desempeño; el establecimiento de requisitos para ascender en la carrera docente; la aparición de nuevas ofertas de formación y postítulos; las políticas de fortalecimiento y mejoramiento de la calidad de las instituciones y, junto con todo ello, nuevas formas de gobierno y procedimientos de gestión de las instituciones formadoras (Vezub, 2005).

Actualmente se asiste a un cambio político e institucional importante en varios países de la región, que si bien retoma algunos puntos de la agenda planteada en la década anterior, se diferencia en las orientaciones y principios que lo sustentan. Estos cambios se expresan en las últimas leyes nacionales de educación sancionadas. En el caso de la docencia, se plantean desafíos específicos debidos, entre otras cuestiones, a la constante expansión de la cobertura, a la necesidad de apuntalar la calidad de los sistemas educativos latinoamericanos, a los imperativos de la democratización y al logro de mayores niveles de equidad educativa.

El cambio de orientación política producido en varios gobiernos de Latinoamérica y la recuperación de las políticas de Estado, inauguraron hacia el comienzo de los años 2000 un nuevo escenario para la formación docente:

- En primer lugar, se produce un balance y análisis crítico de las limitaciones de las políticas implementadas en la década anterior que contribuyeron a profundizar la fragmentación y desigualdad de los sistemas educativos en general y del sub-sistema de formación docente en particular, generando circuitos de diversa calidad académica. La proliferación y yuxtaposición de títulos de distinta duración y validez es una de las cuestiones que las gestiones actuales intentan revertir.
- En segundo lugar, se trata de introducir nuevas lógicas tendientes a la unidad e integración del sistema de formación docente, atendiendo a su vez a desarrollos e intereses locales.
- En tercer lugar, un nuevo discurso apuesta a revalorizar a los docentes y a producir su reposicionamiento como agentes legítimos de la transmisión cultural y productores de un saber pedagógico que es preciso sistematizar y capitalizar en las acciones y dispositivos de formación.

- En cuarto lugar, los procesos de construcción curricular se abren hacia formas más participativas e incluyen una relación más directa con las instituciones escolares como instancias de trabajo docente, amplían la consulta y la construcción de consensos con los diversos actores de la educación, entre estos las instituciones formadoras y los docentes.

## Las políticas locales de formación docente

En nuestro país el sistema formador de docentes está regulado actualmente por dos leyes nacionales: la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN) sancionada en 2006 y la Ley Nacional de Educación Superior N° 24.521 (LNES) de 1995, proveniente de las políticas reformistas de los '90 aún no modificada. Por ser Argentina un país federal, a ellas se suman las respectivas leyes de educación provinciales.

La LEN establece que el Ministerio de Educación Nacional, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, es responsable de instaurar "...las políticas, los mecanismos de regulación y los criterios de evaluación y de articulación relativos a los Institutos de Educación Superior dependientes del Estado Nacional, de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires" (art. 36). Mientras que "la planificación de la oferta de carreras y de postítulos, el diseño de planes de estudio, la gestión y asignación de recursos y la aplicación de las regulaciones específicas, relativas a los Institutos de Educación Superior" corresponden al Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 37).

Por su parte, la LNES estipula que:

*Los planes de estudio de las instituciones no universitarias (así llamadas en esta norma) que formen docentes serán establecidos respetando los contenidos básicos comunes que se acuerden en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación. Su validez nacional estará sujeta al previo reconocimiento de dichos planes por la instancia que determine el referido Consejo. (art. 23).*

*Los títulos y certificaciones de perfeccionamiento y capacitación docente expedidos por instituciones de educación superior oficiales o privadas reconocidas, que respondan a las normas fijadas al respecto por el Consejo Federal de Cultura y Educación, tendrán validez nacional y serán reconocidos por todas las jurisdicciones (art. 24).*

De acuerdo con lo estipulado en el sistema legal vigente, es el Estado Nacional junto con las provincias representadas en el Consejo Federal de Educación, quien regula la política de formación docente. Se definen marcos regulatorios a los que tienen que ajustarse el conjunto de las jurisdicciones para elaborar los planes de estudio de las carreras que forman docentes impartidas en los Institutos Superiores. Con la incorporación en el año 2010 de TODAS las carreras que forman docentes al art. 43 de la LNES, que contempla la regulación por parte del Estado de las profesiones consideradas de "interés público", la normativa nacional alcanza también a las universidades, planteándose allí una controversia con la autonomía universitaria.

La intención de reordenar la oferta formativa superando los circuitos de formación tradicionalmente existentes en nuestro país, es uno de los problemas que componen las "desarticulaciones diversas" del sistema formador. Las desarticulaciones se producen entre: las distintas jurisdicciones del país, las instituciones de una misma jurisdicción, la formación docente inicial y el desarrollo profesional, las instancias de formación y el sistema educativo para el que se forman los docentes, la formación continua y la carrera docente (Alliaud, op. cit.).

Un intento de ordenamiento tuvo lugar en los años noventa dentro de un contexto de reforma educativa generalizada que se produjo en la región, tal como se señaló en el apartado anterior<sup>3</sup>. En este marco, las políticas de formación docente locales se orientaron fundamentalmente hacia el perfeccionamiento, reconversión y actualización de maestros y profesores. Se consideraba entonces la necesidad de que los docentes se apropiaran de los "nuevos" contenidos definidos para una "nueva" escuela. Si bien el Estado avanzó en la construcción de una "Red Federal para la Formación y Capacitación Docente Continua", los efectos formativos resultaron paradójicos, sobre todo por el lugar en que quedaron posicionados los docentes. Frente a los procesos de renovación curricular y cambio en los niveles del sistema educativo, maestros y profesores fueron vistos, tratados y formados (actualizados, reciclados) desde su "no" saber. La concurrencia masiva a instancias de desarrollo profesional se ligó, en este caso, a la conservación del puesto laboral. Asimismo, durante la década de los noventa, se modificaron los planes de formación docente inicial a partir de la definición y aprobación de "Contenidos Básicos Comunes" por parte del Ministerio Nacional. La debilidad del carácter vinculante hacia los acuerdos logrados, sumada a la transferencia abrupta de los servicios educativos del nivel superior a las provincias, acentuó la fragmentación y heterogeneidad existentes, ocasionando la desintegración del sistema formativo nacional.

<sup>3</sup> En nuestro país, la Ley Federal de Educación (24.195), sancionada en el año 1993 constituyó el sostén legal y político de estas transformaciones.



Debido a la situación existente, en 2006 el Ministerio de Educación Nacional crea el *Instituto Nacional de Formación Docente* (INFD), un organismo desconcentrado, cuya función primaria es la de “planificar, desarrollar e impulsar políticas de formación docente inicial y continua”. Las responsabilidades de este instituto se explicitan en la LEN que, en su artículo 76, menciona la necesidad de

*fortalecer las relaciones entre el sistema formador y el sistema educativo, de avanzar hacia la reorganización del sistema formador, mediante la aprobación de lineamientos curriculares básicos para la formación docente inicial y continua, de impulsar y desarrollar acciones de investigación y desarrollo curricular en los institutos formadores, de coordinar acciones de seguimiento y evaluación de las políticas e impulsar acciones de cooperación técnica interinstitucionales e internacionales.*

Además de sentar las bases para garantizar la conformación de un “sistema formador”, la mencionada Ley estipula en cuatro años la duración mínima de las carreras docentes y prolonga los períodos de formación en las escuelas (prácticas y residencias). La convergencia de la calidad educativa y la justicia social, como principios básicos que definen el espíritu de la norma se plasma en las finalidades otorgadas a la formación docente: *“La formación docente tiene la finalidad de preparar profesionales capaces de enseñar, generar y transmitir los conocimientos y valores necesarios para la formación integral de las personas, el desarrollo nacional y la construcción de una sociedad más justa”* (art. 71).

Los objetivos asignados a la política nacional de formación docente muestran una concepción de la docencia como factor clave del mejoramiento de la calidad de la educación. Se destaca la necesidad de *“incentivar la investigación y la innovación educativa vinculadas con las tareas de enseñanza, la experimentación y sistematización de propuestas que aporten a la reflexión sobre la práctica y a la renovación de las experiencias escolares”* (art. 73). En relación con la formación docente continua, se plantea el objetivo de ofrecer diversas propuestas y dispositivos *“que fortalezcan el desarrollo profesional de los/as docentes en todos los niveles y modalidades de enseñanza”*, así como articular la continuidad de estudios en las instituciones universitarias. Simultáneamente se propone la cooperación académica e institucional entre los institutos de educación superior de formación docente, las instituciones universitarias y otras instituciones de investigación educativa.

Asegurar la calidad de los diseños curriculares, garantizar el derecho a la formación continua a todos los docentes del país, así como la gratuidad de la oferta estatal de capacitación, son aspectos que el Ministerio de Educación se propone acordar con el Consejo Federal de Educación (art.74).

La LEN establece una estructura con dos ciclos para la formación docente, uno de ellos consiste en *“una formación básica común, centrada en los fundamentos de la profesión docente y el conocimiento y reflexión de la realidad educativa”*, mientras que el segundo apunta a *“una formación especializada, para la enseñanza de los contenidos curriculares de cada nivel y modalidad”*. Finalmente,

*El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, establecerá los criterios para la regulación del sistema de formación docente y la implementación del proceso de acreditación y registro de los institutos superiores de formación docente, así como de la homologación y registro nacional de títulos y certificaciones* (art. 78).

La nueva Ley nacional avanza asimismo sobre otros aspectos pendientes en nuestro país referidos a la regulación del trabajo docente. Entre ellos cabe destacar: la enunciación conjunta del mantenimiento de la estabilidad laboral y el acceso a los cargos por concursos de antecedentes y oposición, la definición de la carrera docente y la formación continua como una de las dimensiones básicas para el ascenso. Respecto a las condiciones laborales y también a las prioridades otorgadas a la formación de los docentes, la *Ley de Financiamiento Educativo* (también aprobada en el año 2006) establece las pautas que aseguran un incremento progresivo en la inversión educativa.

El marco legal vigente plantea metas y aspiraciones, desafíos importantes a la vez que crea garantías, legítimas realidades y genera condiciones de posibilidad. Las líneas de acción que se están llevando a cabo actualmente en materia de formación y desarrollo profesional docente, cuentan con un órgano rector de las políticas de Estado que avanza sostenidamente en la direccionalidad establecida, a través de acuerdos “vinculantes” que se van alcanzando con los distintos gobiernos provinciales y que cuentan con la legitimidad otorgada por representantes de universidades, gremios y otros actores relevantes de la gestión educativa.

## Lineamientos para unos y para otros

Los planes de estudio para la formación docente inicial docentes está regulada en Argentina por los Lineamientos Curriculares Nacionales (LCN) aprobados en 2007 (Res. CFE 24/07). Se enmarcan en la política educativa nacional tendiente a superar la fragmen-

tación educativa y la creciente desigualdad (acentuada durante la década de los 90) y a construir una “nueva escuela” que forme ciudadanía para una sociedad más justa. Para la formación docente el desafío es “elevar los niveles de calidad de la educación y particularmente el fortalecimiento y la mejora permanente” (punto.1). Fueron elaborados desde el INFD/ME con participación de los directores y/o responsables de las Direcciones de Educación Superior de todo el país y la opinión de los integrantes del Consejo Consultivo de ese organismo.

Tienen por finalidad orientar la definición curricular jurisdiccional para la formación de docentes de los distintos niveles y modalidades del sistema educativo nacional. Por lo tanto, aspiran a regular la formación tanto de los institutos superiores como de las carreras docentes que se dictan en las Universidades. Se espera que cada jurisdicción cuente con un diseño curricular único de formación docente, según el nivel para el que forman, y que las universidades ajusten las currículas de sus carreras docentes de grado a los lineamientos nacionales, considerando asimismo las propuestas jurisdiccionales de su ámbito de actuación.

De esta manera, los LCN apuntan a otorgar

*integración, congruencia y complementariedad, a la formación inicial, asegurando niveles de formación y resultados equivalentes en las distintas jurisdicciones, logrando mayor articulación para facilitar la movilidad de los estudiantes durante la formación entre carreras y entre jurisdicciones y asegurar el reconocimiento nacional de los títulos de los egresados (punto 5).*

El alcance legal de esta norma que fue aprobada por Resolución del Consejo Federal, fue puesto en cuestión por las universidades amparándose en la tradición de la autonomía universitaria. Sin embargo, con la incorporación de TODAS las carreras docentes al artículo 43 de la Ley Nacional de Educación Superior en el año 2010, que establece que los planes de estudio de esas carreras deben tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y la intensidad de la formación práctica que determine el Ministerio de Cultura y Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades, las universidades se encontraron ante la necesidad de adecuarse a la norma.

A partir de allí las Comisiones Inter-universitarias para las Humanidades (ANFHE) y las de Cs Exactas y Naturales (CUCEN) han trabajado en los cambios y adecuaciones curriculares de sus carreras de profesorado en vistas a su acreditación<sup>4</sup>. Se destacan los avances producidos respecto a la definición de contenidos básicos para el campo de la formación docente (formación general y formación pedagógica), dejando el campo de la formación específica o disciplinar para un tratamiento posterior tal como lo requiere cada área del conocimiento en particular.

Al analizar los documentos<sup>5</sup> se nota que existen adecuaciones con los LCN en las siguientes cuestiones fundamentales: la centralidad en la enseñanza de la tarea docente, los fundamentos éticos, políticos y sociales en los que se basa, su compromiso con valores solidarios y democráticos, la contextualización y situacionalidad de la tarea:

*La formación del profesor universitario debe incluir un conocimiento situado e histórico que recupere los saberes y las experiencias valiosas a fin de potenciar mejor las proyecciones, y también enfatizar la centralidad de la enseñanza como tarea nuclear de la docencia en sus fundamentos éticos, políticos y sociales, en su interés por la justicia y la emancipación, en el fortalecimiento de un compromiso responsable, en la consolidación de valores solidarios y democráticos, y en la construcción de ciudadanía. El proceso de formación profesional docente focaliza en el desempeño específico en diversos contextos de intervención que abarcan a la comunidad, a la institución y a las aulas, a partir de la articulación entre teoría y práctica entendida como reflexión sistemática, crítica y situada. Desde este enfoque, la formación docente de los profesores universitarios se sustenta en una sólida preparación académica basada en valores ético-morales y en el compromiso social.*

Respecto a la carga horaria, se proponen 2900 horas totales (en sintonía con la carga horaria mínima propuesta por los LCN de 2600 horas). Ambos lineamientos otorgan espacios para la definición institucional del currículo. La distribución entre los campos de la formación se corresponde con los LCN, siendo sólo algo menor la carga horaria prevista para el campo de la formación general/pedagógica. En el campo de la formación general se incluyen diez materias, adoptando también el criterio de organización por disciplinas, muy similares a las propuestas por los LCN (Política Educativa, Didáctica, Tecnología Educativa, Pedagogía, Filosofía y Ética, Epistemología, Historia de la Educación, Antropología, Sociología de la Educación, Psicología Educativa). Finalmente los lineamientos universitarios avanzan en la definición de contenidos mínimos para cada espacio de formación.

Con esos insumos el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) elaboró un documento (*Lineamientos Básicos para la Formación Docente de Profesores Universitarios*) que además de los contenidos básicos contienen la carga horaria de las carreras y lo elevó para su aprobación al Ministerio de Educación Nacional.

<sup>4</sup> Si bien casi la totalidad de las Universidades Argentinas han participado de este proceso, las universidades de mayor tradición como la UBA y la UNLP, han renunciado a pasar por el proceso de acreditación.

<sup>5</sup> Elaborados por la Comisión mixta de ANFHE-CUCEN, en el mes de abril de 2011.

## La formación para la práctica profesional. Tendencias regionales<sup>6</sup>

Una mención especial merece el protagonismo que la formación para la práctica profesional ha tenido en las últimas reformas de la formación docente acontecidas en la región. No sólo por la incorporación de más tiempo de formación destinado a estas instancias en los planes de estudio de la formación docente inicial, sino también por su tratamiento diferencial.

En las sucesivas reformas de los años 90 y 2000 se han superado las tradiciones deductivas que colocaban las prácticas profesionales al final de la formación para incorporarlas desde los inicios, contemplando las distintas dimensiones del quehacer profesional. Asimismo, su tratamiento situado y contextualizado apunta a formar docentes que puedan desempeñarse en escenarios educativos reales.

En los planes de estudio para la formación docente inicial de los países integrantes del MERCOSUR estudiados, la formación práctica **se lleva a cabo desde los primeros años**. La aproximación a los espacios de la práctica profesional suele ser **progresiva y gradual** y transcurre a lo largo de todo el trayecto formativo. En Argentina, por ejemplo, su organización es secuencial y se va articulando en su desarrollo. El primer tramo comienza con un abordaje de la institución escolar, seguido por un análisis del currículo y la programación; en el tercer año se prevén prácticas de enseñanza y conducción de grupos de aprendizaje. En Paraguay también se nota la presencia de estas tres dimensiones: institucional, curricular y áulica. En el plan de profesorado de Uruguay se incluyó por primera vez la materia “Observación y análisis de las instituciones educativas” en primer año, previa a la realización de las prácticas.

Una segunda característica de los diseños curriculares de la región refiera a la necesidad de contemplar la **situacionalidad y contextualización de las prácticas docentes**, alertando sobre la importancia de efectivizarlas en espacios variados. En Argentina los LCN otorgan una particular relevancia a la relación entre los institutos formadores y las “Escuelas sedes de prácticas” con las que se apunta a construir sólidas redes de formación, no restringidas al cumplimiento burocrático de prácticas formales sino incluyendo el desarrollo de trabajos y experiencias pedagógicas conjuntas. Se resalta especialmente la importancia de incorporar escuelas de variadas características en cuanto a su localización, contextos, dotación de recursos y destinatarios. Se destaca asimismo la relevancia de establecer relaciones inter-institucionales entre las escuelas, los institutos formadores y otras instituciones sociales o educativas de la comunidad. Se pone en valor el rol de los “docentes orientadores” en las escuelas sede como referente, nexo e integrante de un equipo de trabajo. El docente orientador se caracteriza como un co-formador que contribuye a la transmisión del “oficio”<sup>7</sup>. Estaríamos en presencia de una función a ser institucionalizada y reconocida, junto con otras, en la carrera profesional de los docentes. Las prescripciones curriculares nacionales alertan, además, acerca del papel “modelizador” que representan **las prácticas de los docentes formadores a cargo de los espacios de las prácticas**. Desde esta visión, las clases que imparten los formadores constituyen una poderosa experiencia de aprendizaje para los futuros docentes.

En los planes de las universidades brasileras consideradas en el estudio<sup>8</sup>, se estipulan procedimientos de observación y reflexión, actuación en situaciones contextualizadas, registro de observaciones, la resolución de situaciones-problema, el uso de tecnologías de la información y comunicación, narrativas orales y escritas de profesores, producciones de alumnos, situaciones simuladas y estudio de casos. En Uruguay, el plan nacional de formación docente recomienda realizar que en los últimos años las prácticas se realicen en escuelas ubicadas en contextos críticos. En Paraguay, se alude al uso de las dos lenguas oficiales en la interacción personal, profesional y social con los diferentes actores en los contextos institucional y de aula.

En tercer lugar, los diseños regionales expresan la necesidad de **articular los espacios de la práctica** con otros campos de la formación, problema difícil de superar sobre todo en las instancias de desarrollo curricular. Al respecto, parece novedosa y superadora de esta problemática la propuesta de algunos planes de estudio de Brasil que conciben **la práctica como un componente curricular** de los distintos espacios formativos: todas las unidades curriculares de la formación general deben tener su dimensión práctica, en diálogo con los saberes específicos de cada espacio. En estas propuestas las prácticas profesionales atraviesan la totalidad del currículum, superando un tratamiento aislado que requiere posteriores esfuerzos de articulación. En los planes de profesorado de Uruguay, las prácticas forman parte de las didácticas específicas, pero no atraviesan la totalidad del plan, como en el caso de Brasil.

<sup>6</sup> El presente apartado fue elaborado tomando como insumos algunos de los resultados obtenidos en: Los sistemas de Formación Docente del MERCOSUR. “Planes de estudio de la Formación Inicial y la oferta de Formación Continua”, dirigido por Andrea Alliaud e integrado por Lea Vesub, Silvina Feeney, Paulo Enrique Arcas, Carolina Lifschitz y Marina Elberger. Ministerio de Educación de la Nación: PASEM/ OEI, 2013. Los ejemplos que se citan de los países de la región son aquellos que integran el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).

<sup>7</sup> La concepción de la enseñanza como oficio resulta fructífera para abordar la transmisión de los saberes específicos que se requieren para formar docentes que sepan y que puedan afrontar los desafíos que la práctica les plantea en el presente (Ver: Alliaud, 2013).

<sup>8</sup> Se trata de las Universidades de los estados de Ceará y San Pablo. En el caso de Brasil los planes de formación docente los formulan las universidades conforme a lineamientos nacionales que expresan regulaciones muy generales, a diferencia de Argentina donde los lineamientos centrales avanzan en los niveles de prescripción que establecen para que las distintas provincias definan sus propios planes.

Otro aspecto igualmente destacado en las propuestas curriculares de la región es la **dimensión formativa que representan las escuelas** como lugares del trabajo docente. Es así que se prescribe, como en el caso de Argentina, la obligatoriedad de realizar Residencias prolongadas durante el último año de la formación. La Residencia pedagógica se plantea en Brasil a partir del inicio de la segunda mitad del curso y es evaluada conjuntamente por la institución formadora y la escuela sede de la residencia. Comprende tanto el ejercicio de la docencia como el ejercicio de diferentes funciones del trabajo pedagógico (planeamiento, coordinación, evaluación de prácticas educativas en espacios no-escolares, realización de investigación que apoyen esas prácticas). Se nota en Brasil, la relevancia que cobra lo “no” escolar como una de las dimensiones constitutivas de la práctica docente. En el caso de Uruguay las escuelas cobran protagonismo de un modo singular: el director de la escuela de práctica es el profesor de Didáctica del instituto y las escuelas de práctica son específicamente designadas a tal fin.

A modo de síntesis, el análisis del tratamiento de la práctica en los currículos de la región da cuenta del predominio de “modelos concurrentes” (entre los distintos campos de la formación y las prácticas) en todas las carreras de profesorado. El abordaje de las prácticas (con todos sus componentes) tiene gran relevancia en las normativas nacionales y funciona como una prescripción que regula fuertemente los planes de estudio.

## Más formación práctica para unos que para otros

A pesar de la situación descrita, se notan en Argentina importantes diferencias en el tratamiento de la práctica profesional entre los diseños curriculares nacionales (ya aludidos) que rigen como norma para los institutos superiores de formación docente y los planes de estudio aún vigentes en las universidades.

La mayoría de las universidades argentinas mantienen sus planes de formación docente - varios de ellos modificados entre los años 90 y 2000 - previos a la sanción de la Ley de Educación Nacional (2006), a la aprobación de los Lineamientos Curriculares Nacionales (2007) y a la incorporación de todas las carreras que forman docentes a la Ley Nacional de Educación Superior (2010), medidas que en conjunto han intentado avanzar hacia una convergencia del sistema formador.

En el período mencionado, casi todas las carreras universitarias, entre ellas las de profesorado<sup>9</sup>, han protagonizado procesos de modificación curricular. Si bien los nuevos planes de estudio de las universidades “fueron pensados como carreras docentes”, el peso de la formación sigue depositado en el campo disciplinar aunque cobran mayor relevancia los campos de la Formación General y la Formación para la Práctica (alcanzando entre ambos porcentajes que van entre el 30 y el 40% del total de la formación). Además, todos los profesorados son “unidisciplinares”. Su duración nunca es menor de cuatro años y todos cubren 2800 horas, siendo que varios profesorados universitarios superan esta exigencia mínima llegando hasta los cinco años y las 3200 horas de duración.

A pesar de las modificaciones destacadas, algunos planes aún mantienen la formación práctica en el último año de la carrera, con una duración que va entre todo el año y un cuatrimestre, mientras que unos pocos proponen aproximaciones progresivas desde el primero o segundo año, con tareas de observación de clases, asistencia a instituciones, entrevistas a docentes o elaboración y análisis de propuestas de clase.

En mayor sintonía con las prescripciones nacionales y los diseños curriculares jurisdiccionales que de ellas derivan, se destaca en algunos planes universitarios un “eje pedagógico” y en casi todos existen espacios específicos destinados a: Sistema Educativo, Currículum y Enseñanza, los Sujetos, y las Enseñanzas. Asignaturas tales como Pedagogía, Psicología educacional o evolutiva, Sociología de la educación, Instituciones educativas, además de las didácticas específicas, se proponen desde los primeros años de la formación. Asimismo aparecen en ellos unidades curriculares destinadas a Metodología de la investigación educativa, Seminario sobre comunicación pedagógica, entre otros. A la organización del conocimiento por asignaturas varias propuestas añaden seminarios y talleres.

Un mayor contraste con la normativa nacional vigente se hace más evidente en otros planes de estudios en cuyas carreras de profesorado existen sólo entre 3 y 4 materias dedicadas a la Formación pedagógica (Pedagogía, Psicología, Didáctica general, Didácticas específicas) diseminadas a lo largo de la formación.

Del análisis precedente se desprende que existe una diferencia entre las carreras universitarias que forman docentes que han cambiando sus planes en los 90 y aquellas que lo hicieron en la década del 2000. Así, los planes más recientes ofrecen más materias pedagógicas, introducen otras problemáticas y destinan más tiempo a la formación práctica. Esta situación se da tanto en las áreas

---

<sup>9</sup> La excepción está dada nuevamente para el caso de las universidades de más larga data y tradición en nuestro país (UBA, UNLP, entre otras).

de humanidades como en las de exactas, lo cual indica que la actualización de los planes de las carreras que forman docentes no se vincula directamente con la procedencia científica (humana o exacta) de las facultades que las ofertan.

Finalmente cabe destacar la importancia que merece la formación en el campo de la práctica profesional en los *Lineamientos Básicos para la Formación Docente de Profesores Universitarios*, ya aprobados por el CIN aunque todavía no implementados:

La formación en el campo de la Práctica Profesional Docente (PPD) se inicia en los primeros años de la carrera, mediante actividades que permiten analizar y reconstruir actuaciones propias del quehacer docente. Estas situaciones didáctico-disciplinares en el aula y en trabajos de campo, culminan con las prácticas docentes que se desarrollan en la Residencia.

La formación práctica comprende, además de las escuelas, distintas instituciones culturales y sociales de la comunidad:

El conjunto de instituciones educativas articuladas para la realización de las PPD integrarán el Proyecto Institucional de Prácticas, que se enmarcará en los convenios interinstitucionales que pudieran celebrarse entre las Universidades y las Jurisdicciones, en el marco del Consejo Federal y del Consejo de Universidades.

La formación en la Didáctica específica, por su parte, es transversal a los campos de formación pedagógica y disciplinar propuestos.

## Conclusiones

Un rasgo evidente de las sucesivas reformas y definiciones políticas de las últimas décadas en la región, es un **retorno al control que el Estado ejerce sobre la formación docente**, lo que podría explicarse en virtud de la importancia otorgada a la docencia para el mejoramiento de la calidad de los sistemas educativos. El control del Estado se hace efectivo ya sea en las instancias previas -a través de una regulación fuerte en los procesos de definición de los planes de estudio y de las condiciones para su implementación-, o en las instancias posteriores -a través de mecanismos de evaluación y acreditación de las instituciones y/o de los docentes formados en ellas-. En Argentina, hay una preponderancia del primer mecanismo de control que regula los procesos de elaboración de los currículos; en otros países de la región, en cambio, el control del Estado se ejerce por vía de la evaluación y la acreditación de las instituciones y/o de los docentes formados en ellas. Brasil es un caso testigo de este segundo tipo.

Queda pendiente indagar la conveniencia política de incluir mecanismos de evaluación del currículo de formación docente que por muchos años constituyó un área de vacancia en la región. Por medio de tales procedimientos el Estado podría producir insumos relevantes a la hora de re-pensar o ajustar, tanto la propuesta formativa en sí misma (el currículo como texto) como las decisiones que se toman o podrían tomarse a nivel de las prácticas de las instituciones formadoras. En Argentina particularmente se están desarrollando procesos de evaluación curricular, tal como lo prevé los LCN y los diseños provinciales.

Como se ha dicho más arriba, los planes de estudio actualmente en vigencia para la formación de docentes de todos los niveles de educación, son producto de un movimiento de cambios curriculares que tuvo lugar en todo el sistema de educación superior y que modificaron radicalmente los distintos componentes de la propuesta formativa y su desarrollo. Mayor duración, práctica desde el inicio y a lo largo de la formación, distintos formatos de cursada, instancias optativas, definición por trayectos del recorrido formativo, organización de los contenidos de las unidades curriculares en diálogo con los problemas del campo educativo, fueron las principales características de estas propuestas que intentaron atacar las debilidades que venía demostrando la formación docente. Sin embargo, todavía poco sabemos acerca de la "bondad o no" de estos cambios, en especial, el referido al tratamiento de la práctica que -como se señaló- responde a una concepción según la cual es más conveniente la lógica integrada o concurrente que la deductiva para formar futuros docentes que sepan y puedan enseñar.

Este trabajo se propuso mostrar los avances sucesivos que las políticas de formación docente, tanto regionales como locales, han logrado en torno al mejoramiento del sistema formador. Se evidencia que los cambios realizados han intentado superar los circuitos formativos diferenciados, apuntando al logro de una oferta de formación docente de calidad acorde con los principios democráticos, más allá del tipo de institución que la imparta. El desafío en estos casos es mantener la identidad y la especificidad de las tradiciones institucionales universitarias y terciarias que, antes que verse violentadas, tendrían que ser aprovechadas. En este sentido, la experiencia internacional ha demostrado los problemas que genera forzar el pasaje de la formación docente a las universidades, cuando se lo plantea como una solución absoluta para la mejora.

Los países de la región muestran ciertas diferencias a propósito del tratamiento de la constitución del sistema formador. En Argentina, se intenta jerarquizar a las instituciones de nivel terciario y se propicia la articulación con las universidades a fin de aprovechar la especialidad y la experiencia acumulada por ambos tipos de instituciones. En Brasil, donde la formación docente se imparte en

la universidad, los últimos cambios apuntan a definir una formación específica para las carreras docentes, diferenciándolas de la formación y tradición academicistas propias de la universidad. En el caso uruguayo, el camino adoptado parece apuntar a lograr una equiparación de los institutos superiores con el sistema universitario a través de la creación de un Instituto Universitario o Universidad de Educación que los aglutine y les otorgue un nuevo status.

Creemos que estamos en un momento óptimo para realizar un seguimiento de las políticas de formación docente en la región. Pensar y tomar decisiones acerca de cómo se prepararán los futuros docentes es una cuestión no menor. De ella depende no sólo el subsistema formador, sino el conjunto del sistema educativo al cual la formación docente debe responder inevitablemente (o debería hacerlo). De allí que resulta imprescindible contar con información relevante, tratada con cierto distanciamiento y sistematicidad, a la hora de adoptar definiciones, de producir cambios o realizar modificaciones.

## Referencias Bibliográficas

ALLIAUD, A. (2010). La formación docente. Estado de situación y desafíos a futuro. En: *Voces del Fénix. Revista del Plan Fénix*, 1, "3". Recuperado desde: [www.vocesenelfenix.com](http://www.vocesenelfenix.com).

ALLIAUD, A. (2013). Formar buenos en la artesanía de enseñar. VIII Foro de Educación: Qué debe saber un docente y por qué, Fundación Santillana, Buenos Aires. Pp. 85 a 97.

ALLIAUD, A. (Coord.). (2013). Los sistemas de Formación Docente del MERCOSUR. Planes de estudio de la Formación Inicial y la oferta de Formación Continua. Informe Final: PASEM/ OEI.

DAVINI, C. y BIRGIN, A. (1998). *Políticas de formación docente en el escenario de los '90. Continuidades y transformaciones*. En: AAVV, *Políticas y sistemas de formación*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras – UBA, Ediciones Novedades Educativas.

BOLÍVAR, A. (2010). La Lógica del Compromiso del Profesorado y la Responsabilidad del Centro Escolar. Una Revisión Actual. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 8, "2".

FULLAN, A. (2002). El significado del cambio educativo: un cuarto de siglo de aprendizaje. *Profesorado, revista de currículum y formación del profesorado*, 6, 1–2.

PINKAZS, D. (1992). Orígenes del profesorado secundario en Argentina: Tensiones y conflictos. En: BRASLAVSKY, C. Y BIRGIN, A. *Formación de profesores. Impacto, pasado y presente*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.

VAILLANT, D. (2004). Construcción de la Profesión Docente en América Latina. Tendencias, temas y debates. *PREAL*, 31. Santiago de Chile. Recuperado de: [www.preal.org](http://www.preal.org)

VESUB, L. (2005). Ejercer la docencia: ¿vocación, trabajo, profesión, oficio? *Revista DIDAC N°46 / Nueva Época*. Universidad Iberoamericana, México. Pp. 4-9. <http://www.uia.mx/web/files/didac/46.pdf>

## Documentos

Ley Federal de Educación (24.195). (1993)

Ley Nacional de Educación Superior N° 24.521 (LNES) (1995)

Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN) (2006)

Contenidos Básicos Comunes para la Formación Docente, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1995)

Lineamientos Curriculares Nacionales (LCN) aprobados en 2007 (Res. CFE 24/07)

Lineamientos Básicos para la Formación Docente de Profesores Universitarios (2011)

**Fecha de recepción:** 20/04/2014

**Fecha de aceptación:** 02/07/2014

# RESEÑAS



## IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação

14 a 16 de abril de 2014, Porto, Portugal.

Por Guilherme Rego da Silva<sup>1</sup>

Entre 14 e 16 de abril de 2014 realizou-se na cidade do Porto, em Portugal, o IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação. O congresso foi uma organização conjunta de quatro associações: o Fórum Português de Administração Educacional (Portugal), a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Brasil), o Fórum Europeu de Administradores de la Educación en el Estado Español (Espanha) e o Fórum Internacional de Política e Administração da Educação (InterEduc). O Fórum Português foi associação anfitriã e a instituição anfitriã, que acolheu o IV Congresso, foi a Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto.

O tema central do IV Congresso foi “Políticas e Práticas de Administração e Avaliação na Educação Ibero-Americana”.

O IV Congresso Ibero-Americano (que foi também o VII Congresso Luso-Brasileiro) de Política e Administração da Educação teve como objetivo constituir-se como um espaço público de interlocução e circulação internacional do conhecimento no campo da gestão da educação. O Congresso reuniu pesquisadores, técnicos e dirigentes educacionais para um exercício de socialização e análise de estudos e experiências em matéria de políticas e práticas internacionais de administração e avaliação educacional nos diferentes níveis e modalidades de ensino.

A conferência de abertura “*Avaliação e garantia da qualidade como instrumento de racionalização: o retorno à escola como organização formal*” foi proferida por Licínio C. Lima, professor da Universidade do Minho (Portugal). A conferência de encerramento “*Política e gestão da educação: construção e circulação do conhecimento*” foi proferida por Benno Sander, professor da Universidade Federal Fluminense (Brasil).

O Congresso teve três mesas redondas plenárias: a primeira sobre “Política, gestão e qualidade da educação”, a segunda sobre “Política e avaliação educacional, diversidade cultural e inclusão social” e a terceira sobre “Formação dos docentes e dirigentes educacionais”.

Também se realizaram seis mesas redondas simultâneas, dedicadas aos eixos temáticos do IV Congresso:

- Gestão e avaliação da educação básica e secundária
- Gestão e avaliação da educação superior
- Gestão e avaliação da educação, diversidade cultural e inclusão social
- Formação dos docentes e dirigentes escolares: currículo e prática pedagógica
- Políticas de planeamento e financiamento da educação
- Globalização, regulação governamental, autonomia escolar e qualidade da educação

As comunicações dos participantes chegaram a 300, sendo necessárias 4 sessões de apresentação e cerca de 50 mesas agrupadas em seis eixos temáticos.

<sup>1</sup> Guilherme Rego Da Silva, Fórum Português de Administração Educacional / grs@ie.uminho.pt



Com a presença de cerca de 600 congressistas o evento revelou-se um êxito de participação, troca ideias e experiências e também de confraternização.

Igualmente importantes foram as palavras que se iam escutando do Congresso, expressando opiniões muito favoráveis sobre a qualidade dos trabalhos que iam sendo apresentados e sobre a boa organização e acolhimento.

O IV Congresso conseguiu atingir os seus objetivos e agora ficamos todos na expectativa do V Congresso que está previsto se venha a realizar no Rio de Janeiro (Brasil) em 2016.

Depois do IV Congresso, quando ainda não tinham passado duas semanas, recebemos a notícia do falecimento de Benno Sander, uma das pessoas centrais na realização destes eventos. Fica a nossa saudade e um grande respeito pela amizade, a obra, e a memória.



## Pastorino, H. (2014). Una crónica del sistema educativo de la Ciudad de Buenos Aires. 1978-1998.

Buenos Aires: Ediciones Deldragón.

Por Carlos Cullen<sup>1</sup>

Presentar y reseñar un libro es siempre una ocasión para celebrar, casi ritualmente, este eterno retorno de lo mismo, que no es lo igual: los hombres tratando de descifrar, con tanteos creativos, ese texto siempre huidizo que, quizás por comodidad, llamamos *la realidad que nos toca vivir*, en continuidad y ruptura con *la historia que nos tocó vivir*.

Esta crónica del sistema educativo de la ciudad de Buenos Aires entre 1978 y 1998, es ciertamente un relato, que trama hechos y acontecimientos, registrados en documentos escritos y en historias orales, pero no es un relato que ilusoriamente pretenda convertir la historia viva en un objeto que podamos ver y tocar, sino que es un relato que apasionadamente interpreta sentidos en lo que aconteció, sentidos que, simplemente, nos dan que pensar y, sobre todo, pueden aumentar, como diría Spinoza, nuestra potencia de actuar, porque esos hechos y acontecimientos dejan de ser meras causas exteriores, cosas que simplemente nos pasaron, y podemos asumir lo que aconteció, en este caso en la educación de la ciudad de Buenos Aires, como nuestras propias huellas de docentes, que, ciertamente, queremos ser buenos docentes, pero sin ilusionarnos que podemos ser sin estar, sin estar, meramente estar, en el aquí, sintiendo la gravitación del suelo que pisamos, y en el ahora, cargado con las mochilas de tantos esfuerzos por enseñar y aprender, de tantas maestras y maestros, y en medio de diversos dispositivos de gubernamentalidad, como diría M. Foucault, que obstaculizaron, más o menos, esta fascinante tarea de educar.

El desprendimiento del Consejo Nacional de Educación, en la primera transferencia, originó el sistema educativo de esta ciudad como supuestamente autónomo, que si bien se dio históricamente, como sabemos, en el contexto del más inimaginable terrorismo de estado, arrastró, sin embargo, hilachas muy fuertes del gesto fundacional de la educación pública, laica gratuita y obligatoria, que es orgullo de nuestra escuela, y que aún los gestos más crueles e injustos no lograron ni lograrán borrar de nuestra memoria y de nuestra acción.

Pastorino trabaja en este libro los primeros 20 años del sistema educativo de la Ciudad de Buenos Aires (y me consta que, trabajador incansable, ya está rastreando la década siguiente y la que venimos transcurriendo).

Divide su crónica en dos períodos claramente diferenciados por el contexto político macro en que se dieron. Los primeros cinco años, en plena dictadura militar, y los quince restantes, en lo que llama el período de “reconstrucción de la democracia”, y donde anota como hechos particularmente significativos, para la vida del sistema la segunda transferencia, la ley federal de educación y la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

Va recorriendo ambos períodos con toda la documentación escrita pertinente, a lo cual agrega importantes testimonios recogidos con técnicas de historia oral. Considero un particular mérito de este libro no solo el haber juntado y ordenado todos los instrumentos legales y administrativos que han regido el sistema en estos primeros veinte años, sino el hacerlo mostrando cómo fueron configurando los diversos aspectos del sistema educativo, los curriculares, la capacitación docente, la cuestión de la relación escuela común y escuela especial, la creación de escuelas de idiomas extranjeros, de música, de artes plásticas, la organización administrativa, la estructura edilicia y, por supuesto, las reformas al estatuto del docente y al reglamento escolar, mostrando en cada caso

<sup>1</sup> Carlos Cullen, Universidad de Buenos Aires - Universidad Nacional de Tres de Febrero / cullen@filo.uba.ar

“continuidades y rupturas”, no sólo entre las dos épocas historiadas en esta crónica, sino dejando entrever continuidades y rupturas aún con la dependencia del Consejo Nacional de Educación.

Como resultado de su trabajo, de su larga experiencia en el Sistema y de su pasión por la escuela pública en esta ciudad, termina este libro con una serie de propuestas. Sí, propuestas, es decir alternativas posibles para mantener la calidad de la educación pública en la ciudad, sabiendo de continuidades, pero sin temor a rupturas que la mejoren, participando de este modo en la difícil tarea, muy actual ciertamente, de resistir con inteligencia responsable a las falacias ideológicas que intentan desprestigiar la escuela pública.

Señalar algunas de estas propuestas permite ver con claridad que quien las hace es un “baqueano” en este terreno y, por decirlo así, conoce bien el paño y sus puntos débiles:

- El cambio de los límites de los actuales distritos escolares, sugiriendo la pauta constitucional de la división del territorio en comunas.
- Revisara la actual estructura de supervisión, buscando en la tarea una real contribución a la democratización de la gestión.
- La inclusión de asesoramiento pedagógico y didáctico: para democratizar más la distribución del conocimiento.
- La insistencia en la capacitación en servicio e inserción institucional de los capacitadores.
- La creación de las condiciones necesarias para la implementación de nuevas propuestas curriculares, pues no basta cambiar los textos y el discurso, sino modificar las prácticas.
- La elaboración de un plan de edificios escolares y la creación de nuevos servicios educativos, que supere el desequilibrio actual entre diversos sectores de la ciudad.
- Profundizar el rol de las Asociaciones Cooperadoras, revisando a fondo el tema de los subsidios.

Y entonces podemos celebrar la aparición de este libro, porque es un nuevo sendero, ciertamente en el jardín de los senderos que siempre se bifurcan. De ahora en más, y gracias a este denodado e inteligente esfuerzo de Héctor Pastorino, tenemos un hilo más para seguir buscando sentidos en el laberinto de la compleja trama del sistema educativo, donde un algo tela remite a otro algo de tela, y va tejiendo una nueva trama en la fascinante historia del deseo de enseñar y de aprender, que testimonia siempre la resistencia pertinaz a naturalizar lo que acontece, a cerrar la comprensión de lo acontecido, a agotar la pregunta por el ahora qué podemos hacer.

Gracias, Héctor, no sólo por este trabajo, sino por el ejemplo de tu compromiso ineludible por la escuela pública.



## Poggi, M. (2014). La educación en América Latina. Logros y desafíos.

Buenos Aires: Editorial Santillana.

Por Carolina Villanueva<sup>1</sup>

Recuperar el sentido de la existencia de la tarea educativa resulta una labor ineludible. En efecto, el documento básico elaborado por Margarita Poggi para el *X Foro Latinoamericano de Educación de la Fundación Santillana* organizado con la OEI, retoma la importancia de esta tradición y aborda los principales logros y desafíos educativos de América Latina, con un particular énfasis en la década de los años 2000 al 2010. Tomando como fundamento principal la importancia de la educación como derecho y como bien público, se analizan los avances hacia una educación que promueva la igualdad con un profundo respeto hacia la diversidad, condiciones básicas para la construcción de sociedades plurales y diversas.

Satisfacer la demanda de igualdad supone educar en las condiciones reales de vida de las poblaciones, con el objetivo de promover trayectorias escolares completas y oportunas, acordes con los marcos regulatorios definidos en cada país de la región, a pesar de los diferentes orígenes sociales de la población a escolarizar. Desde esta perspectiva, la educación contribuye a fortalecer la democracia, el acceso a los derechos y, en el contexto de desigualdad de América Latina, debe ir más allá para brindar las mismas posibilidades a todos sus habitantes así como garantizar resultados equivalentes en el desarrollo de dichas trayectorias. Por consiguiente, este trabajo analiza los procesos vinculados con el acceso a la escolarización, en sus logros y matices, como en sus barreras y dificultades.

Con el objetivo de brindar un panorama de cómo se encuentra la región en materia educativa, el documento desarrolla una comparación del desempeño de la región en relación con el resto del mundo en general, y con América del Norte y Europa occidental, en particular, en base a los seis objetivos de *Educación Para Todos* promovidos por la UNESCO. Bajo esta mirada, se destaca la buena posición relativa de la región y el avance en el desarrollo de los sistemas educativos en cuanto a la inclusión de niños, niñas y jóvenes. A su vez, la ampliación de la oferta en la educación inicial y en la secundaria, y la mejora de las trayectorias escolares en educación primaria, surgen como desafíos pendientes.

A lo largo del documento, la democratización educativa es abordada desde dos dimensiones principales. La primera, fundamentalmente cuantitativa, utiliza distintas fuentes que aportan evidencia. Entre ellas, la información provista por las encuestas permanentes de hogares de los países, en torno a la población que accede a la educación por grupos de edad, y según los años de escolarización que atraviesa. También se considera la información disponible sobre los aprendizajes de los estudiantes y sus capacidades en momentos importantes de las trayectorias escolares ya que, de acuerdo a las definiciones adoptadas en el documento, el acceso a la educación y la calidad de los aprendizajes constituyen aspectos inseparables en la noción de inclusión educativa.

En esta línea, el trabajo destaca un proceso de ampliación del acceso de todos los sistemas educativos de la región, distinguiendo logros puntuales como el fuerte aumento de la escolarización para los grupos de edades cuyos niveles se han vuelto obligatorios más recientemente.

Con el propósito de abordar la democratización de la educación desde una perspectiva cualitativa, el documento incorpora variables como el área de residencia y el nivel socio-económico de los alumnos con el objetivo de comprender si el mayor acceso a la educación ha estado acompañado por un proceso de reducción de las desigualdades.

---

<sup>1</sup> Carolina Villanueva, IPE-UNESCO Buenos Aires / [cvillanueva@iipe-buenosaires.org.ar](mailto:cvillanueva@iipe-buenosaires.org.ar)

Así se constata que América Latina ha experimentado una reducción generalizada de la brecha urbano-rural, es decir que, para todos los grupos de edades analizados, las diferencias entre aquellos que asisten a la escuela en ámbitos urbanos y rurales han disminuido. En relación con la asistencia a la escuela según nivel socio-económico, se observa una reducción de las brechas de escolarización para los alumnos de todos los sectores y en todos los grupos de edad. Si bien queda mucho camino por recorrer, esto implica que el origen social y económico es menos determinante respecto del acceso a la educación. Hay un notable aumento de la escolarización de los grupos menos favorecidos, sobre todo en los niveles donde hay más espacio para la mejora, es decir en los 5 años y en el grupo de jóvenes de 15 a 17 años. Este hecho visibiliza, según la autora, el esfuerzo que los Estados vienen desarrollando por ampliar el acceso a la educación en el nivel inicial y en la secundaria para los sectores de niveles más bajos.

Como forma de proveer otras evidencias, se realiza un análisis de lo que ha sucedido con los adolescentes y jóvenes en la región en términos de conclusión del nivel primario y secundario, según área de residencia y nivel socio-económico. En esta línea, la región da cuenta de los esfuerzos alcanzados, al acortar considerablemente las diferencias observadas en el porcentaje de jóvenes que han completado la primaria entre el mundo urbano y el rural y entre aquellos más y menos favorecidos en términos socio-económicos. En este contexto vale destacar los esfuerzos de varios países que han logrado con mayor éxito reducir las desigualdades en la posibilidad de concluir la primaria antes de los 15 años bajo los criterios mencionados.

Otro es el caso de los jóvenes que han completado el nivel secundario a los 20 años. Si bien el porcentaje de jóvenes que completan la educación secundaria asciende en todos los países y para todos los niveles socio-económicos, aquí las diferencias por área de residencia se mantienen. Se sigue constatando que la conclusión de este nivel continúa estando desigualmente distribuida entre países y entre los diversos grupos sociales y afecta con mayor fuerza a los sectores más pobres.

En relación con los pueblos indígenas y afrodescendientes, el trabajo avanza hacia un sintético análisis de la visibilización de sus necesidades y demandas, lo que ha resultado indefectiblemente en progresos en la equidad en relación con el acceso a la educación y en nuevos marcos acordados para una educación intercultural bilingüe. Si bien no existen mayores diferencias para los niños y niñas en edad de concurrir al nivel primario, los niños indígenas y afrodescendientes transitan la escolaridad primaria con mayor repitencia. Además, el documento menciona desigualdades en el nivel secundario de la población indígena y afrodescendiente ya que los adolescentes de 12 a 17 años presentan mayores dificultades en su escolarización. Sin excepción alguna, los adolescentes indígenas y afrodescendientes presentan mayor rezago. Cabe recordar que estos grupos se caracterizan por una doble desventaja, representan minorías históricamente relegadas y pertenecen a los sectores socio-económicos más vulnerables.

En relación con el vínculo entre educación y género, se realiza un análisis de las disparidades de género en el acceso a la educación primaria y secundaria, y en el aprendizaje en áreas como Matemáticas, Ciencias y Lectura. Si bien el género es menos significativo que otros factores a la hora de estudiar las disparidades en las tasas de escolarización, existen ámbitos donde es de vital importancia. La desigualdad de género en el interior de ciertas comunidades rurales e indígenas es pronunciada, vinculada con factores como la maternidad temprana, los roles diferenciados por género en la reproducción de la vida doméstica y la distinta valoración de la educación formal para las mujeres.

Otra situación donde el componente de género aporta una clave de lectura es el caso de los jóvenes que se encuentran excluidos del sistema educativo y del mercado de trabajo, en donde la proporción de mujeres jóvenes que no estudian ni trabajan duplica a la de los varones. Ante esta evidencia, el documento deja planteadas algunas interrogantes para futuras consideraciones.

Retomando otro aspecto de importancia en la democratización educativa, el análisis se focaliza en la calidad del conocimiento que se enseña y aprende en las escuelas, la que se aborda a través del análisis de los procesos y resultados académicos obtenidos por niños, niñas y jóvenes a lo largo de su escolarización. En esta línea, se analizan estudios regionales e internacionales de evaluación de los aprendizajes con el objetivo de indagar el nivel del desempeño de los alumnos por país, según distintos factores.

Si bien los factores de contexto socioeconómico como el PBI per cápita y el gasto público en educación influyen en el rendimiento educativo, se sostiene aquí, basándose en la evidencia provista por estos estudios, que las variables asociadas a la escuela también pueden contribuir significativamente a disminuir las desigualdades de aprendizaje asociadas a las disparidades sociales. En esta línea se analizan cuestiones internas a la escuela como clima escolar, servicios básicos, equipamiento, gestión de los directores, entre otros.

Además, se emprende una revisión de los factores de segregación social y educativa que contribuyen a la exclusión de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, entre ellos, la ausencia de gratuidad en el acceso y la permanencia en la educación obligatoria, las condiciones materiales de las instituciones escolares, los mecanismos de selección (encubierta), las formas de organización de las trayectorias en los sistemas educativos, ciertas concepciones de la autonomía escolar, y algunas prácticas institucionales y pedagógicas en escuelas y aulas.

En relación con factores que facilitan o dificultan la escolarización, el documento continúa con una breve reflexión sobre las políticas de protección social y los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) y sus efectos en los sistemas educativos en términos de matrícula y asistencia escolar, especialmente para las familias más pobres y en países donde las barreras para el acceso son más altas. Se discute a su vez el traspaso de políticas sociales focalizadas y de corte más asistencial hacia políticas con otra concepción hacia los sectores postergados. De esta manera, el trabajo profundiza en el avance de los PTC como programas con una visión más integral de la política social que incluyen aspectos educativos, de salud y de ingresos. Si bien no se puede generalizar, ya que cada país ha desarrollado una configuración específica de este tipo de política, se destaca la creciente incorporación de una perspectiva de derechos que supone ciudadanos con derecho a la protección social y Estados garantes de él, cuyo rol es fundamental.

Retomando en parte la discusión acerca de la calidad, en el último apartado se hace énfasis en el diseño e implementación de las políticas de mejora de los aprendizajes que resultan relevantes en distintos países de la región y que en principio estuvieron prácticamente solo vinculadas con el fortalecimiento de los sistemas nacionales de evaluación. Allí se describen los fundamentos para la creación de estudios nacionales de evaluación, las líneas de política desarrolladas como los cambios en los diseños curriculares, la ampliación de la obligatoriedad, los programas masivos de capacitación y actualización docente, entre otros, y sus efectos y rasgos a fortalecer.

A continuación, el documento describe asimismo el progreso hacia una visión multidimensional de la concepción de calidad educativa, en donde la evaluación es una condición necesaria, pero no suficiente, para mejorar la educación. La evaluación estandarizada constituye en este análisis, una herramienta fundamental que lleva a una toma de decisiones más informada; sin embargo, el texto identifica y desarrolla algunas consideraciones pertinentes a fines de evitar algunos efectos adversos presentes en los países de la región.

A partir de los avances en la concepción de calidad educativa, la región avanza en la generación de políticas de mejora, sin dejar de lado el legado de la práctica evaluativa, utilizando principalmente dos tipos de estrategias. La primera, vinculada a la provisión de apoyos institucionales externos, se implementa generalmente a través de la asistencia técnica a escuelas con acciones especialmente orientadas hacia sus equipos directivos, maestros y profesores, considerando escenarios reales de trabajo. Por otro lado, la segunda estrategia se focaliza en el fortalecimiento de las capacidades internas de instituciones y actores escolares, y puede incluir acciones de autoevaluación institucional y la formulación de planes de mejora pensados para cada contexto en particular.

El documento concluye con reflexiones acerca de los avances en materia educativa en la región, en donde el derecho a la educación se ha ampliado en todos los países y sobre todo para las poblaciones de menores ingresos. A modo de resumen, provee una visión de los desafíos de la educación en América Latina e invita al lector a profundizar en este análisis que combina aspectos cuantitativos y cualitativos, con una visión integral y amplia de las dinámicas sociales en donde la educación está inserta. El objetivo de lograr una escuela que no reproduzca las desigualdades sociales de origen de niños y niñas, y la posibilidad de que ésta brinde aprendizajes de calidad para todos, constituyen dos de los mayores desafíos en la región.



## Sander, B. (2014). *Construindo pontes de cooperação internacional*.

Brasilia: Liber Livro.

Por Marta Pini<sup>1</sup>

Benno Sander ocupa, desde hace años, un lugar especial entre los académicos e investigadores de la administración de la educación no sólo de su país sino a nivel internacional por su activa trayectoria en este campo.

Tuve la suerte de conocerlo, como docente de un curso que tomaba en FLACSO -mitad de los '80- acerca de administración de la educación, su perspectiva diferente e innovadora acerca de la relevancia cultural era desconocida para mí. Al poco tiempo, volví a encontrarlo como representante de la OEA en la Argentina, durante mi participación en un proyecto de ese organismo. Su desempeño allí fue fundamental, el momento lo requería. Considerando los caminos que luego elegí, su influencia ha sido muy fuerte en mi trayectoria y a pesar de no tener contacto frecuente, en cada encuentro su actitud resaltaba el afecto de un par. Es un honor personal comentar este libro y sentir que ésta, su escritura, es la manera de pensar que el espacio que deja su muerte no está tan vacío.

El libro labra una trama detallada de la construcción histórica –que el autor ha deseado compartir- de un campo de estudio y acción social como la política y la administración de la educación, y aporta a la definición de identidad intelectual de la correspondiente comunidad académica y de sus entidades asociativas.

Su contribución innovadora se plasma en un texto dividido en dos partes: la primera, está constituida por los “antecedentes de una historia en construcción” al “revisitar iniciativas y examinar alternativas de cooperación internacional en el campo de las políticas públicas de educación y sociedad, de gobierno de la educación y de gestión escolar y universitaria”. Así relata las circunstancias y el desarrollo de la acción pública de asociaciones y de programas de cooperación y circulación internacional del conocimiento en el campo de la gestión de la educación. Y lo hace con el convencimiento, que el conocimiento circula a través de sus actores -intelectuales y sociales- y sus discursos, en el marco de diversas relaciones de poder, en espacios formales e informales de acción pública. (Barroso 2011:92)

La segunda parte presenta el inicio y las referencias de la cooperación luso-brasilera e iberoamericana de la sociedad civil organizada en el campo de las políticas públicas de educación y de gestión escolar y universitaria construida por la Sociedad Nacional de Política y Administración de la Educación (ANPAE) de Brasil, por el Foro Portugués de Administración Educacional (FPAE) y por el Foro Europeo de Educación de España (FEAE).

Considerando la tarea local e internacional de estas tres asociaciones, el autor preparó una memoria sobre el origen y la implementación de los dos principales proyectos surgidos: el Congreso Luso-Brasileño de Política y Administración de la Educación y el Congreso Iberoamericano de Políticas y Administración de la Educación. Al hacer esta memoria rigurosa y sistemática, tuvo, además de una gran generosidad, la expectativa de aportar información acerca de la trayectoria internacional de las asociaciones mencionadas y dejar un registro para los docentes y dirigentes educacionales que se incorporan a esos proyectos como también a las futuras generaciones de investigadores.

La premisa de partida es, que tanto la educación como la administración son prácticas milenarias y sus fundamentos son tan antiguos y diversos como la filosofía, construida y reconstruida a lo largo de los siglos, desde el antiguo oriente, a la tradición judeo-cristiana y a la civilización greco-romana, pasando por la escolástica medieval y por la transición renacentista, hasta llegar a la razón ilustrada de la modernidad y a la revolución posmoderna.

---

<sup>1</sup> Marta Pini, Universidad Salesiana - Universidad Nacional de Tres de Febrero / marta\_pini@hotmail.com

Así, la revisión de los inicios de la modernidad en la historia de la educación, se ven impactados por Comenius, luego por La Salle, Rousseau, Voltaire, Pestalozzi, Froebel, y Herbart. Más tarde, ya en el siglo XIX, Von Humbolt, Mann. Ya en la historia americana, señala a Andrés Bello, Sarmiento, Benito Juárez, José Pedro Varela, Simón Rodríguez, Enrique Varona y Eugenio M de Hostos. Destaca el rol de los clásicos de la sociología como Marx, Weber y Durkheim en la transición entre el siglo XIX al XX y, más o menos simultáneamente, John Dewey (USA) con su propuesta sobre la “escuela nueva”. Y continúa la línea histórica con María Montessori, más tarde con Piaget, Vygotsky y los escritos de Antonio Gramsci.

Es en el pasaje entre el siglo XIX al siglo XX cuando se adopta la designación “administración escolar” y se le atribuye a Gabriel Compayré (1843-1913), político y pedagogo francés quien fuera contemporáneo de Henri Fayol (1841-1925) también francés, y de Frederick Taylor (1856-1915) estadounidense. Ambos conocidos como representantes de la escuela clásica de administración de negocios comerciales, industriales y gubernamentales. Compayré los antecede en la publicación de “Organización pedagógica y legislación de escuelas primarias: pedagogía práctica y administración escolar” en 1890, inspirándose en la contribución filosófica de Rosseau, las metodologías e instrumentos pedagógicos de Pestalozzi y de Froebel.

Teniendo en cuenta esta perspectiva, la primera parte del libro presenta algunos antecedentes históricos de las teorías organizacionales y administrativas adoptadas en el campo de la educación, con una lectura e interpretación que le son propias, debido a su formación y a su intercambio con numerosos colegas desde la mitad del siglo XX hasta el XXI.

No sólo recorre autores, sino también a los organismos que a partir de la mitad del siglo XX, se establecen fuertemente como la UNESCO y posteriormente los programas de la OEA y de la OEI con iniciativas intergubernamentales de educación, junto a otras que irán surgiendo en distintas partes del mundo y que sin duda lideran y liderarán la creación de asociaciones y movimientos sociales a fin de contribuir a la construcción, evaluación y circulación internacional del conocimiento en el campo de la educación.

La disciplina “administración de la educación” ya ha surgido como campo de estudio y de formación de docentes y dirigentes educacionales, y los términos que la nombran han venido evolucionando según los países y los supuestos epistemológicos en los que se basan, por lo que no existe consenso sobre la disciplina. Los conceptos en disputa recorren administración, gestión, liderazgo, dirección, gobierno, gobernación y gobernanza. Administración, gestión y dirección parecieran los más utilizados en diferentes tiempos y países. Especialmente en Estado Unidos de Norte América, Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, India, China y otras regiones se inclinan por *school administration*, también por *educational management* y en la actualidad por *the governance of education*; lideranca educacional y lideranca pedgogica.

En algunos países administración es vinculado al aspecto macroinstitucional y gestión al aspecto microinstitucional. De nuevo no hay acuerdo al respecto. La posmodernidad trajo consigo un paradigma ligado a la eficacia y a la eficiencia, ligado a la gestión pública, inspirada en el sector empresarial. Esta línea, contrasta sin duda con los defensores de la *gestión democrática de la educación*.

El establecimiento de estos espacios públicos en el ámbito de la sociedad civil viabilizó el desarrollo de muchas actividades de cooperación intelectual e intercambio profesional de investigadores y de instituciones educacionales en diferentes realidades económicas, políticas y culturales, cuyo resultado fue un creciente interés por los estudios de la política y de la administración de la educación en el contexto internacional.

Se destaca la claridad metodológica con que se desarrolla la obra, la perspectiva histórica en la que se inserta el crecimiento de las actividades de las asociaciones mencionadas, con el espíritu y la intención explícita de la cooperación intelectual, y las iniciativas de cooperación internacional corporeizados en los dos proyectos: el Congreso Luso-Brasilero y el Congreso Ibero-Americano. Ambos precedidos y vinculados a la Sociedad Interamericana de Administración de la Educación, fruto de la asociación entre la ANPAE y la UCEA (University Council for Educational Administration –USA) con el patrocinio de la OEA y de la UNESCO. La Sociedad Interamericana de Administración de la Educación fue establecida en el I Congreso Interamericano de Administración de la Educación, que se realizó en Brasilia en diciembre de 1979 con continuidad hasta 2009.

En el caso de Europa, el Congreso Luso-Brasilero y el Congreso Ibero-Americano de Administración de la Educación, tuvieron en cuenta las experiencias del Foro Portugués de Administración Educacional y el Foro Europeo de Administradores de la Educación de España, ambos afiliados al European Forum on Educational Administration (Efea), fundado en 1977.

Cabe resaltar la valoración de las significativas experiencias surgidas de las asociaciones nacionales, de las que surgen debates acerca de las políticas educativas y de las políticas públicas en educación, guardando relación con los contextos socioeconómicos de las diferentes sociedades. Las asociaciones nacionales brindan el andamiaje para las acciones de “cooperación intelectual” internacional. El desarrollo completo de las mismas puede apreciarse en la sistematización –como cuadro- de las páginas 130 y



131 y en las relatorías de cada encuentro y el nombre de los participantes y los temas abordados por cada uno de ellos. El camino recorrido exhibe las “discusiones sobre la naturaleza y el papel de los espacios públicos de construcción y de circulación internacional del conocimiento en el campo de la política y de la administración de la educación”. Podrán los investigadores encontrar en el texto el hilo conductor de las temáticas tratadas a lo largo de los últimos cuarenta años.

Su historia individual –como el mismo ha mencionado a lo largo del texto- se ha entrelazado con su trayectoria profesional, brindando a sus colegas un aporte más que valioso. A lo largo de su camino se ha cruzado con colegas de gran importancia, como la profesora Regina Vinhaes Gracindo, a quien se le rinde un homenaje especial en el último (IV) Congreso Ibero-Americano de Política y Administración de la Educación y la séptima edición del Congreso Luso – Brasileño de Política y Administración de la Educación y se incluye en el presente volumen. Asimismo, no olvida nombrar a todos y cada uno de los integrantes, organizadores y conferencistas que han formado parte de los dos proyectos.

Al mencionar los límites del trabajo realizado, el autor aclara que éste no es un estudio del estado del arte en materia de administración de la educación y prácticas de cooperación internacional. Sin ser un tratado de cooperación internacional, describe en detalle el nacimiento y crecimiento de acciones sostenidas en el tiempo, y cómo la educación ha brindado la oportunidad de concretar la cooperación intelectual basada en la solidaridad, la libertad y la justicia social, más allá de las fronteras nacionales.

Para ir finalizando, más no concluyendo, el autor se inspira en el pasaje de *The Tempest* (II.i) de William Shakespeare, *What's past is prologue/ Lo que es pasado es prólogo/ O que passou é prólogo*, instando a considerar a que este libro –el último- “fuera leído como prólogo de una obra en construcción”. De *La Tempestad*, destaca la historia de convivencia internacional, que al igual que las asociaciones mencionadas, enaltecen los valores de la libertad y de la solidaridad. Lo escrito sería la introducción de la obra que tiene “mucho historia por delante”.

Su obra nos ha dejado un trabajo académico registrado rigurosamente, fruto de una experiencia construida en conjunto con otros colegas, de distintos países, en Administración de la Educación y su particular enfoque de la relevancia cultural. Al mismo tiempo que la dota de una profunda sensibilidad, que lo hace, con naturalidad, invocar a Shakespeare y conectarlo con un momento de la vida de Vygotsky. Última cita con la que interrumpe esta conversación iniciada a la luz de su “teoría histórico-cultural y del papel de la memoria en el desarrollo humano”.

Como decía Pirandello, “una vida se vive y se escribe”, y Benno Sander escribió un poco de la vida compartida en las múltiples ocasiones de convivencia internacional.



## Smith, R.R. (2014). Replanteos en torno de la educación en occidente.

México: Universidad de Montemorelos.

Por Marcelo Falconier<sup>1</sup>

Desde cierta perspectiva se puede afirmar que la educación se ha presentado como un gran proyecto restaurador de la humanidad. Han existido divergencias importantes respecto de cuáles son las problemáticas y cuáles las soluciones, pero la mayoría ha privilegiado a la educación como medio para hacernos mejores. Más allá de atender cuestiones instrumentales, la reflexión sobre la educación ha procurado anclar en lo profundo de lo humano para encontrar claves que orienten nuestras prácticas educacionales. Sin embargo algunas categorías que han orientado las reflexiones en Occidente han entrado en crisis. Y la presente obra procura abordar dicha crisis proponiendo como necesario un replanteo desde las antiguas vertientes de nuestra cultura. Trabaja con la tesis de que en ellas se trazó una matriz básica que, con aciertos y desatinos, eclosionó en la modernidad y su proyecto escolar. Por eso sostiene que la pedagogía contemporánea debe reconsiderar sus postulados, puesto que las intenciones pueden haber sido lícitas, pero no siempre válidas.

El autor recupera categorías de la reflexión hebrea antigua como otra de las vertientes de la cultura judeo-cristiana. Si bien no analiza exhaustivamente el proceso histórico de intercambios y permutas, tiene presente las simbiosis e hibridaciones históricas. Procura desnaturalizar ciertos diagramas de racionalidad y recuperar otras instancias que pueden abonar la reflexión sobre la educación en Occidente. Por eso el texto no es sólo valioso para quienes coincidan con sus tesis básicas, sino que se puede convertir en un interlocutor para cualquiera que esté preocupado por estas problemáticas y encuentre enriquecedor el pensar desde otro lugar.

Al inicio, el texto abre el panorama con una aproximación a la pedagogía, sus distinciones y procesos. Pone el acento en los condicionamientos históricos y epistémicos mediante un recorrido por distintas etapas de la historia de la reflexión sobre la educación; revisión en la que señala el dualismo que separa a la pedagogía como teoría y la educación como práctica. Este es probablemente uno de los énfasis que caracterizan a la obra: la tesis de que la separación del pensamiento y la acción, cuyos desfases han sido abonados históricamente, ha sido en buena medida, responsable de un escenario que no permite que prospere la mente humana.

En esta primera parte analiza también las dificultades para legitimar el fenómeno educacional recorriendo algunas fuentes que han nutrido dicha reflexión para luego ingresar a uno de los temas organizadores de la obra: las bases no siempre explícitas de la reflexión pedagógica. Para ello aborda la problemática de la racionalidad conceptualizando el rol de algunos supuestos, creencias y mitos y de una perspectiva de fondo o cosmovisión. Asume el desafío de analizar un terreno que considera pre-racional con la convicción de que allí está uno de los núcleos problemáticos. Plantea la búsqueda de una plataforma desmitificadora considerando tres grandes ámbitos que no pertenecen a la pedagogía, pero que la condicionan: el medioambiente, lo humano y la divinidad. En este sentido, este trabajo presentado por Smith reabre significados cuya organización se había cristalizado muchas veces de manera arbitraria y permite otro tipo de lecturas desmitificadoras y propuestas de reconstrucción de la reflexión.

En el cuarto capítulo analiza la concepción de humano que prevaleció en Occidente con una revisión —en algunos aspectos provocativa— del dualismo antropológico y su influencia en la crisis contemporánea, para luego pasar a una propuesta reorganizativa del escenario a partir de ciertas categorías hebreas descuidadas históricamente; en particular la *relacionalidad humana*, concepto a partir del cual aborda —en el capítulo 5— la dimensión social de la educación, deteniéndose en la organización social de los significados y en el planteo de algunos desafíos sociales que enfrenta la educación.

En el capítulo seis se analiza el fenómeno de la sociedad escolarizada a partir de su contexto social, institucional e ideológico destacando la herencia de la escuela con estructuras, rituales y símbolos provenientes principalmente de contextos religiosos y militares

<sup>1</sup> Marcelo Falconier, Universidad Adventista del Plata / marcelofalconier@doc.uap.edu.ar

previos. Luego caracteriza los sistemas educacionales y recoge algunos de los principales cuestionamientos que ha recibido la escuela.

El séptimo capítulo aborda el problema de los valores. Partiendo de la base de la imposibilidad de una neutralidad axiológica, plantea algunas controversias, el desconcierto y la búsqueda de alternativas y reconstrucciones. Finalmente, en el último capítulo el doctor Smith enfrenta el problema de los fines de la educación. En su tratamiento de algunos aspectos clásicos relaciona teleología con elpidología; y no sólo las relaciona, sino que plantea la posibilidad de que la teleología tenga una orientación esperanzadora, incluso, luego de haber revisado sin paliativos algunos aspectos de la crisis teleológica actual. Para construir esa teleología de la esperanza trabaja nuevamente en el replanteo de algunas categorías de base, tales como el concepto de tiempo, desde el pensamiento hebreo antiguo; instancia en la que procura integrar una mirada realista y optimista.

En el epílogo el autor presenta sus reflexiones finales. En realidad a través de muchos pasajes de la obra emergen invitaciones. El autor presenta su esfuerzo intelectual e invita a la reflexión. Esta es su convicción; es lo que considera necesario compartir con aquellos que todavía mantienen su compromiso con la humanidad que sigue siendo afectada por procesos educativos. Invita a un diálogo inteligente, a un replanteo y a la consideración de este recorrido como una posibilidad de conducir el proceso pedagógico a un resurgimiento.

Como ha expresado el autor en más de una ocasión, existe mucho por hacer todavía. Y quienes hemos podido tener cierta cercanía con él, testificamos acerca de su constante esfuerzo por elaborar y reelaborar; por escribir, intercambiar, reflexionar y reescribir. Aunque ha tenido que “cerrar” su planteo para publicarlo, el autor sigue abierto; sigue pensando, e invita al lector a hacer lo mismo. Aunque podamos no coincidir completamente con todos sus abordajes y énfasis, podemos vernos enriquecidos, capitalizar lo que ofrece luego de un largo recorrido, y continuar con la misión de reflexionar y orientar procesos tan fundamentales, evitando dar la espalda a la responsabilidad que seguimos manteniendo en este acuerdo asimétrico con las generaciones que todavía no deciden.



## Arredondo, V. (2013). Comercio exterior de servicios educativos. La estrategia negociadora argentina en posgrado de ciencias sociales.

Buenos Aires: Teseo.

Por Marta Cabeza<sup>1</sup>

En un cóctel donde se conjugan sus aspiraciones más sentidas, la autora vincula su pasión y sensibilidad por la educación con sus conocimientos de economía y comercio exterior en una mezcla que, si bien a primera vista puede resultar impactante, revela la profunda preocupación por el futuro de la formación académica en Argentina y los países sudamericanos.

La obra “Comercio Exterior de Servicios Educativos. La Estrategia Negociadora Argentina en Posgrado de Ciencias Sociales”, tiene como punto de partida el análisis de la negociación actual que se lleva a cabo en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), evidenciando profundas contradicciones fruto de las incompatibilidades entre las pretensiones de regulación del organismo internacional gubernamental con la realidad de los intangibles que se escurren por las fronteras nacionales. Sin embargo, las aspiraciones de regulación de intercambios de servicios entre Estados nacionales constituyen un objetivo claro por parte de aquellos países de Europa y por parte de Estados Unidos principalmente, en una estrategia que no disimula la intención de liberalización de los mercados y de obtención de facilidades para la inversión, aun en sectores tan sensibles como la educación. Ante semejante tendencia vigente en gran parte del mundo desarrollado, América del Sur se presenta como un polo diferenciado por su insistencia en mantener la educación, aún la educación superior, bajo la protección de las Instituciones de la Educación Superior (IES) de cada país. Sin embargo, el desafío para estas últimas no es menos severo, dadas las facilidades de comercialización llegadas de la mano con los avances en las tecnologías y las comunicaciones.

En la presente obra, y ante el panorama descrito, en el libro se identifican las ventajas y los peligros que actualmente enfrentan los países de América del Sur en materia educativa y construye escenarios donde se plasman las oportunidades de negocios más enriquecedoras para los países en general. Poniendo de relieve su compromiso con sus propios alumnos y también los ajenos, así como también con sus colegas profesores, la autora se detiene particularmente en las posibilidades de formación para los estudiantes y de desarrollo de carrera para los docentes.

Una parte fundamental del primer capítulo es dedicada las cuestiones conceptuales, de donde se desprenden algunas contradicciones del Acuerdo General del Comercio de Servicios (AGCS); y a la importancia de los servicios, no sólo en las economías domésticas, sino también en los intercambios internacionales de tipo comercial. Tanto por el porcentaje asignado a los servicios en el producto bruto interno (PBI) nacional, como por la creciente cantidad de compra-ventas internacionales, se puede ver que los servicios son un mercado que atrae cada vez con mayor fuerza. Se pone en evidencia con esto último el fundamento de la estrategia de los países más avanzados en su intención de liberalización de los mercados y desregulación de las inversiones en materia educativa y la búsqueda de facilidades para la llegada al territorio nacional con ofertas de formación profesional provenientes del extranjero, no necesariamente propicias para los estudiantes argentinos.

En el capítulo número dos se realiza una estimación de la demanda educativa superior de cada uno de los países del subcontinente. A tal efecto se tienen en cuenta los censos poblacionales y el nivel educativo para aproximarse a un recorte que refleje la cantidad de habitantes que potencialmente podrían consumir un servicio educativo de posgrado. Un aporte extra consiste en la estimación de la demanda específica para las ciencias sociales, con datos llamativos sobre la importancia de esa área en particular en todos los países estudiados. La autora logra, con esta herramienta, acercarse a una cuantificación que revela la importancia del negocio de los servicios educativos. A la vez se aproxima a generar una cierta sensibilización acerca de este sector en la formación de los

<sup>1</sup> Marta Cabeza, Universidad Nacional de Rosario / marcabeza@yahoo.com

profesionales con claro efecto en el crecimiento y desarrollo de cada país, mucho más importante aun si consideramos la incidencia cultural. El resultado del capítulo dos es uno de los insumos utilizados en el capítulo cuatro para el diseño de los escenarios educativos.

Un tercer capítulo evalúa los mecanismos jurídicos e institucionales que se encargan de fomentar, reglamentar y propiciar la educación, especialmente la del nivel superior, en cada uno de los diez países sudamericanos que protagonizan el libro. En esta sección del libro se realiza además un relevamiento sobre la oferta académica en ciencias sociales de cada una de las IES de los 10 países, llegando a evidenciar la enorme cantidad de cursos habilitados, de alta calidad y de una extensa gama de materias específicas y en todos los niveles: especializaciones, maestrías, doctorados y pos doctorados. El resultado de este relevamiento es otra de las herramientas de las que la autora se vale hacia el final de la obra para la construcción de escenarios en pos de la optimización de las oportunidades educativas para los países del subcontinente.

El capítulo cuarto revela un verdadero valor agregado al estado del arte al conjugar los resultados de los relevamientos estadísticos con las posibilidades de negociación internacional en materia de servicios. Se diseñan así diversos escenarios valiéndose de la conjugación de la variable “liberalización”, con la sub variable “modos” explorando las posibilidades que cada una de estas alternativas habilita para los países. Las particularidades de cada escenario serán un insumo fundamental para los países que realmente apunten a optimizar su inserción internacional en materia de educación superior. En términos más generales, la matriz descrita por la conjunción de variables constituye un método a partir del cual evaluar todos los sectores de servicios en cuanto a inserción internacional se refiere.

En política internacional, los gestos que puedan parecer pequeños adquieren repercusiones muy trascendentes por su alcance y por la profundidad de los cambios que implican. En este sentido es justo destacar el poder de lo que podrían parecer pequeñas acciones, que se agigantan al comprobarse los efectos en los mercados. De esta manera, el libro descubre una veta a explotar para quien se decida a extrapolar la metodología desarrollada en esta ocasión replicándola con una investigación profunda sobre otro sector o subsector de los servicios englobados en la OMC. Se propone entonces una lectura audaz de la realidad sobre los compromisos asumidos ante OMC y una clara advertencia a los negociadores nacionales sobre los factores a considerar antes de otorgar nuevas prerrogativas a países extranjeros.

La obra aquí reseñada engloba una defensa a conciencia del valor de la producción nacional en educación y de todos los actores involucrados, desde los tomadores de decisiones a nivel nacional, pasando por los representantes y altas autoridades de las IES de América del Sur, los docentes, profesores e investigadores del sector y finalmente, pero con mayor importancia, los estudiantes, hacia donde se dirigen todos los esfuerzos de los actores antes mencionados.

Queda claro que la intención de la presentación del libro es contribuir en el tejido de redes de solidaridad con todos los participantes que tienen alguna participación en la internacionalización de la educación. Así comienzan a conectarse las casas de altos estudios, las instituciones que fortalecen y motorizan los intercambios de docentes y alumnos en el nivel internacional, el rol de las instituciones jurídicas y organismos del Estado, de forma tal que las vinculaciones se fortalezcan desarrollando el potencial nacional.

También esta investigación ofrece respuestas concretas a preguntas ambiciosas como ser ¿dónde estamos parados en materia educativa superior en ciencias sociales? ¿Qué parte de nuestra población elige esta área de la ciencia? ¿Cuáles son los objetivos de negociación que persiguen Argentina respecto de la internacionalización de la educación superior? ¿Cómo formaliza el compromiso ante la OMC? ¿Qué consecuencias puede generar dentro del mercado doméstico un acuerdo de las características aludidas? ¿Cómo priorizar a las IES, los docentes y los estudiantes? Finalmente, más importante quizás ¿De qué manera optimizar la inserción internacional a través de la negociación en OMC?

De similar forma, el fin de la obra deja abiertos otros interrogantes relacionados como ser ¿cuál es el rol que asumirán las IES en este proceso? ¿Son los Estados los actores indicados para avanzar en materia de educación a nivel mundial? ¿Qué espacio adquieren los docentes y estudiantes cuando nos preguntamos dentro de nuestro país por el proceso de internacionalización de la actualidad?

A partir de las herramientas mencionadas y seguramente con otros disparadores aún por descubrir en la lectura “Comercio Exterior de Servicios Educativos. Estrategia Negociadora Argentina en Posgrado de Ciencias Sociales” es posible cambiar la lente desde la cual analizamos el intercambio de intangibles y el modo de ver el rol de nuestro país. Se trata de un aporte recomendable para los investigadores dedicados a los servicios, para docentes, profesores, y todo profesional que comprenda la incidencia de las negociaciones internacionales en su práctica cotidiana.



## Unzué, M. y Emiliozzi, S. (Comps.) (2013). Universidad y políticas públicas ¿En busca del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada.

Buenos Aires: Imago Mundi.

Por Camila Quian<sup>1</sup>

La capacidad de tomar la palabra, que se fue perdiendo a lo largo de los años, sigue siendo una de las presiones que recaen sobre la Universidad como un mandato para evitar su aislamiento o desconexión con las necesidades de la sociedad<sup>2</sup>. La persistencia de los dispositivos creados durante el proceso de reformas neoliberales nos obliga a pensar en un escenario atravesado por tensiones y conflictos, en donde las universidades se convierten en espacios que deben afrontar los desafíos propios, producto de una serie de cambios manifestados a finales del siglo XX de carácter económico, político, social, tecnológico y cultural. En este sentido, el desarrollo y el crecimiento de las sociedades aparece como un horizonte a través del cual las políticas públicas interpelan a la universidad como un actor ineludible para su concreción<sup>3</sup>.

En cada uno de los textos que componen el libro “Universidad y políticas públicas ¿En busca del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada”, se condensa un riguroso trabajo teórico y conceptual estructurado a partir de la afirmación del carácter político de la pregunta por el rol de la universidad, entendiendo a dicha institución como una instancia fundamental tanto del sistema educativo, como del científico tecnológico. Tal afirmación, que supone la compleja tarea de pensar no sólo en sus lógicas de funcionamiento -cada vez más heterogéneas, sumado al grado de fragmentación del sistema universitario a su interior- sino también en su interacción con el Estado y las políticas públicas que la interpelan, constituye sin dudas el mayor aporte del libro para el campo de estudios sobre la universidad.

En el primer texto: “Autonomía, evaluación y políticas públicas. Tendencias y límites en los sistemas universitarios de Argentina y Brasil”, Martín Unzué propone una suerte de trípode constituido por los conceptos de evaluación, posgrado y carrera académica, a través del cual analiza cómo han operado las políticas públicas para el sector universitario en las últimas décadas. En un escenario convergente marcado por la expansión de la matrícula de grado, el desarrollo significativo de los posgrados, y las políticas de becas e incentivos, el texto aborda las diferencias en la tradición del sistema universitario en ambos países, para analizar la capacidad del Estado de regular el sistema universitario en cada caso.

En este sentido, el autor relaciona la persistencia de las políticas públicas identificadas en Brasil con una concepción limitada de la autonomía, que contribuye a una mayor receptividad de dichas iniciativas estatales. Esto contrasta en buena medida con la inercia característica del caso argentino, en donde el poder de veto de las universidades, entendido como uno de los efectos de su tradición autónoma, supone un alto grado de conflictividad y negociación de las iniciativas que intentan regular el sistema universitario.

En “Usos y alcances de la democratización universitaria en Argentina y Brasil” Adriana Chiroleu, explora el concepto de democratización universitaria como un objetivo compartido en la agenda de políticas públicas orientadas a la educación superior en ambos países. La autora señala que, en tanto el nivel superior opera sobre las exclusiones concretadas en los niveles anteriores, la equidad del sistema depende de las políticas sociales que trasciendan el ámbito educativo. Luego de analizar los casos concretos de Argentina y Brasil en aspectos como la ampliación de la oferta y el rol del Estado, el texto advierte algunas limitaciones como la

<sup>1</sup> Camila Quian, Instituto de Investigaciones Gino Germani - Universidad de Buenos Aires / camilaquian@gmail.com

<sup>2</sup> Gibbons, Michael (1998): Pertinencia de la educación superior en el siglo XXI, Conferencia Mundial sobre Educación Superior, UNESCO, París.

<sup>3</sup> Osziak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1995): Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, en Revista Redes, N° 4, Quilmes.

permanencia, el egreso, y la significativa presencia del sector privado, en un sistema cada vez más diversificado y complejo, que corre el riesgo de mantener intactas las desigualdades.

En “La configuración de las políticas de ciencia, tecnología y educación superior en Argentina y Brasil en perspectiva histórica”, Ariel Gordon hace un recorrido de las políticas universitarias y de ciencia y tecnología, que le permiten caracterizar el proceso de conformación de las universidades y las comunidades científicas y tecnológicas en cada caso. A partir de la hipótesis que sostiene la dependencia de la trayectoria en la configuración actual de las universidades e instituciones de I+D, el trabajo analiza dos experiencias notablemente diferentes desde sus orígenes.

Luego, Sergio Emiliozzi en “Políticas de formación de recursos humanos calificados en Argentina y Brasil” aborda los planes nacionales en ciencia y tecnología como punto de partida del análisis, para comprender las preocupaciones por el futuro, identificar cómo fue planteado el problema, e incluso interpretar las respuestas que lo han sucedido. El desigual desarrollo de los sistemas de posgrado y la historia de las universidades, son señaladas por el autor como diferencias sobresalientes en las políticas públicas de ciencia y tecnología. Sin embargo, el desafío por vincular tanto la investigación como los posgrados a las áreas prioritarias definidas a nivel nacional, se convierte en una dimensión compartida en ambos países.

En el artículo: “La educación superior pública brasileña en las últimas dos décadas. Expansión y mercantilización internacionalizada”, de Afrânio Mendes Catani y João Dos Reis Silva Junior, encontramos un análisis de las reformas neoliberales que impactaron en el sistema universitario de Brasil en los ‘90, y su continuidad durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores. El trabajo explica los fenómenos de la masificación de la matrícula de grado y la expansión de los posgrados, advirtiendo el riesgo de una profundización de la tendencia mercantilista que abre paso al capital financiero. En este sentido, se resalta la importancia de comprender las especificidades del capitalismo brasileño y su relación con el sistema universitario, para que el gran potencial de acumulación interna, y por lo tanto de atractivo económico, no se traduzca en un mecanismo que incremente las desigualdades sociales.

Por su parte, Silke Weber, en “Evaluación y regulación de la educación superior brasileña” explica la forma en que se producen, confirman y negocian los sentidos en torno a la evaluación y regulación de la educación superior, especialmente en los discursos legislativos. La autora reconoce la necesidad de generar una visión de la evaluación que privilegie, tanto el desempeño de los alumnos de manera individual, de los cursos y las instituciones, como indicadores de calidad de la formación.

Los últimos dos textos están referidos al caso argentino. Por un lado, Mauricio Horn en “Tensiones entre autonomía y pertinencia: una visión desde las autoridades académicas” realiza un análisis discursivo producto de numerosas entrevistas con profesores, investigadores, evaluadores, y autoridades académicas, que le permite repasar las distintas acepciones que han tomado ambos conceptos en las últimas décadas. De esta manera, el autor busca comprender cuál es la recepción que hacen estos actores universitarios respecto de los lineamientos provenientes de las políticas públicas, y cuáles son los límites en la construcción de parámetros institucionales que orienten la investigación, fomentando su vínculo con la contribución social.

Por último, Victoria Kandel en su artículo “Universidad y cuestión social: ¿buenas intenciones o cambios posibles?” plantea algunos interrogantes que nos permiten pensar en la capacidad del Estado y de la universidad para dar respuesta a las necesidades sociales más urgentes. Al mismo tiempo que la autora reconoce en el diseño de programas recientemente creados la presencia de cierto interés por incorporar la “cuestión social” en lo universitario, plantea la necesidad de generar mecanismos institucionales, de reconocimiento y acreditación que persigan el objetivo de jerarquizar dichas actividades.

Para finalizar, el lector encontrará en este libro los principales ejes para pensar la interacción entre las políticas públicas y las universidades, a través de una trama comparativa que enriquece los debates actuales sobre el rol y el futuro de nuestras universidades que al mismo tiempo que constituyen, en tanto bien público, un enorme campo de disputa, como afirma Boaventura de Sousa Santos, su significado trasciende a la universidad misma<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> De Sousa Santos, Boaventura (2005): *La Universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la Universidad*. México: UNAM.



## Veleda, C. (2013) Nuevos tiempos para la educación primaria: lecciones sobre la extensión de la jornada escolar.

Buenos Aires: Fundación CIPPEC- Unicef Argentina.

Por Pablo D. García<sup>1</sup>

Con el apoyo de UNIFEF, del CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) y del Ministerio de Educación de la Nación, Cecilia Veleda publicó recientemente su nuevo libro “Nuevos tiempos para la educación primaria. Lecciones sobre la extensión de la jornada escolar”. La temática que aborda el libro se inscribe en la discusión vigente en estos tiempos acerca de la cantidad de tiempo que los niños y jóvenes de Argentina pasan en la escuela y qué se hace durante ese tiempo. A partir de un abordaje realizado desde una perspectiva comparada, la autora avanza en su análisis en un esquema que va de lo general a lo particular: comienza por presentar un breve estudio acerca del tiempo y lo escolar y a partir de allí da cuenta de cómo se implementa la extensión escolar a través de algunos programas en Latinoamérica. Luego pone su foco en Argentina a partir de considerar el “Modelo nacional de ampliación de la jornada escolar”, diseñado por el Ministerio de Educación de la Nación. Pasa luego a considerar el análisis de las políticas desarrolladas por cinco jurisdicciones de nuestro país (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Río Negro y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y luego presenta experiencias en escuelas específicas de cada una de estas jurisdicciones. Este análisis en los diferentes niveles de implementación le sirve a la autora para culminar su obra con una serie de recomendaciones para futuras implementaciones de la extensión de jornada en las instituciones educativas.

El trabajo que presenta Cecilia Veleda parte del reconocimiento oficial que se da sobre temática a través de la implementación de la Ley 26206 de Educación Nacional al fijar como meta la jornada extendida en el nivel primario. Ahora bien, la autora considera que el simple aumento de horas en la escuela no basta. De hecho, afirma que si bien es cierto que el tiempo de la educación primaria aumentó durante la última década, a través del incremento de los días oficiales de clase y de la creación de cargos docentes (que suponen más tiempo dedicado a los alumnos), no todo este tiempo adicional estaría siendo aprovechado. Varias investigaciones han demostrado que prolongar el tiempo de escolarización tiene un impacto positivo sobre el aprendizaje, en particular en los alumnos de sectores más desfavorecidos. No obstante, este libro pone su foco en los distintos modelos de ampliación de la jornada en la vida de las escuelas, por lo cual analiza las percepciones de los directores y docentes sobre el modo en que se amplió la jornada escolar, la relación con la comunidad, la gestión del espacio y el comedor escolar, la organización del trabajo docente, las prácticas pedagógicas, el desarrollo subjetivo, las trayectorias escolares y los aprendizajes de los alumnos, entre otras variables.

El marco teórico-conceptual de la autora parte de problematizar el concepto de tiempo escolar. Afirma que a pesar de que se considere como aparentemente dado, mecánico e inmutable, en realidad es complejo, multifacético e interdependiente del orden físico y social existente. Esta idea estará presente en el resto del libro a partir de considerar qué se hace con el tiempo en escuelas específicas, que trabajan en contextos históricos y en marcos político y pedagógicos particulares: no todo tiene resultados similares en cualquier lado.

Para pensar el tiempo escolar analiza la cantidad efectiva de días y horas en la escuela, la cantidad de niños por docente y otras variables subjetivas tales como el tiempo vivido, la experiencia escolar, las vivencias y el uso que se hace del tiempo, si es flexible o uniforme. Estas son las categorías que pone en juego en su análisis comparativo de múltiples experiencias de extensión de la jornada escolar.

En primer lugar, el enfoque comparativo lo aplica a pensar y analizar la extensión del horario escolar en Latinoamérica. Uno de los capítulos del libro está dedicado a analizar las especificidades de las experiencias que más han trascendido en materia de la extensión escolar en Latinoamérica dado que en la última década muchos países han desarrollado políticas orientadas hacia este

<sup>1</sup> Pablo D. García, Universidad Nacional de Tres de Febrero / [pgarcia@untref.edu.ar](mailto:pgarcia@untref.edu.ar)



objetivo. Entre otras, se hace referencia al plan de “Jornada Escolar Completa Diurna” de Chile, el programa “Escuelas de Tiempo Completo” de Uruguay, el programa “Simoncito” de Venezuela y los posteriores “Programa de Escuelas de Tiempo Completo” de México y la “Extensión de la Jornada” de Cuba. En el texto, se describen particularidades que han tenido cada uno de estos programas y los denominadores comunes.

Luego de presentar la comparación entre diferentes planes y programas ejecutados en Latinoamérica, la autora se concentra en el caso argentino presentando los avances en la extensión de la jornada escolar a partir de la concreción del “Modelo nacional de ampliación de la jornada escolar”. El mismo, da cuenta de las pautas y premisas fijadas por el gobierno nacional de Argentina en vistas al cumplimiento de la Ley de Educación Nacional que fija como meta la ampliación de la jornada educativa. En tal documento se afirma, entre otras especificidades, que la ampliación de la jornada escolar debe estimular el aumento de instancias de trabajo colectivo, debe permitir nuevas formas de distribución de los docentes en las instituciones, debe generar nuevas formas de agrupamiento de los alumnos, debe potenciar la innovación en los que respecta al uso de los espacios escolares y además debe llevar a una reconsideración de los mecanismos de evaluación de las nuevas actividades que se desarrollan en la jornada extendida.

A partir de esta presentación a nivel nacional, que marca los criterios que desde la máxima instancia de gestión de política educativa se han delimitado, la autora avanza en la descripción y el análisis de los diferentes modelos provinciales de extensión de la jornada escolar. Para ello realiza un análisis comparativo entre diferentes jurisdicciones del país que han transitado en distintos momentos por la ampliación de la jornada escolar. Cada una de las estrategias provinciales analizadas es considerada a partir de comparar los procesos de implementación que desarrolló, el contexto de origen que llevo a proponer los cambios realizados, los objetivos generales que se tuvo en cada Provincia al proponer la ampliación de la jornada escolar, los criterios con los que cada provincia eligió las escuelas que participaron de la innovación, el modo en que se capacitó a los maestros que se desempeñaron en el programa, los ciclos afectados por el cambio y la organización curricular con la que se trabajó en la jornada ampliada.

Es siguiente capítulo del libro analiza experiencias en escuelas específicas en las diferentes jurisdicciones. La recopilación de testimonios de directivos y docentes sobre la extensión de la jornada escolar es analizada por la autora a partir de una serie de criterios: la vinculación y aceptación de la comunidad, organización del espacio y del comedor, la disponibilidad de materiales didácticos, la conformación del equipo docente, las prácticas pedagógicas que se implementan en el horario extendido, el trabajo con la subjetividad de los alumnos, entre otros.

Finalmente, el trabajo termina con algunas recomendaciones a partir de las experiencias analizadas destacando la importancia de generar una estructura ministerial que apoye la ampliación de la jornada, el desarrollo de normativa específica para dar una base legal a la jornada ampliada, la importancia de la búsqueda de involucramiento de los supervisores, la construcción de especificaciones curriculares y definición de prioridades de aprendizaje, la buena comunicación de los objetivos de la extensión de la jornada, la inclusión de instancias de apoyo pedagógico a las escuelas para la mejora de sus prácticas, entre otras estrategias. Se trata de un libro que invita a pensar la escuela, desde adentro, considerando la variable tiempo como una de las fundamentales para innovar.



## **Ferreya, H.A. (Coord.) (2012) Entramado, análisis y propuestas para el debate. Aproximaciones a la educación secundaria en la Argentina (2000-2010).**

Córdoba: Comunic-Arte – Universidad Católica de Córdoba.

Por Horacio Ferreyra<sup>1</sup>

En el Sistema Educativo Argentino, la configuración socio histórica del Nivel Secundario ha suscitado diversas instancias de re-conceptualización y re-definición de sus objetivos y alcances. El presente estudio -de tipo descriptivo (cuanti-cualitativo)- focaliza el análisis de este nivel educativo en la Argentina, en el período correspondiente a la primera década del siglo XXI, en el contexto latinoamericano y mundial.

A partir de un conjunto de categorías de análisis (currículum, saberes y prácticas en contexto; trayectoria escolar de los estudiantes, ambiente y clima institucional, desarrollo profesional docente y relaciones con la comunidad), la investigación aborda los procesos de cambio educativo, los requerimientos que los nuevos escenarios plantean a la Educación Secundaria y las principales tendencias en políticas educativas y escolares, a la luz de los conceptos que actualmente impregnan las “tramas decisionales” y orientan las reformas, innovaciones y transformaciones.

Con sustento en documentos oficiales, investigaciones, producción reflexiva y ensayística de la última década, y atento a las voces de los actores escolares, el estudio profundiza en la realidad de la Educación Secundaria, a la vez que aporta elementos para la construcción de alternativas de acción, como contribución a los procesos de mejora en marcha. Cabe destacar que la obra integra aportes de más de 50 investigadores y docentes de argentina y el extranjero).

Acceso gratuito a la publicación: <http://tesis.bibdigital.uccor.edu.ar/27/>

---

<sup>1</sup> Horacio Ferreyra, Universidad Católica de Cuyo / [hferreyra@coopmorteros.com.ar](mailto:hferreyra@coopmorteros.com.ar)

# REVISTAS ESPECIALIZADAS



## Revista Perfiles Educativos,

36 años dedicados a la difusión y el debate de la investigación educativa

Por Pablo D. García<sup>1</sup>

Desde hace 36 años, el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (ISSUE) de la Universidad Autónoma de México publica la Revista *Perfiles Educativos*, una revista que se ha transformado en un punto de referencia en el campo de la investigación educativa en Latinoamérica y en el mundo.

La Revista *Perfiles Educativos* surgió en junio de 1978 en el Centro de Investigaciones y Servicios Educativos (CISE) de la UNAM y a partir de 1997 fue trasladada al Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU), hoy denominado Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (ISSUE). Es en este periodo cuando se definen sus lineamientos actuales: una revista científica que difunde los resultados de investigaciones en educación no sólo en México sino en América Latina y otros países, con artículos de académicos mexicanos y extranjeros que responden rigurosamente al desarrollo del campo de la investigación educativa.

Dado que su objetivo es difundir trabajos de investigación educativa, en la revista se pueden encontrar artículos referidos a los más diversos campos de las ciencias sociales: la antropología, psicología, pedagogía, sociología, didáctica, la política, entre otras. Esta pluralidad se aplica no solo a las áreas del conocimiento sino también a los enfoques teóricos, metodológicos y analíticos de los artículos que publica dado que la finalidad de *Perfiles Educativos* es fomentar el intercambio y el debate académico en el campo de la educación en el ámbito iberoamericano. Por ello, se trata de una publicación dirigida a investigadores, especialistas, profesores y estudiantes de grado y posgrado relacionados con el campo educativo.

El Consejo Editorial de *Perfiles Educativos* está integrado por un cuerpo de reconocidos académicos de Latinoamérica y Europa: Jorge Ernesto Bartolucci (de la Universidad Nacional Autónoma de México, México), Patrick Boumard, (de la Université de Bretagne Occidentale, Brest, Francia), Rosalba Casas (de la Universidad Nacional Autónoma de México, México), Cristián Cox Donoso (de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile), María de Ibarrola Nicolín (del Departamento de Investigaciones Educativas-CINVESTAV, México), Norberto Fernández Lamarra (de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina), Gustavo Fischman (de la Arizona State University, USA), Jesús Miguel Jornet Meliá (de la Universidad de Valencia, España), Humberto Muñoz (de la Universidad Nacional Autónoma de México, México), Javier Murillo (de la Universidad Autónoma de Madrid, España), María Cristina Parra (de la Universidad de Zulia, Venezuela), José Francisco Soares (de la Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil), Emilio Tenti Fanfani (de la Universidad de Buenos Aires, Argentina), Lilia Toranzos (de la Organización de Estados Iberoamericanos, Argentina), Alicia Vargas Porras (de la Universidad de Costa Rica, Costa Rica) y Guillermo Zamora Poblete (de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile).

Dado que desde hace 36 años la Revista *Perfiles Educativos* ininterrumpidamente ha mantenido un standard alto de calidad en su publicación, ha sido indexada en diferentes índices académicos (entre ellos, vale destacar el Índice de Revistas Mexicanas de Investigación Científica y Tecnológica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Irmicyt), el Índice de Revistas de Educación Superior e Investigación Educativa (Iresie), el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (Latindex), Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, (Clase), el Catálogo Comentado de Revistas Mexicanas sobre Educación (Camex), la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe (Redalyc), Scientific Electronic Library Online (SciELO-México) y Elsevier Bibliographic Databases (Scopus).

Un aspecto importante a destacar de *Perfiles Educativos* es que se trata de una publicación online, abierta a todo público. En el 2010, la revista alcanzó las 37.000 visitas, en 2011 llegó a las 88.000 y en 2012 superó las 139.000 consultas. A partir de 2013 la publicación online se adaptó a las nuevas tecnologías y *Perfiles Educativos* comenzó a ser publicada con formatos accesibles desde celulares y tablets y con estas incorporaciones, a mediados de 2013 la revista acumuló 400.000 visitas (Peña Osorio, 2013).

<sup>1</sup> Pablo D. García, Universidad Nacional de Tres de Febrero / [pgarcia@untref.edu.ar](mailto:pgarcia@untref.edu.ar)

En cuanto a su organización del contenido, actualmente *Perfiles Educativos* se compone de cuatro secciones: Claves (dedicada a artículos científicos resultado de investigaciones teóricas o aplicadas en el campo de la investigación educativa), Horizontes (una sección conformada por ensayos de análisis y crítica sobre la problemática de la educación y la investigación educativa), Documentos (sección en la que se presentan textos de diferentes instituciones y organizaciones que contribuyan a la reflexión sobre problemáticas propias del campo de la investigación educativa) y finalmente la sección de Reseñas de libros de reciente publicación en el ámbito educativo.

Durante el año 2014, la Revista *Perfiles Educativos* ya ha publicado 3 números (143, 144 y 145). El número 143 incluye siete artículos en la Sección *Claves*, entre los que se destacan un artículo de Gustavo Rodríguez Albor, Marco Aria Day y José Luis Ramos Ruiz, titulado “Calidad Institucional y rendimiento académico. El caso de las universidades del Caribe colombiano”, en el que se proponen dar cuenta de los determinantes del rendimiento académico de los estudiantes universitarios de la región Caribe de Colombia y un artículo titulado “El desarrollo de la investigación educativa y sus vinculaciones con el gobierno de la Educación en América Latina”, de Mariano Palamidessi, Jorge Gorostiaga y Claudio Suasnabar, en el cual exponen resultados de un estudio comparado sobre las relaciones entre las instituciones prácticas de producción de conocimiento y el gobierno educativo en seis países latinoamericanos. En la sección *Horizontes* se incluyen tres textos, entre los que vale la pena destacar el artículo titulado “Construcción de programas de estudio en la perspectiva del enfoque del desarrollo de competencias”, de Ángel Díaz Barriga. En la sección *Documentos* del número 143 se publica un documento titulado “Los nuevos escenarios de la educación en México y el papel de las revistas científicas especializadas”, de Manuel Gil Antón y la sección reseñas está dedicada a los libros “Educación Superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina. Normas, políticas y prácticas”, de Daniel Mato (coord.) y Educación Superior, gestión, innovación e internacionalización”, de Jocelyne Gacel-Ávila y Natividad Orellana Alonso (coords.).

El número 144 de *Perfiles Educativos*, publicado a comienzos de 2014, cuenta también con siete artículos en la sección *Claves*, entre ellos un artículo de Magda Concepción Morales y Myriam Southwell, titulado “La investigación educativa en México y Argentina. Trazos para pensar una relación”, en el cual se presenta un análisis histórico y político del desarrollo de la investigación educativa en ambos países. La sección *Horizontes* incluye tres artículos entre los que se destaca el texto de Viviana Gómez Nocetti y otros, titulado “Creencias y oportunidades de aprendizaje en la práctica educativa en contextos de pobreza”. La sección *Documentos* se incluye la conferencia brindada por Carlo Alberto Torres con motivo de su incorporación a la Academia Mexicana de Ciencias en agosto de 2013, titulada “El neoliberalismo como nuevo bloque histórico”. La sección reseñas de este número está dedicada a los libros de Juan Manuel Piña Osorio (coord.), “Ciudadanía y Educación” y de Enrique Ruiz-Velasco Sánchez (coord.), “Tecnologías de la información y la comunicación para la innovación educativa”.

El último número, el 145 del Año XXXVI de *Perfiles Educativos*, publicado recientemente, incluye en su sección *Claves* siete artículos entre los que se destacan dos trabajos dedicados a uno de los temas vigentes en la discusión sobre la vida en las aulas: el bullying. Se trata del artículo elaborado por Lara López Hernández y Antonia Ramírez García, “Medidas disciplinarias en los centros educativos: ¿suficientes contra el acoso escolar?” y el artículo de Ángel Alberto Valdés Cuervo, Ety Haydeé Estévez Nenninger y Agustín Manig Valenzuela, “Creencias de docentes acerca del bullying”. La sección *Horizontes* incluye cuatro textos entre los que se destaca el trabajo de Imanol Ordorika y Marion Lloyd, titulado “Teorías críticas del Estado y la disputa por la educación superior en la era de la globalización”. La sección *Documentos* de este número incluye una revisión de las participaciones que tuvieron Sylvia Schmelkes, Ángel Díaz-Barriga y Mario Rueda Beltrán durante el evento celebrado en marzo de 2014, con motivo de la presentación del número especial 2013 de *Perfiles Educativos*, titulado “La Evaluación en la Educación Superior”. La sección reseñas presenta dos trabajos, uno dedicado al libro de Gunther Dietz y Laura Selene Mateos Cortés, “Interculturalidad y educación intercultural en México. Un análisis de los discursos nacionales e internacionales en su impacto en los modelos educativos mexicanos” y otro sobre el libro de Norma Delia Durán Amavizca (coordinadora), “La didáctica es humanista”.

Sin lugar a dudas, *Perfiles Educativos* ha ganado su lugar en el mundo académico contemporáneo como espacio de difusión de nuevos conocimientos y debates de la investigación educativa tanto en Latinoamérica como a nivel mundial. Quienes deseen acceder al número actual online de esta prestigiosa revista pueden hacerlo a través del siguiente link: [Perfiles Educativos](#).

## Referencias Bibliográficas

PEÑA OSORIO, J. M. (2013). *Los 35 años de Perfiles Educativos*. *Perfiles Educativos*, XXXV, 142, pp. 3-6. Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Distrito Federal, México.

Catálogo Virtual de Revistas Científicas y Arbitradas de la UNAM: [http://www.catalogoderevistas.unam.mx/interiores/p/perfiles\\_educativos.html](http://www.catalogoderevistas.unam.mx/interiores/p/perfiles_educativos.html). Consultado el 4 de julio de 2014.

CHEHAIBER NÁDER, L. y PANIAGUA ROLDÁ, E. (2009). Documento: XXX Aniversario de *Perfiles Educativos*. *Perfiles Educativos*, XXXI, 123. Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Distrito Federal, México.

# HOMENAJE



## La partida de Benno Sander

Por Marisa Álvarez y Alberto Iardevlevsky<sup>1</sup>

Participamos hoy del doloroso hecho de la muerte de Benno Sander, un generoso compañero reconocido por académicos e investigadores, no sólo en su Brasil natal, sino en toda Iberoamérica, por su trayectoria y por sus aportes en la construcción de un campo de reflexión y acción como es el campo de la administración de la educación.

Su partida física invita a reflexionar sobre las huellas que dejó en el campo de la administración de la educación y la pedagogía. Su principal interés académico ha sido el estudio de la política y de la gestión de la educación, desde una perspectiva crítica o liberadora, y en su obra como autor de numerosas publicaciones, conferencias y reuniones nacionales e internacionales da cuenta de ello.

Como miembros de la cátedra de Administración de la Educación de la Universidad de Buenos Aires y profesores de la Maestría en Política y Administración de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, hemos seguido y estudiado su producción académica. Sus aportes se han configurado como una puerta de entrada a la comprensión del campo y de los fenómenos sociales y políticos que, desde su perspectiva, han permitido interpretar el desarrollo y comportamiento de los sistemas educativos, en particular los latinoamericanos. Ante la complejidad creciente de los sistemas educativos y desarrollo de la teoría organizacional, se propuso elaborar una teoría en el campo de la administración educativa y así nos presentó un paradigma para explicar las influencias culturales, pedagógicas, políticas y económicas en la administración educativa. A su vez, como un buen maestro, posibilitó a través de sus textos una manera accesible para el entendimiento de la complejidad y la multidimensionalidad de los fenómenos administrativos en la educación.

Al revisar su trayectoria se revela su compromiso con la educación y la cultura desde una perspectiva crítica, participativa y democrática, sabiendo que lograr una educación democrática no es una concesión, sino resultado de una lucha y conquista histórica, que exige el compromiso político y una sólida formación pedagógica. En este sentido fueron temas clave de su preocupación intelectual y política la inclusión social y el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Su aporte relevante redundó en la construcción de la disciplina administración de la educación constituido tanto como campo de estudio, como campo de intervención y como espacio de formación de docentes y funcionarios públicos del sector.

Benno Sander nos ilumina en la comprensión del campo como arena de disputa en relación con los conceptos y las prácticas para una educación liberadora capaz de enfrentar epistemológicamente tradiciones funcionalistas y neoliberales.

Teniendo en cuenta que los procesos de construcción y reconstrucción de los conceptos y prácticas de gestión educativa también revela una arena de disputas, en las que los diferentes actores tratan de imponer tanto sus opciones políticas y pedagógicas como sus categorías de percepción e interpretación, propone el concepto de relevancia cultural para concebir una administración educativa democrática y participativa, para enfrentar los rasgos sobresalientes de la gestión tecnocrática que disputaba el territorio pedagógico a manos de gerentes con conceptos como gobernanza y gerencia.

Su desarrollo profesional y compromiso social permitió conformar y participar de una comunidad intelectual internacional preocupada por las desigualdades y la baja calidad y débil relevancia cultural de los sistemas educativos en América Latina, y promover el fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía en la escuela y en la sociedad.

<sup>1</sup> Marisa Álvarez, Universidad de Buenos Aires- Universidad Nacional de Tres de febrero. Alberto Iardevlevsky, Universidad de Buenos Aires- Universidad Nacional de Tres de febrero- Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

Como presidente de la Asociación Nacional de Política y Administración de la Educación (ANPAE) –de Brasil- fortaleció la construcción de una red de investigadores, docentes, directivos y técnicos de los sistemas educativos, de libre acceso, para contribuir a la producción de estrategias de intervención para la inclusión social. Siempre apostó por la creación de espacios públicos, el aprendizaje, la construcción y socialización del conocimiento y la práctica profesional en el campo de administración de la educación.

Su participación en dicha asociación en conjunto con un grupo de intelectuales visionarios, de los cuales él formó parte activa, potenció los esfuerzos por construir un sistema educacional integrando la educación escolarizada con la educación no formal, con capacidad para responder a las necesidades de la población, respetando los principios de libertad individual y equidad social, interpretados políticamente a través de la participación colectiva.

Benno Sander, en su último libro -Construyendo Pontes de Cooperação Internacional-, recientemente presentado en el IV Congreso Iberoamericano de Política y Administración de la Educación realizado en abril pasado en la ciudad de Oporto (Portugal), ha tenido la valentía y la honestidad intelectual para revisar iniciativas y examinar alternativas de cooperación internacional en el campo de las políticas públicas en educación, de gobierno de la educación y de gestión escolar, de las cuales él mismo participó en su rol de funcionario. A través de sus análisis desentraña las circunstancias en las cuales el conocimiento en el campo de la gestión de la educación condicionaron la producción de políticas educativas situadas, permitiéndole advertir los riesgos o consecuencias no deseadas en favor de una construcción de ciudadanía.

Su laboriosidad ha permitido dejar registrada la historia de la gestión educativa como insumo para docentes, administradores e investigadores de manera que frecuentar su obra permite la actualización y la observación de la dinámica de producción de conocimiento específico en este territorio académico.

Asimismo ha interrogado a los antecedentes históricos de las teorías organizacionales y administrativas adoptadas en el campo de la educación, con el objeto de intervenir adecuadamente sustentando sus decisiones en la comprensión de este fenómeno de estudio. Su producción no ha sido ingenua, ya que sus aportes tenían como objetivo influenciar a políticos, planificadores, pedagogos y administradores de la necesidad de revisar las prácticas de intervención para la mejora de los sistemas educativos y por ende la calidad de vida de las personas.

Su participación activa para la cooperación e intercambio entre intelectuales, profesionales e investigadores permitió comprender diferentes realidades y contextos cuyo resultado fue el impulso y la ampliación del interés por los estudios de la administración de la educación.

Su lucha por el derecho a la educación de calidad para todos se reflejó en todas sus participaciones tanto en el rol de funcionario, de investigador, de docente, lo que le permitió intervenir y aportar a la formulación de políticas públicas en educación y promover la adopción de prácticas democráticas de gestión educativa, basadas en los valores de la justicia social, de la libertad y de la igualdad de derechos.