

Dykinson e-Book

**Calidad de la Educación en Iberoamérica:
Discursos, políticas y prácticas**

Héctor Monarca (Coordinador)

ISBN: 978-84-9148-720-3

*Calidad de la Educación en
Iberoamérica: Discursos, políticas y
prácticas*

HÉCTOR MONARCA
(COORDINADOR)

© Copyright by

Los Autores

Madrid

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid Teléfono (+34)

91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69 e-mail: info@dykinson.com

<http://www.dykinson.es> <http://www.dykinson.com> Consejo Editorial véase

www.dykinson.com/quienessomos

ISBN: 978-84-9085-720-3



Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 España

ÍNDICE

	Página
Presentación. Héctor Monarca	5
Capítulo I. Política educativa y discursos sobre calidad: usos y resignificaciones en el caso español. Noelia Fernández-González y Héctor Monarca	12
Capítulo II. El papel de los organismos internacionales (y de sus expertos, asesores y consultores) en la des-democratización de las políticas educativas. Bianca Thoilliez	45
Capítulo III. Evaluación en la educación: ¿Por qué está de moda? José Eustáquio Romão	66
Capítulo IV. El discurso oficial sobre calidad educativa en Argentina (2003-2017): Orientaciones y transformaciones. Jorge Gorostiaga, Mónica Pini y Ana Cambours de Donini	91
Capítulo V. La calidad de la educación en los discursos de la OCDE y el Banco Mundial: usos y desusos. Miriam Prieto y Jesús Manso	114
Capítulo VI. Perspectivas de UNESCO y la OEI sobre la calidad de la educación. Denise Vaillant y Eduardo Rodríguez Zidán	136
Capítulo VII. Políticas recientes para la educación secundaria en tres provincias argentinas: ¿qué nos enseñan los cambios emprendidos? Sandra Ziegler, Mariana Nobile y Verónica Tobeña	155
Capítulo VIII. El trabajo docente en la red pública de enseñanza del estado de São Paulo-Brasil en el contexto de la Nueva Gestión Pública. Maria José Fernandes, Andreza Barbosa y Selma Venco	178
Capítulo IX. Conversando sobre educación inclusiva desde dos orillas oceánicas. Gerardo Echeita, Cynthia Duk, Ignacio Calderón y Carlos Skliar	200

Presentación: sobre calidad y sentidos en educación¹

HÉCTOR MONARCA

Hablar de calidad de la educación es una forma peculiar y arbitraria de dar significación a un fenómeno de gran complejidad. Comprender las razones por las que emergen y se instalan nuevos discursos de poder y los efectos que los mismos tienen en las disputas por el sentido de las políticas y las prácticas educativas, es uno de los objetivos del presente libro. Hablar de calidad, los discursos asociados a ella, no es cualquier forma de hablar de educación. Es una forma que en sí misma contiene reglas y categorías que delimitan el debate y que actúan como reguladoras del mundo social; que, como toda forma de regulación, facilita y promueve “el equilibrio, coherencia y también la transformación” del sistema (Barroso, 2005, p. 733).

En cierta forma, en este libro se pretende contribuir a la comprensión del trasfondo de los «regímenes de verdad», contruidos sobre la base de la “aceptación tácita de presupuestos indiscutidos sobre puntos totalmente fundamentales” (Bourdieu, 2014, p. 117). Procurando, tal como sugiere el autor recién mencionado, poner en evidencia los principios de visión y de división en el cual emergen las categorías de orden, diferenciación,

¹ El presente libro es fruto del esfuerzo compartido de docentes-investigadores de diversas universidades. El trabajo se ha enmarcado en el proyecto **«Calidad de la Educación en Iberoamérica: discursos, políticas y prácticas»**, financiado por la “10ª Convocatoria de Proyectos de Cooperación Interuniversitaria UAM-Banco Santander con América Latina”.

jerarquización...de nuestro mundo social, a la vez que se ponen de relieve las disputas que se dan en este marco.

El libro invita a pensar la calidad como un «sistema simbólico», un «régimen de verdad», un campo en sentido bourdiano, dentro del cual se vienen desarrollando una parte importante de los debates contemporáneos. Como campo, “delimita lo impensable, es decir, cosas que ni siquiera se discuten [...] lo que se admite como evidente, y en particular los sistemas de clasificación” (Bourdieu, 2000, p. 83). Contribuye a definir “la aceptabilidad”, “lo deseado”, “lo permitido”, “lo correcto”, “lo bueno”, “lo indecible”, “lo innombrable”, “las reglas del decir, pensar y hacer” y, de esta manera, los sentidos del mundo social y educativo (Bernstein, 2001, Bourdieu, 2000, 2014; Bourdieu y Wacquant, 2008; Popkewitz, 1994).

Como campo ejerce el poder simbólico “de constituir lo dado por la enunciación, de hacer ver y de hacer creer, de confirmar o de transformar la visión del mundo” (Bourdieu, 2014, p. 71). Pero no es un campo cerrado, totalmente determinado en sus sentidos, sino que se encuentra continuamente tensionado por las disputas propias de la construcción del mundo social. Es un verdadero territorio de disputas simbólicas (Monarca, 2015), un espacio de poder en el que múltiples actores entran en juego desde posiciones diversas y desiguales disputándose la legitimidad del decir y del hacer.

La calidad como sistema simbólico que ofrece un orden al mundo social, tiene una peculiar epistemología que articula elementos diversos y contradictorios que amplían las posibilidades de su eficacia. Bajo una retórica basada en la racionalidad técnica-instrumental que contribuye a generar una ilusión de objetividad, neutralidad y consenso, la dimensión ética-política queda oculta y reducida a aspectos de carácter procedimental. Así, el debate queda acotado y simplificado, y las disputas por los sentidos del mundo y la educación quedan enmascaradas por un consenso ficticio

construido sobre la universalización de intereses particulares (Bourdieu, 2014).

Es un discurso de poder que ha conseguido atraer a sectores y actores diversos que han logrado converger en un mismo campo, en un mismo sistema de referencias: “académicos”, “expertos”, “investigadores”, “profesorado”, “madres-padres”, “estudiantes” y ciudadanos en general. Todos hablan de la calidad, aunque puede que con sentidos diversos y siempre desde posiciones de poder diferenciadas.

Bajo su apariencia de acuerdo y consenso ahistórico, bajo su sistema de categorización y diferenciación que operativiza y simplifica la complejidad educativa, subyacen los intereses y las disputas por el sentido del mundo social y la educación. En cualquier caso, aunque no sea un sistema simbólico totalmente cerrado, aunque existan las disputas y las posiciones diferenciadas, la pregunta a formular se relaciona con los límites que impone la calidad como relato regulador de otros relatos para pensar, discutir y generar alternativas en educación.

Algunos de los límites de la calidad como sistema simbólico en educación quedan demarcados por su propio origen, asociado a la incorporación de una racionalidad proveniente del mundo de la economía y de la empresa al campo educativo. Aunque puedan existir otras explicaciones alternativas o complementarias, lo cierto es que la incorporación de «la calidad» al discurso educativo y su instalación en las agendas de política educativa, se realiza en un contexto en el que el funcionamiento del Estado de Bienestar es cuestionado desde una racionalidad economicista que se instala y difunde con el programa de reformas del Estado que ha recibido el nombre de “Nueva Gestión Pública” (NGP).

Desde esta perspectiva, se podría afirmar que la calidad como sistema simbólico ha contribuido a generar el contexto en el que surge, se propaga e instala este nuevo “orden gnoseológico”

(Bourdieu, 2014), el cual contribuiría a legitimar un nuevo orden simbólico y a la vez articular múltiples discusiones y disputas.

Cada uno de los capítulos que recoge esta obra supone un aporte para la reflexión, el análisis y la comprensión de la calidad como campo, como sistema simbólico, como nuevo marco regulador de discursos, políticas y prácticas.

De esta manera, en el *Capítulo I*, «Política educativa y discursos sobre calidad: usos y resignificaciones en el caso español», la autora y el autor del mismo plantean la discusión en torno a las posibilidades de resignificación del término “calidad” en el marco de las políticas educativas que organizan la escuela pública. Partiendo de la teoría del discurso posestructuralista y postmarxista, sugieren pensar la “calidad” como un significante vacío y flotante y, por lo tanto, como un locus de disputa política por la fijación del sentido de la escuela.

Por su parte, en el *Capítulo* siguiente, «El papel de los organismos internacionales (y de sus expertos, asesores y consultores) en la des-democratización de las políticas educativas», su autora quiere llamar la atención sobre la legitimidad que tienen los organismos internacionales para constituirse en los grandes referentes de los ministerios de educación. Para su análisis se apoya en John Dewey, concretamente en la discusión mantenida en su obra “El Público y sus Problemas”, y en los aportes de Jürgen Habermas sobre la teoría de la acción comunicativa. En ambos casos en relación al lugar privilegiado de los expertos en los procesos de deliberación de política pública.

A continuación, en el *Capítulo III*, «Evaluación en la educación: ¿Por qué está de moda?», el autor analiza las razones por las que diversos temas se transforman en modas educativas en determinados momentos. Se ubica a partir de la década de los 80 del siglo XX, cuando el tema de la calidad se vuelve recurrente en el campo educativo, estableciéndose un fuerte vínculo con el tema

de la evaluación. En este caso reflexiona sobre por qué estas temáticas se transforman en "moda educacional", quién lo hace y con qué finalidades y objetivos.

El siguiente Capítulo, «El discurso oficial sobre calidad educativa en Argentina (2003-2017): Orientaciones y transformaciones», identifica y caracteriza las principales concepciones de calidad educativa que han guiado las políticas educativas en Argentina desde el año 2003 al 2017. Para ello se analizan tres planes de política producidos en los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015) así como los dos primeros años del gobierno de Mauricio Macri. A través de la identificación de los objetivos de los planes, los conceptos y argumentos centrales, la narrativa empleada, y los enunciados y las políticas asociadas al concepto de calidad educativa, se analizan los documentos en su contexto y en forma comparada.

En el *Capítulo V*, «La calidad de la educación en los discursos de la OCDE y el Banco Mundial: usos y desusos», se presenta un estudio cuya finalidad es analizar los usos del término calidad que emplean los organismos internacionales. Para ello la autora y autor del capítulo optan por un enfoque metodológico cualitativo, a través de la técnica de análisis del discurso, que es aplicado sobre documentos e informes de la OCDE y del Banco Mundial. Los resultados apuntan a la existencia de cierta disparidad y confusión en el empleo del término calidad, fundamentalmente en su condición de fin en sí mismo o medio para el logro de otros fines, y a una intención normativa en el uso del término por parte de ambos organismos.

En un abordaje similar, en el *Capítulo VI*, «Perspectivas de UNESCO y la OEI sobre la calidad de la educación», se analizan los discursos sobre calidad de la educación que ofrecen la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y la UNESCO,

dos instituciones con claro protagonismo en las políticas educativas de Latinoamérica. Se basan en una revisión sistemática y cualitativa de los documentos oficiales, los acuerdos y convenios de los mencionados organismos internacionales en el período 1990-2017. Se combina el análisis temático con la práctica basada en la evidencia a efectos de lograr mayor rigurosidad, objetividad y sistematización de las fuentes bibliográficas y documentos analizados.

En el *Capítulo VII*, «Políticas recientes para la educación secundaria en tres provincias argentinas: ¿qué nos enseñan los cambios emprendidos?», las autoras analizan las reformas educativas en educación secundaria de tres provincias argentinas en un contexto de ampliación de la obligatoriedad de esta etapa educativa. El propósito final de las autoras es indagar sobre los mecanismos mediante los cuales el Estado procura regular y transformar las escuelas, establecer las teorías del cambio que subyacen en dichas políticas implementadas, así como el rumbo que buscan imprimir a la formación que brinda el nivel secundario.

A continuación, el *Capítulo VIII*, «El trabajo docente en la red pública de enseñanza del estado de São Paulo-Brasil en el contexto de la Nueva Gestión Pública», nos ofrece un análisis de las transformaciones del trabajo docente en escuelas públicas del estado de São Paulo a partir de la introducción de reformas políticas relacionadas con la Nueva Gestión Pública. De acuerdo con el trabajo de las autoras, estas reformas alteraron significativamente el trabajo docente a la vez que contribuyeron al deterioro de la calidad de la educación.

Finalmente, el *Capítulo IX*, «Conversando sobre educación inclusiva desde dos orillas oceánicas», nos ofrece, en un formato original, un análisis de lo que ellos denominan procesos dialécticos de igualdad/desigualdad, inclusión/exclusión y equidad/inequidad en la educación escolar, con una especial atención a los modos en

los que se construyen y trasladan a las políticas y las prácticas escolares las nociones de igualdad/diferencia/diversidad y cómo viven y experimentan estos procesos algunos de los grupos sociales más vulnerables.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barroso, J. (2005). O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educ. Soc., Campinas*, 26 (92), 725-751.
- Bernstein, B. (2001). Symbolic control: issues of empirical description of agencies and agents. *International Journal of Social Research Methodology*, 4(1), 21-33
- Bourdieu, P. (2000). *Cuestiones de sociología*. Madrid: Ediciones Istmo.
- Bourdieu, P. (2014). *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: EUDEBA [1º ed. 1999].
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (2008). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Monarca, H. (2015). Sistemas de evaluación: disputas simbólicas y configuración de prácticas educativas en los procesos de globalización y reforma del Estado. En H. Monarca (Coord.), *Evaluaciones externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación* (pp. 17-42). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Popkewitz Th. S. (1994). *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata.

Capítulo I

Política educativa y discursos sobre calidad: usos y resignificaciones en el caso español¹

NOELIA FERNÁNDEZ-GONZÁLEZ y HÉCTOR MONARCA²

1. INTRODUCCIÓN

Aunque entendamos que “calidad” ha sido un paraguas para introducir la lógica neoliberal en educación, no podemos ir por ahí diciendo “¡abajo la calidad!”, porque ¿quién no quiere una educación de calidad? Esta encrucijada señalaba Luisa Martín Rojo en la conferencia de clausura del Congreso EDiSo de 2017, y ha sido identificada también por otros investigadores e investigadoras. Por ejemplo, Viñao (1999) apunta al carácter ambiguo de “calidad de la enseñanza” y a sus connotaciones positivas, para luego preguntarse lo mismo: ¿acaso alguien no está a favor de la calidad de la enseñanza? Fuera del contexto español también hay quienes plantean el mismo dilema: Clarke (2014), desde un marco lacaniano, identifica la calidad como un objeto sublime de la ideología neoliberal que moviliza el deseo de los sujetos y que no es posible rechazar, siendo clave desentrañar qué se entiende por

¹ Una versión inicial de este texto fue comentada por Elisa Hidalgo McCabe en una de las sesiones organizadas por el grupo de investigación MIRCo (Multilingüismo, Identidades Sociales, Relaciones Interculturales y Comunicación). Queremos agradecer a Elisa, y a otras compañeras del grupo MIRCo (Luisa Martín Rojo, Júlía Llompert, Henar Rodríguez, Marta Castillo y Sabina Barone) por sus comentarios y sugerencias a este texto.

² Universidad Autónoma de Madrid.

calidad. Se trata de una encrucijada, o más bien, de lo que parece un callejón sin salida entre tres paredes: las connotaciones siempre positivas de “calidad”, su carácter ambiguo y la racionalidad neoliberal que se ha introducido bajo su paraguas. La pregunta que planteamos aquí es: ¿se puede resignificar “calidad” más allá de su sentido neoliberal?, ¿es posible articular un discurso alternativo de la “calidad”?

En esta indagación sobre las posibilidades de resignificación de “calidad”, inmediatamente se nos viene a la mente la reivindicación de calidad en contextos de protesta contra esas mismas políticas introducidas en nombre de la calidad. Así, por ejemplo, el día 8 de mayo de 2018³ la *Plataforma Estatal por la Escuela Pública* convocó en más de una treintena de ciudades españolas marchas contra la política educativa del Partido Popular (en adelante PP) y por la derogación de ley educativa estatal que promovieron, la LOMCE (Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa) aprobada en 2013. El lema de esta convocatoria era “Ahora ¡Educación pública!” y bajo el hashtag #AhoraEducacionPublica es fácil encontrar multitud de tweets de los colectivos participantes en la marcha en los que reivindicaban una educación pública y de calidad –además de gratuita, laica, sin recortes, para tod@s... –⁴.

Calidad versus calidad: la calidad que reivindican estas plataformas contra la calidad que introduce la legislación. Se hace clara así la existencia de una disputa por fijar el significado de este término. Queda por desgranar, sin embargo, qué significa “calidad” en boca de unos actores y otros. En este sentido, Martín-Rojo (2017) en su conferencia señalaba que mientras no resignifiquemos

³ https://www.eldiario.es/economia/Manifestaciones-treintena-ciudades-defensa-educacion_0_769224254.html

⁴ Algunos ejemplos: <https://twitter.com/CCOOMadrid/status/993900269250465792>
<https://twitter.com/estudiantesem/status/993851995265126400>
https://twitter.com/FAPA_rivas/status/993777194869690369

“calidad” en un sentido no neoliberal, solo corremos el riesgo de reproducir su lógica. Cabría preguntarse entonces, cuando estos colectivos hablan de calidad, ¿están reproduciendo una lógica neoliberal o están construyendo un significado alternativo?

Esta centralidad del término “calidad”, presente tanto en la normativa, como incluso en los contextos de protesta, nos lleva a pensarla como lo que Raiter (2008) denomina un *discurso dominante*: aquel que, dada su gran inserción social, goza de iniciativa discursiva e impone una referencialidad. Un *discurso dominante* se caracteriza por no ser estático, sino que cambia, que es diverso y que no tiene el monopolio: hay otros discursos, pero la legitimidad de esos otros discursos se establece desde este discurso dominante. Por eso no podemos ir por ahí diciendo “¡abajo la calidad!”, porque el discurso sobre calidad goza de legitimidad y, en consecuencia, hace ilegítimo no desealarla. Como sigue explicando Raiter (2008), un primer paso para construir un discurso alternativo, es conocer este discurso dominante. Por eso, en este texto ofrecemos un análisis del discurso sobre la calidad en el contexto español. Para ello, en la siguiente sección enmarcamos brevemente la cuestión de la calidad y las categorías analíticas que han guiado nuestro análisis. A continuación, ofrecemos los resultados de nuestro análisis: por un lado, el sentido de “calidad” en las leyes educativas españolas desde los ochenta y, por otro, el sentido de “calidad” en la actualidad en la Comunidad de Madrid. Finalmente, recogemos unas breves conclusiones.

2. CALIDAD EN LA FORMACIÓN DISCURSIVA DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

2.1. Calidad educativa y neoliberalismo

La crítica como actitud de cuestionamiento de la verdad y de no querer ser gobernado está en el núcleo del pensamiento foucaultiano (1995). Esta mirada ha sido fructífera en el campo de la investigación educativa para analizar la cuestión de la calidad. En nuestra revisión de la literatura, e inscribiéndonos en esta tradición crítica de pensamiento que se interroga por la verdad y los modos de gobierno, hemos agrupado la literatura en dos tipos de aproximaciones. Por un lado, los estudios que analizan cómo la calidad ha servido para la producción de un nuevo tipo de conocimiento para la elaboración de la política educativa –y que en última instancia servirá para el gobierno de los sujetos y las poblaciones–. Por otro lado, los trabajos que ponen su foco en cómo la calidad se vincula a la introducción de nuevas tecnologías de gobierno en la organización escolar y para la producción de nuevas subjetividades.

Es amplia la lista de trabajos que han puesto su foco de atención en cómo la calidad sirve para la producción de conocimiento cuantificable y de datos comparables que servirán para gobernar la educación a través de números (Ball, 2015; Grek, 2009; Ozga, 2009, 2008; Ozga *et al.*, 2009). Este modo de producción de conocimiento es característico del modo neoliberal de gobierno, donde la llamada “política basada en evidencias” y los expertos juegan papeles clave. Es por esto que Bourdieu (1998) identifica el neoliberalismo como un discurso fuerte: un programa científico que se convierte en programa de acción política contando de su lado con todas las fuerzas económicas. Desde esta consideración, no es casual que el discurso de la calidad educativa

se inaugure en la década de los ochenta en el marco de lo que podemos catalogar como eventos tecnocráticos.

Así, Puelles (2009) ubica en 1983, en el seno de una conferencia organizada por la OCDE, la introducción del término calidad en la política educativa y Colella y Díaz-Salazar (2015) ponen la misma fecha, 1983, pero en otro lugar: la publicación del informe *A Nation at Risk* del gobierno de Ronald Reagan en Estados Unidos. Aquí no nos interesa tanto determinar dónde se inaugura el discurso de calidad, sino destacar la vinculación inaugural de la calidad a un nuevo modo de producción de conocimiento en el campo educativo. En el caso de América Latina, además ha estado relacionado con el papel de los organismos internacionales, quienes desde los ochenta han venido marcando el significado de la calidad educativa en un sentido neoliberal desde el marco de la Nueva Gestión Pública.

El segundo enfoque crítico piensa la calidad como una tecnología de gobierno dentro de la organización escolar –en el nivel de la escuela– y para la producción de subjetividades acordes con ese empresario de sí –el *homo oeconomicus*– que centra los trabajos del Foucault tardío (2007). Agrupamos aquí investigaciones que hablan de dinámicas de privatización (Bernal y Lorenzo, 2013; Pérez Molina, 2017), de gerenciamiento (Grinberg, 2015), del cercamiento de la escuela (De Lissovoy, Means y Saltman, 2014; Fernández-González, 2016); también los trabajos que indagan sobre las lógicas de la Nueva Gestión Pública (Parcerisa, 2016; Luengo y Molina-Pérez, 2016) o, sobre la reforma en el contexto de globalización (Monarca, 2015). Las categorías centrales de estos trabajos –privatización, cercamiento, reforma, Nueva Gestión Pública...– son diversas, pero todos ellos comparten una misma analítica crítica del poder. Desde sus marcos la calidad es pensada como una tecnología de gobierno que introduce nuevas lógicas en el campo escolar, como un nuevo modo de gobernar la conducta del sujeto. Podríamos decir que

analizan el poder colonizador de la racionalidad neoliberal, una racionalidad presidida por el principio de competitividad (Laval y Dardot, 2013) y que ahora se extiende a áreas hasta entonces no organizadas de acuerdo a este principio, como es la escuela pública.

En suma, cuando pensamos en la relación entre “calidad” y neoliberalismo, pensamos fundamentalmente en dos tipos de tecnologías de gobierno. De un lado, tecnologías de producción de conocimiento que guían la política educativa: estadísticas, comparabilidad, gobierno a través de los números, política basada en evidencias... De otro lado, tecnologías de gobierno que regulan la lógica escolar de los centros introduciendo una gubernamentalidad neoliberal (Foucault, 2007), es decir, principios de competitividad entre sujetos y entre escuelas y de responsabilización individual: evaluaciones externas, libertad de elección de escuela, incentivos por resultados, lógicas de autonomía controlada u organización gerencial de centros (Bernal y Lorenzo, 2013). Unas y otras, sin embargo, no se separan tajantemente, sino que se entretajan como parte de una misma red discursiva: las evaluaciones externas, por ejemplo, regulan la conducta de las poblaciones y de los sujetos dentro de las escuelas (Gorur, 2017; Monarca, 2015; Saura y Luengo, 2015), y son a su vez un mecanismo de producción de conocimiento que sirven para orientar la acción política, como se hace evidente con PISA.

2.2. Formación discursiva, signifiante vacío, punto nodal

2.2.1. La formación discursiva de la política educativa

Julia Zullo (2008) define la noción de formación discursiva como “una red de discursos que establece un sistema de referencias y valoraciones comunes y, al mismo tiempo, marca un núcleo, un límite y una diferencia con otros discursos en circulación” (p. 60).

Por su parte, Torfing (1999) entiende una formación discursiva como “el resultado de la articulación de una variedad de discursos dentro de un todo relativamente unificado” (p. 300), e ilustra esta definición con la democracia liberal, que sería una formación discursiva conformada por diversos discursos que se articulan a través de prácticas hegemónicas. Así, por ejemplo, podemos identificar la socialdemocracia, el neoliberalismo y el (neo)conservadurismo como algunos de los discursos protagonistas que a día de hoy tejen la formación discursiva de la democracia liberal.

En esta línea, aquí pensamos la política educativa en el marco del Estado contemporáneo como una formación discursiva cuya característica principal, o práctica hegemónica más significativa, es la articulación de la escuela de masas a través de un complejo dispositivo⁵ que incluye leyes, reglamentos, dotación de infraestructura, formación del profesorado... y demás elementos en que podamos pensar. Dentro de esta formación discursiva de la política educativa, al igual que en el caso de la formación discursiva de la democracia liberal, identificamos diversos discursos –de nuevo, neoliberal, socialdemócrata, (neo)conservador...– con proyectos políticos propios de educación.

Aquí, el discurso de la calidad, que más arriba hemos sostenido que es un discurso dominante, se va entretejiendo *con y dentro de* estos discursos. Es importante tener en consideración el carácter siempre dinámico de los discursos, “lo que da lugar a una «masa de devanado discurso» que al mismo tiempo da como resultado el «exuberante y constante crecimiento de los discursos»” (Jäger, 2003, p. 65). El análisis del discurso, por tanto, es un esfuerzo por

⁵ Aquí entendemos dispositivo en sentido foucaultiano, como “un conjunto decididamente heterogéneo, que comprende discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas (...) El dispositivo es la red que puede establecerse entre estos elementos” (Foucault, 1991, p. 128).

ordenar las hebras que conforman esta maraña discursiva. Nuestro análisis pretende dar cuenta de cómo se entrecruza la hebra del discurso sobre la calidad educativa, específico de la política educativa, con los discursos políticos que conforman la (más amplia) formación discursiva de la democracia liberal, es decir, los discursos neoliberal, socialdemócrata, (neo)conservador; y avanzando en este trabajo también cabría incluir los discursos de tradición marxista, anarquista, libertaria, decolonial...

2.2.2. *La “calidad” como significante vacío y como punto nodal*

Laclau (1996) define los significantes vacíos como aquellos que no tienen un significado fijo, sino que están sujetos a la disputa política, y que evocan una plenitud ausente, un bien deseable pero no alcanzado (probablemente inalcanzable) y que une a toda la comunidad política al identificarse ésta con ese bien. Este sería el caso de “calidad”: ¿quién no la desea?, ¿quién se posicionaría en contra de ella? No obstante, el carácter de por sí ambiguo y abstracto de “calidad” la convierte inevitablemente en un significante flotante (Laclau, 1996): los múltiples actores políticos disputarán por definir su significado dentro de sus propios proyectos políticos.

Dada la centralidad del término “calidad” en la formación discursiva de la política educativa española actual (por ejemplo, dos leyes estatales de la década de los 2000 llevaban el término en su título), cabe pensar en ella como un punto nodal: un significante protagonista a partir del cual se articulan los discursos educativos (Laclau y Mouffe, 2001). El concepto de punto nodal, de raíz lacaniana, no solamente tiene que ver con el carácter central de un término, sino también con una falta constitutiva: es la falta de calidad la que funda su centralidad, la que moviliza los deseos de los sujetos a perseguirla y la que por lo tanto guía su conducta –o

pretende guiarla—. Aquí, la calidad parece efectivamente una plenitud ausente, un no-lugar, una falta, un objeto sublime de la ideología neoliberal en el discurso educativo (Clarke, 2014).

De manera que, entendiendo “calidad” como un significante vacío (y flotante) y un punto nodal dentro de la formación discursiva de la política educativa, el objetivo de nuestro análisis es dar cuenta de las “cadenas de equivalencias” (Laclau, 2000) que se van trazando: identificar las constelaciones de términos que concretan el significado de “calidad” y cómo definen el sentido de educación.

2.3. “Calidad” en discursos del PP y PSOE

Dentro del Estado español, el PP y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE en adelante), en tanto que partidos de gobierno en la etapa posterior a la dictadura franquista, han marcado con sus respectivos discursos los puntos nodales de la formación discursiva de la política educativa, y “calidad” ha sido uno de ellos; articulándose así como un discurso dominante. Cabe hacer tres anotaciones sobre el discurso de la calidad dentro de esta formación discursiva para contextualizar la situación en el panorama español.

En primer lugar, la LOGSE (Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo) de 1990, promovida por el PSOE, dedicaba un capítulo completo a la calidad de la enseñanza, y ya por ello fue objeto de críticas: esta inclusión fue interpretada como la introducción en el panorama español de una lógica mercantil y eficientista de tendencia internacional, aunque combinada con elementos progresistas, como un currículum comprensivo y descentralizado que dotaba de bastante autonomía⁶ a los centros

⁶ La autonomía puede adoptar un enfoque pedagógico o un enfoque gerencial (Parcerisa, 2016). El primero sería en una línea más progresista que dota de espacio

(García Yanes, 2017), a lo que podríamos añadir un modelo democrático de organización de centros escolares que otorgaba el peso de decisión a los consejos escolares (Feito, 2014). Cabe pensar que la introducción del discurso sobre la calidad en el discurso del PSOE, hasta entonces típicamente socialdemócrata, es una primera muestra de un hibridismo que se agudizaría en dos mil.

En segundo lugar, al hilo del auge de evaluaciones estandarizadas, como la prueba PISA, el discurso tecno-científico de una política basada en evidencias fue introduciéndose progresivamente en la formación discursiva de la política educativa española. En el análisis que hacen Jover, Prats y Villamor (2017) de los debates parlamentarios sobre las tres últimas leyes educativas españolas (LOCE, LOE y LOMCE) es significativo cómo este enfoque tecnocrático es aceptado también por la oposición al PP en los debates de la LOCE (Ley Orgánica de Calidad de la Educación) de 2002. Los autores y autora de este trabajo señalan cómo la oposición, aunque critica la propia ley, “compran” la lógica tecnocrática en la que ésta se basa, si bien rechazando la lectura que de esta lógica hace el PP. La lógica tecnocrática, por tanto, se introduce en la política educativa también como discurso dominante, ya que trae la iniciativa discursiva e impone una referencialidad que es finalmente aceptada por los discursos de la oposición, apuntalando y reproduciendo así el programa de acción tecnocrático propio del discurso neoliberal.

En este sentido, es importante cómo la “calidad” se entrelaza con este discurso técnico y se sedimenta en la formación discursiva de la política educativa cuando es asumido por el discurso del PSOE en la LOE (Ley Orgánica de Educación) de 2006, que

de decisión a las escuelas para definir su currículum a nivel de centro. El enfoque gerencial sería defendido por sectores neoliberales y neoconservadores, y encaja en la lógica de las dinámicas de privatización de la educación.

introduce las llamadas evaluaciones de diagnóstico⁷, que evalúan los aprendizajes de los estudiantes; y acepta la legitimidad del discurso experto a nivel internacional –esta nueva gobernanza neoliberal a través de los números (Ozga, 2009)–. Es preciso contextualizar este viraje en el discurso de la política educativa del PSOE dentro del cambio más amplio del discurso socialdemócrata cuando acepta las premisas de la Tercera Vía y de la Nueva Gestión Pública (Laval y Dardot, 2013), lo que no es otra cosa que aceptar principios propios de la racionalidad de mercado para gobernar lo público: la introducción de los principios de competitividad, eficiencia y organización jerárquica en lo público. Desde este prisma se comprenden los trabajos sobre políticas de privatización en educación dentro del Estado español que analizan programas de acción introducidos por el PSOE en el nivel autonómico (Merchán, 2012; Luengo y Molina-Pérez, 2017). Además, esta amplia reconfiguración del proyecto socialdemócrata agudiza y a la vez explica el carácter híbrido del discurso del PSOE en el terreno educativo.

En tercer lugar, se ha señalado la particular relación de la “calidad” con la libertad de elección de escuela en el discurso del PP, discurso que ha sido identificado como una muestra en el Estado español del discurso neoliberal y/o neoconservador por varios autores⁸. Puelles (2009) y Viñao (1999) han señalado cómo para el Partido Popular el significado de calidad se ha vinculado especialmente a la libertad de elección de centro siguiendo la siguiente lógica:

⁷ La LOCE del PP de 2002 también introducía evaluaciones externas con función de diagnóstico, si bien no fijaba el curso en que debían aplicarse al alumnado, como sí lo hizo la LOE, y además preveía en términos ambiguos la publicación de los resultados de estas pruebas (artículo 99 de la LOCE).

⁸ No entraremos aquí en la discusión de si el discurso del PP es neoliberal o neoconservador como, por ejemplo, hace Viñao (2016), sino que nuestro objetivo es destacar qué elementos propios de una racionalidad neoliberal están en su discurso.

La mejora de la calidad, gracias al establecimiento de la libre competencia entre los centros docentes; es decir, al esfuerzo de estos por asegurarse una clientela que garantice su existencia, una cuota de mercado lo más amplia posible, un prestigio social o el acceso a determinados fondos públicos (Viñao, 1999, p. 10).

3. ANÁLISIS

En esta sección ofrecemos los resultados de los análisis realizados. En primer lugar, exponemos los resultados del análisis de las leyes educativas estatales desde la década de los ochenta. En segundo lugar, ofrecemos un análisis de cómo el significado de calidad es disputado en la Comunidad de Madrid.

3.1. De “la calidad de la enseñanza” al “derecho a la educación de calidad”

En el análisis de las leyes estatales educativas, observamos un desplazamiento en el significado de “calidad” que tiene que ver con una modificación en la acción política pública y de las subyacentes atribuciones de responsabilidad por la “calidad”. Este desplazamiento del significado viene bajo un cambio en los sintagmas⁹ (conjunto de palabras) dentro de los que se emplea el término calidad y que repetitivamente se usan en los textos legales en cada momento. Identificamos tres sintagmas, cada uno de los cuales asociamos a maneras diferentes de establecer el significado de calidad y a tres momentos: se pasa de “calidad de la enseñanza”

⁹ Nuestra atención a los sintagmas protagonistas que hablan de calidad tiene que ver con el estudio de lo que dentro del Análisis Crítico del Discurso (Fairclough, 1995) se denominan “colocaciones”: la unión en una locución de diversos términos construyendo entre ellos una asociación que queda naturalizada.

a “calidad de la educación” y finalmente se apunta a “derecho a una educación de calidad”.

3.1.1. “Calidad de la enseñanza”: ochenta y noventa

Como reflejamos en la tabla 1, cabe entender que la LODE (Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación), junto con la LOGSE y la LOPEGCE (Ley Orgánica de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes) guardan cierta unidad en el significado que construyen de “calidad” bajo el sintagma “calidad de la enseñanza”, que se utiliza reiteradamente en las tres normas. El artículo 14 de la LODE de 1985 establecía:

1. Todos los centros docentes deberán reunir unos requisitos mínimos para impartir las **enseñanzas**¹⁰ con garantías de **calidad**. El Gobierno establecerá reglamentariamente dichos requisitos.

2. Los requisitos mínimos se referirán a titulación académica del profesorado, relación numérica alumno-profesor, instalaciones docentes y deportivas y número de puestos escolares.

En este artículo de la LODE, el significado de “calidad” se fija en elementos vinculados a la inversión en la política pública educativa y, más concretamente, en la garantía de unas mínimas condiciones materiales de la escolarización: instalaciones educativas, plazas escolares y número de profesores por estudiantes. Se trata de una comprensión de “calidad” acorde con el discurso socialdemócrata keynesiano que centra su atención en la inversión pública (Torfing, 1999). Este significado de “calidad” debe ser interpretado a la luz de ese contexto, de expansión de la red escolar estatal y aseguramiento de cobertura universal.

¹⁰ En todos los fragmentos textuales, el empleo de la negrita es de los autores de este texto, no del texto original.

La LOGSE de 1990 dedica su título IV a la calidad, bajo el rótulo “de la calidad de la enseñanza”. En el artículo 55 enumera los factores que contribuyen a esta calidad de la enseñanza: a) cualificación y formación del profesorado, b) programación docente, c) recursos educativos y función directiva, d) innovación e investigación, e) orientación educativa y profesional, f) inspección educativa y g) evaluación del sistema educativo. Además, otorga tal importancia al papel de la evaluación que crea el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, ligando así la calidad a los procesos de evaluación. Como se aprecia en este artículo 55, el significado de calidad se amplía notoriamente con respecto a la LODE: ya no se limita a la inversión en las condiciones materiales de la escolarización, sino que ahora incluye también una serie de complejos procesos como son la innovación, inspección, orientación, evaluación y dirección, que tienen que ver con el aseguramiento de la calidad durante el proceso educativo. Por lo tanto, el significado de “calidad de la enseñanza” es notoriamente ensanchado en la LOGSE, ampliando así la cadena de equivalencias: evaluación, innovación, investigación, orientación, dirección, recursos educativos... Cada uno de estos elementos, sin embargo, por su carácter abstracto, requiere, de nuevo, ser significado con mayor concreción –como si de una matrioshka rusa se tratara–. En otras palabras, en este paso de la LODE a la LOGSE, a medida que el sintagma “calidad de la enseñanza” va aglutinando más elementos, se vuelve también más ambiguo y por lo tanto más susceptible de ser espacio de disputa entre diversos discursos políticos que fijen cada uno de estos elementos de maneras diferentes.

Por otro lado, es preciso señalar la semejanza de este sentido de calidad como aseguramiento del proceso que incorpora la LOGSE con el modelo de “calidad total” propio del nuevo modelo de producción postfordista. A este respecto, Colella y Díaz- Salazar (2015) también consideran la influencia de este modelo en su

análisis de la calidad educativa en el discurso de los organismos regionales de América Latina, y, en este sentido, cabe pensar que sea una incipiente muestra de la presencia de la lógica empresarial en el discurso de la política educativa.

Con la LOPEGCE de 1995 continúa este juego de muñecas rusas. Esta ley introduce un nuevo elemento dentro de la cadena de equivalencias: el de la participación, articulando esta participación a través de los órganos de gobierno de centro, lo que se ve ya desde el artículo 1 de la norma. Aunque algunos de estos elementos, especialmente evaluación o dirección serán posteriormente resignificados como mecanismos de control de los resultados, aquí todavía son pensados como parte del quehacer de la acción política pública, es decir, dentro de la órbita de responsabilidad de la Administración educativa, que sigue siendo el actor que se compromete con la promoción de estos elementos.

Tabla 1. Significado de “calidad” en las leyes educativas españolas

	LODE (1985)	LOGSE (1990)	LOPEGCE (1995)	LOCE (2002)	LOE (2006)	LOMCE (2013)
Sujeto enunciator	PSOE	PSOE	PSOE	PP	PSOE	PP
Sintagma	“Calidad de la enseñanza”			“Calidad de la educación”		“Derecho a una educación de calidad”
Significado de “calidad”	Inputs de la política educativa			Resultados en una economía del conocimiento		
	Inversión en condiciones materiales	Procesos de aseguramiento de calidad	Participación			
Cadena de equivalencias	Condiciones materiales de la escolarización, inspección, evaluación, innovación, investigación, orientación, participación			Resultados, cultura del esfuerzo, evaluación, talentos		

Fuente: Elaboración propia.

En suma, aunque bajo el sintagma “calidad de la enseñanza” cabe identificar la vinculación con el modelo de “calidad total” originado en el mundo de la producción, interesa destacar que la calidad se presenta como dependiente de la acción política pública, es decir, algo a lograr como resultado de un conjunto de acciones llevadas a cabo por la Administración educativa: inversión en condiciones materiales y despliegue de determinadas prácticas y procesos, como son la evaluación, la inspección, la innovación o la orientación, con las que se compromete la propia Administración. Se trata de acciones a ser promovidas desde la Administración y, por lo tanto, cuya responsabilidad por su desarrollado queda dentro de los márgenes del Estado, aquí identificado como “Administración educativa”, lo que cambia en la década de los dos mil, donde la responsabilidad por la calidad es reubicada, tal y como exponemos en la siguiente sección.

3.1.2. “Calidad de la educación” en la “economía del conocimiento”

En atención a nuestro análisis, la LOCE de 2002 inaugura una nueva etapa en el discurso sobre la calidad de la mano de un nuevo sintagma, “calidad de la educación”, presente ya en el nombre de la propia ley y que también será protagonista en la LOE socialista de 2006 y en la LOMCE de 2013. Bajo este nuevo sintagma protagonista identificamos tres regularidades discursivas que se mantienen en las tres leyes: el enfoque hacia los resultados, el énfasis en la cultura del esfuerzo y la tensión entre calidad y equidad (la tabla 2 recoge los fragmentos donde se refleja esta tensión).

En relación al viraje hacia resultados, el preámbulo de la LOCE de 2002 afirma que uno de los ejes de esta ley:

*[...] consiste en orientar más abiertamente el sistema educativo hacia los **resultados**, pues la consolidación de la **cultura del esfuerzo** y la **mejora de la calidad** están vinculadas a la intensificación de los procesos de **evaluación** de los alumnos, de los profesores, de los centros y del sistema en su conjunto (LOCE, 2002).*

Este fragmento de la LOCE es particularmente significativo porque, junto con su orientación hacia los resultados, introduce la cultura del esfuerzo y un renovado énfasis en los procesos de evaluación¹¹. Ambos elementos se mantienen en la LOE, como se observa en el siguiente extracto de su preámbulo, donde se explica el segundo principio que preside esta norma:

*El **principio del esfuerzo**, que resulta indispensable para lograr una **educación de calidad**, debe aplicarse a todos los miembros de la comunidad educativa. Cada uno de ellos tendrá que realizar una contribución específica. Las familias habrán de [...]. Los centros y profesorado deberán esforzarse [...] Las administraciones educativas tendrán que [...] La sociedad, en suma, habrá de [...]*” (LOE, 2006).

Este fragmento de la LOE, al igual que el de la LOCE, reproduce la relación entre calidad y esfuerzo, un esfuerzo que vincula a toda la sociedad en su conjunto. Esta apelación al esfuerzo parece ser una muestra de un modo de hacer política a través del “gobierno de las almas”, mediante el cual los Estados

¹¹ Decimos “renovado” énfasis en las evaluaciones, porque, como hemos observado en nuestro análisis, ya desde la LOGSE la evaluación era un signifiicante asociado al discurso de la calidad. Pero aquí la novedad es que la evaluación está ligada a resultados, y, aunque se hable de evaluación a profesorado y al sistema educativo en general, se articula en mayor detalle la evaluación de los aprendizajes del alumnado.

gobiernan la educación haciendo que los sujetos interioricen determinadas ideas de progreso social para que estas se conviertan en ideas de autogobierno de los sujetos (Popkewitz, 1998). Este énfasis en el esfuerzo y el foco en los resultados coinciden con lo que estas leyes presentan como una nueva etapa, la de la economía del conocimiento: entienden que, habiendo logrado ya una cobertura universal, ahora el objetivo es elevar la calidad educativa para responder a las nuevas exigencias de esta economía del conocimiento. Para ello, todos los sujetos involucrados en la educación, y la sociedad en su conjunto, deben esforzarse en elevar estos resultados. Entendemos que esta apelación al esfuerzo es una manifestación de biopolítica, que significa el paso del “*hacer morir y dejar vivir* al *hacer vivir y dejar morir*”¹² (Bazzicalupo, 2016, p. 22), donde este “hacer vivir” aquí significa pretender que los sujetos –y la población en general– se vuelvan productivos, en este caso en el ámbito educativo, elevando los resultados académicos, que aquí se identifican con calidad. Si bien en la LOE el término “resultados” vinculado a evaluaciones o rendimiento no aparece tantas veces como en la LOCE (7 veces en la LOCE y 4 en la LOE), sigue apareciendo como una regularidad discursiva que reproduce la misma lógica que la LOCE y que se mantendrá en la LOMCE de 2013.

Una tercera regularidad discursiva a partir de la LOCE, y presente tanto en la LOE como en la LOMCE, es la tensión entre calidad y equidad. En la tabla 2 recogemos tres fragmentos de los preámbulos de las tres leyes que ilustran esta tensión. En estos extractos la relación entre la calidad y la equidad es de tensión constitutiva o aporía (Buenfil, 2010). Aunque en los tres fragmentos se insiste en que calidad y equidad *deben* venir unidas, esta unión tiene como fundamento constitutivo una tensión irresoluble entre ambas, como si fueran contradictorias u opuestas,

¹² La cursiva es del texto original.

pero al mismo tiempo requiriéndose una a otra para dotarse de significado. Por eso se destaca que no hay calidad si se abandona la equidad, pero a la vez esto implica que, si solo prestamos atención a la calidad, es posible abandonar la equidad, por lo que, de alguna manera son contradictorias, y en su contradicción reside su complementariedad. Efectivamente, se enfatiza su carácter complementario y el *deber* de combinarlas, una reivindicación en el plano normativo del *deber ser*: ambas son “objetivos ineludibles”, dice la LOCE, y “no *deben* considerarse objetivos contrapuestos”, continúa.

Este énfasis normativo en que deben combinarse tiene sentido solo porque de alguna manera se están pensando contradictorias. Se trata, por lo tanto, de una tensión que define calidad en relación aporética con equidad, es decir, sin una solución lógica. Como explica Buenfil (2010), en una aporía se plantea un binomio que no se resuelve en optar por una o por otra: no se resuelve en elegir calidad o equidad, pero tampoco se resuelve en un punto medio, un equilibrio aristotélico. Esto se hace definitivamente claro en el enunciado de la LOMCE: una y otra son dos caras de una misma moneda. Aquí, hablar de equidad sirve para completar el significado de calidad, y al mismo tiempo para limitarlo: lo que es equidad ya no es calidad (porque es la otra cara de la moneda), pero sin equidad no hay calidad (porque están en la misma moneda).

Tabla 2. Tensión calidad-equidad en LOCE, LOE y LOMCE (fragmentos)

LOCE (2002)	“Pero nunca como hoy ha sido más necesaria la convergencia entre esas dimensiones esenciales de la educación; nunca ha sido tan evidente que calidad y equidad , desarrollo económico y cohesión social, no son elementos contrapuestos, sino objetivos ineludibles , a la vez que complementarios , del avance de nuestras sociedades” (LOCE, 2002).
LOE (2006)	“Como se ha subrayado muchas veces, hoy en día se considera que la calidad y la equidad son dos principios indisociables . Algunas evaluaciones internacionales recientes han puesto claramente de manifiesto que es posible combinar calidad y equidad y que no deben considerarse objetivos contrapuestos ” (LOE, 2006).
LOMCE (2013)	“Equidad y calidad son dos caras de una misma moneda . No es imaginable un sistema educativo de calidad en el que no sea una prioridad eliminar cualquier atisbo de desigualdad ” (LOMCE, 2013)

Fuente: Elaboración propia.

Entendemos que si antes de la LOCE esta tensión entre calidad y equidad no era una regularidad discursiva, es porque bajo el sintagma “calidad de la enseñanza” se aludía a un conjunto de elementos y procesos que comprometen a la acción política pública del gobierno y de la Administración con el fin de garantizar unas condiciones escolares equitativas y una toma de decisiones democrática. Cuando se hablaba de “calidad de la enseñanza” se hacía referencia a garantizar el acceso universal a unas condiciones escolares materiales mínimas y a introducir lógicas de aseguramiento de esa calidad. Y esta preocupación por garantizar la misma cobertura para todo el alumnado está en sintonía con un discurso propio del Estado de bienestar keynesiano (Torfing, 1999).

Se trataba de una lógica en sí misma equitativa que, a diferencia de la “calidad educativa”, en estas tres leyes no se ligaba al principio del esfuerzo –y a sus inherentes resonancias meritocráticas– y, en consecuencia, basada en la lógica de

competitividad. Es decir, cuando la “calidad de la educación” se articula a través de evaluaciones centradas en resultados de aprendizajes, y además en el contexto competitivo de la economía del conocimiento, la apelación al esfuerzo de los sujetos apuntala una racionalidad de competitividad y meritocracia que está en tensión con una lógica de la equidad. Apelar al esfuerzo para incitar a los sujetos a querer ser más competitivos choca con una construcción equitativa del espacio educativo. Esta tensión queda patente en tanto la “calidad educativa” es pensada desde una racionalidad neoliberal que ubica en los sujetos su responsabilidad por su devenir en función de cuan competitivos sean y cuánto se esfuercen para serlo (Laval y Dardot, 2013).

Entendemos, por tanto, que con la LOE de 2006 se da un desplazamiento tal en el discurso del PSOE que pasa de ser un discurso socialdemócrata –como era en las leyes anteriores– a introducir una cadena de equivalencias que ya había introducido el PP: calidad, resultados, evaluación, economía del conocimiento y equidad. Cuando PSOE adopta en la LOE esta cadena de equivalencias, la formación discursiva de la política educativa asume una racionalidad neoliberal. Con esto, el discurso neoliberal sobre la calidad de la educación se hace dominante, ya que marca los puntos de referencia y adquiere la iniciativa discursiva. Es el PP quien introduce esta cadena de equivalencias luego asumida por el PSOE.

3.1.3. *“Derecho a una educación de calidad”*

Si bien no constituye un sintagma protagonista en el texto de la LOMCE, sí nos parece significativo, y por eso lo queremos señalar brevemente, el modo en que al final de su preámbulo apunta a la calidad como elemento del derecho a la educación:

Para la sociedad española no basta con una escolarización para atender el derecho a la educación, la calidad es un elemento constituyente del derecho a la educación (LOMCE, 2013).

3.2. “Calidad”: ¿disputa en la Comunidad de Madrid?

3.2.1. Contexto de la Comunidad de Madrid

La Comunidad de Madrid, gobernada durante más de veinte años por el PP, es considerada en materia educativa el laboratorio de las políticas neoliberales (Ramírez, 2016) o el paradigma de las medidas privatizadoras (Bernal y Lorenzo, 2013). Como más arriba se ha señalado, en el discurso educativo del PP, la calidad se ha ligado de manera especial a la libertad de elección de escuela, y así se confirma para el caso madrileño (Fernández-González, 2016; Prieto y Villamor, 2013; Ramírez, 2016).

Dada esta centralidad de la libertad de elección de escuela, para nuestro análisis del discurso de la calidad en Madrid hemos seleccionado el texto del Decreto 29/2013, de libertad de elección de centro escolar en la Comunidad de Madrid. Por otro lado, y desde una comprensión etnográfica de la política pública como proceso abierto a las resignificaciones por parte de los sujetos involucrados (Ramírez, 2010), y entendiendo la acción pública como el resultado de confluencias de distintos actores y distintos tipos de conocimientos (Barroso, 2010), hemos puesto también nuestro foco en el discurso de las plataformas en defensa de la escuela pública.

A partir del año 2011, año de profundos recortes en materia educativa en la Comunidad de Madrid, han venido surgiendo diversas plataformas de acción colectiva en defensa de la escuela pública: *Marea Verde*, *La Educación que Nos Une*, *Plataforma Regional por la Educación Pública*, *Soy Pública*, *Yo estudié en la Pública*, o *Plataforma por la Defensa de Centros Educativos*

Públicos de Calidad en Madrid. De entre ellas, para nuestro análisis hemos seleccionado *Marea Verde* por su protagonismo no solo en Madrid, sino en todo el Estado, y la *Plataforma por la Defensa de Centros Educativos Públicos de Calidad en Madrid* (en adelante *Plataforma de Centros*) porque incluye en su propio nombre el término “calidad”, nodo que guía nuestro análisis.

3.2.2. Disputando el significado de “calidad”: PP y plataformas de defensa de la escuela pública

Más arriba hemos señalado que en la LOMCE ya se apunta a un nuevo sintagma: “derecho a una educación de calidad”. En el Decreto 29/2013, este sintagma es incorporado como uno de los principios que inspira la introducción de la libertad de elección en el punto “a” del artículo 2 de esta norma:

*a) **Derecho a la educación de calidad sostenida con fondos públicos.** Todos los alumnos incluidos en las edades de enseñanza obligatoria tienen derecho a una plaza escolar **sostenida con fondos públicos** que les garantice una **educación de calidad** (Decreto 29/2013, p. 14).*

De este fragmento, además, cabe destacar que la calidad se refiere a la educación “sostenida con fondos públicos”: no se habla de “educación pública”, sino que el sintagma utilizado es “sostenida/os con fondos públicos” (que se repite 22 veces a lo largo del texto), donde el adjetivo “público” se refiere a la financiación para incluir también a la escuela privada-concertada¹³, diluyendo así la diferencia entre pública y privada-concertada.

¹³ Con este término se hace referencia aquí a centros de gestión privada financiados con fondos públicos.

A lo largo de este artículo 2 se enumeran otros principios: b) Igualdad de oportunidades -también con independencia de su lugar de residencia-, c) Pluralidad de la oferta educativa y autonomía de centros, d) Excelencia académica: vinculada al esfuerzo y la excelencia del alumnado, e) Compromiso de las familias con el proyecto educativo del centro y f) Transparencia informativa que haga posible una elección informada de las familias. Este artículo, por tanto, muestra la cadena de equivalencias que teje el discurso de la calidad del PP de Madrid: calidad de la educación sostenida con fondos públicos, libertad de elección, autonomía, excelencia, esfuerzo, transparencia... Aunque la competencia no es mencionada en ninguna parte del decreto, la articulación de estos elementos reproduce una lógica de mercado en la educación, que invita a las familias a comportarse como ciudadanos-consumidores que eligen de manera responsable y cuya tarea prioritaria es informarse. Como pasara desde los ochenta en el caso británico (Olmedo y Wilkins, 2014), en este decreto “la elección se convierte en el principal mecanismo organizador de esa responsabilidad” (p. 102).

En contraposición a la cadena de equivalencias que traza el PP en el decreto 29/2013, para las plataformas en defensa de la escuela pública, la calidad se refiere a la de inversión en la misma. *Marea Verde Madrid* (2014), con el sintagma “calidad de la enseñanza pública” rotula la primera de sus propuestas municipales y se refiere a tres elementos: plazas públicas para todo el alumnado en todas las etapas, revisión y reducción de las ratios alumnos/aula, y establecimiento de una comisión de escolarización participativa. Por tanto, la cadena de equivalencias que se asocia a calidad tiene que ver con procesos participativos y con la inversión en las condiciones materiales de la escolarización pública, recordando así al discurso de Estado de bienestar keynesiano en las leyes estatales de los ochenta y noventa. Además, hablan de la escuela pública, separando en todo caso a la escuela privada-concertada. No

obstante, cabe destacar el carácter no protagonista de “calidad” en el discurso de *Marea Verde*: solo en tres ocasiones “calidad” es utilizada para articular su discurso en relación a la educación no universitaria. Esta no centralidad permite cuestionar que efectivamente la calidad se haya constituido como un punto nodal, como lo identifica Clarke (2014), que moviliza los deseos de los sujetos.

Por su parte, la *Plataforma de Centros*, constituida en 2017, aglutina a asociaciones de madres y padres de diversos barrios de Madrid y su reivindicación nuclear es la de infraestructuras escolares públicas de calidad, y en concreto: construcción de centros en los barrios que faltan, fin de la construcción por fases¹⁴ y de la masificación (*Plataforma de centros*, 2017). Por tanto, en ambas plataformas, el foco del significado de calidad es asociado a la inversión y, a lo largo el texto de *Marea Verde* también a los procesos de toma de decisiones.

4. CONCLUSIONES

Conscientes de la centralidad de la calidad en los discursos de la política educativa, así como de su particular vinculación con un proyecto neoliberal de escuela, el objetivo de este trabajo es abrir la discusión sobre las posibilidades de construir un discurso alternativo desde este término. Para ello, consideramos clave desentrañar el significado de “calidad” en la formación discursiva de la política educativa, a partir del análisis del significado de “calidad” a nivel estatal y de la Comunidad de Madrid que se ha presentado.

¹⁴ La construcción por fases significa que la construcción del edificio escolar se alargaba durante varios años mientras los estudiantes ya estaban estudiando en las instalaciones.

Como resultado de nuestro análisis, destacamos la relevancia de aquello concreto a lo que se refiera la calidad. Bajo los diferentes sintagmas que identificamos (calidad de la educación, calidad de la enseñanza o derecho a una educación de calidad, en el caso de las leyes estatales; y calidad de los centros públicos o calidad de la educación sostenida con fondos públicos, en el caso de Madrid) se encierran proyectos políticos diferentes. Así, bajo el sintagma “calidad de la enseñanza” propio del discurso del PSOE en los ochenta y noventa se articulaba un discurso más propio del Estado de bienestar keynesiano, haciendo mayor énfasis en la inversión pública y asumiendo la responsabilidad por el gobierno y la administración de la escuela, y la tarea por promover determinados procesos que componen la cadena de significantes que se enlaza a “calidad”: innovación, evaluación, inspección, dirección, participación democrática. En una línea similar, las plataformas en defensa de la escuela pública hablan de “calidad de la enseñanza pública” (*Marea Verde*) y se trata de una calidad referida a las infraestructuras escolares públicas (*Plataforma de centros*), por lo que podemos afirmar que participan de esta misma racionalidad propio del Estado de bienestar keynesiano. Por su parte, bajo el sintagma “calidad de la educación” se articula un proyecto político educativo que introduce una racionalidad neoliberal basándose en el esfuerzo. Es una racionalidad eminentemente competitiva, por lo que entra en tensión con el principio de equidad, necesitando así reivindicarlo en una tensión constitutiva que dota a ambas de significado. No obstante, y aunque no ha sido objeto de nuestro análisis, queremos advertir sobre la existencia de hibridismos en el discurso del PSOE. En la LOE de 2006, junto con esta cadena de equivalencias propia de la racionalidad neoliberal –calidad educativa, esfuerzo, evaluaciones, economía del conocimiento– conviven elementos propios de una mirada más progresista, entre los que cabe destacar la apuesta por la escuela comprensiva.

Nuestro análisis no ha puesto su foco de atención en el potencial colonizador del discurso de la calidad. En tanto que concepto incorporado a lo educativo desde el mundo empresarial (Puelles, 2009), invita principalmente a pensar la educación como un bien o servicio, y en tanto que bien o servicio, es susceptible de ser comercializable. Así, si bien se puede constatar la existencia de diferentes resignificaciones en el discurso de calidad, lo cierto es que el mismo sigue actuando como marco regulador que puede ser limitador para pensar la educación de maneras distintas o alternativas.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ball, S. J. (2015). La educación y la tiranía de los números. En H. Monarca (Coord.), *Evaluaciones externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación* (pp. 13-16). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Ball, S. J. y Youdell, D. (2007). Privatización encubierta en la educación pública. *Informe preliminar para el V Congreso Mundial de la Internacional de la Educación*. Londres: Instituto de Educación.
- Bazzicalupo, L. (2016). *Biopolítica. Un mapa conceptual*. Barcelona: Melusina.
- Bernal, J. L. y Lorenzo, J. (2013). La privatización de la educación pública. Una tendencia en España. Un camino encubierto hacia la desigualdad. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 16 (3), 103-131.
- Bourdieu, P. (1998). The essence of neoliberalism. *Le Monde Diplomatique*. Disponible en <http://mondediplo.com/1998/12/08bourdieu>

- Buenfil, R. N. (2010). Dimensiones ético políticas en educación desde el análisis político del discurso. *Sinéctica*, 35, 1-17.
- Carvalho, L. M. (2009). Governando a educação pelo espelho do perito: uma análise do PISA como instrumento de regulação. *Educação & Sociedade*, 30 (109), 1009-1036.
- Clarke, M. (2014). The sublime objects of education policy: quality, equity and ideology. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 35 (4), 584-595.
- Colella, L. y Díaz-Salazar, R. (2015). El discurso de la calidad educativa: un análisis crítico. *Educación y Educadores*, 18 (2), 287-303.
- De Lissovoy, N., Means, A. y Saltman, K. (2014). *Toward a New Common Movement*. London: Paradigm Publishers.
- Fairclough, N. (1995). *Critical discourse analysis*. London: Longman.
- Feito, R. (2014). Treinta años de consejos escolares. La participación de los padres y de las madres en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos en España. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 18 (2), 51-67.
- Fernández-González, N. (2015). PISA como instrumento de legitimación del discurso de la LOMCE. *Bordón. Revista de Pedagogía*, 67 (1), 165-178.
- Fernández-González, N. (2016). Repensando las políticas de privatización en educación: el cercamiento de la escuela. *Archivos Analíticos de Políticas educativas*, 24(123), doi, <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2509>
- Foucault, M. (1970). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Foucault, M. (1991). El juego de Michel Foucault. En *Saber y verdad* (pp. 127-162). Madrid: La Piqueta.
- Foucault, M. (1995). ¿Qué es la crítica? *Revista de filosofía*, 11, 5-25.
- Foucault, M. (2007). *El nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- García Yanes, F. J. (2017). *Lengua e ideología en la política educativa*. Tesis doctoral. Universidad de La Laguna.
- Gorur, R. (2017) Statistics and statecraft: exploring the potentials, politics and practices of international educational assessment. *Critical Studies in Education*, 58:3, 261-265,
- Grek, S. (2009). Governing by numbers: the PISA “effect” in Europe. *Journal of Education Policy*, 24 (1), 23-37.
- Grinberg, S. (2015). De la disciplina al gerenciamiento, del examen al monitoreo. Un estudio sobre el gobierno y la evaluación en las sociedades contemporáneas. *Revista de la Asociación de la Educación*, 8(2), 155-172.
- Jäger, S. (2003). Discurso y conocimiento: aspectos teóricos y metodológicos de la crítica del discurso y del análisis de dispositivos. En R. Wodak y M. Meyer (Eds.), *Métodos de Análisis Crítico del discurso* (pp. 61-100). Barcelona: Gedisa.
- Jover, G., Prats, E. y Villamor, P. (2017). Educational policy in Spain: between political bias and international evidence. En M. Y. Eryaman y B. Schneider (Eds.), *Evidence and Public Good in Educational Policy, Research and Practice* (63-78). New York: Springer.
- Laclau, E. (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- Laclau, E. (2000). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Laclau, E. y Mouffe, C. (1987/2001). *Hegemonía y estrategia socialista*. Madrid: Siglo XXI.
- LODE (1985). Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (BOE, nº 159, 4 de julio de 1985).
- LOGSE (1990). Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (BOE, nº 238, 4 de octubre de 1990).
- LOPEGCE (1995). Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes (BOE, nº 278, 21 de noviembre de 1995).
- LOCE (2002). Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (BOE, nº 307, 24 de diciembre de 2002).
- LOE (2006). Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE nº 106, 4 de mayo de 2006).
- LOMCE (2013). Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (BOE , nº 295, 10 de diciembre de 2013).
- Luengo, J. y Molina-Pérez, J. (2016). Prácticas neoliberales y la Nueva Gestión Pública: la construcción de la performatividad en la política educativa española. *VXV Congreso Nacional de Educación Comparada: Ciudadanía mundial y educación para el desarrollo. Una mirada internacional*. Sociedad Española de Educación Comparada – Universidad Pablo Olavide, Sevilla.
- Luengo, J. y Molina-Pérez, J. (2017). Procesos de neoliberalización de la política educativa andaluza. La construcción de una respuesta alternativa desde la resistencia profesional. *XIV Congreso Internacional de Teoría de la Educación*. La educación ante los retos de una nueva ciudadanía. Murcia, España. Disponible en <http://cite2017.com/wp->

content/uploads/2017/11/XIV-CONGRESO-INTERNACIONAL-WEB.pdf

- Marea Verde Madrid (2014). *Carta por la Educación que Queremos. Propuestas municipales y autonómicas de la Asamblea*. Disponible en <http://mareaverdemadrid.blogspot.co.uk/2015/03/carta-por-la-educacion-publica.html>
- Martín Rojo, L. (junio de 2017). Neoliberalismo y gubernamentalidad lingüística. Conferencia plenaria. *III Simposio EDISO*. Universidad Pompeu Fabra, Barcelona.
- Merchán, F. J. (2012). La introducción en España de la política educativa basada en la gestión empresarial de la escuela: El caso de Andalucía. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 20(32), 1-28.
- Monarca, H. (2015). Sistemas de evaluación: disputas simbólicas y configuración de prácticas educativas en los procesos de globalización y reforma del Estado. En H. Monarca (Coord.), *Evaluaciones externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación* (pp. 17-42). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Monarca, H., Fernández-González, N. y Sandoval, M. (2015). Reconfiguración de los sentidos sobre la educación en España a partir de la nueva ley de educación (LOMCE). En H. Monarca (Coord.), *Evaluaciones externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación* (pp. 173-190). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Olmedo, A. y Wilkins, A. (2014). Gobernando a través de los padres y madres: política educativa y construcción de subjetividades neoliberales en Inglaterra. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 18 (2), 99-116.

- Ozga, J. (2008). Governing knowledge: research steering and research quality. *European Educational Research Journal*, 7 (3), 261-272.
- Ozga, J. (2009). Governing education through data in England: from regulation to self-evaluation. *Journal of Education Policy*, 24 (2), 149-162.
- Ozga, J., Dahler-Larsen, P., Segerholm, C. y Simola, H. (2011). *Fabricating Quality in Education*. Londres: Routledge.
- Parcerisa, L. (2016). Modernización conservadora y privatización en la educación: el caso de la LOMCE y la Nueva Gestión Pública. *Revista Educación, Política y Sociedad*, 1(2), 11-42.
- Popkewitz, T. (1998). *Los discursos redentores de la ciencia de la educación*. Sevilla: Publicaciones M.C.E.P.
- Plataforma por la Defensa de Centros Educativos Públicos de Calidad en Madrid (2017). *Manifiesto*. Disponible en <https://calidadcentroseducativosblog.wordpress.com/manifiesto/>
- Prieto, M. y Villamor, P. (2013). Libertad de elección, competencia y calidad: las políticas educativas de la Comunidad de Madrid. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del profesorado*, 16(3), 127-144.
- Puelles, M. (2009). “Calidad, reformas escolares y equidad social”. En M. Santos Rego (Ed.), *Políticas educativas y compromiso social el progreso de la equidad y la calidad* (pp. 25-39). Barcelona: Octaedro.
- Raiter, A. (2008). Dominación y discurso. En A. Raiter y J. Zullo (2008), *Lingüística y política* (pp. 19-25). Buenos Aires: Biblos.
- Ramírez, C. (2010). La antropología de la política pública. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 10, 13-17.

- Ramírez, E. (2016). La escuela neoliberal en la Comunidad Autónoma de Madrid. Estrategias y prácticas políticas, 2003-2015. *Historia y Memoria de la Educación*, 3, 99-135.
- Saura, G. y Luengo, J. (2015). Biopolítica y educación. Medición, estandarización, regulación poblacional. *Teoría de la Educación*, 27 (2), 115-135.
- Torring, J. (1999). *New Theories of discourse. Laclau, Mouffe and Zizek*. Oxford: Blackwell.
- Viñao, A. (1999). El concepto neoliberal de calidad de la enseñanza: su aplicación en España (1996-1999). *Revista Electrónica Escuela Pública*, 1(2), 1-25.
- Viñao, A. (2016). El modelo neoconservador de gobernanza escolar: Principios, estrategias y consecuencias en España. En J. Collet y A. Tort (Coords.), *La gobernanza escolar democrática* (pp. 41-64). Madrid: Morata.
- Zullo, J. (2008). Hacer historia: estrategias de la prensa a propósito de los veinte años del golpe. En A. Raiter y J. Zullo (2008), *Lingüística y política* (pp. 59-72). Buenos Aires: Biblos.

Capítulo II

El papel de los organismos internacionales (y de sus expertos, asesores y consultores) en la des-democratización de las políticas educativas¹

BIANCA THOILLIEZ²

1. INTRODUCCIÓN

La emergencia de organismos internacionales y su creciente participación en el diseño, desarrollo y evaluación de políticas educativas está generando lo que se conoce como una progresiva “armonización” a escala mundial en las formas en que se definen y entienden buena parte de los principales problemas que estarían afectando hoy a los sistemas educativos nacionales, entre los que destaca la actual preocupación global por la mejora de la calidad educativa. Lo que este trabajo pretende destacar es la poca legitimidad democrática que tienen dichos organismos, al mismo tiempo que asistimos a su exitosa transformación en grandes

¹ Una primera versión de este trabajo se presentó en la *European Conference on Educational Research 2017* celebrado en Copenhague (Dinamarca), los días 21-25/08/2017 (Thoilliez, 2017a). Agradezco a todos los asistentes cuyas preguntas fueron fundamentales para mejorar el presente trabajo. Aportaciones a las que han de añadirse las de los evaluadores del presente volumen, cuyos comentarios y sugerencias han sido de gran ayuda.

² Universidad Autónoma de Madrid.

dispositivos (Agamben, 2015) de consultoría al servicio de los ministerios de educación de medio mundo. Y, como consecuencia, preguntarnos sobre el lugar en que queda la participación de la ciudadanía en los procesos de deliberación democrática. Este capítulo ahondará en la discusión mantenida por John Dewey en su bien conocida obra *El Público y sus Problemas*, acerca de la relación entre la opinión pública y los expertos en los procesos de toma de decisión política. Con ello, se reflexiona sobre hasta qué punto la democracia, siendo principalmente un ideal moral, necesita considerar los mecanismos institucionales disponibles para lograr crecer en términos democráticos. Se prestará especial atención a los desarrollos de Habermas sobre la teoría de la acción comunicativa, especialmente a su defensa de un cierto tipo de participación pública lo suficientemente generalizada como para sortear la posición privilegiada con que se presentan las opiniones de los expertos y burócratas en el curso de los actuales procesos de deliberación pública en materia de políticas sobre la calidad educativa.

2. UN TRAYECTO PERSONAL... Y ALGUNAS COSAS QUE APRENDÍ POR EL CAMINO

En los últimos años he tenido la oportunidad de ver cómo funcionan y qué apariencia tiene una parte importante de la maquinaria que alimenta a los organismos internacionales: la solicitud, la preparación y la publicación de informes descriptivos, evaluativos y/o recomendatorios. Debido a mis evidentes debilidades para ser considerada una “experta en educación” bajo los estándares de la academia española (entre otras: ni soy un hombre, ni tengo *cincuentaytantos* años), fui contactada para participar en la preparación de informes, invariablemente, como consultora subcontratada (a veces vía un doble proceso de subcontratación: consultores subcontratados, subcontratándome sus

tareas de consultoría, en ocasiones no estando segura de que los responsables del organismo o agencia en cuestión fuesen conocedores de lo que hacíamos). En un principio me acerqué a esos proyectos con altas dosis de ilusión, puesto que se me estaba ofreciendo la oportunidad de hacer mi pequeña contribución a cambios políticos reales, o, al menos, haciendo que los responsables políticos en materia de educación leyesen lo que teníamos que decir acerca de una amplia variedad de temas educativos candentes. Sin embargo, a medida que pasaba el tiempo, y dejaba de saltar de trabajar de un informe al siguiente, comencé a sentirme profundamente incómoda con todo este asunto. A saber, porque, en primer lugar, la mayoría de las veces, una vez entregado el informe, me quedaba con una profunda sensación de su inutilidad, su ridículamente pequeño impacto real y el tremendo desperdicio de energía que había implicado. En segundo lugar, porque pude comprobar cuán extremadamente aleatorias eran las razones por las que se pedía a un experto en particular que informara con su “conocimiento científico” sobre un tema en concreto. Y, en tercer lugar, porque experimenté de primera mano cómo se estaban literalmente secuestrando algunos temas muy relevantes de la esfera pública, y que deberían ser parte de una conversación política más amplia y abierta. Estaba experimentando la clásica pero muy cierta dicotomía entre la democracia elitista y participativa, y la abrumadora presión que se ejerce sobre los académicos para provocar cambios en las políticas públicas en materia educativa.

Aunque el capítulo se centrará en discutir la primera dicotomía (democracia elitista *versus* democracia participativa en la política educativa, a través del papel que los organismos internacionales están jugando en la misma), me gustaría aprovechar esta oportunidad para señalar algunas lecciones que finalmente aprendí de mi breve pero intensa experiencia como consultora subcontratada trabajando para expertos en educación y agencias y

consultoras de diverso tipo. La noción de expertos educativos como guardianes benignos del conocimiento pedagógico que pueden deslizarse en el proceso de las políticas públicas en materia de calidad de la educación y efectuar cambios a través de la revelación de las ideas de su trabajo resulta sin duda atractiva (de hecho, creo que hubo un momento en que creí ciertamente en esta posibilidad). Pero, ¿no es acaso poco realista e incluso poco deseable esperar que los expertos en educación logren cambios en las políticas educativas? ¿No estamos con ello (al menos en parte) secuestrando la discusión política en materia educativa de la esfera pública? Algunas de las razones que me han llevado a concluir de este modo son las siguientes. En primer término, creo que hay que recordar que existen algunas (excelentes) investigaciones educativas que no tienen relevancia política y no hay nada de malo en ello. Por obvio que esto pueda parecer, creo que vale la pena destacar que muchas y muy buenas investigaciones en educación tienen una relevancia limitada (o cuasi nula) para las políticas públicas o los debates y agendas de políticos contemporáneos en materia de mejora de la calidad educativa. E, insisto, no pasa nada. O, desde luego, no debería pasar nada. Por otro lado, muchas investigaciones educativas respaldan el *status quo* de las políticas educativas vigentes. Esto puede ser aún más obvio para quienes participan en los análisis de esas políticas: gran parte de la investigación educativa y, de manera más general, la investigación mayoritaria que se produce en el campo de las ciencias sociales, apoya el *status quo* existente de las políticas públicas del momento. Sin embargo, su carácter conservador no hace que esas investigaciones sean menos útiles o importantes para los responsables políticos, y creo que es un error pensar que la investigación solo logra impactar en las políticas si es capaz de provocar cambios identificables en el diseño de las políticas. Además, y esta es la última razón de las que daré cuenta aquí, la política casi siempre queda por encima de las

evidencias. Más allá del debate epistemológico implícito en esta cuestión³, lo cierto es que la formulación de políticas educativas basadas en evidencias es un paradigma atractivo, pero en democracias parlamentarias como la nuestra, las consideraciones políticas casi siempre tendrán prioridad sobre las técnico-pedagógicas. La toma de decisiones políticas está sujeta a, entre otros factores, lo que sea políticamente factible, y si el trabajo de un investigador apunta hacia decisiones políticas que conlleven ir más allá de esos límites, generalmente creo que no es realista esperar cambios en dichas políticas, por muy convincentes que sean los resultados de la investigación educativa (y la experiencia creo que confirma sobradamente esta cuestión). Y si parte de la investigación educativa ayuda a justificar la ideología o la perspectiva de un político, generalmente serán esos resultados los que probablemente generarán un cambio en las políticas públicas en materia de educación (pero raramente sucederá al revés).

Centrándonos ya en la dicotomía entre democracia elitista y democracia participativa en la política educativa, y del papel que los organismos internacionales están jugando en la misma, en lo que sigue, presentaré los aspectos clave de la discusión académica a la que hemos asistido en los últimos años acerca de los fundamentos de dicha dicotomía. Continuaré luego explicando qué elementos me parecen interesantes acerca del trabajo de John Dewey (y, en concreto, de su debate con Walter Lippmann), que encuentro pueden desafiar la actual confianza ciega que los gobiernos de todo el mundo están poniendo en los organismos internacionales y de sus expertos, asesores y consultores en la realización de la promesa global de una educación de calidad para todos.

³ Y estaría bien que nos aplicásemos el cuento en la investigación educativa en general. Cuestión que abordé recientemente en otro lugar (Thoilliez, 2017b).

3. APROXIMACIÓN A LA DISCUSIÓN ENTRE DEMOCRACIA ELITISTA VERSUS DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Es innegable que las discusiones políticas contemporáneas más intensas han estado tratando de promover una idea de democracia más participativa. Quizá como reacción a la sustracción de la ciudadanía de debates sobre cuestiones muy relevantes, por mediación e interposición de expertos consultores, que trabajan para organismos internacionales, generando una doble fuente de legitimación cuando pensamos en la tradición política española: ideas/propuestas que no solo vienen de la mano de expertos, sino de expertos consultados por organismos que son “internacionales”. El éxito electoral de iniciativas políticas como Podemos en España o *En Marche!* en Francia, son deudores parciales de algunos giros particulares que se han producido en el contexto de estas discusiones. Lo mismo sucede con los debates en torno a recientes experimentos sobre democracia participativa, como los presupuestos participativos, los consejos vecinales o las asambleas ciudadanas (Elstub, 2012)⁴. Esta tensión, no es nueva. De acuerdo al relato ofrecido por Hernández (2017), después de la Segunda Guerra Mundial, el debate ya existía y estuvo dominado por el elitismo democrático o los modelos elitistas competitivos. La principal pretensión de estas posiciones eran las de criticar la tradición de la democracia representativa republicana (filosóficamente apoyada en autores como Rousseau, Locke o Stuart Mill), para proponer, en su lugar, una forma de élite política en la que la democracia se reducía a una forma procedimental con la que poder elegir y legitimar los diferentes gobiernos. Desde la década de los años sesenta, acompañando y sosteniendo los numerosos movimientos de descontento social y político que iban

⁴ Siendo esto así en los contextos español y europeo, este tipo de experiencias ya se vienen implementando desde la década de los 90, en otros lugares como en Brasil (ver: Celso, 1997; Goldfrank, 2007; Avritzer y Ramos, 2016).

surgiendo, se propusieron nuevas teorías en torno a modelos democráticos participativos. Esos modelos eran intentos de afrontar los problemas con que se encontraban las democracias al incorporar los elementos propios de una sociedad de mercado, y se concretaban en la forma de propuestas concretas con vistas a satisfacer las crecientes demandas de participación ciudadana. Así fue cómo en los años siguientes, se articuló una fuerte crítica a la política elitista de la época, y se lanzaron modelos de participación ciudadana (tanto desde posiciones liberales como socialistas).

De entre las propuestas que surgieron para cambiar la manera de enfocar y pensar la participación política, el método de la democracia deliberativa de Jürgen Habermas se encuentra entre las más influyentes. Bajo su perspectiva, la deliberación se entiende, por un lado, como una forma colectiva de tomar decisiones al ponderar los diversos argumentos en juego gracias a la participación directa de todos los afectados, y, por otro, como un fin en sí mismo que formaliza al sujeto en un ser político. Para Habermas, la legitimidad de un sistema político se construye a partir de los acuerdos generados en el curso de debates y diálogos que tienen lugar en la esfera pública (Habermas, 1999, 1994). Desde este punto de vista, se han desarrollado propuestas para establecer las bases epistemológicas, éticas, políticas y jurídicas de este discurso deliberativo como respuesta a cuestiones de legitimidad, consenso o relación entre el gobierno y los ciudadanos dentro de nuestras sociedades democráticas contemporáneas. Habermas defendía que todo conflicto en torno a la verdad o falsedad de lo que creemos o la corrección de nuestras convicciones morales, podía terminar en un consenso alrededor de los puntos de vista discutidos, siempre que los interlocutores se ajustasen a las condiciones de la “situación ideal de habla”. Esta “situación ideal de habla” sería aquella en la que todos los afectados por el tema sometido a debate gozasen de una posición

simétrica desde la que poder defender argumentativamente y en igualdad de condiciones sus puntos de vista (Habermas, 1987).

Así, el modelo de Habermas implica aceptar como posible el establecimiento claro de un conjunto de condiciones de diferente naturaleza capaces de generar una discusión intersubjetiva y pública sobre qué es lo correcto, lo bueno y lo justo, al tiempo que debe responder a las críticas que se le han hecho sobre las posibilidades reales de establecer una clase de discusión como la que él nos propone. Algunas objeciones al modelo habermasiano de democracia deliberativa tienen que ver con las fuertes asimetrías de las competencias existentes entre los individuos que participan en la deliberación, así como los desiguales niveles de conocimiento e información acerca de los asuntos públicos (siendo tanto el nivel de competencia deliberativa como el nivel de conocimiento e información, requisitos necesarios para participar efectivamente en la deliberación) (Kadlec y Friedman, 2007; Shapiro, 1999; Sanders, 1997). También se han criticado las bases éticas sobre las que se articula la conceptualización habermasiana de “comunidad de hablantes”, concretándose en los debates entre “ética del discurso” y “ética de la liberación” protagonizados en la década de los noventa entre Karl-Otto Apel y Enrique Dussel (Rodríguez, 2006; Apel, 1995; Dussel, 1993 y 1998), y, más recientemente, en la vitalidad de la corriente del “pensamiento decolonial” (Botero, 2015; Florez, 2013; Restrepo y Rojas, 2010). Otros críticos han enfatizado los sesgos o intereses personales que afectan la valoración de decisiones públicas, la dificultad del diseño institucional de espacios lo suficientemente favorables para llevar a cabo procesos de deliberación, o el problema de establecer un compromiso para comportarse públicamente con suficiente flexibilidad y apertura, por lo que sería posible aceptar las fortalezas argumentativas de otros participantes (Lubenow, 2012; Young, 2000; Gutnam y Thompson, 1996). Por otro lado, ante el intento habermasiano de aunar la universalidad de la legislación

ética y la autonomía de cada uno de los ciudadanos convertidos en legisladores (los dos pilares de la ética kantiana), autores como MacIntyre (2001) han insistido en que, por ejemplo, para poder incluir en la interacción comunicativa a aquellos sujetos que por su situación (temporal o permanente) están “necesitados” por carecer de la capacidad de “razonamiento práctico independiente”, es necesario establecer “estructuras políticas” que compensen la asimetría en la que dicha carencia los sitúa en el contexto de las discusiones públicas. Establecer los mecanismos sociales y políticos necesarios para que de forma efectiva todos “tengan voz” y se encuentren en una situación de comunicación simétrica en la que sus intereses sean defendidos. Unas propuestas que se alejan en gran medida de los modelos del voto agregado o de la simple negociación (Sampedro, 2000) los cuales, desde este enfoque, representan una construcción privada de los intereses públicos. Todas estas objeciones apuntan a la idea de que en muchas ocasiones no todos los ciudadanos están pudiendo actuar racionalmente sobre la información que manejan ni tampoco saben cómo manejarla. A las críticas sobre la posibilidad e, incluso, la conveniencia de una democracia deliberativa en la que la participación de todos en las decisiones públicas quede garantizada, frente a la participación preferente de unas élites cualificadas y el espacio reservado a voces autorizadas, subyace la tensión entre una idea de democracia participativa frente a otra menos participativa. Lo que sostengo aquí es que la intervención de los organismos internacionales a través de sus expertos, asesores y consultores en el debate en torno al gran objetivo global de una educación de calidad para todos, está priorizando y reforzando socialmente la defensa de una democracia elitista y provocando a su vez un agudo proceso de des-democratización de los debates en materia de políticas educativas.

4. LECCIONES PARA HOY DE UN DEBATE PÚBLICO PASADO

El debate entre el filósofo John Dewey y el periodista Walter Lippmann, situado en los Estados Unidos de la década de 1920, abordó la cuestión de la conformación y el carácter de la opinión pública, y ha sido retomado recientemente, particularmente en el ámbito de la teoría política. Es un debate que puede considerarse un antecedente importante para nuestra discusión actual sobre los límites y posibilidades de la democracia deliberativa, debido a las similitudes entre lo que se discutió en ese momento y lo que se discute hoy en día. Un análisis renovado del debate de Dewey-Lippmann puede arrojar algo de luz sobre la preocupación que este trabajo intenta abordar (el papel de los organismos internacionales en la legitimación de las políticas educativas).

Walter Lippmann, primero en *Public Opinion* (2012/1922) y luego en *The Phantom Public* (2017/1927), sospechaba y se mostraba muy crítico con cualquier modelo de democracia que concediera excesiva confianza y poder a la ciudadanía (el “público”). Por ejemplo, argumentaba que la democracia participativa era impracticable y que la ciudadanía democrática no era más que un mito, lo que lo llevaba a concluir que las decisiones asociadas al gobierno de los países deberían delegarse exclusivamente en los representantes políticos y en sus grupos de asesores expertos. Aportando evidencias empíricas sobre la eficacia de la propaganda política y la publicidad masiva para manipular las formas de pensar de las personas, Lippmann sostenía que la opinión pública siempre se encontraba muy influenciada por los líderes. Lippmann llamó a este proceso de manipulación de la conciencia “consenso manufacturado”⁵. Lippmann argumentaba que, dado que los ciudadanos comunes no tenían un sentido

⁵ Un concepto que, por cierto, Noam Chomsky retomaría y popularizaría muchos años después (Chomsky, 2002, 1995; Hermann y Chomsky, 1988).

objetivo de la realidad ni capacidad para captarla, y, dado que sus ideas no eran más que simples estereotipos manipulados a voluntad por las clases dirigentes, la democracia deliberativa era impracticable. No era más que un dogma o un mero sueño irrealizable. Lippmann mantenía que la alternativa más factible a dicha democracia consistiría en una tecnocracia en la que los líderes del gobierno fuesen guiados por expertos cuyos objetivos y conocimiento desinteresado fuesen más allá de las visiones estrechas y los intereses egoístas de los ciudadanos promedio organizados en las comunidades locales. Lippmann veía a los defensores de la democracia participativa como unos sujetos románticos y nostálgicos que tenían completamente idealizado el papel (la capacidad y el interés) de las masas de ciudadanos ignorantes para abordar los asuntos públicos al proponer un modelo democrático irreal e ineficiente para la emergente sociedad de masas.

John Dewey, en su respuesta a Lippmann, por primera vez en un estudio publicado en *The New Republic* (2012/1922), y más tarde en su libro *The Public and its Problems* (1985/1927), sostuvo que la democracia no debía limitarse a atender a lo que los expertos consultados o los grupos de interés tenían que decir en los procesos de deliberación pública para la toma de decisiones políticas. Aunque Dewey no cuestionaba la defensa de Lippmann acerca de que podía consultarse o encargarse a expertos investigaciones sociales y el diseño de políticas, sí puntualizaba que todos los hechos relevantes y las potenciales implicaciones de dichas investigaciones o de las propuestas políticas, debían seguir siendo un bien público que no debía ser manipulado por intereses privados. En *The Public and its Problems*, admitió que no era necesario que la mayoría tuviese los conocimientos y habilidades necesarias para desarrollar investigaciones que pueden ser necesarias para tener bases sólidas con las que poder tomar decisiones, pero, puntualizaba, sí debía ser un requisito

fundamental que la ciudadanía tuviese la oportunidad de juzgar el conocimiento que se ofrecía sobre todos aquellos asuntos que los incumbiesen. Para Dewey, una vez que los hechos relevantes se hacían públicos⁶, el papel de la discusión era el de determinar la naturaleza exacta del bien común que estaba en juego en esa situación particular. Dewey reconocía que la intervención por parte de la ciudadanía no era posible si esta no estaba mejor organizada y educada, pero argumentó que la falta de educación, la incultura, y la intolerancia conducían a un mal gobierno, no solo de las democracias, sino también de otras formas de organización política como las monarquías o las oligarquías. Es por ello que, argumentaba Dewey, no podía hacerse responsable al sistema democrático de las malas decisiones de la ciudadanía en, por ejemplo, la formulación de políticas locales, como era el caso de la prohibición de la enseñanza de la teoría de la evolución en algunos distritos escolares estadounidenses (que Lippmann citaba como ejemplo paradigmático de la incapacidad del público para gobernar). Para Dewey, las debilidades de la democracia eran síntomas, más que causas, de los problemas de la sociedad moderna. Dewey sugería que Lippmann renunciaba a la idea de una democracia participativa en favor de una democracia elitista principalmente debido a la falta de imaginación política y a la falta de confianza⁷ en el papel que la educación podía jugar en la formación una ciudadanía democrática. Dewey argumentó que su posición no era idealizar el conocimiento, las habilidades y las actitudes de las personas, ni su capacidad para el autogobierno, sino para nutrir las instituciones democráticas en las cuales las personas se educarían gradualmente en los procesos de deliberación y toma de decisiones. Rechazó la afirmación de Lippmann de que era una tarea imposible, pero admitió que era

⁶ Y en este sentido hacía mucho hincapié en la necesidad de una prensa verdaderamente libre, un reto hoy mayor que nunca en tiempos de “postverdad” y “fake news”.

⁷ Algunos plantean directamente un problema de falta de fe (Critchley, 2017).

realmente una empresa muy difícil. Dewey sostuvo que la democracia es más que un sistema técnico de gobernanza definido por dispositivos tales como elecciones, sufragio universal o controles y equilibrios, aunque estas son manifestaciones importantes. Estos dispositivos ni siquiera son esencialmente democráticos, sino que evolucionaron a partir de una secuencia de eventos históricamente contingentes. Para Dewey, la democracia debía abarcar cómo las personas deben vivir, trabajar y aprender juntas. Una democracia, para Dewey, es aquella que es gobernada por el pueblo, y, por lo tanto, un gobierno democrático debe servir a los intereses del pueblo, y la población debe participar en el proceso político y no quedar excluida y desautorizada.

5. REFLEXIONES FINALES

Muchos debates actuales sobre las virtudes y limitaciones de la democracia participativa frente a la democracia representativa constituyen, en gran medida, variaciones o reformulaciones de ese debate entre Walter Lippmann y John Dewey que tuvo lugar a principios de los años veinte. La profunda confianza que Dewey tenía sobre la capacidad de los seres humanos para el juicio inteligente, y la manera en que Lippmann se dedicó a caracterizar esa confianza como idealista y poco realista, reflejan la división en el pensamiento democrático liberal del siglo XX en facciones participativas y elitistas. Esto tiene implicaciones importantes para el papel y los objetivos de la educación en las democracias modernas, así como para las formas en que las políticas educativas están forzándose sobre nuestros sistemas educativos. Recuperar, como aquí se ha procurado hacer, los argumentos de Lippmann es algo que estremece, pues la defensa que hizo de su modelo de “realismo democrático” basado en la representación política y la experiencia técnica, se evidencia como claramente vencedor. Solo hay que atender a los muy recientes procesos vividos en los debates

político-educativos (y de otra índole) españoles⁸. Una victoria en la que la entrada de los organismos internacionales (con sus equipos de expertos, asesores y consultores) ha jugado y juega un papel decisivo en todo el mundo. Recordar, como también hemos hecho, la respuesta que al proyecto de Lippmann ofreciese Dewey⁹, nos

⁸ Aunque el caso español no es único en el uso de estos mecanismos, sí que los últimos gobiernos han acudido a este procedimiento para crear estados de opinión favorables a reformas políticas de la educación en todos los niveles (tanto no universitarios como universitarios). La aprobación de la LOMCE es quizá el mayor éxito cosechado por este procedimiento en la historia de la educación nacional (Fernández-González, 2015). Los trabajos realizados por la “Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Universitario Español” constituida y llamada a consulta por el entonces Ministerio de Educación José Ignacio Wert, concretado en el documento entregado en abril de 2013 “Propuestas para la Reforma y Mejora de la Calidad y Eficiencia del Sistema Universitario Español” (Miras-Portugal et al., 2013), no logró sus objetivos de manera inmediata, aunque argumentos allí expresados sí han encontrado su eco en regulaciones específicas posteriores. Por ejemplo, en la reciente última reforma sobre los procesos de acreditación a la escala de profesores universitarios funcionarios (Real Decreto 415/2015), y en iniciativas políticas autonómicas como la nueva Ley del Espacio Madrileño de Educación Superior, que tras su fallida votación favorable, sigue pendiente de aprobación pero con una definición ya muy avanzada (Comunidad de Madrid, 2017). El estilo se ha mantenido con el actual ministro de educación, Íñigo Méndez de Vigo, quien en lugar de un comité con varios expertos, opta por encargar a uno solo de su elección directa la elaboración de un borrador para la reforma del profesorado no universitario. Un trabajo que concluye en el “Libro blanco de la profesión docente y su entorno escolar” (Marina, Pellicer y Manso, 2015), el cual, tras el impacto inicial y cierto silenciamiento, parte de su argumentario está siendo utilizado para la reactivación del debate sobre el “MIR educativo” y la formación inicial del profesorado en general. Durante todo el año pasado ha estado en marcha la Subcomisión parlamentaria para el Pacto Estado Social y Político por la Educación que desde su constitución en febrero de 2017 ha ido recibiendo a expertos de diverso tipo y sensibilidades como intervinientes invitados a instancias de los diferentes los partidos políticos. Más allá del fracaso de los trabajos de esta subcomisión para conducir a alguna clase de decisión concreta (siendo formalmente disuelta el pasado 14 de mayo de 2018 sin ni siquiera haber sido capaz de emitir un informe final), y a pesar de su aparente pluralidad, lo cierto es que un estudio sociológico aplicando una “etnografía de redes” (Allen y Bull, 2018) al listado de intervinientes, destaparía algunas inquietantes relaciones, sobrerrepresentaciones y clamorosas ausencias.

⁹ Aunque por razones de espacio no se ha tratado aquí, sí en otra ocasión (Del Castillo y Thoilliez, 2016), abordamos las bases de ciertos paralelismos históricos

brinda a su vez esperanza y argumentos con los que procurar que la promesa de la democracia, y la promesa educativa que esta atesora (procurar una educación de calidad para todos) sigan vivas.

Cualquiera que siga las discusiones públicas en materia de educación probablemente acepte que ahora estamos viviendo en una especie de ansiedad educativa colectiva, causada, entre otras fuerzas, por los programas de evaluación internacional y sus muy publicitadas tablas de clasificación de rendimiento de los estudiantes. Desde 2000, las tablas de clasificación internacionales de PISA están generando movimientos globalizados y masivos de reformas del sistema educativo que se han vuelto más importantes que cualquier otra idea pedagógica previa en la historia de la educación. De igual modo, el conocimiento preciso acerca de cómo se configuran muchos de los informes que manejan estos organismos internacionales, empleados para asesorar, guiar y justificar decisiones político-educativas de toda clase alrededor de todo el mundo, y a las que también me he referido en este trabajo, deberían hacernos más desconfiados ante unos contenidos que se nos presentan como validados por expertos y de difícil cuestionamiento.

Dewey sostuvo que los problemas con la democracia y el “eclipse de la esfera pública” podrían contrarrestarse al proponer nuevas formas de acción democrática más activas y comprometidas

entre el tiempo en que Dewey escribió y la actualidad, que pueden encontrarse en la base de la “utilidad” que sus razonamientos educativos presentan también en la actualidad. En medio de oleadas de reformas sociales y educativas a raíz de la Primera y la Segunda Guerra Mundial, las obras de Dewey parecían encajar muy bien con el espíritu detrás de las nuevas propuestas de reformas. El mismo Dewey colaboró directamente en la difusión de sus ideas viajando por el mundo y dando cursos en varios países, aceptando invitaciones para dar conferencias y reunirse con varios gobiernos en diferentes lugares del mundo. En todo caso, su posición a lo largo de su propia vida profesional fue altamente paradójica (casi contradictoria): criticó la relevancia pública de los expertos en la democracia estadounidense mientras que, al mismo tiempo, él mismo desempeñó varias veces el papel de experto internacional en sus diferentes viajes por el mundo.

con la participación en las comunidades locales, capaces de sostener y revitalizar la promesa de la democracia. Siguiendo la interpretación de Bernstein (2010), a pesar de que los problemas señalados por Dewey persisten hoy en día, su teoría presenta algunos problemas. Primero, su análisis de las instituciones (las existentes y las nuevas en el futuro) era insuficiente y carecía de especificidad; segundo, a pesar de que su democracia radical implicó cambios fundamentales en las bases económicas, no proporcionó los detalles sobre su plan alternativo propuesto; y tercero, se equivocó en su evaluación de cuán resistentes podían ser algunas fuerzas a los intentos de reformas políticas y educativas como las defendidas por Dewey. No abordó suficientemente los cambios que harían que el gobierno fuera más receptivo a los intereses del público, y tuvo poco que decir sobre qué métodos de autogobierno político eran los mejores. La democracia, aunque es principalmente un ideal moral, necesita considerar los mecanismos institucionales disponibles para hacer que la democracia crezca. Los organismos internacionales se están convirtiendo en enormes maquinarias de elaboración de políticas, repletas de expertos y expertos subcontratados que no están controlados por parlamentos nacionales o supranacionales, pero que tienen un acceso privilegiado y sin precedentes a los departamentos de educación gubernamentales de todo el mundo. Al tomar decisiones sobre cómo educar a los jóvenes, asumimos una responsabilidad sobre nuestro mundo. Lo que este capítulo ha intentado ofrecer son unas coordenadas teóricas con las que podemos enfrentar a la cuanto menos inquietante cuestión de cómo los organismos internacionales y sus expertos, consultores y relatores se están convirtiendo en mecanismos altamente efectivos mediante los cuales nosotros, el público, estamos siendo despojados de esa responsabilidad. Reconsiderar lo que se ha dicho en el campo de las teorías democráticas es un primer paso en el camino de la recuperación de esa responsabilidad.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agamben, G. (2015). ¿Qué es un dispositivo? En, ‘¿Qué es un dispositivo?’ seguido de ‘El amigo’ y de ‘La Iglesia y el Reino’ (pp. 9-34). Barcelona: Anagrama.
- Allen, K. y Bull, A. (2018). Following Policy: A Network Ethnography of the UK Character Education Policy Community. *Sociological Research Online*. doi: 10.1177/1360780418769678.
- Apel, K.O. (1995). La ética del discurso ante el desafío de la filosofía latinoamericana de la liberación. *Isegoría*, 11, 108-125. doi: 10.3989/isegoria.1995.i11.256.
- Avritzer, L. y Ramos, A. (2016). Democracia, escala y participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas. *Revista Internacional de Sociología*, 74(3). doi: 10.3989/ris.2016.74.3.040.
- Botero, L.D. (2015). América Latina. Un repaso por lo subalterno, poscolonial y decolonial. *Comunicación*, 32, 57-66.
- Celso, E. (1997). La participación ciudadana en el poder local en Brasil. *Boletín CF+S: Ciudades para un Futuro Sostenible*, 3. Extraído de: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n3/aecel.html>.
- Chomsky, N. (2002). *La propaganda y la opinión pública*. Barcelona: Crítica.
- Chomsky, N. (1995). *Cómo nos venden la moto*. Barcelona: Icaria.
- Comunidad de Madrid (2017). *Anteproyecto de Ley del Espacio Madrileño de Educación Superior*. Disponible en http://www.madrid.org/es/transparencia/sites/default/files/regulacion/documents/anteproyecto_de_lemes_articulado_2017_10_11.pdf.
- Critchley, S. (2017). *La fe de los que no tienen fe. Experimentos en teología política*. Madrid: Trotta.

- Del Castillo, R. y Thoilliez, B. (2016). Consequences of Democracy and Education. Dewey and the Chinese world. Concurrent Paper. International Conference John Dewey's 'Democracy and Education' 100 Years On: Past, Present, and Future Relevance. University of Cambridge, UK, 28 September - 1 October, 2016.
- Dewey, J. (1985). *The Later Works of John Dewey, 1925-1953*, 17 vols. Carbondale: Southern Illinois University Press. [Ed. by J. A. Boydston].
- Dussel, E. (1993). *Apel, Ricoeur, Rorty y la filosofía de la liberación con respuestas de Karl-Otto Apel y Paul Ricoeur*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Dussel, E. (1998). *Ética de la liberación ante el desafío de Apel, Taylor y Vattimo con respuesta inédita de K.-O. Apel*. México: UAEM.
- Elstub, S. (Ed.) (2012). *Democracy in Theory and in Practice*. New York: Routledge.
- Fernández-González, N. (2015). PISA como instrumento de legitimación de la reforma de la LOMCE. *Bordón. Revista de pedagogía*, 67 (1), 165-178.
- Goldfrank, B. (2007). ¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana. *Nueva Nación*, 212, 53-66.
- Gutmann, A. y Thompson, D. (1996). *Democracy and Disagreement*. London: Harvard University Press.
- Florez, D.E. (2013). Tres Modelos Explicativos de las Tensiones Entre Constitucionalismo y Democracia en América Latina. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 9, 159-168.
- Habermas, J. (1994). *Conciencia moral y acción comunicativa*. Barcelona: Planeta.

- Habermas, J. (1999). *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*. Madrid: Cátedra.
- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- Hernández, N. (2017). Expertos en la vida pública: ¿élites independientes o investigación socializada? *Península*, 12(2), 169-199.
- Hermann, E.S. y Chomsky, N. (1988). *Manufacturing Consent*. New York: Knopf Doubleday Publishing Group.
- Lippmann, W. (2012/1922). *Public Opinion*. New York: Courier Corporation.
- Lippmann, W. (2017/1927). *The Phantom Public*. New York: Routledge.
- Kadlec, A. y Friedman, W. (2007). Deliberative Democracy and the Problem of Power. *Journal of Public Deliberation*, 3(1), artículo 8. Disponible en <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol3/iss1/art8/>
- Lubenow, J. A. (2012). Public Sphere and Deliberative Democracy in Jürgen Habermas: Theoretical Model and Critical Discourses. *American Journal of Sociological Research*, 2(4), 58-71. DOI: 10.5923/j.sociology.20120204.02
- MacIntyre, A. (2001). *Animales racionales y dependientes. Por qué los seres humanos necesitamos las virtudes*. Barcelona, Paidós.
- Marina, J.A., Pellicer, C. y Manso, J. (2015). *Libro blanco de la profesión docente y su entorno escolar*. Disponible en http://educalab.es/documents/10180/38496/LIBRO-BLANCO_ProfesionDocente_JAM_v11.pdf/e4e1d927-6a61-4897-bca0-ada011dca331
- Miras-Portugal, M.T., Alzaga, Ó., de Azcárraga, J.A., Campmany, J., Garicano, L., Goñi, F.M., Puyol, R., Rodríguez, M. y Urrea,

- M. (2013). *Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español*. Disponible en <https://www.mecd.gob.es/prensa-mecd/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/informacion-publica/audiencia-informacion-publica/cerrados/2013/sistemauniversitario/propuestas-reforma.pdf>.
- Real Decreto 415/2015, de 29 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, por el que se establece la acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 144, de 17 de junio de 2015, pp. 50319 a 50337.
- Restrepo, E. y Rojas, A. (2010). *Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos*. Popayán: Universidad del Cauca.
- Rodríguez, A. (2016). Enrique Dussel y el pensamiento crítico de la liberación. *Brocar*, 40, 199-200. doi: 100.18172/brocar.3248.
- Sampedro, V. (2000). *Opinión pública y democracia deliberativa. Medios, sondeos y urnas*. Madrid: Istmo.
- Sanders, L. (1997). Against Deliberation. *Political Theory*, 25(3), 347-376.
- Shapiro, I. (1999). Enough of Deliberation: Politics is About Interests and Power. En, S. Macedo (Ed.), *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement* (pp. 28-38). New York: Oxford University Press.
- Thoilliez, B. (2017a). Advising public education and its problems. A pragmatist critique of the role of international organizations in undemocratizing educational policy. Concurrent Paper. Joint session Network 13 (Philosophy of Education) & Network 23 (Policy Studies and Politics of Education). European Conference on Educational Research 2017. Copenhagen (Denmark), 22-25 August 2017. Disponible en <http://www.eera-ecer.de/ecer-programmes/conference/22/contribution/42871/>

- Thoilliez, B. (2017b). ‘Evidencias’ y conocimiento pedagógico. Limitaciones para el desarrollo profesional docente. En, H. Monarca y B. Thoilliez (Coords.) *La profesionalización docente. Debates y propuestas* (pp. 53-64). Madrid: Síntesis.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. New York: Oxford University Press.

Capítulo III

Evaluación en la educación: ¿Por qué está de moda?

JOSÉ EUSTÁQUIO ROMÃO¹

1. UN POCO DE HISTORIA

Los historiadores mencionan procesos públicos de evaluación muy antiguos, como, por ejemplo, los desarrollados en China después de la unificación del país por el Emperador Qin Shi Huang-Di (221-210 a.C.), en la época de la dinastía Han (206 a.C.-220 d.C.), que habría realizado los primeros concursos públicos de la historia de la humanidad para la designación de servidores para el Estado Imperial. De ese modo, los chinos habrían sido los pioneros en la evaluación del desempeño para la escuela y el nombramiento de agentes estatales. No es muy fácil admitir que la meritocracia fuera el criterio para acceder a cargos en un imperio totalitario, como era el caso del Estado Chino Antiguo que, incluso en la época de la dinastía Han, mantenía poderes absolutos. Con este tributo a los eventuales antecedentes orientales -tal vez, como quieren otros, es preciso retroceder la evaluación a los tiempos prehistóricos- y aunque sea parte de todo emprendimiento humano, como constata el Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (citado por Estrela y Nóvoa, 1993, p. 18), la evaluación educativa como la conocemos es un fenómeno contemporáneo en el llamado mundo "occidental" y, en Brasil, ella es mucho más

¹ Universidade Nove de Julho, Brasil.

Texto traducido del portugués por Héctor Monarca.

reciente todavía. Está claro que la evaluación del aprendizaje, formal o informal, existe desde que existe la educación, pero el relativo distanciamiento del fenómeno para lograr la reflexión organizada sobre él es mucho más cercano a nuestra época.

Aunque más antiguas en otras áreas de las actividades humanas, las reflexiones sobre evaluación en educación, al menos en Occidente, datan de la segunda mitad del siglo XIX. Las teorías de la evaluación, o los esfuerzos para la construcción de una comprensión sobre el tema, en fin los estudios e investigaciones para la formulación de una "Ciencia de la Evaluación" son muy nuevos entre nosotros. No son pocos los estudiosos y especialistas que refrendan esa constatación sobre la verdadera "juventud" del tema. Según Verhine (2012, p. 11), "los Estados Unidos iniciaron el proceso de evaluación [educativa] mucho antes que en cualquier otra parte del mundo". Afirmación que fue ratificada por otros investigadores del tema en Brasil, como José Dias Sobrinho y Dilvo Ristof (2000).

2. EVALUACIÓN: UN TEMA DE MODA

Hace tres décadas, era fácil revisar la literatura sobre evaluación educativa, pues era posible contar con los dedos de las manos el número de obras publicadas, al menos en portugués. Hoy, la tarea se ha vuelto más difícil dado que la evaluación en el área de la educación se ha convertido en un tema de moda y ha tenido una expansión exponencial en la literatura.

Mucha gente ha escrito sobre ella y si se trata de reunir todos los títulos publicados en libros impresos, se necesitaría algunas maletas para llevarlos. Además, el tema se ha vuelto bastante complejo, en la medida en que surgieron tantas concepciones de evaluación del aprendizaje como autores.

Antes de continuar discutiendo la variedad conceptual y la diversidad polisémica de la evaluación, cabe mostrar por qué era un tema ausente de las preocupaciones de los educadores y pensadores de la educación hasta los años 90 del siglo pasado y, de un momento a otro, se convirtió en un tema de "moda educativa"². Si hasta hace poco la evaluación no figuraba en los currículos de las agencias de formación de educadores; si ella no aparecía en los programas de los congresos sobre educación y eventos de la época en el campo educativo; si no figuraba en el universo de los temas que poblaban las investigaciones de prestigio en el área; se carecía de una literatura específica, a punto de poder contar las obras sobre el tema en los dedos de las manos -y aun así, la mayoría estaba constituida por libros muy técnicos y eran traducciones-, en fin, si la evaluación educativa no era tema de "la moda", cabe indagar, como ya lo hice en otra obra (Romão, 1998):

1º. ¿Por qué la evaluación aplicada a la educación se ha convertido en un tema de moda a finales del siglo XX y en las primeras décadas de este siglo?

2º. ¿Quién hace la moda en educación?

3º. ¿Con qué intencionalidad la moda educativa es hecha y diseminada?

La multiplicidad conceptual actual sobre evaluación educativa se expresa por medio de diferencias secundarias, más de forma que de sustancia. Es que cada concepción de evaluación se fundamenta en una visión de la educación y ésta, a su vez, se refiere a una visión de mundo. Ahora bien, las visiones de mundo, en tanto que

² La moda tiene algo de exasperante, ya que ella basa su sustancia en la evidencia expositiva, o sea, con base en el principio de que "hablen mal, pero hablen de mí".

elaboraciones de grupos sociales privilegiados (clases)³ ocurren en número reducido en cada formación social.

Añadamos solamente que las visiones de mundo, siendo la expresión psíquica de la relación entre ciertos grupos humanos y su medio social y natural, su número es, por un largo período histórico, necesariamente limitado (...) Por más variadas que sean las situaciones históricas concretas, las visiones de mundo no expresan más que la reacción de un grupo de seres relativamente constantes a esta multiplicidad de situaciones reales (Goldmann, 1959, p. 29-30)⁴.

Así, si las formulaciones personales que expresan caracteres idiosincrásicos en contextos variados, son muchas, las concepciones son pocas, en la medida en que son reproducciones simbólicas homólogas de la conciencia de la clase social a la que pertenecen sus formuladores. Y son pocas, porque, en la perspectiva del materialismo dialéctico que fundamenta este texto, las clases sociales no son muchas. Lo que estamos queriendo decir es que un concepto de evaluación del aprendizaje se fundamenta en una concepción de educación y ésta tiene sus referencias en la visión de mundo de la clase social a la que pertenece su autor. Como las clases sociales son escasas, las visiones de mundo y las concepciones de educación derivadas de ellas existen también en número reducido. Ahora bien, como a cada concepción de la educación corresponde una concepción de evaluación del aprendizaje, no es muy difícil construir una tipología de las

³ Según Lucien Goldmann, a lo largo de toda su obra y, más específicamente, en *Le Dieu Caché* (1959, p. 13 y siguientes). En el sentido goldmaniano, clase social no son todos los grupos que se fundan en intereses económicos comunes, sino los que dirigen estos intereses para la transformación o mantenimiento de la estructura global de la sociedad.

⁴ Traducción propia.

concepciones de evaluación que, ciertamente, también serán en número reducido. La construcción de tal tipología escapa a los límites de este texto, pero estamos trabajando para construir una posible propuesta de clasificación de los tipos de concepción de evaluación educativa en el mundo dominado por el modo de producción capitalista que publicaremos próximamente.

Sin querer repetir el maniqueísmo tan frecuente en las obras que tratan de evaluación educativa entre nosotros, que oscilan entre una concepción "más avanzada" ("de la moda") y una "más conservadora" ("superada"), proponemos una tipología aún dual, porque se basada en la realidad concreta de las escuelas brasileñas, que hoy convive con dos concepciones de evaluación del aprendizaje que se disputan el campo y presionan a los educadores nacionales. Es evidente que se basa en un determinado factor y este factor es político: inclusión o exclusión. Sin embargo, aunque dual, ella comporta, en cada uno de los dos conjuntos que se oponen, variadas concepciones de evaluación cuyo denominador común, por un lado, es la clasificación y, por lo tanto, la exclusión y, por otro lado, se acomodan las concepciones de evaluación que se plantean como instrumento de elaboración de diagnósticos y que, por lo tanto, incluyen. Las primeras leen los desempeños con el objetivo de excluir a los más débiles del "común de los mortales", debiendo en su propia cuenta las razones del fracaso individual; las segundas leen los desempeños, también para identificar los más frágiles, pero con intención diagnóstica, con el fin de ayudarlos, ya que todo diagnóstico implica "tratamiento" de los problemas, de las fragilidades y de las insuficiencias diagnosticadas, en el sentido de orientar procesos de su superación.

Cualquier fenómeno cultural⁵ puede ser sometido a la evaluación. Es decir, toda acción humana debe ser evaluada para

⁵ Se entiende por cultura la humanización de la naturaleza o todo lo que es proceso o producto de la acción humana, en los términos de la antropología clásica.

orientar los procesos de toma de decisión, en el sentido de la búsqueda de corrección de rumbos (objetivos, estrategias o procedimientos), como escribió Luckesi (1995). En la segunda concepción, la constatación y análisis de los equívocos, de los errores y de los malentendidos tienen más valor que la verificación de los aciertos, pues estos últimos ya eran previstos y esperados de las performances sometidas a la evaluación. En este caso, tiene como objetivo la inclusión del agente en el universo de los que lograron éxito en el mismo desempeño.

Lamentablemente, la evaluación se ha vuelto más hacia la confirmación de los aciertos, porque ha estado más al servicio de la meritocracia, de la discriminación y, en el límite, de la exclusión. Ella ha funcionado más como juicio, exclamando veredictos mortales sobre el desempeño humano de los más débiles, de los discriminados y de los excluidos. En su versión juzgadora, o clasificatoria, la evaluación educativa identifica aciertos y errores para premiar o castigar a sus respectivos agentes, confirmando su teleología excluyente en relación a los autores de los errores. En resumen, la evaluación puede funcionar como diagnóstico, o como examen; como investigación, o como clasificación; como instrumento de inclusión, o de exclusión; como canal de ascenso social, o como criterio de discriminación.

En cualquier versión, siempre lleva consigo una dimensión clasificatoria: incluso si se compara la calidad del rendimiento de alguien a partir de la verificación de los impactos positivos de un proceso de aprendizaje. Es decir, aunque se comparen momentos diferentes de la performance de la misma persona, sin comparaciones con las trayectorias de otro, siempre habrá una dimensión comparativa, clasificatoria. Cuando se pregunta si el alumno "avanzó" en relación al desempeño que presentaba anteriormente a un proceso de aprendizaje, la propia pregunta lleva consigo un punto de llegada deseable. Al final, él "avanzó" ¿hacia dónde, en qué dirección, para qué punto deseable? Para la

verificación de sus avances en relación a sus propias situaciones anteriores es necesario compararlas con patrones deseables y previamente establecidos en los puntos para los cuales "él avanzó". Por lo tanto, incluso en su dimensión diagnóstica, la evaluación presenta siempre un sesgo comparativo, clasificatorio. De la misma forma, se puede decir que toda evaluación lleva consigo una dimensión diagnóstica, ya que, aunque el evaluador no disponga de recursos ni de voluntad para ayudar a los que presentaron mal desempeño, la constatación de las fragilidades potencia las posibilidades de corrección.

Sin embargo, la predominancia de una u otra dimensión (diagnóstica o clasificatoria) depende del contexto. Como vivimos en una sociedad dominada por el modo de producción cuya tendencia estructural es la producción y reproducción de la meritocracia, de la discriminación y, en el límite, de la exclusión, la dimensión de valoración allí predominante es la clasificatoria. Este tipo de sociedad opera simultáneamente con promesas de apertura de canales de ascenso social, con proclamaciones ideológicas de "igualdad de oportunidades", pero actúa con procedimientos concretos de obstrucción de los canales de ascenso potencialmente abiertos por medio de criterios de discriminación social que, obstruyendo aquellos canales, vacían en la práctica las promesas y proclamaciones de "igualdad de oportunidades". Es precisamente ahí donde la evaluación pasa a desempeñar un papel importante, porque, si se aplica como "examen" o juicio, fundamentará las coartadas del débito del fracaso en la cuenta del propio "fracasado".

Como la evaluación del aprendizaje realizada por el Estado Burgués ha sido apodada "exámenes", Cipriano Luckesi propuso una distinción que traiciona el significado original de los términos. Evaluar significa asignar valor; examinar es comprobar para encontrar causas de un mal, que debe ser diagnosticado y tratado. Ahora bien, "examen", entonces, estaría más cerca de la concepción diagnóstica, que pretende incluir; mientras que la

evaluación se aproximaría más a una concepción cuantitativa y, por lo tanto, clasificatoria. Así, mientras que el término "evaluación" debería estar vinculado a la concepción específica de verificación del desempeño humano más preocupada por la política de exclusión, el vocablo "examen" sería más apropiado para las verificaciones dirigidas a la identificación e inclusión de los "menos capaces". Luckesi propuso exactamente lo contrario, a causa de la denominación "exámenes nacionales" asumida por las evaluaciones externas realizadas por los poderes públicos y que han tenido un carácter nítidamente clasificatorio, orientado hacia los rankings y los índices⁶.

Las dos concepciones -diagnóstica y clasificatoria- han estado presentes en las diversas modalidades de evaluación que puntuaron (y puntúan) la educación brasileña, con una clara predominancia, desgraciadamente, de la última.

3. MODALIDADES DE EVALUACIÓN

Por modalidades entendemos los campos educativos en los que la evaluación ha sido aplicada. Ya sea en su vertiente diagnóstica o en la clasificatoria, la evaluación educativa en Brasil se ha manifestado bajo tres modalidades básicas: evaluación del aprendizaje; evaluación del desempeño y evaluación institucional.

Se ofrecerá una breve explicación de las dos primeras modalidades, para concentrarnos en la que interesa a los propósitos de este trabajo, que es la evaluación institucional, especialmente aquella que se da formalmente en la Educación Superior.

⁶ Cipriano Luckesi expuso en una mesa redonda, de la que también participamos, en el II Foro Nacional de Educación, celebrado en São Luís (MA) el 13 de junio de 2002, la diferencia entre "evaluación" y "examen", vinculando la primera a la evaluación inclusiva y la segunda a la evaluación excluyente.

La evaluación del desempeño ha sido considerada instrumento de verificación de las performances docentes y ha sido recibida con toda la resistencia posible e imaginable, porque los docentes temen que la evaluación de su desempeño sea más un instrumento de construcción de criterios profesionales discriminatorios por jefes autoritario-patrimonialistas⁷.

Es bueno recordar que el "furor evaluativo" de las últimas décadas, con la creación e implantación de los "sistemas nacionales de exámenes", con pruebas estandarizadas, rankings e indicadores cuantitativos (PISA, IDEB, IDESP, etc.) y premio (bono) o castigo, en los términos de la cartilla neoliberal, revela un enorme equívoco: el principal factor de la mejora del aprendizaje, ya sea desde el punto de vista cuantitativo, sea cualitativo, depende fundamentalmente del factor humano. Ahora bien, el modelo de evaluación predominante en los sistemas nacionales de exámenes desconfía, sobre todo, de los profesores, sometiéndolos a los vergonzosos procesos raqueados de evaluación estandarizada, amenazándolos con castigos en la carrera y atrayéndolos con los llamados "bono". Nada más contrario a los resultados positivos de una evaluación cualitativa. Tal como demostró Luiz Carlos de Freitas en el Seminario Internacional sobre Directrices Conceptuales y Operacionales para la Evaluación en la Educación Básica, promovido por el Consejo Nacional de Educación, en octubre de 2011, la aplicación de la "cartilla neoliberal" *ipsis litteris*, que tiene en este tipo de evaluación su más poderosa arma de desconfianza e intimidación de docentes, reveló su más

⁷ No se habla de nada nuevo aquí. La tradición patrimonialista de la política brasileña, tan bien analizada por Raymundo Faoro (1976) y que viene de los tiempos de la Colonia, operando por la inversión de lo que sería el "servicio público" - colocación del Estado al servicio de los servidores -, además de confundir lo público con lo privado, como en el Estado Pre-Burgués, es autoritaria, porque el criterio de impersonalidad se evapora en las "relaciones de compadrio" (tráfico de influencias) y en las sinecuras (empleo garantizado, sin que se exija trabajo) que resultan del nepotismo y del apadrinamiento en el servicio público.

profundo fracaso, como se puede comprobar en los sistemas nacionales de educación de los países que se alinearon a las directrices de los llamados, por él, "reformadores empresariales de la educación". Los países que no se alinearon con estas directrices, tuvieron mucho éxito, como es el caso de Finlandia. Además, según el profesor Luiz Carlos de Freitas, esta debe ser la razón por la cual, tanto los que fracasaron como los que tuvieron éxito, desaparecieron de la gran prensa: los primeros, porque son la prueba positiva de la inadecuación del proyecto neoliberal de educación y de evaluación; los segundos, porque son la prueba contraria de la defensa del modelo clasificatorio y "ranqueador".

3.1. Evaluación del aprendizaje

Mucho se ha escrito y publicado sobre esta modalidad de evaluación en los últimos años y, recientemente, también se ha importado una razonable literatura sobre el tema, a veces, de discutible calidad⁸.

Incluso asumiendo la postura diagnóstica, algunos estudiosos de evaluación destacan la importancia de las métricas y las comparaciones, ya que la verificación de la "mejora" del aprendizaje siempre implica una evaluación con valores, proyecciones e ideales socialmente sancionados. Y es sólo en este sentido que podemos comprender la reacción docente en relación a la implantación de ciclos en la enseñanza fundamental brasileña. De una manera generalizada y durante muchos años, los profesores han venido responsabilizando al "sistema" por sus dificultades y no la asumen como derivadas de sus propias dificultades con la evaluación dialógica, constructivista, emancipatoria o diagnóstica.

⁸ Por haberse convertido en un tema de la moda, mucha gente no dedicada a la investigación, ni familiarizada con el tema, acabó publicando obras, a veces repetitivas y, la mayoría de las veces, superficiales.

Algunos profesores han atribuido al "sistema" - algo vago y superior considerado como determinante de sus acciones - las propias dificultades en el manejo de la evaluación del aprendizaje.

La mayoría de las veces afirman que les gustaría aplicar evaluaciones "más correctas" y "más justas" y que "el sistema no les permite", dadas las exigencias de promoción seriada o graduada⁹ que acaban determinando procedimientos evaluadores meritocráticos, selectivos y discriminatorios. Sin embargo, los intentos de deserción, que eximen a los profesores de las evaluaciones clasificatorias anuales, abriendo espacio para los diagnósticos -al final, clasificando al alumno con tanta frecuencia, en cada año en el que se encuentra-, acabaron encontrando fuerte resistencia. Aunque lo cierto es que las razones de la resistencia son más complejas¹⁰.

En su versión clasificatoria, los procesos evaluativos han encontrado resistencias de todos los lados y en todos los niveles, con cuestionamientos a su legitimidad científica y política, porque casi siempre es percibida como amenaza de discriminación y de exclusión.

La evaluación del aprendizaje se refiere a la verificación de los resultados de los estudiantes como si sólo los estudiantes fuesen los aprendices en la relación pedagógica¹¹. Es la más tradicional entre nosotros y prácticamente está en los orígenes de la implantación de la educación formal en Brasil, con los jesuitas, ya que los sacerdotes de la Compañía de Jesús, al desembarcar en Brasil, en

⁹ Es la promoción por año o curso: de serie en serie/grado en grado/curso en curso.

¹⁰ Tal como demostró Darvim Nunes de Carvalho, en su disertación de Máster (2001), defendida en el "Programa de Maestrado em Educação do Centro Universitário Nove de Julho (UNINOVE)", al examinar la cuestión en escuelas paulistanas.

¹¹ Desde una perspectiva freiriana el acto de enseñar es, simultánea y esencialmente, de aprendizaje y también viceversa.

1548, aunque aún no tenían en el bolsillo de la sotana su método de enseñanza¹², ya practicaban la evaluación competitiva en sus colegios en los cinco continentes. Por otra parte, la meritocracia era una característica de la rígida pedagogía ignaciana.

Otra característica de la enseñanza jesuítica es la emulación, o sea, el estímulo a la competencia entre los individuos y las clases (...) Los alumnos que más se destacan son incentivados a la emulación con premios concedidos en solemnidades pomposas, para las cuales se convocan las familias, las autoridades eclesiásticas y civiles, para darles brillo especial (Aranha, 2001, p. 93).

Con la "cultura de la repitencia" -feliz expresión de Sérgio Costa Ribeiro- implantada en el sistema educativo brasileño, ciertamente llegamos a ser uno de los países que más reprobaba alumnos de educación básica en el mundo. La escuela era considerada buena, así como el profesor, cuando eran ambos "rígidos", "rigurosos", es decir, reprobaban mucho. Sin embargo, lo mismo no ocurría en la enseñanza superior, en la que la reprobación, en muchos cursos, fue prácticamente prohibida, en una completa inversión de lo que ocurre en otros países. Por lo que se puede percibir, al contrario de lo que ocurre fuera de aquí -ingreso fácil en la enseñanza superior, con difícil salida-, en Brasil se interponen varias barreras a la entrada de la universidad pero, una vez dentro, no hay prácticamente más obstáculo a ser

¹² *Ratio atque Institutio Studiorum* (Organización y plan de estudios) fue resultado de la codificación y consolidación de las experiencias pedagógicas de los jesuitas hecha por el padre Aquaviva. Es interesante observar la rapidez de la expansión de la Compañía de Jesús: creada en 1534 por el militar español Ignacio de Loyola y oficialmente aprobada seis años después por el papa Pablo III. Esta orden religiosa ya mandaba a sus soldados a Brasil en 1549, con el primer Gobernador General, Tomé de Souza. Y, exactamente una década después, ya poseía casi un centenar y medio de colegios repartidos por todo el mundo.

transpuesto hasta la salida. En el nivel de escolarización básica -del que se espera que la persona esté inicialmente preparada para vivir en el mundo de su época-, hacemos juicios rigurosos e irreversibles sobre el desempeño escolar del alumnado. Ya en el nivel superior -en que los alumnos están preparados para profesionalmente interferir en la vida de otras personas- la evaluación no reprueba. Y no se piensa que aquí sea menos clasificatoria y más diagnóstica; la distensión de la evaluación allí ocurre por complicidades entre los docentes y los discentes¹³, que banalizan las relaciones académicas y abastecen el rigor científico.

Los recientes intentos para combatir la “cultura de la repetición” en la Enseñanza Fundamental combatieron también la aprobación (o reprobación) por “imperativo legal”, conocidos como procedimientos inadecuados del “sistema de promoción automática”. Esta distorsión es la verdadera “crónica de la muerte anunciada” de una de las mejores ideas que ya surgieron, en los últimos años, en la educación brasileña. La falta de formación de los docentes para la nueva realidad y, principalmente, su no participación en el proceso de formulación de los ciclos¹⁴ está ayudando a acelerar el entierro de esa buena concepción.

En realidad, lo que está provocando toda la fragilización es la falta de profundización de la discusión sobre la evaluación del aprendizaje, verdadero nudo gordo de la educación brasileña. Las interpretaciones sesgadas del sistema de ciclos están casi siempre vinculadas a distorsiones en el diseño de la evaluación. El trabajo de Carvalho (2001, mimeo) demostró que la implantación de los ciclos en las escuelas públicas paulistanas acabó por soterrar la autoestima del profesor, ya que su autoridad dejó de ser respetada

¹³ Se usa el neologismo creado por Paulo Freire, que lo forjó para traducir, lingüísticamente, la unidad indisoluble entre el acto de aprender y el de enseñar.

¹⁴ En Brasil, los sistemas municipales y estatales que adoptaron la promoción automática eliminaron las “series” (grados) y adoptaron los “ciclos” (con más de un año de duración).

completamente: con la promoción automática, los alumnos pasaron a no atender más a las solicitudes y determinaciones de los docentes, especialmente a los intentos de aplicación de instrumentos de evaluación y, en casos limitados, pasaron incluso a no frecuentar más las clases. La visión incorporada en los alumnos de que la evaluación apunta sólo a la promoción y que está prohibida la reprobación es ciertamente lo que los llevó a actuar de esa forma. Sin embargo, quien "inventó" esta visión fue la propia escuela, o mejor, los agentes profesionales que en ella trabajan. Por eso, la deserción necesita también una cuidadosa preparación de los usuarios del sistema escolar para la comprensión del significado de la verificación del aprendizaje dialógico.

Los padres y demás usuarios de la red de educación formal, también con una visión distorsionada de evaluación (selectiva), reaccionan con desconfianza a la deserción, juzgando que la escuela ya no enseña, porque promueve, con el sistema de ciclos, una "facilitación". Tanto esta reacción desconfiada como aquella más astuta son resultados de largos años de diseminación de una cultura de evaluación sancionadora de premios y castigos.

Con cierta dosis de buena voluntad se puede admitir que los errores de aplicación deban ser adjudicados a la precipitación por el cambio, sin la debida dosis estratégica de paciencia histórica de los formuladores y gestores de los sistemas de ciclos.

Con una concepción educativa "bancaria" desarrollamos una evaluación "bancaria" del aprendizaje, en una especie de capitalismo a la inversa, pues hacemos un depósito de "conocimientos" y les exigimos de vuelta, sin intereses y sin corrección monetaria, una vez que el alumno no puede añadirse nada de su propia elaboración gnoseológica, apenas repitiendo lo que le fue transmitido (...) Por el contrario, en la escuela ciudadana, en la que se desarrolla una educación

liberadora, el conocimiento no es una estructura gnoseológica estática, sino un proceso de descubrimiento colectivo, mediatizada por el diálogo entre educador y educando (Romão, 1998, p. 88).

El significado que aquí le conferimos es el de intermediación, de puente, de canal de conexión. La concepción de Paulo Freire se aproxima a la desarrollada por el Materialismo Dialéctico, según el cual lo inmediato es superado por el mediato y, en este caso, es el propio educando quien hace esta superación, "leyendo el mundo". Según Paulo Freire: "Ya nadie educa a nadie, como tampoco nadie se educa a sí mismo: los hombres se educan en comunión, mediatizados por el mundo" (Freire, 1981, p. 39).

3.2. Evaluación de desempeño

Si la expresión "evaluación del aprendizaje" se ha aplicado en la verificación del desempeño de los estudiantes, "evaluación de desempeño" se ha referido a los procesos de evaluación de los profesionales de la educación, especialmente la del profesorado.

Como ya se ha afirmado en este trabajo, este es un campo de permanentes conflictos debido a la resistencia de los docentes a la evaluación del propio desempeño. Las razones de esta resistencia se fundamentan en el temor de las discriminaciones derivadas de las relaciones de compasión ("a los amigos todo, a los enemigos la ley", como dice el refrán popular) propias del Estado Patrimonialista¹⁵. Además, atraviesa a los discursos de resistencia a la evaluación de desempeño docente una cierta arrogancia propia de la profesión ("el profesor es aquel que sabe y no puede ser evaluado por otro").

¹⁵ Término utilizado para indicar que los gobernantes se sirven del Estado en lugar de utilizar el Estado para servir a la sociedad. Este concepto de Raymundo Faoro -un historiador muy conocido en Brasil, discípulo de Max Weber- se utiliza para expresar que el Estado se transforma en patrimonio de los gobernantes.

Sin embargo, a pesar de las resistencias, la evaluación de desempeño está definitivamente implantada y consolidada en el postgrado *stricto sensu*, una vez que profesores de doctorado y maestría son monitoreados *pari pasu* en cada movimiento profesional que hacen, para ser o continuar acreditados para actuar en este grado de enseñanza. En Brasil, todo lo que el docente de postgrado hace debe ser registrado en la Plataforma Lattes, con un grado de detalles nunca visto en cualquier plataforma congénere. Sin estos registros, actualizados periódicamente, el docente tiene su carrera amenazada.

Además, tampoco se avanza hoy en una carrera docente superior si el profesor no se adhiere al "productivismo" académico, que desencadenó, también, resistencias en varias partes del planeta. Sólo para dar un ejemplo, entre otros, el movimiento del *Slow Science Manifesto* (Manifiesto de la Ciencia Lenta), creado por los investigadores alemanes en 2010, ha tenido una expresiva adhesión de científicos alrededor del mundo. Destaca que la ciencia tiene su tempo (en general lento) y que las apresuradas producciones y publicaciones de contemporáneas pretenden atender sólo a los rankings, en general de naturaleza cuantitativa (número de publicaciones y, no, su contribución a la superación de problemas de la humanidad). Las coartadas de la "evaluación por pares" y de la calificación de los medios de divulgación ("revistas científicas" clasificadas en estratos) dan un tinte de calidad a las exigencias cuantitativistas.

Los verdaderos objetivos de la producción científica se pierden cuando, por ejemplo, las agencias evaluadoras no consideran las reediciones de libros en los procesos de evaluación de la producción de los investigadores. Una obra es reeditada porque es muy leída, por supuesto. Paulo Freire puede ser un ejemplo extremo: sería reprobado en una evaluación para revistas de impacto su trabajo "Pedagogía de la autonomía", el cual, sin

embargo, cuenta con decenas de reediciones por todo el mundo y con más de un millón de ejemplares vendidos.

Para tener una idea de la verdadera "obsesión productivista", en Brasil, el profesor-investigador necesita tener por año al menos dos artículos originales publicados en periódicos clasificados en estrato superior de clasificación de revistas científicas en la Base Qualis.

3.3. Evaluación institucional

La expresión evaluación institucional ha sido atribuida a los recientes esfuerzos que se vienen realizando en la búsqueda de la capacidad formativa y productora de conocimiento de las instituciones educativas, especialmente de las que constituyen el subsistema de educación superior.

La evaluación institucional no ha sido entendida como proceso de verificación de la realización de los agentes internos de una Institución de Enseñanza Superior (IES), del éxito de sus egresados traducido por la satisfacción de la sociedad en relación a la profesionalización ofrecida por la agencia formadora¹⁶. Esta verdadera carrera por los títulos académicos pretende atender a las demandas de un credencialismo instalado en el país -es verdad, desde sus inicios, pero exacerbado en la actualidad-, sin atentar a las verdaderas necesidades sociales¹⁷.

¹⁶ Sería deseable, pero aún no tuvimos la oportunidad de asistir a la evaluación de los sistemas educativos y, principalmente, a la de los órganos gestores, como Secretarías de Educación y el propio Ministerio de Educación. Este tipo de evaluación, la población la hace indirecta y relativamente, por medio de los procesos electorales de los mandatarios que escogen a los dirigentes de esos órganos.

¹⁷ Orientamos una tesis de doctorado que, justamente, busca confrontar los objetivos de la agencia formadora (universidad), con las expectativas de los estudiantes en cuanto a la propia formación y con la opinión de la sociedad (en el

En esta modalidad de evaluación, los intelectuales orgánicos de esta nueva fase de la acumulación capitalista han recomendado, también, la evaluación estandarizada, los rankings, los indicadores, etc. Cabe aquí una pequeña reflexión sobre indicadores en la educación. Estamos convencidos de que la mejor posición en relación a los indicadores es la que fue elaborada por José Beltrán Llavador en el contexto de la Red Iberoamericana de Investigación en Políticas Educativas (RIAPE)¹⁸: En vez de elaborar indicadores alternativos a los indicados por los economicistas hegemónicos, ¿no se debería indagar si con otros referentes el propio concepto de indicador no sería cuestionado?

El Ministerio de Educación de Brasil creó, legalmente, el “Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior” (SINAES), muchos años antes de crear, también legalmente, el sistema nacional de educación superior (está siendo creado ahora, por el Congreso Nacional). Esto parece ser el reflejo de un verdadero “furor evaluativo” que no tiene como objetivo prioritario diagnosticar y ayudar las universidades, sino diagnosticarlas y clasificarlas en *rankings*.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Paulo Freire, a lo largo de su obra y, más específicamente, en la última que publicó en vida (*Pedagogía de la autonomía*, 1997), siempre afirmó que el hombre (ser incompleto, inacabado e inconcluso) sólo inicia el proceso de plenitud, de acabado y de

caso, la de los empresarios de comunicación social y de los consumidores de masas - media).

¹⁸ Posteriormente, José Beltrán Llavador, reeditó el texto presentado en el seminario celebrado en Barcelona y, junto con Alicia Villar Aguilés, escribió un artículo para el dossier “Educação na Ibero-América”, que fue publicado en 2010 en la revista *Educação e Linguagem*, 13 (21), 134-149, de la Universidad Metodista de São Paulo.

autoconclusión de su humanidad en el momento en que toma conciencia de su incompletud, de su inacabado y de su inconclusión. El proceso de desalienación se inicia, entonces, con la conciencia de los propios límites, o, con la aprehensión crítica de la propia realidad alienada. Esta concientización no es más que un profundo proceso de autoevaluación, de verificación de la propia ontología, en la medida en que la persona se inclina, diagnosticadamente, sobre sí misma, en la búsqueda de la superación de los propios límites.

Aparentemente, esta constatación constituye una pobreza ontológica del ser humano en relación a los demás seres de la naturaleza, porque, aunque igual a ellos en la incompletud, en el inacabamiento y en la inconclusión, a diferencia de ellos, toma conciencia y conciencia de que es incompleto, incluso e inacabado. Sin embargo, lo que podría parecer inferioridad, en realidad constituye su marca distintiva en el universo: la tendencia estructural incoercible irreversible para la búsqueda de la plenitud, del acabado y de la conclusión, por la insatisfacción generada por la conciencia de esos límites ontológicos -por eso, solamente el ser humano es un ser esperanzado y pedagógico. Esperanzado, porque, eternamente insatisfecho con su condición, busca continuamente la perfección, la plenitud, el acabado, la conclusión. De ahí la dimensión dinámica, activa de la esperanza, en contraposición a la pasividad de la espera. El ser humano es, también, fundamentalmente pedagógico, porque la búsqueda de la completitud, del acabado y de la conclusión lo lleva, incesantemente, al acto educativo. Es la "esencia"¹⁹ del acto pedagógico la dimensión de la esperanza: quien busca cualquier nicho educativo, lo busca con la esperanza de ser más de lo que es en el momento de la búsqueda. En conclusión, el ser humano es un ser ontológicamente auto-evaluador y, al mismo tiempo, tentado a la hetero-evaluación, dado que no se completa solo, sino -

¹⁹ Aquí, entre comillas, para no mostrar nuestro rechazo al "esencialismo".

parafraseando a Paulo Freire- sólo se completa en comunión con los demás, mediado por el mundo. Y es ahí donde él encuentra otro componente importante de su "esencialidad" ontológica: la libertad.

Sólo en el pensamiento conservador, los componentes de los pares libertad/necesidad histórica, contingente/necesario, sujeto/objeto, presente/futuro, realidad/utopía son dicotómicos. Por el contrario, para los que se insertan en el universo dialéctico, la libertad comienza a construirse cuando el ser humano se convierte en sujeto de su propia historia y esto sólo sucede cuando él toma conciencia de la necesidad histórica, es decir, de la correlación de fuerzas históricas que lo llevaron a encontrarse en las situaciones y en las condiciones en que se encuentra. Así, la libertad no niega la necesidad histórica, sino que se construye a partir de su reconocimiento. También lo contingente no es la negación de lo necesario, pero con él se imbrica de la tesitura del mundo y debe ser así aprehendido críticamente por los seres humanos. El futuro, de la misma forma, no es la anulación del pasado y del presente, sino el resultado de las proyecciones de los otros dos tiempos, la síntesis histórica de los procesos, de las tendencias y de las contradicciones originadas en el pasado y en el presente. Finalmente, la realidad no es obstáculo a la utopía, sino su base, su nivel de impulso, su soporte inicial.

De esta forma, al considerar el fenómeno de la evaluación, no hay que dejar de tener en cuenta dos aspectos: el primero se refiere a las implicaciones ontológicas y epistemológicas de la evaluación; el segundo, a su historicidad.

Queremos concluir este trabajo con las consideraciones sobre este último aspecto, porque nos parece estratégico en una sociedad como la que se ha hecho hegemónica en este inicio de siglo.

En una formación social en la que la desigualdad y, en el límite, la exclusión, constituyen su principal tendencia estructural, la evaluación tiende, también estructuralmente, a adoptar la lógica

del examen, del juicio, de la exclusión. Ante cada canal de ascenso social, tiende a crear un criterio de discriminación correspondiente, para anular las posibilidades creadas por aquel canal. En realidad, los criterios de discriminación social funcionan como vasos constructores de los canales de ascenso social, también creados por las sociedades estratificadas verticalmente como coartada ideológica de la igualdad de oportunidades.

Así, la educación, que es presentada como canal de ascenso social, tiene su potencialidad igualadora disminuida, si no anulada, por una racionalidad selectivo-meritocrático-individualista. La evaluación educativa funciona como control que, de cierta forma, plantea barreras en los canales de inclusión, formalmente abiertos a todos. La inclusión es admitida, generalmente, sólo como excepción, y funciona, al mismo tiempo, como mecanismo de selección de algunos pocos egresados de las capas dominadas, para justificar la falsa "igualdad de oportunidades". Por otra parte, esta filosofía política, en el fondo, esconde la selectividad y detiene la exclusión en la cuenta del propio excluido²⁰.

Afortunadamente, por más hegemónica que sea la ideología de la meritocracia de la selectividad y de la exclusión - que, en el fondo, es el fundamento del individualismo burgués- sus procedimientos se encuentran en movimiento dialéctico, o sea, se presentan al mismo tiempo como necesarios y contingentes. Necesarios debido a la génesis y evolución de la correlación de fuerzas históricas desfavorables a la solidaridad; contingentes, porque son reversibles y, por lo tanto, pueden ser cambiados por la fuerza de la utopía de los que miran el futuro leyendo el pasado y el presente.

²⁰ Basta mencionar, por ejemplo, los discursos de las autoridades de la República que atribuyen a los propios trabajadores la culpa de estar en la condición de "desempleados", con base en el argumento de que no cuidaron de su recalificación para mantenerse "competitivos" en el mercado de trabajo.

No tenemos respuestas definitivas a las preguntas ¿Quién crea las modas educativas? y ¿Con qué intención se crea la moda educativa? Sin embargo, algunos indicios pueden ser señalados en las siguientes preguntas:

a. ¿Por qué este verdadero tsunami evaluador viene siendo creado y diseminado en el mundo por agencias multilaterales, como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). ¿Por qué las políticas de evaluación clasificatoria se extendieron por todo el mundo, hasta el punto de que casi todos los países de Occidente crearon departamentos de evaluación educativa en sus ministerios de educación?

b. ¿Por qué no fue la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), ni ningún órgano nacional de educación que inició este movimiento mundial de creación de sistemas de exámenes?

En conclusión, por la naturaleza de la forma de evaluación hegemónica buscada por los países que la vienen aplicando y por los compromisos asumidos por ellos con las agencias multilaterales promotoras, todo indica que éstas son las creadoras de las modas educativas en el mundo contemporáneo y el objetivo claro es el de crear un verdadero paraíso en la Tierra, para una minoría elitista.

La incorporación (por adhesión o por imposición) del ideario evaluativo neoliberal por los diversos países del mundo llegó a tal punto que el investigador del tema Guy Neave (2012) creó la expresión "Estado Evaluador". Esta nueva institucionalidad del poder, según ese autor, parece haber sustituido al Welfare State (Estado de Bienestar).

Evidentemente, con una concepción de evaluación clasificatoria y no diagnóstica, sumativa y no formativa, los objetivos, aunque no explícitamente proclamados, son claros: la "sociedad del conocimiento" y todas sus bondades se reservará a

una minoría, con la ventaja de que las herramientas de este tipo de evaluación educativa todavía convencen al evaluado de que sus fracasos son de su entera y exclusiva incompetencia, evitando así la resistencia y la transformación educativa y social.

Sin embargo, como la historia no es unidimensional, ni unidireccional, las contradicciones del funcionamiento de los sistemas nacionales de evaluación están generando las posibilidades alternativas de la contrahegemonía evaluativa.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amorim, A. (1992). *Avaliação institucional da universidade*. São Paulo: Cortez.
- Aranha, M^a.L. (2001). *História da educação* (2^o ed.). São Paulo: Moderna.
- Beltrán Llavador, J. y Villar Aguilés, A. (2010). La medida de la educación: algunas consideraciones a propósito de los indicadores. *Educação e Linguagem*, 13(21), 131-149.
- Carvalho, D.N. (2001). *Avaliação e desseriação. O impacto da implantação dos ciclos no ensino público de São Paulo*. Disertación de Maestría defendida en la Universidade Nove de Julho. São Paulo.
- Dias Sobrinho, J. (2003). *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez.
- Dias Sobrinho, J. y Ristoff, D. (Orgs.) (2000). *Universidade desconstruída: Avaliação institucional e resistência*. Florianópolis: Insular.

- Dias Sobrinho, J. y Ristoff, D. (Orgs.) (2003). *Avaliação e compromisso público: a educação superior em debate*. Florianópolis: Insular.
- Estrela, A. y Nóvoa, A. (Orgs.) (1993). *Avaliações em educação: novas perspectivas*. Porto: Porto Editora.
- Faoro, R. (1976). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo.
- Freire, P. (1983). *Educação como prática da liberdade* (18^{va}. ed.). Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Freire, P. (1997). *Pedagogia da autonomia; Saberes necessários à prática pedagógica* (3^{ra} ed.) Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Freire, P. (1992). *Pedagogia da esperança*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Freire, P. (1981). *Pedagogia do oprimido* (10^{ma} ed.). Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Goldmann, L. (1959). *Le dieu caché*. Paris: Gallimard.
- Goldmann, L. (1978). *Épistémologie et philosophie politique*. Paris: Denoël/Gonthier.
- Goldmann, L. (1980). *Recherches dialectiques*. Paris: Gallimard.
- Lima, A. (1994). *Avaliação escolar - julgamento x construção*. Petrópolis: Vozes.
- Luckesi, C. (1995). *Avaliação da aprendizagem escolar*. São Paulo: Cortez.
- Neave, G. (2012). *The Evaluative State, institutional autonomy and re-engineering higher education in Werstern Europe: the prince and his pleasure*. Londres: Palgrave Macmillan.

Romão, J. E. (1998). *Avaliação dialógica*. São Paulo: Cortez/IPF (Guia da Escola Cidadã, 2).

Sant'Anna, I. M. (1995). *Por que avaliar? Como avaliar?* Petrópolis: Vozes.

Saul, A. M. (1991). *Avaliação emancipatória; desafio à teoria e à prática da avaliação e reformulação de currículo* (2º ed.). São Paulo: Cortez/Autores Associados.

Silva, C.S. (1992). *Medidas e avaliação em educação*. Petrópolis: Vozes.

Verhine, R. (2012). Olhares sobre os sistemas de avaliação no mundo em geral e sobre o modelo brasileiro em particular. *Estudos*, 40, 11-17.

Villas Boas, B.M. (Org.). *Avaliação formativa: práticas inovadoras*. Campinas SP: Papyrus.

Capítulo IV

El discurso oficial sobre calidad educativa en Argentina (2003-2017): Orientaciones y transformaciones

JORGE GOROSTIAGA, MÓNICA PINI Y ANA CAMBOURS DE DONINI¹

1. INTRODUCCIÓN

El concepto de calidad educativa cobró centralidad en la década de 1990 en Argentina –y otros países de la región– vinculado con las políticas neoliberales y la Nueva Gestión Pública (NGP). Asociado con la eficacia y eficiencia en el gasto y con la evaluación de resultados “medibles”, el término calidad no perdió protagonismo en el ámbito educativo a pesar de los cambios de gobierno y signo político en el presente siglo. Es posible que esto se deba a que la calidad educativa se ha constituido en un término clave en la discusión de políticas educativas en las últimas tres décadas a nivel global (Adams, Acedo y Popa, 2012).

El objetivo de este trabajo es analizar las concepciones de calidad educativa contenidas en documentos oficiales de las administraciones educativas en este siglo en Argentina, vinculándolas con sus orientaciones generales de política. Ya en trabajos anteriores nos propusimos caracterizar el discurso oficial como vía para entender las concepciones que, junto con otros elementos, sirven de fundamento de las políticas y que influyen sobre las acciones gubernamentales y de otros actores en el campo

¹ Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

de la educación (Pini, 2010; Pini y Gorostiaga, 2008). El análisis de discurso de documentos de políticas en relación con su contexto permite indagar el modo que adoptan la legitimación de objetivos y propuestas de política educativa, así como los supuestos y las contradicciones que involucran.

El corpus seleccionado consta de tres planes que corresponden a tres momentos políticos distintos: uno al inicio de la gestión presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007); otro durante el gobierno de Cristina Fernández (2007-2015); y el tercero correspondiente al gobierno de Mauricio Macri (2015-2019). La metodología utilizada se basa en una conjunción de perspectivas de análisis de contenido y análisis de discurso de tipo crítico e interpretativo utilizadas en estudios previos (Gorostiaga y Ferrere, 2017; Pini, 2009; Pini y Gorostiaga, 2008). A través de la identificación de los objetivos de los planes, los conceptos y argumentos centrales, la narrativa² empleada, y los enunciados y las políticas asociadas al concepto de calidad educativa, se analizan los documentos en su contexto y en forma comparada.

2. EL ROL DEL DISCURSO EN LA POLÍTICA EDUCATIVA Y EL CONCEPTO DE CALIDAD

Nuestro análisis parte de una perspectiva crítica que aboga por la democratización de la educación, en términos de ampliación y mayor igualdad de oportunidades educativas para la construcción de sociedades más justas. Por otra parte, entendemos la política educativa como un proceso en el que interviene el Estado junto con otros actores sociales a través de esquemas interpretativos y

² La narrativa de una política pública alude a la forma en que se define un problema, identificando causas y soluciones de manera simplificada, legitimando determinadas ideas y valores, y a través de una historia que transmite un mensaje inspirador o movilizador hacia los lectores del plan o documento (Gasper y Apthorpe, 1996).

elecciones de valores que definen la naturaleza de los problemas educativos y la orientación de la acción (Barroso y Carvalho, 2011). Dentro de este marco, elementos como la persuasión, la selectividad discursiva y la construcción de significado asumen un lugar central (Verger, 2014).

El análisis del discurso con un enfoque crítico ofrece la posibilidad de iluminar aspectos de la política educativa en determinados momentos históricos y constituye una herramienta potente para analizar políticas de diferentes niveles de alcance (Pini, 2010). En este sentido, los documentos de política pueden ser vistos como productos y, a la vez, productores de orientaciones políticas, involucrando una dimensión valorativa que busca muchas veces pasar inadvertida. La lógica de los documentos se revela a través de qué conceptos y argumentos son privilegiados y cuáles son desplazados a un segundo plano o ignorados (Shiroma, Campos y Garcia, 2005), aunque también debe tenerse presente que son textos que suelen representar compromisos o arreglos provisorios entre intereses y valores en competencia, o incluso contradictorios (Rizvi y Lingard, 2013).

Con respecto al concepto de calidad educativa, consideramos que es un término polisémico y disputado, al que diferentes actores sociales asignan distintos significados, y que requiere siempre ser contextualizado, ya que se encuentra sujeto a condiciones e intereses específicos. El término es parte del discurso dominante ligado a la evaluación de aprendizajes a través de pruebas estandarizadas y a elementos de la NGP, como la rendición de cuentas, en el marco de una visión hegemónica a nivel mundial relativa al rol de la educación en el crecimiento económico en un escenario globalizado (Rizvi y Lingard, 2015). Los debates recientes sobre el concepto apuntan a señalar el reduccionismo que implica asimilar calidad a cuantificación, a través de su medición estandarizada (Cambours de Donini, 2012; Montané, Beltrán y Teodoro, 2017); la posibilidad de miradas más dinámicas y

contextualizadas que vinculen calidad al derecho efectivo a la educación (Birgin, 2014); y la inconveniencia de separarlo de otros conceptos como los de pertinencia y equidad (Adams *et al.*, 2012; Dias Sobrinho, 2010).

3. EL CASO ARGENTINO

La calidad educativa fue un concepto central en la reforma de la década de 1990 en Argentina, enmarcada en la restructuración neoliberal del Estado y la economía. En el marco de la descentralización desde el nivel nacional al provincial de las escuelas secundarias e institutos terciarios y de la sanción de la Ley Federal de Educación (LFE) (1993), se amplió la obligatoriedad escolar de siete a diez años, se introdujeron cambios de estructura académica y curriculares, un nuevo sistema de formación docente, mayor autonomía escolar, y se modernizaron las gestiones provinciales. Una de las principales políticas en relación con la calidad fue el establecimiento de evaluaciones nacionales anuales de los resultados del aprendizaje a través de exámenes estandarizados en lengua, matemáticas, ciencias y estudios sociales, administrados a muestras de estudiantes en los niveles primario y secundario.

La crisis del año 2001, caracterizada por la turbulencia política y provocada por el drástico aumento de la pobreza, marcó el agotamiento de las medidas neoliberales. La gestión de Néstor Kirchner, iniciada en 2003, se caracterizó por adoptar rápidamente -y en contraste con la etapa anterior- una política de protagonismo estatal y de cierta redistribución de la riqueza, en un contexto de fuerte recuperación económica (Moreira y Barbosa, 2010).

La política educativa de los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015) buscó corregir la creciente fragmentación y heterogeneidad del sistema a

través de una mayor intervención central en la formación y la compensación de los docentes, la definición de contenidos mínimos comunes de aprendizaje y el aumento del financiamiento, además de una serie de políticas orientadas a la “inclusión”. Estas metas se plasmaron en 2006 con la sanción de la Ley Nacional de Educación (LEN), que establece, entre otras medidas, la obligatoriedad del secundario, la extensión de la jornada completa a todas las escuelas primarias, y un carácter vinculante de las decisiones del Consejo Federal de Educación para lograr un mayor direccionamiento desde el nivel nacional y el cumplimiento de los acuerdos entre el ministerio nacional y los ministerios provinciales de educación. La LEN pone énfasis en la idea de la educación como derecho social universal, lo cual se convierte en un nuevo “concepto estelar”³ del proceso de cambio educativo. Se mantiene la conexión entre calidad y sistemas de información y evaluación, si bien, “comienza a observarse un leve desplazamiento hacia una concepción un poco más amplia sobre la calidad educativa asociada a un discurso que enfatiza la inclusión de todas/os en el sistema educativo” (Oliveira y Feldfeber, 2016, pp. 123-124). Las políticas implementadas, a pesar de avances importantes en ampliación de oportunidades de escolarización, no lograron, según las mediciones nacionales e internacionales, resultados satisfactorios en la mejora de los aprendizajes. Uno de los pocos balances comprehensivos sobre el período señala como elementos pendientes “la necesidad de revalorizar adecuadamente la carrera docente, y la imperiosa demanda de un trabajo profundo sobre el nivel secundario, que hasta ahora no ha logrado modificar sustancialmente sus indicadores” (Terigi, 2016, p. 1).

Desde fines de 2015 se despliega un nuevo escenario político, cuando accede al gobierno una coalición de centro-derecha que encarna una “visión de modernización gerencial de la política y el

³ Braslavsky (1997) propone este término para hacer referencia a principios rectores de las políticas educativas con alto grado de consenso.

Estado” (Vommaro y Gené, 2017, p. 233). Nos encontramos, así, ante un proyecto que registra similitudes, pero también algunas diferencias con las experiencias neoliberales anteriores. Según Natanson (2017), se trata de un “neoliberalismo posibilista”, que combina medidas de control de la inflación, desregulación y apertura con inversiones en políticas sociales e infraestructura. En lo educativo, aparecen nuevas formas de privatización (fundaciones, organizaciones y empresas privadas en acciones educativas propias del Estado), reducción presupuestaria, cierre de programas socioeducativos y de capacitaciones de alcance nacional, sobrevaloración del “emprendedorismo individualista”⁴, y la descentralización de la negociación salarial con los docentes (Cambours de Donini y Pini, 2017). Desde el inicio de la gestión se insiste en los diagnósticos negativos de los resultados de aprendizajes con un énfasis discursivo en los aspectos cuantitativos que muestran deficiencia y atraso de los estudiantes, acompañado por la iniciativa -no concretada aún- de construir rankings de escuelas en base a tales resultados.

4. ANÁLISIS DE LOS PLANES EDUCATIVOS

Se analizaron tres documentos que presentan planes para el sistema educativo nacional y que se enmarcan en tres coyunturas políticas bien diferenciadas. El primer Plan, titulado “Un proyecto educativo para la integración, la igualdad y el desarrollo” (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2004), corresponde a la gestión del ministro Daniel Filmus (2003-2007), y fue dado a conocer al año de iniciado el gobierno de Néstor Kirchner. En 2003 la situación social todavía reflejaba las

⁴ Son recurrentes las expresiones de funcionarios del ministerio nacional en el sentido de enfatizar la necesidad de formación para “aprender a emprender” desde una perspectiva de libre mercado (véase Instituto de Investigaciones Pedagógicas “Marina Vilte” / Secretaría de Educación CTERA, 2016).

consecuencias de la profunda crisis de 2001, con casi un 50% de la población bajo la línea de pobreza.

Este primer documento presenta un plan general de educación y desarrollo científico-tecnológico. Consta de 3 partes: Presentación (3 páginas), un listado de 20 objetivos para el período 2003-2007 y el Plan de Acción 2004. Nuestro análisis se centra en las dos primeras partes. Mientras que el título general pretende señalar el propósito global del plan -una sociedad más integrada, más igualitaria y más desarrollada- el subtítulo que refiere a los objetivos expresa las principales características de la educación a la que se aspira llegar: “una educación de calidad para todos”, donde el “para todos” busca reafirmar el posicionamiento igualitarista del documento.

El plan presenta un diagnóstico muy sucinto, resaltando la “creciente desarticulación y deterioro del sistema educativo” (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2004, p. 2). Se señala un “deterioro progresivo” de la educación argentina, que se ha generado durante varias décadas, ligado al autoritarismo y al empeoramiento de las condiciones de vida de la población (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2004, p. 2). Sin referencias a la LFE ni a la reforma de la década de 1990, el plan muestra por momentos una crítica implícita a las políticas de los noventa, pero también utiliza, en otros momentos, el lenguaje y temas de esa reforma, como el de las “políticas compensatorias” y las “competencias”.

La presentación expone las ideas centrales que constituyen la base o fundamento de los objetivos para el período 2003-2007: la educación como “estrategia central” en la construcción de un modelo de desarrollo que combine crecimiento y justicia social (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2004, p. 2), el rol protagónico del Estado, y la búsqueda de la unidad y homogeneidad del sistema educativo. Por otra parte, propone una

doble agenda: medidas para atender a la urgencia y paliar los efectos de la crisis social; y una propuesta estratégica sobre el rol del conocimiento en un “nuevo modelo económico-social” (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2004, p. 3). A estas ideas fundamentales, se les suma la apelación al “compromiso” por parte de la sociedad y de los actores del sistema educativo.

Los conceptos centrales que articulan la propuesta de políticas del plan son los de: (1) igualdad, tanto en términos de objetivo final (una sociedad más igualitaria) como en términos de funcionamiento del sistema educativo (un sistema más homogéneo) y de sus logros (educación de calidad para todos); (2) desarrollo, a través de la idea del rol estratégico que la educación juega para lograr el despliegue de un “modelo económico-social” que brinde mayor prosperidad; y (3) calidad, como vimos expresado en la aspiración de lograr “una educación de calidad para todos”. La construcción de este concepto incluye la idea de “recuperar” los niveles de calidad educativa, haciendo referencia a un pasado situado décadas atrás, pero no del todo definido. Sin embargo, no se plantea la vuelta a modelos o políticas pasadas, sino que se resalta la necesidad de introducir innovaciones y renovar métodos y herramientas de enseñanza. A la vez, se enfatiza la necesidad de alcanzar una calidad de la educación que sea “homogénea en todos los distritos” (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2004, p. 2), ligándola al principio de buscar la unidad del sistema y la igualdad a su interior y respondiendo, aunque sin explicitarlo, a algunas de las principales críticas de los efectos de las reformas de la década anterior en términos del aumento de desigualdades y fragmentación del sistema educativo. La mejora de la calidad, además, aparece asociada con la agenda hacia el futuro (distinta de la agenda derivada de la urgencia y la crisis) dentro de la propuesta estratégica sobre el rol del conocimiento en un “nuevo modelo económico-social”.

Dentro de los 20 objetivos, aquellos que hacen referencia explícita a la calidad en la educación básica son cuatro: garantizar un mínimo de diez años de escolaridad de calidad; garantizar la igualdad de posibilidades de acceso a similares niveles de calidad de competencias, saberes y valores, en cada uno de los niveles y modalidades del sistema educativo; y desarrollar estrategias sistemáticas de evaluación integral de la calidad educativa. A la vez, otros dos objetivos abordan elementos ligados directamente al mejoramiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje: desarrollar políticas activas para la renovación pedagógica de la formación docente inicial y permanente; y políticas de innovación pedagógica, “enfaticando las posibilidades de aplicación de las nuevas tecnologías de información y comunicación” (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2004, p. 7). Así, en términos de las políticas propuestas, el énfasis en la integración del sistema y en la igualdad de resultados se combina con políticas propias de los años noventa, como la evaluación de la calidad, y con medidas que buscarían mejorar los procesos de enseñanza.

La narrativa que organiza los argumentos presentados comienza dando cuenta de décadas de deterioro social y educativo que alcanzan su punto máximo en la crisis (de 2001), frente a lo cual se pone en marcha un proceso de reparación que resultará en la construcción de un nuevo modelo educativo, internamente integrado e igualitario, que, al mismo tiempo, contribuya a un nuevo modelo de crecimiento sustentable y socialmente justo. Es fuerte la idea de reparación: “veinte años de democracia no han logrado saldar esta deuda” (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2004, p. 2); se requieren políticas que tengan como fin “evitar las consecuencias de la exclusión social sobre las nuevas generaciones” (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2004, p. 3), y, a la vez, reviertan el “empobrecimiento de las condiciones de vida” de la población característico de los años anteriores. Según Senén González (2008), se verifica un

desplazamiento desde una lógica técnica, propia de la década de 1990, a una lógica política en el discurso educativo. En ese contexto, la sanción de nuevas leyes educativas entre 2004 y 2006 puede verse como respuesta a “necesidades postergadas” con carácter “reparatorio”, fundamentadas en “la equidad social y la unidad de los dispersos fragmentos sociales” (Senén González, 2008, p. 99). Esto puede vincularse claramente con elementos centrales del discurso político del presidente Kirchner durante su primer año de gobierno, como la idea de reconstrucción de un proyecto de bienestar colectivo para el país, después de un ciclo de varias décadas de decadencia, en base a la justicia social y la idea de una Argentina “para todos” (Dagatti, 2017).

El segundo documento es el “Plan de Educación Obligatoria 2009-2011” (Ministerio de Educación, 2009). Diseñado y aprobado⁵ en la gestión de Tedesco (2007-2009) como Ministro de Educación, su implementación quedaría a cargo de la gestión de Sileoni (2009-2015). Coincide con la etapa de consolidación del kirchnerismo como fuerza política, marcada por la llegada a la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner en 2007. En esta etapa, medidas como el regreso al sistema estatal de reparto en la seguridad social y la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) reafirmaron la agenda de intervencionismo estatal y ayuda social para los sectores más desprotegidos (Moreira y Barbosa, 2010).

El documento expone el plan para el período 2009-2011, abarcando los niveles inicial, primario y secundario, así como las articulaciones con la formación docente. Comienza enmarcándose en las leyes sancionadas entre 2005 y 2006: Ley de Educación Técnico-Profesional, Ley de Financiamiento Educativo y LEN, y se referencia en esta última en varios tramos, con un claro

⁵ Aprobado por el Consejo Federal de Educación (organismo que reúne a los ministros de todas las provincias y al ministro nacional) en mayo de 2009.

propósito de continuidad con las políticas implementadas en el lustro anterior. Se organiza en tres partes: 1) Presentación (2 páginas); 2) una descripción de los objetivos políticos, los principales problemas y desafíos de la educación, las estrategias previstas para superarlos, las características del gobierno educativo y los planes provinciales; y 3) matriz de programación de objetivos, estrategias y líneas de acción. Nuestro análisis se centra en las dos primeras partes. El diagnóstico resalta la existencia de niveles heterogéneos de calidad; bajos resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE); insuficiencia de recursos didácticos y equipamiento; así como déficits en la formación docente.

Los fundamentos del plan se exponen en la sección de “objetivos políticos”:

- “la política educativa como una política de estado fundamental para la construcción de una sociedad más justa” (Ministerio de Educación, 2009, p. 6), idea que se repite en otros dos tramos del documento.

- el Estado nacional como conductor de la política nacional

- la necesidad de lograr un equilibrio entre la unidad del sistema y el respeto de las particularidades, superando “los procesos de fragmentación del sistema” (p. 6)

- la deuda pendiente en términos de asegurar una educación de calidad en igualdad de condiciones

- el planeamiento como ejercicio no sólo técnico, sino también político que posibilita la construcción de consensos, en particular los acuerdos entre provincias y gobierno nacional.

Vuelve a aparecer la idea de reparación, presente en el Plan de 2003, esta vez en términos de restauración de derechos para “amplios sectores sociales” (Ministerio de Educación, 2009, p.6); así como la referencia a la desigualdad social como un problema

originado en una etapa previa, que afectó negativamente el funcionamiento del sistema educativo y que comienza a revertirse en los últimos años.

El concepto central de la LEN, que ya señalamos como nuevo “concepto estelar”, es el del derecho a la educación garantizado por el Estado, en consonancia con las nuevas leyes y planes educativos de otros países de América Latina (Bentancur, 2010). Otros dos conceptos medulares son los de: igualdad e inclusión, en relación con la reparación mencionada y con el objetivo de una sociedad más justa y democrática. A esto se le agrega “garantizar una educación de calidad para todos” (Ministerio de Educación, 2009, p. 9); a pesar de un lugar algo subordinado, el término calidad vuelve a aparecer como signifiante que resume la propuesta política hacia el futuro. A su vez, el plan postula “tres grandes políticas educativas (...): equidad, igualdad e inclusión; calidad de la oferta educativa; y fortalecimiento de la gestión institucional” (Ministerio de Educación, 2009, p. 10). Las políticas asociadas al mejoramiento de la calidad abarcan: mejorar los recursos didácticos y el equipamiento de las escuelas; fortalecer el desarrollo profesional de los docentes y mejorar sus condiciones de trabajo; optimizar los procesos de enseñanza y aprendizaje; y la transformación institucional y pedagógica de la educación secundaria.

En este caso, la narrativa que desarrolla el documento alude a un proceso de recuperación social en marcha, asociado al fortalecimiento del Estado, que debe responder a nuevos desafíos educativos para avanzar hacia una sociedad democrática y justa:

Cuando se trata de construir una sociedad democrática con justicia social, la inclusión y la igualdad educativa son fundamentales. Son políticas y metas que se articulan porque la calidad de la propuesta educativa es complementaria con una idea de educación que sirva para la movilidad social

*ascendente y que supere las desigualdades de origen
(Ministerio de Educación, 2009, p. 17).*

El tercer documento es el “Plan 2016-2021: Argentina enseña y aprende” (Ministerio de Educación y Deportes, 2016), aprobado en agosto de 2016 por el Consejo Federal de Educación, a pocos meses de iniciado el gobierno del Presidente Mauricio Macri y en la gestión del ministro Bullrich (2015-2017). Es un plan general de educación, que abarca todos los niveles. Se organiza en tres partes: Introducción, Ejes y Objetivos educativos prioritarios, y Matriz de seguimiento. No se presenta un diagnóstico explícito, pero implícitamente se señalan déficits importantes en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Los fundamentos del plan, que se enmarcan fuertemente en la LEN, con referencias a varios de sus artículos, incluyen:

- la educación como “pilar fundamental para la conformación de una sociedad más justa, equitativa, inclusiva y democrática” (Ministerio de Educación y Deportes, 2016, p. 3);

- la responsabilidad indelegable del Estado ligada a la idea de la educación como bien público y como derecho personal y social;

- el aprendizaje integral, que abarca “el desarrollo cognitivo, socioemocional, estético-artístico, físico y cívico-social” a lo largo de toda la vida (Ministerio de Educación y Deportes, 2016, p. 3).

En términos de los conceptos centrales del plan, se postula que las políticas a implementar deben apuntar a lograr dos grandes objetivos:

- 1) Aprendizajes de calidad (también se habla de “aprendizajes significativos”). El primer párrafo del documento establece como finalidad del plan lograr “una educación de calidad centrada en los aprendizajes”, ligada a la preparación para participar en la sociedad contemporánea en condiciones de igualdad y respeto por la diversidad (Ministerio de Educación y Deportes, 2016, p. 3). A lo

largo del documento, son reiteradas las menciones al objetivo de una educación de calidad, y a promover una enseñanza y aprendizajes de calidad; el término también aparece referido a la formación docente. La idea de garantizar el acceso, promover o mejorar los aprendizajes aparece asociada a diferentes finalidades: una es la de lograr una educación integral, que aparece como uno de los fundamentos del plan; otra es la de responder a las demandas de la “sociedad contemporánea” o “del siglo XXI”, las cuales no se explicitan más allá de menciones a la “cultura digital” (Ministerio de Educación y Deportes, 2016, p. 23) o a “un mundo dinámico e interconectado” (Ministerio de Educación y Deportes, 2016, p. 9), o, en esta misma línea, promover la “enseñanza de habilidades, capacidades y saberes del siglo XXI en todos los niveles y modalidades educativas” (Ministerio de Educación y Deportes, 2016, p. 17). Así, la “educación integral” comienza a virar, en algunos tramos, a los “saberes y capacidades fundamentales”, acompañado de un mayor énfasis que en los otros dos planes en la vinculación con “el mundo del trabajo”.

2) Inclusión: acciones y programas para mejorar el ingreso y permanencia, las trayectorias, graduación, y “acceso a aprendizajes significativos” para todos/as, en especial para “poblaciones que habitan en zonas rurales, comunidades y hablantes de lenguas indígenas, en situación de vulnerabilidad social, enfermedad, con discapacidades y en contextos de privación de la libertad” (Ministerio de Educación y Deportes, 2016, p. 11).

Otras nociones que se destacan a lo largo del documento son:

- La innovación. Por un lado, se plantea la incorporación de “prácticas innovadoras”, junto con las tecnologías de la información y la comunicación, tanto a la enseñanza como a la gestión, como uno de los tres ejes transversales del plan. Por otra parte, la idea de la innovación (y en otros casos, la noción de “renovación”) aparece ligada repetidamente a las propuestas

curriculares, de mejora de las prácticas de enseñanza y de cambios institucionales.

- La generación y uso de conocimiento para la mejora de la gestión y la enseñanza. Esto abarca tanto un énfasis en la importancia de los sistemas de información y evaluación (otro de los tres ejes transversales), como la introducción de la idea de basar las decisiones educativas en “los hallazgos rigurosos de la ciencia” (Ministerio de Educación y Deportes, 2016, p. 12) o en “la evidencia” (Ministerio de Educación y Deportes, 2016, p. 25).

- El involucramiento del sector privado y la sociedad civil. Además del “compromiso” de los actores educativos y de la sociedad en el mejoramiento de la educación, se propone “avanzar hacia una mejor coordinación de las distintas acciones educativas propuestas por organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil bajo objetivos y principios comunes” (Ministerio de Educación y Deportes, 2016, p. 21), a diferencia de los dos planes previos, en los que en forma muy general se pide el compromiso de la sociedad y se convoca a “todos los actores nacionales” a la generación de un proyecto educativo (Plan 2003) o se declara, en el Plan de 2009, la necesidad de “un gradual posicionamiento de la sociedad respecto del acto educativo” (Ministerio de Educación, 2009, p. 7).

Las principales políticas asociadas al mejoramiento de la calidad apuntan a la creación de la Red Federal para la Mejora de los Aprendizajes; la revisión de los diseños curriculares de formación docente (aunque sin especificar con qué criterios); medidas para mejorar la formación inicial y continua; la “concertación y construcción gradual de una carrera docente orientada a la superación profesional y la mejora de las prácticas de enseñanza” (Ministerio de Educación y Deportes, 2016, p. 17); el “desarrollo de una política de evaluación docente de manera gradual, participativa y consensuada” (Ministerio de Educación y

Deportes, 2016, p. 17); el uso continuo y sistemático de la información y la evaluación para la mejora, tanto a nivel escolar como de las gestiones provinciales y nacional, ampliando el sistema de evaluación de los aprendizajes; y la sistematización y difusión de prácticas pedagógicas innovadoras.

La narrativa del documento articula el derecho a la educación integral con las demandas de la sociedad contemporánea; en esta línea es necesario recrear una concepción del aprendizaje para el siglo XXI en base a procesos de modernización e innovación educativa para una enseñanza de calidad basados en el uso de información y conocimiento. Se combina un componente central del andamiaje conceptual de las políticas de la década de 2000, el derecho a la educación, en cuyo marco “el desarrollo integral de las personas se delinea como el objetivo último de la función educativa de los Estados” (Bentancur, 2010, p. 2), con un planteo central del discurso político del macrismo: la modernización y el ingreso de la Argentina al siglo XXI, y el énfasis en separar “lo viejo, lo antiguo, lo perimido, de lo nuevo, lo moderno, lo por venir” (Dagatti, 2017, p. 91).

5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Cada documento analizado presenta particularidades que responden al contexto histórico en el que fueron producidos y a la orientación política del gobierno nacional. Así, el plan de 2003 encarna una propuesta que combina una “reparación” del deterioro acumulado por varias décadas y los efectos de la crisis social de 2001, con la idea de un nuevo modelo de desarrollo económico-social -igualitario y de crecimiento- en el que la educación juega un rol central. El plan de 2009, por su parte, plantea una agenda de mejoramiento de la educación que afiance la unidad del sistema, la igualdad social y los procesos de aprendizaje en el marco de la Ley Nacional de 2006. A ambos planes, producidos en distintas etapas

de los gobiernos kirchneristas, se contraponen el plan de 2016, elaborado durante el primer año de la gestión macrista, cuyo programa de gobierno buscó diferenciarse fuertemente del período anterior, pero en una situación de cierta fragilidad política y sin priorizar el sector educativo, donde su principal debilidad consistía en que la mayor parte de sus funcionarios carecían de formación y/o experiencia en el campo.

Un hito fundamental en el período que cubren los tres planes es la sanción en 2006 de la Ley de Educación Nacional, la cual expresa en buena medida la agenda educativa del kirchnerismo, aunque preservando algunos aspectos importantes de la Ley Federal de Educación, sancionada en 1993, como un esquema de gobierno y administración descentralizado y un importante papel para el sector privado. En este sentido, el plan de 2003 conserva todavía algunos componentes conceptuales de la LFE, aunque predomina la noción de un rol estatal más protagónico, mientras que el de 2009, post sanción de la LEN, adopta más claramente una propuesta asentada en el principio de la extensión y garantía del derecho a la educación. El plan de 2016, por su parte, puede ser visto como una amalgama entre los principios de la LEN, que son reiteradamente expuestos en las primeras páginas, y una agenda propia de reforma que, sin dejar de proponer un acceso igualitario, enfatiza aspectos como el rol de los sistemas de información y evaluación de los aprendizajes, e introduce otros nuevos como la evaluación docente y la reformulación de la carrera docente; y una visión más favorable a la participación de actores privados y de la sociedad civil.

Por otra parte, es notable en los tres planes la ausencia de referencias explícitas a agendas globales y regionales. Sólo el documento de 2003 menciona el objetivo de que el sistema educativo sea parte de los procesos de integración en América Latina. Sin embargo, pueden vislumbrarse influencias significativas de marcos supranacionales: el plan de 2003 incorpora

una visión humanista de las políticas educativas en reemplazo del paradigma economicista propio de la década de 1990 (Shiroma et al., 2005), mientras que el plan de 2009 refleja énfasis discursivos de nivel global, como el de la “educación inclusiva” promovido por la UNESCO (2005) y, como ya apuntamos, consensos regionales en torno al principio del derecho a la educación. Por su parte, el plan 2016-2021 adopta nociones de circulación global como la de “decisiones basadas en la evidencia”; además, el objetivo de responder a las demandas del siglo XXI parece una referencia a la empleabilidad y a la adecuación a una economía de mercado, en consonancia con el proceso iniciado de incorporación de Argentina a la OCDE.

Los tres plantean, a la vez, concepciones abarcadoras de calidad, vinculadas a objetivos democratizadores, de igualdad social y educación integral, aunque con diversos énfasis. En el plan de 2003, la calidad se conecta fuertemente al concepto de igualdad (de acceso y en términos de aprendizaje) y a una propuesta estratégica sobre el rol del conocimiento en un “nuevo modelo económico-social”; en el de 2009, se vincula a los conceptos de igualdad, inclusión y universalización del acceso, con una continuidad importante respecto al de 2003; en el plan de 2016, la calidad aparece asociada a las ideas de “educación integral” y de responder a las “demandas del siglo XXI”. Las políticas asociadas al mejoramiento de la calidad tienen en los tres documentos también algunos elementos comunes -por ejemplo, el foco en la formación docente, o en la incorporación de las TIC a los procesos de enseñanza y aprendizaje-, pero con improntas diferenciadas entre una agenda de mejoramiento de las estructuras existentes (planes de 2003 y 2009) y otra más orientada a la reforma (plan de 2016). El reformismo -en el sentido de cambios más profundos- en los dos primeros planes parece colocarse en las políticas de ampliación del acceso, igualdad de resultados y de homogeneidad intra-sistema. El plan de 2016 mantiene las políticas de ampliación

del acceso, pero introduce medidas más disruptivas en el terreno de la formación y la carrera docente, y le otorga mayor peso a los sistemas de información y evaluación.

Las coincidencias son abundantes en función de que el último documento se enmarca en la Ley vigente, pero la lectura contextualizada de las políticas generales mencionadas más arriba muestran diferencias menos evidentes, en la medida en que justamente el cambio de ciclo se muestra en la sub-ejecución de los fondos asignados al área de educación en el presupuesto nacional, el cierre de programas socioeducativos y de capacitaciones de alcance nacional, y una serie de decisiones y premisas que invocan la LEN sin respetarla, la sobrevaloración del “emprendedorismo individualista”, o una mayor tercerización de funciones del Estado mediante contratos con fundaciones nacionales e internacionales. La aparición de temas como la coordinación con las organizaciones de la sociedad civil y la evaluación docente, el énfasis en la innovación y las demandas de la sociedad contemporánea, así como la construcción de una carrera docente se suman al discurso modernizador y marcan una diferencia significativa con los planteos de los documentos de 2003 y 2009.

El análisis discursivo de los cambios en las políticas educacionales en Argentina a través de los documentos seleccionados y en relación con el contexto político más amplio, muestra que se han conservado elementos de las políticas de los noventa durante los tres períodos, pero que en el último hay una consonancia mayor con las políticas de la NGP aplicadas al final del siglo XX, que no resultaron en un mejoramiento de la calidad -- aún en sus concepciones más reduccionistas-- ni en la democratización del sistema.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adams, D., Acedo, C. y Popa, S. (2012). In search of quality education. En C. Acedo, D. Adams y S. Popa (Eds.), *Quality and Qualities: Tensions in Education Reforms* (pp. 1-22). Rotterdam: Sense Publishers.
- Barroso, J. y Carvalho, L. M. (2011). Apontamentos sobre os “novos modos de regulação” à luz de estudos sobre as relações entre conhecimento e política. *Propuesta Educativa*, 36 (2), 9-24.
- Bentancur, N. (2010). El “derecho a la educación” como nuevo concepto estelar de las políticas educativas en América Latina. En *Congreso Iberoamericano de Educación: Metas 2021*. Disponible en <http://www.adeepira.com.ar/congresos/Congreso%20IBEROAMERICA NO/METAS2021/R1327Bentancur.pdf>
- Birgin, A. (Coord.) (2014). *Estudio sobre criterios de calidad y mejora de la formación docente del MERCOSUR*. Buenos Aires: UNSAM / PASEM / Mercosur / Teseo.
- Braslavsky, C. (1997). Reflexiones acerca de los discursos y las prácticas en las políticas educativas. En G. Frigerio, M. Poggi y M. Giannoni (Comps.), *Políticas, instituciones y actores en educación* (pp. 41-52). Buenos Aires: Novedades Educativas.
- Cambours de Donini, A. (2012). Evaluación y educación superior: interrogantes y desafíos. En G. Fioriti y C. Cuesta, (Comps.), *La evaluación como problema. Aproximaciones desde las didácticas específicas* (pp. 149-156). Buenos Aires: UNSAM Edita / Miño y Dávila.
- Cambours de Donini, A. y Pini, M. (2017). Tiempos de incertidumbre para la educación en América Latina. En D. García Delgado y A. Gradín (Comps.), *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. Buenos Aires: FLACSO.

- Dagatti, M. (2017). Volver al futuro. Los refundaciones discursivas en la Argentina contemporánea (2001-2015). *Pensamiento al margen: Revista digital sobre las ideas políticas*, 6, 76-101.
- Dias Sobrinho, J. (2010). Democratização, qualidade e crise da educação superior. *Educação & Sociedade*, 31 (113), 1223-1245.
- Gasper, D. y Aphorpe, R. (1996). Introduction: Discourse analysis and policy discourse. En R. Aphorpe y D. Gasper, (Eds.), *Arguing Development Policy: Frames and Discourses* (pp. 1-15). London: Routledge.
- Gorostiaga, J. y Ferrere, L. (2017). Las políticas sobre educación básica en América Latina: las perspectivas de los organismos internacionales. *Educação em Revista*, 33, 1-23.
- Instituto de Investigaciones Pedagógicas “Marina Vilte” / Secretaría de Educación CTERA (2016). *Tendencias privatizadoras de y en la educación argentina*. Buenos Aires: Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina.
- Ministerio de Educación (2009). *Plan de Educación Obligatoria 2009-2011*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2004). *Un proyecto educativo para la integración, la igualdad y el desarrollo: Objetivos 2003-2007, Plan de acción 2004*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- Ministerio de Educación y Deportes (2016). *Plan 2016-2021: Argentina enseña y aprende*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Deportes.
- Montané A., Beltrán J. y Teodoro A. (2017). La medida de la calidad educativa: acerca de los rankings universitarios. *Revista*

- de la Asociación de Sociología de la Educación, 10 (21), 283-300.
- Moreira, C. y Barbosa, S. (2010). El kirchnerismo en Argentina: origen, apogeo y crisis, su construcción de poder y forma de gobernar. *Sociedade e Cultura*, 13(2), 193-200.
- Natanson, J. (2017). La “ola amarilla” en Argentina: Reconfiguraciones tras el triunfo de Cambiemos. *Nueva Sociedad*, 272, 4-12.
- Oliveira, D. A. y Feldfeber, M. (2016). El derecho a la educación en América Latina: un análisis de las políticas educativas en la historia reciente de Brasil y Argentina. *Educació i Història: Revista d'Història de l'Educació*, 27, 107-133.
- Pini, M. (2010). Análisis crítico del discurso: Políticas educativas en España en el marco de la Unión Europea. *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 3 (1), 105-127.
- Pini, M. (Comp.) (2009). *Discurso y educación. Herramientas para un análisis crítico*. San Martín: UNSAM Edita.
- Pini, M. y Gorostiaga, J. (2008). Teacher education policies and development. Critical discourse analysis from a comparative perspective. *International Review of Education*, 54, 427-443.
- Rizvi, F. y Lingard, B. (2013). *Políticas educativas en un mundo globalizado*. Madrid: Morata.
- Senén González, S. (2008). Política, leyes y educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y micropolítica. En R. Perazza (Comp), *Pensar en lo público* (pp. 81-118). Buenos Aires: Aique.
- Shiroma, E. O., Campos, R. F. y Garcia, R. M. C. (2005). Decifrar textos para comprender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. *Perspectiva*, 23(2), 427-446.

- Terigi, F. (2016). *Políticas públicas en educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/13019.pdf>
- UNESCO (2005). *Guidelines for inclusion: Ensuring Access to Education for All*. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140224e.pdf>
- Verger, A. (2014). Why do policy-makers adopt global education policies? Toward a research framework on the varying role of ideas in education reform. *Current Issues in Comparative Education*, 16 (2), 14-2.
- Vommaro, G. y Gené, M. (2017). Argentina: el año de Cambiemos. *Revista de ciencia política*, 37(2), 231-254.

Capítulo V

La calidad de la educación en los discursos de la OCDE y el Banco Mundial: usos y desusos

MIRIAM PRIETO y JESÚS MANSO¹

1. INTRODUCCIÓN

La Conferencia Mundial de Educación para Todos (UNESCO, 1990), celebrada en Jomtien a comienzos de la década de los 90, vino a representar la consolidación de un cambio de perspectiva en la concepción del derecho a la educación: de una noción cuantitativa, centrada en la oferta y la escolarización, se pasaba a una noción cualitativa, dirigida a la respuesta a las necesidades educativas. Este giro se materializó en el empleo del término calidad para representar a los aspectos cualitativos de la educación a los que la nueva tendencia hacía referencia. Importado a la educación desde el ámbito empresarial, y en el marco del “movimiento por la calidad” (Bernal et al., 2015), especialmente a partir de la década de los 90 y hasta la actualidad, la calidad se ha consolidado como un eje vertebrador de las políticas educativas nacionales y como un lema movilizador para los organismos internacionales (ver, por ejemplo, Hanushek y Wößmann, 2007; OCDE, 1992; OCDE, 2012; UNESCO, 2000; UNESCO, 2005).

A esta expansión y a la instalación de la calidad en el debate educativo mundial han contribuido, en gran medida, los

¹ Universidad Autónoma de Madrid.

organismos internacionales (Chabbotto, 2013), especialmente aquellos con mayor presencia mundial en la actualidad, y cuya irrupción histórica se focaliza en torno a la finalización de la IIª Guerra Mundial. Si bien es verdad que con diferentes enfoques en función de sus propias idiosincrasias, principios y finalidades (Guevara-Patiño, 2017). Debido a este papel destacado de los organismos internacionales en la promoción de la calidad, así como al protagonismo de la calidad en la elaboración de las políticas educativas, el presente capítulo tiene como finalidad analizar los usos del término calidad de los que se hacen eco los organismos internacionales.

Siguiendo a De Puelles (2008), los organismos internacionales son actores claves en la definición de las políticas públicas en materia de educación. Sin embargo, cada uno de ellos tiene un complejo entramado institucional que es imprescindible conocer e interpretar correctamente para concluir sobre la evolución de sus políticas. En el origen de la mayoría de las organizaciones internacionales modernas no figuraba explícitamente la educación como uno de los ámbitos de actuación (se centraban en la paz, la democracia, el desarrollo y la cooperación económica). Sin embargo, pronto entrará en sus agendas políticas convencidos de que la actuación en educación ayudaría al logro de sus objetivos (Valle, 2012). Y no sólo eso, sino que ahora son estos actores unos de los más importantes a la hora de definir las agendas globales en educación (Verger, Altinyelken y Novelli, 2018).

Entre las muchas organizaciones internacionales que existen hay dos de ellas cuya influencia en la definición de políticas educativas resulta significativa a nivel mundial y en Latinoamérica. Y ello, a pesar de que, curiosamente, su finalidad está enmarcada en la financiación y el desarrollo económico. Debido a esta destacada influencia, el análisis se limitará a algunos de los principales documentos emitidos por estos dos organismos. Nos referimos a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económicos (OCDE) y al Banco Mundial. Son los dos organismos que se analizan en el presente documento. Por ello, se hace necesaria su contextualización y la definición de su papel como agentes de la agenda global en educación y su presencia en Latinoamérica.

Sucesora de la Organización Europea para la Cooperación Económica, creada para garantizar el cumplimiento del Plan Marshall en la reconstrucción de las economías europeas, la OCDE nace en 1961 en París con el objetivo de desarrollar políticas que promoviesen el desarrollo económico de los países miembros y no-miembros, así como la expansión del comercio mundial (Carroll y Kellow, 2011). El objetivo inicial de este organismo era el desarrollo económico, y la educación desempeñaba sólo un papel “inferido” (Sellar y Lingard, 2014). Sin embargo, a partir de los años 90 la OCDE se erigió en un agente clave en la articulación y difusión del discurso relativo al papel central de la educación para la formación del capital humano y el desarrollo económico (Rizvi y Lingard, 2006). En 1975 la educación se incorporó al área de actuación de la Dirección de Asuntos Sociales, Personal y Educación de la OCDE, la cual, en 1991, se convirtió en la Dirección de Educación, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, para, finalmente, en 2002, pasar a formar una dirección independiente. Durante la década de los años 90 el trabajo de la OCDE se centró en el desarrollo de revisiones nacionales de los sistemas educativos y revisiones temáticas entre los sistemas educativos. Sin embargo, en este periodo los países miembros comenzaron a reclamar la necesidad de datos comparados, fiables y regulares sobre el desempeño de sus sistemas educativos. En respuesta a esta demanda, la OCDE creó el Programme for International Student Assessment (PISA), el cual se ha desarrollado cada tres años desde su primera implementación en el año 2000, convirtiéndose las evaluaciones a gran escala en una de sus líneas principales de actuación (Lingard, 2016). Así, y especialmente

gracias a PISA, la OCDE se ha erigido progresivamente en un agente experto en materia de políticas educativas y datos internacionales comparados, así como en un protagonista central de la gobernanza global y del establecimiento de las agendas educativas de los sistemas nacionales (Sellar y Lingard, 2013). Ha contribuido, además, al reconocimiento de las comparaciones internacionales y las pruebas estandarizadas como una fuente fidedigna de evaluación de la calidad de los sistemas educativos nacionales y de la toma de decisiones políticas (Cairney, 2016; Eurydice, 2017). De esta forma, y frente a otros organismos internacionales con los que comparte influencia en la configuración de las políticas educativas nacionales, la OCDE no basa dicha influencia en el empleo de instrumentos legales o financieros, sino que actúa a través de mecanismos indirectos de evaluación, supervisión multilateral y presión de grupo, que han generado el alcance global de la organización. La OCDE ha trabajado tradicionalmente con países de América Latina para facilitar el diálogo y la diseminación de buenas prácticas en diversos ámbitos, entre ellos el educativo, pero en los últimos años ha estrechado su colaboración, y su influencia prescriptiva, en los países de esta región. Desde 2016 cuenta con un Programa Regional para América Latina y el Caribe, que tiene como objetivo apoyar a la región en el avance de su agenda de reformas, y en el que la mejora de la educación y el desarrollo de las competencias constituye una línea de actuación central (OCDE, 2017).

Con respecto al Banco Mundial conviene saber que se trata de una asociación mundial creada en 1944 y cuya misión, desde su origen, es la promoción de la prosperidad compartida, poner fin a la pobreza extrema y promover el desarrollo sostenible. En la actualidad está integrado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Corporación Financiera Internacional (AIF) que proporcionan financiamiento, asesoría sobre políticas y asistencia técnica a los gobiernos de los países en

desarrollo. En último término, lo que hacen es conectar recursos financieros internacionales con necesidades particulares de uno o varios países o regiones con la finalidad de favorecer los objetivos ya indicados. El Banco mundial desarrolla más de 12.000 proyectos con 189 países implicados. Resulta evidente, de entrada, la influencia que este organismo internacional puede ejercer en diferentes ámbitos. Casi desde su origen dedicaron esfuerzos e inversión en proyectos educativos que en la evolución histórica han ido en crecimiento. Así, entre los años 2000 y 2017, el Banco Mundial invirtió más de 45.000 millones de dólares en educación. En el ejercicio de 2017, el financiamiento para educación fue de 2.850 millones de dólares. En el 2011, establecieron la Estrategia 2020 para el Sector Educativo focalizada en lograr el aprendizaje para todos durante la próxima década (World Bank, 2011). Sin embargo, a partir de 2015, esta estrategia en materia de educación del Banco Mundial se ha alineado con la propuesta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2015) para el 2030, los Objetivos para el Desarrollo Sostenible, y más en concreto con el cuarto, que es el que insta a garantizar una educación de calidad y a promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos a más tardar en 2030 (ONU, 2015). En 2018 ha sido la primera vez que esta organización ha dedicado su informe anual sobre el desarrollo mundial 2018 específicamente a la educación (World Bank, 2018). Sus áreas prioritarias actualmente se relacionan, fundamentalmente, con la educación de la mujer, el desarrollo de la infancia y de las capacidades en la educación y la tecnología, la Educación Superior y el profesorado.

2. METODOLOGÍA

Recordamos que la finalidad de este estudio es analizar los usos del término calidad de los que se hacen eco los organismos internacionales. Para su consecución se ha optado por un enfoque

metodológico cualitativo, a través de la técnica de análisis del discurso. Ésta se ha aplicado sobre documentos e informes de la OCDE y del Banco Mundial. Utilizamos esta técnica de análisis del discurso porque no sólo pretendemos describir lo que se dice en los textos (algo propio del análisis de contenido) sino que entendemos el discurso como una complejidad semiótica que debe relacionarse con “condiciones objetivas y subjetivas de producción, circulación y consumo de los mensajes” (Sayago, 2014, p. 3).

En nuestro caso, además, hemos optado por una aproximación de tipo hipotético-deductiva, basada en la aplicación de unas categorías de análisis previamente definidas, con los beneficios e inconvenientes que ello lleva asociado. Es importante indicar que no se ha realizado un análisis del concepto de calidad, sino del uso del concepto. Debido a la falta de análisis profundos sobre el uso del mismo, se ha considerado más oportuno poder partir de categorías de análisis ya propuestas en investigaciones previas (aunque han sido algo adaptadas para el caso de este estudio). Así, las categorías de análisis que se han aplicado han sido tomadas, en su origen, de la propuesta de Bondarenko (2007), en su llamada a la necesidad de emplear la calidad como una categoría filosófica. Se ha realizado una adaptación, requerida por las especificidades de los documentos elaborados por los organismos que son objeto de estudio, con el fin de dilucidar los usos que de la calidad hacen la OCDE y el Banco Mundial. Las categorías finalmente aplicadas han sido las siguientes:

- Finalista: la calidad se entiende como una finalidad en sí misma.
- Relativa: la calidad se concibe en relación con otra finalidad.
- Dual: se explicita la discrepancia conceptual entre emisor (la institución) y otros agentes (receptores) en relación con la definición de calidad.

- Normativa: el organismo establece una norma en relación con la calidad.
- Social: la calidad hace referencia a distintos grupos sociales (dentro de una misma sociedad o entre distintas sociedades).
- Continua: la calidad se concibe como una realidad gradual.
- Construida: la calidad se emplea en relación a las percepciones de distintos agentes.
- Holística: la calidad se concibe como una realidad compleja.

Los documentos analizados han sido un total de doce. Seis de ellos de la OCDE (2012; 2016a; 2016b; 2016c; 2016d; 2016e) y los otros seis del Banco Mundial (2007; 2011; 2017a; 2017b; 2017c; 2018). Los criterios para su selección han sido los siguientes: 1. Que hicieran referencia a educación infantil y/o primaria y/o secundaria (no educación posobligatoria, ni educación superior); 2. Que fueran estudios generales (no de países concretos) o, en su caso, solo aquellos que afectan al conjunto de la región iberoamericana; 3. Que el autor del documento sea la institución (OCDE o Banco Mundial); 4. Que no fueran documentos con más de diez años desde su publicación (a partir de 2007); 5. Que se tratara de documentos de relevancia institucional por formar parte de las líneas estratégicas de la institución.

Las categorías de análisis anteriormente descritas se han empleado como construcciones de los investigadores. Por tanto, el análisis no se ha basado en el empleo por parte de los organismos de las categorías descritas, sino que dichas categorías se han aplicado sobre los usos que las instituciones hacen del término “calidad”. El análisis documental se ha realizado mediante el empleo del programa informático MAXQDA que ha permitido, no sólo codificar de forma sencilla, sino analizar e interpretar los

resultados dado que se accede a ellos (tanto de forma individual por categoría como cruzando varias de ellas) de forma directa y rápida. Los resultados se muestran por organismo e incluyen un análisis cuantitativo de la distribución porcentual de las referencias a la calidad, así como una descripción cualitativa de los usos de la calidad.

3. RESULTADOS

3.1. Los usos del concepto de calidad en documentos de la OCDE

La revisión de los usos que hace la OCDE de la calidad revela que, si bien se trata de un término relativamente frecuente en sus publicaciones, entre los múltiples y diversos usos del término no se encuentra su definición. A este respecto se considera necesario recordar que para este trabajo se han revisado los últimos informes PISA, debido a, por un lado, su carácter representativo de las líneas de trabajo del organismo como, por otro, a su reconocimiento y alcance a nivel mundial. A estos informes se ha añadido un documento específico sobre la calidad de la educación, dada la coincidencia con la temática de estudio. Así, el análisis realizado revela que la OCDE emplea el término sin especificar su significado. Una segunda conclusión derivada del análisis de las frecuencias de uso de las categorías recogidas en la tabla 1 es que el organismo hace distintos usos del término, si bien entre estos distintos usos pueden identificarse algunas tendencias.

Tabla 1. Frecuencia (en porcentaje) del uso de cada categoría en los documentos de la OCDE

	OCDE 2012	OCDE 2016a	OCDE 2016b	OCDE 2016c	OCDE 2016d	OCDE 2016e	TOTAL
Holística	0,0	0,0	0,0	1,4	0,0	0,0	0,2
Construida	0,7	4,3	3,3	1,4	0,0	0,0	2,1
Técnica	0,0	10,1	12,6	10,8	10,0	31,8	8,7
Evaluativa	4,2	13,0	32,8	25,7	30,0	27,3	18,8
Continua	14,1	20,3	5,0	12,2	10,0	9,1	11,9
Social	0,0	0,0	0,0	4,1	0,0	0,0	0,7
Normativa	48,6	15,9	18,5	17,6	20,0	27,3	28,1
Dual	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,2
Relativa	23,9	21,7	17,6	17,6	20,0	0,0	19,5
Finalista	8,5	14,5	9,2	10,8	10,0	4,5	9,8

Fuente: elaboración propia²

Como se aprecia en la tabla, los usos de la calidad que hacen referencia a su carácter de realidad construida y compartida por parte de distintos agentes (categoría construida) o grupos sociales (categoría social) y, como consecuencia, la existencia de percepciones diferentes o incluso enfrentadas en relación con su significado (categoría dual), son los más minoritarios: estas categorías aparecen sólo de forma puntual en algunos documentos. Este aspecto resulta más relevante si se toma en cuenta que una parte de las evaluaciones que realiza el organismo se basan en cuestionarios que recogen las percepciones de distintos agentes (directores de centros, profesorado, familias y alumnado). Esto indica que la OCDE emplea un significado prefijado del término,

² Los porcentajes recogidos en la tabla se han calculado sobre el número total de menciones explícitas a la calidad en relación con la educación (se han excluido referencias a la calidad aplicadas a otros aspectos o realidades como, por ejemplo, la calidad de vida) presentes en los documentos analizados.

que asume como compartido por todos, que aplica al diseño y análisis de la información que recoge entre dichos agentes. En este punto es necesario recordar que, como se ha indicado anteriormente, el término “calidad” no aparece definido en los documentos analizados, de lo que se deduce que dicho significado prefijado no es, sin embargo, público o declarado. Esto se refleja en los usos de la calidad recogidos bajo la categoría técnica, referente a las cuestiones relativas al diseño y análisis de los instrumentos de recogida de datos.

En relación con la categoría “holística”, que también se encuentra entre aquéllas con menos uso, si bien la OCDE no afirma de forma explícita que la calidad sea una realidad o un concepto complejo, de las distintas realidades a las que se aplica puede deducirse que sí concibe dicha complejidad; la calidad aparece vinculada a aspectos como el profesorado y su formación (2012), los directores de centros y su motivación (2016a), los procesos de enseñanza (2016b) y de aprendizaje (2012), los materiales (2016b), las relaciones entre la comunidad educativa (2016e) y los entornos de aprendizaje (2016e).

El uso más empleado en los documentos analizados corresponde a la categoría “normativa”, que, como puede apreciarse en la tabla 1, es más elevado en el informe *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, si bien mantiene una presencia relevante en todos los documentos. Entre las afirmaciones que la OCDE establece en relación con la calidad, en los documentos analizados se identifican tres áreas prioritarias: la calidad como fin de las actuaciones en materia de educación; las actuaciones necesarias para su logro; y la existencia de evidencias que sustentan la necesidad de dichas actuaciones.

Entre las categorías más empleadas se encuentra también la “evaluativa”. La frecuencia de uso de esta categoría se debe, en

primer lugar, al carácter de los documentos seleccionados, ya que cinco de ellos corresponden a los resultados de PISA (en la tabla 1 puede apreciarse que la frecuencia de uso de esta categoría en el sexto documento es menor). La selección de estos documentos se debe a que la propia OCDE no sólo emplea la calidad como una realidad evaluable, sino que se afirma a sí misma como el organismo avalado para llevar a cabo dicha evaluación, y a sus criterios como los idóneos para su representación: “El Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes de la OCDE, PISA, se ha convertido en la principal referencia mundial para evaluar la calidad, equidad y eficiencia de los sistemas educativos” (2016b, p.3). Así, la OCDE se identifica a sí misma como la referencia en cuatro ámbitos de la evaluación de la calidad: primero, la identificación de los aspectos en los que se concreta y, por tanto, en base a los cuales se define la calidad, entre los que se encuentran el aprendizaje del alumnado, el desempeño de los docentes y directores, la eficiencia de la inversión, etc.; segundo, los estándares empleados para la comparación (2016b, 2016c, 2016d); tercero, la identificación de las políticas necesarias para su mejora (2016b, 2016c, 2016d); y, por último, la medida del progreso llevado a cabo por los sistemas educativos de los distintos países (2016a, 2016b, 2016c).

La misma selección de documentos explica también la frecuencia de uso de la categoría “técnica”, dado que en ella se recogen los usos de la calidad relativos a especificaciones sobre el diseño de los instrumentos de recogida de datos (temas abordados en los cuestionarios a los distintos agentes educativos y ejemplos de preguntas recogidas en los mismos) y los procedimientos de análisis. En relación con los instrumentos, el organismo manifiesta el esfuerzo por mejorar, ampliar y enriquecer los instrumentos de medida (2016a); entre los procedimientos, la OCDE destaca el que sus resultados se basan en cuestionarios aplicados a distintos agentes: alumnado, profesorado, directores) (2016a, 2016b, 2016c,

2016d). En relación con los criterios, los usos de la calidad se recogen bajo la categoría “normativa”, dado que el organismo no manifiesta de forma explícita que se trate de unos criterios seleccionados entre otros muchos posibles, sino, por el contrario, como aspectos objetivos de la calidad, como se ha descrito en las categorías anteriores.

Entre las categorías presentes en todos los documentos, si bien con frecuencias de uso variables, se encuentra “continua”. La referencia a la condición gradual de la calidad es constante en la OCDE, gradación que es entendida como producto (alta y baja calidad) y como proceso (mejora y empeoramiento de la calidad, aumento o disminución de la calidad).

Finalmente, y de forma paradójica, la OCDE emplea la calidad como una categoría tanto relativa como finalista, si bien predomina más el primer uso que el segundo. La calidad como una finalidad en sí misma aparece generalmente vinculada a la equidad. Para fundamentar este empleo, la OCDE refiere a los Objetivos del Desarrollo Sostenible establecidos por la Asamblea General de Naciones Unidas, haciendo mención específica del Objetivo 4, centrado en “garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos” (OCDE, 2016a, 2016b, 2016c, 2016d y 2016e). La relación que establece el organismo entre calidad y equidad es, sin embargo, difusa: en unos casos la calidad parece constituir un criterio de la equidad, como queda reflejado en la siguiente afirmación: “PISA define equidad en educación como proveer a todos los estudiantes, independientemente del género, el historial familiar o el estatus socioeconómico, con oportunidades de alta calidad para beneficiarse de la educación” (OCDE, 2016a, p. 202); mientras en otros, calidad y equidad parecen constituir fines equivalentes, tal y como establece el organismo: “los sistemas educativos con mejor rendimiento son los que combinan equidad con calidad” (OCDE, 2012, p. 9).

Al mismo tiempo, la calidad se emplea como categoría relativa, es decir, como un medio para el logro de otros fines. Entre los fines a los que el Organismo supedita la calidad se encuentran el bienestar y la calidad de vida del alumnado (2016c), la cohesión social (2016b), el desempeño del alumnado y los resultados académicos (2016b), la eficiencia económica (2016b, 2012), el futuro desempeño del alumnado en un mundo cambiante (2016d), el desarrollo y el crecimiento económico y el bienestar social (2012).

3.2. Los usos del concepto de calidad en documentos del Banco Mundial

En el caso del Banco Mundial observamos una tendencia general de indefinición del concepto de calidad educativa. En ninguno de los documentos seleccionados (entre los que se encuentran los de las estrategias de acción del organismo, 2011, 2017b y 2018) se hace referencia explícita a qué se entiende por calidad.

Lo que sí parece evidente es que, al aplicar las categorías de análisis expuestas en el apartado de metodología, sí que se hace un uso muy variado de este concepto y, por ende, ambiguo e indefinido. Para poder proceder a esta valoración, en la tabla 2 se muestra la frecuencia (en porcentaje) de cada una de las categorías en cada uno de los documentos analizados, así como en el total de ellos.

Tabla 2. Frecuencia (en porcentaje) del uso de cada categoría en los documentos del Banco Mundial

	BM 2007	BM 2011	BM 2017a	BM 2017b	BM 2017c	BM 2018	TOTAL
Holística	0	0	0	0	0	0	0
Construida	0	0	0	0	0	0	0
Técnica	2,7	1	0	0	1,3	0	1,1
Evaluativa	17	13,5	5,6	0	47,4	9,8	18,2
Continua	6,3	9,6	16,7	8,7	2,6	14,8	9,2
Social	0,9	8,7	5,6	13,0	5,1	11,5	7
Normativa	32,1	27,9	38,9	34,8	0	28,7	25,2
Dual	2,7	1	0	0	0	3,3	1,8
Relativa	14,3	3,8	5,6	8,7	2,6	17,2	10,1
Finalista	24,1	34,6	27,8	34,8	41,0	14,8	27,6

Fuente: elaboración propia³

En primer lugar, se observa una falta de representación de las dos categorías de análisis: holística y construida. Esto hace referencia, por tanto, a una falta de conceptualización compleja (que incluya muchas variables y elementos interconectados) de la calidad educativa y que es elaborada por distintos agentes. Solo se contempla la visión de la propia organización, pero, como indicábamos, sin incluir una definición explícita en ningún caso. Además de estas dos, hay otras dos categorías con muy poca presencia en los documentos del Banco Mundial: la relativa al uso técnico del concepto y al reconocimiento de dualidades entre distintos colectivos al respecto de la calidad de la educación.

³ Los porcentajes recogidos en la tabla se han calculado sobre el número total de menciones explícitas a la calidad en relación con la educación (se han excluido referencias a la calidad aplicadas a otros aspectos o realidades como, por ejemplo, la calidad de vida) presentes en los documentos analizados.

En general, los documentos analizados tienen como finalidad definir principios, medios, acciones, etc. de la propia organización por lo que resulta coherente con esto el hecho de que no exista una gran presencia de discrepancias conceptuales entre el propio Banco Mundial con otros agentes (receptores) en relación con la definición de calidad de la educación. Coherente con esta misma idea, se entiende que la categoría “social” también tiene una presencia bastante reducida pudiendo señalar que no suele tampoco hacerse mucha referencia en el discurso del Banco Mundial a la calidad referida a distintos grupos sociales. Aunque sí que conviene señalar, en este punto, que en los documentos donde tiene mayor presencia son justo en los 3 textos que son más definitorios de la estrategia educativa de la organización (2011, 2017b y 2018).

En relación con la categoría “técnica” conviene destacar el contraste de esta con la “evaluativa”. Recordamos que mientras la primera hace referencia a la incorporación de aspectos puramente técnicos la segunda es más amplia y reconoce la calidad como un objeto evaluable. Este dato parece apuntar a que existe un predominio en el discurso del Banco Mundial que está más centrado en rescatar la importancia de evaluar que en la discusión concreta sobre aspectos específicos. Curiosamente en el documento analizado en el que las cuestiones técnicas están más presentes es en el que se dedica explícitamente a relacionar calidad de la educación con crecimiento económico (2007). De los documentos analizados también se deriva que el Banco Mundial percibe la calidad como realidad evaluable, pero entiende que, dependiendo del proyecto educativo (y el contexto en el que este se desarrolla), la forma de definirla requiere unas especificaciones. Esto se observa especialmente en los dos documentos que incluyen la descripción de acciones y medidas en países concretos financiados por el Banco mundial (2017a y 2017c). Sin embargo, en este caso también se mantiene esa tendencia a insistir en la importancia de la evaluación de la calidad y no tanto en la definición de aspectos

técnicos. En algunas ocasiones (sobre todo en los documentos de 2007 y de 2017c) se pueden observar algunas especificaciones algo más técnicas centradas en los grandes ámbitos de la evaluación (o indicadores).

Con respecto a la categoría “continua”, debemos reconocer que existe en el discurso del Banco Mundial una referencia clara a la condición gradual de la calidad. Sobre todo, haciendo referencia a los calificativos de alta o baja calidad.

Por último, procedemos a comentar tres categorías que se han encontrado altamente relacionadas en el análisis y cuya presencia, además, es bastante elevada: nos referimos a la “normativa”, “relativa” y “finalista”. La relación entre ellas se define de la siguiente manera: alta relación entre normativa y relativa y entre normativa y finalista y baja o nula relación entre relativa y finalista. Esto quiere decir, en primer lugar, que el uso normativo de la calidad de la educación está muy presente en el discurso del Banco Mundial. Además, que esta categoría se aplica indistintamente junto con una concepción de la calidad tanto “relativa” (la calidad está al servicio de otro fin) como “finalista” (la calidad es un fin en sí misma). Y, en tercer lugar, que existe una ambigüedad a la hora de entender la calidad como fin o como medio.

Reconociendo esa imprecisión entre fin y medio, observamos cómo, al menos, en los textos analizados se tiende a identificar la calidad (y su mejora) más como la finalidad principal que deben conseguir los sistemas educativos. Si hacemos un análisis más pormenorizado de los documentos y teniendo en cuenta la evolución histórica desde el primero de ellos (2007) hasta el último (2018) observamos que se ha producido un cambio de tendencia, estando cada vez más presente la categoría “relativa” en contra de la “finalista”. Manteniéndose estable la categoría “normativa” y confirmando, por tanto, esa intención de influir y recomendar propio del Banco Mundial. Profundizando más en el análisis del

texto, observamos cómo destaca (especialmente en el documento de 2007) una tensión entre calidad y crecimiento económico en su disputa sobre la finalidad. Observamos partes en este y en otros documentos (2011) en las que la calidad está al servicio del desarrollo (incluido el económico, pero no solo) y otras en las que ambos se dibujan como finalidades en sí mismas y compatibles. Algo similar ocurre en otros documentos (especialmente 2017b y 2018) con el concepto de calidad y de equidad.

Por tanto, es difícil poder afirmar algo al respecto más allá de la clara tensión interna que existe para equilibrar el discurso entre unos y otros elementos. Además, a esta dificultad se suma la falta de definición de lo que el organismo entiende por calidad, e incluso equidad y desarrollo.

4. DISCUSIÓN

El término calidad, aunque goza de ubicuidad, es, más que un significado, un significante que puede adquirir múltiples definiciones (Vidal, 2007), ya que su contenido se encuentra estrechamente vinculado con la valoración que se hace de las cualidades de aquello a lo que se aplica el concepto. En el ámbito educativo esto significa que la noción de calidad implica una caracterización del concepto de educación, de la escuela y sus funciones, de los procesos de enseñanza-aprendizaje, de la función docente, etc. Sin embargo, la extensión y aceptación global del término calidad ha generado la ilusión de que se trata de un concepto neutro y un fin en sí mismo, y ha conllevado la objetivación de los modelos educativos (y políticos, económicos, sociales, etc.) que subyacen a su empleo y articulación (Napier, 2014; Orozco *et al.*, 2009). Dichos modelos se han naturalizado, entendiéndose como realidades en lugar de como interpretaciones con carga ideológica, ya sea ésta de carácter político, ético o pedagógico.

Esta afirmación se constata en el análisis de los usos del término “calidad” presentados en el apartado precedente. Los resultados del análisis muestran que los organismos hacen un uso frecuente y variado del término, lo que concuerda con el papel que se atribuyen de agentes garantes de la calidad descrito en la introducción de este capítulo; y, sin embargo, ninguno de los dos organismos establece en los documentos analizados una definición explícita del término. Esta ausencia de definición encaja con el enfoque defendido por ambos organismos de elaboración de políticas basadas en evidencias (Cairney, 2016), y con la pretendida objetividad en la que ambos organismos afirman basar sus afirmaciones y recomendaciones en relación con la educación. Un segundo aspecto a destacar, en lo que respecta al significado atribuido al término “calidad”, es que ambos organismos relacionan la calidad con el término “equidad”, si bien en ambos casos la relación entre la calidad y la equidad es confusa. En relación con lo anterior, otro resultado del análisis que viene a avalar la falta de definición y concreción explícita del término “calidad” es que ambos organismos lo emplean como categoría tanto relativa (es decir, que sirve a otro fin) como finalista (esto es, como un fin en sí mismo), si bien en el caso del Banco Mundial la categoría finalista es más frecuente que en el de la OCDE, en la que prevalece la categoría relativa.

En los documentos de ambos organismos analizados, la categoría más empleada es la “normativa”, resultado coherente con otros trabajos que han destacado la intención de ambos organismos de liderar la agenda educativa mediante la diseminación de políticas educativas y la construcción de conocimiento, en este caso educativo (Mundy y Verger, 2015; Sellar y Lingard, 2014; Verger *et al.*, 2018). Esta afirmación se refuerza también con la escasa presencia de las categorías de carácter compartido (social, construida y dual), es decir, el reconocimiento nulo o escaso que los dos organismos otorgan a otras voces (tanto en lo que respecta a

diversos contextos culturales o grupos sociales como en lo relativo al desempeño de diversos roles en el marco de la comunidad educativa -profesorado, familias, alumnado, etc.-) en la construcción del significado de calidad.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bernal, S.D., Martínez, M.L, Parra, A.Y. y Jiménez, J.L. (2015). Investigación Documental Sobre Calidad de la Educación en Instituciones Educativas del Contexto Iberoamericano. *Entramados. Educación y Sociedad*, 2 (2), 107- 124.
- Bondarenko, N. (2007). Acerca de las definiciones de la calidad de la educación. *Educere*, 11(39), 613-621.
- Cairney, P. (2016). *The Politicis of Evidence-based Policy Making*. Basingstoke: Palgrave.
- Carroll, P. y Kellow, A. (2011). *The OECD: A study of organisational adaptation*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Chabbott, C. (2013). *Constructing education for development: International organizations and education for all*. Londres: Routledge.
- Guevara-Patiño, R. (2017). La calidad, las competencias y las pruebas estandarizadas: una mirada desde los organismos internacionales. *Educación y ciudad*, 33, 159-170.
- Hanushek, E.A. y Wößmann, L. (2007). *Education Quality and Economic Growth*. Washington D.C.: The World Bank.
- Lingard, B. (2016). Rationales for and reception of the OECD's PISA. *Educação e Sociedade*, 37 (136), 609-627.

- Mundy, K. y Verger, A. (2015). The World Bank and the global governance of education in a changing world order. *International Journal of Educational Development*, 40, 9-18.
- Napier, D.B. (2014). Qualities of Education. En: D.B. Napier (Ed.) *Qualities of Education in a Globalised World* (1-17). Rotterdam: SensePublishers.
- OCDE. (1992). *High-quality education and training for all*. París: OCDE.
- OCDE (2012). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. Disponible en <https://www.oecd.org/education/school/50293148.pdf>
- OCDE. (2016a). *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and equity in education*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2016b). *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and practices for successful schools*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2016c). *PISA 2015 Results (Volumen III): Students' well-being*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2016d). *PISA 2015 Results (Volume IV): Students' financial literacy*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2016e). *PISA 2015 Results (Volume V): Collaborative problem solving*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE (2017). *Activos con América Latina y el Caribe. Secretaría de Relaciones Globales*. Disponible en <http://www.oecd.org/latin-america/Active-with-Latin-America-and-the-Caribbean-spanish.pdf>
- ONU (2015). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Disponible en http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

- Orozco, J.C., Olaya, A. y Villate, V. (2009). ¿Calidad de la educación o educación de calidad? Una preocupación más allá del mercado. *Revista Iberoamericana de Educación*, 51, 161-181.
- Rizvi, F.A. y Lingard, B. (2006). Globalization and the changing nature of the OECD's educational work. *Education Globalization and Social Change*, 1, 247-260.
- Sayago, S. (2014). El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales. *Cinta de Moebio*, 49, 1-10.
- Sellar, S. y Lingard, B. (2014). The OECD and the expansion of PISA: new global modes of governance in education. *British Educational Research Journal*, 40 (6), 917-936.
- Sellar, S. y Lingard, B. (2013). The OECD and global governance in education. *Journal of Education Policy*, 28 (5), 710-725.
- UNESCO (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje*. Jomtien, Thailandia, 5 al 9 de marzo, 1990. Disponible en http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF
- UNESCO (2005). *Una educación de calidad para todos los jóvenes. Reflexiones y contribuciones en el marco de la 47ª Conferencia Internacional de Educación de la UNESCO*, Ginebra, 8-11 de septiembre 2004. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001410/141072s.pdf>
- Verger, A., Altinyelken, H. K. y Novelli, M. (Eds.) (2018). *Global education policy and international development: New agendas, issues and policies*. Bloomsbury Publishing.
- Vidal, L. (2007). Aproximación deconstructiva a la noción de Calidad de la Educación en el contexto latinoamericano. *Revista*

- Iberoamericana de Educación*, 44 (4). Disponible en: <https://rieoei.org/RIE/article/view/2224>
- World Bank (2007). *Education Quality and Economic Growth*. Washington: World Bank Group
- World Bank (2011). *Learning for All Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development*. Washington: World Bank Group.
- World Bank (2017a). *Lessons Learned from World Bank Education Management Information System Operations*. Washington: World Bank Group.
- World Bank (2017b). *World Development Report 2018. Realizing the Promise of Education for Development*. Washington: World Bank Group.
- World Bank (2017c). *Results-based financing in education: financing results to strengthen systems*. Washington: World Bank Group.
- World Bank (2018). *Learning to realize education's promise*. Washington: World Bank Group.

Capítulo VI

Perspectivas de UNESCO y la OEI sobre la calidad de la educación

DENISE VAILLANT y EDUARDO RODRÍGUEZ ZIDÁN¹

1. INTRODUCCIÓN

La expresión «calidad de la educación» es al igual que otras, una suerte de comodín en el lenguaje educativo. Se trata de un concepto con zonas de frontera difíciles de delimitar, debido a la multiplicidad de usos y significados. Es un concepto complejo y totalizante que puede aplicarse a todos los componentes que integran el campo de lo educativo, desde los espacios micro políticos que acontecen a nivel del aula de clases, hasta los estudios comparados de sistemas educativos del mundo (Bello, 1999).

Es en la década de los 90 que el concepto de calidad surge con fuerza en Latinoamérica. Uno de los primeros trabajos sobre el tema es el de Schmelkes (1992), donde se señala que la calidad educativa refiere, entre otras dimensiones, a los objetivos o funciones sociales de la educación.

Por su parte, Aguerrondo (1993) señala que el concepto de calidad de la educación es totalizante y multidimensional y que no permite ser reducido a sus efectos observables. Además, está socialmente determinado y se constituye como patrón de control de la eficiencia del sistema educativo.

¹ Universidad ORT Uruguay.

Otros autores latinoamericanos amplían el concepto de calidad, entre los cuales Casassús (1995), quien incluye en la conceptualización tres pilares principales: insumos, procesos y resultados. Según el autor, la calidad está intrínsecamente ligada al tema de la equidad y entre sus componentes básicos figuran: calidad en el diseño, calidad en los procesos y calidad de los resultados.

El concepto de "calidad de la educación" comporta pues una gran dosis de indefinición y ambigüedad. Las definiciones varían y reflejan diferentes perspectivas sobre los individuos y la sociedad. No existe una única definición de lo que es calidad y de sus diversas dimensiones.

Tal diversidad se refleja, en el contexto latinoamericano, en las declaraciones y publicaciones de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

El presente capítulo constituye una síntesis de una revisión de la literatura realizada por los autores, en base a dos interrogantes principales:

- ¿Cuál es la conceptualización acerca de la calidad de la educación que tiene la OEI y la UNESCO para Latinoamérica en el período histórico 1990-2017?
- ¿Qué hitos se pueden identificar con relación al interés de la OEI y la UNESCO sobre la calidad de la educación en Latinoamérica?

La selección y revisión de la literatura ha sido realizada a partir de una adaptación del protocolo diseñado por Wolfswinkel, Furtmueller y Wilderom (2011). El proceso de delimitación y búsqueda de bibliografía se completó con un análisis temático y con la práctica basada en la evidencia (PBE). La PBE es particularmente pertinente para esta revisión de la literatura porque es una metodología emergente que tiene como objetivo reunir

evidencia empírica y científica que guíe futuras decisiones educativas (Cook y Cook, 2016).

Con el fin de realizar una primera exploración general y obtener una cantidad razonable pero sustantiva de documentos que reflejaran nuestra temática de interés, se optó por la delimitación temporal del estudio y se estableció los límites de la búsqueda en el periodo 1990-2017. El período seleccionado se justifica porque a partir de la década de los 90 se inicia en la región un fuerte movimiento de reformas educativas destinadas a perfeccionar y a mejorar los objetivos de la educación básica. A partir de 1990, los países de Latinoamérica comienzan a delinear políticas educativas y estrategias de acción para la mejora de la calidad educativa bajo la influencia de las recomendaciones de UNESCO establecidas en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje (UNESCO, 1990).

Luego de haber identificado el corpus de literatura correspondiente, se realizó una evaluación inicial que consistió en analizar los resúmenes de cada publicación. Esa revisión nos permitió identificar tres dimensiones clave que, a nuestro entender, integran el concepto de calidad educativa:

- la calidad del docente,
- la calidad de los aprendizajes,
- la calidad de los recursos e infraestructura.

En el apartado que sigue presentamos los principales resultados de la revisión de la literatura en función de las cuatro dimensiones que hemos mencionado.

2. RESULTADOS

2.1. Calidad educativa: la mirada de la OEI

Las Declaraciones de Cumbres Presidenciales llevadas a cabo entre 1989 y 1994 no incluyen el concepto de calidad educativa como un tema de agenda. Luego, en la medida en que se desarrollan las reuniones iberoamericanas de ministros, aparece la calidad educativa como concepto. En diferentes documentos y declaraciones analizadas a partir de la segunda mitad de la década del 90, la temática de la calidad educativa constituye uno de los aspectos principales.

Un hito fundamental en el tema que nos ocupa lo constituye la reunión de Ministros de Educación iberoamericanos realizada en mayo del año 2008, en El Salvador (OEI, 2008). Es en ese evento que se decide impulsar el proyecto Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios. Uno de los principales objetivos del proyecto fue el de mejorar la calidad y la equidad en la educación para hacer frente a la pobreza y a la desigualdad y, de esta forma, favorecer la inclusión social.

Para la OEI, las dimensiones principales de la calidad de un sistema educativo son las siguientes:

[...] la eficiencia, entendida como los resultados obtenidos en relación con los recursos empleados en la educación junto con los procesos, la organización y el funcionamiento de las escuelas; la eficacia, que valora el logro de los objetivos del conjunto del sistema; la equidad, dimensión fundamental de la calidad de la educación que pone el énfasis en la consecución de buenos resultados para todos los alumnos, y el impacto de los resultados alcanzados a medio y largo plazo (OEI, 2010, p. 106).

Unos años más tarde, los Ministerios de Educación de América Latina y el Caribe, integrantes de agencias de Naciones Unidas y líderes de organizaciones de la sociedad civil, elaboraron un balance y proyección de los desafíos post 2015 en la región en la instancia que lleva el nombre de la Declaración de Lima. En este encuentro se realizó una evaluación del progreso de la región hacia los objetivos y compromisos de la Educación Para Todos (UNESCO, 2015a. A partir de este encuentro, se refuerza la idea de que el mayor desafío para el continente es lograr que la agenda educativa contribuya a reducir la desigualdad y la pobreza, “a través de la provisión de una educación inclusiva de calidad, y aprendizaje a lo largo de la vida para todos/as” (OEI, 2015a, p. 6).

Otro hito histórico clave en este proceso, tiene fecha más reciente y fue realizado en Buenos Aires, Argentina (OEI, 2017a). En esta oportunidad, la Declaración final de la Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe incluye, además de acuerdos y compromisos intergubernamentales, algunas valoraciones sobre las políticas educativas de las últimas décadas. En particular, los Ministros de Educación identifican a la temática de la educación de calidad como uno de los principales retos y desafíos futuros para América Latina y el Caribe. En el acuerdo 8, afirman: “la calidad de la educación en todas sus dimensiones y en todos los niveles sigue siendo la gran deuda educativa pendiente en la región (...) nos comprometemos a desarrollar políticas inclusivas con miras a la mejora de la calidad y la pertinencia de la educación que incidan en todos los actores del sistema educativo” (OEI, 2017, p. 10). Al igual que otros documentos que analizaremos más adelante, en este informe se destaca el papel de los maestros como claves para la mejora (OEI, 2017, acuerdo 11).

Finalmente, un nuevo elemento o factor asociado a la mejora de la calidad educativa en las instituciones de Latinoamérica según la OEI es el referido al papel que tienen los directores de los centros educativos como un agente de cambio y mejora. La OEI se

ocupó específicamente del análisis de la temática del liderazgo escolar en la región (OEI, 2017b). Parte de la argumentación de este nuevo enfoque es la de visualizar al liderazgo educativo como promotor de la mejora de los procesos formativos. El desempeño del director, para la OEI (2017b, p.7), “debe analizarse en la perspectiva de favorecer comportamientos, actitudes y prácticas, que beneficien el funcionamiento de la escuela y la calidad de la enseñanza y del aprendizaje”. El texto releva experiencias en la región donde los directivos de las instituciones educativas son los encargados de asegurar la calidad del servicio del centro, como por ejemplo los directores escolares en Colombia, Cuba, Guatemala y Paraguay.

2.2. Calidad educativa: la mirada de la OEI

La preocupación de UNESCO por la calidad educativa no es nueva. Hace más de 20 años el Informe Delors: La educación encierra un tesoro (1996), reflexionaba acerca del vínculo entre calidad y equidad, y se formulaba la siguiente pregunta: ¿qué hacer para que las políticas educativas alcancen el objetivo de una enseñanza a la vez de calidad y equitativa? El informe considera que una “sociedad educativa” requiere una educación básica de calidad para lo cual es primordial contar con buenos docentes. Las estrategias propuestas en el informe refieren fundamentalmente a la situación social, la formación del profesorado y las condiciones de trabajo del personal docente.

El Informe Delors propone que la educación a lo largo de toda la vida se basa en cuatro pilares: aprender a conocer; aprender a hacer; aprender a vivir juntos y aprender a ser. Esta conceptualización significó una mirada integrada y comprensiva del aprendizaje, y de una educación de calidad (Delors et al., 1996).

Más tarde, la importancia de la educación de buena calidad se reafirmó como prioridad de la UNESCO en la mesa redonda de ministros sobre la calidad de la educación que se desarrolló en París en el año 2003. La educación de buena calidad aparece como derecho humano y sustenta un enfoque basado en los derechos humanos en todas las actividades educativas (Pigozzi, 2004).

Publicaciones posteriores de la UNESCO asociadas a l concepto calidad educativa, ponen el foco en el alumno. Tal es el caso de:

- Situación Educativa de América Latina y el Caribe. Hacia la educación de calidad para todos al 2015 (UNESCO, 2013a).
- La crisis mundial del aprendizaje. Por qué todos los niños merecen una educación de buena calidad (UNESCO, 2014a).
- Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos (UNESCO, 2017).

Para UNESCO, la calidad debe ir más allá de asegurar el ingreso y la permanencia de los niños en las aulas; más bien, es la “combinación de condiciones para la enseñanza-aprendizaje y logros académicos de los alumnos” (UNESCO, 2013a, p. 99).

En tal sentido, ya en el Programa del Foro Mundial de Educación realizado en Incheón, República de Corea (2015c), se advertía a la comunidad internacional que “centrarse en la calidad de la educación y del aprendizaje reconoce el peligro de concentrarse en el acceso a la educación sin prestar suficiente atención a si los estudiantes aprenden o no. El hecho de que las metas de la EPT no se hayan alcanzado nos deja otra lección: “hacerlo como siempre” no llevará la educación a todos” (UNESCO, 2015c, p. 1).

Otro documento que refiere a esta temática es la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. Este informe sugiere acciones y políticas que los países deberían impulsar para lograr una educación de calidad e incluye este aspecto como el objetivo Nero 4 (ODS 4). Aquí, se define esta meta como el hecho de “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y de promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos y todas” (UNESCO, 2016a, p. 4).

El Marco de Acción para lograr una educación de calidad expresada en el ODS 4 enumera un conjunto de estrategias y acciones para asegurar la equidad, la inclusión y la calidad en educación. Al desglosar este objetivo, establece, en la Meta 4c, que será necesario aumentar sustancialmente la oferta de profesores calificados ya que los docentes son la clave para la consecución de todas las demás metas del ODS 4 (UNESCO, 2016a, p. 13).

2.2.1. Calidad del docente

El documento de UNESCO, Educación para Transformar Vidas (2016b), aborda explícitamente al tema de la calidad docente en la meta 10 referida al aumento de la oferta de maestros calificados, en particular mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo. Entre las opciones de estrategia se insiste en la necesidad de ofrecer a todos los docentes una educación de calidad antes de comenzar a trabajar, así como el respaldo y el desarrollo profesional continuo para asegurar las condiciones que favorezcan las políticas docentes de calidad. Esta educación de calidad para las docentes se vincula con otras tres estrategias:

- Desarrollo de un marco de calificaciones para docentes, formadores de docentes, supervisores de docentes e inspectores.

- Desarrollo e implementación de políticas de gestión de docentes inclusivas, equitativas y sensibles a las cuestiones de género que cubran reclutamiento, formación, despliegue, remuneración, desarrollo de carrera y condiciones laborales.
- Establecimiento de mecanismos para el diálogo social institucionalizado con docentes y las organizaciones que los representan, asegurando su plena participación en el desarrollo, implementación, monitoreo y evaluación de políticas de educación.

La formación docente de calidad -y en particular la preparación inicial de maestros y profesores- constituye un tópico de interés para los organismos internacionales, tal como dan cuenta las publicaciones examinadas. El documento sobre políticas docentes de UNESCO (2013b) identificó cuatro claves para fortalecer la formación inicial, vinculadas a: 1-las políticas de ingreso a la profesión (reclutando a los estudiantes del decil superior con respecto al promedio de las calificaciones), 2-las políticas curriculares (mejorando especialmente el diseño y contenido de los programas para formadores de docentes), 3-las políticas de tutorías (desarrollando programas focalizados para el apoyo a estudiantes de grupos vulnerabilizados), y 4-las políticas de evaluación docente (promoviendo nuevos sistemas de control y regulación de los programas docentes, tanto del acceso como el egreso de la profesión).

Un tópico complementario a los temas considerados refiere al impacto del uso de las tecnologías en la mejora. En este sentido, el documento de UNESCO (2016) sobre Tecnologías digitales al servicio de la calidad educativa, incorpora una nueva perspectiva de análisis al referirse a la necesidad de diseñar programas efectivos de uso de los recursos digitales en educación. Una de las dimensiones analizadas y de los desafíos a encarar por las políticas educativas es la escasa preparación de los docentes de América

Latina y el Caribe para el uso pedagógico de las tecnologías digitales en la formación docente (UNESCO, 2016c, p. 19).

El Informe enumera una serie de orientaciones y recomendaciones para desarrollar acciones, proyectos y programas efectivos en los sistemas educativos de la región con un doble propósito. Por un lado, advierte sobre la necesidad de evitar la descoordinación entre políticas públicas (especialmente la desconexión entre políticas TIC y políticas educativas) y por otro, atender a que el uso de tecnologías digitales verdaderamente contribuya ‘‘al logro de los objetivos nacionales e internacionales de calidad educativa para todas y todos (UNESCO, 2016c, p. 24).

Desde este enfoque, el debate actual acerca de las tecnologías en sí mismas, debería re enfocarse hacia los aprendizajes de los estudiantes. La UNESCO (2014a) reconoce que el rol del docente es central para renovar las prácticas educativas, promover nuevas maneras de enseñar y nuevas experiencias de aprendizaje. Uno de los argumentos desarrollados en este texto en base a evidencias y a estudios internacionales es que la ‘‘calidad docente es un factor clave para hacer la conexión entre estudiantes, los dispositivos digitales y el aprendizaje’’ (UNESCO, 2014a, p. 21).

2.2.2. Tecnología y calidad de los aprendizajes

La temática sobre la calidad de los aprendizajes en América Latina y el Caribe es un tópico recurrente en los documentos de los organismos analizados. El informe Recomendaciones de Política Educativa en base a TERCE (UNESCO, 2016d) concluye que en general, los sistemas educativos de la región se encuentran en una fase incipiente de desarrollo, con bajos resultados en competencias de lectura y matemática y con escasas capacidades docentes instaladas. Los países latinoamericanos aún deben encarar el desafío de diseñar políticas de formación docente para generar capacidades básicas, mejorar las prácticas docentes, aumentar el

presupuesto educativo e instalar un monitoreo transparente de los programas y las políticas educativas. Un desafío mayor es poder alinear el esfuerzo del Estado, las políticas públicas y de organizaciones civiles para que apunten hacia el mismo objetivo: aumentar el acceso a la educación mejorando simultáneamente mejorar los aprendizajes.

Se atribuye a la tecnología un lugar clave para incentivar la mejora de la calidad de los aprendizajes. Existe una acumulación de evidencias incipiente y múltiples informes de los organismos internacionales que reconocen el potencial de los recursos y dispositivos digitales para la mejora de los procesos de enseñanza, otorgando un lugar privilegiado a los entornos virtuales de aprendizaje de los estudiantes para incidir en la mejora de la calidad educativa (Galperin, 2017; Hinostroza, 2017; UNESCO, 2016e).

La realidad en el continente es compleja y a pesar del incremento sostenido de las inversiones en políticas TIC con carácter universalista (en la mayoría de los países se implementan, desde hace una década, modelos uno a uno: un dispositivo por alumno) los resultados en los aprendizajes no han variado sustantivamente. Este fenómeno es universal: existen evidencias robustas y suficiente acumulación científica que muestra una alta heterogeneidad y desigualdad en los aprendizajes que se refleja en tres niveles: entre regiones del mundo, al interior del continente y dentro de cada país (OECD, 2017; Rivas, 2015; UNESCO, 2012).

Investigaciones recientemente realizadas en la región ponen en evidencia el alto nivel de diversificación de los efectos e impactos de las TIC (Sunkel, 2015; Sunkel y Trucco, 2014; UNESCO, 2013a Vaillant, 2013), dependiendo del nivel educativo los desempeños son diferentes según las áreas del conocimiento.

A pesar de este enorme esfuerzo de inversión pública y privada, todavía falta mucho camino para recorrer y cumplir con

las expectativas y promesas iniciales depositadas en las TIC como recurso para la mejora de calidad educativa. De hecho, los informes de los organismos internacionales señalan que todavía las tecnologías no han logrado provocar cambios sustantivos en los aprendizajes (BID, 2015). Reforzando este argumento existen fuertes indicios y evidencias sólidas que muestran que “las tecnologías digitales no empujaron, forzaron, produjeron o gatillaron el gran salto educativo que esperábamos. No había relación lineal entre inversión en tecnología y cambio educativo” (UNESCO, 2016e, p. 7).

En síntesis, los sistemas educativos de la región deberán prepararse, según las propuestas de los organismos internacionales analizados, para cambiar radicalmente la forma de enseñanza y mejorar el aprendizaje de los estudiantes con equidad y calidad en un mundo cada vez más interconectado por medio de redes, pantallas y recursos digitales.

2.2.3. Calidad de los recursos e infraestructura

La UNESCO se ha ocupado de promover el debate sobre el financiamiento de la educación y el grado de correlación entre inversión y resultados académicos. Las recomendaciones de este organismo es que los países inviertan, al menos, el 6% del PIB y y/o 20% del presupuesto público total (EFA-GMR, 2014; UNESCO, 2014b). Las políticas que promueven el aumento de recursos educativos deberían ser objeto de monitoreo permanente a efectos de evaluar si cumplen con los objetivos que se proponen. Así, por ejemplo, la mejora de las capacidades docentes y las transformaciones en las prácticas para mejorar los resultados educativos, no surgen como un efecto inmediato y como consecuencia del aumento de los recursos educativos. Una investigación reciente sobre la inversión en política TIC en la región, advierte sobre los riesgos de aumentar la inversión sin

evaluar los resultados, denominando estas estrategias con la metáfora de “regar y rezar” (Rivas, 2015). En el mencionado informe de UNESCO (2014b), se alude a que en ocasiones los esfuerzos de los países para incrementar los fondos de inversión pública no tienen previamente definido un plan para medir la mejora en el sistema, tanto del punto de vista de la calidad en los aprendizajes como en la equidad educativa.

Apoyando esta última idea, los documentos aprobados en el marco de la propuesta Metas Educativas 2021 (OEI, 2010; OEI, 2016a) sostienen que es necesario no sólo invertir más, sino invertir mejor. En Latinoamérica, en promedio, el esfuerzo de la inversión pública en educación alcanzaba el 5,4% del PIB en el año 2014, escondiendo este promedio un altísimo nivel de heterogeneidad y diferencias significativas entre las políticas públicas de inversión en infraestructura de los países de la región². Para la OEI, dos herramientas son indispensables para promover el financiamiento educativo: recursos nacionales y cooperación internacional (OEI, 2016b, p. 142). La calidad del gasto y la generación de información estadística válida para realizar estudios de evaluación y seguimiento de los proyectos de inversión, son dos factores relevantes a tener en cuenta a efectos de fortalecer las capacidades de los países para investigar, monitorear y contar con mejores políticas públicas en educación (OEI, 2016b, p. 255).

En el mismo sentido, en el otro organismo internacional que nos ocupa, los documentos analizados expresan la preocupación de la UNESCO para resolver nuevos problemas y desafíos de

² Entre los 20 países que integran la OEI (incluidos España y Portugal), 10 países elevaron levemente el gasto público en educación entre 2010 y 2014, aumentando el promedio regional de 4,9% a 5,4%: Paraguay (+1,2 puntos porcentuales), Perú (+1) y más modestamente, entre 0 y 1 punto porcentual en Brasil, Argentina, Bolivia, Chile, Guatemala, Ecuador, Uruguay y Costa Rica. Cuba lidera la región con una inversión del 10,2%. En el extremo opuesto, en el entorno del 3.5%, se encuentran Guatemala y El Salvador. Véase Miradas de la OEI, 2016, Indicador F1A. Gráfico 2, p. 243.

medición en la comunidad educativa referidos a la calidad y la equidad. Por ejemplo, para resolver la distribución desigual y la ineficacia de la inversión en recursos públicos, el grupo técnico asesor sobre los indicadores post 2015 (UNESCO, 2015, p. 10) planteó la necesidad de transparentar y homogeneizar los procesos de construcción de indicadores sobre educación en cada país.

Más recientemente, (2016) UNESCO pone a disposición de la comunidad internacional, a través del Instituto de Estadística (UIS) una mega-base de datos con indicadores y estadísticas sobre educación para medir los avances educativos hacia el 2030³.

3. A MODO DE CONCLUSIÓN

El examen de documentos y declaraciones de OEI y UNESCO da cuenta que ambos organismos se hacen cargo de la complejidad del concepto de calidad educativa. Entienden la calidad como dimensiones que no solo se reducen a indicadores. Ambas instituciones parten de enfoques que no son excesivamente unilaterales y reduccionistas. En el caso de UNESCO, una educación de calidad, es entendida como derecho fundamental de todas las personas. UNESCO y OEI integran a la definición de calidad educativa aspectos esenciales como por ejemplo el derecho a la educación y la equidad.

El corpus de literatura revisada refiere a las diferentes dimensiones sobre el concepto de calidad de la educación en función de los diversos hitos en el diseño de las políticas educativas en Latinoamérica. En una primera etapa, la conceptualización sobre la calidad en educación se centró en los aspectos más estructurales que vinculan educación y sociedad, particularmente a través de la búsqueda de articulación entre las

³ Véase http://www.unesco.org/new/es/santiago/press-room/single-new/news/how_to_measure_educational_advances_through_to_2030_unesco/

políticas que relacionan la calidad con la equidad educativa. Un segundo momento marca un giro, desde los objetivos de desarrollo del milenio hacia una educación para todos, donde la preocupación principal fue asegurar una educación de calidad sin exclusiones con un fuerte énfasis en el acceso a la educación para todos y para todas.

El énfasis en los años recientes subraya la mejora de la educación en la temática de la educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promueve, desde las políticas y los programas de la OEI y de la UNESCO, oportunidades de aprendizaje durante toda la vida. Una nueva dimensión que sobresale en los documentos más recientes de los organismos analizados es el papel relevante que se le adjudica a la inclusión de las tecnologías digitales como instrumento para promover una educación de calidad.

Finalizamos este capítulo con una mención a un texto de Aguerrondo (1993) de hace más de 25 años, que tiene enorme actualidad y proyección “...es necesario volver a creer en la educación como el campo por excelencia de la pedagogía y la didáctica y, consecuentemente, es necesario focalizar más en el aprendizaje y menos en la tecnología, focalizar más en la enseñanza y menos en la tecnología...” (p. 577).

En un mundo donde se vincula permanentemente a las tecnologías digitales con la calidad educativa, es quizás hora de que la OEI y la UNESCO, re-planteen el paradigma de la educación actual.

Los problemas que plantea la educación son analizados y debatidos casi a diario: se discute calidad educativa, acerca de tecnologías digitales, sobre los presupuestos educacionales; se interponen reclamos de carácter gremial; se debate la situación general de la infraestructura educacional...La educación es hoy el objeto de un debate tan intenso como cotidiano. Sin embargo, no siempre se formula el interrogante que está en la base y en la

esencia del hecho educativo: ¿cuál es el objetivo fundamental que debe cumplir la escuela? Dicho de otro modo: ¿para qué se educa? El promover un debate riguroso y sistemático sobre el tema, es quizás una de las tareas pendientes de los organismos internacionales en Latinoamérica.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguerrondo, I. (1993). La calidad de la evaluación: ejes para su definición y evaluación. *Revista Iberoamericana de Desarrollo Educativo*, 37 (116), p. 561-578.
- Bello, M. E. (1999). La calidad de la educación en el discurso educativo internacional. *Acción pedagógica*, 8 (2), 46-43.
- Casassús, J. (1995). *Acerca de la calidad de la educación*. Santiago: UNESCO.
- Cook, B. G. y Cook, L. (2016). Leveraging Evidence-Based Practice through Partnerships Based on Practice-Based Evidence. *Learning Disabilities. A Contemporary Journal*, 14(2), 143-157.
- Delors, J. (1996). *La educación encierra un Tesoro*. Paris: UNESCO.
- Galperín, H. (2017). *Digital Society: Gaps and Challenges for Digital Inclusion in Latin America and the Caribbean*. UNESCO, UNESCO and the Regional Bureau for Sciences in Latin America and the Caribbean, UNESCO Montevideo. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002628/262860e.pdf>
- Hinostroza, E. (2017). *ICT, education and social development in Latin America and the Caribbean*. UNESCO – UNESCO and

- the Regional Bureau for Sciences in Latin America and the Caribbean. UNESCO: Montevideo.
- OECD (2017). *Panorama de la educación 2017. Indicadores de la OCDE*. Madrid: OECD/MECyD/Fundación Santillana.
- OEI (2008). *XVIII Cumbre Iberoamericana San Salvador, El Salvador. Declaración de El Salvador*. Disponible en <http://www.oei.es/historico/xviicumbrede.htm>
- OEI (2010). *Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Madrid: OEI.
- OEI (2016a). *Miradas sobre la educación en Iberoamérica 2016. Avances en las metas educativas 2021*. Disponible en <http://www.oei.es/Educacion/Noticia/miradas-sobre-la-educacion-en-iberoamerica-2016>
- OEI (2016). *Miradas sobre la educación en Iberoamérica 2016. Avances en las metas educativas 2021*. Disponible en <http://www.oei.es/Educacion/Noticia/miradas-sobre-la-educacion-en-iberoamerica-2016>
- OEI (2017a). *Educación 2030. Declaración de Buenos Aires Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, República Argentina. Disponible en <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Declaracion-de-Buenos-Aires-ES-2017.pdf>
- OEI (2017b). *Miradas sobre la educación en Iberoamérica. Desarrollo profesional y liderazgo de directores escolares en Iberoamérica*. Disponible en <http://www.oei.es/miradas2017/que-es-miradas>
- Pigozzi, M. J. (2004). *Quality Education and HIV/AIDS*. París, UNESCO.
- Rivas, A. (2015). *Latin America after PISA: Lessons Learned about Education in Seven Countries. Executive Summary*. Buenos Aires: CIPPEC-Natura-Instituto Natura.

- Schmelkes, S. (1992). *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas*. México: Editorial SEP.
- Sunkel, G. (2015). *Young people's access to culture in the digital era in Latin America*. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/40875>
- Sunkel, G., Trucco, D. y Espejo, A. (2014). *La integración de las tecnologías digitales en las escuelas de América Latina y el Caribe: una mirada multidimensional*. Santiago de Chile: CEPAL.
- UNESCO (1990). Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje. París: UNESCO. Disponible en http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF
- UNESCO. (2012). *Turning on mobile learning in Latin America: Illustrative initiatives*. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002160/216080e.pdf>
- UNESCO (2013a). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago: Ediciones UNESCO.
- UNESCO (2013b). *Enfoque estratégico sobre tics en educación en América Latina y el Caribe*. Santiago: Ediciones UNESCO.
- UNESCO (2014a). *La crisis mundial del aprendizaje. Por qué todos los niños merecen una educación de buena calidad*. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002238/223826s.pdf>
- UNESCO (2014b). Enseñanza y aprendizaje: lograr calidad para todos. Disponible en <https://es.unesco.org/gem-report/node/259>
- UNESCO (2015a). Foro Mundial sobre la Educación 2015. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002332/233245s.pdf>

- UNESCO (2015b). *Educación para Todos (EPT) en América Latina y el Caribe: Balance y Desafíos post-2015*. Disponible en <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Declaracion-de-Lima-31-10-2014-ESP.pdf>
- UNESCO (2016a). *Agencia de Desarrollo Sostenible*. Disponible en <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- UNESCO (2016b). *Educación para transformar metas, opciones de estrategia e indicadores*. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002452/245278S.pdf>
- UNESCO (2016c). *Recomendaciones de políticas educativas en base TERCE. Informe de resultados*. Santiago: Unesco.
- UNESCO (2016d). *TERCE en la mira N° 2. Uso recreativo del computador: ¿Cuánto aporta al rendimiento de los estudiantes?* Santiago: UNESCO OREALC. Disponible en <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/TERCE-en-la-Mira-2.pdf>
- UNESCO (2016e). *Tecnologías digitales al servicio de la calidad educativa. Una propuesta de cambio centrada en el aprendizaje para todos*. Santiago: Ediciones UNESCO.
- UNESCO (2017). *E2030: Education and skills for the 21st century*. Santiago: OREALC/UNESCO. Disponible en <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Meeting-Report-Buenos-Aires-2017-E2030-LAC-ENG.pdf>
- Vaillant, D. (2013). *Las políticas TIC en los sistemas educativos de América Latina. Caso Uruguay*. UNESCO. Buenos Aires.
- Wolfswinkel, J., Furtmueller, E., y Wilderom, C. (2013). Using grounded theory as a method for rigorously reviewing literature. *European Journal of Information Systems*, 22(1), 45-55.

Capítulo VII

Políticas recientes para la educación secundaria en tres provincias argentinas: ¿qué nos enseñan los cambios emprendidos?

SANDRA ZIEGLER, MARIANA NOBILE y VERÓNICA TOBEÑA¹

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas la educación secundaria es en la Argentina² objeto de debate tanto en los ámbitos especializados en educación como en espacios públicos en donde se plantean los temas de agenda que interesan a sectores más amplios. Dicha preocupación data de la década de los 70, desde cuando es factible identificar iniciativas que buscaron transformar este tramo de la escolaridad, al tiempo que se producía su crecimiento matricular (Tiramonti, 2018). La expansión del nivel secundario en Argentina obedeció a una dinámica de corte local y también a un movimiento que tuvo lugar en los países de la región, en donde progresivamente se fue asentando la obligatoriedad fundada en bases legales, al tiempo que se incorporaron más estudiantes (Atlas SITEAL)³. Así,

¹ Área Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina.

² En este país, la escolarización secundaria está dirigida a la franja etaria comprendida entre los 13 y los 17 años.

³ Un tratamiento estadístico acerca de la expansión de la educación secundaria en América Latina en el siglo XX puede revisarse en “Atlas de las desigualdades en

a lo largo de la segunda mitad del siglo XX hubo un pasaje gradual de un modelo de corte excluyente hacia otro que designa a la escuela secundaria como el ámbito legítimo para la integración social de la población joven (Nobile, 2016). Frente a este escenario, el derecho al acceso, permanencia y finalización de este nivel ha pasado a formar parte de la agenda prioritaria de los Estados en los últimos años.

En Argentina, a partir del año 2006 se ha planteado la obligatoriedad de la educación secundaria completa mediante la promulgación de la Ley de Educación Nacional (Nro. 26.026). Sin embargo, aún hay un 54,6%⁴ de adolescentes que no finalizan este nivel educativo en tiempo y forma y se registran importantes niveles de rezago y abandono de la escolaridad. En este contexto, diferentes provincias del país⁵ han avanzado recientemente en una serie de reformas con el fin de afrontar las condiciones que presenta la educación secundaria. Este trabajo aborda dichas políticas en tres provincias (Córdoba, Río Negro y Tucumán) que han avanzado en el diseño e implementación de una serie de cambios de carácter multidimensional⁶.

América Latina” SITEAL IIPE UNESCO: Disponible en: http://www.atlas.siteal.iipe.unesco.org/capitulo_2

⁴ La tasa de egreso para el año 2013 fue del 45,4%. Este indicador ha mejorado en los últimos años ya que en el año 2006 era del 37,6%. Fuente: “Sistema Educativo Nacional. Informe Estadístico. Edición de enero de 2017”, Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa. Disponible en: <http://portales.educacion.gov.ar/diniece/wp-content/blogs.dir/37/files/2017/04/2016-Informe-Nacional-final.pdf>

⁵ Argentina cuenta con un sistema educativo descentralizado en 24 provincias que gestionan de manera independiente la prestación educativa bajo las orientaciones del Ministerio de Educación Nacional. Este último no tiene escuelas a su cargo y cuenta con el Consejo Federal de Educación, un órgano en el que participan los Ministros de Educación de cada una de las provincias y en donde pautan los lineamientos comunes que comparten las políticas en todo el país. Sin embargo, el financiamiento y la gestión de las escuelas es responsabilidad de los estados provinciales.

⁶ Este capítulo se ha desarrollado en base a los datos de la investigación “Políticas educativas para transformar la educación secundaria. Estudio de casos a

El texto analiza estos casos y el interés por los mismos va mucho más allá de su carácter reciente, sino que es posible observar que, por una parte, presentan rasgos comunes a algunas transformaciones desarrolladas en otras latitudes⁷ en tanto abarcan en simultáneo a las diferentes variables críticas que estructuran a la escuela secundaria (planes de estudio, puesto de trabajo docente, organización institucional, vínculos entre los adolescentes y adultos, entre las más relevantes). Por otra parte, presentan características que difieren de las reformas encaradas en Argentina en décadas anteriores, que abordaban dimensiones parciales.

Entendemos a estas iniciativas recientes como prototipos que condensan cambios que enmarcamos en un nuevo ciclo de reformas. El trabajo indaga, en el nivel provincial, las condiciones de posibilidad, las orientaciones de las políticas diseñadas y la compleja trama que se constituye a los efectos de avanzar en el diseño e implementación de tales transformaciones. El objetivo central es aportar al análisis de dichas experiencias, conceptualizando los aspectos centrales que presentan y su

nivel provincial”, desarrollada en el marco de la cooperación de UNICEF Argentina y el Programa Educación, Conocimiento y Sociedad del Área Educación, FLACSO Argentina. El estudio se desarrolló en el período noviembre 2016 a septiembre 2017. El informe de investigación puede consultarse en https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org/argentina/files/2018-04/Educacion_UNICEF_Flacso_PoliticasEducativas.pdf

El trabajo de campo en el que se basa este capítulo consiste en: para el caso del Nuevo Formato de Tucumán, 19 entrevistas a equipos técnicos y supervisores, directivos, docentes y estudiantes de 5 escuelas de este tipo; para las escuelas PROA de la Provincia de Córdoba, 20 entrevistas realizadas a funcionarios del Ministerio de Educación, coordinadores de sede y curso, profesores y estudiantes, y se observaron clases en 3 sedes; para la Provincia de Río Negro, 9 entrevistas con integrantes del equipo ministerial, supervisores y profesores, y observaciones de talleres en dos escuelas.

⁷ Entre algunas de las experiencias se pueden mencionar: Red Escuela Nueva 21 que concentra múltiples experiencias desarrolladas por escuelas en Barcelona; Innova Schools (Perú), Studio Schools (Reino Unido), Escuelas Vittra (Suecia), entre muchas otras.

diferenciación respecto de las políticas antecesoras. El propósito final del trabajo es indagar los mecanismos mediante los cuales el Estado procura regular y transformar las escuelas, establecer las teorías del cambio que subyacen en dichas políticas implementadas, así como el rumbo que buscan imprimir a la formación que brinda el nivel secundario.

En este capítulo partimos de caracterizar de modo muy sucinto las políticas de reforma desarrolladas para la educación secundaria desde la década de los 70 hasta avanzados los años 2000 con el objeto de dar cuenta de las formas de regulación (Barroso, 2005; Popkewitz, 1994) y cambios planteados en cada momento. En segundo lugar, presentaremos una caracterización de los tres casos provinciales sintetizando en qué consiste el núcleo central de la propuesta de cambio que afrontan. En tercer lugar, procederemos a conceptualizar mediante su análisis, el rumbo que han asumido y el sujeto que aspiran formar. La intención es indagar sobre las estrategias de cambio que delinean entendiendo que en cada una se asumen opciones diferentes para encauzar las transformaciones y que movilizan una retórica del cambio y una serie de recursos frente a las condiciones de posibilidad de cada contexto.

Analizar las formas y las estrategias de las políticas emprendidas es una puerta de entrada para mapear las diferentes estrategias coexistentes y los particulares abordajes para encarar el cambio y reforma en un contexto de masificación y obligatoriedad del nivel aún no logrado. A su vez, estas transformaciones afrontan, mediante diferentes tecnologías del cambio, la exigencia internacional de adecuar a la institución escolar a las coordenadas y demandas de las sociedades contemporáneas.

En síntesis, en este capítulo nos proponemos indagar las políticas desarrolladas como espacios de reestructuración de este nivel educativo. Veremos a su vez los modos en que dichas iniciativas presuponen y delinean el cambio, las estrategias que

ponen en juego y los supuestos centrales que subyacen con respecto a cuáles son los aspectos que requieren transformarse para colocar a la escuela secundaria de cara a las necesidades del presente y el futuro.

2. BREVE CARACTERIZACIÓN DE LAS REFORMAS DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA

La educación secundaria ha sido objeto de debate y de múltiples iniciativas de reforma acontecidas en diferentes momentos del devenir histórico del sistema educativo. Desde luego excede al alcance de este texto analizar dichas transformaciones, y solo se describen aquí brevemente algunas tendencias a los efectos de enmarcar el proceso que caracterizamos en el siguiente apartado.

Si bien la educación secundaria atravesó por múltiples propuestas de reforma, inclusive en las primeras décadas del siglo XX durante su proceso de consolidación (Tedesco, 1986), es a partir de la década de los 70 donde es factible identificar propuestas reformistas que han postulado orientaciones con un sustento semejante a las que hoy en día se formulan. Tiramonti (2018) advierte que tanto el impulso y la creación de escuelas por parte del Estado nacional hacia la segunda mitad de la década de los 60 bajo el denominado Proyecto 13, como la reforma promovida ante la apertura democrática de los años 80 (a nivel nacional y en la provincia de Río Negro) contenían elementos que pueden señarse como rasgos de continuidad con las propuestas actuales. Entre ellos: la contratación de los profesores por cargo para que tengan un tiempo de trabajo institucional más allá del dictado de clases frente a alumnos; la diversificación de las clases frontales; la inclusión de modalidades de trabajo como talleres, ateneos, contacto con actividades comunitarias, entre otras; la incorporación de figuras en las escuelas como asesores

pedagógicos, etc. Estas iniciativas tuvieron un alcance parcial y fueron discontinuadas posteriormente al impulsarse en los años 90 la descentralización del sistema educativo, y una reforma estructural que promovió fundamentalmente la actualización de contenidos en base a un fuerte diagnóstico respecto de la obsolescencia de los planes de estudio de la educación secundaria y de los niveles educativos restantes⁸.

Avanzados los años 2000 la educación secundaria afrontó nuevos desafíos e iniciativas de cambio. Por un parte, la obligatoriedad del nivel se promulgó mediante una ley en el año 2006 y fue acompañada de una serie de resoluciones del Consejo Federal de Educación mediante las cuales el Estado nacional y las provincias sellaron compromisos para promover la educación secundaria como un derecho de los jóvenes⁹. En esos años abundaron también diagnósticos, investigaciones y evidencias acerca de las dificultades que la educación secundaria detenta, tanto a nivel organizacional como en sus prácticas pedagógicas, para transformarse en una escuela de masas que efectivamente propicie aprendizajes socialmente relevantes. Así, a lo largo de esos años, tanto desde las directrices nacionales como en los ámbitos de las provincias se sucedieron un conjunto de iniciativas que condensan una ola de transformaciones que han colocado fuertemente el énfasis en las trayectorias de los estudiantes, en modificar la estructura y el sistema de las escuelas (régimen de asistencia, evaluación, calendario escolar, etc.) con el fin de incidir en las cuestiones estructurales que conducían al abandono escolar entre los grupos más desfavorecidos. Estas propuestas impulsaron

⁸ La reforma de esos años impulsó también modificaciones profundas en la estructura del sistema educativo y avanzó en una organización según áreas de conocimiento de los diseños curriculares destinados a la educación secundaria. El proceso de implementación fue de suma complejidad para las jurisdicciones provinciales y al cabo de su implementación la dispersión organizativa del nivel y la disparidad curricular resultó muy pronunciada.

⁹ Ver Resoluciones 79/06 y 93/09 del Consejo Federal de Educación.

iniciativas remediales (clases de apoyo, tutorías, etc.) y modificaron básicamente los vínculos entre adolescentes y adultos, en un contexto donde el cambio que se perseguía era romper con la visión de que la escuela secundaria estaba destinada a un sector restringido de la población. Precisamente, de la mano de la obligatoriedad y la llegada de nuevos alumnos que tradicionalmente no asistían a la secundaria se buscó afianzar un modelo que pretendía promover la inclusión y que, sin embargo, tuvo escasa incidencia en transformar en simultáneo todos los demás componentes de la escuela que también contribuyen a sostener la discriminación escolar, como, por ejemplo, el saber erudito y las formas de transmisión que la escuela selecciona, detenta y privilegia (Ziegler, 2011).

Las políticas que caracterizamos a continuación se enmarcan en un nuevo ciclo de transformaciones, no porque las necesidades y los problemas de los años anteriores ya se hayan superado, sino más bien porque representan una búsqueda que atiende a recrear una escuela secundaria de relevancia cultural que esté a tono con las demandas de cambio que penden sobre los sistemas educativos a escala global. Estas iniciativas responden también a las búsquedas por atender a las deudas que persisten en un sistema educativo que aún no ha logrado la inclusión plena de los adolescentes a la escolaridad.

3. CARACTERIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS BAJO ANÁLISIS

Los tres casos de políticas que buscan transformar la escuela secundaria se caracterizan por modificar diferentes dimensiones que hacen a su formato. En esta oportunidad, la descripción no será exhaustiva, sino que apuntará a rescatar aquellos aspectos claves que permiten recrear el “espíritu” de cambio de la política así como el tipo de sujeto que de modo más o menos explícito se proponen

formar. La presentación de los casos será cronológica, según su implementación; por tanto, comenzaremos con el caso de la provincia de Tucumán, luego con el de la provincia de Córdoba y cerraremos con el más reciente, el de Río Negro.

3.1. El Nuevo Formato en la provincia de Tucumán

El Nuevo Formato (NF) se pone en marcha en la provincia de Tucumán en 2010; la resolución 146/10 crea un grupo reducido de escuelas¹⁰ con un modelo organizacional que se propone modificar la cultura institucional de la secundaria, a fin de hacerla más accesible a “colectivos estudiantiles más amplios y heterogéneos”, es decir, adolescentes provenientes de sectores sociales pobres, los cuales encuentran mayores dificultades para permanecer en la oferta de secundaria común. Su propósito es hacer un “seguimiento individualizado de los procesos de aprendizaje”, “conformar equipos de trabajo institucional”, “diseñar actividades de acompañamiento a las trayectorias escolares, construir sentido de pertenencia”, establecer “procesos de mejora en las prácticas docentes y en los recorridos escolares de los alumnos”. Para lograr estos objetivos busca promover el trabajo colectivo entre los educadores, a la vez que incorpora nuevas figuras docentes y se redefinen las funciones de profesores y directivos.

Entre sus características podemos mencionar que a los profesores de las materias centrales del currículum se los designa a través de un cargo que contempla tiempo de trabajo frente a alumnos y horas de trabajo institucional. Asimismo, el profesor

¹⁰ Establece en primer término la creación de 5 escuelas bajo este formato en diferentes barrios de la ciudad de Tucumán y alrededores. Este número se amplía gradualmente hasta llegar a 38 instituciones en todo el territorio provincial. Hoy en día las escuelas NF han visto reducido su número debido a que se ha iniciado en 2015 un proceso de reconversión al nuevo diseño curricular de la provincia, lo que lleva a que actualmente este tipo de instituciones constituyan un poco más de una docena.

trabaja con el mismo grupo de alumnos durante todo un ciclo -ya sea durante el ciclo básico o el orientado-, para realizar el seguimiento de una cohorte y así acompañar las trayectorias escolares.

Se buscan docentes con un perfil que muestre disposición para trabajar con adolescentes provenientes de sectores populares y que se comprometan con su inclusión educativa. Para ello, una comisión ad hoc integrada por el supervisor, el director de la escuela y por integrantes de la dirección de Educación Secundaria realizan una entrevista a los docentes que tienen mejor puntaje para acceder al cargo.

Con respecto a la organización curricular, esta cuenta con espacios disciplinares y multidisciplinarios, talleres experienciales y de integración de saberes. A pesar de introducir este tipo de propuestas, los espacios disciplinares continúan ocupando un lugar central.

3.2. Las escuelas PROA de la provincia de Córdoba

El Programa PROA se inicia en 2014 a partir de la creación de instituciones de nivel secundario de carácter experimental que otorgan el título de “Bachiller en Informática con Formación Especializada en ‘Desarrollo de Software’”¹¹. El diagnóstico de partida de esta política remite a la necesidad de hacerse eco de los cambios en las formas de relacionarse con el conocimiento, generando desafíos para las prácticas docentes y, por tanto, estableciendo la necesidad de innovación, exploración e indagación y el trabajo autónomo y colaborativo. Al mismo tiempo, parten del

¹¹ Comienza con el funcionamiento de 3 sedes. En 2017 llegan a ser 12 escuelas PROA en toda la provincia. El Programa no tiene la pretensión de ser implementado en el conjunto del sistema de nivel secundario, aunque sí prevé una ampliación hasta alcanzar las 40 sedes, algunas de ellas con formación especializada en desarrollo de software y otras en biotecnología.

supuesto de que las TIC contribuyen a conformar un entorno formativo más ligado a las culturas juveniles.

De esta forma, el programa propone un “formato organizativo institucional” que habilite otros modos de estar en la escuela y de apropiarse del conocimiento –ligada al autoaprendizaje, la investigación, la formación continua y autónoma–, que promueva innovación creativa y una disposición a aprender a aprender, favoreciendo el acercamiento entre la cultura escolar y las culturas juveniles a partir de la integración de lenguajes multimediales a las dinámicas escolares.

Las principales características del modelo institucional de PROA son:

- Jornada escolar de 8 horas: organizada en espacios disciplinares, “clubes” y tutorías.
- Clubes de Artes, Ciencias y Deportes para contextualizar, profundizar y ampliar los aprendizajes y contenidos curriculares de manera lúdica y creativa a través del formato proyecto.
- Evaluación: en función de los aprendizajes. Las notas no se promedian; se definen los aprendizajes necesarios y de allí se evalúa si fueron adquiridos o aún están “pendientes” de acreditación. Para poder pasar al ciclo orientado, tienen que estar todos los aprendizajes del ciclo básico acreditados.
- Selección de perfiles docentes -tanto de directivos como de docentes-; se busca un docente con capacidad de uso de las TIC y de trabajar en equipo, de promover prácticas innovadoras, e interés en sumarse a un proyecto de este tipo.
- El coordinador de sede reemplaza la figura del director de escuela, trabaja en colaboración con la coordinación central y otros colegas. Se busca fortalecer su rol como “líder pedagógico” y promotor del uso de la tecnología aplicada al proceso de enseñanza-aprendizaje.

- Designación de los docentes por medio de horas cátedras para el dictado de uno o más espacios curriculares, a los cuales se les adiciona 1 hora para dedicación institucional y 1 hora más para quienes se desempeñan como tutores.

- Capacitación específica para los docentes de PROA, con el propósito de que asuman una actitud y actuación reflexivas para la toma de decisiones curriculares, exploren y utilicen diversas herramientas tecnológicas para la presentación de contenidos, revisen las prácticas de enseñanza e impulsen mejoras e innovaciones de acuerdo con su contexto específico.

3.3. La escuela secundaria rionegrina en la provincia de Río Negro

En el año 2015 la provincia de Río Negro inicia el diseño de una reforma del conjunto de escuelas secundarias orientadas diurnas, la cual es implementada en 2017¹². La nueva Escuela Secundaria Rionegrina (ESRN) constituye una propuesta de reforma ambiciosa que pretende realizar modificaciones intensivas en la matriz organizacional de la escuela secundaria, modificando aspectos como la estructura curricular, la organización institucional y el puesto de trabajo docente.

Esta política apunta a modificar desde la distribución del trabajo docente y su organización al interior de la institución, a la organización de los tiempos y espacios y los diseños curriculares, otorgando mayor flexibilidad a la propuesta institucional para superar la rigidez de la secundaria y la escasa autonomía de las escuelas. Se parte de la intencionalidad de fortalecer el protagonismo de los equipos directivos y docentes en el marco de cada escuela para posibilitar que todos puedan estar y crecer en

¹² El universo de escuelas alcanza 93 centros educativos de gestión estatal.

ella, transformando el esquema tradicional del funcionamiento institucional.

Algunas de sus principales características son:

- La semana escolar se organiza en un turno con una dedicación de 27 horas. Los módulos de trabajo se organizan por horas reloj y pueden durar 60 minutos o más -lo define cada escuela- y cuentan con 20 minutos de descanso diario, sin estar necesariamente preestablecido.

- Designación de los profesores por cargo, los cuales tienen una asignación horaria de 25, 16 y 9 horas reloj; concentran sus tareas en una o dos escuelas como máximo, ya que por turno sólo se puede tener un cargo docente. Cada cargo tiene asignadas 2 horas de trabajo institucional. El resto de las horas se destina a actividades que pueden ser frente a alumnos o no; esto se define en cada escuela, de manera contextuada y particularizada según el Proyecto Educativo Institucional.

- Se pautan en todos los establecimientos 2 horas de reunión institucional -horario definido por localidad y se realiza en todas las escuelas del mismo turno en simultáneo-. Ese trabajo institucional implica el encuentro de todos los docentes para la planificación en áreas e inter-área, para debatir sobre los principios educativos del proyecto escolar y planificar en conjunto. En simultáneo, los estudiantes se reúnen en el Taller de Políticas Estudiantiles.

Con relación a la estructura y organización curricular:

- Las asignaturas tienen una duración cuatrimestral (habitualmente el calendario era anual). Se elimina la necesidad de aprobar todas las asignaturas para pasar al año siguiente, por tanto, ya no existe la repetición por año; los alumnos solo vuelven a realizar aquellas asignaturas donde no han acreditado algunos saberes, lo cual da lugar a trayectorias escolares diversas.

- Se estructura en dos ciclos: el ciclo básico, de 4 cuatrimestres de duración, y el ciclo orientado, de 6 cuatrimestres de duración, que brinda una formación diversificada.

- Organización curricular por Área de Conocimiento: cada unidad curricular integra un Área. Los abordajes en las distintas áreas tendrán un aspecto disciplinar, multidisciplinar e interdisciplinar, se transforma el tiempo escolar en un espacio de encuentro y construcción de propuestas pedagógicas que implican el trabajo colaborativo y la elaboración de proyectos de enseñanza y de aprendizaje en forma conjunta, en cada área y en inter-área. Las actividades que se ofrezcan a los estudiantes deberán promover aprendizajes combinando unidades curriculares. Así, los estudiantes, construirán sus conocimientos desde una educación integral y no fragmentada. La propuesta evoluciona hacia espacios de construcción interdisciplinar que promueven el desarrollo del pensamiento complejo: Taller de Problemáticas Complejas (Educación Científica y Tecnológica), Espacio Interdisciplinar de Cs. Sociales (Ed. en Cs. Sociales y Humanidades), Taller de Comunicación (Ed. en Lengua y Literatura) y Taller de Resolución de Problemas (Ed. en Matemática).

4. CONTINUIDADES Y DIFERENCIAS ENTRE LOS TRES CASOS

Los tres casos presentan denominadores comunes al mismo tiempo que divergen en ciertos aspectos.

Es común a las tres iniciativas la centralidad que le dan a la necesidad de fortalecer la densidad institucional de la escuela, en el sentido que señala Fernández Enguita en su último libro (2017). Todas se proponen robustecer a la escuela secundaria como institución, dotándola de las condiciones y los recursos que le permitan recuperar su poder instituyente y su capacidad de

intonizar con la realidad que le impone, por un lado, el mandato de obligatoriedad y, por otro, el contexto contemporáneo para el que tiene que preparar a sus estudiantes. Las tres se alinean en su afán por anteponer medidas que contrarresten el proceso de desinstitucionalización que deviene en las sociedades contemporáneas en virtud del desacople que estas implican del ideario y dinámicas de la modernidad de la que la institución escolar es deudora (Dubet, 2010). Para ello diseñan una reforma multidimensional en los tres casos, aunque se observan clivajes entre ellas por el tipo de impronta institucional que cada una de estas políticas talla en las escuelas bajo su influencia.

Las reformas en los tres casos se proponen transformaciones en dimensiones que son estructurantes del modelo escolar tradicional, como el curriculum, el puesto docente, el trabajo pedagógico, tiempos y espacios, agrupamientos, formas de evaluación. Sin embargo, si la alteración de los elementos a través de los cuales estas iniciativas buscan promover el cambio es similar, hay énfasis distintos y divergencias en los horizontes que cada una persigue.

Por ejemplo, si bien las escuelas de NF contemplan la introducción de espacios curriculares que rompan con la organización disciplinar, el sesgo contenidista y la enseñanza transmisiva, promoviendo para ello la oferta de seminarios, talleres, experiencias de co-docencia y planificación conjunta, la investigación da cuenta de que en la práctica estas iniciativas resultan muy difíciles de implementar y, por ende, no son tan frecuentes. La indagación revela que faltan condiciones en las instituciones y en sus actores para avanzar en este sentido, tanto de índole material e institucional como profesional. Muchos de estos establecimientos no cuentan con las condiciones institucionales y se torna muy complejo que sus equipos impulsen el giro pedagógico que hay implícito en esta propuesta que demanda redefinir su trabajo en otro sentido. La formación docente inicial no

los prepara para ello y tampoco la política ha estipulado en los primeros años de implementación acciones o mecanismos concretos de formación que orienten este desplazamiento curricular, más allá de habilitar la existencia de horas institucionales (que representa tiempo adicional rentado destinado a algunos profesores) para dedicar a esta empresa. Al mismo tiempo, las escuelas de NF están en los enclaves más pobres y atienden a sectores desfavorecidos y esto impone apremios de carácter económico, social y cultural diarios que hacen que las exigencias pedagógicas se vivan “como un lujo”, tal como advierte Meirieu (2016) en muchas iniciativas. En este sentido, es oportuno subrayar que esta política inició en 2010 y precede en varios años a las otras dos bajo análisis (que son del 2014 y el 2015), lo cual la acerca probablemente a la estela de influencia de la ola de reformas de la década anterior, marcadas por el mandato de obligatoriedad que estipula la Ley Nacional Nro. 26.206. En la tensión entre las demandas de inclusión de todos los adolescentes en las escuelas y las de transmitir saberes y experiencias relevantes que promuevan aprendizajes sustantivos, esta política se afana más por responder a las primeras que a las segundas. En este sentido cabe consignar la retórica ligada al compromiso social movilizadora por los agentes de esta política durante la investigación y la importancia que cobra este componente en el perfil de los directores y los docentes para definir su reclutamiento a estas escuelas.

En suma, en lo que respecta a las escuelas de NF el diagnóstico de partida para su creación parece más deudor de la preocupación por hacer de la escuela una institución capaz de hacer efectivo el derecho universal a la educación y de albergar la heterogeneidad que sobreviene más que nunca con la sanción de su obligatoriedad, que por transformarla en una tecnología eficaz en un contexto marcado por cambios culturales profundos que exigen revisar su propuesta cultural. En este sentido, esta política parece estar dialogando más con la posibilidad de redimir a través de ella el

carácter selectivo que caracterizó históricamente a este nivel, que con los desafíos que impone el siglo XXI a la educación en términos culturales y de formación. Las estrategias de cambio se centran consecuentemente en flexibilizar las trayectorias estudiantiles, apuntalar a los alumnos con mayores sostenes institucionales y recrear una cultura escolar que tenga como norte la inclusión en lugar de la selección. Esta impronta institucional recorta una construcción subjetiva ligada al derecho, un sujeto con derecho a la educación, limitando este derecho a la acepción que le impone la noción de inclusión, forjada en diálogo con la privación de este derecho en el pasado y no con la noción de calidad educativa centrada en el aprendizaje, acepción que se consolida más recientemente en el discurso educativo como demanda.

La estrategia de cambio de Córdoba, con la creación de las escuelas PROA, también implica modificaciones en la organización curricular (espacios disciplinares, clubes que trabajan en formato proyecto -de Arte, de Ciencias y de Deportes-), en las formas de evaluación (se adeudan aprendizajes no asignaturas o espacios curriculares, no se promedian las calificaciones), en los perfiles docentes (con capacidad para incorporar las TIC, trabajar en equipo, promover prácticas innovadoras) y en los perfiles directivos (que es reemplazado por el de coordinador de sede y debe oficiar como un verdadero líder pedagógico). Pero si bien hay continuidad con la política anterior en cuanto a los elementos que se proponen conmovir, el contenido y el sostén que se da para ello introduce matices. La propia especificidad que tiene la oferta educativa que esta política genera -“Bachiller en Informática con Formación Especializada o bien en ‘Desarrollo de Software’ o bien en ‘Biotecnología’”- ya marca una diferencia clave que está referida al conocimiento y a un diálogo fuerte con el ecosistema cultural y tecnológico que domina el siglo XXI y los campos del saber emergentes. Así, las TIC, los lenguajes multimediales, la cultura juvenil y las exigencias contemporáneas constituyen

referencias centrales para el diseño de esta política. También el trabajo profundo que los coordinadores de la política realizan con los coordinadores de sede, a través de capacitaciones y estableciendo canales fluidos de comunicación, seguimiento y acompañamiento constituyen un soporte crucial para zanjar las dificultades que usualmente implica la implementación de toda transformación educativa. En esa sinergia permanente que existe entre los responsables del diseño y la implementación de la política y sus agentes escolares¹³ termina por forjarse lo que muchos nombraron como “la mística PROA”, un sentido de pertenencia a una experiencia que amalgama compromiso con “nuevos modos de estar en la escuela y nuevas maneras de apropiarse del conocimiento”. El objetivo es formar a los sujetos en las competencias para el siglo XXI, en estrecha dependencia con las TIC y los campos de conocimiento emergentes y apoyándose para ello en el diálogo con la cultura juvenil.

En el caso de la reforma educativa que pone en marcha Río Negro, al ver sus características parece cobrar forma un nuevo intento por quebrar la matriz enciclopedista de la escuela moderna tradicional (Díaz Barriga, 2014)¹⁴. La reforma apunta precisamente a conmovir aquello que Terigi (2008) señaló como el trípode de hierro del formato escolar moderno, cuyos elementos son: la clasificación disciplinar del curriculum; la designación de los profesores por especialidad; y la organización del trabajo docente exclusivamente por horas de clase dictadas al frente de alumnos. Los recursos que la nueva ESRN moviliza para conjurar este núcleo resistente están dados por: una reestructuración de los planes de estudio acorde a una organización curricular por áreas,

¹³ Este acompañamiento estrecho por parte de la coordinación y la gestión de la política se vislumbra posible gracias a la envergadura acotada a un universo limitado de establecimientos y a su implementación gradual.

¹⁴ Véase Tobeña (2018) para profundizar sobre algunas reformas educativas argentinas precedentes que se inscriben en esta lucha por quebrar el carácter enciclopedista de la matriz epistemológica de la escuela.

las cuales tienen un aspecto disciplinar, multidisciplinar e interdisciplinar e implican una planificación en áreas e inter-áreas; la designación de los profesores por cargo; la organización del trabajo docente en función del proyecto educativo institucional al servicio del cual deben estar buena parte de las horas que no están destinadas al dictado de clases, ya que la decisión de cómo se emplea ese tiempo pasa a ser potestad de la escuela que, por la impronta de la política, se orientan a la promoción del trabajo colaborativo, la planificación conjunta y el dialogo inter y multidisciplinar tendiente a lograr una propuesta de educación integral no fragmentada. Los cambios introducidos en la evaluación también se alinean para romper el esquema tradicional de funcionamiento de la institución ya que desarma el régimen de evaluación vigente que estipula que si determinado número de asignaturas son desaprobadas, los estudiantes deben volver a cursar el año escolar completo (incluyendo aquellas desaprobadas y las aprobadas también). En el nuevo sistema los estudiantes solo deben volver a trabajar sobre los saberes no acreditados, lo cual desplaza el eje a los aprendizajes y no a las estructuras que organizan el curriculum. Estos cambios habilitan la emergencia de trayectorias muy disímiles en función de los recorridos de aprendizaje que realicen los estudiantes.

Estas son las medidas que esta iniciativa propone para reinventar los roles de docentes y alumnos y resignificar los procesos de enseñanza-aprendizaje. Estas redefiniciones buscan romper con la pedagogía de la enunciación que apunta a formar sujetos eruditos a partir de la verdad que el docente revela (Piscitelli, 2009), para pasar a formar sujetos competentes, capaces de resolver problemas, en una síntesis que borre las fronteras entre la teoría y la práctica, entre el pensamiento y la acción, a partir de la “pedagogía de la participación” (Piscitelli, 2009) en la que se

inspiran el formato de los talleres¹⁵ y las propuestas multidisciplinarias y la oferta de trabajo fruto de la planificación intra e inter-áreas. En definitiva, el desplazamiento que propone esta política en cuanto a la formación del sujeto bien podría sintetizarse en la célebre expresión de Edgar Morin (2002) que enuncia que no se trata de llenar las cabezas sino de hacer bien las cabezas.

Finalmente, cabe mencionar que una diferencia significativa entre estas políticas está dada por el alcance y la escala de cada una, así como por su estrategia de implementación. El NF que pone en marcha Tucumán recorta un universo acotado de escuelas secundarias para aplicar este modelo y tiene como estrategia una implementación progresiva. Córdoba, por su parte, plantea una estrategia similar (alcance parcial e implementación gradual) y se presenta como una política experimental, lo cual permite pensar la misma como un ensayo del cual extraer lecciones para luego volcar al resto del sistema educativo¹⁶. Río Negro, por último, opta por una alternativa universal para el conjunto de escuelas secundarias estatales diurnas y se vuelca por una implementación generalizada de la política, es decir, no paulatina. La apuesta por una iniciativa común que encarna la política de la ESRN puede servir de insumo para reflexionar por las condiciones que hay detrás de una estrategia y otra al comparar sus diferencias¹⁷.

¹⁵ En otros estudios analizamos el contraste que existe entre estos modelos pedagógicos a partir del abordaje de los talleres extracurriculares en comparación con la caja curricular de la escuela (Tiramonti, 2014; Tobeña, 2016).

¹⁶ No obstante, cabe señalar que si bien formalmente se consigna como una política experimental las entrevistas realizadas durante esta investigación a sus responsables técnicos y de gestión arrojan que no preexiste una intención de escalabilidad de la misma al resto del sistema. En efecto, recientemente dicha jurisdicción está implementando otra reforma a otro universo de escuelas secundarias que establece un modelo institucional diferente al planteado por PROA.

¹⁷ En este sentido, una hipótesis que podría plantearse es la tradición histórica de esta última provincia con una reforma como la del CBU, implementada de forma infructuosa entre 1986 y 1996 con continuidades flagrantes con esta, siendo este

5. CONCLUSIONES

Mediante este capítulo hemos planteado las transformaciones recientes que encaran tres provincias argentinas ante la necesidad de adecuar la escuela secundaria en un momento de universalización del nivel y frente a los cambios culturales contemporáneos que demandan una nueva estructuración de los sistemas educativos modernos.

En este contexto, el pasaje de un modelo escolar destinado a un conjunto restringido de la población a otro que genere una escuela que albergue a todos y sea relevante en términos de los aprendizajes para el tiempo presente y el futuro que se avecina resulta sumamente desafiante. Eso resulta así no solo porque las políticas para la educación secundaria tienen por delante la complejidad de afrontar un cambio del modelo escolar que se puede homologar a lo que acontece en otras latitudes, sino además porque el punto de partida es un sistema sobredemandado, con escasos recursos, que porta una organización institucional que en efecto convalida la selección de la matrícula y la expulsión de sus estudiantes, que cuenta con equipos docentes formados mayormente bajo el paradigma disciplinar y el modelo centrado en la transmisión, entre otras cuestiones. En este contexto, la educación secundaria y las políticas que la rigen siguen buscando un norte para este nivel educativo.

La experiencia rionegrina aquí descripta es de implementación reciente y tanto en Córdoba como en Tucumán se han puesto en marcha también en estos años nuevas políticas educativas destinadas a la secundaria que proyectan modelos institucionales diferentes a las alternativas planteadas por las políticas aquí analizadas. Asimismo, cabe señalar que en los últimos meses hay

nuevas directrices a nivel nacional acordadas por los ministros de educación de las provincias¹⁸, y los estados provinciales han suscrito compromisos para transformar nuevamente la educación secundaria. En este contexto, y ante el análisis hasta aquí desarrollado, una serie de interrogantes se impone acerca de la estrategia política que supone la acción acotada, así como diferenciada: ¿Cuál es la razón por la cual la política pública del sector que efectivamente se implementa hasta el momento no tiene pretensión universal? ¿La diversificación de las políticas obedece a una voluntad pluralista o, por el contrario, es fruto de una lógica selectiva? ¿Estamos ante la ruptura del modelo que ha presupuesto que la política es uniforme? Las aplicaciones parciales elegidas por los estados provinciales ¿son producto de una estrategia de intervención donde prevalece una determinada teoría del cambio o bien responde a la debilidad regulatoria para encarar políticas para el conjunto del sistema educativo provincial? Por último, ¿cómo se está configurando el mapa de las políticas de la educación secundaria en el concierto federal ante la modificación de las políticas y los diferentes impulsos generados a escala provincial?

Así, la pregunta por las nuevas formas de regulación, de gobierno y el rumbo que adquiere la política educativa destinada al nivel secundario tiene su lugar. Efectivamente, la búsqueda de nuevos modelos está emprendida, aún resta conocer los mecanismos y los medios que los Estados (tanto nacional como provinciales) instrumentarán para que dichos cambios sean posibles y, si efectivamente habrá opciones superadoras, para que las nuevas propuestas lleguen para quedarse.

¹⁸ Ver Resolución N° 330/17 del Consejo Federal de Educación.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barroso, J. (2005). Estado a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, 26(92), 725- 751.
- Díaz Barriga, Á. (2014). Competencias. Tensión entre programa político y proyecto educativo. *Propuesta Educativa*, 42(2), 9-27
- Dubet, F. (2010) Crisis de la transmisión y declive de la institución. *Política y Sociedad*, 47 (2), 15-25.
- Fernández Enguita, M. (2017). *Más escuela y menos aula*. Madrid: Morata.
- Meirieu, P. (2016). *Recuperar la pedagogía. De lugares comunes a conceptos clave*. Buenos Aires: Paidós.
- Morin, E. (2002). *La cabeza bien puesta. Repensar la reforma, reformar el pensamiento*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Nobile, M. (2016). La escuela secundaria obligatoria en Argentina: desafíos pendientes para la integración de todos los jóvenes. *Última década*, 44, 109-131.
- Piscitelli, A. (2009). *Nativos digitales. Dieta cognitiva, inteligencia colectiva y arquitecturas de participación*. Buenos Aires: Santillana.
- Popkewitz, T. (1994). *Modelos de poder y regulación social en Pedagogía. Crítica comparada de las reformas contemporáneas de la formación del profesorado*. Barcelona: Pomares Corredor.
- Tedesco, J. C. (1986). *Educación y sociedad en la Argentina 1880-1945*. Buenos Aires: Ediciones Solar.
- Terigi, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Propuesta Educativa*, 29(1), 63-71.

- Tiramonti, G. (Comp.). (2014). *Escuelas secundarias y talleres extracurriculares: otros sentidos de la experiencia escolar*. Serie Documentos e Informes de Investigación en Educación, Programa Educación, Conocimiento y Sociedad, FLACSO Argentina, Buenos Aires. Disponible en http://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/Flacso-Talleres_extracurriculares_final.pdf
- Tiramonti, G. (Comp.) (2018). *La escuela media: cincuenta años en la búsqueda de una reforma*. Buenos Aires: FLACSO Argentina – Homo Sapiens.
- Tobeña, V. (2016). Repensando la educación media y el formato escolar moderno: la experiencia de los talleres extracurriculares en una escuela argentina. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 68(XXI), 167-190.
- Tobeña, V. (2018). El ocaso del enciclopedismo llama mil veces. Análisis de dos reformas fallidas orientadas a jaquear la matriz enciclopedista del nivel medio. Los casos de Proyecto 13 y CBU. En G. Tiramonti (Comp.), *La escuela media: cincuenta años en la búsqueda de una reforma*. Buenos Aires: FLACSO Argentina – Homo Sapiens.
- Ziegler, S. (2011). Entre la desregulación y el tutelaje: ¿hacia dónde van los cambios en los formatos escolares? En G. Tiramonti (Dir.), *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media* (pp. 71-88). Rosario: Homo Sapiens.

Capítulo VIII

El trabajo docente en la red pública de enseñanza del estado de São Paulo-Brasil en el contexto de la Nueva Gestión Pública

MARIA JOSÉ FERNANDES^a, ANDREZA BARBOSA^b y SELMA VENCO^{c1}

1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene como objetivo analizar el trabajo docente en la red pública de enseñanza del estado² de São Paulo (Brasil) en el contexto de Nueva Gestión Pública (NGP). Las políticas educativas relacionadas con la NGP fueron implementadas en Brasil en la década de los 90, especialmente a partir de 1995 por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. En esa misma época fueron incorporadas por el estado de São Paulo, alineado con la política federal. La hipótesis inicial es que la

¹ a-Universidade Estadual Paulista, Brasil; b-Universidade Metodista de Piracicaba, Brasil; c- Universidade Estadual de Campinas, Brasil.

² Brasil se organizó por estados. Hay 26 estados compuestos por municipios que, en régimen de colaboración con la Unión, organizan sus respectivos sistemas de enseñanza. Los estados tienen autonomía pedagógica para la regulación normativa de los sistemas educativos y son responsables de la enseñanza secundaria y media. Trataremos en este capítulo únicamente del estado de São Paulo que tiene una población estimada de 45.378.196 habitantes, aproximadamente 22% de la población del país, y de su sistema público de enseñanza. Por las características que tiene, la red de enseñanza se ha convertido en las dos últimas décadas en una vitrina de políticas públicas para todo el país.

implantación de los principios de la NGP alteró significativamente el trabajo docente, con un deterioro de la calidad de la educación.

El análisis tomó como base algunos resultados de investigaciones desarrolladas en programas de Pos-Graduación en Educación de tres universidades del estado de São Paulo: Universidad Estadual Paulista (UNESP), Universidad de Campinas (UNICAMP) y Universidad Metodista (UNIMEP).

El artículo está organizado en dos partes, seguidas de las consideraciones finales. En un primer momento son analizadas las reformas educacionales ocurridas en el ámbito de la Nueva Gestión Pública en la red estatal de enseñanza de São Paulo. En la segunda parte del texto son presentados los resultados de investigaciones desarrolladas en programas de Pos-Graduación en Educación que tratan de las consecuencias de las reformas para el trabajo docente, en la perspectiva de la carrera, de los sueldos y de las formas de contrato, así como de la organización del trabajo pedagógico en la escuela³.

2. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN SÃO PAULO

Las medidas efectuadas en las dos últimas décadas en el estado de São Paulo deben ser comprendidas en el ámbito de un movimiento más amplio denominado Nueva Gestión Pública (NGP), que tuvo como epicentro las políticas adoptadas inicialmente en Reino Unido, y Estados Unidos, las cuales fueron orientadas por principios del neoliberalismo; opuestos al Estado

³ Para este capítulo solo fueron consideradas las investigaciones de las escuelas administradas por el estado de São Paulo. No fueron consideradas las investigadas sobre escuelas municipales o vinculadas al gobierno federal, ya que esas, por la descentralización del sistema de enseñanza en Brasil, tienen autonomía y otras formas de organización pedagógica.

Proveedor y defensores de una amplia participación del sector privado en las acciones públicas.

Para Verger y Normad (2015), la NGP no trató de retirar al Estado del ámbito del servicio público, aunque sí alterar sus funciones, apoyados en algunos principios generales, tal como la gestión empresarial del sector público y el sector privado, el establecimiento de medidas de desempeño, el énfasis en el control de los resultados y el estímulo de la disciplina y austeridad en el uso de los recursos financieros. Tales principios fueron mostrados como inevitables y como posibilidades únicas para garantizar la calidad de educación.

La NGP se volvió una tendencia en varios países del mundo; sin embargo, aunque haya presentado rasgos comunes, manifestó también rasgos diferenciados en los procesos de recontextualización de sus características en los diferentes escenarios educativos. Para Barroso (2003), en los procesos de transferencia de los principios de la NGP de la en escala supranacional hasta llegar al nivel de los sistemas escolares nacionales y locales, hubo un proceso de resignificación de estas políticas en función de intereses locales, aspectos históricas, culturales etc., no presentándose la NGP como un movimiento uniforme.

Para Verger y Normand (2015), el modelo de reforma educativa derivada de la Nueva Gestión Pública no fue monolítico, asumiendo diversos enfoques de gobernanza y diferentes diseños de prácticas educativas que giran alrededor de un estilo gerencial de dirección escolar, de existencia de currículum estandarizados y tipos de remuneración docente basadas en criterios de méritos y productividad, variando la intensidad de las medidas en función del público o clientelas específicas. De acuerdo con los autores citados anteriormente "la NGP es una constelación de teorías gerenciales, marcos, herramientas, reglamentos y normas" (Verger y Normand,

2015, p. 614) que fueron reformuladas y traducidas en los contextos escolares con diseños diversos e, inclusive, antagónicos.

En Brasil, la NGP fue más visible a partir de 1995, cuando Fernando Henrique Cardoso asumió el poder y estableció un gabinete específico denominado Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado (Venco, 2016). Como en otras partes del mundo, se pasó a defender en el país, bajo el supuesto de la modernización y de la transparencia, una reforma de las estructuras del Estado con el fin de incorporar nuevas formas de organización del sector público, estableciendo un nuevo tipo de gobernanza a partir de las orientaciones provenientes de organismos internacionales.

La reforma del Estado propuesta por el gobierno federal brasileño fue asumida con mayor énfasis en algunos estados del país donde en aquel momento había gobiernos políticamente afines. El estado de São Paulo fue, en este sentido, un laboratorio social en la aplicación y diseminación de los principios de la NGP, influyendo en otros estados del país para adoptar medidas que aproximaban el servicio público al mercado, basándose en el estilo gerencial pautado en el mérito y en la productividad (Venco, 2016). De esa forma, el partido político en el gobierno en 1995 -y que aún sigue en el poder- llevó a cabo una serie de medidas articuladas en todos los campos del gobierno. Las medidas puestas en práctica tenían cierto toque "innovador", aspecto logrado tanto por la repercusión positiva en la población, gracias a la retórica de los reformadores, como por la apropiación de banderas políticas de los movimientos en defensa de la educación pública, tales como democratización de la gestión, valorización de la escuela como centro de formación docente, importancia del trabajo colectivo y de la autonomía (Fernandes, 2010).

Específicamente en el campo educacional, el gobierno estadual implantó en 1996 la reforma denominada "Escola de Cara Nova"⁴, un programa compuesto por un amplio abanico de estrategias políticas de transformación técnico-estructurales que afectó a todos los profesores y estudiantes. Se trataba en aquel momento de reinventar la educación en su conjunto con la reinvención del propio gobierno que vivenciaba el "choque de gestión" basada en la reforma del Estado (Pereira, 2007).

En ninguna otra ocasión la educación paulista se había conocido una política educacional sostenida por medidas tan incisivas y con este grado de interferencia en el trabajo docente como promovió la "Escola de Cara Nova". Todas las medidas fueron justificadas por el discurso recurrente de la mejora de la calidad de la enseñanza que pasó a ser evaluada, a partir de 1996, por el 'Sistema de Evaluación del Rendimiento Escolar del Estado de São Paulo' (SARESP, por su denominación en portugués). Nuevas exigencias fueran impuestas a las escuelas y sus actores, entre las cuales cabe destacar el uso eficiente del dinero derivado de la descentralización de los fondos garantizados por el Estado y la búsqueda de recursos complementarios.

En el campo de la gestión del personal, a partir de las recomendaciones de los organismos internacionales, fueron implantados proyectos de desarrollo de liderazgo educativo y de socialización de buenas prácticas que, posteriormente, fueron acompañados por la política de pago por desempeño⁵, delimitando

⁴ Optamos por mantener su nombre en portugués. El nombre del programa se refiere a una escuela con una cara/faceta nueva, resultante de los cambios en las medidas organizativas y pedagógicas.

⁵ El pago por desempeño ocurrió por medio del denominado Bono-Mérito. Desde 2001, con la implementación de la Ley Complementaria N°. 909, los resultados del SARESP han servido para determinar el pago realizado a los profesionales que actúan en las escuelas. En 2008, por medio de la Ley Complementaria N°. 1.078, pasó a ser vinculado al Índice de Desarrollo de la Educación del estado de São Paulo

un carácter cuantitativo de evaluación de las escuelas y sus profesores (Fernandes, 2010).

La reforma, tal como ocurrió con otras acciones relacionadas a la Nueva Gestión Pública, no contempló la participación de los sujetos en la definición de sus medidas. Bajo el argumento de la *expertise* del equipo y su conocimiento técnico específico, excluye la posibilidad de participación de los trabajadores docentes, imponiendo una lógica vertical en la cual las decisiones adoptadas en las esferas centrales del gobierno, con fuerte tendencia económica, llegaban a las escuelas para su ejecución. Las medidas fueron apoyadas por un nuevo desarrollo normativo, cuyos cambios legales fueron parte del proceso y divulgados por medio de publicaciones oficiales que presentaban una buena retórica discursiva cuyo objetivo era convencer a docentes y comunidad escolar acerca de la necesidad de los cambios, buscando de esta forma, construir el consenso necesario para la implantación de la reforma. Sin embargo, los argumentos ocultaron el alejamiento del Estado frente a sus obligaciones históricas, transfiriendo a las escuelas la responsabilidad por sus acciones sin las condiciones esenciales para asumirlas.

Verger y Normand (2015) afirman que la autonomía escolar fue una de las medidas más emblemáticas de las reformas educacionales de la Nueva Gestión Pública, habiendo orientado prácticas muy distintas. Desde el enfoque gerencialista, la autonomía implicó la descentralización de responsabilidades de gestión, atribuyendo al equipo directivo y a los profesores una responsabilidad frente a los resultados escolares y al uso de los recursos. Por otro lado, desde una perspectiva progresista, la autonomía se orienta hacia la profesionalización de la escuela, la renovación pedagógica y la atención de la diversidad, aspectos que

(IDESP) y las metas que la Secretaria Estadual de Educação de São Paulo (SEESP) establece para cada escuela.

se volverán cada vez más distantes con la implantación del nuevo modelo de Estado.

En 2002, nuevas acciones fueron desarrolladas en el estado de São Paulo bajo un nuevo lema: "Escola do Acolhimento"⁶ (2002-2006). Las medidas se han centrado en la mejora de las relaciones interpersonales entre alumnos y profesores, la cultura de la paz, el desarrollo de la ciudadanía y el protagonismo juvenil. En el contexto escolar, además, los nuevos proyectos pedagógicos, desconectados de las condiciones de trabajo y sin la participación de la escuela en su definición, se han incorporado por medio de relaciones establecidas con ONGs y empresas que actuaban en el campo educacional (Fernandes, 2010). También marcó un punto importante de la reforma el excesivo énfasis en el papel socializador de las escuelas, reflejado en una supuesta propuesta de "escuela de acogimiento" en sustitución a una "escuela de conocimiento", una vez que los contenidos disciplinares (lengua materna, matemática, ciencias naturales y sociales, etc.) quedaran en segundo plano, con una propuesta de trabajo que se orientó a las artes y la cultura de manera desconectada de la estructura curricular.

Las medidas intensificaron la presencia de los elementos de gestión gerencialista en el interior de las escuelas. La ya iniciada política de evaluación del desempeño en 1996 fue profundizada y pasó a definir patrones de conducta y de trabajo dentro de las escuelas, constituyéndose en formas de prescripción y control del trabajo docente (Venco, 2016). Estos principios orientaron además el desarrollo de proyectos y la propia formación de los profesores de la red estatal, haciendo públicos informes e indicadores de las escuelas en relación a los resultados. Para Ball (2005), estas nuevas formas de evaluación de las escuelas constituyen

⁶ Mantenemos el nombre en portugués. El programa se refiere a una escuela de acogimiento, más afectuosa y más receptiva.

pedagogías invisibles de gerenciamiento que "por medio de evaluaciones, análisis y formas de pago relacionadas con el desempeño, 'amplian' lo que puede ser controlado en el círculo administrativo" (p. 545).

Para Verger y Normand (2015), las políticas de *accountability* representaron un desafío, ya que aumentaron la competitividad entre las escuelas y colocaron énfasis en el desempeño escolar. El desempeño escolar en São Paulo se hizo público por medio del desarrollo de sistemas de información, como la plataforma Foco Aprendizagem, un espacio virtual que ofrece informaciones para la gestión de las escuelas y las Direcciones Regionales de Enseñanza⁷, permitiendo monitorear y controlar el trabajo docente por medio de sus resultados para la planificación y el acompañamiento de las prácticas y el establecimiento del Índice de Desarrollo de la Educación del Estado de São Paulo (IDESP), dispositivos eficientes en el control del trabajo docente y en el seguimiento del desempeño escolar.

En 2008, la Secretaría de Educación del Estado de São Paulo intensificó su relación con los organismos internacionales e implementó una nueva etapa de reformas vinculadas a la NGP, especialmente después que las evaluaciones externas y sus indicadores, tales como el Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM), el Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (PISA) y SARESP pusieron en evidencia el fracaso de la enseñanza pública paulista y, por lo tanto, del modelo educacional adoptado en el estado. Con resultados por debajo de lo esperado se recurrió a un amplio conjunto de medidas que se

⁷ La red pública de São Paulo, la más grande del país, tiene 91 Direcciones Regionales de Enseñanza vinculadas a la Secretaria de Educación del Estado (SEESP) que son responsables del acompañamiento de 5.300 escuelas, 250 mil profesores y profesoras y 3,5 millones de estudiantes.

denominó "Programa São Paulo faz escola"⁸. Entre las medidas estaba la exigencia de un nuevo currículum obligatorio con la estandarización de contenidos vinculados a los exámenes.

En el contexto del referido programa surgieron nuevas relaciones de poder, acompañadas de fuerte presión sobre el "equipo gestor" (directores, profesores coordinadores y supervisores de enseñanza) y los docentes, con el fin de cumplir las normas y procedimientos definidos por los expertos. Las acciones individualizadas ocuparon el espacio de las actividades colectivas. En el ámbito de este nuevo momento de la reforma, se implantó el Programa de Calidad de la Escuela (PQE), dirigido al establecimiento de un índice de cumplimiento de metas que se volvió referencia central para el pago por desempeño, una bonificación anual pagada a algunos profesores y no incorporada a los salarios. La preocupación por los índices se volvió intensa, orientándose el trabajo especialmente a los resultados en las evaluaciones y a la mejora y control del "flujo escolar"⁹.

El trabajo docente se volvió más regulado y la organización pedagógica de la escuela quedó definida de forma exógena. Y si el trabajo docente vivenció a lo largo del periodo acciones de control de sus actividades pedagógicas, también vivenció cambios significativos en el ámbito de sus condiciones materiales: de la configuración de la carrera docente, de las formas de contratación y de los sueldos. Apoyada en la defensa de un modelo de profesionalización y de gestión de los recursos financieros basado en el mercado, la SEESP alteró las formas de contratación y se adhirió al pago por desempeño, diseminando la ideología del mérito, una práctica común en el sector privado.

⁸ Mantenemos su nombre en portugués. El programa se refiere a un Estado que se propone a hacer una nueva escuela con medidas administrativas y pedagógicas.

⁹ El flujo escolar es un indicador que se calcula a partir de la tasa media de avance de los alumnos y alumnas en cada etapa educativa (primaria, secundaria y media) y se compone de datos de promoción, repetición y evasión.

Considerando el contexto de la Nueva Gestión Pública marcada en São Paulo por las tres sucesivas reformas educativas ocurridas en el período comprendido entre 1996 y 2018, presentaremos a continuación algunos resultados de investigaciones dirigidas al análisis de las consecuencias de las medidas reformistas para el trabajo docente y para las escuelas.

3. LAS REFORMAS EDUCATIVAS, EL TRABAJO DOCENTE Y LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Como resultado de las reformas y de la utilización de mecanismos de mercado con el propósito de ajustar las políticas educativas a las orientaciones de la NGP, como ya fue explicado anteriormente, por un lado hubo consecuencias significativas en las prácticas pedagógicas de los profesores con implicaciones para la actividad realizada en el aula. Por otro lado hubo profundos cambios en las condiciones del trabajo docente, con aumento de la flexibilidad de los contratos y en las horas de dedicación a la jornada de trabajo¹⁰, así como pérdidas significativas en los sueldos. En este contexto se analizaron tres ejes: a) currículum y evaluaciones, b) sueldos y horas de trabajo, c) formas de contratación docente.

3.1. Currículum y evaluaciones

Los resultados de las investigaciones sobre este eje constataron la tentativa de prescripción del trabajo docente por medio del establecimiento de un modelo de currículum estandarizado vinculado a las exigencias de las evaluaciones externas, las cuales

¹⁰ En la red pública de São Paulo los contratos docentes tienen una gran diversidad en la cantidad de horas de dedicación. Hay contratos de 40 horas semanales, de diez horas y situaciones de hasta 62 horas semanales de trabajo.

ajustaron las prácticas pedagógicas y alteraron las condiciones de autonomía de los profesores y profesoras. La investigación realizada por Fernandes, Silva y Paixão (2014) reflejó que la estandarización del currículum en las escuelas públicas vinculadas al estado de São Paulo, oficializado en 2008, alteró profundamente la organización pedagógica de las mismas con un fuerte reflejo en el aula. El currículum, establecido por la Secretaria del Estado por medio de una fundación privada, sin la participación de los docentes, definió los contenidos escolares y generó importantes interferencias en la forma de enseñar, con exigencias de nuevos procedimientos pedagógicos, atentando contra la autonomía del trabajo docente. El nuevo currículum que llegó a las escuelas por medio de materiales didácticos denominados Cuadernos del Alumno y Cuadernos del Profesor¹¹, fue organizado a partir de guías preestablecidas con situaciones y expectativas de aprendizaje, divididas por bimestres, indicando competencias y habilidades que tenían que ser desarrolladas en la sala de clase. Por tanto, fue un currículum enmarcado por una tendencia global que reafirmó el discurso de los organismos internacionales.

La materialización curricular prevista en los Cuadernos fue acompañada por los ojos atentos de los Profesores Coordinadores (PC)¹² a los cuales les fueron destinadas nuevas atribuciones en el ámbito de las reformas educacionales (Fernandes, 2012). En el

¹¹ El proceso de implantación de la Propuesta Curricular empezó en el año 2008. En 2010 fue establecido el currículum oficial del Estado que se organizó a partir de materiales producidos por la Fundación Vanzolini, compuesto, entre otros documentos, por el Cuaderno del Alumno y por el Cuaderno del Profesor.

¹² La función de Profesor Coordinador (PC) prevista en la legislación paulista es extensiva a la gran mayoría de las escuelas públicas. Históricamente la función desempeñada por un PC incluía la responsabilidad por la formación de profesores en el ámbito de la escuela, la articulación del trabajo colectivo y el asesoramiento pedagógico. Actualmente, en el nuevo escenario educativo, su función se ha convertido a tareas de control y promoción de las reformas en las escuelas.

contexto de la Nueva Gestión Pública esta función fue apropiada con finalidades distintas a las originales, en las que los PCs promovían un trabajo colectivo, garantizando el fortalecimiento de la autonomía y del Proyecto Político Pedagógico (PPP)¹³ de las escuelas. En el ámbito de las reformas, se ampliaron las funciones tanto pedagógicas como institucionales/burocráticas y el Profesor Coordinador, que pasó a ser el promotor de las pretensiones estatales, ejerciendo la supervisión y control del trabajo estandarizado, sufriendo presiones tanto de las Direcciones Regionales de Enseñanza por los resultados de los centros educativos, como de los docentes por representar la mediación y adhesión a la política oficial.

A los PCs se les exigió un rígido acompañamiento y control de las prácticas pedagógicas desarrolladas en el aula, a quienes les correspondía llenar los cuadernos de campo con informaciones detalladas del trabajo de los profesores con el currículum. También cabía a los PCs la organización de los momentos de estudio pedagógico que se volvieron, en el contexto de las reformas, a la estandarización del currículum y de las prácticas, así como al alineamiento solicitado por los órganos centrales, extinguiéndose las actividades de formación continua en servicio definidas a partir de las demandas escolares (Fernandes *et. al.*, 2014).

El esfuerzo de establecer un currículum oficial no tuvo reflejos positivos sobre la calidad de la educación. La investigación de Raab (2016), que abordó las percepciones de estudiantes y profesores de educación secundaria sobre la función de la escuela en el contexto del programa "São Paulo faz escola", evidenció al

¹³ El PPP es un plan de trabajo elaborado por las escuelas públicas para un período de cuatro años. Es una exigencia legal que deriva en acciones burocráticas de adaptación a la regulación normativa ya que no fue considerado el tiempo necesario para la comprensión e incorporación del componente pedagógico en las prácticas escolares.

articular la visión de esos sujetos con la establecida por los documentos oficiales, que la educación pública: "que atiende a la clase trabajadora, ha fundamentado su función en una propuesta de educación limitada repartiendo conocimientos básicos para el trabajo, distanciándose demasiado de la socialización del saber y de la producción de este saber" (Raab, 2016, p. 120).

Asimismo, con vistas a controlar el trabajo docente y fiscalizar la implementación del currículum oficial, las evaluaciones estandarizadas adquirieron una excesiva relevancia, configurándose también como instrumento de responsabilización de los docentes por los resultados presentados, siendo que éstos muchas veces se transformaron en sinónimo de calidad ante la sociedad. La introducción de las evaluaciones externas como elemento central en la organización pedagógica alteró significativamente el trabajo docente, contraponiendo el control externo a la posibilidad legal de autonomía de las escuelas.

El uso de los rankings basados en los resultados de los alumnos y alumnas y en los datos de "flujo escolar", desplazó el foco de los procesos hacia los resultados y, consecuentemente, modificó contenidos y la forma de enseñarlos. Preparar a los estudiantes para las evaluaciones, por medio de verdaderos procesos de entrenamiento, pasó a ser una prerrogativa en las escuelas públicas de São Paulo. Las reuniones semanales de trabajo pedagógico colectivo de los docentes, momentos de planeamiento en la escuela y de las clases se han centrado en análisis de los resultados de las escuelas y la preparación para las evaluaciones con la organización de pruebas y entrenamientos realizadas con el acompañamiento vigilante del equipo gestor, destacando los PCs, reduciendo la complejidad del proceso educativo a la preparación de los estudiantes para ejecutar tareas definidas externamente (Fernandes *et. al.*, 2014).

Cunha, Barbosa y Fernandes (2015), en una investigación realizada en colaboración con una escuela, en la cual se analizaron normas, materiales de estudios de los profesores y actas referentes al trabajo docente colectivo desarrollado en el centro educativo, así como datos obtenidos en encuentros dirigidos a la discusión sobre los índices obtenidos, confirmaron los efectos de las evaluaciones externas sobre el currículum, la gestión y la organización del trabajo pedagógico de las escuelas. La investigación evidenció las repercusiones sobre el trabajo docente colectivo en los espacios y tiempos de las reuniones pedagógicas semanales, que se alejaron de su dimensión formativa y articuladora afectando la organización del proyecto de la escuela como posibilidad de fortalecimiento de la identidad y autonomía docente.

Para las autoras del artículo antes mencionado, el esfuerzo de construcción de un trabajo colectivo dejó de tener sentido por la presión externa ejercida por políticas de evaluación a gran escala que poco retrataban la calidad efectiva del trabajo desarrollado en la escuela. La forma como los profesores reflejaban sus prácticas a partir del trabajo colectivo no era contemplada por los mecanismos de evaluación, que tampoco tenían en cuenta las experiencias innovadoras, ni los aprendizajes de contenidos no presentes en la matriz curricular.

Cunha *et. al.*, (2015) fueron categóricos al afirmar que el trabajo colectivo y el proyecto de la escuela, banderas presentes en el movimiento de lucha por la democracia, fueron apropiados por las medidas de las reformas que desconocieron los complejos y múltiples dinámicas del trabajo, puesto que éstas estratégicamente desorganizaron el colectivo, volviendo frágil y fragmentada la profesión docente. Al establecer metas por escuelas y por niveles

de escolaridad¹⁴, la Secretaria de Educación del Estado contribuyó a romper el sentimiento de clases, desestimulando las posibilidades de realización de un trabajo docente colectivo (Cunha *et al.*, 2015). Las nuevas formas de control del trabajo docente llevaron a cultivar juicios ambiguos en las instituciones escolares, en la medida en que el trabajo pasó a subordinar las relaciones contradictorias de cooperación/competencia, en las cuales los profesores, al mismo tiempo que necesitaban de los demás, también competían unos con los otros (Fernandes, 2010).

Las evaluaciones externas y el pago de bonos por desempeño por nivel educativo, fueron medidas reformistas eficientes que facilitaron el seguimiento del Estado y el control a distancia (Fernandes, 2010). Juntas provocaron cambios en el comportamiento del profesorado y en la organización del trabajo en las escuelas que pasó a darse en función de cálculos y de resultados esperados. El trabajo llegó a ser, por lo tanto, pragmático y utilitarista, frente al cual la necesidad de las condiciones del presente fueron sacrificadas en función de un futuro incierto de la productividad presentada por los estudiantes. Frente a las exigencias impuestas, el trabajo docente en las instituciones escolares pasó a ser casi exclusivamente una responsabilidad individual, ya que el bono pasó a ser el pago a cada profesor a partir de los resultados de su clase sin considerar la totalidad de la escuela. Las relaciones de trabajo se volvieron frágiles y distantes del colectivo y de la solidaridad. De acuerdo con Ball (2002, p. 5-6) “los profesores son representados y alentados para reflexionar sobre sí mismos como individuos, que hacen cálculos sobre sí mismos, ‘añaden valor’ a sí mismos, aumentan su productividad, viven una existencia basada en cálculos”.

¹⁴ En muchos casos las escuelas paulistas tienen diferentes niveles educativos en un mismo centro. Así, en ocasiones hay juntas clases de enseñanza primaria y secundaria.

3.2. Sueldos y jornada de trabajo

Además de los indicadores de prescripción y alteración de las prácticas pedagógicas, las investigaciones seleccionadas analizaron las consecuencias de las reformas educativas en las condiciones del trabajo docente; especialmente en lo que se refiere a los sueldos y jornada de trabajo (Barbosa, 2011). La autora apuntó que, a pesar de que el estado de São Paulo sea considerado el más rico de Brasil, los sueldos pagados a los profesores son considerados bajos hace ya algún tiempo, sobre todo teniendo en cuenta el elevado costo de vida en la región. La investigación también corroboró datos de Lapo y Bueno (2003), que reflejaban el abandono de la docencia por parte de los profesores motivados, en gran parte, por los bajos salarios, lo que se intensificó en el contexto de las reformas actuales.

Como estrategia para elevar el sueldo y compensar su insuficiencia para la supervivencia, los profesores paulistas han aumentado significativamente sus horas de trabajo. Barbosa y Aguiar (2016), en una investigación con 464 profesores del nivel secundario de una Dirección Regional de Enseñanza del estado, destacaron que el número de docentes que habían asumido una jornada de trabajo superior a 40 horas semanales fue superior al 20% de los sujetos investigados, los cuales tenían clases en más de una escuela en la red pública y la red privada.

Fernandes y Barbosa (2014) también destacaron la inadecuación de las jornadas de trabajo del profesorado, sobre todo si se consideraba la Ley Federal N°. 11.738 de 2008, que estableció el Piso Salarial Profesional Nacional. Los datos recogidos en esta investigación evidenciaron que las formas en las que las jornadas docentes estaban configuradas en el estado de São Paulo hacían que los profesores llevaran muchas tareas para casa sin ser remuneradas. Ese análisis fue reforzado posteriormente por Barbosa y Fernandes (2016) al indicar que la política del pago de

bonos individual a los docentes conectada a los indicadores escolares, fue en estas reformas más relevante que la política de mejora de los sueldos pagados a todos los docentes. Para las autoras, el cumplimiento de la Ley del Piso fue una medida importante para la revalorización docente de la mayoría de los profesores de Brasil. Entretanto, al no garantizar un mínimo de remuneración legalmente establecido, el estado de São Paulo, que tenía la mayor recaudación de impuestos y el mayor PIB del país, sometía a los profesores a un grave proceso de desvalorización y deterioro del trabajo docente, con efectos negativos sobre la calidad de la educación, especialmente por contribuir a reducir la atracción a la profesión e influir en el abandono de la docencia.

3.3. Formas de contratación

Las reformas educativas impactaron también en las formas de contratación docente. Estudios realizados por Venco (2016) indicaron que el momento en el cual la NGP se inicia en Brasil, coincide con la reorganización mundial de la economía, en el cual ocurrieron avances en los procesos de flexibilización del trabajo, que no fueron acompañados de procesos de protección de la clase trabajadora (Antunes, 1999). En este sentido, de manera general, la búsqueda de la competitividad y los resultados, movidos por la dinámica globalizadora del capitalismo, supuso en Brasil significativos cambios en las relaciones del trabajo, con una gran pérdida de derechos que afectaron también categoría los docentes. Así, se observó en el estado de São Paulo una reducción de las barreras del sector público en favor del mercado, con la expansión de la actuación de la iniciativa privada en la educación y por la racionalidad económica, visiblemente sostenida sobre la base de la precariedad de las relaciones del trabajo.

Según Venco (2016), al analizar los datos provenientes de la serie histórica de contratación de profesores de 2000 a 2017, se

constató un elevado porcentaje de docentes en ejercicio en el estado de São Paulo que no habían sido aprobados en tests de ingreso en el magisterio público. La aprobación en concurso público garantiza a los docentes derechos legalmente reconocidos, tales como estabilidad en la carrera, vacaciones, licencias-premio y posibilidades de una carrera docente. Sin embargo, por la reducción de gastos, en ocasiones el estado no ha realizado los concursos públicos y así las contrataciones del profesorado se han hecho de forma temporal y flexible. La flexibilidad de las formas de contratación resultó, por un lado, en una restricción de derechos del trabajador y, por otro lado, permitió que la educación escolar fuese conducida por profesionales no sometidos a las pruebas practicadas en concurso público, por tanto, sin asegurar las condiciones mínimas de calificación profesional.

De acuerdo con Venco (2016), los datos revelaron una media de alrededor de un 50% de contrataciones docentes sin concurso público. Los marcos legales respaldaron también la contratación de estudiantes universitarios para asumir las actividades docentes. En este sentido, la estandarización de los materiales didácticos con el Cuaderno del Alumno y del Profesor, con prescripciones de contenidos y procedimientos, como los mencionados en apartado anterior, fueron estratégicamente adoptados como soporte a los profesores-estudiantes que pasaron a dar clases sin estar debidamente formados y sin haber aprobado los concursos públicos. El profesor contratado por medio de formas flexibles tiene eventualmente algunos derechos, dependiendo del tipo de contrato establecido. Las medidas tomadas en el ámbito de las reformas llegaron a la degradación de las condiciones del trabajo de la red pública.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Las investigaciones que abordaron el caso del Estado de São Paulo fueron fundamentales para comprender que la implantación de los principios de NGP tuvo consecuencias significativas para el trabajo docente a lo largo del período de 1996 a 2018. Con sucesivas y variadas medidas de reforma sustentadas por nuevos marcos legales, hubo tentativas de prescripción del trabajo docente por medio del curriculum estandarizado y de las evaluaciones externas, ampliándose el control de las actividades realizadas por las escuelas, coronándose con el sistema de pago por desempeño. Tales elementos alteraron la naturaleza y la especificidad del trabajo docente, con repercusiones en la calidad de la educación.

Con relación a las condiciones de trabajo docente, la NGP profundizó problemas estructurales históricamente vivenciados por el profesorado, tales como los bajos salarios y la intensa jornada de trabajo. Al ser el trabajo tratado como elemento del mercado y al no ser tomadas medidas de revalorización de la carrera docente, lo que resultaría en mejores salarios y jornadas, se profundizó la precarización vivida por los profesores, llevando a muchos al abandono total o parcial de la profesión. Las condiciones de trabajo fueron marcadas por las sucesivas alteraciones en las formas de contratación docente que se volvieron más flexibles y precarias, esencialmente con la posibilidad de contratación de profesores-estudiantes, en una tentativa de resolver la falta de docentes y el bajo atractivo.

Las reformas educativas llevadas a cabo en el contexto de la NGP, desconociendo las múltiples y complejas dinámicas de las escuelas y sin alterar las condiciones concretas de trabajo docente para mejorar los procesos educativos, fueron suficientes para introducir los mecanismos centrados en la racionalidad económica, condicionando las prácticas de trabajo y la organización escolar a normas preestablecidas. Las relaciones de trabajo y con el trabajo

pasaron por cambios significativos. Sin embargo, los resultados escolares en las evaluaciones de desempeño continuaron por debajo de lo esperado. De esta manera, las reformas fueron exitosas en lo que se refiere a la degradación del trabajo docente, pero tuvieron efectos negativos en la mejora de la calidad de la educación pública en el estado más rico de Brasil.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antunes, R. (1999). *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- Ball, S. J. (2002). Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*, 15 (2), 3-23.
- Ball, S. J. (2005). Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, 35, 539-564.
- Barbosa, A. (2011). *Os salários dos professores brasileiros*. Brasília, DF: Liber.
- Barbosa, A. y Aguiar, T. B. (2016). Jornada de trabalho docente dos professores da rede pública estadual paulista no município de Piracicaba. In *Anais do 3º Congresso Nacional de Formação de Professores e 13º Congresso Estadual Paulista sobre Formação de Educadores* (pp. 4990-5001). Águas de Lindóia, SP.
- Barbosa, A. y Fernandes, M. J. S. (2016). O piso salarial em São Paulo: desvalorização dos professores. *Retratos da Escola*, 10 (18), 243-257.
- Barroso, J. (2003). Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação

- comparada. En J. Barroso (Org.), *A escola pública: regulação, desregulação e privatização* (pp. 19-48). Porto: ASA.
- Cunha, R. C., Barbosa, A. y Fernandes, M. J. S. (2015). Implicações das avaliações externas para o trabalho docente coletivo. *Estudos em Avaliação Educacional*, 26 (62), 386-416.
- Fernandes, M. J. S. (2010). As recentes reformas educacionais na visão dos professores. *Educação em Revista*, 26 (3), 75-102.
- Fernandes, M. J. S. (2012). O professor coordenador pedagógico nas escolas estaduais paulistas: da articulação pedagógica ao gerenciamento das reformas educacionais. *Educação e Pesquisa*, 38 (4), 799-814.
- Fernandes, M. J. S. y Barbosa, A. (2014). O trabalho docente na rede pública do estado de São Paulo: apontamentos iniciais para a discussão da jornada de trabalho. *Práxis Educacional*, 10 (17), 117-142.
- Fernandes, M. J. S., Silva, A. P. y Paixão, J. S. (2014). As avaliações externas e seus impactos sobre as escolas e os professores: a situação da rede estadual de ensino de São Paulo. En M. C. Kobayashi, N. A. Pirola y F. Rossi (Org.), *Cadernos de docência na educação básica III: contribuições da pesquisa para a educação básica* (pp. 21-34). São Paulo: Cultura Acadêmica.
- Lapo; F. R. y Bueno, B. O. (2003). Professores, desencanto com a profissão e abandono do magistério. *Cadernos de Pesquisa*, 118, 65-88.
- Pereira, L. C. (2007). Burocracia pública e reforma gerencial [Edição Especial]. *Revista do Serviço Público*, 29-48.
- Raab, Y. S. (2016). *Escola para quê? Reflexões sobre a função da escola pública estadual paulista* (Dissertação de Mestrado).

Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba-SP.

Venco, S. (2016). Precariedades: desdobramentos da Nova Gestão Pública no trabalho docente [Dossiê]. *Crítica e Sociedade*, 6 (1), 72-90.

Verger, R. y Normand, A. (2015). Nueva Gestión Pública: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educação & Sociedade*, 36 (132), 599-622.

Capítulo IX

Conversando sobre educación inclusiva desde dos orillas oceánicas

GERARDO ECHEITA^a, CYNTHIA DUK^b, IGNACIO CALDERÓN^c y
CARLOS SKLIAR^{d1}

1. INTRODUCCIÓN

Este texto está pensado y escrito con un enfoque, hasta cierto punto, alternativo a *lo académico* y más cercano al modo en el que se desarrolla una *conversación*; sin un guion, ni una meta u objetivos estrictamente prefijados, (salvo los que establecen, de modo amplio, el sentido de este libro y el propio proyecto en el que se enmarca); dejando que dicha conversación tenga tiempo (espacio para que cada interlocutor se exprese sin constricciones previas) y fluya con libertad como resultado de la interacción y las oportunidades que se abren al seguir alguno de los múltiples hilos posibles con los que se teje toda buena charla amistosa.

Para ello el procedimiento que acordamos fue el de una *escritura colaborativa*, apoyándonos en la herramienta del “*google docs*”, intentando que la conversación fluyera por donde nos quisiera llevar el diálogo franco y honesto que se asienta en una buena amistad. Todos hemos tenido oportunidades de iniciar temas, algunos de los cuales no han dado pie a una discusión profunda, mientras que otros han ocupado más tiempo y espacio. Sin duda alguna esta decisión tendrá ventajas e inconvenientes que cada cual

¹ a-Universidad Autónoma de Madrid; b-Universidad Central de Chile; c-Universidad de Málaga; d-CONICET-FLACSO, Argentina.

apreciará. Nosotros esperamos que el lector se sienta interesado y que quiera, en cierto modo, participar en esta conversación y extenderla en su propio contexto y consigo mismo.

Eso es lo que el lector tiene ante sí; una “conversación transoceánica” a cuatro voces que se ubican en Latinoamérica y Europa, aunque nuestra convicción de *ciudadanos y ciudadanas del mundo*, hace de esta distinción geográfica un asunto secundario. Honestamente creemos poder afirmar que algo sabemos de lo que hablamos, “más por viejos (con la excepción de Ignacio, cuyo porvenir tiene un largo recorrido por delante), que por diablos”. En este sentido no nos pensamos a nosotros mismos como representantes de nada ni de nadie y, mucho menos, de los continentes y países en los que vivimos habitualmente.

En todo caso, nuestros respectivos *currículum vitae* hablan de *gentes* que, desde distintos puntos de vista, hemos venido pensando y trabajando en temáticas que bien cabría englobar como relativas a los dialécticos procesos de equidad/inequidad, inclusión/exclusión, o igualdad/desigualdad en la educación escolar, con una especial atención a los modos en los que se construyen y trasladan a las políticas y las prácticas escolares las nociones de igualdad/diferencia/diversidad y cómo viven y experimentan estos procesos algunos de los grupos sociales más vulnerables.

Confiamos en que nuestra propia diversidad de enfoques, experiencias y trayectorias profesionales, enriquecida con la de otros y otras colegas de los cinco continentes (Artiles, Kokleski y Waitoller, 2011) sea, como tantas veces se dice, una riqueza y una oportunidad para reflexionar -durante el breve lapso en el que se desarrolle esta conversación-, sobre algunos de los múltiples vectores o caras de estos complejos, inciertos y dilemáticos procesos.

2. EDUCACIÓN INCLUSIVA. “EL DESORDEN DE TU NOMBRE”²

Empezamos esta conversación haciendo explícito que compartimos el principio de que para nosotros una educación de calidad (en sus distintos planos o sistemas, macro, meso, micro), no es concebible si no es *para todos y con todos*. Esto es, no concebimos que la aspiración para los máximos logros y progresos educativos sea solo para algunos o que estos convivan con una *calidad empobrecida* para otros, condicionada negativamente por factores personales, socioeconómicos o de cualquier otro tipo. En definitiva, que *sin equidad no cabe hablar de calidad de la educación, ni viceversa*. Y no hay equidad sin inclusión, esto es, sin oportunidades para que todas y todos los estudiantes -sin exclusiones-, y desde el inicio de su escolaridad hasta su culminación, se sientan *reconocidos* y estimados por lo que son y cómo son, al tiempo que *son oídos y participan* en los espacios escolares comunes en los que se deben *aprender* las competencias básicas e imprescindibles para construir una ciudadanía con iguales derechos y oportunidades equiparables.

Que este convencimiento sea una de las razones que nos mantienen activos en nuestros respectivas tareas y ámbitos de trabajo profesional, no quiere decir que seamos ingenuos a la hora de reconocer lo lejos que estamos de verlo generalizarse, no solo en nuestros respectivos países, sino en la mayoría. De hecho, esta conversación tiene en esa constatación su punto de partida. Para seguirla utilizaremos las siguientes siglas para identificar a quienes intervienen: Gerardo Echeita (**GE**), Cynthia Duk (**CD**), Ignacio Calderón (**IC**) y Carlos Skliar (**CSk**).

² “El desorden de tu nombre” (Alfaguara, 2010) es el título de una novela de Juan José Millás. Nos tomamos la licencia narrativa de usarlo por su fuerza para ayudar a compartir lo que viene siendo un análisis habitual al respecto de estos temas: que existe una cierta confusión o “desorden” sobre su significado y alcance y que ello acarrea perplejidad, confusión, desazón.

Siempre se ha dicho que las buenas preguntas ante los problemas o desafíos son la parte más importante (aunque no la única) de su solución o mejora. Hacerse preguntas, saber “reflexionar con su propio corazón” como se decía de los Toltecas, es un buen inicio para tratar de traer algo de luz, al complejo, poliédrico y desafiante asunto de una educación de calidad, donde la equidad no sea un adorno puntual y pasajero sino una cualidad intrínseca de la misma.

... Y esta conversación se inició así:

CSk. A mí, últimamente, me está dando por recuperar "novedades del pasado" frente a la inclemencia de un futuro donde la escuela, por estos lados o por todos lados, se vuelve sinónimo de educar para el mercado... Si esos son los valores en juego, si de lo que se trata es de asimilar la escuela a una cierta idea de "mundo", pues tengo ganas de pensar cómo liberar las instituciones de semejante monstruosidad. Casi, casi que mi primera pregunta es cómo queda el panorama de la inclusión en medio de todos estos ropajes de aceleración, competitividad, trabajo y mercado y, también, si ése es el modelo en boga: ¿qué les queda a los sujetos débiles, frágiles, vulnerables o como quieran llamarles, en este panorama? Si hasta hace poco tiempo afirmábamos que educar tenía que ver con salir al mundo y aprender a vivir hoy, me parece, que la frase queda reducida a: salir al mercado y aprender a ganarse la vida...

GE. Comparto el desasosiego que aprecio tras tu primera pregunta Carlos. Me pasa que, en la medida que he ido teniendo una comprensión más sistémica y compleja de esta ambición que llamamos una “educación más inclusiva” -Mel Ainscow y otros colegas hablan de ello como “ecología de la equidad”, (Ainscow, 2016; Ainscow, Dyson, West, y Goldrick 2013)-, me cuesta más mantenerme animoso y con ganas de seguir haciendo lo poco o mucho que uno sabe hacer. Pero cuando pienso en ello en los

términos de tu pregunta “¿qué les queda a los sujetos débiles, frágiles, o vulnerables, en este panorama?” mi respuesta es que, al menos, les queda saber que no están solos y que algunos estamos ahí peleando por ello, y aunque sea a un nivel pequeño, local, parcial.

CD. La reflexión de Gerardo me hizo recordar ese antiguo cuento de la tradición oral Sufi titulado *Las Estrellas de Mar*, que nos conecta con otra cara de la realidad y nos devuelve el sueño de que las cosas pueden ser de otra manera. En resumen, el cuento relata la historia de un escritor que pasaba temporadas en una playa virgen, escribiendo y buscando inspiración para sus libros.

Una mañana mientras paseaba a orillas del mar vio a un muchacho que se dedicaba a coger estrellas de mar de la orilla y lanzarlas otra vez al mar. Al preguntarle qué estaba haciendo, le contestó:

– ‘Recojo las estrellas de mar que han quedado varadas y las devuelvo al mar; la marea ha bajado demasiado y en cuanto salga el sol y empiece a calentar morirán todas’.

Dijo entonces el escritor:

– ‘Pero esto que haces no tiene sentido; primero que todo ese es su destino, morirán y serán alimento para otros animales; pero es que además hay miles y miles de estrellas por toda la playa; nunca tendrás tiempo de salvarlas a todas’.

El joven cogió una estrella de mar de la arena, la lanzó con fuerza por encima de las olas mientras exclamaba:

- “¡Para esta, sí tiene sentido!

El escritor se marchó desconcertado, por la noche no durmió bien; soñaba con el joven y las estrellas de mar. A la mañana siguiente se levantó pronto, salió a la playa, buscó al joven y le ayudó a salvar estrellas de mar.

CD. La educación está llena de ejemplos de maestros, maestras y escuelas que hacen la diferencia en la vida de sus estudiantes y no los dejan sumergidos en la desesperanza y la inanición frente a la falta de oportunidades, las bajas expectativas, la indiferencia o desconfianza del entorno. El estudio de esas escuelas y experiencias ha incentivado la investigación en educación durante el último medio siglo (Booth y Ainscow, 2015; Mitchell, 2017). Muchas de esas experiencias³ han sido señeras en términos de aportarnos pistas y posibles caminos que transitar para avanzar en la dirección de sistemas y escuelas más inclusivas, en nuestros países (Bentein, Pérez, Blanco y Duk, 2003). Pero, sin duda también nos han enseñado los caminos que no hay que elegir, ni menos recorrer si queremos, al menos, reducir los efectos nefastos que para la convivencia democrática y cohesión social ha causado y sigue causando la segregación escolar y las prácticas de exclusión de los más vulnerables, altamente arraigadas en nuestros sistemas educativos latinoamericanos.

En particular, el problema de la segregación escolar es muy complejo y puede ser visto desde distintas aristas. En cualquiera de ellas que se escarbe (en la segregación por origen socioeconómico, por origen cultural o étnico, por capacidad o rendimiento; en la segregación residencial, en la segregación entre escuelas, al interior de las escuelas y de las aulas), emergen con absoluta nitidez sus efectos perversos que profundizan las inequidades y la desigualdad social y educativa que caracteriza a nuestras sociedades y sistemas educativos latinoamericanos. Mi país, por más que me pese decirlo, ¡es uno de los más segregadores del mundo! ¿Qué están haciendo los países al respecto? Y, ¿qué estamos haciendo nosotros? En este escenario, la idea de una escuela inclusiva, -sociocultural y

³ La *Revista Latinoamérica de Educación Inclusiva*, viene recogiendo y analizando muchas de esas experiencias desde hace diez años aproximadamente, <http://www.rinace.net/rlei/>

académicamente más inclusiva-, para mi toma más fuerza y sentido.

IC. Quizás sea poco significativo lo que diga, pero lo que tengo delante no lo veo tanto como un rescate (a veces sí, claro; cuando uno es testigo de un atropello flagrante), sino más bien como un mundo que no es el que deseo. Lo explicaré con un ejemplo reciente que viví en un consejo escolar de una escuela de Educación Infantil y Primaria. Se nos convocó a los representantes de la comunidad para decidir acerca del Plan de Mejora del centro. El equipo directivo y el claustro habían diseñado algunas acciones preferentes que debían constituirse en direcciones que seguir, aunque intuyo que sobre todo eran ítems que habrían de ser marcados posteriormente como hitos conseguidos. Es el lenguaje endiablado de los indicadores de calidad empresariales, ahora dirigiendo la vida de niños y niñas desde los tres años.

Entre las cuestiones destacadas, quise responder a dos de ellas. La primera decía así: “Agilizar el diagnóstico de la orientadora tras la realización del protocolo NEAE⁴”. Planteé, que quizás además de la agilidad, habría que replantearse el sentido de las evaluaciones psicopedagógicas, que son aún de tipo clínico, individual y orientadas a la justificación de modalidades excluyentes. Todo el claustro se me echó encima, porque era cuestionar lo que se hacía, y porque no era pertinente esta propuesta. Confirmé entonces que se trataba de una cuestión de puro trámite, pero que en ningún caso podría implicar un cambio sustancialmente educativo.

La segunda cuestión que respondí fue a la que proponía mantener y aumentar los recursos humanos para el alumnado escolarizado en el *aula específica* (de nuevo para alumnado con

⁴ Acrónimo de la ley educativa vigente en España que se refiere al alumnado con *Necesidades Específicas de Apoyo Educativo*: NEAE

NEAE), que tiene el centro. Propuse *la obscenidad*, metafóricamente hablando, de iniciar una reflexión colectiva para ver la forma de eliminar esa aula, y de asumir que el alumnado allí excluido pudiera acompañar al resto del alumnado en las aulas comunes. Eso también estaba completamente fuera de lugar. La maestra del aula específica me dijo que ese alumnado no podría estar en las otras aulas. ¡Qué dolor!

En otra ocasión, y en ese mismo órgano de gobierno, comenté que tendríamos que pensar qué función y sentido tiene lo que hacemos: la obsesión por los niveles y la excelencia, la organización de la vida del centro respecto a las pruebas estandarizadas internacionales, la clasificación del alumnado, la escasa significatividad de los aprendizajes... Aquello era *teoría*, me dijeron. Ese debate no era para aquel lugar, dedicado a *lo práctico*. Se renuncia entonces a todo aquello que no sea seguir la dinámica del mercado en el mundo de la infancia. Y abundo en la pregunta de Cynthia y de Carlos: ¿Qué hacemos y qué podemos hacer para liberar a la escuela -¡algo al menos!- de su sometimiento al dictado de la economía? ¿Cómo llevar de nuevo las grandes preguntas -sencillas, profundas- a la vida escolar? ¿Será posible hacer que tenga cabida en el ejercicio del magisterio lo que hoy está fuera de lugar? ¿Podremos educar a la infancia sin pisotear la infancia?

CSk. Creo que lo dicho anteriormente nos permite diferenciar aquello que llamamos “la vida de las escuelas” (su respiración, su cotidianidad, sus propias decisiones e indecisiones), de aquello que es “el sistema educativo”, confundiendo la vitalidad de la comunidad escolar con el lenguaje jurídico y administrativo. No existe transparencia ni traducción directa posible entre uno y otro. Y es bueno darse cuenta de ello para no perder de vista la diferencia entre las narrativas que acontecen dentro de las escuelas y los relatos estructurales y coyunturales que se escriben fuera de ella.

La insistencia del mercado ahora se centra, desde mi punto de vista, en dos territorios:

1) La identificación entre el conocimiento o saber del “mundo” (en su sentido amplio, largo, ancho, descomunal, conmovedor, cognitivo, lector; el salir al mundo como propósito de la educación) y el conocimiento o saber del “trabajo” (en su sentido más restrictivo, utilitario, provechoso, consumidor y productor; el salir al mundo del empleo como propósito de una cierta forma de ver y dominar el mundo). En ese sentido lo que ocurre con la niñez es dramático: a la vida de los niños y niñas se les sustrae o secuestra la posibilidad de infancia. Parece extraña esta definición, pero sugiere que niñez e infancia no son lo mismo aunque puedan coincidir en su duración. Lo que quiero decir es que dividiendo la niñez con criterios de mercado: abundancia y carencia, competencia e incompetencia, normalidad y anormalidad, etcétera, se olvida que el atributo fundamental que las escuelas deberían ofrecer a la niñez es darles un tiempo liberado del trabajo o, para mejor decir, una experiencia de tiempo “*aiónica*”, es decir, de intensidad y no duración, de gozo y no de utilitarismo. En síntesis, hoy podríamos estar hablando de una niñez sin infancia, en buena medida por el efecto que produce ver a los niños únicamente como aquellos que en breve deberán ser adultos y ganarse la vida, sin aprender a vivirla.

2) La insistencia en una nueva formación docente, entendida ahora como aquella profesión de mediación, de “*management*”, muy semejante a la del “*personal trainer*”. Esta época anula, en nombre de la voracidad y la aceleración del tiempo, todo vestigio de diferencia generacional, de tensión entre lo nuevo y lo viejo, y no permite resguardar el mundo anterior por la preeminencia de la novedad, lo novedoso y lo nuevo.

Solo quiero dejar planteado el problema, que no es menor, que es angustiante, que traza la línea divisoria entre dos épocas, que

nos plantea una cuestión todavía mayúscula: ¿Cómo se armoniza este horizonte pedagógicamente estrecho con el deseo de una escuela donde se enseñe a cualquiera, es decir, que batalla contra la idea de la existencia de destinos naturales trazados de antemano? Esta es mi cuestión más urgente: hacer que la educación contradiga a la “naturaleza”, es decir, rechazar a viva voz toda sensación y percepción de que hay niños y niñas que nacen con “mala suerte” y que no podremos hacer nada al respecto.

GE. Lo que decimos me recuerda a una de las que llaman “paradojas del conocimiento”: *“El hombre busca respuestas a sus interrogantes y lo que encuentra son más preguntas”*, como las que todos estamos formulando al hilo de nuestras reflexiones. El caso es que, paradójicamente también, creo que hoy tenemos *saberes de todo tipo* (conceptuales, prácticos, valóricos), normas y convicciones para poder, como dice Carlos, “enseñar a cualquiera” con calidad y de forma que puedan disfrutar de su infancia. Sin embargo, también parece que las resistencias del sistema para que ello sea posible son mucho más profundas y poderosas de lo que, tal vez con cierta ingenuidad, pensábamos.

A este respecto recientemente he leído un texto muy interesante (Powell, Edestein y Blanck, 2015) en el que analizan estas resistencias desde distintas teorías y en particular de la que ha venido en llamarse *“path dependence”* (“dependencia del campo”), según la cual esa resistencia se genera a través de cuatro mecanismos de reproducción del sistema: *“utilitarian, functional, power based and legitimacy based”* (p. 7) (“basados en la utilidad, la funcionalidad, el poder y la legitimidad”). Para no irme muy lejos en su análisis, que lo ponen al servicio de la explicación de por qué un país tan poderoso y capaz como Alemania, que ha ratificado la *Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad* -lo que conlleva el derecho a una educación inclusiva de esos niños “con mala suerte” que menciona Carlos-, sigue teniendo uno de los sistemas más segregadores de Europa. Lo

relevante es que este caso se podría generalizar a otros muchos. Sus análisis nos hablan de la articulación entre el “*poder establecido*” de los Centros de Educación Especial a la hora de mantener su *estatus quo*, junto con el del propio sistema educativo general; la *legitimidad* de unas leyes elaboradas antes de dicha Convención y que pocos parecen dispuestos a cambiar: *la falta de evidencias “fuertes”* sobre los beneficios de una educación más inclusiva para todos en relación a los costos que tendría el cambio (*utilitarismo*), y *lo funcional* que resulta para el sistema general tener espacios, grupos, aulas y centros a través de los cuales liberar la presión que sobre ellos ejerce nuestra común aspiración de una escuela de calidad para todos.

Por lo tanto, me pregunto si la vía para intentar hacer algo que pueda contribuir a la mejora de la equidad y la inclusión de los sistemas educativos, será la de generar contra argumentos, evidencias y acciones en esos mismos planos: mostrar resultados valiosos, reducir los poderes fácticos de algunos operadores educativos (CEE) y generar nuevas legitimidades acordes con el derecho a una educación más inclusiva.

CSk. Estoy de acuerdo con el tono de las palabras de Gerardo y, más aún, con poder darle a la expresión “resistencia” algo más de sonoridad y profundidad. Yo me he visto enfrentado a resistencias inconcebibles incluso dentro de los sistemas políticos que publicitan de modo desenfrenado la educación inclusiva, los espacios inclusivos, la vida inclusiva, pero que se contradicen de manera flagrante ante cualquier resquicio que amenace la supuesta legitimidad y normalidad reinante.

Quisiera contarles una breve historia que, quizá, refleje parte de lo que quisiera decir aquí. Hace un par de años fui llamado como “*amicus curae*” (amigo de la corte) en mi país, a propósito de un caso que fue muy mediatizado: Alan, un joven con síndrome de Down, que había hecho toda su escolaridad en un centro regular,

reclamaba junto a sus padres y asociaciones civiles la entrega de su diploma de conclusión de estudios secundarios, a la par de sus compañeros de clase de toda la vida. La cuestión es que a la hora de emitir el título se pudo verificar la existencia de una doble evaluación del colegio al que asistió de pequeño: una evaluación individual “afectuosa”, “estimulante”, realizada por su maestra responsable del plan pedagógico individual (y que los padres recibían con entusiasmo) y otra evaluación “condenatoria”, “reprobatoria”, que la escuela enviaba al Ministerio de Educación. En esta circunstancia el juez de la causa no pudo decidir nada pues, de algún modo, “todas las partes tenían razón (jurídica)”. Mi informe a propósito del llamado de la justicia no contuvo ninguna apreciación de Derecho sino de Justicia; es decir, el intento por narrar una situación en la que el Derecho no tenía nada más para decir o ya lo había dicho todo, pero que la Justicia (la justicia ética, se entiende, esa justicia que deviene del peso que el otro tiene en mí), aún podía expresar. La discusión se abrió, entonces, hacia las responsabilidades educativas y no hacia las obligaciones individuales. Dicho de otro modo: ¿por qué se acusaba a Alan de no haber cumplido con las metas “normales” del aprendizaje si él, en su singularidad particular, lo había hecho todo para estudiar, leer, escribir, aprender, pensar, etcétera? ¿Por qué recae otra vez sobre el individuo toda la presión de la normalidad? ¿Qué más hubiera podido hacer Alan, sino todo lo que en efecto hizo? Después de mucho bregar y con muchos años de atraso, recién en estos días en que escribimos estas líneas, se le entrega el diploma a Alan, luego de otra acalorada discusión a propósito de si su diploma debía, o no, ser igual al de sus compañeros, cinco años más tarde.

Creo haber deslizado aquí algunos de estos contra-argumentos de los cuales bien habla Gerardo en su párrafo anterior: la responsabilidad del enseñar por encima de la responsabilidad por

aprender, la Justicia antes que el Derecho, la igualdad educativa desde el principio y hasta el final.

IC. Me interesan vuestros contra-argumentos, como forma de devolver sentido educativo a una escuela que está siendo conquistada por la economía. Me interesa eso de poner la responsabilidad del enseñar por encima de la responsabilidad del aprender, que a menudo se equiparan. Pero, ¿cómo puede ser un deber el aprender, si se trata de una necesidad y un derecho humano fundamental? También concuerdo en el hecho de que hay que poner la justicia por encima del derecho, pero no sé hasta qué punto la resistencia podría hacerse al margen del derecho. Por supuesto, la igualdad tiene que acompañar todo el proceso, porque es la única forma de desafiar esos “destinos naturales” de los que habláis.

De todo esto extraigo algo tremendamente simple pero contundente: que educar no es lo mismo que incluir, y que al haber hecho hincapié en eso que hemos llamado *inclusión*, hemos dado la razón a quienes se han ido apropiando de la educación, que son los otros, quienes no necesitan ser cobijados bajo ese paraguas. Lo peor es que esos otros privilegiados somos nosotros.

De lo que hablamos, en realidad, es de hacer democráticas las escuelas. Y de entender que, dada la importancia de la institución y de la fragilidad de las personas a las que atiende, este proyecto ha de constituirse en algo así como un oasis de democracia. De democracia radical: de deliberación continua, de relación entre toda la ciudadanía, de vida y de construcción comunitaria, de reconocimiento de cada colectivo y persona. Para que eso ocurra necesitamos pensar bien esos contra-argumentos, que sean resistentes, para no alimentar las desigualdades a las que pretenden responder, y que sean útiles para desmontarlas.

También yo he estado haciendo recientemente algunas argumentaciones para defender en el juzgado el derecho de un niño

a permanecer en la escuela ordinaria. Es deprimente que haya que argumentar esto, y hago este inciso para acentuar que familias como esta y la de Alan tienen que recurrir a los juzgados para defenderse del sistema educativo. En este caso, asenté la disertación en cinco ideas básicas: 1) la *(dis)capacidad*⁵ es una construcción social; 2) la construcción de la identidad dentro de la categoría de la *(dis)capacidad* es un proceso irreversible; 3) eso que se ha llamado educación inclusiva no puede descargarse en las personas, sino enfocarse en la transformación del sistema; 4) educarse juntos es beneficioso para todo el alumnado; 5) educarse juntos es algo posible. Es decir, traté de cuestionar los supuestos hegemónicos con los conocimientos científicos de que disponemos, y de asentar en ellos y en la ética, la posibilidad de construir una educación que atienda a todas las personas. En este caso, el conocimiento pedagógico se ponía al servicio de responder a lo que Gerardo denunciaba: la carencia de “evidencias fuertes” sobre los beneficios de la inclusión. Porque es falso que no las haya, pero además, es simplemente de justicia educarse junto a los demás.

CD. Conuerdo con que a estas alturas nos sobran evidencias y argumentos sobre los beneficios de la educación inclusiva. Como no, si tenemos a nuestro haber varias décadas de acumulación de experiencias y conocimientos. El problema es cómo las hacemos visibles, convincentes para quienes no las quieren ver, o no las pueden ver porque chocan con sus valores, creencias, expectativas. No deja de ser dramático, que relatos como el que nos acaba de narrar Ignacio, sigan siendo *pan de cada día* en todos nuestros países.

⁵ Ponemos entre paréntesis “dis” para tratar de resaltar nuestra posición crítica con una etiqueta que resalta algunas limitaciones de unas personas que, sin embargo, también tienen, como todas, múltiples capacidades. Es también un intento de llamar la atención sobre el hecho de que la *(dis)capacidad* es, como señalamos en el texto, una construcción social.

IC. Por lo mismo, pienso que los contradiscursos tienen que continuar elaborándose, y han de hacerlo sobre lo que ocurre en las escuelas, lo que piensa, siente y experimenta la gente en ellas. Es decir, los niños y las niñas, sus familias y las comunidades junto al profesorado. Sólo desde ellos podemos crear esas narrativas escolares que diferenciaba Carlos del relato estructural, pero que en realidad no sólo se diferencian, sino que se contraponen. Porque esas narraciones y lenguajes cotidianos de gente común pueden cuestionar y desplazar el sentido de una escuela dirigida por el mercado, y devolvernos de una vez a eso de educar, que era de lo que se trataba. Y esto no se hace (solo) en los juzgados, sino fundamentalmente en las escuelas, que es el lugar que destinamos a educarnos.

GE. Si no os parece mal me gustaría abrir otro hilo para esta conversación y al que se me ocurre ponerle la siguiente etiqueta: “¿es inclusivo el término de inclusión?”. Lo hago para traer a la palestra el asunto que está en las discusiones de muchos colegas (y en todo caso en mi cabeza también), relativo a: ¿de quién hablamos cuando hablamos de inclusión? Al analizar como solemos responder a esa pregunta creo que los cuatro compartimos una tensión entre decir que hablamos del “todos” (de todo el alumnado, sin más eufemismos) pero también de “algunos” en particular (los más vulnerables). Por otra parte, cuando pensamos por razones de equidad y justicia (como decía Carlos) en estos últimos, parece que sobre todo hablamos del alumnado en situación de (*dis*)capacidad ¿Este enfoque no estará contribuyendo a mantener esa mirada dicotómica ante la diversidad (“nosotros” y “los otros”) que tanto hemos criticado?

Además, es constatable que pocas veces se usa el término de *inclusión* cuando se analiza, por ejemplo, las situaciones de exclusión, inequidad, y discriminación de los grupos originarios en Latinoamérica o, sin ir más lejos, la de las niñas. Aunque el concepto de una *educación inclusiva* tenga toda la sustancia teórica

y práctica que queramos darle, lo cierto es que me pregunto si no estaremos condenados a que se convierta simplemente en un término *postmoderno* para referirnos a la vieja educación especial.

En una visita reciente a Madrid de nuestro amigo y colega Mel Ainscow compartía con nosotros que, por razones estratégicas y para que otros no le sitúen, precisamente, en este espacio tradicional que sigue siendo la educación del alumnado con *necesidades educativas especiales* o como queramos llamarle, su discurso se organizaba cada vez menos en términos de *inclusión* y cada vez más alrededor del término *equidad* y, ciertamente, sus últimos trabajos así lo ponen de manifiesto (Ainscow, 2016).

A Ignacio como a mí nos gustan los refranes y metáforas y hay uno que siempre me ha llevado de cabeza: “el camino del infierno está empedrado de buenas intenciones”. ¿Nuestras buenas intenciones a favor de una educación más inclusiva, serán, a la larga un camino circular?

CD. Esta última reflexión a la que nos invita Gerardo evidencia la naturaleza compleja y polisémica del concepto de educación inclusiva, de su carácter multidimensional y fuerte interconexión con el contexto social y educativo que la condiciona.

En este sentido, los distintos enfoques y énfasis que están en la base de las definiciones y comprensiones de la noción de inclusión y cómo desde ellos son concebidos conceptos asociados, como integración, diversidad, diferencia, necesidades educativas especiales, vulnerabilidad, interculturalidad, igualdad, equidad, sin duda complejizan la posibilidad de construir un marco conceptual compartido, un lenguaje común que facilite el entendimiento y permita a su vez la construcción de una definición operativa que ayude a la toma de decisiones. A más de alguno nos ha pasado, en el intento de proponer o ponerse de acuerdo para la puesta en marcha alguna iniciativa bajo una orientación inclusiva, darnos

cuenta que estamos entendiendo cosas bastante distintas e incluso a veces radicalmente diferentes.

Contar con una definición compartida, sobre todo con una comprensión común respecto de sus sentidos, es quizás más importante hoy que nunca, teniendo en consideración que, para bien o para mal, según como se mire, *la inclusión* ha irrumpido impregnando el discurso educativo, desde la política a la práctica. De tal forma ha calado en el lenguaje educativo, que hemos comenzado a hablar no solo de sistemas y escuelas inclusivas, sino también de curriculum inclusivo, de políticas y prácticas inclusivas, incluso de profesor inclusivo, convirtiéndose en una especie de valor agregado, que ha llevado inclusive a definir perfiles y rasgos distintivos de lo que se denomina como inclusivo/a. Mi temor es que el uso generalizado del término sin suficiente fundamento termine como otra etiqueta más.

No es el caso entrar en un análisis de fondo al respecto, pero si escudriñamos un poco más en la conceptualización de la inclusión educativa, es posible identificar algunas tendencias de cómo esta es interpretada. Las más nítidas a mi parecer son dos, y no siempre complementarias. La primera perspectiva adscribe a un enfoque amplio que incluye a todos y busca que todos tengan cabida, participen y estén representados a partir del reconocimiento de sus diferencias en un contexto dado. La segunda, más reducida, pone el foco en la inclusión del colectivo de alumnos considerados con necesidades educativas especiales, vinculadas a distintas situaciones de (*dis*)capacidad y, por tanto, asociada a la educación especial. Una perspectiva en la que la responsabilidad de la educación de estos alumnos suele recaer, mayoritariamente, en el profesorado considerado *especialista*. Con las consecuencias sabidas para la mirada más global y, por cierto, más ambiciosa y transformadora, que compartimos.

Lo anterior, nos conecta con un concepto nuclear de la educación inclusiva; el de “diversidad”. Entendida en términos simples, como un atributo propio de la naturaleza humana que según el prisma que se mire, puede ser concebido como un problema o como una oportunidad que enriquece el aprendizaje y desarrollo de todos los integrantes de la comunidad educativa. El reconocimiento y abordaje de la diversidad en y desde la educación se constituye así, en el eje articulador de la inclusión, que busca superar las prácticas homogeneizantes sustentadas en modelos basados en una supuesta normalidad. Esta noción recurrente en las definiciones de inclusión, de límites difusos en tanto alude a todo tipo de diferencias, nos lleva nuevamente a pensar que la inclusión tiene que ver con “todos”. De hecho, en un texto, recientemente publicado por la UNESCO (2017, p.7), en el marco del Objetivo del Desarrollo Sostenible (ODS) N° 4, la diversidad es definida como: “Diferencias entre las personas, que pueden ser en función de la raza, etnia, género, orientación sexual, idioma, cultura, religión, capacidad mental y física, clase y situación migratoria”. Y podríamos seguir agregando diferencias...

Cabe preguntarnos entonces, ¿quiénes son los “no” diferentes? La respuesta a esta cuestión sólo es posible resolverla desde el análisis de cómo se conforma la diversidad de estudiantes en un grupo situado en un contexto determinado.

Desde perspectivas más críticas, nos alertan del riesgo de que la inclusión se convierta en un nuevo discurso hegemónico que no logre romper las ataduras del modelo educativo imperante. Aparecen voces que nos advierten sobre el hecho de que “conceptos tales como diversidad, interculturalidad, integración, inclusión, han pasado a formar parte de un léxico con aspiración democratizante, pero que en la materialización de las políticas educativas, al final del día, están definiendo sujetos en relación al patrón de normalidad que ha regido a los sistemas escolares durante décadas” (Rojas y Armijo, 2016, p. 7), prevaleciendo la

tendencia a considerar la diferencia como aquello que se desvía de la mayoría, de lo frecuente o no encaja en los prototipos dominantes, persistiendo las lógicas compensatorias y focalizadas para abordarlas. En tal sentido, estas autoras plantean que las políticas de inclusión contribuirían a legitimar entre otras, las nociones de *necesidades educativas especiales* y *vulnerabilidad*, como conceptos diferenciadores del resto de la infancia que no tienen estas condiciones, lo que conduciría a nuevas formas de estigmatización (los alumnos de integración, los migrantes...), prejuicios y segregaciones al interior de las escuelas.

Por su parte, desde el reconocimiento del valor de la diversidad, se esgrimen argumentos que respaldan la idea de que en la medida que la diversidad sea concebida como lo normal, lo natural entre los seres humanos, estaremos más cerca de dirigir las acciones políticas y prácticas de manera más coherente con la perspectiva inclusiva. Es el cambio de paradigma del que se habla.

Un cambio que debe conjugar el valor de lo común con el valor de la diversidad. Esto me trae a la memoria un texto elaborado con algunos colegas, donde citando a Moss (2005) y a Myers (2006), señalamos al respecto lo siguiente, que me parece iluminador para el debate de la inclusión:

Lo común se refiere al conjunto de creencias, significados, principios, propósitos y valores compartidos entre diferentes grupos de personas que hacen posible el sentido de una identidad compartida y la acción colectiva. El valor de lo común, radica en su contribución a la igualdad y la interdependencia entre los seres humanos, pero si sólo representa los intereses, perspectivas, valores y expectativas de ciertos grupos sociales generará desigualdad e injusticia. Por su parte, el valor de la diversidad radica en el reconocimiento y la acogida de la alteridad que permite crear un espacio para la

construcción de identidades, saberes y valores individuales, grupales y locales. Sin embargo, un énfasis excesivo en las diferencias puede conducir al individualismo, limitando el encuentro entre distintos grupos, las relaciones de responsabilidad hacia los demás y la pérdida del sentido del bien común (Blanco et. al., 2016, p. 15).

Al tenor de este análisis y para concluir, quiero referirme a uno de los mayores desafíos que enfrenta la inclusión. La distancia entre la teoría, las declaraciones y la perspectiva práctica de la misma. Una constante que se observa en todos los niveles de los sistemas latinoamericanos, especialmente en el ámbito de la práctica educativa, plagada de presiones contrapuestas como consecuencia de los modelos educativos de cuasi mercado que, como hemos comentado, han ido ganando terreno en nuestra región. Definitivamente pareciera que los docentes y sus directivos no se sienten con las competencias ni las condiciones necesarias para asumir la tarea de trabajar con grupos heterogéneos, de educar a todos y todas en contextos inclusivos. Es prioritario aprender a enseñar en la diversidad y para la diversidad, de lo contrario difícilmente se podrá acortar la distancia entre el discurso y la práctica para una verdadera inclusión social y educativa.

Podríamos afirmar entonces, que, en efecto, *el camino a la inclusión está empedrado de buenas intenciones, y que no sabemos a donde finalmente nos van llevar...*

3. CONCLUSIONES, PROCESOS Y ESPERANZA

La educación inclusiva no es un estado o una meta prefijada sino un *proceso* y una *esperanza*. Para los sistemas educativos es (¡debería ser!), el *proceso* mediante el cual se articularían todos sus componentes (currículo, evaluación, ordenación, financiación, etc.), para que los centros escolares pudieran llevar a cabo una

profunda transformación y mejora dirigida por la ambición de buscar mayor coherencia entre los principios de *igual dignidad y derechos de todos sus estudiantes* y sus políticas. Para el profesorado es (¡debería ser!) *el proceso* que les permitiría sostener una continua *disposición reflexiva* -que diría Perrenoud (2004)- sobre cómo esos mismos valores y principios se encarnan (o no) en unas prácticas que, por ello, quieren ser inclusivas.

Lo que a nosotros nos mueve a pensar sobre estos *procesos* no es el convencimiento de que la meta está a nuestro alcance, sino *la esperanza* de que merece la pena trabajar por ello. Una actitud que queda bien reflejada en las palabras que nos trasmitía recientemente Daniel Innerarity en *El País* (02/01/18):

Aunque no podamos cambiar todo lo que quisiéramos, ni en la medida que nos parece deseable, sí está en nuestras manos trabajar para que en el futuro suceda eso improbable que no está a nuestro alcance como sujetos aislados... Como nunca sabremos del todo si nos quedaremos solos o seremos el comienzo de un cambio, hagamos bien lo que tenemos que hacer por si acaso alguien culmina lo que empezamos.

En este sentido, en este capítulo hemos intentado hacer bien lo que en estos años hemos aprendido a hacer; compartir con nuestros lectores las muchas dudas y las pocas certidumbres que sobre este *proceso hacia una educación más inclusiva* tenemos. Y con esta esperanza y empeño ponemos punto final una conversación que, en todo caso, no termina aquí. Gracias.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ainscow, M. (2016). *Struggles for Equity in Education*. Londres: Routledge.
- Ainscow, M, Dyson, A., West, M. y Goldrick, S. (2013). Promoviendo la equidad en la escuela. *Revista de Investigación Educativa*, 11(3), 44-56.
- Artiles, A., Kokleski, E. y Waitoller, F. (Eds.) (2011). *Inclusive Education. Examining equity on five continents*. Cambridge: Harvard Education Press.
- Bentein, B., Pérez, L.M., Blanco, R. y Duk, C. (Coords.) (2003). *Cada escuela es un mundo. Un mundo de diversidad*. Santiago de Chile: UNICEF UNESCO/OREALC, HINENI.
- Blanco, R., Duk, C., Echeita, G., Murillo, F.J., Simon, C. y Sandoval, M. (2016). *Inclusión Educativa y Diversidad: El Desarrollo de Escuelas Inclusivas. Módulo I*. Chile: OEI / Ministerio de Educación.
- Booth, T. y Ainscow, M. (2015). *Guía para la Educación Inclusiva. Desarrollando el aprendizaje y la participación en los centros escolares*. Madrid: FUHEM / OEI. Disponible en http://www.oei.es/historico/publicaciones/detalle_publicacion.php?id=151
- Innerarity, D. (2018). Deseos de año nuevo. *El País*, 2 de enero de 2018. Disponible en https://elpais.com/elpais/2017/12/26/opinion/1514308459_178272.html
- Millas, J.J. (2010). *El desorden de tu nombre*. Madrid: Alfaguara
- Mitchell, D. (2017). *Diversity in education. Effective ways to reach all learners*. Nueva York: Routledge.
- Perrenoud, P. (2004). *Desarrollar la práctica reflexiva en el oficio de enseñar*. Barcelona: Graó.

- Powell, J. Edeistein B. y Blanck, J.M. (2015). Awareness-raising, legitimization or backlash? Effects of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities on education systems in Germany. *Globalisation, Societies and Education*, DOI: 10.1080/14767724.2014.982076.
- Rojas, M. T. y Armijo, M. (2016) *Qué es la inclusión escolar: distintas perspectivas en debate*. Cuaderno de Educación N° 75, Facultad de Educación, Universidad Alberto Hurtado: Santiago de Chile.
- UNESCO (2017). *Guía para asegurar la inclusión y la equidad en la educación*. París: UNESCO. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002595/259592s.pdf>

El presente libro se terminó de editar en Madrid, en junio de 2018