

PRINCIPALES DEBATES PEDAGÓGICOS EN AMÉRICA LATINA A INICIOS DEL SIGLO XXI

MARÍA ÁNGELES FERREIRA
Universidad de Barcelona (España)

DOI: 10.14679/3111

Sumario. 1. Introducción. 2. El debate educativo en contexto. 3. Metodología. 4. Análisis. 4.1. Desde los movimientos sociales: Educación como un bien común - no estatal. 4.2. Actores Sociales: el debate por la Educación Pública 4.2.1 Sindicatos docentes. 4.2.2. Organismos Internacionales: Banco Mundial. 4.2.3 La sociedad civil: CLADE. 4.2.4 Equipos Reformadores. 4.3. Lo pedagógico 4.3.1 El para qué de la educación. 4.3.2. Marco valorativo y principios. 4.3.3. Sujetos partícipes del proceso. 4.3.2. Trabajo Educativo 4.3.5 Conocimiento y saberes. 4.3.6. Mediaciones pedagógicas. 5. Conclusiones. 6. Referencias bibliográficas.

1. INTRODUCCIÓN

Hemos tenido a lo largo de la historia momentos de crisis y transformaciones profundas, en los cuales los diversos actores relacionados a la escuela han debatido y construido sus respuestas. El rescate de estos debates pedagógicos, los motivos del conflicto, las acciones y sus respuestas han puesto en tensión las formas tradicionales del saber, abriendo la discusión fundamental sobre quién es el “otro” y que implica “vivir en sociedad”; es decir, son procesos fundamentales para repensar el presente y el futuro. Por ello, nos plantemos analizar los debates pedagógicos en Latinoamérica a finales del s. XX e inicios del s. XXI. El complejo contexto de reformas neoliberales a finales de siglo y el inicio del debate sobre el socialismo del s. XXI caracterizan un complejo y contradictorio contexto en donde los actores debaten sobre educación.

2. EL DEBATE EDUCATIVO EN CONTEXTO

Dos fenómenos pueden explicar parte de las contradicciones del contexto latinoamericano en el periodo de paso de siglo; por un lado, las caídas de las dictaduras militares, iniciando procesos de democratización; por otro, la implementación del neoliberalismo económico.

A finales de los ´80 e inicios de los ´90, las dictaduras cívico-militares se fueron debilitando y perdiendo el control estatal. Los gobiernos iniciaron procesos de democratización, reformando sus instituciones y modificando su estructura legal. De forma simultánea

se fortalece una agenda económica, política y social neoliberal, que planteaba una “racionalización” de los recursos de los Estados (Gluz, 2020). Con estos hechos concretos se dan procesos contradictorios de reformas políticas destinadas a la descentralización estatal y al incremento de la participación social, por un lado, y políticas económicas que tendían a aumentar las desigualdades y la exclusión social por otro (Lander, 1998).

A todo ello, es fundamental sumar, dos acontecimientos de la agenda internacional que han tenido un gran impacto. Primeramente, en el año 1989 se consolidaba el Consenso de Washington, desde donde se presentaban recomendaciones políticas-económicas concretas; es decir, una agenda orientada a la consolidación de sociedades estructuradas desde una lógica de mercado; promovida por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, con la participación de numerosos funcionarios y técnicos de la región. Al mismo tiempo, en 1990, se llevó a cabo la Conferencia Mundial de la Educación Para Todos en Jomtien, en donde los Estados asumieron el compromiso de ser garantes de los derechos humanos, específicamente del derecho a la educación (CLADE, 2015); la misma fue convocada y promovida por UNICEF, el PNUD, la UNESCO y el BM. Así, el discurso de los derechos y la democracia, y el del mercado, coexisten en la década de forma simultánea, marcando el debate educativo.

En este contexto, se vive en toda la región una oleada de sanciones de nuevas leyes educativas, la agenda política adquirió la forma de un “paquete de reformas” impulsado por los organismos internacionales (CLADE, 2015) Los procesos de reformas educativas que sucedieron en el marco de las nuevas leyes fueron los escenarios centrales del debate pedagógico, que en gran medida se hallaron enmarcados por los lineamientos presentes del debate político, orientados fuertemente a la conformación de una sociedad cuya dinámica se centrará en el mercado, y donde la formación de recursos humanos para la producción era un objetivo fundamental (CLADE, 2015). Por otro lado, debido al contexto de democracias post-dictatoriales, las reformas debieron considerar la participación ciudadana, lo que supuso procesos de negociación mucho más complejos que en otras décadas. En la mayor parte de la región, se produjo una convergencia entre agencias internacionales, grupos reformadores, líderes políticos y grupos de interés en torno a un conjunto de instrumentos y orientaciones básicas de política; la educación ganó un lugar relevante en las agendas nacionales y buena parte de los gobiernos asumieron “el compromiso de incrementar los recursos asignados al sector, aumentar la cobertura de la educación básica y mejorar la calidad y eficiencia de los sistemas educativos” (Palamidessi & Legarralde, 2006, p. 5).

Podemos reconocer como avance, la presencia explícita de la noción de garantía del derecho a la educación; “La región se apropió, a través de sus leyes, de la noción de la educación como un derecho humano fundamental” (CLADE, 2015, p. 68). Aun así, los organismos internacionales hicieron valer el poder con el que contaban, debido a la necesidad de la mayoría de los Estados de refinanciación de sus deudas, para imponer una agenda que iba en el sentido opuesto al cumplimiento y consolidación de los derechos (CTERA et al., 2005). Es así, como los países que ratificaron su compromiso como garantes del derecho a la educación avanzaron de un modo incondicional en la aplicación de una agenda que significó el deterioro de la capacidad pública de ejercer la función de garantes, avanzando de forma simultánea una agenda de privatización de la educación.

Así mismo, se produce un cambio esencial en el marco de las nuevas reformas, los estados comenzaron a posicionarse no solo como quien ofrece y administra la educación, sino como quien evalúa los resultados de esta, en relación directa con la fuerza que fue cobrando la medición estandarizada de los aprendizajes en el debate educativo a nivel internacional.

Resultado de las medidas fue, y sigue siendo, la participación activa en las evaluaciones educativas nacionales, regionales e internacionales; en relación directa con los criterios de logros y mediciones del mercado mundial (Bordoli & Márquez, 2019).

Estos acontecimientos se dan en un territorio caracterizado por la desigualdad, en el que el aumento de la concentración del ingreso se ha dado en forma paralela a la reducción del gasto social, en los años noventa.

Gluz (2020) plantea el fracaso del consenso neoliberal no solo por el aumento de la desigualdad y la profundización de la exclusión social sino también por la crisis de cohesión social e inestabilidad política en toda la región. De forma contradictoria se podría concluir estando de acuerdo con Imen (2021) que “tal vez el factor clave de esta coyuntura fue la imposición exitosa (hasta hoy) del neoliberalismo como proyecto civilizatorio de actualización del capitalismo” (p. 498).

Si bien en el periodo de 1990 a 1999 se organizan proyectos de resistencia a la agenda política del neoliberalismo, es a inicios de la nueva década donde se podría identificar una nueva fase de mayor heterogeneidad y de oposición a las consignas del consenso de Washington. En el territorio suceden procesos de intervención colectiva, de diversos sectores sociales en los asuntos públicos. Gutiérrez (2017) habla de una ola de luchas, movilizaciones y levantamientos en el continente, pero que no lograron estructurar un modelo coherente (Gluz, 2020).

El debate ideológico cobra fuerza, gobiernos con posiciones explícitamente socialistas llegan al poder construyendo agendas con reformas direccionadas más hacia políticas sociales. Inicia un proceso en la región que se denominó “socialismo del siglo XXI”, desde donde se buscaba formular alternativas civilizatorias (Imén, 2021). Estos gobiernos cuestionaron las políticas novecentistas, sobre todo en relación con la mera ampliación de la obligatoriedad como fuente principal para la ampliación del derecho a la educación. Movilizaron agendas de políticas de inclusión (Gluz, 2020), dando lugar a nuevos modos de pensar e intervenir sobre las desigualdades y de pensar el derecho a la educación; ello sin descartar totalmente las tendencias privatizadoras y jerarquizadas de los sistemas educativos presentes en las evaluaciones estandarizadas internacionales, en los mecanismos de control del profesorado o en la organización académica meritocrática del sistema escolar. Se contraponen así en el territorio una agenda de conquista de derechos en oposición a un avance de las nuevas derechas que buscaban retrotraer los derechos conquistados en la década anterior (Gluz, 2020).

Esto sucede de forma paralela a un despliegue de mecanismos de tercerización de funciones estatales que no sólo transfieren recursos públicos a grupos privados, sino que adicionalmente acotan lo público al desterrar la lógica deliberativa que requiere la política estatal.

3. METODOLOGÍA

Nos propusimos analizar el debate pedagógico de la región. Para ello nos planteamos identificar a los principales actores que intervinieron en la agenda educativa; desde ahí recuperar los temas y categorías que generaron debate; para luego, examinar el debate en claves pedagógicas.

Este trabajo es parte del proyecto de tesis doctoral: “un estudio sobre los principios que configuraron la propuesta pedagógica de la reforma educativa que inicia en 1990 en Paraguay”, desde donde nos encontramos trabajando en la contextualización del debate pedagógico de la región, para desde ahí analizar la configuración pedagógica en Paraguay. La investigación aún se encuentra en proceso lo que aquí presentamos es un avance de esta, exponiendo elementos que van cobrando relevancia y aportan a la reflexión pedagógica. Para identificar los temas principales la metodología utilizada fue historiográfica y cualitativa. Se estudiaron las fuentes primarias generadas por cada actor identificado y fuentes secundarias que los han analizado.

4. ANÁLISIS

Uno de los elementos principales de las posiciones de los actores que debaten lo pedagógico es su postura ante el Estado. En este sentido, proponemos una recuperación del debate; por un lado, presentando una categorización y recuperación de los elementos centrales del discurso pedagógico que han construido los diversos movimientos sociales de Latinoamérica, quienes, desde sus prácticas y posicionamientos, disputan a los Estados el control del Sistema Educativo, reivindicando lo comunitario. Por otro lado, presentar una categorización y recuperación de los discursos pedagógicos de actores sociales quienes, desde sus prácticas y posicionamientos, buscan incidir en los sistemas educativos estatales. Esta diferencia, ante el Estado, condiciona y modifica en gran medida los elementos que cada actor social ha posicionado en la región.

4.1. Desde los movimientos sociales: Educación como un bien común - no estatal

Si bien en Latinoamérica la educación popular, llamada también liberadora o emancipadora, data de muchos años atrás¹, en este apartado intentaremos rescatar algunos elementos comunes en el periodo, en el que se puede identificar cómo estas propuestas se estructuran cobrando mayor presencia, empuje y solidez, e incluso, en algunos casos, se institucionalizan, consiguiendo el reconocimiento oficial de algunos Estados latinoamericanos.

Es importante aclarar que al hablar de educación popular no nos estamos refiriendo a un conjunto homogéneo de posiciones pedagógicas, todo lo contrario, hablamos de un “puñado de experiencias”, situadas y articuladas desde múltiples puntos de la región, que tienen en común elementos que confrontan al discurso pedagógico moderno (Serra, 2018). Teniendo esta aclaración presente, y entendiendo que las propuestas educativas populares son resultados de la praxis político-organizativa de movimientos, organizaciones y colectivos sociales de la región, identificamos los elementos centrales que presentan en común.

Desde los movimientos la escuela ha sido a la vez, un derecho, una necesidad, signo de identidad y parte de un proyecto político (Baronnet, 2015). Es el espacio desde donde han expresado y articulado demandas y necesidades aparentemente contradictorias: la demanda por la autonomía y por la integración. Así, la escuela aparece como un medio para mejorar las condiciones de vida, al mismo tiempo que es identificada como instrumento de formación política y de (re) producción ideológica del movimiento.

Baronnet (2015) nos habla de la importancia de comprender que en los territorios en donde identificamos propuestas pedagógicas alternativas, se viven contextos de guerra,

¹ Investigadores como Gómez y Puiggrós (1986) identifican experiencias desde el año 1935.

desgaste a los modos de vida, analfabetismo y multilingüismo; por ello la “aplicación del principio de autodeterminación en educación tiene relación directa con el desarrollo de capacidades de control colectivo y de autogestión en un marco jurídico alternativo que el Estado hoy no reconoce, e incluso desprotege y reprime” (p. 88). Estas experiencias han tenido históricamente en común, en sus contextos de exclusión, identificar y posicionar a la educación como una herramienta ideológica de construcción de desigualdad. Desde una lectura clasista y colonial, entienden que la burguesía regional se ha apropiado de la escuela, expropiando la herencia cultural; para afirmar e imponer sus intereses y proyecto social (Pinheiro, 2015). Por ello, la posibilidad de construir propuestas educativas propias que respondan a sus objetivos e intereses políticos, económicos y sociales, es un punto en común que plantea una serie de diferencias, tanto entre estas propuestas como con los sistemas educativos de los estados nacionales; es decir, la autonomía es entendida no sólo por la posibilidad de autogestionar colectivamente el espacio escolar y los tiempos, sino también, el contenido, materiales, docentes y los fines mismos de la educación: “La educación propia se asume como una educación pertinente a la visión, situación cultural, necesidades y proyección de las comunidades locales” (Huanca-Soto, 2017, p. 140). En otras palabras, disputan al Estado el derecho de regular, planear y decidir la formación de sus sistemas educativos según sus proyectos político-étnicos.

Podríamos decir que estas propuestas pedagógicas han significado de alguna manera una interpelación al Estado al no ser un fin en sí mismo, pues si bien acompañaban en muchos casos la lucha por el acceso a la educación, en sus agendas autónomas, han construido prácticas sociales emanadas desde sus necesidades, construyendo sistemas educativos propios.

Por todo ello, podemos decir que, desde esta reivindicación por la autonomía brotan los elementos constitutivos de su acción educativa, donde explicitan concretamente la tensión entre poder y conocimiento. Su práctica política-educativa confronta con aquello que reconocemos como conocimiento válido, abriendo un riquísimo debate epistemológico. Sus posiciones políticas y sus reivindicaciones no han sido simplemente disputas identitarias, sino cognitivas “entre posiciones hegemónicas y subalternas relacionadas con diversas formas de producir y aplicar el conocimiento” (Solano, 2015, p. 63).

Pinheiro (2015) explica que esta elaboración crítica tanto sobre la escuela, como del sistema político y económico de la sociedad, se ha nutrido y fortalecido con propuestas teóricas como el marxismo y la Teología de la Liberación. Entre los autores latinoamericanos reconoce la presencia de José Martí, Mariátegui, entre otros; pero sobre todo rescata la influencia del pensamiento de Paulo Freire como uno de los pensadores que más fuerte presencia ha tenido en el marco teórico de los movimientos sociales. Para la autora, desde la relectura latinoamericana tanto de Marx como Freire los movimientos han elaborado, en su praxis política, un proyecto educativo-político en que la construcción del conocimiento nace y se vincula con el conjunto de experiencias vividas en su hacer cotidiano, desde donde emergen nuevas categorías y perspectivas analíticas que conforman una episteme propia, construyendo una nueva cultura política; esto les ha permitido una efectiva participación político, fundamentalmente en la confrontación en los procesos de construcción y/o consolidación de la democracia en el continente (Pinheiro, 2015). Esta mirada crítica ha implicado entender la función del conocimiento, que, si bien demuestra adelantos técnicos, sociales, tecnológicos y humanísticos, no deja de estar subordinada a una lógica de poder, desde donde no se conoce para mejorar el mundo, sino para dominarlo, someter, subordinar o controlar (Huanca-Soto, 2017). Siguiendo la idea, Mato (2014) expresa que,

para comprender, por ejemplo, el sentido de la creación de “universidades indígenas” es necesario comenzar por destacar que, como parte de los procesos de colonización europea los pueblos indígenas americanos padecieron varias circunstancias que atentaron especialmente contra importantes elementos constitutivos de sus visiones de mundo. El autor aclara que la fundación de las nuevas repúblicas en el siglo XIX de ningún modo acabó con estas condiciones, los nuevos estados continuaron muchas de esas prácticas y a “través de sus políticas educativas y culturales desarrollaron imaginarios nacionales homogeneizantes, negadores de las diferencias, un aspecto importante de la problemática político social, educativa y epistemológica” (p. 19). Por ello, los movimientos sociales entienden como necesario poner en cuestión el “sentido común”, aquello que se encuentra naturalizado.

En términos pedagógicos, esto ha abierto un camino para la emergencia de saberes que se han transformado en conceptos políticos incorporados a la agenda de lucha de los movimientos. Ejemplo claro sería el debate inaugurado por la corriente teórica decolonial con respecto a la construcción histórica del concepto de colonialidad, que ha permitido una reorganización de los prismas de análisis desde una perspectiva unilateral, de corte eurocéntrico (Pinheiro Barbosa, 2015).

La reflexión sobre la relación entre poder y conocimiento ha generado otros debates pedagógicos: por un lado, la reivindicación, por parte de los movimientos sociales, de ser reconocidos como sujetos productores del conocimiento rompiendo radicalmente con la lógica de ser “objetos” de investigación, instalando nuevas tensiones en el campo del conocimiento (Pinheiro Barbosa, 2015); y por otro lado, da inicio a una amplia discusión sobre la educación intercultural. Parte importante de las propuestas educativas de los sectores populares plantean que la educación intercultural no puede partir de la visión de mundo “oficial” de los Estados que no valoran la importancia de las diferencias culturales, que desde sus instituciones presuponen que las “otras culturas” son obstáculos al desarrollo y que tarde o temprano toda la ciudadanía deberá ser “moderna”. Se entiende políticamente necesario trabajar en propuestas educativas interculturales desde los movimientos sociales, pues es aquí donde se afirma la importancia de las diferencias y la necesidad de que los Estados se reconocen como expresión de sociedades pluriculturales (Mato, 2014).

Otro elemento que se identifica común es la educación comunitaria y contextualizada. Las propuestas pedagógicas tienen como centro el colectivo, y desde ahí nombran al individuo. Encontramos en muchas de estas propuestas pedagógicas, la búsqueda de superar el individualismo de la modernidad occidental y la falaz hipótesis de un colectivismo homogeneizante (Baschet, 2018). Con ello los acontecimientos económicos, sociales y políticos han sido tomados como variables que resignifican y construyen los elementos internos de la educación; así, el conflicto cumple un rol significativo en estas pedagogías. Pues, conscientes de la violencia a la que son sometidos, los movimientos coinciden en plantear como indispensable deshacerse de cualquier imagen de una sociedad perfecta, sin conflictos o dificultades por resolver (Baschet, 2018). Es importante aclarar que en su mayoría estas organizaciones plantean no obstante que la resistencia no es un fin en sí; es necesaria solo en el marco de que colaboré con el fin último, la autonomía.

Pinheiro (2015) explica cómo con ello la educación incorpora una dimensión política que emana y se fortalece en la praxis política de estos movimientos; convirtiendo esta misma praxis en una acción educativa, en el sentido de conducir el proceso mismo de lucha política como espacio del aprendizaje. Así también, lo comunitario y contextualizado, implica trasladar la praxis educativa a múltiples espacios más allá de la escuela, lo que algunas propuestas llaman “re-territorialización de la pedagogía”. Es decir, se conciben otros espacios para el

ejercicio de lo educativo, tanto en el ámbito local, como en aquellos espacios de organización y confrontación política. Y con el espacio, se modifica el tiempo. Estas propuestas educativas han planteado la necesidad de construir una nueva concepción de los tiempos educativo-pedagógicos.

Estas propuestas han reivindicado históricamente que los educadores sean parte de la comunidad (Baschet, 2018); esto implica la redefinición social del docente en el campo político y educativo tanto a nivel organizativo como pedagógico. Para los mismos, esta no es una reivindicación menor, pues el proceso de formación tiene como objetivo ya no sólo la instrucción, sino, la formación de un sujeto histórico-político, desde el diálogo (Pinheiro Barbosa, 2015) y por ello los valores sociales contenidos en los principios pedagógicos enunciados por los educadores remiten a la búsqueda de cierta horizontalidad en la relación entre el o la educador/a y el o la estudiante. Con todo ello la descripción del estudiante que se busca forma tiene características muy diferentes, las competencias y valores que se promueven tiene relación directa con el colectivo al que pertenecen y es un perfil de egresado comprometido con los objetivos políticos de su comunidad.

4.2. Actores Sociales: el debate por la Educación Pública²

4.2.1. Sindicatos docentes

Hablar de sindicalismo docente no es del todo correcto, en el período se observa a las organizaciones docentes asumir formas identidades muy diversas. Esto debido a que, por un lado, el sindicalismo de la región se encontraba en crisis, se identificaba en muchos países la necesidad de un nuevo tipo de sindicalismo (CTERA et al., 2005). En el ámbito de la educación, esta diversidad se expresa también como resultado de la tensión entre las identidades laborales y profesionales. En este sentido, encontramos distintas denominaciones: sindicatos, asociaciones, colegios profesionales; en algunas de ellas se identifican como “profesores” o “maestros”, ligadas a representaciones de clase media, mientras que otras adoptan el concepto clasista de “trabajadores” (Palamidessi & Legarralde, 2006). Es innegable que en cada país la creación y el comportamiento de las organizaciones docentes responde a una situación política particular. Sin embargo, se puede observar una tendencia hacia objetivos y comportamientos similares.

Entre sus estrategias podemos hablar de una agenda sindical u organizativa más tradicional; sólo en algunos casos se identifican prácticas no convencionales. En cuanto a los objetivos, en la última década se observan una amplitud de los mismos; de una agenda de reivindicación salarial y de mejora de las condiciones laborales, a una en la que se busca una mayor participación en la toma de decisiones sobre la política educativa (López, 2009).

La resistencia y los conflictos entre los sindicatos docentes² y los gobiernos estuvieron centrados en:

- a) La situación y evolución de los derechos sindicales (CTERA et al., 2005). Las reformas pusieron en marcha un complejo juego de mandatos sobre los docentes; podríamos identificar las modificaciones de contratación y los instrumentos de regulación del ejercicio laboral (López, 2009). Así, la profesión docente vio incrementarse el juego de demandas y presiones entre los imperativos de la modernización y las demandas del

² Actualmente seguimos sistematizando la participación de actores relevantes que no se encuentran aún en el trabajo, como: la iglesia católica, los movimientos estudiantiles, las articulaciones de empresarios por la educación.

proceso de expansión e inclusión educativa, en un escenario en el que las condiciones laborales no habían mejorado.

- b) La organización y la gestión del sistema educativo a nivel local y nacional. Se recogen dos temas que cobraron relevancia en este aspecto; por un lado, la descentralización, ya que las organizaciones interpretaban como una medida contra la unidad docente como gremio, al dividir y fragmentar la gestión administrativa y con ello los espacios decisivos. Por otro lado, el financiamiento. Las políticas de distribución y asignación presupuestaria fueron consideradas como un elemento que contribuyó al deterioro de las condiciones laborales, al mismo tiempo que promovió la privatización, movilizándolo la agenda de desregulación y tercerización (CTERA et al., 2005).
- c) La participación. La planificación de las reformas con espacio de diálogo para la negociación con las organizaciones docentes ha generado que los gremios frecuentemente debatan en torno a lo que López (2009) refiere como el binomio oposición-participación. Tradicionalmente los sindicatos se han organizado y han operado en contextos de oposición abierta a los gobiernos. Sin embargo, la transición a la democracia había generado nuevas expectativas.
- d) Político-ideológico, que se caracteriza por el cuestionamiento a la injerencia de los organismos internacionales en el ámbito educativo (Palamidessi & Legarralde, 2006) y al proyecto neoliberal de escuela. Parte importante de sus organizaciones defendían la educación pública (CTERA et al., 2005).

4.2.2. Organismos Internacionales

Banco Mundial

De todas las instituciones internacionales hemos priorizado al BM, debido a su rol fundamental como órgano técnico y financiero para la implementación de determinadas políticas públicas. En sucesivos documentos, el BM ha posicionado sus líneas de incidencia en la definición de las políticas educativas desde la premisa de que “la educación es una inversión económica y socialmente productiva” (Banco Mundial, 1986). Con ello, plantean que la inversión en la educación contribuye a la acumulación de capital humano, esencial para lograr con ello una mejora en los ingresos más altos y así, un crecimiento económico.

Desde la teoría económica neoclásica y del capital humano, las categorías educación y producción, desarrollo, crecimiento y trayectoria individual aparecen como conceptos relacionados. Imen (2021) plantea que esta ligazón establecía a priori una relación de causalidad: la educación se encontraba planteada como variable independiente promotora del crecimiento económico sostenido. En este marco, sostenían que la prioridad era la educación básica, pues aportaba a la reducción de la pobreza, dotando a las nuevas generaciones de aptitudes para participar de forma plena en la economía y en la sociedad (Banco Mundial, 1986).

Otro punto central de su agenda fue la descentralización del sistema educativo, que tenía como objetivo la libertad de elección, la competencia y con ello desarrollo del sector privado. La competencia entre escuelas (tanto públicas como privadas) vendría acompañada con la mejora de la eficiencia del sistema. Esta agenda de descentralización era acompañada con propuestas de modificación del currículum, una nueva definición de los contenidos nacionales y de la evaluación estandarizada, ranqueando los institutos educativos. En palabras del BM (1986) “las prioridades educativas deben establecerse teniendo en cuenta los resultados,

utilizando análisis económicos, estableciendo normas y midiendo resultados a través de la evaluación del aprendizaje” (p.10). Otro punto el gasto público en educación. Sostenían que el financiamiento público resultaba cada vez más complejo debido al aumento de la matrícula, siendo así ineficientes y poco equitativos. En este sentido el organismo promovió el financiamiento a la educación primaria y planteó duras críticas a la financiación pública a la educación secundaria y superior, para lo que generó programas y políticas de privatización.

4.2.3. La sociedad civil

CLADE

En el marco de este trabajo seleccionamos y caracterizamos a la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), plataforma conformada a inicios de los 2000, y que articula organizaciones por el derecho a la educación en los países. Ha sido seleccionada por la temática que aborda y su alcance.

La premisa sobre la que se organiza la CLADE, es la consolidación de la noción de que el Estado es el garante del derecho a la educación. Para lo cual su hoja de ruta es revisar los marcos legales, las políticas y las dinámicas institucionales vigentes, con el fin de erradicar aquellas normas o prácticas que entran en conflicto o son violatorias del mismo. Desde esta perspectiva, buscaban recuperar el carácter público del Estado y de poner a las instituciones al servicio de las necesidades de la sociedad y de la garantía de los derechos humanos (CLADE, 2005). Para la CLADE la lógica de incidencia implica tender puentes con los distintos movimientos y organizaciones de la región, para articular fuerzas y planteamientos. Partían de la lógica de la democracia formal y el capitalismo real, para desde ahí ocupar los espacios, llenar de ciudadanía a la democracia formal y ampliar los espacios de participación.

La Campaña propone que la educación es una relación social que construye significados, responsabilidad pública del Estado y del ejercicio de derechos.

4.2.4. Equipos Reformadores

Actores relevantes del debate pedagógico son los ex ministros de educación, subsecretarios y altos funcionarios responsables de las políticas y programas. Como en los noventa se han dado procesos sistemáticos de reformas y leyes educativas se pueden rescatar algunos temas y posiciones compartidos. En este sentido, el “Centro de Investigación de Desarrollo de la Educación” y el “Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL)”³ han generado en el periodo espacios de intercambio y reflexión sobre las políticas de la región, desde donde se identifican consensos y agendas comunes.

Para estos actores las reformas educativas, su principal quehacer, tenían por finalidad lograr un acceso más equitativo y de calidad a la educación por parte de todos los sectores de la población. Las mismas tenían como centro a la escuela. Promovieron procesos de modernización de la gestión pública del sector; políticas de descentralización, cambios curriculares, reorganización de los tiempos, diseño de sistemas de incentivos para maestros según desempeño y mayores inversiones en infraestructura e insumos priorizando las escuelas en territorios de exclusión (Martinic & Pardo, 2001).

³ Perteneciente a la UNESCO.

Las reformas curriculares tenían como objetivo estimular el desarrollo de herramientas de resolución de problemas, mejorar el rendimiento de matemáticas y lenguaje. La principal preocupación ha sido desarrollar herramientas que habiliten a los estudiantes a ser productivos en una economía orientada al mercado global, y en sistemas políticos democráticos (Grindle, 2001). Estos cambios serían efectivos al acompañar el proceso con una mejora en la formación docente e introduciendo estándares de rendimiento. Al hablar de calidad hacen referencia, en la mayoría de los casos, a la reducción de la repetición, la deserción escolar y a la incrementación del grado de aprendizaje que se realizaba en las aulas. Otro elemento importante de su discurso consistía en enfrentar el problema de la débil gestión e ineficiencia en las políticas de empleo de los recursos (Grindle, 2001).

Como actores responsables de la elaboración y ejecución de las reformas educativas, es importante rescatar que planteaban que las mismas solo pueden resultar exitosas cuando son centro del debate público (Martinic & Pardo, 2001). De igual manera, coinciden en identificar a los gremios docentes, las burocracias ministeriales y las autoridades locales como los actores que plantearon mayor resistencia a los cambios de las reformas.

Para Martinic y Pardo (2001) existen dos ejes que articulaban el debate en los procesos de reforma: 1) los efectos distributivos de las reformas, es decir, las reacciones y conflictos que se generan entre los grupos de interés involucrados en la transferencia de recursos simbólicos, políticos y económicos de las reformas y, 2) las características del campo político, esto es, el perfil del gobierno y de las coaliciones que lo sustentan; estilos de resolución de conflictos de las autoridades y las orientaciones culturales predominantes en las relaciones que establecen los distintos actores involucrados.

3.3. Lo pedagógico

Para analizar los elementos del debate hemos organizado los puntos pedagógicos centrales en los siguientes constructos:

3.2.1. El para qué de la educación

De forma explícita todos los actores que identificamos expresan que la educación tiene como objetivo principal la consolidación de la democracia, ante ello, surgieron dos debates sobre el sistema educativo, sobre cómo debería ser la escuela: 1) entre la escuela pública y privada; y, 2) entre la escuela estatal y la escuela comunitaria.

Parte importante del debate entre los actores sociales sobre educación estuvo centrado en las políticas de inclusión, obligatoriedad, descentralización y financiación de la educación. En relación con estos temas se dieron diálogos, confrontaciones y acuerdos sobre el modelo de sociedad que se buscaba generar. El debate planteó posturas sobre los roles del Estado y el modelo de ciudadanía que se busca consolidar. En este sentido, identificamos las siguientes confrontaciones: 1) educación como derecho o educación como servicio, 2) sujetos como consumidores o sujetos como ciudadanos con derechos y, 3) educación para la formación laboral o educación para la ciudadanía.

3.2.2. Marco valorativo y principios

Una tensión central fue el tema de la competencia y el individualismo. Algunos actores plantean que el cambio que sufría la educación con respecto a su función e institucionalidad, lo cual se expresaba en la privatización, mercantilización y comercialización de la educación, así como en la desvalorización de los establecimientos públicos, promovía y desarrollaba la formación para la competencia entre estudiantes e instituciones educativas, favoreciendo la presencia de la iniciativa privada en el sistema educativo y aumentando la segregación escolar (Millan & Ortiz, 2013), así también justificando y naturalizando la desigualdad. El nudo principal consistía en los tríos de: libertad, individualidad y competencia oposición al cooperativismo, lo colectivo y la igualdad.

3.2.3. Sujetos partícipes del proceso

En relación con el sujeto a formar, se identifica un relevante debate sobre el sujeto neoliberal. El relato de la modernización y la competitividad global, que fue emergiendo apelaba a un sujeto sin contextos, por tanto, sin historicidad, sin identidad de género, clase social y etnia, subyaciendo la idea de un “sujeto universal”, donde estudiantes ni docentes son situados en su contexto sociohistórico. Para Caro y Reyes (2020) eran más bien sujetos sin agencia, evaluables, unidades cognitivas estándar. Esto generó la necesidad, sobre todo, por parte de los colectivos excluidos, de posicionar el contexto, el género, la etnia y la historia, como elementos que construyen las identidades y subjetividades y que la escuela debería de acompañar, fortalecer y respetar. Por otro lado, es importante reconocer que el debate sobre las políticas de inclusión al sistema educativo implicaba reconocer a toda persona como sujeto de escolarización.

Así también, inicia un amplio debate sobre la participación en el sistema educativo, sobre quiénes forman parte de lo que llamamos “comunidad educativa”. La misma se amplió y nuevos sectores exigieron participar en el debate pedagógico, muchos de ellos bajo la identidad de “sociedad civil” (gremios, académicos, ONG, etc.), así como organizaciones del sector empresarial.

3.2.4. Trabajo Educativo

Las condiciones de trabajo de los docentes ocuparon en gran medida los momentos de mayor conflicto de los procesos de reformas y fue parte de la agenda educativa más adelante. En este sentido, muchas organizaciones han sostenido la importancia de defender al docente como un trabajador; para así ser conscientes de los problemas laborales y la importancia de la organización; y, por lo tanto, las luchas de los y las profesores/as deberían ser las mismas que la de los y las trabajadores/as en general; en contraposición un amplio sector, que desde el Estado, organizaciones de la sociedad civil y otros, planteaban la necesidad de identificar al trabajo docente como una profesión.

Otro aspecto fue el debate en relación sobre la neutralidad y lo político. Para los movimientos sociales invocar la neutralidad del trabajo docente legitimaba el orden establecido, descontextualiza los saberes, reduciendo a capacidades e indicadores. Ante esta posición han generado debate y prácticas opuestas, reivindicando lo político y comunitario de la educación.

3.2.5 Conocimiento y saberes

La denuncia a la propuesta institucional de los sistemas educativos estuvo centralizada en las políticas de evaluación y estandarización de la educación, que, para diversos actores sociales, partían de una premisa de neutralidad de los contenidos educativos y de una descontextualización de los saberes.

La crítica se plantea además, a que dichas políticas modifican la función de la evaluación dentro del proceso de enseñanza-aprendizaje, puesto que ya no es entendida como parte del mismo, sino, exclusivamente, como medición de los resultados a través de instrumentos estandarizados (Vázquez, 2015).

Otro tema fue la libertad de enseñanza, debatida en el marco de las medidas de descentralización. En general se proponía, como política educativa la descentralización educativa, pero eso sucedía de manera relativa, ya que el Estado siguió decidiendo acerca de los currículos nacionales, las evaluaciones educativas, los programas de formación docente, y la definición de los contenidos básicos comunes, etc. Por lo tanto, la descentralización por lo general se caracterizó por dar libertad en la gestión económica, pero limitando las decisiones en términos pedagógicos.

Algo que llama la atención es que encontramos escasos debates en relación con las teorías pedagógicas. Los temas centrales se dan con relación a las líneas políticas. En este sentido, Rubio (2020) plantea que el constructivismo se constituyó en la propuesta hegemónica, con la dimensión política desde una perspectiva de procesos de individualización y de competencia (p. 64).

3.2.6. Mediaciones pedagógicas

El tiempo escolar, la ampliación de los niveles básicos, así como el reconocimiento de la urgencia en inversión para la construcción y mantenimiento de los espacios escolares consisten en las temáticas de mayor consenso en los debates del período. Son los movimientos sociales latinoamericanos los que se han posicionado sobre los límites del espacio y el tiempo de la escuela en el proceso educativo, reivindicando a la comunidad y los espacios organizativos y colectivos como espacios y tiempos de procesos de enseñanza y aprendizajes válidos y meritorios de reconocimiento.

En relación con los materiales pedagógicos, se ha generado un debate sobre todo con relación a la privatización y mercantilización de la elaboración de los materiales, programas, currículos y proyectos educativos.

4. Conclusiones

Las perspectivas pedagógicas y la realidad educativa latinoamericana no representan una posición y una situación únicas. Su diversidad refleja intereses y posiciones de grupos heterogéneos insertos en la aparente unidad de las estructuras sociales. Hemos encontrado pocos estudios cuyo objeto esté centrado en las dinámicas políticas y su relación con la ejecución de las reformas educativas. Parte importante de las investigaciones son de índole aplicada o evaluativa, dirigidas a evaluar resultados y analizar diseños. Desde este trabajo recogemos: por un lado, el papel de la educación en las distintas etapas y situaciones de la historia de los pueblos, la educación puede ser identificada una vez más como el instrumento

de difusión y consolidación de los modelos sociales, y los encargados de ejecutarlo hacen de su discurso político un permanente discurso pedagógico. Esto nos remite a la idea de que no hay cambio educativo real sin proyectos sociales en marcha, generadores o acogedores de orientaciones pedagógicas, así como que no hay teoría pedagógica si no se finca en un proyecto social.

En este sentido, el Estado neoliberal de los '90 necesitó llevar adelante una gran agenda ideológica para justificar el brutal proceso regresivo de concentración del ingreso. Planteó una reorganización de los gastos públicos con fines sociales, reduciendo el rol del Estado. Proponían el debilitamiento político de la educación pública y buscaban reducirla a un carácter compensatorio, para ello se impulsó su transferencia a la actividad privada, así como la transferencia de fondos públicos a sectores privados del sistema educativo. Este proyecto es coherente con una mirada de la actividad educativa como parte de la actividad económica. En el marco del proyecto político e ideológico de organizar la actividad educativa como si fuera económica, se elaboró un conjunto de conceptos que le dieron justificación y coherencia.

Por otro lado, podríamos reflexionar sobre las consecuencias de pensar y planificar la educación en lógicas neoliberales. La cuestión de fondo consiste en que la aproximación instrumentalista frente a la educación; Gluz (2020)) plantea de forma muy clara: "(...) más escolarización, pero bajo nuevas dinámicas de desigualdad" (p. 102), la lógica que la reduce a un medio para la generación de riqueza, oculta el contenido político de lo educativo. Esto ha planteado una serie de problemáticas específicas, que son las bases de debates políticos-pedagógicos en la actualidad. Gluz (2020) nos explica que los modos de pensar y hacer moldeados en ese período restringieron la cuestión social a lo económico e instalaron la percepción por la cual, garantizados los mínimos, la posibilidad de salir de la pobreza y la desigualdad, reside en los esfuerzos y talentos individuales.

En este sentido, podríamos resaltar también que la utopía de la igualdad por medio de políticas de expansión del sistema educativo ha demostrado en la región claros límites. La educación, por sí misma, no cambia las condiciones económicas de los individuos, ni la desigualdad social. Ante ello, toda consigna que exprese que la educación resuelve estos tipos de problemas, nos tiene que alertar.

A todo ello podríamos sumar lo limitada que ha sido esta propuesta para responder a problemas actuales como el cambio climático, dejando expuesta la estrechez del pensamiento occidental moderno y sus catastróficas consecuencias. Así también, el valor transformador de las experiencias de educación organizadas por los movimientos sociales no debe de analizarse solamente en términos de su papel para formar cuadros técnicos, profesionales o políticos, sino, y, sobre todo, con referencia a su capacidad de facilitar una reflexión crítica sobre los modelos sociales actuales y sus posibilidades futuras. Esta reflexión y ante la crisis económica actual, donde nuestros países vienen profundizando las medidas de deuda pública, nos plantea la necesidad de examinar con detalle sobre el rol de la deuda externa de los países de la región, que ha posicionado a los Estados en una postura de "subordinación" a la banca internacional, permitiendo que intervengan de manera directa en la educación.

Todo lo expuesto hasta el momento, nos invita a replantearnos el cómo, desde qué parámetros y el para qué, evaluamos la calidad de la educación. La misma no puede dissociarse de consideraciones de pertinencia y relevancia, lo cual, demanda que sea contextualizada. La evaluación de los sistemas educativos, que permitan contribuir a respuestas más justas, democráticas y humanizadoras, requiere de diseños, instrumentos y procedimientos

particulares para evaluarlas, que tomen en cuenta la especificidad de las propuestas y de los contextos en que se desarrollan.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial. (1986). *El Financiamiento de la educación en los países en desarrollo*.
- Baronnet, B. (2015). Derecho a la educación y autonomía zapatista en Chiapas, México. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, núm. 67, 85-110.
- Baschet, J. (2018). La escuela zapatista y el contagio de la autonomía Aprender preguntando, de corazón a corazón. En P. C. L. Flores & L. G. Guerreiro, *Movimientos indígenas y autonomías en América Latina: Escenarios de disputa y horizontes de posibilidad* (pp. 285-314). CLACSO.
- Bordoli, E., & Márquez, Mi. (2019). Evaluaciones internacionales de aprendizajes y posiciones docentes: Dislocación y nuevos sentidos. Un análisis crítico. *Foro de Educación*, 17(26), 25-44.
- Caro, M., & Reyes, L. (2020). Educación pública: Trayectorias históricas y debates para la nueva discusión de un nuevo orden constitucional en educación. *Revista Docencia, del Colegio de Profesores de Chile*, 65, 6-32.
- CLADE. (2005). *En busca de una agenda educativa latinoamericana* [Memoria del III Encuentro Lationamericano de la Sociedad Civil para la Incidencia en Políticas Educativas]. Campaña Lationamericana por el Derecho a la Educación.
- CLADE. (2015). *Las leyes generales de educación en América Latina. El derecho como proyecto político* (1ª Edición).
- CTERA, CNTE, COLEGIO DE PROFESORES, AFUTU - FENAPES, LPP, & CLACSO. (2005). *Las reformas educativas en los países del Cono Sur. Un balance crítico* (CLACSO).
- Gluz, N. (2020). Las llamadas políticas de inclusión en el campo escolar: Sentidos en disputa frente a la cuestión social en la Argentina reciente. En C. R. Martínez, F. Saforcada, & J. Campos-Martínez, *Políticas educativas y justicia social: Entre lo global y lo local* (pp. 97-116). © EDICIONES MORATA, S. L.
- Grindle, M. (2001). La paradoja de la Reforma Educacional: Pronosticar el fracaso y encontrar el progreso. En S. Martinic & M. Pardo, *Economía política de las reformas educativas en América Latina* (pp. 8-29). CIDE, PREAL.
- Gutiérrez Aguilar, R. (2017). *Horizontes comunitario-populares*. Traficantes de Sueños.
- Huanca Soto, R. R. (2017). Conocimiento y pluriversidad de mundos en universidades indígenas: Amawtay Wasi (Ecuador) y UAIIN-CRIC (Colombia). *Estudios Artísticos: revista de investigación creadora*, 3, 137-149. <https://doi.org/v3i3.12533>
- Imén, P. (2021). *Memorias pedagógicas del futuro: Educación, lucha de clases desde Nuestra América* (1a ed.). CLACSO; IUCOOP; CTERA; Facultad de Filosofía y Letras - UBA.
- Lander, E. (1998). Límites actuales del potencial democratizador de la esfera pública no estatal. En N. Cunillgran Grauv & L. C. Bresser Pereira, *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (pp. 447-486). Paidós Ibérica.
- López, M. M. (2009). Introducción. En P. Fischer-Bollin (Ed.), *Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina. Guatemala* (pp. 7-11). Fundação Konrad Adenauer.

- Martinic, S., & Pardo, M. (2001). *Economía política de las reformas educativas en América Latina*. CIDE, PREAL.
- Mato, D. A. (2014). Universidades indígenas en América Latina: Experiencias, logros, problemas, conflictos y desafíos. *Revista ISEES*, 17-45.
- Millan, C., & Ortiz, L. (2013). Políticas educativas en la historia reciente de los países latinoamericanos. En M. Gomez Sollona & M. Corenstein Zaslav, *Reconfiguración de lo Educativo en América Latina. Experiencias pedagógicas alternativas*. (Primera Edición). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Palamidessi, M., & Legarralde, M. (2006). *Sindicalismo docente, gobiernos y reformas educativas en América Latina y el Caribe: Condiciones para el diálogo* (Diálogo Regional de Política - Red de Educación). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Sindicalismo-docente-gobiernos-y-reformas-educativas-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-Condiciones-para-el-di%C3%A1logo.pdf>
- Pinheiro Barbosa, L. (2015). *Educación, resistencia y movimientos sociales: La praxis educativo-política de los Sin Tierra y de los Zapatistas* (Primera edición). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Poggi, M. (2014). *La educación en América Latina: Logros y desafíos pendientes: Documento básico* (1a ed.). Santillana. https://www.fundacionsantillana.com/PDFs/x_forodocumento_basico_final_en_baja.pdf
- Rubio, D. A. (2020). ¿Queremos una escuela para la vida? En A. Martínez Boom, A. Alvarez, B. Barragán, & A. Rubio, *Confinados en las pantallas. Escuela Viral* (Primera Edición, pp. 56-62). Editorial Aula de Humanidades.
- Solano, X. L. (2015). Breve introducción a los tres tomos. En *Prácticas otras de conocimiento(s). Entre crisis, entre guerras (Tomos I, II y III)* (Primera edición, pp. 23-28). CLACSO.
- Vazquez, G. (2015). La calidad de la educación. Reformas educativas y control social en América Latina. *Tema y Problemas de Nuestra América*, 60, 93-124. <https://doi.org/10.1016/j.larev.2014.10.001>