

Publicación Anual

Año 3 / Número 3

Revista Latinoamericana de Educación Comparada

Director / Norberto Fernández Lamarra

Directores Adjuntos /
Felicitas Acosta
Guillermo Ruiz

Secretaria de redacción /
Paula Scaliter

 **Índice****Editorial****5 EDITORIAL**

Norberto Fernández Lamarra / Felicitas Acosta / Guillermo Ruiz

Artículos**9 LO POLÍTICO Y LO ECONÓMICO DE LA COMPARACIÓN**

Gita Steiner-Khamsi / Teachers College, Columbia University / USA

23 EMPODERAMIENTO DE LENGUAS Y CULTURAS INDÍGENAS: EL IMPACTO DE LA AYUDA BILATERAL ALEMANA EN LATINOAMÉRICA

Regina Cortina / Teachers College, Columbia University / USA

33 TENDENCIAS NACIONALES Y SUBNACIONALES EN LA REFORMA DEL GOBIERNO ESCOLAR: ARGENTINA Y BRASIL 1990-2010

Jorge M. Gorostiaga / UNSAM - Di Tella / Argentina; Livia M. Fraga Vieira / Universidad Federal de Minas Gerais / Brasil

45 LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL CONSEJO DE EUROPA

Alfonso Diestro Fernández - Miriam García Blanco / UNED / España

64 CONFIGURACIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA. EL CASO DE ALGUNOS PAÍSES DEL MUNDO Y DE AMÉRICA LATINA DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA.

Horacio Ademar Ferreyra / ME de Córdoba - UCC, Georgia Estela Blanas / Universidad Católica de Córdoba/Argentina, Víctor Mario Mekler / ME Nación - UCC / Argentina

71 LOS JÓVENES CONTRA LA ESCUELA. UN DESAFÍO PARA PENSAR LAS VOCES Y TIEMPOS PARA AMÉRICA LATINA.

Francisco Miranda López / FLACSO, México / México

85 UMA SOMBRA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: DO ENSINO REGULAR AO PARALELO

Sergio Mariuci - Maricia Da Silva Ferri - Vera Lucia Felicetti / Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul / Brasil

 **Índice****Reseñas de Eventos**

- 98** XXV CESE CONFERENCE (SALAMANCA, ESPAÑA) (17-21 DE JUNIO DE 2012). EMPIRES, POST-COLONIALITY AND INTERCULTURALITY: COMPARATIVA EDUCATION BETWEEN PAST, POST, AND PRESENT.
Leoncio Vega Gil - J. Carlos Hernández Beltrán / Universidad de Salamanca / España
- 102** CONGRESO “INTERNACIONALIZACIÓN EN EL CAMPO EDUCATIVO. SIGLO XVIII A SIGLO XX. REVISAR EL DEBATE EL DÍA DESPUÉS”
Ana Diamant / Universidad de Buenos Aires / Argentina
- 105** CIES 2012. LA REVOLUCIÓN EDUCATIVA MUNDIAL
M. Fernanda Astiz / Canisius College / USA
- 107** XV CONGRESO MUNDIAL DE EDUCACIÓN COMPARADA / BUENOS AIRES 2013. NUEVOS TIEMPOS, NUEVAS VOCES. PERSPECTIVAS COMPARADAS PARA LA EDUCACIÓN
Cristian Perez Centeno / UNTREF / Argentina

Reseñas de Libros

- 110** RESEÑA DEL INFORME EDUCACIÓN SUPERIOR EN IBEROAMÉRICA DE JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER Y ROCÍO FERRADA HURTADO
Mónica Marquina / UNGS - SAECE / Argentina
- 112** INTERNACIONALIZACIÓN, POLÍTICAS EDUCATIVAS Y REFLEXIÓN PEDAGÓGICA EN UN MEDIO GLOBAL DE MARCELO CARUSO Y HEINZ-ELMAR TENORTH (COMPILADORES)
Felicitas Acosta / UNGS - UNLP - UNSAM - SAECE / Argentina
- 116** GOBERNANZA Y POLÍTICAS DE FORMACIÓN INICIAL DE PROFESORES EN LA EUROPA MEDITERRÁNEA DE LEONCIO VEGA GIL
Guillermo Ruiz / Universidad de Buenos Aires - CONICET / Argentina
- 117** “154 AÑOS DE MOVIMIENTOS ESTUDIANTILES EN IBEROAMÉRICA” DE SILVIA GONZÁLEZ MARÍN, ANA MARÍA SÁNCHEZ SAENZ (COORDINADORAS)
Heidy Viviana Espinosa Escobar / Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo / México
- 118** EL FUTURO DE LA PROFESIÓN ACADÉMICA. DESAFÍOS PARA LOS PAÍSES EMERGENTES. NORBERTO FERNÁNDEZ LAMARRA Y MÓNICA MARQUINA, COMPILADORES
Martín Aiello / NIFEDE/UNTREF - Universidad de Palermo / Argentina
- 120** COMPARATIVE EDUCATION: THE CONSTRUCTION OF A FIELD. MANZON, M.
Cristian Perez Centeno / UNTREF / Argentina

Evaluadores

MARIA FERNANDA ASTIZ
Canisius College / EE.UU

MARK BRAY
Universidad de Hong Kong / China

JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER
Centro de Políticas Comparadas de Educación - Universidad Diego Portales / Chile

MARIA INMACULADA EGIDO GALVEZ
Universidad Complutense de Madrid / España

ANDREA MOLINARI
UBA / Argentina

MIGUEL PEREYRA
Universidad de Granada / España

MARGARITA POGGI
IIPE UNESCO / Sede regional Buenos Aires

FLAVIA TERIGI
UBA - UNGS / Argentina

ALEJANDRO TIANA
UNED - OEI / España

JAVIER M. VALLE.
Universidad Autónoma de Madrid (UAM) / España

ALEXANDRE VENTURA
Universidad de Aveiro / Portugal

Editorial

Norberto Fernández Lamarra, Director
Felicitas Acosta, Directora adjunta
Guillermo Ruiz, Director adjunto

Desde el siglo XIX la educación ocupa un lugar central en la agenda de los estados. Bajo el formato de los sistemas educativos, el siglo XX fue testigo de una de las mayores transformaciones culturales de la historia: la escolarización. A pesar del avance dispar de esta transformación a lo largo del globo, los discursos educativos internacionales confluyeron en la instalación del derecho a la educación y en la extensión de la escolarización como una forma de acceder a ese derecho.

El cambio de siglo se produjo durante la consolidación de un nuevo escenario: el de la globalización. Dicho escenario supuso y supone transformaciones en todos los ámbitos y se sustenta sobre el desarrollo científico tecnológico y la producción y transmisión del conocimiento. El análisis de la relación entre la globalización y la educación ocupó la agenda de los académicos y de los tomadores de decisiones y la Educación Comparada fue particularmente interpelada dada su trayectoria en el estudio de los procesos de transferencia e internacionalización de discursos y prácticas educativas en un mundo que pareciera diluir algunas fronteras. En este contexto, la educación cobró una centralidad en los debates políticos y en la agenda de las políticas de investigación de la mayoría de los países y de organismos internacionales.

Esta nueva etapa de la historia reciente, la que podría caracterizarse como de “nuevos tiempos”, es acompañada por la emergencia de nuevos discursos y prácticas educativas así como por la revisión de aquellos discursos y prácticas que acompañaron la configuración y expansión de los sistemas educativos a lo largo del siglo XX. Las críticas a las formas tradicionales de regulación de la educación formal, al rol del Estado en su promoción, a la vez que las nuevas formas organizativas de la sociedad civil ante las diversas demandas culturales y educativas de los niños, niñas, jóvenes y adultos dieron lugar a nuevos parámetros de exigibilidad de la educación como uno de los derechos humanos fundamentales. “Nuevas voces” comienzan a exigir nuevas formas de educación o a reivindicar el derecho a la educación para los sectores que aún no han logrado gozar de este derecho en los nuevos tiempos de las sociedades contemporáneas que, a pesar del desarrollo científico-tecnológico, evidencia viejas y nuevas formas de pobreza cultural que acrecienta la estructural marginalidad social.

La Educación Comparada no estuvo ni está ajena a estos cambios. En efecto, desde fines del siglo XX promovió en sus diferentes congresos y revistas especializadas el desarrollo de nuevas líneas de investigación para abordar los problemas que presenta la educación desde una perspectiva internacional. De este modo, nuevos desarrollos conceptuales, nuevas metodologías y nuevas modalidades para el pensamiento comparativo comenzaron a desarrollarse para analizar y evaluar las voces y pensamientos ya vigentes, así como los nuevos, los emergentes en diferentes regiones, países y culturas. La Educación Comparada recupera de esta manera un lugar estratégico frente al cambio de escenario global y las demandas educativas. Así como a fines del siglo XIX contribuyó con los viajeros y sus informes, hoy ofrece herramientas para pensar los cambios educativos en el continuum global-local.

En consonancia con ello, el Consejo Mundial de Sociedades de Educación Comparada realizará -junto con la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE)- el XV Congreso de Sociedades de Educación Comparada bajo el lema “Nuevos tiempos, nuevas voces” en Junio de 2013 en la Ciudad de Buenos Aires. Como se destacó más arriba, la educación y los sistemas educativos se enmarcan en nuevos tiempos, inmersos en procesos de transformación política, cultural, ideológica, religiosa, social, lo económica y pedagógica. Esto lleva a la aparición de nuevas voces, expresión de los nuevos tiempos.

La Revista Latinoamericana de Educación Comparada (RELEC) dedica su tercer número a la presentación de trabajos que abordan problemas de la educación y de la escolarización desde una perspectiva comparada en estos contextos de cambio y desafíos en diferentes regiones y países. Todos ellos hacen referencia a cuestiones claves, que afectan a la educación contemporánea, a partir del análisis desde nuevas perspectivas o bien desde la crítica o revisión de los análisis más clásicos dentro de la Educación Comparada. Consideramos que constituyen una introducción apropiada para el debate y las conclusiones que esperamos se desarrollen en Buenos Aires a propósito del XV Congreso del Consejo Mundial de Sociedades de Educación Comparada: *Nuevos tiempos, nuevas voces. Perspectivas comparadas para la educación.*

Composición del Número 3 de la Revista Latinoamericana de Educación Comparada

Este número se compone de 7 artículos en total: dos de ellos ya fueron publicados pero son inéditos en español y los 5 restantes fueron evaluados a través del sistema de doble arbitraje ciego de pares (nacional e internacional). Se continúa así con uno de los propósitos rectores de RELEC: ofrecer apertura y renovación a los especialistas e interesados en la Educación Comparada y en los estudios comparados en la región.

Como artículo central se presenta el trabajo de la Dra. Gita Steiner-Khamsi (Teachers College, Columbia University, Estados Unidos). Se trata de su *Presidential Address* en ocasión de la reunión anual del *Comparative and International Education Society* (CIES) en Nueva York en el año 2008. De particular pertinencia para este número -dedicado a abrir el debate sobre los nuevos tiempos y las nuevas voces en la Educación Comparada- la autora observa el crecimiento exponencial de la educación comparada en América del Norte y analiza el porqué se ha popularizado, en investigación educativa, el método de la comparación transnacional. Dirige especial atención a las razones políticas y económicas por las cuales se utiliza la comparación al tiempo que analiza los trabajos más citados sobre la transferencia de políticas entre países, una de las áreas tradicionales de la investigación en educación comparada. Concluye sobre los efectos de desterritorialización de las políticas educativas en el marco de la globalización.

Los artículos siguientes presentan nuevas reflexiones o nuevos tópicos de análisis dentro del eje de la comparación educativa. Podría decirse que los artículos responden a dos preguntas clásicas de la Pedagogía, revisadas desde el cambio de escenario: cómo y a quiénes educar. Respecto del cómo se presentan trabajos que analizan desde la acción de organismos supranacionales y agencias de cooperación internacional, los cambios en los gobiernos escolares en la región hasta las prácticas escolares de evaluación. Respecto de a quiénes, dada la relevancia de la expansión de la escuela secundaria en la actualidad (y el logro de aprendizajes satisfactorios), se presentan trabajos que analizan la relación de los jóvenes con la escuela secundaria (institución que muestra históricas resistencias al cambio o la innovación).

En primer lugar, desde una perspectiva regional y supranacional, Alfonso Diestro Fernández y Miriam García Blanco (Universidad Nacional de Educación a Distancia, España) analizan “La política educativa del Consejo de Europa”. Según los autores, ésta tiene como referentes fundamentales dos organizaciones supranacionales: el Consejo de Europa (COE) y la Unión Europea (UE). Se concentran en el COE al cual se le ha prestado una menor atención académica, a pesar de la importante labor que esta organización ha emprendido. Los autores destacan el papel precursor del COE en el desarrollo de la dimensión europea de la educación, e incluso en la política educativa europea promovida por la Unión Europea. Para ello, realizan un análisis exhaustivo del contexto histórico-político del COE desde su origen, mediante sus principales órganos políticos; las áreas de interés en educación; así como las acciones y los proyectos educativos que ha ido desarrollando durante más de sesenta años. Finalmente, destacan el rol ejercido por la Conferencia Permanente de Ministros Europeos de la Educación, como principal responsable del florecimiento de la política educativa supranacional europea.

Luego, Regina Cortina (Teachers College, Columbia University, Estados Unidos) en su artículo “Empoderamiento de lenguas y culturas indígenas: El impacto de la ayuda bilateral alemana en Latinoamérica” analiza el impacto que ha tenido Alemania, desde mediados de la década de 1970, en la promoción de la educación intercultural bilingüe, particularmente en América Latina. Para ello toma como unidad de análisis la Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), como agencia responsable de esta actividad. Ha desarrollado en varios países de Latinoamérica una serie de proyectos, aportando la asistencia técnica necesaria para la creación de la Universidad Indígena Intercultural. La colaboración tan cercana que existe entre la cooperación bilateral alemana y los gobiernos y académicos de América Latina constituye un ejemplo de la visión de ayuda financiera, a largo plazo, que está fortaleciendo a grupos indígenas en las Américas y ha ayudado a repensar las contribuciones de las diversas lenguas y culturas indígenas a las identidades nacionales de los países de la región.

En el artículo “Tendencias nacionales y subnacionales en la reforma del gobierno escolar: Argentina y Brasil 1990-2010”, Jorge M. Gorostiaga y Livia M. Fraga Vieira (Universidad Nacional de General San Martín, Argentina) examinan los procesos de reforma del gobierno escolar que han tenido lugar a nivel nacional y subnacional en Argentina y Brasil, particularmente desde mediados de la década de 1990. Según los autores, las reformas de las últimas dos décadas en el gobierno de la educación de los dos países han promovido cierto nivel de autonomía escolar y la descentralización administrativa desde el nivel federal acompañado por tendencias centralizadoras en determinados aspectos (currículum, evaluación y modelos de gestión escolar), mientras que a nivel subnacional también han tenido lugar diversas iniciativas en pos de una mayor autonomía de los centros y de mayor involucramiento de la sociedad civil.

Sergio Mariuci, Maricia da Silva Ferri y Vera Lucia Felicetti (Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul) consideran el caso de Brasil en “Uma sombra na educação brasileira: do ensino regular ao paralelo”. Aquí los autores analizan el papel de las tutorías en el contexto brasileño así como los niveles de comprensión de las preguntas utilizadas en los cuestionarios evaluativos de las diferentes asignaturas, a efectos de identificar en cuáles son necesarias tutorías para mejorar los aprendizajes.

Por su parte, en el artículo “La educación secundaria en distintas culturas”, sus autores, Horacio A. Ferreyra, Georgia E. Blanas y Víctor M. Mekler (Universidad Católica de Córdoba, Argentina), presentan resultados parciales de un estudio dirigido a caracterizar la educación secundaria argentina en el período 2000-2010. En este trabajo se sistematizan las notas esenciales de la compleja configuración de dicha oferta en el contexto de América Latina y el mundo con el propósito de darle inteligibilidad desde una perspectiva comparada a los procesos y resultados que han operado en los distintos países, en los que se conjugan tradiciones e innovaciones.

Finalmente, Francisco Miranda (FLACSO, México) en su trabajo “Los jóvenes contra la escuela. Un desafío para pensar las voces y tiempos para América Latina” se concentra en las culturas juveniles en los contextos escolares a las que interpreta como referentes de reflexión y acción para construir escenarios posibles de desarrollo y bienestar. Según el autor, los cuestionamientos de los jóvenes a la escuela expresan un itinerario donde es posible apreciar las tensiones fundamentales de orden social, institucional, político y cultural que caracterizan a los países de la región, al tiempo que perfila una plataforma estratégica para pensar en los nuevos dispositivos de cambio en perspectiva de equidad, calidad de vida y cohesión social. El autor se pregunta si las juventudes latinoamericanas constituyen un actor capaz de interpretar los problemas y aspiraciones de la región al reflejar un espacio articulado donde convergen nuevas necesidades materiales y simbólicas que requieren ser atendidas de manera consistente como parte de una agenda futura y viable para América Latina.

Este número de la revista también presenta la reseña de eventos y de trabajos realizados por colegas latinoamericanos, españoles y estadounidenses de reciente publicación. En el primer caso, Leoncio Vega Gil hace un análisis del XXV Congreso de la Comparative Society in Europe (CESE) *Empires, Post-coloniality, and Interculturality: Comparative Education between Past, Post, and Present*, que tuvo lugar en Salamanca, España, entre el 18 y 22 de junio de 2012. Por su parte, Ana Diamant efectúa un balance del 34th International Standing Conference for the History of Education (ISCHE), Society for the History of Children and Youth & Disability History Association, *Internationalization in Education (18th-20th Centuries)* que tuvo lugar entre los días 27 a 30 de junio de 2012, en Ginebra, Suiza.

En cuanto a trabajos y libros, Mónica Marquina ofrece la reseña sobre el *Informe Educación Superior en Iberoamérica 2011 CINDA*. Felicitas Acosta presenta la referida a *Internacionalización. Políticas educativas y reflexión pedagógica en un medio global*, por Marcelo Caruso y Heinz-Elmar Tenorth (compiladores). El libro *Comparative Education: The Construction of a Field*, de María Manso es reseñado por Cristian Pérez Centeno. La obra de Leoncio Vega Gil (editor), *Gobernanza y políticas de formación inicial de profesores en la Europa Mediterránea*, es presentada por Guillermo Ruiz. Martín Aiello presenta el libro compilado por Norberto Fernández Lamarra y Mónica Marquina sobre *El futuro de la profesión académica. Desafíos para los países emergentes*. Finalmente, Heidi Viviana Espinoza Escobar presenta la reseña del libro *Movimientos estudiantiles en Iberoamérica*.

Por último, Cristian Pérez Centeno realiza un informe de avance sobre la organización del XV Congreso del Consejo Mundial de Sociedades de Educación Comparada: *Nuevos tiempos, nuevas voces. Perspectivas comparadas para la educación*. En este caso, anticipa diferentes aspectos sobre su organización académica y los desarrollos temáticos previstos.

Con este número la RELEC apuesta a divulgar la producción en el campo la Educación Comparada desde las perspectivas emergentes o bien desde perspectivas más clásicas que analizan los problemas y procesos educativos de estos nuevos tiempos. Asimismo, se espera iniciar el análisis de los temas que nos convocan para el próximo Congreso Mundial de Educación Comparada y tener allí la oportunidad de discutir y debatir los alcances y desarrollos de esta área de estudios. Esperamos en el próximo número presentar dichos debates.

 **Artículos**

Lo político y lo económico de la comparación

Gita Steiner-Khamsi / Teachers College, Columbia University / Estados Unidos

Con motivo de este informe, los invito a reflexionar sobre los cambios que ha tenido el método de la comparación a través de los años, y a explorar porqué se usa, cada vez más, como una herramienta para establecer los programas de políticas. Propongo dos ángulos para hacer esta reflexión. Primero, sugiero que investiguemos cómo es que el método de la comparación se ha desarrollado como herramienta de políticas en nuestro campo, y luego, veamos cómo es utilizado, por otros, en estudios de políticas. En el fondo de este intento hay un interés genuino por entender los cambios que sufren las políticas en una era de interconexión global.

Reflexionar sobre la comparación como método, no es un asunto trivial. Muchos estudiosos en educación comparada e internacional, especialmente los que se encuentran fuera de los Estados Unidos, se preguntan porqué seguimos llamándonos *comparatistas*. A juzgar por el gran número de estudios sobre países individuales, publicados en la revista del CIES, la comparación no parece ser el método preferido de investigación en nuestro campo. Otros van más allá y preguntan porqué no nos quitamos, también, el título de *inter-nacional*, dado que muy pocos de nosotros lidiamos con intercambios, propiamente dichos, *entre* individuos o instituciones de dos o más naciones. Una vez que borramos esos dos términos, nos convertimos, simplemente, en investigadores educativos con un interés profundo por entender la educación más allá de nuestras propias fronteras. ¿Sería realmente equívoca una descripción así? Después de todo, somos conocidos por muchos, como los que realizamos investigación educativa fuera de nuestro país, escribimos acerca de sistemas educativos de otros pueblos, y damos consejos a gobiernos y a organizaciones de países distintos al nuestro. ¿Qué tendría de malo aceptar que somos como cualquier otro investigador educativo o analista de políticas, pero con la notable excepción de que nosotros adoptamos, sistemáticamente, la perspectiva transnacional, o como dice Stephen Carney: utilizamos una *perspectiva de la globalización* en nuestro trabajo?²

Aún menos trivial resulta la reflexión sobre la comparación como herramienta de políticas. Yo sostengo, en este informe, que los expertos en nuestro campo pasaron, exitosamente, de una preocupación normativa sobre el debate de la transferencia de políticas, a un acercamiento más analítico. Lo primero, está presente en la pregunta centenaria que hiciera Sadler: “¿Hasta qué punto podemos aprender algo, de valor práctico, con el estudio de sistemas extranjeros de educación?” (1900). Lo segundo, mientras tanto, incluye preguntas tales como: ¿En qué instancias y constelaciones particulares, los diseñadores de políticas se refieren a las lecciones aprendidas en otros países? ¿Cuándo recurren a las *mejores prácticas* (*best practices*) e insisten en que se hagan respetar los *estándares internacionales* – estos dos conceptos definidos, a menudo, de manera muy general?

El acercamiento analítico al estudio de la transferencia educativa tiene, tanto una dimensión política, como una económica. Políticamente, la transferencia, tiene un efecto saludable en conflictos prolongados con respecto a alguna política particular: ayuda a construir coaliciones. Le permite, a grupos promotores contrarios, combinar recursos para apoyar una tercera opción, supuestamente más neutral, que se transfiere de un lugar a otro. Los *estándares internacionales* se han convertido, cada vez más, en un punto común de referencia en ese tipo de decisiones. Económicamente, la transferencia de políticas es, muchas veces, un fenómeno pasajero, porque sólo existe mientras el financiamiento externo –supeditado a la importación de un paquete de reforma particular– continúe. En el caso de los países pobres, la transferencia de políticas es, al sector educativo, lo que el ajuste estructural, la reducción de la pobreza y un buen gobierno son para el sector público en general: una condición para recibir ayuda. La transferencia de políticas, en países en desarrollo, como un requisito para obtener financiamiento o préstamos a nivel programático, es un hecho coercivo y unidireccional. Las reformas se transfieren del Norte/Oeste global al Sur/Este global.

Mis reflexiones sobre los cambios en nuestro campo señalan la necesidad de conocer nuestra historia, y emanan de una curiosidad por entender cómo nos hemos acercado y hemos analizado las *reformas itinerantes*. Concluiré este informe presidencial con una mirada hacia el futuro y presentaré algunas propuestas dirigidas a investigadores educativos fuera de nuestro campo. Muchos de los programas de Educación Comparada e Internacional en América del Norte están ubicados en o cooperan muy de cerca con, los Departamentos de Estudios de Políticas. Es interesante observar, por tanto, cómo, lo que tomamos como verdades autoevidentes en nuestro campo, es, muchas veces, anatema, en los estudios de políticas. Esto es particularmente cierto cuando se trata de la distribución desigual de poder y de recursos en el mundo, y de la necesidad de usar la globalización como el lente para ver, claramente, las reformas domésticas. De hecho, las teorías que ayudan a entender el cambio en las políticas y el aprendizaje de los errores de políticas anteriores, son marcadamente parroquiales. Lo que se necesita, en gran medida, es una conversación con investigadores afuera de nuestra comunidad y una infusión de pensamiento comparativo internacional en los estudios de políticas.

La comparación como método: superando el nacionalismo metodológico

No hay duda de que el crecimiento exponencial que ha tenido nuestro campo, reflejado en el número de publicaciones, programas universitarios, participación en conferencias y otras actividades, es motivo de celebración. En los Estados Unidos, dicha expansión fue posible gracias a dos cambios de paradigma: el giro en los estudios de desarrollo/estudios de área en los años sesentas, y el fin de las comparaciones entre dos o más naciones como el único método legítimo de comparación. Y tal como lo explica Harold J. Noah, el segundo cambio no se dió sin mostrar, también, algunos arrepentimientos:

Obviamente, los 35 años que han pasado desde 1970, han visto un crecimiento organizacional enorme [en el campo de educación comparada]. Ahora, no hablaré más; mis labios están sellados en cuanto a si hubo o no una mejora cualitativa. Desde luego que hay diferencias... Por un lado es muy diferente, pero, por el otro, es muy parecido. Todavía hay, como había antes, muchos, muchos estudios sobre un sólo país. Y la gran pregunta siempre es: ¿Es eso educación comparada? ¿No podrían, esos estudios, haber sido publicados en una revista de una asociación educativa en ese país, o en una revista de ciencias políticas en ese país, o en una revista educativa en ese país? ¿Por qué se le llama educación comparada? Esa pregunta todavía me preocupa. (2006, 00:15:28–00:16:58)

Por supuesto que Harold J. Noah es un producto de su generación. Noah, Donald Adams, y otros presidentes anteriores de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional (CIES, por sus siglas en inglés), fueron testigos, durante sus respectivas administraciones, de cómo *fluía el dinero* para investigaciones y trabajo en países en desarrollo (Adams, 2006; ver también, Steiner-Khamsi, 2006). A pesar de que la retórica que rodeaba al Acta de Educación de la Defensa Nacional en 1958, estaba impregnada del lenguaje de la Guerra Fría, numerosos programas de lenguas extranjeras y de estudios de área se vieron beneficiados por el financiamiento gubernamental, aún cuando no tuvieran nada que ver con el *bloque comunista*. El enorme apoyo financiero de fuentes federales y luego de organizaciones filantrópicas de Estados Unidos (especialmente de la Fundación Ford), explica porqué se estableció una gran cantidad de programas de posgrado en educación comparada e internacional en las décadas que siguieron (ver deJong-Lambert & Steiner-Khamsi, 2007).

El giro de los estudios de área y desarrollo también tuvo repercusiones metodológicas considerables en nuestro campo. Dada la relación tan cercana con los historiadores, la mayoría de los investigadores en educación comparada, antes de los 1960s, se veían a sí mismos como especialistas de área. No obstante, se diferenciaban diligentemente –primero al identificar diferencias contextuales y similitudes entre sus casos (usualmente de sistemas educativos nacionales de Europa), y luego, al yuxtaponerlos con otros. Para los 60s, sin embargo, los estudiosos estaban sustituyendo la comparación –en ese tiempo definida, de forma restringida, como *estudios comparativos transnacionales (cross-national)*– con un enfoque en un área geográfica dada.

La expansión e institucionalización se han dado con el costo de la bifurcación. En un extremo del espectro están los estudiosos que se rehúsan a comparar, produciendo investigaciones altamente descriptivas sobre un país en particular, o estudios de caso con muy poca interpretación. En el otro extremo, encontramos a investigadores que, fervientemente, desarrollan estudios a gran escala, con un diseño cuasi experimental que depende de la distinción entre los grupos experimentales y los grupos de control. Estos estudios afirman explicar mucho pero prestando muy poca atención al contexto.³ En algún lugar intermedio, se encuentra, un número cada vez mayor de estudiosos, que lidian con indicadores de investigación, mediciones, monitoreos, y que evalúan resultados estudiantiles y sistemas educativos a lo largo y ancho de distintas naciones. Utilizan, muy seguido, métodos mixtos: primero, identifican variaciones, y luego, realizan estudios de caso para entender dichas variaciones. A pesar de tensiones ocasionales entre estos dos campos tan distintos, y de los debates entre profundidad y alcance, o entre el intercambio entre las muchas variables/pequeñas *n* y las pocas variables/grandes *N*, estos investigadores comparten, en última instancia, un interés por entender cómo funciona la educación en distintos contextos culturales, sociales, políticos y económicos.

Los métodos comparativos han sufrido una transformación importante en las últimas dos décadas. Las herramientas para realizar estudios con tamaños de muestra tan pequeños como 1, se han vuelto más refinadas. Mientras tanto, el estudio de países individuales (*N=1*) se ha redimido de su reputación de ser contrario al comparativo. La metodología de estudio de caso, y la comparación, ya no son vistas como mutuamente excluyentes. El método de la comparación ha tenido un resurgimiento importante en forma de *comparación contextual* (ver Steiner-Khamsi, Torney-Purta, & Schwille, 2002). En nuestro campo, la nueva tendencia hacia la comparación contextual, es decir, el intento de usar la comparación como una herramienta para entender –en lugar de para abstraer de– el contexto, está quizás mejor ilustrada en los abundantes textos escritos por Bray y Thomas (1995), Vavrus y Bartlett (2006; ver, también, 2009), y Carney (2009). Las primeras dos contribuciones ayudaron a rescatar el estudio de países individuales, elevándolo a una iniciativa comparativa legítima y respetable. Carney (2009) también utiliza el método comparativo para recontextualizar, en lugar de descontextualizar, y rompe con el legado del nacionalismo metodológico implícito en las comparaciones transnacionales, abriendo nuestro campo a importantes nuevos caminos de investigación.

La publicación, extensamente citada, de Bray y Thomas sobre análisis de niveles múltiples (1995), nos invita a analizar los diferentes agentes y niveles dentro de un sistema. Los autores usan la imagen de un cubo para describir tres niveles a analizar –geográfico, demográfico y social. Más recientemente, Vavrus y Bartlett (2006) abogaron por el estudio de caso vertical argumentando que revela las grandes estructuras, fuerzas (incluyendo las globales), y las políticas, reflejadas en un contexto local particular. De la misma manera en que los etnógrafos se ocupan de los múltiples lugares que los actores habitan, los estudios de caso verticales proveen una explicación de cómo los sitios y los niveles de análisis están interrelacionados de manera que capturan las implicaciones del situacionismo de un actor, dentro de ellos. Vavrus y Bartlett (2006) nos recuerdan que la red causal dentro de un caso es el enfoque correcto de investigación.

Sin importar cuán *densas* sean nuestras descripciones o cuán sofisticados nuestros análisis de niveles múltiples y casos de estudio, la pregunta sigue en pie: ¿Cómo es significativo el caso? ¿Qué representa? Estas preguntas no sólo crean malestar entre los investigadores cualitativos, sino que son el talón de Aquiles de los estudios de países individuales. El trabajo de Carney da cuenta de las muchas debilidades del método comparativo de estudio de caso. Lo que más destaca es la cuestión central de lo que el caso representa y del destino de los análisis de los estados-nación en una era de globalización.

En su estudio sobre reformas y prácticas educativas en Dinamarca (5 millones de habitantes), Nepal (26 millones de habitantes), y China (1,300 millones de habitantes), Carney combina la comparación vertical con la horizontal. La primera incorpora distintos niveles, sitios, actores *dentro* de un país/caso de estudio, mientras que la segunda toca asuntos de los tres países/casos de estudio. Varios marcos interpretativos permean su método, incluyendo el trabajo de Roger Dale sobre hiperliberalismo en educación (2000, 2005), la noción de flujos de Arjun Appadurai (1996), el concepto de globalización como un acto de desterritorialización, de Michael Hardt y Antonio Negri, que se traduce en una *multitud interconectada* (2000), así como la noción de espacialidad estatal, de James Ferguson, que engloba las dimensiones horizontal (entre estados) y la vertical (dentro de un estado-nación) (2006). Carney extrae elementos de cada uno para crear su propio término de *policyscapes*⁴ denotando cómo el flujo transnacional de políticas hiperliberales permea cada nivel, transforma cada aspecto, y afecta a cada actor en un sistema educativo.

Precisamente porque la globalización es ubicua, cada caso nos permite entender el carácter transnacional de las políticas y prácticas educativas. Cualquier sitio, nivel de análisis, o actor dentro de un caso(s) dado(s), amerita una comparación. Como corolario, Carney compara tres países distintos, tres niveles distintos (educación superior, educación general, educación no-universitaria para docentes), y dos áreas distintas de reforma (*governance* y administración de sistemas, y reforma curricular). Al comparar distintos casos, niveles y áreas, expande las reglas convencionales de la comparación transnacional. Las dos preguntas clave en comparación contextual –selección de caso (¿qué representan los casos seleccionados?), y la comparabilidad (¿se pueden comparar dichos casos?)– los trata de manera convincente. El *tertium comparationis* entre estos tres casos – Dinamarca, Nepal y China – es la dimensión transnacional, la *policyscape*.

Reflexiones metodológicas, tales como las presentadas por Bray y Thomas (1995), Vavrus y Bartlett (2006), y Carney (2009), nos ayudan a realizar comparaciones transnacionales de manera contextual. La lista de contribuciones históricas sobre comparaciones contextuales incluye el trabajo de Joseph Tobin y sus colegas y estudiantes (Tobin, Wu, & Davidson, 1989; Tobin, Hsueh, & Karasawa, 2009).⁵ Yo he intentado, también, superar el *nacionalismo metodológico* (Stone 2001; ver, también, Dale, 2005; Robertson & Dale, 2008; Perry & Tor, 2008) en mis trabajos sobre la importación de modelos educativos en Mongolia (Steiner-Khamsi & Stolpe, 2006). Mi trabajo contribuye a las investigaciones de otros expertos de la globalización a quienes les parece problemático el excesivo énfasis que se ha puesto en las naciones como unidades de análisis. Investigar el impacto de la globalización en educación es, metodológicamente, más ambicioso de lo que parece. El gran desafío es evitar caer en la trampa de, primero, establecer fronteras nacionales sólo para demostrar, después, que dichas fronteras han sido, de hecho, trascendidas. Las reformas no tienen un lugar de origen, un territorio, o una nacionalidad, y por tanto, no *pertenecen* a ningún sistema educativo particular. Los individuos conciben las reformas y, dependiendo de dónde estén situados geográfica e institucionalmente, y de qué tan bien conectados estén globalmente, tienen éxito (o no) en diseminar sus ideas alrededor del mundo. La pregunta fundamental para la investigación comparativa es: ¿Por qué tienen que *aludir* a la globalización, los diseñadores de políticas y los analistas, cuando quieren generar presión para que haya reformas domésticas?

La comparación como herramienta de políticas: Las transferencias educativas en educación

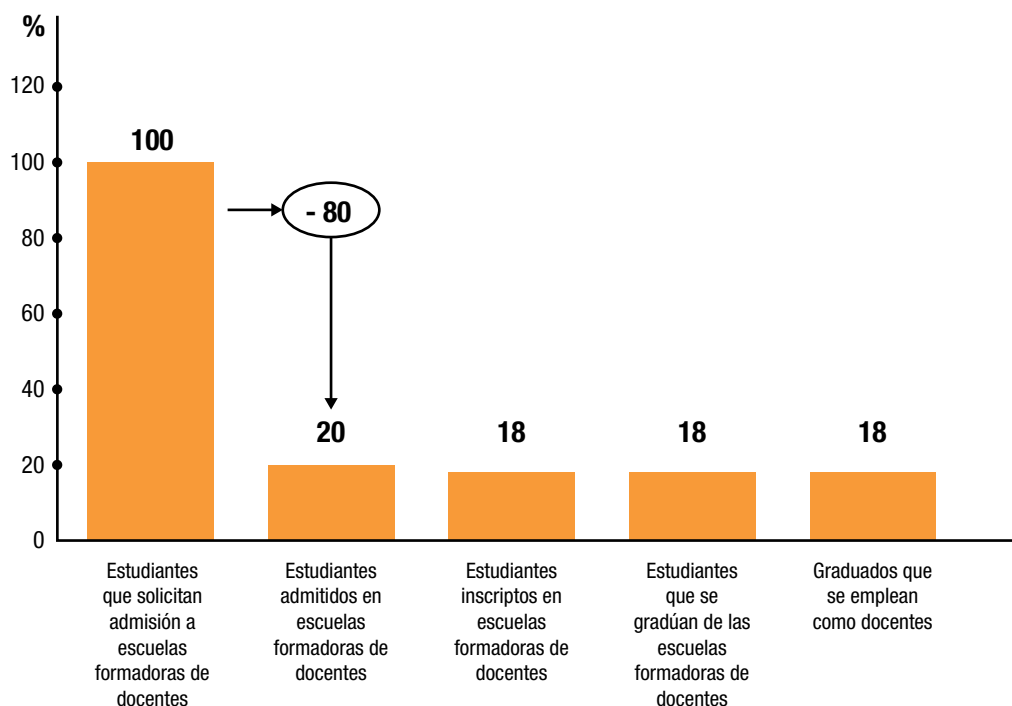
No es de sorprenderse que, en una era de *investigaciones centradas en políticas* (Carney, 2009, p. 63), el estudio de las transferencias de políticas –una de las áreas centrales de investigación de educación comparada– haya retomado impulso. Como describí en la sección anterior, el método que compartimos con otros estudios comparativos (sociología comparada, política comparada, historia comparada, etc.), ha puesto, cada vez más, énfasis en el contexto. En esta

sección, examinaré porqué, nuestra especialidad profesional —extraer lecciones de otros sistemas educativos— se ha convertido en algo tan popular. En los primeros años de existencia de nuestro campo de estudio, los gobiernos enviaban expertos a observar, transferir e implementar reformas probadas en otros lugares (Sobe, 2002). Hoy, la comparación, como un instrumento de políticas, para aprender sobre otros sistemas educativos, o para generar o aliviar presión para reformar, se ha convertido en una práctica estándar.

Hay muchas piezas de rompecabezas que deben ser ensambladas para entender completamente cómo, cuándo, por qué, y por quién es usada la comparación como herramienta de políticas. Preguntas como las siguientes, arrojan luz sobre un área de investigación clave pero escasamente entendida: ¿Por qué es más probable que se dé la transferencia de políticas después de que ocurre un cambio de gobierno? ¿Por qué se transfieren políticas fallidas, y las *peores prácticas* (*worst practices*) de un país a otro? ¿Por qué se crean crisis educativas sólo por miedo a quedar rezagados con respecto a los *estándares internacionales*? ¿Cómo es que todo mundo habla de *estándares internacionales* pero nadie sabe qué son? ¿Por qué se importa el mismo conjunto de paquetes de reforma global y se vende como la solución para un conjunto diverso de problemas locales?

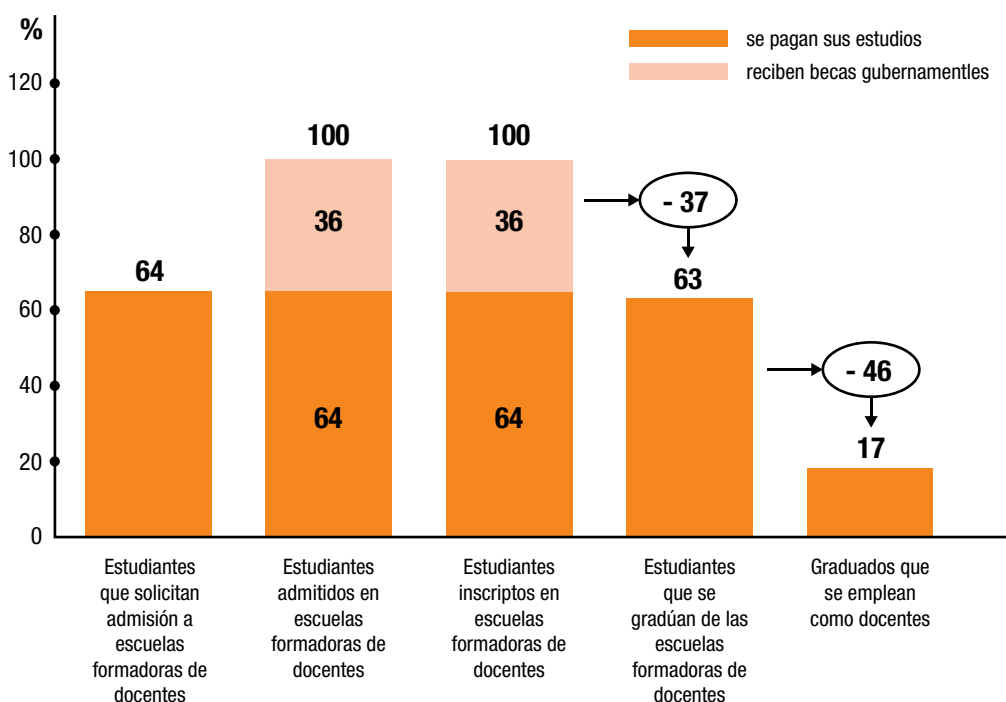
Un buen ejemplo de esto es el debate actual sobre reclutamiento en la enseñanza. Numerosos estudios demuestran la relación tan cercana que existe entre la selección de aspirantes a la formación docente, el curriculum de dicha formación, el desarrollo profesional, así como las condiciones de trabajo, con cómo aprenden los estudiantes. El estudio McKinsey de 2007 —escrito por Sir Michael Barber y Mouna Mourshed, y dirigido principalmente a diseñadores de políticas, y no a investigadores— simplemente popularizó la idea de que la calidad de los docentes está, de alguna manera, relacionada con lo que los estudiantes terminan aprendiendo en la escuela (McKinsey, 2007). Los sistemas educativos de Singapur y Finlandia (líderes en TIMSS⁶ —Estudio Internacional de Tendencias en Matemática y Ciencias— y PISA⁷ —Proyecto Internacional de Evaluación de Estudiantes— respectivamente), han recibido tantos elogios por sus sistemas de educación docente, que los diseñadores de políticas, desde Ohio hasta Japón y Alemania, le atribuyen elementos, a estos dos sistemas, que no tienen nada que ver con la realidad (Achieve, 2007; Takayama, 2009; Waldow, 2010). Naturalmente, no todas las naciones tienen un esquema tan riguroso de selección, de aspirantes a docentes, como Singapur y Finlandia. Aún menos países tienen éxito convenciendo a los que se gradúan de las escuelas de formación de docentes, de que trabajen como tales. Las Figuras 1 y 2 muestran el proceso de reclutamiento de aspirantes a la docencia en Singapur y en la República de Kirguistán.

FIGURA 1/ Reclutamiento de docentes (Singapur)



Fuente / McKinsey (2007).

FIGURA 2 / Reclutamiento de docentes (República de Kirguistán)



Fuente / Steiner-Khamsi et al. (2008).

Singapur obtuvo el primer lugar en ciencias y matemáticas en el TIMSS de 2003, y la República de Kirguistán obtuvo el último lugar en el PISA de 2006 (lugar 57 de 57 países). Como lo muestra la Figura 1, las instituciones que forman docentes, en Singapur, son extremadamente selectivas, y sus universidades sólo aceptan al 20 por ciento de aquellos que solicitan admisión. Casi todos los que se matriculan, terminan sus estudios y luego, después de graduarse, comienzan a trabajar como docentes (McKinsey, 2007).

La situación de la República de Kirguistán es completamente distinta (ver Steiner-Khamsi, Kumenova, & Taliev, 2008). La Figura 2 muestra el gran porcentaje de deserción que existe durante el proceso de formación de docentes, así como el enorme desperdicio de recursos que existe. Treinta y seis por ciento de todos los que estudian para ser docentes recibe becas gubernamentales (es decir, son estudiantes *del presupuesto*), pero muy pocos terminan trabajando como docentes. Durante los cinco años que dura el programa para obtener el diploma de docente, 37 por ciento de los que están matriculados, o abandona sus estudios o se cambia de programa. Sólo el 63 por ciento de los que comienzan el entrenamiento para ser docentes, obtienen, de hecho, un diploma de educación superior con especialización en docencia. Y, de aquellos que completan sus estudios con dicha especialización, muy pocos eligen convertirse en docentes.

Está por de más decir que los contextos varían considerablemente. La docencia es una profesión atractiva en Singapur y una profesión muy poco atractiva en la República de Kirguistán, por una variedad de razones (salarios bajos y fragmentados para docentes, condiciones de trabajo difíciles, etc.). Las instituciones que forman docentes en Singapur se pueden dar el lujo de ser altamente selectivas, mientras que las mismas instituciones en la República de Kirguistán, sólo permanecen operando porque usan dos criterios negativos de selección. Primero, admiten a estudiantes que obtuvieron resultados bajos en los exámenes de admisión a la universidad y a los que fueron rechazados en otros programas de educación superior (Silova, 2009). Segundo, atraen a aquellos que dependen de becas gubernamentales (Steiner-Khamsi et al., 2008).

No es de sorprenderse, entonces, que la escasez de docentes, en la República de Kirguistán y en otros países post-soviéticos, sea una preocupación importante de madres y padres, del público en general, y de los funcionarios de gobierno. De hecho, en ruso, el término *krizis pedagogicheskogo kadra* [crisis del cuadro pedagógico] es usada, frecuentemente, para referirse a la situación caracterizada por la escasez masiva de docentes, la baja calidad de la enseñanza, la poca motivación de los docentes, el ausentismo, y el terriblemente bajo salario de los docentes. Y, aún a pesar de que estos dos contextos son completamente distintos, la retórica de la reforma en la República de Kirguistán es idéntica a la de otras partes del mundo, incluyendo Singapur.

Es irónico escuchar la expresión *rendición de cuentas de docentes* en un lugar donde estos escasean y donde los salarios son tan bajos que los docentes trabajan horas extras, tanto en la escuela, como afuera de ella, como vendedores ambulantes, granjeros, y criadores de ganado (Steiner-Khamsi, Moldokmatova & Sheripkanova-MacLeod,

2009). El enfoque punitivo para mejorar la calidad de la docencia (Mintrop, 2004), ejemplificado en las reformas de rendición de cuentas de docentes que han circulado alrededor del mundo por algún tiempo ya, es de muy poco sentido común en países con una escasez masiva de docentes. A pesar de las limitaciones para imponer la rendición de cuentas, la República de Kirguistán ha transplantado una serie de reformas que intenta generar, selectivamente, *incentivos para docentes* sin tener que aumentar los salarios. Dichos esquemas fueron creados para atraer a docentes jóvenes y retenerlos, al depositarles un atractivo complemento salarial en una cuenta de banco y permitirles acceder a él sólo después de tres años de haber prestado sus servicios profesionales. Otra reforma itinerante es la introducción de los aumentos al salario o bonos basados en el desempeño. En la República de Kirguistán, la reforma se probó con un pequeño grupo de docentes (en dos provincias piloto), pidiéndoles que trabajaran más para tener derecho a un bono salarial. El proyecto fue controversial, caro y difícil de implementar, y los resultados fueron ambiguos. Y, como la gran mayoría de los proyectos financiados en la República de Kirguistán, el gobierno no lo replicó en el resto del país.

El fracaso de estos esquemas de incentivos no se debe a sus tecnicismos, financiamiento limitado, o pobre puesta en práctica, sino que refleja las contradicciones fundamentales que salen a la luz cuando las soluciones (políticas) se transfieren de sistemas educativos donde los problemas son completamente diferentes. Las soluciones que se usan en la República de Kirguistán provienen de sistemas donde la motivación, y no la demanda, era el problema. La idea de los esquemas de incentivos es hacer que los docentes trabajen más. Pero la situación, en la República de Kirguistán, es distinta. La razón por la que existe una escasez de docentes es que estos deben trabajar mucho más por muy poco dinero (Steiner-Khamsi et al., 2009). Sin embargo, los funcionarios de gobierno, tanto en la República de Kirguistán como en otros países en desarrollo, adoptan reformas absurdas porque, supuestamente, tuvieron éxito en otro lugar. En los países en desarrollo, la importación de reformas itinerantes, o la existencia de *policyscapes* necesita ser entendida en términos de la economía de la transferencia de políticas. La razón principal por la que las reformas educativas, en países en desarrollo, son similares a las de los países desarrollados, es porque los donantes internacionales (bancos de desarrollo, organizaciones internacionales) proveen financiamiento *bajo la condición* de que un paquete de reformas específico —presentado como las *mejores prácticas*— sea importado e implementado.

El gobierno de la República de Kirguistán no está solo cuando trata de alinear sus prioridades de reforma con lo que los donantes internacionales ofrecen y están dispuestos a financiar. Los funcionarios de gobierno en países en desarrollo, descubren, rápidamente, los beneficios políticos y económicos de hablar el lenguaje universal de la reforma educativa. En mis investigaciones sobre la importación de modelos educativos en Mongolia (Steiner-Khamsi & Stolpe, 2006), noté que los funcionarios hablan un lenguaje diferente cuando se dirigen a su electorado local. Más que etiquetar esto como *doble discurso*, prefiero llamarlo *bilingüismo de políticas*, dado que se promueve un grupo de reformas con fondos de donantes (*discurso global*), mientras que, por otro lado, se promueven reformas diametralmente opuestas, con apoyo local o nacional. Muy a menudo, el dinero que está disponible, de donantes internacionales, es desviado y canalizado para apoyar al segundo grupo de reformas, que en Mongolia, se les llama *programas nacionales*. Los gobiernos de países que reciben este tipo de financiamiento, no son víctimas pasivas. Al contrario, lidian creativamente con su dependencia económica al desviar los fondos hacia programas locales de desarrollo, y, o adoptan el lenguaje —pero no el contenido— de la reforma impuesta, o lo adoptan selectivamente, o no lo adoptan.

El proceso de transferencia de políticas es, también, un fenómeno extendido en naciones ricas (ver Steiner-Khamsi, 2004). Hay una proliferación de investigaciones en ciencia política comparada y en estudios de políticas públicas, que lidia con las transacciones entre estados o con la transferencia de políticas. Por ejemplo, David Dolowitz y David Marsh señalan que las transacciones son comunes, al grado de que “cuando analizamos el cambio que sufren las políticas, necesitamos, siempre, hacer la pregunta: ¿Está involucrada la transferencia de políticas?” (2000, p. 14).

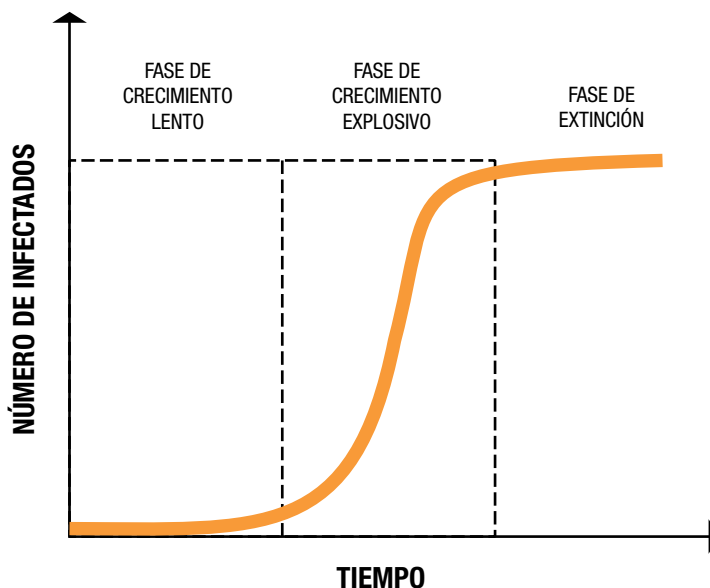
Diez años después de dicha afirmación, me gustaría sugerir que, cuando existe un cambio o reforma en las políticas, debemos asumir que se hizo una referencia a la *globalización* o a los *estándares internacionales*. En algún momento, en el camino hacia una decisión, lo más seguro es que, los actores de dichas políticas, hayan recurrido a una o a ambas referencias para acelerar el cambio. Muy seguido, esto ha ayudado a apaciguar a los oponentes y a movilizar los recursos. Tanto la *globalización* como los *estándares internacionales* son términos vacíos que se pueden llenar con lo que sea que se necesite para promover una reforma controversial. Debemos concluir, por tanto, que la *globalización* no es una fuerza externa sino internamente inducida y refleja, más que nada, el contexto doméstico de las políticas. Su significado se determina domésticamente. Mi aproximación al estudio de la globalización es diametralmente opuesto a la explicación neo-institucionalista de isomorfismo (Steiner-Khamsi & Stolpe, 2006). Lo que aparece como isomorfismo es, muchas veces, simplemente un *discurso global*, invocado, instrumentalmente, en un tiempo y en un contexto particulares, para acelerar el cambio en las políticas. Lo que parece ser una articulación débil (*loose coupling*), de acuerdo a la teoría neo-institucionalista, debe interpretarse como la resistencia que muestran funcionarios de gobierno, administradores, y docentes —especialmente en países en desarrollo— a implementar o sostener reformas importadas (ver Steiner-Khamsi & Stolpe, 2006, p. 94 ss.).

En muchas instancias de transferencia de políticas, la expresión *estándares internacionales* (vagamente definida), ha reemplazado referencias más concretas a lecciones aprendidas en un sistema educativo particular. En raras instancias

de transferencia directa de políticas, los conceptos gemelos de *externalización* y *sociedad de referencia* son sumamente útiles (Schriewer, 1990; Schriewer & Martínez, 2004). El sistema educativo de otro país sirve como referente externo contra el cual se compara el sistema educativo de casa, y después, se alinea. Sin embargo, sería muy difícil encontrar, hoy, a alguien como el funcionario de gobierno del siglo XIX, Horace Mann, quien regresó a Massachusetts lleno de ideas de cómo reformar el sistema educativo, inspirado en lo que vio en Prusia. Igualmente raro sería encontrar a expertos en educación, como los de finales del siglo veinte, provenientes de Pretoria, quienes, con referencias explícitas a Australia, Canadá y Estados Unidos, expusieron los argumentos para introducir la educación basada en resultados, en Sudáfrica después del *apartheid*. Hoy, muchos investigadores han notado que los actores de políticas borran, muy a menudo, toda huella del proceso de transferencia de alguna política, justo después de haberla importado, y de esa manera, la tergiversan presentándola como si hubiera sido diseñada localmente (ver Spreen, 2004; Silova, 2005). Es común, por muchas razones, eliminar la evidencia de la transferencia transnacional educativa, participar en *préstamos silenciosos* o referirse, ampliamente, a *estándares internacionales* (ver Waldow, 2009).

En los últimos años, he notado un énfasis excesivo en la dimensión espacial de los procesos de transferencia de políticas. La mayoría de los estudios sobre transferencia educativa lidian con temas de espacio al intentar rastrear y registrar la dirección y los destinos de una reforma itinerante. La dimensión temporal, sin embargo, está muy poco estudiada. No me refiero, aquí, al *momento* (*timing*) en el que se toma prestada una política, un tema central cubierto en la bibliografía de procesos de préstamo de políticas (e.g., Luschei, 2004), sino a la *edad* (*age*) de una reforma global específica. Una reforma itinerante sufre muchas modificaciones. Dependiendo de cuánto tiempo lleve en existencia, puede haberse desterritorializado completamente —es de todos y de nadie al mismo tiempo. Para las investigaciones sobre transferencia de políticas, la dimensión temporal o la *vida de una política* (como se muestra en la Figura 3), importa muchísimo. El modelo epidemiológico de diseminación, muy usado en la difusión de estudios sobre innovación y en análisis de redes sociales (ver Watts, 2003, p. 172), nos permite entender porqué las reformas que se transfieren, se convierten en reformas desterritorializadas. Dicho modelo (mostrado en la Figura 3) distingue entre los que adoptan, primero y después, alguna innovación.

FIGURA 3 / Modelo epidemiológico de la diseminación global



Fuente / Watts (2003, p. 172).

En las primeras etapas, sólo algunos sistemas educativos son *infectados* por una reforma particular. Los que la adoptan, hacen referencias explícitas a las lecciones aprendidas de otros sistemas educativos, especialmente de aquellos que, específicamente, tratan de emular. Un buen ejemplo de ello, es la transferencia trasatlántica de *elección de escuela* entre sistemas educativos de Estados Unidos y el Reino Unido, en los primeros años de la década de 1990. La externalización hizo más atractiva a la impugnada reforma. Sin embargo, durante la fase de crecimiento explosivo (la fase intermedia, como se muestra en la Figura 3), más sistemas adoptan la reforma, y los rastros de transferencia transnacional de la política, desaparecen. Una vez que una masa crítica de los que la adoptan después, ha transferido una reforma particular, los orígenes geográficos y culturales, se desvanecen, haciendo más fácil que se expandan rápidamente las versiones descontextualizadas y desterritorializadas. En esta etapa se da la diseminación global. Una vez que la *epidemia* termina, la mayoría de los sistemas educativos toman, selectivamente, algunas partes de la reforma, mientras que ganan inmunidad de otros aspectos. Durante la fase de crecimiento explosivo, los diseñadores de políticas adoptan sólo la retórica. Lo hacen porque tienen miedo de quedarse atrás y ser llamados atrasados, anticuados, o pre-modernos. La adopción tardía de reformas, debe ser interpretada como una declaración

de orientación, hecha por los diseñadores de políticas, para indicar afiliación geopolítica con un espacio educativo más amplio y moderno. La *conversación global* que ocurre en esta etapa es, mayormente, simbólica, con pocas consecuencias de acción de políticas a nivel nacional, o implementación de políticas a nivel institucional.

Actualmente, estamos rodeados de *reformas que han viajado mucho (well-traveled reforms)*: reformas de cuasi-mercado, neoliberales, o hiperliberales originadas en la era Thatcher-Reagan. Tanto Nueva Zelanda como Australia, transfirieron dichas reformas y las diseminaron a otras partes del mundo. Y, precisamente porque fueron introducidas hace mucho tiempo, los diseñadores de políticas, de los países que adoptaron dichas reformas después, se refieren a ellas como *reformas internacionales*, sin explicar dónde se originaron. En la etapa de crecimiento explosivo –10, 20, ó 30 años después de la introducción de dichas reformas– sonaría raro referirse a ellas como británicas o estadounidenses.

Imaginemos, por un momento, que el colapso global anuncia una nueva era en políticas educativas o que marca el comienzo de un nuevo ciclo de políticas (ver Steiner-Khamsi, 2009). El 18 de septiembre de 2008, la era de regulación financiera que duró treinta años, llegó a su fin de manera súbita y sorpresiva, provocando que muchos especularan sobre el apocalipsis del ciclo neoliberal de políticas en educación. Sería precipitado predecir si estamos llegando al final de esta era de reformas o si el nuevo ciclo de políticas enfatizará la regulación, la re-centralización y la des-privatización. Pero *si* se diera una reforma fundamental o un *cambio de tercer orden* (Hall, 1993) hacia reformas menos determinadas por el mercado, y aparecieran más reformas reguladas por el gobierno, los sistemas educativos que emularan a la nueva reforma, harían referencias precisas al país donde la reforma se originó. Como la nueva reforma no reuniría los requisitos (todavía) de un modelo global, se harían referencias al sistema educativo particular que lo probó primero. Sólo, en una etapa posterior, cuando la reforma se extendiera a docenas de sistemas educativos, dichas referencias precisas se sustituirían por los *estándares internacionales*.

Las conversaciones actuales sobre *reformas globales* podrían terminar con el surgimiento de un nuevo conjunto de cambios fundamentales. La globalización en educación tiene más que ver con la diseminación de un conjunto *particular* de reformas fundamentales que fueron introducidas hace más de 20 años, que con la globalización *per se*. Con esto no intento minimizar el poder de la economía global y de la interconexión global, pero no tienen un efecto tan directo sobre la reforma educativa como comúnmente se presume. El modelo epidemiológico nos ayuda a entender la noción de que las políticas tienen vida –un comienzo y un final. En el comienzo, se hacen referencias precisas a las experiencias en otro país o en otros países. Después, dichas referencias desaparecen.

Superando el nacionalismo teórico en estudios de políticas

El número de expertos en educación comparada que realiza investigaciones sobre la transferencia de políticas, está creciendo rápidamente. Tengo tres explicaciones de este desarrollo tan positivo. Primero, el campo de educación comparada e internacional se ha expandido considerablemente en los últimos 10 años, y como corolario, una de sus áreas clave de investigación –la que se refiere a la transferencia educativa– ha tenido, también, un despegue. Segundo, la nueva manera de regular, basada en conocimiento científico y estadístico, y el nuevo rol del estado –o, lo que los sociólogos francófonos de la educación llaman el *estado post-burocrático*– ha provocado un profundo interés en las teorías que ayudan a explicar el cambio en las políticas y el aprendizaje de los errores de políticas previas (Pons & van Zanten, 2007; Maroy, 2009). Finalmente, en una era de globalización, y con el auge de los policyscapes (Carney, 2009), hay un incremento en la curiosidad académica referente a la transferencia transnacional educativa. Este interés nace del miedo de estar abandonando nuestras concepciones idiosincráticas de una *buena educación*, y convergiendo, gradualmente, en un *modelo internacional de educación*.

En los 1990s y la primera década del milenio, existían tres lugares principales donde se enseñaban cursos y se producían tesis doctorales, sobre transferencia educativa: la Universidad Humboldt, en Berlín; la Universidad de Oxford, en Inglaterra; y Teachers College, Universidad de Columbia, en Nueva York. Mi trabajo sobre la transferencia de políticas en Teachers College, hace uso del marco interpretativo de externalización –un concepto sociológico que Schriewer (de la Universidad Humboldt) introdujo, hace veinte años, en el mundo de la investigación de educación comparada (Schriewer, 1990; ver, también, Schriewer & Martínez, 2004). Además, conceptos como *atracción hacia políticas transnacionales*, propuestos por David Phillips (Universidad de Oxford), nos han ayudado a mí y a mis estudiantes a pensar de manera más amplia (Phillips, 2004; Phillips & Ochs, 2004). Mientras tanto, más centros académicos han centrado su atención en la transferencia de políticas.

A pesar de que la comunidad de investigadores que analizan críticamente –en lugar de recomendar– dichas transferencias, es cada vez mayor, nuestro impacto en los estudios de políticas es, todavía, mínimo. La teoría de políticas es fuertemente nacionalista y está dominada por expertos estadounidenses, con formación en políticas públicas, sociología, o ciencia política comparada. El término “políticas” (*policy*) no se traduce fácilmente en otros idiomas. Por ejemplo, en alemán y en francés, el término puede darse sólo en inglés o ser traducido como *regulación* o *reglamentación*, respectivamente. Presentaré, a continuación, tres teorías muy conocidas –comunes en antologías y libros de texto sobre políticas– y mostraré cómo descuidan el contexto transnacional. Mi primer ejemplo es el *Modelo*

del *Ciclo de Producción de Políticas*⁸ (Howlett & Ramesh, 2003); el segundo, es el *Marco de las Coaliciones Promotoras*⁹ (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Sabatier & Weible, 2007); y el tercero, es la *Teoría de los Flujos Múltiples*¹⁰, de John Kingdon (2003).

El Modelo del Ciclo de Producción de Políticas muestra un enfoque de sentido común: aplicar las distintas etapas de la resolución de problemas al ciclo de producción de políticas, como lo muestra la Tabla 1 (Howlett & Ramesh, 2003, p. 13).

TABLA 1. Cinco etapas del ciclo de producción de políticas y su relación con la aplicación de la resolución de problemas

Etapas del ciclo de producción de políticas	Aplicación de la resolución de problemas
1. Establecimiento del programa	1. Reconocimiento del problema
2. Formulación de la política	2. Propuesta de solución
3. Toma de decisiones	3. Elección de solución
4. Implementación de la política	4. Puesta de solución en efecto
5. Evaluación de la política	5. Monitoreo de resultados

Fuente / Howlett & Ramesh (2003, p.13).

La teoría del Ciclo de Producción de Políticas fue criticada por varias razones, incluyendo su falta de complejidad y su linealidad implícita. Una de las críticas principales es que el modelo asume que, los que diseñan las políticas, resuelven problemas públicos de manera racional. Los escépticos han argumentado, también, que el enfoque comprime dos o tres etapas en una sola, o que de plano se salta algunas por completo. Esta teoría presenta, al diseño de políticas, como un asunto racional, una iniciativa de resolución de problemas, donde las intervenciones de nivel político se consideran *ruido* que distrae de la tarea de encontrar la mejor solución a un problema. Sin embargo, una crítica completamente ausente en los debates de estudios de políticas, es la que se refiere a la secuencia de las etapas del modelo. Desde una *perspectiva de la globalización*, que toma en cuenta la existencia de políticas itinerantes, paquetes de reforma global, y las *mejores prácticas* transnacionales, podemos detectar la siguiente paradoja: muy a menudo, la decisión ya está tomada (etapa 3), antes de que se formule el programa (etapa 1). En otras palabras, la etapa del reconocimiento del problema (etapa 1), y la propuesta de soluciones (etapa 2), son *construidas* retroactivamente de manera que embonen con la elección de la solución de una política ya establecida (etapa 3).

No soy la primera en notar esto. Joel Samoff (1999) demuestra, enérgicamente, la superposición entre análisis (reconocimiento del problema), y la *prescripción* (la solución del problema), en reseñas de sectores educativos de países africanos. De la misma manera, en el contexto europeo, Frank-Olaf Radtke (2009, n. 14), sostiene: “Damos por hecho que los puntos de referencia o *las mejores prácticas* existen y proveen soluciones... pero la pregunta es: ¿Para qué problemas locales?”

La importancia de la *perspectiva de la globalización* para el diseño de políticas domésticas, no debe ser subestimada. Lo que ocurre en la práctica, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, es que la formulación del problema (local) se alinea con una solución (global) que ya existe. Los problemas tienden a ser redefinidos en términos de su rendición de cuentas, estándares, equidad —esto es— usando las palabras de moda que circulan en ese momento. El lenguaje cambia pero el enfoque —alinear el análisis de problemas locales con soluciones globales disponibles y/o con fuentes internacionales de financiamiento— permanece constante. Hace 10 ó 15 años, las propuestas de proyectos tenían que abordar el tema de la *construcción de la sociedad civil*. Y así como hoy, se contrataban consultores internacionales para formular reseñas de sectores educativos y estrategias apropiadas para asegurar que los países recibieran financiamiento.

Uno de los esquemas más persuasivos para explicar el cambio que sufren las políticas, es el de Paul A. Sabatier: el Marco de las Coaliciones Promotoras —o ACF por sus siglas en inglés (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Sabatier & Weible, 2007). Sabatier describe la importancia de las redes interpersonales y de las convicciones políticas en lo que se refiere a la creación de programas. Individuos que piensan igual se establecen como una coalición promotora de alguna política particular. Usualmente, comparten las mismas creencias básicas (e.g., el papel adecuado de los gobiernos contra los mercados), las mismas convicciones básicas con respecto a un sector particular, así como convicciones secundarias, estrechamente definidas de acuerdo a una reforma o a un programa dado.¹¹ Una vez que los individuos se identifican con una coalición promotora, tienden a distanciarse de grupos o coaliciones opuestos. La pregunta, entonces, se convierte en: ¿Cómo se puede revertir la tendencia, de participantes de políticas, de ver a sus oponentes como menos confiables pero más poderosos?¹² (Sabatier & Weible, 2007, p. 194). ¿Qué se necesita para que dos grupos hostiles cooperen para facilitar el cambio?

En la década pasada, Sabatier y otros, han presentado una lista creciente de factores, inicialmente colocados en dos grupos —*aprendizaje de los errores de políticas anteriores o diseño de políticas y perturbaciones externas*— que

pueden hacer que esto suceda. El ACF también admite la importancia de los negociadores de políticas en lo que se refiere a tratar de reunir a dos coaliciones promotoras que están, inicialmente, en lados opuestos. Lo que está visiblemente ausente es la externalización como el factor que genera consenso. Varios estudios sobre lo político de la transferencia de políticas demuestran cómo, el hacer referencia a lecciones aprendidas en otros países, o a *estándares internacionales* (definidos en líneas muy generales), tiene un efecto benéfico en la formación de coaliciones de políticas (Steiner-Khamsi, 2004). La introducción de una perturbación cuasi-externa ayuda a disminuir el conflicto prolongado entre dos o más coaliciones promotoras de una política o a contrarrestar su estancamiento. Es importante recordar que las referencias a la globalización, a los *estándares internacionales*, o a las *mejores prácticas*, funcionan como las mencionadas perturbaciones *cuasi-externas*. Y son cuasi porque, aún cuando claramente fueron inducidas internamente, aparecen como *si* hubieran sido impuestas externamente.

Un tercer marco, frecuentemente citado, para entender el cambio que sufren las políticas, es el de Flujos Múltiples (Kingdon, 2003). Kingdon está interesado en identificar *ventanas de políticas* u oportunidades percibidas para el cambio. Metodológicamente, este marco requiere una investigación de eventos críticos que ocurrieron en algún sector dado. Nos ayuda a entender –después del hecho– porqué se dieron ciertos desplazamientos y cambios. La teoría coincide en que, los siguientes tres flujos, convergen en momentos críticos:

- Un flujo del problema: información acerca de varios problemas
- Un flujo de políticas: soluciones a problemas de políticas
- Un flujo político: elecciones, administración

Aún cuando los análisis de eventos críticos parezcan útiles para reconstruir las razones del cambio, es difícil adoptar el supuesto de que los tres flujos de Kingdon son tan distintos el uno del otro, como él sugiere. En política educativa, por ejemplo, el *flujo del problema* y el *flujo de políticas* están estrechamente ligados, especialmente cuando se trata de la planeación de políticas basadas en evidencia (para usar el lenguaje de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, de 2005) para *administrar basándose en resultados*. Como mencioné anteriormente, las soluciones, usualmente, han sido ya formuladas de acuerdo a las *mejores prácticas* y se contrata a los investigadores sólo para generar evidencia de que existe una crisis. El planteamiento del problema, real o inventado, es indispensable para justificar la movilización de recursos y asegurar el apoyo. En los trabajos de desarrollo, la *evidencia científica* (información de base) ayuda, de manera rutinaria, a identificar *crisis educativas*, a justificar financiamiento externo, y a promover la adopción (a menudo) de referencias y reformas pre-empaquetadas.¹³

Las menciones de crisis han probado ser una herramienta eficaz para acelerar el cambio en países ricos (ver, por ejemplo, Takayama, 2007). Sin embargo, en lugar de descartar la teoría de los flujos múltiples, como poco realista o inocente, podríamos usarla para entender porqué algunos flujos problemáticos se convierten en ríos embravecidos. En este punto, podemos preguntar: ¿Ha inundado, de verdad, el flujo del problema a los otros flujos? ¿La racionalidad, de verdad inunda a lo político cuando se trata de algún cambio en las políticas? Estas preguntas surgen cuando usamos el marco de los flujos múltiples para entender regulaciones basadas en conocimiento científico y estadístico. Tal como sucede con las dos teorías anteriores, la dimensión internacional está ausente de la teoría de flujos múltiples. Lo que falta, específicamente, es la enorme influencia que los bancos de conocimiento internacional tienen en la creación de programas domésticos. Dichas reformas son producidas por la OCDE, el Banco Mundial, la UNESCO y una serie de agencias internacionales gubernamentales y no-gubernamentales.

No hay otro lugar donde la indiferencia ante la dimensión internacional en políticas educativas sea, quizás, más obvia, que en los Estados Unidos. Comparado con otros países, los analistas de políticas estadounidenses están más interesados en reformas que fueron introducidas en distintos estados al interior del país, que en las reformas que se han aplicado en el extranjero. Mientras tanto, los países en desarrollo y los profesionales de la educación en Europa y en otros lugares, ven al *Panorama de la educación* (OCDE), al *Informe sobre el desarrollo mundial* (Banco Mundial), y al *Informe de monitoreo global* (UNESCO), como fuentes importantes y las usan para generar y aliviar las presiones de reforma que se generan domésticamente.

Un breve programa para investigación y acción futuras

Me gustaría concluir este informe presidencial con una invitación a internacionalizar el vasto campo de estudios de políticas al introducir la *perspectiva de la globalización* al estudio de las reformas educativas domésticas. Investigadores y profesionales de la educación comparada e internacional parecen estar predisuestos a hacerlo. Después de todo, nuestro campo de estudio ha estado enamorado, por una buena razón, del estudio de las reformas que viajan de un país a otro. Debemos estar familiarizados con dos o más sistemas educativos para notar que las mismas reformas aparecen una y otra vez en distintas partes del mundo. Por encima de todo, necesitamos comparar. Sin una *comparación contextual*, es imposible entender las razones políticas y económicas del porqué se transfieren estas reformas itinerantes.

¹ Este artículo fue publicado, anteriormente, en la revista de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional (CIES, por sus siglas en inglés), *Comparative Education Review* (volumen 54, número 3) y representa el Informe Presidencial que dí cuando fui presidenta de dicha sociedad. Quisiera darle las gracias a Lucía Cárdenas por la traducción profesional de este texto.

² Comunicación personal con Stephen Carney, durante la reunión sobre Globalización y Educación del Grupo de Intereses Especiales (SIG, por sus siglas en inglés), durante la conferencia anual de CIES, 2010.

³ Es importante recordar que el término *experimental* en el contexto del desarrollo, algunas veces quiere decir: proyectos financiados externamente (ver Steiner-Khamsi, 2009). La relación desigual, en cuestión de financiamiento, ha creado una situación absurda en la que se gasta más dinero en la evaluación del grupo experimental (hecha por expertos internacionales) que en el experimento mismo (implementado por expertos nacionales).

⁴ N.del T. Este es un neologismo basado, en gran parte, en las ideas de Appadurai –desarrolladas en su libro *Modernidad Desbordada*— sobre paisajes o scapes.

⁵ Por ejemplo, el método de etnografía *multivocal en video* (video-cued multivocal ethnography), presentada por Tobin et al. (1989 & 2009; ver, también, Bjork, 2009), es una obra maestra en lo que se refiere a cómo usar el método de la comparación contextualmente. El acercamiento metodológico a la comparación, de Tobin, ayuda a resolver uno de los principales problemas con respecto a la descripción y el entendimiento de las diferencias culturales: la tendencia a, innecesariamente, contrastar, estereotipar, y enfatizar de más, las diferencias. En la secuela (2009), Tobin introdujo un lente global que le permite elaborar sobre si los sistemas de educación preescolar, en los Estados Unidos, Japón y China, convergen –retórica o prácticamente, o ambas– en un modelo internacional.

⁶ *Trends in International Mathematics and Science Study*.

⁷ *Programme for International Student Assessment*.

⁸ *Policy Cycle Stage Model*.

⁹ *Advocacy Coalition Framework*.

¹⁰ *Multiple Streams Theory*.

¹¹ En ciencia política comparada, por ejemplo, el concepto de *aprendizaje de los errores de políticas anteriores* (*policy learning*) está estrechamente vinculado con el trabajo seminal de Peter A. Hall (1993), y se ha expandido, en los últimos años, para incluir una variedad, fascinante e interdisciplinaria, de trabajos analíticos que lidian con actores, procesos, y efectos del cambio en las políticas. El distingue entre cambios de primer, segundo y tercer orden. Los cambios de primer orden o incrementales, representan el tipo más común de aprendizaje. Los instrumentos y objetivos de las políticas se conservan, pero se aplican con mucho más vigor, eficiencia y eficacia. En los cambios de segundo orden, los instrumentos de la política se alteran pero se conservan los objetivos de ésta. Y, finalmente, describe los cambios de tercer orden que son radicales y fundamentales.

¹² Llama, a esta tendencia: *devil shift*.

¹³ Por ejemplo, Joel Samoff (1999) encontró que todos y cada uno de los análisis del sector educativo que él analizó en países africanos, o comienzan con o incluyen una referencia a que *la educación africana está en crisis*. Esta misma frase, de un estado de emergencia y crisis, está presente en otros continentes donde aparece el llamado para obtener financiamiento externo, incluyendo, por ejemplo, países del Cáucaso, Asia central, y la región de Mongolia (ver Silova & Steiner-Khamsi, 2008).

Bibliografía

ACHIEVE. (2007). *Creating a World-Class Education System in Ohio*. Columbus: Ohio Department of Education.

ADAMS, D. (2006). Videotaped interview contained in G. Steiner-Khamsi & E. M. Johnson (Producers). *Comparatively Speaking: The First 50 Years of the Comparative and International Education Society*. Teachers College, Columbia University, & CIES: New York.

APPADURAI, A. (1996). *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

BJORK, C. (2009). Preschool in Three Cultures Revisited: Moderated Discussion. *Comparative Education Review*, 53 (2), 259-283.

BRAY, M., & Murray Thomas, R. (1995). Levels of Comparison in Educational Studies: Different Insights from Different Literatures and the Value of Multilevel Analyses. *Harvard Educational Review*, 65 (3), 472-490.

CARNEY, S. (2009). Negotiating Policy in an Age of Globalization: Exploring Educational 'Policyscapes' in Denmark, Nepal, and China. *Comparative Education Review*, 53 (1), 63- 88.

DALE, R. (2000). Globalization: A New World for Comparative Education. In J. Schriewer (Ed.), *Discourse Formation in Comparative Education* (pp. 87-109). Frankfurt: Lang.

DALE, R. (2005). Globalisation, Knowledge Economy and Comparative Education. *Comparative Education*, 41 (2), 117-149.

- DEJONG-LAMBERT, W., & STEINER-KHAMSI, G. (2007). *Post-Cold War Studies in Education II*. Special Issue. *European Education: Issues and Studies*, 38 (4).
- DOLOWITZ, S. P., & MARSH, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (1), 5-24.
- FERGUSON, J. (2006). *Global Shadows: Africa in the Neo-Liberal World Order*. Durham, NC: Duke University Press.
- HALL, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296.
- HARDT, M., & NEGRI, A. (2000). *Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- HOWLETT, M., & RAMESH, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (2nd. ed.). New York: Oxford University Press.
- KINGDON, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd. ed.). New York: Longman.
- LUSCHEI, T. F. (2004). Timing is Everything: The Intersection of Borrowing and Lending in Brazil's Adoption of *Escola Nueva*. In G. Steiner-Khamsi (Ed.), *The Global Politics of Policy Borrowing and Lending* (pp. 154-167). New York: Teachers College Press.
- MAROY, C. (2009). Convergences and Hybridization of Educational Policies around 'Post-bureaucratic' Models of Regulation. *Compare*, 39 (1), 71-84.
- MCKINSEY. (2007). *How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top*. London: McKinsey & Company.
- MINTROP, H. (2004). *Schools on Probation: How Accountability Works (and Doesn't Work)*. New York: Teachers College Press.
- NOAH, H. J. (2006). Videotaped interview contained in G. Steiner-Khamsi & E. M. Johnson (Producers). *Comparatively Speaking: The First 50 Years of the Comparative and International Education Society*. Teachers College, Columbia University, & CIES: New York.
- PERRY, L. B., & TOR, G. (2008). Understanding Educational Transfer: Theoretical Perspectives and Conceptual Frameworks. *Prospects*, 38, 509-526.
- PHILLIPS, D. (2004). Toward a Theory of Policy Attraction in Education. In G. Steiner-Khamsi (Ed.), *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending* (pp. 54-67). New York: Teachers College Press.
- PHILLIPS, D., & OCHS, K. (Eds.) (2004). *Educational Policy Borrowing: Historical Perspectives*. Oxford: Symposium Books.
- PONS, X. & VAN ZANTEN, A. (2007). *Knowledge Circulation, Regulation and Governance*. Literature Review (part 6). KNOW & POL Project (Knowledge and Policy in Education and Health Sectors), Louvain, http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific_reports/Literature_review/Pons_van_Zanten_EN.pdf
- RADTKE, F. (2009). Evidenzbasierte Steuerung: Der Aufmarsch der Manager im Erziehungssystem. In R. Tippelt (Ed.), *Steuerung durch Indikatoren* (pp. 157-180). Leverkusen-Opladen: Budrich.
- ROBERTSON, S. L. & DALE, R. (2008). Researching Education in a Globalising Era: Beyond Methodological Nationalism, Methodological Statism, Methodological Educationism and Spatial Fetishism. In J. Resnik (Ed.), *The Production of Educational Knowledge in the Global Era* (pp. 19-32). Rotterdam: Sense Publishers.
- SABATIER, P. A. & JENKINS-SMITH, H. (Eds.). (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview.
- SABATIER, P. A. & WEIBLE, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (2nd. ed.) (pp. 189-220). Boulder, CO: Westview.

- SADLER, M. E. (1900). *How Far Can We Learn Anything of Practical Value from the Study of Foreign Systems of Education?* Notes of an address given at the Guildford Educational Conference, on Sunday, October 20, 1900. Reprinted in G. Z. F. Bereday. (1964). Sir Michael Sadler's 'Study of Foreign Systems of Education'. *Comparative Education Review*, 7 (3), 307-314.
- SAMOFF, J. (1999). Education Sector Analysis in Africa: Limited National Control and Even Less National Ownership. *International Journal of Educational Development*, 19 (4/5), 249-272.
- SCHRIEWER, J. (1990). The Method of Comparison and the Need for Externalization: Methodological Criteria and Sociological Concepts." In J. Schriewer in cooperation with B. Holmes (Eds.) *Theories and Methods in Comparative Education* (pp. 25-83). Bern: Lang.
- SCHRIEWER, J. & MARTINEZ, C. (2004). Constructions of Internationality in Education. In Steiner-Khamsi, G. (Ed.), *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending* (pp. 29-53). New York: Teachers College Press.
- SILOVA, I. (2005). *From Sites of Occupation to Symbols of Multiculturalism: Transfer of Global Discourse and the Metamorphosis of Russian Schools in Post-Soviet Latvia*. Charlotte, NC: Information Age.
- SILOVA, I. (2009). The Crisis of the Post-Soviet Teaching Profession in the Caucasus and Central Asia. *Research in Comparative and International Education*, 4 (4), 366-383.
- SILOVA, I. & STEINER-KHAMSI, G. (Eds.). (2008). *How NGOs React: Globalization and Education Reform in the Caucasus, Central Asia and Mongolia*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- SOBE, N. W. (2002). Travel, Social Science and the Making of Nations in Early 19th Century Comparative Education. In M. Caruso & H. Tenorth (Eds.), *Internationalisation: Comparing Educational Systems and Semantics* (pp. 141-166). Frankfurt/M: Lang.
- SPREEN, C. (2004). Appropriating Borrowed Policies: Outcome-Based Education in South Africa. In G. Steiner-Khamsi (Ed.), *The Global Politics of Policy Borrowing and Lending*. New York: Teachers College Press.
- STEINER-KHAMSI, G. (Ed.). (2004). *The Global Politics of Policy Borrowing and Lending*. New York: Teachers College Press.
- STEINER-KHAMSI, G. (2006). The Development Turn in Comparative Education. *European Education*, 38 (3), 19-47.
- STEINER-KHAMSI, G. (2009). Knowledge-Based Regulation and the Politics of International Comparison. *Nordisk Pedagogik*, 29 (1), 61-71.
- STEINER-KHAMSI, G., KUMENOVA, C. & TALIEV, N. (2008). *Teacher Attraction and Retention Strategy*. Background paper for the Education Development Strategy of the Kyrgyz Republic 2011-2020. Ministry of Education and Science, Department of Strategic and Analytic Work: Bishkek.
- STEINER-KHAMSI, G., MOLDOKMATOVA, A., & SHERIPKANOVA-MACLEOD, G. (2009). *Real Teacher Shortage in the Kyrgyz Republic: A Focus on Teacher Quality*. Bishkek: UNICEF Kyrgyzstan.
- STEINER-KHAMSI, G. & STOLPE, I. (2006). *Educational Import: Local Encounter with Global Forces in Mongolia*. New York: Palgrave.
- STEINER-KHAMSI, G., TORNEY-PURTA, J. & SCHWILLE, J. (2002). Introduction: Issues and Insights in Cross-National Analysis of Qualitative Studies. In G. Steiner-Khamsi, J. Torney-Purta & J. Schwille (Eds.), *New Paradigms and Recurring Paradoxes in Education for Citizenship: An International Comparison* (pp. 1-36). Oxford: Elsevier.
- STONE, D. (2001). "Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas." Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation Working Paper no. 69/01, University of Warwick.
- TAKAYAMA, K. (2007). *A Nation at Risk* Crosses the Pacific: Transnational Borrowing of the U.S. Crisis Discourse in the Debate on Education Reform in Japan. *Comparative Education Review*, 51 (4), 423-446.
- TAKAYAMA, K. (2009). Politics of Externalization in Reflexive Times: Reinventing Japanese Education Reform Discourses through 'Finnish PISA Success.' *Comparative Education Review*, 54 (1), 51-75.

- TOBIN, J., HSUEH, Y. & KARASAWA, M. (2009). *Preschool in Three Cultures Revisited: China, Japan, and the United States*. Chicago: University of Chicago Press.
- TOBIN, J., WU, D. & DAVIDSON, D. (1989). *Preschool in Three Cultures: Japan, China, and the United States*. New Haven, CT: Yale University Press.
- VAVRUS, F. & BARTLETT, L. (2006). Comparatively Knowing: Making a Case for the Vertical Case Study. *Current Issues in Comparative Education*, 8 (2).
- VAVRUS, F. & BARTLETT, L. (Eds.). (2009). *Critical Approaches to Comparative Education: Vertical Case Studies from Africa, Europe, the Middle East, and the Americas*. New York: Palgrave Macmillan.
- WALDOW, F. (2009). Undeclared Imports: Silent Borrowing in Educational Policy-Making and Research in Sweden. *Comparative Education*, 45 (4), 477-494.
- WALDOW, F. (2010). Der Traum vom 'skandinavisch schlau Werden': Drei Thesen zur Rolle Finnlands als Projektionsfläche in der gegenwärtigen Bildungsdebatte. *Zeitschrift für Pädagogik*, 56 (4), 497-511.
- WATTS, D. J. (2003). *Six Degrees: The Science of a Connected Age*. New York: Norton.

Datos del autor

Gita Steiner-Khamsi es profesora de Educación Comparada e Internacional en Teachers College, Columbia University, en la ciudad de Nueva York. Fue presidenta de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional (CIES, por sus siglas en inglés) y, actualmente, es Co-Presidenta del Comité Permanente de Admisiones y Nuevas Asociaciones, del Consejo Mundial de Asociaciones de Educación Comparada (WCCES, por sus siglas en inglés). Ha publicado siete libros y numerosos artículos y textos. Ha escrito, extensivamente, sobre globalización, *importación/exportación de modelos educativos*, y transferencia educativa. Su libro más reciente, co-editado con Florian Waldow, se titula *Policy Borrowing and Lending* (Routledge, 2012). Es, también, co-editora, con Jenny Ozga (Universidad de Oxford) y Terri Seddon (Universidad Monash), de la serie de libros titulada *World Yearbook of Education*.

Empoderamiento de lenguas y culturas indígenas: El impacto de la ayuda bilateral alemana en Latinoamérica.^{1/2}

Regina Cortina / Teachers College, Columbia University / U.S.A.

Introducción

En ocasión de la publicación de este número de la revista, sobre perspectivas comparadas en educación, bajo el tema del congreso en Buenos Aires, *Nuevas voces y nuevos tiempos en educación comparada*, presento esta investigación cualitativa sobre el aporte de la ayuda bilateral alemana al desarrollo de las bases del conocimiento de la educación intercultural bilingüe. El artículo destaca la importancia que ha tenido el apoyo financiero y técnico alemán, por casi cuarenta años, en la formación de profesionales indígenas en Latinoamérica, a través del empoderamiento de sus lenguas y sus culturas.

El compromiso de la cooperación alemana y del pueblo alemán con los pueblos indígenas de nuestro continente ha contribuido considerablemente a la formación de líderes en los pueblos indígenas, quienes representan ahora, las *nuevas voces* tanto en los movimientos sociales, como en el liderazgo político de algunos países y en la lucha por una educación de calidad para sus comunidades. Las prácticas de cooperación del gobierno alemán y su relación con quienes diseñan las políticas públicas en la región, es un tema indispensable para entender porqué la cooperación alemana se vio forzada a abandonar sus proyectos en algunos casos. En Perú, específicamente, dicha cooperación tuvo que llegar a su fin, aún cuando los gobiernos habían firmado acuerdos de cooperación para revertir las prácticas de exclusión que resultaban en los bajos niveles educativos de la mayoría de los pueblos indígenas. Dichos acuerdos, a pesar de que se habían hecho para apoyar la agenda de la política educativa nacional, no tuvieron, a final de cuentas, la voluntad política necesaria, en ciertos periodos presidenciales, para ser llevados a cabo.

La expansión de la educación intercultural bilingüe y la formación de docentes en dicha especialidad, tanto en las universidades como en otros centros de formación, ha resultado en la afirmación de las identidades indígenas de profesores y estudiantes, y ha contribuido, al mismo tiempo, a la emergencia de *nuevas voces* y *nuevas lenguas* al interior de las universidades del continente. Este proceso de interculturalidad en los centros de educación superior está apenas comenzando, pero se está convirtiendo ya en un tema de estudio indispensable en el área de educación comparada de la región.

Antecedentes

“El respeto y el apoyo a los derechos de los pueblos indígenas, ha sido y sigue siendo el objetivo principal de la cooperación económica alemana para el desarrollo.” Con esas palabras comenzó su informe el embajador alemán, en la octava sesión del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU, el 8 de mayo de 2009 (Ney, 2009). Este artículo analiza la cooperación bilateral alemana con respecto a la promoción de los derechos y las necesidades de los pueblos indígenas de Latinoamérica, y el apoyo que ofrece, con otros aliados europeos, a los derechos humanos y a la reducción de la pobreza.

Entender el impacto de la ayuda extranjera es de gran importancia dado el creciente compromiso de asistencia financiera y técnica que provee a los pueblos indígenas y marginados de Latinoamérica. Este artículo estudia varias décadas de participación de la cooperación alemana en lo referente a educación en Latinoamérica, y evalúa los resultados de los proyectos de asistencia técnica con respecto a nuevos planes de estudio y formación de docentes dentro de un marco de educación intercultural bilingüe. También describe cómo los proyectos que originalmente eran financiados únicamente por Alemania, ahora están recibiendo ayuda a través de fondos mancomunados de “agencias afines” en otros países europeos.³

Existe una bibliografía importante y significativa en cuanto a proyectos europeos de ayuda bilateral, que incluyen: investigaciones y documentos publicados por los países donadores, así como una combinación de materiales producidos en las oficinas centrales nacionales, reportes de investigación, y evaluaciones comisionadas a investigadores de la región. Muchos de los estudios han sido publicados como artículos en revistas académicas tanto en Latinoamérica como en Europa, o como libros traducidos en distintos idiomas. La bibliografía en inglés más accesible sobre estos temas consiste en estudios internacionales y análisis multivariados, que usan datos altamente agregados para responder a

preguntas como: ¿Cómo se relacionan el pasado colonial y los patrones de votación de las Naciones Unidas (ONU) con la distribución de la ayuda económica? (Alesina y Dollar, 2000); o son estudios que comparan el funcionamiento de los distintos donadores (Dollar y Levin, 2006); o sobre la fragmentación de la ayuda bilateral (Acharya, Fuzzo de Lima y Moore, 2006); o sobre la transparencia de las agencias que ofrecen ayuda (Easterly y Pfitze, 2008). La mayoría de dichos documentos se encuentra en las bibliotecas de las escuelas de administración de negocios en distintas universidades; y los economistas de dichas escuelas están interesados en estudiar el flujo del dinero de las agencias de ayuda hacia el sur global.

Las extensas investigaciones de Phillip Jones acerca de las cuatro agencias principales involucradas en temas de educación: UNESCO (Jones, 1988), UNICEF y PNUD (Jones, 2005), y el Banco Mundial (Jones, 1992), describen las limitaciones que presentan al responder sólo a objetivos y políticas estatales y no a los movimientos sociales que, muchas veces, representan las agendas colectivas y las aspiraciones de la población y de la sociedad civil. Los movimientos sociales incluyen las luchas políticas de nuestro tiempo con respecto a derechos humanos, igualdad racial y de género, derechos indígenas, y justicia social y económica, entre otras. El análisis de Jones (2005) muestra el fracaso de la UNESCO para vincularse con Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y su falta de creatividad para imaginar nuevas concepciones de educación en lo que se refiere a “la expansión de lo que prevalece” (p. 254). De manera similar, Jones (2005) confirma que, la relación del Banco Mundial con la sociedad civil “ha sido, en gran medida, bajo las condiciones y los términos del Banco y atendiendo a sus propios intereses” (p. 243).

En contraste con las estrategias que dichas agencias persiguen, la ayuda bilateral entre países europeos donadores y los países que reciben la ayuda, está creando nuevas formas de colaboración multilateral en apoyo a la educación. Para entender cómo es que la asistencia para el desarrollo podría ser más efectiva en cuanto a reducir la pobreza global, este artículo se centra en la ayuda extranjera y en su impacto en la creación de conocimiento, en lugar de solamente en la transferencia de dinero del Norte al Sur. Uso tres temas⁴ principales para evaluar el éxito de la ayuda internacional: (1) una visión, de largo plazo, del cambio, (2) apoyo a la creación de conocimiento, y (3) vinculación con la sociedad civil (Banco Mundial, 1998).

En lo que presento a continuación, utilizo estos temas para entender los intereses políticos y estratégicos de los países donadores, y sus efectos en educación y reducción de la pobreza en los países de Latinoamérica que reciben dicha ayuda. Al analizar los proyectos educativos financiados por los miembros de la Unión Europea (UE), intento contribuir a la literatura sobre comparaciones transnacionales, ayuda bilateral y el nuevo multilateralismo. Más específicamente, mi interpretación intenta dialogar con la tradición en investigación sobre lógica del donante. Estudios anteriores, de otros países, afirman que la *lógica del donante*, en cuanto a ayuda bilateral, es exportar las *mejores prácticas* (*best practices*) de sus propios sistemas educativos, e indican que la percepción de dichos países es que, tales prácticas, están poco representadas en los países que reciben su ayuda (Silova y Steiner-Khamsi, 2008).

El estudio de Alesina y Dollar (2000), sobre la distribución de la ayuda, sugiere que existen consideraciones políticas y estratégicas que influyen, significativamente, en determinar quién y cuánta ayuda recibe. Además, la dirección del flujo de la ayuda internacional está influenciada por el pasado colonial y los patrones de votación de ONU. El caso de la presencia de la GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) en Latinoamérica, representa otro tipo de lógica del donante, dado que las contribuciones sostenidas a la producción de conocimiento sobre educación intercultural bilingüe, como mostraré más adelante, no pueden considerarse exportación de *mejores prácticas*. Dicha presencia representa, más bien, los desafíos que conlleva la implementación de nueva ayuda a la educación, centrándose en soluciones indígenas o en acercamientos que toman en cuenta el contexto (Riddell, 2007).

Como investigadora en el campo de educación comparada e internacional, me concentro en el conocimiento estratégico y en los marcos de políticas que están siendo implementados en los países que reciben ayuda. Analizo tanto las colaboraciones anteriores como las actuales que se han establecido entre distintos países en un esfuerzo por mejorar el acceso educativo de los grupos indígenas, las minorías étnicas, las mujeres, y reducir el trabajo infantil, entre otras cosas. Basándome en la literatura académica sobre educación y desarrollo, tal y como lo entienden las agencias multilaterales, y específicamente el Banco Mundial (Jones, 1992), y en la contribución a la educación de los organismos de la ONU (Jones, 2005), argumento que la cooperación bilateral intenta establecer una nueva agenda multilateral, al colaborar con los gobiernos al tiempo que crea nuevas formas de relacionarse con la sociedad civil.

Es más, mi investigación reconoce e interpreta la importancia que tiene la asistencia técnica europea al permitir que la educación sea un factor decisivo en las decisiones que se toman en cuanto a desarrollo internacional, reducción de la pobreza, y la creación de más y mejores oportunidades para grupos marginados. Con ese objetivo en mente, los países europeos, en colaboración con sus socios latinoamericanos, han fomentado la creación de nuevas organizaciones multilaterales de cooperación internacional, que representan las aspiraciones de la población y de la sociedad civil, como por ejemplo: el Fondo para el desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe,⁵ mejor conocido como Fondo Indígena. Dicho fondo fue creado en 1992, durante la Segunda Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado que tuvo lugar en Madrid. El fondo tiene una perspectiva multilateral acerca del autodesarrollo y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, y está dando el impulso, que estos grupos necesitan, para que se revaloren sus contribuciones en cuanto a culturas y lenguas, con relación a las diversas identidades nacionales de los países de Latinoamérica.

Al concentrar la asistencia técnica, estratégicamente, en un grupo selecto de países, la UE y sus estados miembros, están decididos a mejorar la calidad de la educación y de los servicios sociales para los pobres. Su objetivo común está dirigido, en respuesta directa, a las dos críticas principales en cuanto a la educación en Latinoamérica: primero, que las escuelas que atienden a los pobres no están mejorando, y segundo, que la equidad educativa está disminuyendo en la región (PREAL, 2006).

En un artículo previo (Cortina y Sánchez, 2007), analicé la contribución de España a la atención de las necesidades educativas de los pobres y de los pueblos indígenas. La ayuda que va de España a los países latinoamericanos, como es también el caso de otros países donadores de la UE, se concentra en estos mismos grupos. Su objetivo es asociarse con las autoridades educativas nacionales para fortalecer los servicios educativos a nivel local, de tal manera que se mejoren los servicios comunitarios. La cooperación española está influenciando la comprensión del tipo de intervenciones educativas que se necesitan para lograr la educación primaria universal.

En contraste a la más reciente participación de España en la cooperación internacional, Alemania ha sido, históricamente, una de las fuentes principales de asistencia europea dirigida a la región y, particularmente, a los grupos indígenas. La ayuda alemana bilateral se canaliza, del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ por sus siglas en alemán⁶), hacia la GIZ. La GIZ ha adquirido gran experiencia en los casi cuarenta años que lleva trabajando en la región, y juega un papel fundamental en cuanto a desarrollar nuevos conceptos y métodos para la planeación de proyectos, su monitoreo y evaluación. Debido a la reputación internacional de la que goza, esta agencia administra y diseña proyectos para otros países y agencias multilaterales, así como para la UE (Hoebink y Stokke, 2005).

El apoyo que brinda la GIZ, para promover el cambio que permita mejorar la calidad educativa, se traduce en brindar asesorías y en proveer, a las autoridades educativas de la región, con una serie de proyectos, que se suceden uno después del otro, y con plazos específicos. La GIZ ha centrado su atención en la educación intercultural bilingüe a través del desarrollo profesional de docentes, del desarrollo de nuevos planes de estudio, y de la creación de materiales innovadores para la enseñanza y el aprendizaje.

Al evaluar la cooperación alemana, pasada y presente, en Centro y Sudamérica, con respecto a la educación, resulta evidente que se ha enfocado principalmente, durante los años en que la GIZ ha brindado asistencia, en las regiones donde los gobiernos nacionales han invertido, de manera diferida, en educación y desarrollo comunitario. En Latinoamérica, esto quiere decir, países con un gran número de grupos indígenas. Entre los países a los que la agencia ha dado prioridad en Centroamérica, se encuentran: Guatemala y Honduras con 41% y 7%; y en Sudamérica: Bolivia y Perú con 61% y 15%, respectivamente (CEPAL, 2005).

Históricamente, los grupos indígenas aparecen rezagados cuando se trata de indicadores sociales y económicos, en todos los países. Constituyen la mayor parte de los pobres y, en promedio, reciben educación de menor calidad si se compara con la que reciben otros grupos de la sociedad, además de que tienen menos años de escolaridad. La educación intercultural bilingüe es considerada un modelo de enriquecimiento porque mejora la calidad de la educación que las y los niños indígenas reciben, al fomentar el aprendizaje de las lenguas indígenas, al tiempo que aprenden, también, el español. Las investigaciones y la expansión de la educación intercultural bilingüe se basan en la aceptación, a nivel internacional, del derecho que tienen los grupos indígenas y las minorías lingüísticas a sus propias lenguas y culturas.

Para entender cómo es que la cooperación alemana provee programas técnicos en apoyo a la creación de conocimiento, compromiso con la sociedad civil, y una visión de educación a largo plazo en Latinoamérica, este artículo analiza tres proyectos que se han desarrollado en las últimas dos décadas: el PROEDUCA, en Perú; el PROEIB Andes, en Bolivia; y la Universidad Intercultural Indígena, conocida por su acrónimo UII, un proyecto regional con base en Bolivia.

El PROEDUCA, en Perú, llegó a su fin en 2007. Desde entonces, el gobierno peruano ha descontinuado la gran mayoría del trabajo que se hizo en educación intercultural bilingüe a nivel primario. El PROEIB Andes, en Bolivia, se ha integrado, actualmente, a una universidad pública y, después de doce años de cooperación sostenida, ya no recibe apoyo de Alemania. La situación no ha sido fácil pero el programa sigue en pie y continúa ofreciendo cursos y estudios de investigación. El conocimiento generado por este programa fue clave en la concepción e implementación del tercer proyecto, la UII, que basó, gran parte de su estrategia, en lecciones aprendidas en el PROEIB y en sus recursos humanos.

El estudio de las políticas de ayuda europea, es una contribución al campo de la educación comparada y provee la oportunidad de cuestionar la tendencia dominante, en nuestro campo, de realizar investigaciones mayoritariamente económicas y cuantitativas. Aprovechando mi formación en ciencia política, esta investigación se basa en métodos cualitativos de indagación disciplinaria desarrollados por politólogos, para entender temas relacionados con la implementación de políticas y consolidación de programas (George y Bennett, 2005). Este trabajo está basado en fuentes secundarias, análisis de documentos primarios, comunicaciones personales por correo electrónico, y entrevistas telefónicas con representantes de las agencias donantes. Es sólo el comienzo de un esfuerzo de investigación mucho mayor, enfocado en entender los esfuerzos de la GIZ y de otras agencias europeas de ayuda, para preservar las

lenguas y las culturas indígenas de las Américas. Un ejemplo de cómo, la ayuda de los donantes y la asistencia técnica, promueven la creación de conocimiento, puede ser estudiado a través de los esfuerzos que ha hecho la GIZ entre 2002 y 2007, en apoyo a la educación intercultural bilingüe, en Perú.

La GIZ en Perú: Educación básica

La historia de la GIZ, en Perú, data de 1975. Por más de tres décadas, la cooperación alemana ha trabajado en conjunto con las autoridades peruanas, en cerca de 140 proyectos en educación y otras áreas, invirtiendo más de 400 millones de euros (PROEDUCA y GIZ, 2007). Los proyectos educativos recibieron la menor proporción, de dicha ayuda, durante estos años. Uno de los proyectos, el PROEDUCA, funcionó de 2002 a 2007. La GIZ, en colaboración con el Ministerio de Educación del Perú, determinó, en su último acuerdo, construir y mejorar programas para el desarrollo profesional docente, y apoyar la educación intercultural bilingüe para docentes, tanto en formación, como en servicio (Sánchez Moreno, 2006).

Mi interés en este programa comenzó cuando Ricardo Cuenca, el entonces director del PROEDUCA, y actual investigador del Instituto de Estudios Peruanos, me informó que “el [entonces] GTZ decidió terminar su apoyo a la educación antes de que el programa llegara a su fin en 2007” (comunicación personal, 2 de diciembre, 2008). De acuerdo a Cuenca, “la sostenibilidad de PROEDUCA debería ser responsabilidad también del Estado Peruano, ya que la cooperación bilateral es de gobierno a gobierno. No obstante, la situación política y educativa actual deja muchas dudas respecto al papel del Ministerio de Educación en dicha sostenibilidad” (comunicación personal, 9 de diciembre, 2008). Qué tan exitoso fue el PROEDUCA en Perú, seguirá siendo una pregunta abierta hasta que haya evaluaciones confiables de sus logros académicos y de los porcentajes de graduación escolar que se lograron en las diferentes regiones donde el programa se implementó: Huancavelica, Madre de Dios y Piura. Sin embargo, algunas de las innovaciones curriculares que tuvieron en cuanto a la educación intercultural bilingüe (conocida como EIB), están siendo implementadas en otros países. Cuenca agrega que, en las tres regiones del Perú donde se implementó “muchos de los gobiernos regionales continúan en las líneas de apoyo originales”.

El objetivo, del proyecto para la región andina del Perú, era proveer educación a las zonas rurales con alto porcentaje de pobreza, donde se encuentra la gran mayoría de las comunidades quechua y aymara. Los programas de educación básica que se desarrollaron para estas regiones, incluyen varios elementos de la educación intercultural bilingüe: diseño de planes de estudio, formación de docentes, diseño de materiales de enseñanza, libros de texto para nivel primaria, y cuadernos de trabajo en las dos lenguas indígenas.

El apoyo de la cooperación alemana en cuanto a educación intercultural bilingüe comenzó varios años antes, en 1975, con un proyecto en el sur de la región andina de Puno, y que fue evaluado por un equipo interdisciplinario dirigido por la antropóloga mexicana, Elsie Rockwell (1989). Dicha evaluación es de suma importancia porque le mostró, tanto a los diseñadores de políticas, como a los docentes y a las familias, que los estudiantes indígenas, en escuelas bilingües, podían tener el mismo, o un mejor nivel de educación, que sus contrapares en escuelas tradicionales. El equipo observó que las escuelas bilingües promueven el desarrollo exitoso de niñas y niños que, tradicionalmente, están en desventaja. Además, encontraron que apoyar el aprendizaje del español, la escritura y las matemáticas, requiere de un mayor nivel de competencia comunicativa. Finalmente, esta evaluación permitió consolidar el compromiso de la ayuda técnica alemana con relación a la educación intercultural bilingüe en Latinoamérica.

Este equipo de investigadores mexicanos fue seleccionado para evaluar el proyecto no sólo por sus propuestas sólidas y su compromiso con la educación intercultural bilingüe, sino también por el uso de técnicas innovadoras de recolección de datos, para medir las actitudes y los logros en matemáticas y lenguaje. Además, el estudio se llevó a cabo como una experiencia de mutuo aprendizaje entre especialistas nacionales y extranjeros (Luis Enrique López, como está citado en Rockwell et al., 1989; p. 9).

La evaluación se implementó, a la mitad del proyecto, a través de la fase experimental, y no al final de este, como es costumbre; un procedimiento que se negoció con el gobierno alemán. El equipo evaluador quería tener una idea más clara de cómo se estaba implementando el proyecto, y así evitar llegar hasta el final para ver si funcionaba o no. Las recomendaciones resultantes fueron: que se extendiera el uso de materiales a un número mayor de escuelas (abandonando la parte experimental del programa), y que se fortaleciera el servicio educativo, la distribución de recursos, y la coordinación con autoridades educativas locales.⁷

La educación intercultural bilingüe, en la región andina, es una de las contribuciones principales de la presencia alemana en el Perú. El objetivo de esta estrategia es enfatizar las culturas ancestrales y enseñar sobre, y en las lenguas indígenas, las culturas, el conocimiento, las historias, los valores y la visión del mundo de los grupos indígenas, en lugar de usar un modelo tradicional de educación bilingüe (español y la lengua indígena). Para lograr esto, fue necesario crear una especialidad para docentes, en educación intercultural bilingüe, a nivel primario (Burga Cabrera, 2007).

En común acuerdo con las instituciones educativas locales, se desarrollaron nuevos programas de posgrado para

jóvenes docentes indígenas. Estos programas de formación docente en educación intercultural bilingüe, representan un nuevo modelo pedagógico que: revaloriza la contribución de las lenguas y culturas indígenas a las identidades nacionales; construye una pedagogía crítica tolerante de la diversidad cultural; busca eliminar la discriminación y el racismo presentes en la mayoría de los modelos de educación nacional en Latinoamérica; y promueve la redefinición del lenguaje utilizado en el diseño de políticas públicas, de tal manera que se reconozcan las diversas culturas y el multilingüismo de los países y se deje atrás la noción de que la enseñanza debe ser, únicamente, en español.

La GIZ, actuando como asesora, proveyó el apoyo para la redacción de nuevas legislaciones y políticas educativas que promovieran la educación intercultural bilingüe, así como la integración, a nivel general, de la perspectiva intercultural como el objetivo principal del sistema educativo. Con este acercamiento a la educación, surgieron nuevos planes de estudio y estrategias de formación, a la mano de nuevas metodologías de enseñanza y aprendizaje; se promovió el mejoramiento de bibliotecas, y se consolidaron mayores recursos económicos para atraer a estudiantes talentosos de los grupos indígenas. Pero el trabajo de la GIZ fue más allá de la región andina, al introducir el énfasis, en educación intercultural, al sistema urbano de escuelas monolingües (Burqa Cabrera, 2007).

Los avances en diseño curricular de educación intercultural bilingüe en Perú, animaron a la GIZ a desarrollar proyectos similares de educación básica y formación de docentes, en otras regiones de Centro y Sudamérica. Luis Enrique López, un ex-asesor de los proyectos en Bolivia, está asesorando, actualmente, un proyecto importante en Guatemala. Parecido a la experiencia en Perú, la GIZ, con el apoyo del Ministerio de Educación, impulsó la educación intercultural bilingüe (maya-español), al promover la reforma educativa y la educación bilingüe en lenguas mayas, incluyendo la formación de docentes. El objetivo ha sido desarrollar planes de estudio y libros de texto que tomen en cuenta los antecedentes culturales de las y los niños mayas, muchos de los cuales entran meses después de que el ciclo escolar ha comenzado y luego se ausentan por largos periodos. Es muy común que no aprendan a leer tan rápido como sus familias lo esperan, y por ello, los sacan de la escuela siendo todavía muy pequeños. Para mejorar esta situación, el Ministro de Educación está desarrollando un programa para crear planes de estudio bilingües (maya-español) y planes interculturales, destacando la introducción de nuevas técnicas pedagógicas y de materiales de enseñanza.⁸

La GIZ en Bolivia: PROEIB Andes

La presencia de la GIZ en Bolivia data de 1977, con varios proyectos en distintos sectores. Los proyectos educativos comenzaron en 1997 con el establecimiento de las escuelas normales superiores (PINS-EIB, 1997-2005)⁹ y en 1996, con el PROEIB Andes, un proyecto de educación intercultural bilingüe de los países andinos que incluye una red de ministerios de educación, universidades, centros de investigación y organizaciones indígenas apoyadas por la GIZ y reconocidas, en toda Latinoamérica, por la calidad de sus investigaciones y de sus estudiantes de posgrado. Bolivia, específicamente la Universidad Mayor de San Simón en Cochabamba, se convirtió en la base del proyecto de ayuda internacional financiado, principalmente, por la GIZ para apoyar la consolidación y el desarrollo de la EIB en los Andes, al desarrollar dos programas de maestría en dicha especialidad, y dirigidos a docentes y administradores indígenas. Los egresados de estos programas – uno de estos era en enseñanza y aprendizaje para aquellos a cargo de formar a docentes en EIB; y otro en administración y gestión pública – se convirtieron en profesionales en EIB, en seis países de la región andina: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Durante los doce años que duró el proyecto, se publicaron setenta y cuatro libros, y tesis doctorales de sus egresados, constituyendo una contribución importante en la creación de conocimiento en el campo (PROEIB Andes, 2007).¹⁰

En su tesis doctoral y trabajos posteriores sobre el tema, Solange Taylor (2006) señala que existe una gran cantidad de investigaciones comparativas, tanto en español como en inglés, acerca de la EIB; y apunta que “el PROEIB Andes se ha convertido en una muestra de excelencia en el desarrollo de esfuerzos de EIB” (Taylor, 2006; p. 14). Dice, además que, tanto Perú como Bolivia, son casos que deben ser estudiados: Perú, porque tiene más antigüedad en cuanto a estas iniciativas se refiere, y Bolivia, porque es donde estas iniciativas se están desarrollando actualmente.

Cuando terminó la asistencia técnica de la GIZ al PROEIB Andes, en 2007, se dejó a una institución independiente a cargo del proyecto, para proveer continuidad y desarrollo sostenido: La Fundación PROEIB. Esta es una institución privada sin fines de lucro, que continúa a cargo del programa de maestría y de las actividades regionales centradas en la consolidación de la educación intercultural bilingüe. Los Programas Académicos del PROEIB Andes continúan como una unidad académica de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Mayor de San Simón. Su misión es garantizar la continuidad en la formación de recursos humanos indígenas, y está a cargo del desarrollo de programas y proyectos de investigación ligados a los programas y planes de estudio de dichos programas.

La contribución al desarrollo de la cooperación bilateral alemana, se fortaleció con acuerdos internacionales que han sido fundamentales en el cambio de políticas educativas a lo largo y ancho de Latinoamérica. Es de resaltarse el hecho de que quince países – Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Venezuela, Chile, El Salvador, Honduras y Panamá – han aprobado leyes que reconocen el multiculturalismo y

el multilingüismo, además de los derechos de los grupos indígenas, acercándose, cada vez más, a los modelos de educación intercultural bilingüe (López Hurtado y Küper, 2002).

Hubo avances adicionales con la adopción de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en 2007, basada en el Convenio #169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) "Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes", y ratificada en 1989. Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela, entre otros países, han ratificado dicho convenio. Resulta altamente significativo el hecho de que éste sea el único instrumento jurídico internacional que se enfoca, específicamente, en los derechos de los pueblos indígenas y tribales (Mato, 2007).

Otra contribución en este sentido, fue la creación del Fondo Indígena, una agencia multilateral, de la cual son miembros: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Además de estos diecinueve países, hay tres países europeos que son miembros del fondo: España, Portugal y Bélgica. El papel del Fondo, de acuerdo con el convenio #169, ha sido el de ofrecer, a las comunidades indígenas y a las organizaciones locales, una plataforma internacional para participar, directamente, en la identidad cultural, económica, social y política de los grupos indígenas.

Universidad Indígena Intercultural

A partir de la colaboración entre el Fondo Indígena y la cooperación alemana, en la región andina, nació la idea de crear la Universidad Indígena Intercultural (UII), como un proyecto regional apoyado por la GIZ, en colaboración cercana con el Fondo Indígena, otras agencias europeas, y fundaciones filantrópicas que ofrecen becas.¹¹ El resultado de dicha planeación, que comenzó en 2003, ha sido el establecimiento de una red de universidades y la creación de programas de posgrado coordinados por varias de las universidades, tales como: ley indígena, en Chile; educación intercultural bilingüe, en Bolivia; derechos humanos, gobernabilidad y cooperación internacional, en la Universidad Carlos III de Madrid, España; y gobierno y políticas públicas interculturales, en Costa Rica. Y en 2010, dieron inicio programas adicionales.¹²

El Fondo Indígena supervisa y funciona como palanca política de la UII. Al mismo tiempo, la UII representa la posibilidad de formación y desarrollo profesional para el Fondo. A través del Fondo Indígena, se reclutan estudiantes y se ofrecen becas tanto a los estudiantes como a los investigadores que participen en los distintos programas de posgrado de la región. Debido a que la misión de la UII es responder a las necesidades de los pueblos indígenas de Latinoamérica y el Caribe, sus programas de becas están dirigidos, principalmente, a líderes y profesionales indígenas. En todos sus programas, sólo puede haber un 15 por ciento de estudiantes no indígenas. Así, los egresados de la UII son miembros de los más de cien grupos indígenas de 17 países de la región. Todos estos programas de posgrado existen para generar investigaciones y crear las bases del conocimiento en nuevas áreas del quehacer académico (Fondo Indígena, 2010).

Un aspecto innovador de la UII, y que sigue siendo apoyado por la GIZ, es lo que llaman la Cátedra Indígena Itinerante, es decir, un grupo de expertos y líderes, en su mayoría indígenas, que ofrecen cursos en las distintas universidades de la red. El objetivo de dicha Cátedra es proveer el apoyo conceptual y político necesario, a cada uno de los programas de posgrado. El total de los fondos que ha invertido la GIZ en este proyecto, de 2005 a 2011, es de 3.3 millones de euros. Para diciembre de 2008, la UII estaba funcionando a través de 26 universidades, en 10 países, con 349 estudiantes inscritos, y 236 egresados (Fondo Indígena, 2010).

El establecimiento de la UII como un proyecto regional está contribuyendo al empoderamiento de las lenguas y culturas indígenas de Latinoamérica. Su creación representa la consolidación de un currículo intercultural dentro de las universidades tradicionales, y el establecimiento de las lenguas y las culturas indígenas como conocimiento académico en universidades latinoamericanas -incluyendo Brasil- y en España.

La cooperación alemana para el desarrollo

Para analizar y resumir la participación alemana en educación en Latinoamérica, usaré tres temas mencionados con anterioridad: una visión, de largo plazo, del cambio; apoyo a la creación de conocimiento; y vinculación con la sociedad civil.

En términos de la visión, de largo plazo, del cambio, la cooperación alemana para el desarrollo ha estado apoyando, por casi cuatro décadas, proyectos enfocados en la consolidación y el desarrollo del campo académico de la educación intercultural bilingüe. Como resultado de la creación de conocimiento generado por dichos proyectos, la educación indígena en Latinoamérica ha cambiado significativamente. Lo que ha motivado a la ayuda técnica alemana, ha sido el reconocer la diversidad étnica, cultural y lingüística en Latinoamérica y apoyar la formación de docentes y administradores que resulta esencial cuando se trata de proveer una educación básica significativa a los pobres y a las comunidades indígenas marginadas de las Américas.

En un libro reciente, Luis Enrique López (López y Rojas, 2006), el asesor principal de la GIZ en Bolivia, y autor de varias publicaciones en revistas académicas de alto nivel, presenta evaluaciones del impacto que ha tenido la EIB en cuatro países donde la ayuda técnica de dicha agencia (y de otras agencias internacionales de desarrollo) ha invertido recursos desde hace ya varias décadas: Bolivia, Ecuador, Perú y Guatemala. Más allá de los estudios de caso específicos de estos países, es evidente que la EIB se ha convertido en un elemento central de muchos otros sistemas educativos de Latinoamérica. Por ejemplo, históricamente, en México y Perú, los gobiernos eran los que tomaban las riendas en cuanto a la búsqueda de opciones y oportunidades para educar a los grupos indígenas; mientras que, en otros casos, la expansión e integración eran, más bien, el resultado de movilizaciones de la sociedad civil. Actualmente, ya no es así; existe, entonces, una enorme necesidad de mejorar la calidad, el acceso, y el componente intercultural, en los planes de estudio de varios países. Por esta razón, buscar el apoyo de la sociedad civil es un elemento básico de la estrategia de cooperación europea – en este caso, las organizaciones indígenas a través del Fondo Indígena se han convertido en una parte integral de la asistencia técnica.

El compromiso de la cooperación alemana va más allá de su trabajo en el campo educativo. Para coordinar su trabajo con los grupos indígenas, en 2002, la GIZ creó la Oficina para los Pueblos Indígenas de Latinoamérica y el Caribe (KIVLAK, por sus siglas en alemán), con los objetivos de fortalecer a las organizaciones indígenas locales, ayudarlas a establecer cooperaciones regionales, y proveer fondos directamente dirigidos a estos fines. Su apoyo a las organizaciones indígenas muestra que han entendido que el cambio no se puede implementar solamente desde la perspectiva del Estado. La participación activa de las comunidades y organizaciones indígenas es un componente esencial de la educación intercultural. La experiencia de la GIZ ilustra cómo los mejores modelos son aquellos que resultan de la interacción permanente entre los grupos indígenas y sus comunidades. Tal como lo señala Luis Enrique López (2006), la expansión continua de la EIB no puede depender de los ministerios de educación, y no puede ser entendida separada de la participación activa de las comunidades y las organizaciones indígenas. En ese sentido, escribe: “Cuando la participación política de las comunidades indígenas, en cuanto a decisiones sobre educación, ha sido la más alta, la aceptación de este tipo de educación – y sus resultados – ha sido, también, muy fuerte” (López y Rojas, 2006; p. 370).

Hacia un nuevo multilateralismo

Desde la perspectiva del campo y las teorías de la educación comparada, evalúo, en esta sección, lo que es diferente e innovador de los esfuerzos de la GIZ para desarrollar educación intercultural bilingüe, desde tres puntos de vista: como un proyecto de cooperación; por sus contribuciones en la generación de teorías, metodologías, y modelos de enseñanza para el campo académico; por sus contribuciones al fortalecimiento de las lenguas, las culturas y la diversidad étnica de Latinoamérica y la creación de un nuevo modelo de multiculturalismo en educación.

La inversión que se ha hecho, durante todas estas décadas, en educación de los grupos indígenas, es un compromiso importante que ha permitido profesionalizar al magisterio indígena y elevar su participación en asuntos comunitarios. Este tipo de inversión es, además, un ejemplo excelente de cómo el mejoramiento en cuestiones educativas conlleva un desarrollo social y comunitario, también; y representa un caso de un proyecto que se puede realizar a gran escala exitosamente.

El enfoque de la cooperación bilateral alemana, distinto al caso español, por ejemplo, es el de apoyar a la educación, centrándose, exclusivamente, en el sector educativo. El análisis que hace España, de las necesidades de desarrollo de cada país, lleva a que las negociaciones se hagan con los gobiernos nacionales, los actores políticos y sociales, otros donantes internacionales, y las organizaciones no gubernamentales españolas. En lugar de concentrar la inversión sólo en educación, la “AECID [Agencia Española para la Cooperación Internacional] ve al sector educativo como parte de un intento mayor, en todos los sectores, para aliviar la pobreza” (Cortina y Sánchez, 2007; p. 279).

Como mencioné anteriormente, la cooperación alemana tiene una presencia de varias décadas en Latinoamérica, en contraste con la más reciente presencia de la cooperación española. Una similitud entre la GIZ y la AECID, es la estrategia que tienen para reconocer los derechos a la identidad étnica y el que provee asistencia para desarrollo auto-sostenible de los grupos indígenas de Latinoamérica. A través de los elementos educativos de los programas españoles de desarrollo, las organizaciones no gubernamentales de España, también proveen educación bilingüe intercultural dentro de su estrategia. En palabras del ex-director de la GIZ en Bolivia: “A través de la EIB en Latinoamérica, hemos apoyado la emancipación social y la autoestima de los grupos indígenas, dándoles la posibilidad de una mayor participación basada en una educación más sólida, como ciudadanos en sus respectivos países” (von Brunn, 2009).

Al apoyar un proyecto regional e integrarlo con la red de universidades, la GIZ está creando solidaridad y fortaleciendo la identidad étnica de los grupos indígenas de Latinoamérica y el Caribe. El gran desafío es convertir, a las escuelas primarias y secundarias de las zonas urbanas, en un sistema bilingüe e intercultural. A pesar de la gran migración de indígenas a las grandes ciudades, dichos sistemas educativos siguen enseñando sólo en español y tienden a enseñar sobre la cultura *mestiza* con muy poco énfasis en las lenguas y las culturas indígenas.

Pero queda una pregunta pendiente después de estudiar el trabajo de la GIZ: ¿Por qué apoya, la ayuda bilateral europea, a las lenguas indígenas, sus culturas y su identidad étnica? Alemania no tiene una política progresista de lenguaje con relación, específicamente, a los trabajadores turcos llamados “trabajadores invitados” y a otros grupos de inmigrantes. Pero queda claro que a través de los proyectos que la GIZ ha financiado en Latinoamérica, esta agencia se ha convertido en pionera de una nueva forma de asistencia a la educación. Ha tomado el riesgo de desviarse de la costumbre, de las naciones industrializadas, de usar lo que consideran sus *mejores prácticas*, como modelos a implementar en otras naciones. La GIZ ha estado dispuesta a apoyar el desarrollo de enfoques que toman en cuenta el contexto y se centran en las necesidades y recursos culturales de las comunidades que intenta apoyar. Con la sostenibilidad en la mira, la GIZ ha invertido sustancialmente en el desarrollo de recursos humanos y materiales especializados en educación en los Ministerios de Educación de Perú y Bolivia. Lo ha hecho al tiempo que está creando nuevas estrategias, entre las cuales resalta la de canalizar financiamiento y la experiencia adquirida, a otras áreas como los programas de maestría en la red Latinoamericana de la Universidad Indígena Intercultural.

Este artículo intenta mostrar, por tanto, cómo la cooperación entre países europeos donantes y sus contrapartes en Latinoamérica, ha tenido éxito al establecer una nueva agenda de multiculturalismo en educación. Partiendo de prácticas anteriores que apoyaban la colaboración, principalmente, a través de los gobiernos, la nueva agenda del multilateralismo incluye tanto a las organizaciones de la sociedad civil como a los gobiernos. Esta estrategia está permitiendo que las aspiraciones de la gente, así como de una serie de organizaciones y grupos de la sociedad civil, obtengan el empuje necesario para convertirse en un elemento central de la asistencia para el desarrollo.

¹ Este artículo fue publicado, anteriormente, en la revista *European Education*, vol. 42, no. 3 (otoño 2010), pp. 53-67.

² El artículo original hace mención de la GTZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), sin embargo, desde el 1 de enero de 2011, dicha agencia se fusionó con otras agencias de asistencia técnica alemana, dando origen a la GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit).

³ En países como España, Bélgica, Francia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Holanda, Noruega, Suecia, y el Reino Unido existen agencias dispuestas a proveer fondos mancomunados cuando se trata de promover la reducción de la pobreza y de apoyar los programas nacionales de desarrollo (Riddell, 2007; p. 5).

⁴ El Banco Mundial utilizó estos temas en un reporte de investigación de políticas públicas, en 1998, sobre cómo podría ser más eficaz, la asistencia para el desarrollo, en reducir la pobreza global.

⁵ Para más información, ver el sitio de internet: www.fondoindigena.org

⁶ El sitio de internet del Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, o BIZ, es www.bmz.de/en/ y de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, o GIZ, es www.giz.com

⁷ La particularidad de este estudio recae en la comparación que hace de lineamientos de cuarto grado (y de sus resultados), entre escuelas bilingües y monolingües. El equipo trabajó en cuatro escuelas rurales bilingües de Puno, e incluyó cuatro escuelas como parte del grupo de control, con sesenta y cuatro estudiantes de cuarto grado de primaria, elegidos al azar. El estudio mostró que los estudiantes de escuelas monolingües no obtuvieron el nivel requerido de comprensión de la lengua, que se requiere para tener éxito en situaciones diarias de comunicación en general.

⁸ Para más información, ver: <http://pace.org.gt/>

⁹ Proyecto de Institutos Normales Superiores en Educación Intercultural Bilingüe, 1997-2005.

¹⁰ La mayoría de estas publicaciones se pueden encontrar en: www.proeibandes.org

¹¹ Entre las agencias bilaterales de ayuda, que proveen becas, se encuentran: la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD, por sus siglas en francés), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo (AECID, por sus siglas en español), y la Agencia Belga de Cooperación para el Desarrollo (BTC, por sus siglas en francés).

¹² Para más información sobre la UII, ver el sitio de internet: www.reduii.org

Bibliografía

- Acharya, A., Fuzzo de Lima, A. T., y Moore, M. (2006). Proliferation and fragmentation: Transactions costs and the value of aid. *The Journal of Development Studies*, 42 (1), 1-21.
- Alesina, A. y Dollar, D. (2000). Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? *Journal of Economic Growth*, 5, 33-63.
- Banco Mundial. (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. A World Bank Policy Research Report. New York, Oxford University Press.
- Burga Cabrera, E. (2007). *La Cooperación Técnica Alemana-GTZ y el desarrollo del enfoque intercultural en el Perú. Una mirada al camino recorrido: de la educación bilingüe a la interculturalidad. 1975-2007*. Lima, PROEDUCA-GTZ.*
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2005). *Los pueblos indígenas de Bolivia: diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2001*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Cortina, R. y Sánchez, T. (2007). Spanish Bilateral Initiatives for Education in Latin America. *Prospects*, 37 (2), 267-281.
- Cuenca, R. Comunicación personal del 2 de diciembre de 2008.
- Dollar, D. y Levin, V. (2006). The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2003. *World Development*, 34 (12), 2034-2046.
- Easterly, W. y Pfütze, T. (2008). Where Does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid. *Journal of Economic Perspectives*, 22 (2), 29-52.
- Fondo Indígena. (2010). *Universidad Indígena Intercultural: Un espacio para el diálogo de saberes*. Bolivia, UII. [Extraído de www.reduii.org y www.fondoindigena.org]
- George, A. L. y Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MIT Press.
- Hoebink, P. y Stokke, O. (eds.) (2005). *Perspectives on European Development Co-operation: Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU*. London and New York, Routledge.
- Jones, P. W. (1988). *International Policies for Third World Education: UNESCO, Literacy and Development*. London and New York, Routledge.
- Jones, P. W. (1992). *World Bank Financing of Education: Lending, Learning and Development*. London and New York, Routledge.
- Jones, P. W. y Coleman, D. (2005). *The United Nations and Education: Multilateralism, Development and Globalization*. New York, Routledge Falmer.
- López, L. E. y Rojas, C. (eds.) (2006). *La EIB en América Latina bajo examen*. La Paz, Banco Mundial/GTZ.*
- López Hurtado, L. E. y Küper, W. (2002). *La educación intercultural bilingüe en América Latina: balance y perspectivas*. Eschbom, GTZ.*
- Mato, D. (2007). *Educación superior intercultural en América Latina*. Caracas, Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.
- Ney, M. (2009). *Statement by the Deputy Permanent Representative of the Federal Republic of Germany at the Eight Session of the Permanent Forum on Indigenous Issues*. New York, United Nations.*
- PROEDUCA-GTZ. *PROEDUCA se despidе del Perú*. June 12, 2007. [Extraído el 18 de mayo de 2009 de www.ciberdocencia.gob.pe].
- PROEIB Andes. (2007). *Memoria descriptiva de méritos*. Cochabamba, PROEIB Andes.*
- Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe. (2006). *Quantity Without Quality: A Report Card on Education in Latin America*. Washington, PREAL.

Riddell, A. (2007). *The New Modalities of Aid to Education: the view from some development agencies' headquarters*. UNESCO, EFA.

Rockwell, E., Mercado, R., Muñoz, H., Pellicier, D. y Quiroz, R. (1989). *Educación bilingüe y realidad escolar: Un estudio en escuelas primarias andinas*. Lima y Puno, Instituto Politécnico Nacional.

Sánchez Moreno, G. (coord.) (2006). *Construyendo una política de formación magisterial (1997-2006)*. Lima, MED-GTZ-PROEDUCA, Ministerio de Educación.*

Silova, I. y Steiner-Khamsi, G. (eds). (2008). *How NGOs React: Globalization and Education Reform in the Caucasus, Central Asia and Mongolia*. Bloomfield, Kumarian Press.

Taylor, S. G. (2006). *Methodological Challenges in Complex Comparisons: Bilingual and Intercultural Education Research in Bolivia, Peru, and Chile*. *Research in Comparative & International Education* 1(2), 187-197.

von Brunn, R. (2009). *Dos visiones, un solo compromiso: Hacer de la educación un instrumento que guíe la historia de la nación*. [Extraído el 18 de mayo de 2009 de <http://fundacion.proeibandes.org/suplemento>].*

* Documentos internos de cada organización que pueden ser localizados en la biblioteca del PROEIB Andes (<http://biblio.proeibandes.org>)

Agradecimientos

Quisiera agradecer a Nicole Nucinkis, coordinadora del proyecto de la Universidad Intercultural Indígena Ull-GIZ, por compartir conmigo, tanto su conocimiento y perspectiva sobre el tema, como varios documentos importantes.

Datos del autor

Regina Cortina es profesora asociada de educación en el Departamento de Educación Internacional y Estudios Transculturales de Teachers College, Columbia University. Sus áreas de interés incluyen: educación comparada e internacional; género y educación; la formación y el empleo de docentes; educación y políticas públicas; logros educativos de los pobres en Latinoamérica; escolaridad de los Latinos en Estados Unidos.

Tendencias nacionales y subnacionales en la reforma del gobierno escolar: Argentina y Brasil 1990-2010¹

Jorge M. Gorostiaga / UNSAM - Di Tella / Argentina

Livia M. Fraga Vieira / Universidad Federal de Minas Gerais / Brasil

Introducción

Este artículo examina los procesos de reforma del gobierno escolar que han tenido lugar a nivel nacional y subnacional en Argentina y Brasil, particularmente desde mediados de la década de 1990. Se discuten las tendencias generales a través del análisis de la legislación, documentos oficiales y fuentes secundarias. Estas últimas incluyen estudios de casos o comparaciones entre dos o más casos en relación con aspectos específicos del gobierno escolar, y fueron seleccionadas a través de búsquedas bibliográficas por Internet y en las bibliotecas de la Universidad Federal de Minas Gerais y de la Universidad Nacional de San Martín.

Siendo los dos países de organización federal y con tradiciones de conflictos entre el centro y los niveles de gobierno subnacionales, las reformas educativas de las últimas dos décadas han implicado importantes re-articulaciones entre los diferentes niveles de gobierno a la vez que se han reflejado de diversas maneras en las políticas provinciales (para el caso argentino) y estatales y municipales (para el caso brasileño). Además, la selección de estos dos casos se justifica tanto por ser dos de los principales países latinoamericanos y los dos socios más importantes del MERCOSUR, como por ciertos rasgos comunes en su historia política reciente.

Al iniciarse los procesos de reforma educativa que son objeto de este capítulo, ambos países habían atravesado un proceso de democratización política a la salida de sangrientas dictaduras militares, y se embarcaban en la reestructuración de sus Estados y economías siguiendo el modelo neoliberal². Los dos períodos de gobierno de Carlos Menem (1989-1999) en Argentina y de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) en Brasil concretaron transformaciones profundas que tuvieron su correlato en el ámbito educativo tanto a nivel nacional como subnacional. Por otra parte, las administraciones de Luiz Inacio Lula de Silva (2003-2010) y de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernandez (2007-) han promovido ciertas reorientaciones que buscaron ampliar el derecho a la educación, aunque continuando con algunos elementos propios del decenio anterior.

El contexto global y regional

Numerosos estudios señalan la emergencia de un nuevo modo de gobierno o regulación de la educación en los sistemas educativos de diversos países que está relacionado con la reestructuración del Estado y con la acentuación de los procesos de globalización (Barroso, 2005; Ball, 2002; Whitty et al., 1998). La influencia de la globalización sobre los sistemas educativos deriva tanto del aumento de la competencia económica entre países a nivel mundial como de la difusión de modelos culturales que promueven determinadas líneas de reforma educativa.

Características de este nuevo modelo de gobierno, que puede denominarse pos-burocrático, son una mayor autonomía escolar, la evaluación externa, la diversificación de la oferta escolar, la promoción de la libre elección de escuela, y un equilibrio entre centralización y descentralización (Barroso, 2005)³. A su vez, el Estado evaluador, que controla “a la distancia” a través de un monitoreo de los resultados más que de los procesos educativos, y el cuasi-mercado, que supone la libre elección de escuela junto con un grado de autonomía que les confiere a las instituciones la flexibilidad para adaptar su propuesta pedagógica, son elementos fundamentales de las nuevas formas de regulación (Whitty et al., 1998). Si bien la extensión de este nuevo modelo tanto a países centrales como periféricos implica procesos de fuertes convergencias entre los diversos sistemas educativos nacionales, también se verifican divergencias, producto de las diferentes formas de “hibridización” en que las tendencias globales son combinadas con tradiciones y fuerzas locales (Barroso, 2005)⁴.

Tanto Argentina como Brasil han experimentado, desde comienzos de la década de 1990, procesos de reforma que buscaron impactar en el funcionamiento de sistemas educativos considerados en crisis. Dichas reformas han estado íntimamente ligadas a la reestructuración del Estado --en consonancia con las medidas promovidas por el Consenso de Washington-- que tuvo lugar en los dos países de la mano del agotamiento del modelo desarrollista basado en la sustitución de importaciones. El gobierno escolar ha sido uno de los elementos fundamentales de las reformas

emprendidas en ambos países significando una redefinición de las responsabilidades de distintos niveles de gobierno (nacional, estadual/provincial y municipal), de los márgenes de autonomía de las propias escuelas, y de los mecanismos de participación social de actores escolares y extra-escolares. Estos cambios han tenido consecuencias significativas para la organización de las escuelas y el trabajo docente (Oliveira, 2007).

El caso de Argentina

Entre mediados de la década de 1980 y principios de los 90, las políticas de gobierno escolar en la Argentina estuvieron marcadas por los impulsos democratizadores y participativos que respondían en gran medida al retorno del país al régimen político democrático. Se verificaron algunas experiencias que buscaban la democratización del gobierno escolar a través de una mayor participación de docentes, padres, miembros de la comunidad y, en algunos casos, alumnos. Sin embargo, aún estas reformas mantuvieron la impronta de cambios planteados de arriba hacia abajo y encontraron serios límites en un contexto social de aumento de la pobreza y la desigualdad, así como en las culturas institucionales tanto a nivel de las escuelas como de las burocracias educativas que obstaculizaban mecanismos horizontales de toma de decisiones.

La ley de transferencia de establecimientos educativos (1992), impulsada principalmente por razones financieras, determinó la provincialización de las escuelas nacionales de nivel secundario y de los institutos de formación docente, localizados en las provincias y gestionados desde hacía un siglo por el gobierno nacional. Por otra parte, la Ley Federal de Educación (LFE, 1993) fijó una división de responsabilidades entre los niveles nacional y provincial por la cual el primero asumía un rol de planificación estratégica, control de la política y evaluación de resultados, mientras que las provincias quedaban a cargo del financiamiento y la administración de las escuelas. La modalidad de implementación de la reforma que desencadenó la sanción de la LFE también asumió un carácter centralizador en varios aspectos, ya que importantes programas nacionales como el Plan Social Educativo se vincularon directamente con las escuelas, mientras que el Ministerio Nacional adquirió un rol hegemónico en el direccionamiento de los cambios curriculares y de la formación docente (Feldfeber, 2009).

Los cambios en el modelo de gestión de las escuelas primarias y secundarias fue uno de los elementos de la reforma educativa llevada adelante durante la década de 1990, a partir de la sanción de la LFE. Tanto a nivel nacional como en las provincias, se partió de un diagnóstico de excesiva centralización y burocratización del sistema que generaba ineficiencia e impedía la innovación pedagógica. Desde el nivel nacional, se promovió principalmente una mayor autonomía escolar a través de los Proyectos Educativos Institucionales, los cuales debían posibilitar que cada escuela formulara diagnósticos y planes de mejora con la participación de directivos, maestros, padres y miembros de la comunidad. Se argumentaba que la posibilidad de implementación de los cambios pedagógicos necesarios para el mejoramiento de la calidad educativa dependía en buena medida de la instrumentación de un modelo de gestión basado en la escuela (Argentina, 1996).

El Programa Nueva Escuela fue uno de los principales instrumentos usados por el ministerio nacional para promover la adopción en las provincias de este modelo de escuela más autónoma. Este programa llegó a mil cien escuelas en 1995, aunque en la mayoría de los casos en forma indirecta, a través de un grupo menor de escuelas que recibían la asistencia técnica del ministerio nacional (Tiramonti, 1996). La mecánica de funcionamiento del programa implicaba que prácticamente el rol de las provincias se limitaba a seleccionar el grupo de escuelas que participaría del programa y resolver cuestiones administrativas, estableciéndose un trabajo directo del programa nacional con escuelas, directivos y supervisores (Saforcada, 2009).

La crisis económica sufrida por Argentina en 2001-2002 no tuvo precedentes en términos del crecimiento del desempleo y la pobreza, marcando el fracaso del modelo económico forjado en la década anterior. Las críticas a la LFE y la reforma educativa -consideradas parte de la orientación neoliberal que había prevalecido hasta ese momento- fueron en ascenso al resultar evidente que su implementación no había mejorado la calidad educativa (en ninguna de las concepciones adoptadas sobre la calidad por diferentes actores), mientras que la fragmentación y las desigualdades entre los sistemas educativos provinciales y al interior de cada uno habían aumentado.

Los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández han representado la reversión de algunas de las políticas de los 90 en un contexto de significativo crecimiento económico. Ambas administraciones han adoptado un discurso que enfatiza la intervención del Estado y los derechos sociales. Entre las principales medidas en el terreno educativo, se aumentaron los sueldos docentes, se creó el Instituto Nacional de Formación Docente y se sancionaron leyes promoviendo la educación técnica y mejorando los recursos para el alcance de objetivos específicos como la universalización de la escuela inicial y la media. Al mismo tiempo, se continúa promoviendo el desarrollo de proyectos a nivel escolar y las alianzas con organizaciones de la sociedad civil, como se manifiesta, por ejemplo, en la "Propuesta de Apoyo Socio-educativo para el Nivel Secundario" que el Ministerio de Educación implementa actualmente (<http://168.83.82.201/dnpc/>). La autonomía institucional y la competencia por recursos también son alentadas por algunas de las políticas que han apuntado al mejoramiento de la calidad de la formación docente (Misuraca, 2009). Por otra parte, desde 2003 ha habido un mayor acento en la "inclusión educativa" de determinados grupos (desertores, estudiantes con sobre-edad, etc.), una de cuyas principales estrategias es "la gestión conjunta" de programas entre el Estado y organizaciones de la sociedad civil (Ministerio de Educación, s/f).

En 2006 se sanciona la Ley de Educación Nacional (LEN, sustituyendo a la LFE), la cual pretende revertir algunas de las políticas desarrolladas durante la anterior década, particularmente en lo que hace a la fragmentación del sistema, y lograr un mayor direccionamiento desde el nivel nacional. La LEN pone el acento en la necesidad de que la educación contribuya a construir una sociedad más justa, y a superar desigualdades y diferentes formas de discriminación (Pini y Gorostiaga, 2008). Entre otras medidas, la ley extiende la educación obligatoria a todo el nivel secundario y establece la jornada completa para las escuelas primarias.

En lo que hace al gobierno de la educación, la LEN reafirma que el Estado Nacional fija la política educativa y controla su cumplimiento (artículo 5) y que, junto con las provincias, son los responsables de la planificación, organización, supervisión y financiación del Sistema Educativo Nacional (artículo 12), manteniéndose un Consejo Federal de Educación como ámbito de concertación y coordinación de la política educativa nacional (artículo 116)⁵. Sin embargo, y más allá de las previsiones legales existentes (a las cuales debería sumarse la postergada ley de coparticipación federal de impuestos), parece quedar pendiente una definición clara de las responsabilidades de los niveles nacional y provincial así como de los mecanismos de coordinación para el gobierno del sistema educativo (Feldfeber, 2009; Senén González, 2008). Por otra parte, en su artículo 11, la LEN establece, entre los fines y objetivos de la política educativa nacional: "Asegurar la participación democrática de docentes, familias y estudiantes en las instituciones educativas de todos los niveles". La concepción de una escuela con ciertos niveles de autonomía o autogestión se trasluce sobre todo en el artículo 123 al fijar como criterios generales para las instituciones educativas: "a) Definir, como comunidad de trabajo, su proyecto educativo con la participación de todos sus integrantes, respetando los principios y objetivos enunciados en esta ley y en la legislación jurisdiccional vigente. (...) g) Desarrollar procesos de autoevaluación institucional con el propósito de revisar las prácticas pedagógicas y de gestión. h) Realizar adecuaciones curriculares, en el marco de los lineamientos curriculares jurisdiccionales y federales, para responder a las particularidades y necesidades de su alumnado y su entorno. i) Definir su código de convivencia".

Tendencias subnacionales en Argentina

Durante la década de 1990, en las provincias con mayor capacidad técnica y financiera se tendió, al igual que a nivel nacional, a la conformación de un centro que asumía las tareas de planificación y evaluación, delegando mayores funciones en las escuelas para el cumplimiento de las metas centralmente determinadas. En los casos en que existían consejos provinciales de educación (cuerpos colegiados generalmente con representación docente y comunitaria que participan del gobierno del sistema escolar), éstos se debilitaron al tiempo que se fortalecían los ministerios de educación provinciales, en un proceso de centralización del poder⁶.

La mayoría de las provincias promovió la autonomía de las escuelas a través de los Proyectos Educativos Institucionales (PEIs), política que fue justificada en términos del mejoramiento de la calidad (a través de la elaboración de proyectos de mejoramiento) y de la democratización (vía la ampliación de la participación) de las escuelas. La instrumentación de los PEIs varió entre la adopción meramente formal o en función de programas nacionales que involucraban directamente a escuelas, pasando por su apropiación a nivel legislativo, hasta el diseño de programas provinciales propios impulsando su implementación en las escuelas y brindando capacitación y/o apoyo técnico (Gorostiaga, 2007).

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, la Ley Provincial de Educación de 1995 estableció que la administración de las escuelas debía basarse en los PEIs producidos por cada escuela y que las comunidades locales debían participar en su gestión. Desde la esfera de las autoridades educativas provinciales, se sostenía que "la escuela para estos tiempos debe presentar una organización interna que promueva ámbitos de participación democrática, con canales abiertos a la tarea compartida y a las decisiones consensuadas" (Provincia de Buenos Aires, 2001, pág. 12). Al mismo tiempo se proponía que los PEIs se constituyeran en procesos de "construcción permanente", llevados adelante "en un clima de participación y compromiso y a partir de sus propios objetivos" (Provincia de Buenos Aires, 2001, pág. 25). Esta retórica de participación, sin embargo, fue acompañada por un movimiento de centralización en la contratación y supervisión de los maestros, así como en los aspectos de la evaluación del rendimiento escolar, la reforma curricular y la capacitación docente (Tiramonti, 1996).

Respecto al impacto de estas políticas en las escuelas de la provincia, a pesar de que en algunos casos los directivos han valorado a los PEIs como una herramienta que les permite formular planes de mejoramiento de la escuela (Astiz, 2006), en general su instrumentación enfrentó las resistencias de inspectores y directivos, la falta de cultura institucional de tipo colaborativa, la ausencia de apoyo económico, y, en las escuelas medias, el fenómeno de los profesores "taxi" que trabajan en varias escuelas sin llegar a asumir un compromiso fuerte con ninguno de los centros en los que enseñan. Al mismo tiempo, los PEIs no parecen haber generado una participación amplia ni procesos de reflexión críticos sobre la realidad y las posibilidades de transformación de las escuelas (Gorostiaga, 2007), fenómeno que parece acentuarse en contextos de pobreza, donde se verifica por parte de docentes y directivos una denigración de las contribuciones que la participación de los padres puede realizar a la escuela (Astiz, 2006).

Siguiendo con el caso de la Provincia de Buenos Aires, la nueva ley provincial sancionada en 2007 enfatiza el rol principal del gobierno provincial en la provisión y garantía de la escolarización. En su artículo 65, parafraseando casi textualmente

el artículo 123 de la LEN, define los criterios en base a los cuales deben organizarse las escuelas, incluyendo “definir, como comunidad de trabajo, su proyecto educativo con la participación de todos sus integrantes” y “promover modos de organización institucional que garanticen dinámicas democráticas de convocatoria y participación de los niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores en la experiencia escolar”. El citado artículo también menciona al PEI como un instrumento de trabajo de las escuelas, e indica además otros “criterios” para una organización de la tarea pedagógica con grados de autonomía, como “brindar a los equipos de la escuela la posibilidad de contar con espacios institucionales destinados a elaborar sus proyectos educativos comunes”, “desarrollar procesos de autoevaluación institucional con el propósito de revisar las prácticas pedagógicas y de gestión y acompañar el progreso de los resultados académicos”, o “promover iniciativas respecto de la experimentación y de la investigación pedagógica”.

Sin embargo, tanto en la Provincia de Buenos Aires como en otras jurisdicciones la normativa educativa en su conjunto no provee los apoyos necesarios para hacer efectivos los procesos de autonomía que se promueven en las leyes generales. Veleda (2009), en base al análisis de los casos de las provincias de Buenos Aires, Chaco y Tucumán, concluye que

en lo que concierne a la autonomía escolar... si bien las leyes educativas provinciales se han orientado a fortalecerla, las normas de menor jerarquía (principalmente los decretos y resoluciones) no han contribuido a 'operacionalizarla' ni a precisarla. En efecto, imperan grandes vacíos y vaguedades en ámbitos clave de la autonomía escolar, como las funciones de los actores de las escuelas o las atribuciones de éstas en decisiones ligadas a los aspectos pedagógico-curriculares (pág. 3).

Uno de los vacíos legales más significativos es el de las funciones que los supervisores deberían cumplir en apoyo de los procesos de autonomía y de formulación de los PEIs.

Por otra parte, las tres leyes de educación provinciales (1997 en Chaco, 2004 en Tucumán y 2007 en Buenos Aires) promueven la participación de los padres en órganos colegiados representativos y establecen el derecho de los alumnos de nuclearse en organizaciones estudiantiles para participar a través de ellas en el gobierno de la escuela. Además, las leyes de las provincias de Buenos Aires y de Chaco explicitan el derecho de los alumnos de intervenir en la formulación de los proyectos institucionales⁷. Veleda (2009) también remarca que en las tres provincias, a pesar de que las escuelas no tienen poder de decisión sobre el uso de fondos provistos por el Estado, se admite la recaudación de recursos privados a través de las cooperadoras escolares, lo cual permite “un uso relativamente autónomo de los fondos privados en las escuelas públicas” (pág. 22).

Además de los PEIs, han existido otras iniciativas de reforma del gobierno escolar a nivel provincial, aunque en general de carácter aislado. Una de ellas se refiere a la constitución de consejos escolares, que había sido adoptada en varias provincias hacia fines de los 80 y principios de los 90. En la Ley de Educación de la Provincia de La Pampa de 1996 se establece (arts. 61 y 62) el funcionamiento de Consejos Institucionales en todas las escuelas como órganos “de asesoramiento”, presididos por el Director y con participación de padres, alumnos, docentes e instituciones locales. En la reglamentación de la ley (Decreto 2191/96) se define que las funciones de los consejos incluyen, entre otras, consensuar y evaluar el proyecto institucional, promover la vinculación de la escuela con la comunidad y difundir las actividades de la escuela. Desde la perspectiva del ministerio de educación provincial, la política de gestión institucional y curricular desarrollada entre 1993 y 2002 se orientó a permitir “el protagonismo de cada uno de los actores impulsando la democratización de las prácticas escolares” (La Pampa, 2002a, pág. 39). Si bien se destaca que los proyectos de las escuelas deberían basarse en “prácticas democráticas” (ibid, pág. 36), los documentos oficiales tienden a acentuar la importancia de los PEIs como herramientas de innovación pedagógica y de “fortalecimiento de la gestión” sin abordar la cuestión de cómo generar una gestión más democrática de las escuelas (La Pampa, 2002b). En la práctica, hubo pocas escuelas que llegaron a conformar Consejos Institucionales y, en la mayoría de los casos, éstos tuvieron corta vida (Gorostiaga, 2007). De acuerdo con la interpretación de algunos funcionarios, la creación de estos consejos en localidades pequeñas de la provincia se consideró un elemento “burocratizador”, ya que existían previamente estructuras informales con participación comunitaria que cumplían las mismas funciones. En la visión de otros, los consejos suponían un nivel de participación mucho mayor que las estructuras previamente existentes, en tanto que las dificultades para ponerlos en funcionamiento se originaron en el insuficiente apoyo y seguimiento por parte del nivel central, abocado en ese momento al cambio de estructura del sistema educativo que la LFE requería (ibídem).

Otra iniciativa se dio en la Provincia de Neuquén con el proyecto “Fortalecimiento Institucional de las Unidades Educativas del Consejo Provincial de Educación”, llevado adelante desde el año 2000. Según sus enunciados, la descentralización administrativa y financiera facilitaría la integración de las dimensiones institucional, administrativa y comunitaria, a la vez que se explicitaban los objetivos de “mejorar la calidad de la educación” y obtener “mayor eficiencia en el sistema” (Pose, 2003). En el decreto de su creación se señalaba la necesidad de un “nuevo modelo de gestión y organización escolar centrado en la participación y en la cooperación”. Aunque se hacía también referencia a que la autonomía promovería la democratización de la toma de decisiones, la mayoría de las actividades de capacitación y asistencia técnica llevadas adelante desde el nivel central se concentraba en el manejo administrativo. Treinta escuelas públicas de distintos niveles y modalidades participaron voluntariamente de este plan piloto, en virtud del cual asumían, bajo la responsabilidad del director de escuela, la autoadministración de partidas presupuestarias asignadas por el Consejo

Provincial de Educación; en el caso de que se produjeran ahorros en los gastos, podían ser reinvertidos en la escuela de acuerdo a necesidades específicas (CIPPEC, 2003).

Aunque el proyecto enfrentó la firme oposición del gremio docente, se verificó satisfacción por parte de los directivos de las escuelas participantes debido a que les permitía -a pesar del recargo de tareas administrativo-contables- resolver problemas en forma rápida (Dubinowski, Cipressi y Colodro, 2004). Las escuelas justificaban el uso de los fondos a través de rendiciones contables, pero también por medio del desarrollo del proyecto pedagógico (presentación de proyectos institucionales, similares a los PEIs). Se estableció una relación directa (de asignación de fondos y de control/monitoreo/evaluación) entre el nivel central y las escuelas, relegando la importancia del nivel distrital. El programa perdió apoyo en agosto de 2003, con el cambio de autoridades del Consejo de Educación (CIPPEC, 2003), pero continuó siendo implementado en un grupo de escuelas.

Como último ejemplo a nivel provincial, en el proyecto de Escuelas Autogestionadas de la Provincia de San Luis el gobierno cedía los fondos y la administración de las escuelas (incluyendo la organización del PEI) a asociaciones civiles que se comprometían a obtener determinados resultados educativos. Se planteaba “la reinversión de la escuela pública”, y se argumentaba que permitiría al nivel central concentrarse en la mejora de la calidad, descargando la gestión diaria en las asociaciones gestoras (San Luis, Anteproyecto de ley, 1999). Esta política fue acompañada por medidas como la descentralización hacia las escuelas de la administración de fondos destinados a gastos de servicios y equipamiento, y concursos abiertos -no limitados a docentes- para los cargos de dirección de escuelas⁸. A pesar de la oposición que generó en varios sectores, incluyendo el sindicato docente, el proyecto se ha venido llevando a cabo en 9 escuelas desde el año 2001. Más allá de la falta de evidencias acerca del impacto sobre los resultados de aprendizaje, parece verificarse un deterioro de las condiciones de trabajo de los docentes que trabajan en estas escuelas y el mantenimiento de una participación muy acotada de padres y miembros de la comunidad (Feldfeber, Jaimovich y Saforcada, 2004). En la práctica, no se verifica la libre elección por parte de los padres ni la competencia entre escuelas, ya que las escuelas están ubicadas en distintos barrios donde no existe otra oferta escolar. A fines de 2002 el proyecto perdió impulso a raíz de un conflicto entre el gobierno y la fundación que llevaba adelante su implementación y evaluación, y se dejó sin efecto la convocatoria a una nueva ronda de creación de escuelas autogestionadas.

El caso de Brasil

En Brasil la década de 1980 se caracterizó por procesos de democratización y municipalización de la educación. La Constitución de 1988 convirtió a el municipio en un ente políticamente autónomo, con capacidad para elaborar su Ley Orgánica y organizar sus propios sistemas de enseñanza. Además, la nueva carta magna reconoció el principio de la gestión democrática de la educación pública. Este principio democrático se tradujo, en varios estados y municipalidades, en la formación de consejos escolares con participación de diversos actores y en la elección de directores de escuela a través del voto de los miembros de la comunidad escolar. A su vez, desde fines de los ochenta comenzó a ser común la transferencia de la administración de recursos hacia las escuelas, buscando mayor eficiencia (Xavier et al., 1994). Al mismo tiempo, se profundizó el proceso -iniciado años antes durante el régimen militar por razones financieras- de transferencia de la administración de escuelas primarias al nivel municipal.

La década de 1990 y principios de la de 2000, bajo las presidencias de Cardoso, fue de intensos cambios en la educación. El punto de partida estuvo marcado por la necesidad de revertir los bajos índices de cobertura de la escuela primaria y secundaria, así como los altos niveles de fracaso y deserción escolar (Gohn, 2001; Krawczyk, 2008). La *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (LDB) y el FUNDEF (*Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magisterio*), ambos del año 1996, desencadenaron un proceso de reforma educativa en base a: profundización del proceso de municipalización, lineamientos curriculares comunes, mayor autonomía escolar, evaluación de los resultados de aprendizaje, foco en la educación fundamental de 8 años, y mejoras en la remuneración y formación docente (Hall, 2003; Franco, Alves y Bonamino, 2007). La LDB buscó una mejor organización del sistema fijando para el gobierno federal mecanismos de coordinación y de articulación de los niveles educativos (infantil, primario, secundario y terciario), con funciones normativas y de redistribución de recursos. A su vez, la Enmienda Constitucional n° 14 de 1996 estableció que la educación primaria es responsabilidad prioritaria de los municipios, mientras que la media corresponde al nivel estadual. El FUNDEF, por su parte, generó un mayor control del nivel federal sobre los municipios en pos de una distribución más equitativa de fondos y del mejoramiento del salario docente en todo el país.

En lo referente a la gestión escolar, la LDB expresa principios de descentralización pedagógica y administrativa y de participación comunitaria, promoviendo la elaboración de proyectos escolares por parte de los docentes y la conformación de consejos escolares. En la misma línea, el Plan Nacional de Educación 2001-2010 propuso una gestión democrática de la escuela a través de una mayor autonomía institucional y una creciente participación de la comunidad escolar en la gestión pedagógica y administrativa. Una medida promovida por la legislación fue el establecimiento de consejos escolares, municipales y regionales de educación con representación de distintos sectores, y la elaboración de planes de desarrollo educativo en cada nivel. También surgieron otros programas como el FUNDESCOLA, promovido por el Ministerio Nacional y el Banco Mundial para las regiones más pobres del país, que ha generado proyectos de desarrollo escolar con participación amplia apoyados en la racionalización y eficiencia administrativa (Fonseca, 2003).

La descentralización hacia el nivel local y la promoción de un modelo de escuela más autónoma se tradujo en la ampliación de responsabilidades y espacios de decisión a nivel escolar, incluyendo, por ejemplo, la elaboración del calendario escolar, la definición de parte del presupuesto anual y de prioridades de gastos. Al mismo tiempo, se incentivó a las escuelas a conseguir financiamiento adicional de parte de las comunidades locales, así como a competir entre ellas para obtener, a través de proyectos especiales, recursos de programas nacionales (Oliveira, 2007).

A pesar de la oposición a las políticas de la década anterior por parte de los movimientos sociales que formaron la base electoral de Lula, su gobierno (2003-2010) mantuvo algunos de los principales elementos de la reforma de los noventa, como el sistema de evaluación y los lineamientos curriculares centrales, con modificaciones menores en el esquema de financiamiento introducido por la gestión de Cardoso. Los cambios más significativos tienen que ver con la ampliación de la obligatoriedad escolar y de la duración de la enseñanza primaria, y con el aumento de los recursos financieros destinados a la educación. Por otra parte, el FUNDEF fue sustituido en 2007 por el FUNDEB (*Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério*), lo cual implicó ampliar su acción sobre los niveles de educación inicial, media, y de jóvenes y adultos. En lo que respecta a las políticas de gestión escolar y participación social, en 2004 el gobierno federal lanzó el Programa Nacional de Fortalecimiento de los Consejos Escolares con el objetivo de favorecer la creación de nuevos consejos y fortalecer los ya existentes, a través de acciones conjuntas con los sistemas municipales y estatales de educación.

En el inicio del segundo mandato de Lula, en 2007, el Ministerio de Educación intentó presentarse como el coordinador efectivo de la política educacional, al anunciar una serie de medidas y acciones articuladas en un nuevo *Plano de Desenvolvimento da Educação* (PDE)⁹, buscando a la vez acordar con estados y municipios un plan de metas denominado “*Compromisso Todos pela Educação*”. El PDE parecía significar un posicionamiento más activo del Estado federal, a través del cual asumía el compromiso de reducir las desigualdades regionales y de lograr un mínimo de calidad educativa para todo el país (Krawczyk, 2008). Sin embargo, Oliveira (2009) considera que, si bien se apuntaba hacia un mayor protagonismo del ministerio nacional y a rescatar los principios de la Constitución de 1988, se continuaba con un “gobierno a la distancia” de la educación que combinaba la fijación y evaluación de metas a nivel central y la descentralización administrativa y la autonomía (o autogestión) escolar. Un ejemplo de este modelo de gobierno ha sido el mantenimiento del *Programa Dinheiro Direto na Escola*, iniciado por el gobierno de Cardoso, el cual asocia recursos adicionales a la aprobación del proyecto pedagógico de la institución.

Uno de los elementos novedosos del segundo mandato de Lula fue la adopción de medidas que buscaban la valorización de los docentes de la educación básica, a través de un piso salarial nacional que estableció una carga horaria semanal de 40 horas de las cuales un tercio debe ser cumplido en tareas fuera del aula. Desde el nivel federal también se ha exigido la adopción de Planes de Carrera Docente, lo cual todavía no ha sido implementado por muchos municipios. De esta forma, los bajos salarios, los planes de carrera inexistentes o insatisfactorios, las difíciles condiciones de trabajo en las escuelas situadas en la periferia de los grandes centros urbanos, las políticas de responsabilización escolar, de gestión democrática y de descentralización (situando a la escuela como núcleo de la gestión del sistema escolar) han contribuido a la intensificación del trabajo docente y a tornar poco atractiva la profesión docente. En este sentido, la *Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação* (CNTE) considera que, a pesar de los avances del gobierno Lula —como el establecimiento de un piso salarial, la creación de planes de carrera y la institución de un sistema de formación inicial— no ha habido una real valorización del docente, lo cual se manifiesta, entre otros elementos, en que los docentes continúan recibiendo los peores salarios en comparación con profesionales de otras áreas con la misma formación e igual jornada laboral.

Tendencias subnacionales en Brasil

A niveles estadual y municipal Brasil ha experimentado durante las últimas dos décadas numerosas iniciativas de cambios en el gobierno de los sistemas escolares y la gestión al interior de la escuela. La mayoría de los estados han conducido políticas de municipalización, reforzadas por la política nacional en el mismo sentido. En el estado de Pará ya en 1996 existía un programa de municipalización que se profundizó a partir de decisiones tomadas para favorecer la instrumentación de los mecanismos del FUNDEF. Los estados de Espírito Santo, Ceará, Bahía y San Pablo también establecieron incentivos extras para la municipalización de la enseñanza primaria a través de programas similares al de Pará (Gomes, 2009).

La búsqueda de una administración más eficiente y un énfasis en la evaluación de resultados han sido elementos preponderantes en las políticas de reformulación del gobierno escolar, pero también en algunos casos ha habido intentos genuinos de democratización:

Un elemento común en los diversos estados es el énfasis en nuevas formas de gestión de las unidades escolares, buscando involucrar lo que denominan “comunidad escolar” y crear sistemas colegiados de representación de los diversos actores de esta comunidad en el interior de la escuela (Gohn, 2001, pág. 150).

En el Estado de San Pablo¹⁰ las medidas de privatización de empresas públicas, ampliación de alianzas con empresas privadas y reducción de cuadros burocráticos llevadas adelante como parte de la reforma estatal conducida entre 1995 y 1999 (Martins, 2003) tuvo su correlato en el sector educativo:

En 1995, la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de São Paulo elaboró un diagnóstico que delineó su red pública como 'una estructura lenta, ineficiente y con muchas anomalías'. El programa de reformas fue organizado a través de una política educacional estructurada en tres grandes ejes: racionalización organizativa, cambios en los modelos de gestión (a partir de medidas de desconcentración, que promovían la disminución de la máquina administrativa) y acciones que contemplaban el mejoramiento de la calidad de la enseñanza (Gohn, 2001, pág. 152).

Las políticas referidas a la gestión del sistema estadual de educación incluyeron un re-ordenamiento de relaciones y procedimientos entre órganos centrales y regionales, las escuelas y las municipalidades (que tuvo como uno de sus efectos la consolidación de la municipalización de la enseñanza primaria); la estimulación de la participación comunitaria y del involucramiento de entidades privadas en la administración escolar; y el aumento de la autonomía escolar en aspectos pedagógicos (contenidos curriculares y métodos de enseñanza) y administrativos a través de la realización de proyectos institucionales. Al mismo tiempo, la gestión democrática a través de consejos escolares --existentes desde el año 1985-- pudo beneficiarse de ciertos ordenamientos legales referidos a las funciones de los vice-directores y a la selección de coordinadores pedagógicos (Martins, 2007). Sin embargo, en lo que respecta a la descentralización de responsabilidades hacia las escuelas, Martins (2007, págs. 543-544) concluye que

a concessão de autonomia parece se consolidar como delegação de normas e procedimentos a serem cumpridos, bem distante da noção de autonomia construída... Tanto as medidas legais quanto as orientações normativas que as implementam constituem uma ambigüidade: ao mesmo tempo que incentivam o exercício da autonomia escolar para elaboração coletiva de seu projeto pedagógico, estabelecem rigorosos procedimentos de organização e funcionamento das escolas, e ampliam sua vulnerabilidade financeira e de recursos físicos e humanos.

En el caso de la municipalidad de Porto Alegre¹¹, la política establecida a partir de 1989 determinó consejos integrados en un 50% por docentes y empleados de la escuela (incluyendo al director) y otro 50 % por padres y alumnos mayores de once años, y con las funciones de discutir el proyecto de la escuela, establecer los principios de su administración, decidir el uso de los recursos y monitorear la actuación de los directivos (Gandin y Apple, 2003). La Secretaría de Educación puso en práctica mecanismos de capacitación para los miembros de los consejos, así como instancias de intercambio entre los consejos escolares, y de los consejos con otras organizaciones sociales. Estas medidas integraban el proyecto de "Escuela Ciudadana" impulsado por las administraciones del PT como parte de políticas orientadas hacia una democratización radical. La combinación de la elección directa de directivos y de consejos escolares tenía como principal objetivo el de generar y enseñar a la vez los principios de la gestión democrática al nivel de la escuela (Gandin y Apple, 2003).

Gandin y Apple (2003) argumentan que existió un proceso de real fortalecimiento de los consejos escolares a través del aumento de recursos hacia las escuelas. También señalan como efectos positivos el mejoramiento de los índices de acceso y retención, y el hecho de que no se verificaran (como sí ocurría en las escuelas estaduais) episodios de vandalismo en las escuelas municipales. Gvirtz y Minvielle (2009), por su parte, constatan la existencia de otros mecanismos paralelos al consejo escolar --comisiones ad-hoc, reuniones informales-- que evidencian una participación amplia y significativa. Sin embargo, otra investigación (Jaimovich, 2009) señala la poca participación que tienen padres, alumnos y personal no docente en los consejos, y que las reuniones tienden a ser dominadas por docentes y directivos. En el caso de padres y alumnos, esto se relaciona con las dificultades para conseguir personas que quieran postularse como representantes (Jaimovich, 2009). También se encuentra que los consejos tienden a ocuparse más de cuestiones administrativas que pedagógicas.

En el caso de Minas Gerais, uno de los principales estados y segundo colegio electoral de Brasil, también se implementaron consejos escolares compuestos por una mitad de profesionales y otra de padres y alumnos, con funciones similares a los casos ya reseñados, y en el marco de una reforma amplia del gobierno y la gestión del sistema estadual iniciada en 1991¹². Según Neto (1994), en ese momento Secretario de Educación del estado, la reforma apuntaba a mejorar la calidad a través del involucramiento activo de las familias y la comunidad, además de aumentar la equidad social y eliminar prácticas clientelísticas. Sin embargo, desde visiones críticas como la de Oliveira y Duarte (1997), se sostiene que la implementación de esta política puso el énfasis en la gestión eficiente del sistema, descuidando cuestiones de calidad educativa.

Guedes et al. (1997) caracterizan el caso de Minas Gerais como uno en el que las escuelas adquieren autonomía para tomar decisiones sobre el funcionamiento diario mientras que el gobierno estadual se reserva un rol de planificación estratégica. A nivel de la escuela se decide sobre alrededor del 30% del currículo, la selección de textos, la organización de los salones de clases, métodos de enseñanza y de evaluación, la designación del personal administrativo y de docentes suplentes, y la administración del comedor escolar. Además, existen procesos de evaluación docente y se determina la necesidad de capacitaciones. Todas las decisiones administrativas tomadas a nivel de la escuela deben

ser aprobadas por el consejo. El consejo, a su vez, participa en la elaboración del presupuesto escolar y en fijar las prioridades para el gasto de los fondos que administra la escuela. Sin embargo, además de la falta de una capacitación específica, se constata que en muchos casos el funcionamiento de los consejos es simbólico, limitándose a aprobar las decisiones del director (Guedes et al, 1997). La investigación de Gvirtz y Minvielle (2009) señala que, debido a las regulaciones burocráticas existentes a nivel central, la capacidad real de decisión en la esfera de la escuela -sobre todo en los temas pedagógicos- es muy exigua, y que el sistema estadual sigue siendo predominantemente centralizado. También destaca la escasa participación de los padres en las instancias colegiadas.

Más recientemente, Minas Gerais se ha constituido en un ejemplo de las políticas de responsabilización escolar que también han adoptado otros estados como San Pablo y Pernambuco, consistente en la remuneración variable por desempeño para docentes y funcionarios tomando como referencia los resultados de las evaluaciones de rendimiento de los estudiantes (Zaponi y Valença, 2009)¹³. Iniciativas similares ya habían sido adoptadas en la primera mitad de los 2000 con el "Prêmio Educacional Escola do Novo Milênio" (estado de Ceará), el "Programa Nova Escola" (estado de Rio de Janeiro) y el "Boletim da Escola" (estado de Paraná) (Brooke, 2006; Acevedo, 2008).

Una última tendencia general observable es el surgimiento de nuevas formas de privatización en las redes públicas municipales y estaduais, a través de la actuación de empresas privadas que venden "paquetes" pedagógicos y administrativos basados en el modelo de "Calidad Total" a las escuelas o a las propias administraciones públicas. Esta participación de la iniciativa privada ha sido analizada como una de las consecuencias de la intensa municipalización del nivel primario y de la adopción de políticas de responsabilización escolar en un contexto de enorme heterogeneidad regional y municipal (Adrião et al., 2009).

Discusión

Las reformas de las últimas dos décadas en el gobierno de la educación de la Argentina y Brasil han promovido cierto nivel de autonomía escolar y la descentralización administrativa a los niveles subnacionales de gobierno acompañado por tendencias centralizadoras en determinados aspectos. Así, ambos países experimentan procesos de fuerte direccionamiento desde el nivel federal en términos de currículo, evaluación y modelos de gestión escolar, si bien Brasil exhibe una planificación más sistemática y herramientas de evaluación más sofisticadas en un sistema de mayor complejidad, ya que involucra a los municipios. Al mismo tiempo, se han verificado procesos de descentralización administrativa, financiera y pedagógica. En el caso de Argentina, desde el nivel nacional al provincial, y desde ambos niveles hacia la escuela. En Brasil, desde el estadual al municipal, y desde ambos al escolar. En los diversos tipos de descentralización la búsqueda de eficiencia prima sobre los intentos de democratización. Respecto a la descentralización hacia las escuelas, ésta se realiza casi siempre en forma de delegación de responsabilidades (antes que en forma de una devolución de poderes que permita una participación auténtica de los actores escolares) y dentro de lineamientos y controles por parte de instancias de gobierno superiores.

También, como hemos visto, la delegación de funciones se da en algunos casos hacia asociaciones civiles o empresas privadas. Por otra parte, si bien no es posible hablar de un cuasi-mercado en ninguno de los dos casos, ciertas medidas (como la competencia entre escuelas generada por las evaluaciones y por el direccionamiento de recursos de acuerdo a rendimientos o a la presentación de proyectos; y la adopción de un modelo empresarial en la gestión escolar) han favorecido una lógica de mercado en el funcionamiento de los sistemas escolares, la cual produciría una mayor fragmentación a su interior y acentuaría las desigualdades entre escuelas. El caso de Brasil parece ilustrar mejor estas tendencias, en particular con cierta privatización de la gestión escolar (a través de los servicios que empresas privadas venden a las escuelas y/o a los sistemas estaduais y municipales) como consecuencia de la municipalización y de la responsabilización escolar. Otro elemento del modelo pos-burocrático (Barroso, 2005) como la mayor diversificación de la oferta escolar, parece darse en ambos países no tanto como un objetivo de las políticas públicas, sino como una consecuencia de la mayor segmentación social trasladada al sistema - agudizados por las políticas de autonomía que delegan en la escuela tanto el dar respuesta a los déficits de financiamiento estatal como la atención en términos pedagógicos a la diversidad socio-cultural.

Las reformas participativas a niveles subnacionales (como la conformación de consejos escolares) han tenido más espacio y mayor continuidad en el caso de Brasil, aunque han encontrado fuertes límites en las prácticas políticas existentes y en contextos de desigualdad social y de falta de tradiciones de participación amplia (Xavier et al. 1994; Krawczyk y Vieira, 2007). Se asiste a procesos de despolitización de las prácticas de gestión escolar en las escuelas públicas - descentralización de decisiones de tipo técnico-operacional controladas a distancia en un proceso que se presenta como políticamente "neutro" (Rossi, 2001; véase también Oliveira, 2009)-- que se combinan con la responsabilización a nivel de la escuela por la igualdad de oportunidades y la calidad educativa (Fonseca, 2003). El establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas en varios estados y municipios de Brasil con la responsabilización de docentes y directivos por el rendimiento estudiantil, contrasta con la ausencia de políticas similares para el caso argentino.

Paradójicamente, la ampliación de la participación de los docentes en la gestión escolar ha contribuido a veces al deterioro de las condiciones de trabajo, al sumar responsabilidades sin el acompañamiento de apoyos y de retribución

salarial acordes. En ambos países, el balance de los efectos de las políticas de las últimas dos décadas, en un contexto de persistentes desigualdades sociales y a pesar de algunas medidas recientes de jerarquización en términos de formación, carrera y salarios, es el de una desvalorización de la profesión docente.

Por otra parte, es necesario remarcar el cambio de orientación política producido en ambos países en la última década que supuso, al menos a nivel retórico, el abandono del modelo neoliberal. En ambos países se registran cambios legislativos y políticas que proponen un mayor protagonismo del Estado nacional, aunque no está claro hasta dónde llega la ruptura con varios de los elementos introducidos en los noventa, sobre todo en lo que hace al funcionamiento cotidiano de las escuelas.

Es de destacar que en ambos casos los procesos de reformas iniciados en los 90 han generado un aumento de la cobertura (más significativo en el caso de Brasil), pero con cuestionamientos referidos a la equidad y la calidad de la educación. Estos déficits, sumados a los efectos fragmentadores que tuvo la forma de implementar la descentralización administrativa, son los que en buena medida justifican en la presente década una intervención del nivel central que busca ir más allá de los programas compensatorios característicos de la década de 1990. A esto se le suma la constatación, por parte de las instancias nacionales, de que muchas entidades subnacionales no cuentan con las capacidades técnicas y financieras para asumir plenamente el compromiso de un gobierno eficaz de sus sistemas educativos (véase Krawczyk, 2008 para el caso brasileño; Senén González, 2008, para el argentino).

Mientras que varias tendencias de política educativa tanto a nivel nacional como subnacional evidencian la implementación de algunos elementos pos-burocráticos de gobierno escolar, es importante remarcar la ausencia de un cuasi mercado en los dos países, así como la persistencia de formas burocráticas tradicionales en varios aspectos de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, así como al interior de los sistemas educativos subnacionales. También se destacan los movimientos recientes hacia una intervención más directa (menos “distante”) del Estado sobre diversos aspectos de los sistemas educativos. Sobre este último punto resta dilucidar si se trata de una intervención estratégica orientada a actuar en forma remedial sobre aspectos particulares para prevenir la desintegración de los sistemas y asegurar su alineamiento con objetivos de crecimiento económico¹⁴, o si manifiestan una tendencia por la cual el Estado asumirá o promoverá –a través de acuerdos entre los distintos niveles de gobierno y con diversos sectores sociales-- un modelo de regulación que rescate o re-signifique elementos de control burocráticos que favorezcan cierta homogeneización en pos de mayor equidad y democratización social.

¹ Este artículo es una versión modificada del capítulo que aparece en D.A. Oliveira, M. Pini y M. Feldfeber (orgs.), *Políticas educacionais e trabalho docente: perspectiva comparada*, Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2011. El libro es producto de un proyecto bi-nacional que contó con financiamiento del MINCYT y de la CAPES.

² En Argentina, estas políticas produjeron cierto crecimiento económico, pero también un dramático aumento de la desocupación, la pobreza y la desigualdad social que tuvo su pico con la crisis de diciembre de 2001. En el caso de Brasil, el crecimiento económico y la mejora general en los ingresos de la población tuvo como contracara el mantenimiento de las grandes desigualdades sociales características de este país, al menos hasta mediados de la década de 2000 (Hall, 2003).

³ Barroso (2005, pág. 736-737) apunta que el modelo burocrático-profesional que prevalecía anteriormente expresaba la combinación de “una regulación estatal, burocrática y administrativa”, con una “regulación profesional, corporativa y pedagógica”. La regulación burocrática se caracteriza por controles ex-ante a través de normativas y reglamentos, y por una mayor centralización de las decisiones (Barroso, 2005; Feldfeber, 2009).

⁴ Las diferentes formas que este nuevo modelo de regulación adopta en distintos países puede suponer grados de intensidad variables en la implementación de los elementos característicos del modelo. En este sentido, Barroso (2005) da cuenta de una investigación sobre cinco países europeos que se han movido hacia un modelo pos-burocrático, de los cuales sólo uno (Inglaterra) expone claramente la conformación de un cuasi-mercado (los otros cuatro son Francia, Hungría, Bélgica francófona y Portugal).

⁵ Este renovado Consejo Federal de Educación incorpora nuevos integrantes y atribuciones. Se destaca que sus resoluciones podrán ser de cumplimiento obligatorio (LEN, art. 118).

⁶ Rivas (2004) reporta que diez provincias eliminaron o redujeron a un papel consultivo a los consejos provinciales de educación durante la década de 1990.

⁷ Debe destacarse que la Provincia de Buenos Aires parece estar promoviendo de manera activa la conformación de Centros de Estudiantes en todas sus escuelas secundarias públicas.

⁸ Para entender la experiencia de esta provincia, Rivas (2004) resalta la existencia de un estilo político caracterizado por “una fuerte tendencia hacia la concentración casi absoluta del poder, quitando autonomía a los poderes Legislativo y Judicial, que funcionaron como meros apéndices del Ejecutivo” (pp. 225-226), y un modelo de gobierno y administración de la educación a través de la “tercerización” con fundaciones y organismos no gubernamentales.

⁹ El PDE fue un plan plurianual 2008/2011 y reunía una serie de programas nacionales y ponía el acento en la coordinación de acciones con los niveles subnacionales. Se creó un nuevo indicador de evaluación del rendimiento, atando la distribución de recursos a los resultados de esa evaluación (Krawczyk, 2008).

¹⁰ Principal Estado del Brasil en términos económicos y demográficos, con una población de alrededor de 41.300.000 habitantes (datos de 2007).

¹¹ Capital del Estado de Rio Grande do Sul. Fue gobernada por una coalición de partidos de izquierda liderada por el PT entre 1988 y 2004. La red municipal abarca alrededor de 90 escuelas.

¹² La reforma, apoyada técnica y financieramente por el Banco Mundial, incluyó la implementación de un sistema estadual de medición del rendimiento académico de los estudiantes y el aumento de los salarios docentes. Es importante resaltar que la institución de colegiados escolares es anterior, habiéndose constituido en una de las iniciativas más significativas en el área educativa del gobierno de Tancredo Neves (1983-1986) quien hizo de la gestión democrática uno de los principios de su administración.

¹³ Si bien es una política adoptada por algunos estados y municipios, no existe una política nacional que apunte a responsabilizar a docentes y directivos por los resultados de sus alumnos, a pesar de los mecanismos a nivel federal de evaluación del rendimiento escolar, cuyos resultados por estados, municipios y escuelas son publicitados (Andrade, 2008).

¹⁴ Para este punto, véase la distinción que realiza Ball (2002, p. 118), dentro de la nueva ortodoxia de las reformas educativas de la década de 1990 a nivel mundial, entre dos programas de política: uno que "apunta a vincular más estrechamente a la educación con los intereses económicos nacionales" y otro que "implica un Estado que se ha distanciado de la educación".

REFERENCIAS

Adrião, T., Garcia, T., Borghi, R. y Arelaro, R. (2009). Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de "sistemas de ensino" por municípios paulistas. *Educação & Sociedade*, 30 (108), 799-818.

Andrade, E. de C. (2008). "School Accountability" no Brasil: experiências e dificuldades. *Revista de Economia Política*, 28 (3), 443-453.

Argentina (1996). *Condiciones básicas institucionales: Nuevos contenidos en una escuela diferente*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.

Argentina (s/f). *Programa Nacional de Inclusión Educativa "Todos a Estudiar": Lineamientos Generales*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Astiz, F. (2006). School autonomy in the province of Buenos Aires, Argentina: evidence from two school districts. *Comparative Education*, 42 (2), 203-223.

Ball, S. (2002). Grandes políticas, un mundo pequeño: Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. En M. Narodowski, M. Nores y M. Andrada (comps.), *Nuevas tendencias en política educativa* (103-128). Buenos Aires: Granica.

Barroso, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, 26 (92), 725-751.

Brooke, N. (2006). O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, 36 (128), 377-401.

CIPPEC (2003). Informe jurisdiccional de la Provincia de Neuquén. Recuperado en abril 2005 de <http://www.cippec.org/espanol/educacion/publicaciones.html#inf>.

Dubinowski, S., Cipressi, R. y Colodro, M. (2004). Políticas de descentralización educativa en la Provincia de Neuquén. *Ponencia presentada en las XIII Jornadas Argentinas de Historia de la Educación*, Buenos Aires.

Feldfeber, M., Jaimovich, A. y Saforcada F. (2004). Políticas públicas de privatización; Una mirada a la experiencia de las escuelas autogestionadas de San Luis. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 12 (47). <http://epaa.asu.edu/epaa/v12n47/>.

Feldfeber, M. (2009). Nuevas y viejas formas de regulación de los sistemas educativos. En M. Feldfeber (comp.), *Autonomía y gobierno de la educación: Perspectivas, antinomias y tensiones*. Buenos Aires: Aique / Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

Fonseca, M. (2003). O projeto político-pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. *Cadernos Cedes*, 23 (61), 302-318.

Franco, C., F. y A. Bonamino (2007). Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. *Educação & Sociedade*. 28 (100), 989-1014.

Gandin, L. A. y Apple, M. W. (2003). Beyond neoliberalism in education: The Citizen School and the struggle for

- democracy in Porto Alegre, Brazil. En S. Ball, G. Fischman y S. Gvartz (eds.), *Crisis and Hope: The Educational Hopscotch of Latin America*. New York and London: RoutledgeFalmer.
- Gohn, M. G. (2001). Comunidad educativa y reformas educacionales: actores y procesos participativos en los estados brasileños 1995-1999. En S. Martinic y M. Pardo (comps.), *Economía política de las reformas educativas en América Latina*. Santiago de Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación.
- Gomes, S. (2009). Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 52 (3), 659-690.
- Gorostiaga, J. (2007). La democratización de la gestión escolar en la Argentina: Una comparación de políticas provinciales. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 15 (2).
- Guedes, A., Lobo, T., Walker, R. y Amaral, A. (1997). Gestión descentralizada de la educación en el Estado de Minas Gerais, Brasil. LSCHD Paper Series 11. Washington, DC: World Bank.
- Gvartz, S. y Minvielle, L. (2009). Democratic schools in Latin America? Lessons learned from the experiences in Nicaragua and Brazil. En *Alternative Education for the 21st Century: Philosophies, approaches, visions* (31-48). New York: Palgrave Macmillan.
- Hall, A. (2003). Education reform in Brazil under democracy. En M. D'Alva Kinzo y J. Dunkerley (eds.), *Brazil since 1985: Economy, polity and society* (269-287). London: Institute of Latin American Studies, University of London.
- Jaimovich, A. (2009). Gestión escolar participativa. Reflexiones a partir del caso de la Escola Cidadã, en Porto Alegre. En M. Feldfeber (comp.), *Autonomía y gobierno de la educación: Perspectivas, antinomias y tensiones*. Buenos Aires: Aique / Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Krawczyk, N. y Vieira, V. (2007). Homogeneidad y heterogeneidad: Un estudio comparativo sobre la reforma educativa de la década del 90 en Argentina, Brasil, Chile y México. *Estudios Pedagógicos*, 33 (2), 59-80.
- Krawczyk, N. (2008). O PDE: novo modo de regulação estatal? *Cadernos de Pesquisa* 38 (135), 797-815.
- La Pampa (2002a). Marco general de los Diseños Curriculares de los distintos niveles, regímenes y modalidades del sistema educativo pampeano. En La Pampa, *La transformación educativa en la Provincia de La Pampa*. Santa Rosa: Ministerio de Cultura y Educación de La Pampa.
- La Pampa (2002b). *Objetivos estratégicos y lineamientos básicos, año 2002*. Santa Rosa: Ministerio de Cultura y Educación de La Pampa.
- Martins, A. M. (2003). A política educacional paulista: Controvérsias em torno dos conceitos de descentralização e autonomia – 1983 a 1999. *Educação & Sociedade*, 24 (83), 527-549.
- Misuraca, M. R. (2009). Formación de docentes: O cómo superar la fragmentación con políticas fragmentadoras. En S. E. Vior, M. R. Misuraca y S. M. Más Rocha (comps.), *Formación de docentes: ¿Qué cambió después de los '90 en las políticas, los currículos y las instituciones?* (155-168). Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones, 2009.
- Neto, W. S. (1994). Repasse de recursos para a escola: criterios, mecanismos e tendencias – a experiencia de Minas Gerais. En C. da R. Xavier, J. A. Sobrinho y F. Marra (Eds.), *Gestão Escolar: Desafios e Tendências*. Brasília: IPEA.
- Oliveira, D. A. (2007). Política educacional e a re-estruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto Latino-americano. *Educação & Sociedade*, 28 (99), 355-375.
- Oliveira, D. A. (2009). As políticas educacionais no Governo Lula: rupturas e permanências. *Revista Brasileira de Política y Administração da Educação*, 25 (2), 197-209.
- Oliveira, D. A. y Duarte, M. R. T. (1997). Política e administração da educação: Um estudo de algumas reformas recentes implementadas no estado de Minas Gerais. *Educação & Sociedade*, 18 (58), 123-139.
- Ozga, J., Seddon, T. y Popkewitz, T. (2006). Introduction: Education research and policy – steering the knowledge-based economy. *World Yearbook of Education 2006*. Londres: Routledge.
- Pini, M. y Gorostiaga, J. (2008). Teacher education and development policies: Critical discourse analysis from a comparative perspective. *International Review of Education* 54, 427-443.
- Pose, S. (2003). Tendencias de la política de descentralización educativa en la provincia del Neuquén a fines de la década del noventa: el caso de la reforma administrativa. Ponencia presentada en el *Coloquio Nacional: A Diez Años de la Ley Federal*, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

- Provincia de Buenos Aires (2001). *Diseño curricular: Marco general*. La Plata: Consejo General de Cultura y Educación, Dirección General de Cultura y Educación.
- Rivas, A. (2004). *Gobernar la educación*. Buenos Aires: Granica.
- Rossi, V. L. S. (2001). Desafio à escola pública: tomar em suas mãos seu próprio destino. *Cadernos CEDES* 55, 9-18.
- Saforcada, F. (2009). Paradojas de la autonomía escolar en la reforma educativa argentina de los años noventa". En M. Feldfeber (comp.) *Autonomía y gobierno de la educación: Perspectivas, antinomias y tensiones*. Buenos Aires: Aique / Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Senén González, S. (2008). Política, leyes y educación. En R. Perazza (comp.), *Pensar en lo público: Notas sobre la educación y el Estado*. Buenos Aires: Aique.
- Tiramonti, G. (1996). *Los nuevos modelos de gestión educativa y su incidencia sobre la calidad de la educación*. Buenos Aires: Flacso/Serie documentos e Informes de Investigación Nro. 211.
- Veleda, C. (2009). Autonomía institucional y justicia distributiva en la normativa educativa. Documento no. 27, Programa de Educación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. Buenos Aires: CIPPEC.
- Whitty, G., Power, S. y Halpin, D. (1998). *Devolution and Choice in education: The school, the state and the market*. Buckingham-Philadelphia: Open University Press.
- Xavier, C. Da R., Sobrinho, J. A. y Marra, F. (1994). Gestão da escola fundamental: situação atual e tendências. En C. da R. Xavier, J. A. Sobrinho y F. Marra (Eds.), *Gestão Escolar: Desafios e Tendências*. Brasília: IPEA.
- Zaponi, M. y Valença, E. (2009). Política de responsabilização educacional: a experiência de Pernambuco. Disponible en: http://somnia.tempsite.ws/p/adm/pdf_upload/24AGOSTO201014.36.47262.pdf

Datos de los autores

Jorge M. Gorostiaga es Doctor en Análisis Social y Comparado de la Educación (University of Pittsburgh). Profesor Asociado en la Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín. Investigador del CONICET y Profesor de Posgrado en el Área de Educación de la Universidad Torcuato Di Tella. Integra el Centro de Estudios Interdisciplinarios en Educación, Cultura y Sociedad (CEIECS, UNSAM) y el Núcleo de Investigaciones sobre Conocimiento y Política Educativa (NICPE).

Livia M. Fraga Vieira es Doctora en Ciencias de la Educación (Université René Descartes- Paris V). Profesora adjunta de la Facultad de Educación de la Universidad Federal de Minas Gerais y del Programa de Posgrado en Educación de la misma universidad. Investigadora del Grupo de Pesquisa sobre Política Educacional e Trabalho Docente (GESTRADO) y del Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Infancia e Educação Infantil (NEPEI).

La política educativa del Consejo de Europa

Alfonso Diestro Fernández / Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) / España
Miriam García Blanco / Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) / España

1. Introducción.

En la última década han proliferado un gran número de estudios y trabajos de investigación dedicados a la cooperación política supranacional en materia de educación, particularmente en la región europea. No en vano, esta dimensión internacional y política que la educación protagoniza en la historia reciente del viejo continente, vertebra y posibilita nuevos objetos de estudio y también modelos de interpretación que trasciende al tradicional ámbito de la política educativa, habitualmente centrada en los sistemas educativos nacionales, como principal eje de análisis. Puelles (2004: 37-57), en esta misma línea de pensamiento matizaba ya esta idea de que las políticas educativas supranacionales, en concreto las de la Unión Europea (UE), se estaban convirtiendo en otro más de los objetos de estudio, un nuevo campo de conocimiento, de la Política de la Educación, en contraposición a los tradicionales intereses de esta disciplina, que no solían traspasar los límites de la educación nacional.

Por su parte, Valle (2004: 17-18) respondía de manera afirmativa a la pregunta *sobre la existencia o no de una política educativa en el marco de la Unión Europea*. Y no era una cuestión trivial puesto que esta organización supranacional no tenía adquirida una competencia exclusiva sobre los sistemas educativos nacionales de sus miembros. No en vano la educación nunca había sido considerada en el marco de las políticas comunes –donde se han cedido competencias a las instituciones comunes–, sino que se incluyó a mediados de los setenta en el grupo de las políticas de cooperación de la Comunidad Europea –definidas por el principio de subsidiariedad y el respeto exclusivo a las competencias nacionales–. Desde el primer momento en los que se expresó la voluntad de emprender una cooperación política en materia de educación en la Comunidad, los Estados dejaron de manifiesto que mantendrían un férreo control sobre sus sistemas de educación y formación nacional. Sin embargo, tanto Valle como Toribio (2010: 41) matizan que no se puede concebir esta política educativa como un entramado de disposiciones de carácter vinculante diseñadas desde las instituciones europeas, sino como *un elenco de disposiciones, de carácter normativo y doctrinal, que dibujan las acciones de carácter educativo formal y no formal y que se emiten desde las instituciones de la Unión Europea*. Diestro (2009: 55), por otra parte, la cataloga como *un ambicioso y peculiar proyecto de cooperación política*, con el que se pretende reconocer a la educación como un pilar clave de la construcción europea. Estos tres autores¹ denominan a este tipo de cooperación educativa supranacional como *políticas educativas de carácter suave (soft, light)*, pero políticas educativas en definitiva.

De las diferentes definiciones del concepto política que podemos encontrar, esta versión *soft* de las políticas educativas supranacionales encontrarían sentido en la definición propuesta por Miller (1989: 518), cuyo carácter más ortodoxo puede, por ello, adaptarse mejor a las peculiaridades y originalidad de este tipo de políticas supranacionales: *proceso por el que un grupo de personas, cuyas opiniones o intereses son en principio divergentes, toman decisiones colectivas que, por regla general, se consideran obligatorias para el grupo y se ejecutan de común acuerdo*. Es precisamente este carácter más flexible de grupo o entidad que la ejerce, que no necesita ser investido de una autoridad pública con competencias exclusivas, el que marca la diferencia entre éstas y las definiciones tradicionales de esta ciencia social, generalmente contextualizadas en el ámbito nacional o regional como sujeto de estudio.

Desde la perspectiva de una *visión supranacional*, existiría una determinada política educativa ya que se produce una *negociación* entre los miembros del grupo de estados, fruto de la cual se adoptarán determinadas decisiones de manera conjunta, de forma que éstas sean consideradas legítimas por el *grupo* en cuestión (y por sus instituciones comunes) y que deben traducirse en una serie de *acciones* colectivas que deben emprenderse. Todas ellas, bien sea de manera independiente o colectiva, se encaminan al logro de unos *objetivos* comunes (generales y concretos), que son considerados como beneficiosos de acuerdo al esquema de valores del grupo y que sólo podrían alcanzarse por medio de esas acciones emprendidas de manera convergente y colectiva. En consecuencia, resulta necesario que la *Política Educativa* oriente también sus análisis en función de esta tendencia supranacional y aperturista de la cooperación en materia de educación, cada vez más presente, característica y reconocida del contexto educativo europeo. Si, en la actualidad, la educación en este espacio supera las barreras nacionales, la *política educativa* también debe hacerlo. De lo contrario, puede quedar alejada de la realidad social que la contiene.

¹ Valle, Toribio y Diestro pertenecen al grupo de investigación reconocido de la Universidad Autónoma de Madrid sobre políticas educativas supranacionales en educación (GIPES).

Así pues, pueden reconocerse como principales protagonistas de esta tendencia supranacional a las dos grandes organizaciones políticas de Estados que operan en el continente europeo y que han mostrado un interés manifiesto por desempeñar una determinada cooperación supranacional en materia de educación; la ya mencionada UE (fundada en 1957 y que agrupa a 27 Estados miembros) y el Consejo de Europa (COE) (fundado en 1949 y que agrupa a 47 países miembros). En el caso de la primera, la más reconocida y referenciada en el plano internacional, encontramos dos excelentes trabajos de investigación elaborados por Javier Valle en España (editado por el MEC) y por Luce Pepin en Bélgica (editado por la Comisión Europea), ambos del 2006. En ellos se determina y legitima el proceso histórico-político de la educación en la Unión Europea, apoyados en el análisis de una densa producción normativa y de los hechos político-contextuales, mediante los que se ha desarrollado la original cooperación educativa en la UE, desde su origen hasta nuestros días. A su vez, podemos encontrar numerosos artículos en la bibliografía europea dedicados al análisis y la crítica de la política educativa de Comunidad-UE. En cambio, como destaca Diestro (2008: 15 y 2010: 47), la labor política del COE en educación todavía no ha sido reconocida de la manera que se merece en la literatura específica, a pesar de una notable presencia de la dimensión educativa del COE en la política supranacional. Se le ha prestado muy poca atención a la labor emprendida por esta organización en su intento de motivar y favorecer la necesaria cooperación europea en educación, que había sido estimulada y propiciada casi veinte años antes de que en la Comunidad se pusiera sobre el papel los esbozos del *Programa de Acción en materia de Educación* (1976). En este proceso de reconocimiento ocupa un papel crucial la *Conferencia Permanente de Ministros Europeos de la Educación* (CPMEE), como actor principal y pionero de todo este proceso, en particular, durante el periodo que va de los años sesenta a principios de los noventa.

Por tanto, el objetivo de este trabajo reside en determinar, reconocer y reivindicar la existencia de una original política educativa del COE, con una enorme capacidad precursora en el espacio europeo de la educación. En este caso, tras la definición del proceso histórico-político, y siguiendo el modelo de interpretación elaborado por Valle (2004) para la Unión Europea, podremos interpretar desde un plano teórico y crítico la citada política educativa del COE.

2. La fundación del Consejo de Europa y la construcción de su marco institucional de cooperación política.

La creación del COE en 1949 mediante el Tratado de Londres suponía la respuesta internacional a las peticiones y preocupaciones expresadas en el Congreso de Europa (1948), celebrado en La Haya, donde se reunieron casi un millar de personalidades de la escena política europea, con la intención de propiciar un escenario de cooperación que permitiera la reconstrucción solidaria y pacífica de una Europa devastada. En concreto, un grupo de países pretendían colaborar políticamente entre ellos mediante la creación de diferentes instituciones comunes, de carácter deliberativo, propositivo y ejecutivo, que garantizaran el buen funcionamiento del proceso político emprendido por todos ellos, tales como el *Comité de Ministros* y la *Asamblea Parlamentaria*. El objetivo global —el fin último de la organización— al que pretenden responder con la fundación del COE perseguía el *establecimiento de una unión más estrecha entre sus miembros, con el fin de salvaguardar y promover las ideas y principios, que son su patrimonio común, y favorecer su progreso económico y social*². En consecuencia, asumieron un marco de objetivos comunes, que derivarían de los diferentes ámbitos políticos de actuación posibles. En la actualidad esos objetivos se mantienen fieles a los definidos en su origen, aunque adaptados a las nuevas necesidades sociales en algunos casos:

- *Proteger los derechos humanos y la primacía del derecho en todos los Estados miembros;*
- *Consolidar la estabilidad democrática de Europa, respaldando la reforma constitucional, política y jurídica en los planos nacional, regional y local;*
- *Hallar soluciones a problemas sociales, los problemas de la discriminación hacia las minorías, de la xenofobia, de la intolerancia, de la bioética y de la clonación, del terrorismo, del tráfico de seres humanos, del crimen organizado y de la corrupción, de la cibercriminalidad y de la violencia contra la infancia;*
- *Promover y desarrollar la identidad cultural europea, prestando particular atención a la educación;*
- *Promover la cohesión social y los derechos sociales.*

Estos objetivos compartidos buscaban hacer frente a los grandes problemas que acuciaban a Europa tras el declive producido por las dos Grandes Guerras, que ponían de manifiesto las importantes carencias existentes —económicas, sociales, estructurales, gubernamentales, políticas, etc.—. El COE pretendía abarcar con sus acciones de cooperación política, a todas las grandes cuestiones que afectaban a la sociedad europea, bien en el momento presente o en el futuro más cercano, a excepción de los asuntos relativos a la defensa nacional, que quedaban fuera de sus objetivos y competencias, como quedó expresado en su *Estatuto fundacional*. Tan sólo dos meses después de su fundación en Londres, y ante una gran expectación internacional, se celebró la sesión inaugural de la primera *Asamblea Parlamen-*

² COE (1949): Tratado de Londres. Estatutos fundacionales. STCE 001. Art. 1. A.

taria en la ciudad de Estrasburgo. En esta primera reunión de la Asamblea se decidió el establecimiento de un primer acuerdo conjunto, que sería firmado a la postre en Roma: *la Convención europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del Consejo de Europa*³ (1950). Este compromiso internacional, que se inspiraba en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (ONU, 1948), pretendía garantizar un mayor control en la protección de estos derechos en la región europea. Para conseguirlo motivarían en lo sucesivo la creación de un Alto Tribunal Europeo, la *Corte Europea de los Derechos del Hombre de Estrasburgo* (1959).

La preparación y la firma de esta *Convención* coincidía en el tiempo con la presentación de la *Declaración Schuman* (9 de mayo de 1950), la cual había sido propuesta por el Ministro francés de *Asuntos Exteriores* a los demás países miembros al COE en sus primeras reuniones de trabajo. Sin embargo, la proposición sólo fue secundada por cinco de los once miembros de la organización –Francia, Alemania, Italia, Países Bajos y Luxemburgo–. Fue en este momento cuando el proceso de cooperación y construcción europea se diversificó en dos direcciones y, a la postre, en dos organizaciones diferentes: de una parte, la versión que seguía una tendencia más humanista, democrática y cultural, representada por el COE y, de la otra, la *economicista o mercantilista* (centrada en las solidaridades de facto), que derivaría en la firma del *Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero* (1951) y, posteriormente, en el *Tratado de la Comunidad Económica Europea* (1957). En ese mismo año, en el COE se creaba la *Conferencia de Poderes Locales y Regionales*, con la intención de actuar en beneficio de los procesos democráticos desde la base –las entidades menores–, pues entendían que sin la democracia local y regional no podría conseguirse una democracia global. El COE agruparía durante la década de los cincuenta a quince Estados europeos. Los países que decidían incorporarse a la organización debían asumir de manera íntegra los postulados expuestos en los Estatutos fundacionales, lo cual, implicaba el reconocimiento de sus principios y valores comunes, tales como la preeminencia del derecho, de las libertades fundamentales y de los derechos del hombre, así como la colaboración voluntaria, sincera, abierta y efectiva, en la consecución de los objetivos y fines perseguidos por la organización. El incumplimiento de una parte o de la totalidad de esos compromisos implicaría, sin distinciones posibles, la suspensión de la participación en las actividades de la organización y la invitación al abandono.

La nueva organización política aparece en la escena internacional de mediados de S. XX como una gran sociedad de países europeos, que pretenden coaligarse en el desarrollo conjunto de acciones políticas en áreas de interés social, cultural, jurídico, administrativo y también educativo, por el beneficio y progreso de sus pueblos, utilizando estrategias legales y actos jurídicos propios del derecho internacional, tales como los tratados, las convenciones o las cartas. Es decir, querían conseguir juntos aquello que de manera individual les resultaría imposible alcanzar, mediante la creación de una estructura institucional sin igual hasta ese momento en el *viejo continente*. Los países miembros no estaban obligados a ceder ninguna de las competencias propias, ni tampoco parte de sus soberanías nacionales, como sucedería en el caso de la Comunidad, aunque estaban decididos a responder ante las instituciones comunes creadas por ellos, con la intención de conseguir los fines y objetivos propuestos por el grupo.

2.1. Los principales órganos políticos de la estructura institucional del Consejo de Europa.

La estructura institucional del COE se fundamenta en un cuadro de cooperación y diálogo entre sus principales instituciones, en las que están representados todos sus países miembros. Dicho marco está compuesto por dos órganos estatutarios: el *Comité de Ministros* y la *Asamblea Parlamentaria*. Además, cuenta con una Secretaría General que se encarga de la aplicación y la gestión del programa de la organización. Todos ellos están asesorados por otras instituciones no previstas en el *Tratado de Londres*, como la *Conferencia de Poderes Locales y Regionales* y el *Tribunal Europeo de Derechos del Hombre*, que se han creado durante el proceso para tener una mayor presencia y representatividad democrática, así como la garantía de la preeminencia del derecho internacional en el seno de la organización.

2.1.1. El Comité de Ministros Europeos⁴. Es la principal instancia ejecutiva y decisoria del COE, constituyendo el órgano de representación de todos sus miembros, al cual se le confieren el poder actuar en nombre de la organización. Está formado por los ministros de asuntos exteriores de los países miembros y por sus representantes permanentes en Estrasburgo (denominados delegados). Si bien, los Jefes de Estado y de Gobierno se han reunido en varias ocasiones desde 1993 para darle un mayor impulso al programa y e incrementar la legitimidad política del proceso.

El Comité es una institución dinámica y flexible, pues prepara regularmente conferencias de ministros especializados en los diversos campos de actividad, donde pueden ejercerse las competencias acordadas en los tratados –educación, cultura, medios de comunicación, sanidad, deporte, juventud, etc.–, con la intención de hacer frente a las necesidades concretas de los ámbitos mencionados en cada momento. Ambos Comités, el global y el de expertos, participan en debates y diálogos políticos en el seno de la organización, con la intención de confrontar los aspectos concretos y técnicos, con la política global emprendida por la organización y obtener así una coherencia de planteamientos comunes antes de pasar a la acción.

³ COE (1950): Convenio europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del COE, de 4 de noviembre de 1950. STCE 005.

⁴ Las funciones y composición del Comité de Ministros están definidas en el Tratado de Londres (COE, 1949): STCE 001. Op. Cit. Cap. 4. Art. 14-21.

Su principal función reside en aprobar anualmente el programa intergubernamental de actividades de acuerdo con las prioridades políticas de la Organización, para lo que debe tener bien presentes las recomendaciones de la *Asamblea Parlamentaria y del Congreso de Poderes Locales y Regionales* (CPLR). Del mismo modo, también tiene la responsabilidad de adoptar y dar viabilidad al presupuesto general⁵, así como procurar una supervisión constante y efectiva de los acuerdos emprendidos por el COE y los países miembros, ejerciendo un determinado control político. Incluso, el Comité de Ministros debe propiciar un diálogo global y la determinación de los principales temas de interés europeos, que le permita alcanzar acuerdos interestatales en los que aportar su experiencia en la cooperación supranacional y motivar una posición común ante los grandes desafíos que afrontan los estados europeos (De Vel, 1994: 26-27).

El Comité de Ministros, en virtud del *artículo 15* (epígrafes a y b) de sus *Estatutos fundacionales*⁶, puede hacerles llegar a los Estados miembros el resultado de sus conclusiones en forma de *Recomendación* –documento habitualmente utilizado por esta institución–, para que éstas sean tenidas en cuenta en el marco nacional. En otras ocasiones, cuando un tema les merece un especial interés, suelen emitir *resoluciones* para llamar la atención de los países y las demás instituciones del COE sobre un tema o asunto concreto, que pueda resultar beneficioso para la organización. Fundamentalmente durante los primeros años, el Comité de Ministros emitió algunas resoluciones y recomendaciones a sus miembros relativas al ámbito de la educación, dedicados a temas de especial interés en cada momento. Una vez que la CPMEE comienza a desarrollar una mayor actividad, las directrices emitidas por el Comité son menores, centrándose desde entonces en llamar la atención en determinados aspectos clave para el COE. Sin embargo, estos documentos no hacen sino reflejar la capacidad prospectiva y precursora de la organización, pues ya se debatía y reflexionaba en común determinados aspectos de la educación a nivel supranacional. Es decir, la educación ya era el foco de atención en el COE años antes de que lo fuera en la Comunidad.

2.1.2. La Asamblea Parlamentaria⁷. Es el órgano de deliberación que representa a las fuerzas políticas parlamentarias nacionales y, en consecuencia, a la ciudadanía en general. Está formada por 318 parlamentarios y sus sustitutos; cada Estado puede disponer de 2 a 18 parlamentarios, dependiendo el número de representantes de su peso poblacional. Todos ellos representan a las fuerzas políticas de los parlamentos de los 47 miembros –que aglutinarían a más de 800 millones de ciudadanos– y actúan como el elemento motor de la expansión de la cooperación europea en sus respectivos países. Las deliberaciones de la Asamblea juegan un papel muy importante en la orientación de las actividades del Comité de Ministros y de los sectores intergubernamentales de la organización. Es habitual que se cuente con el apoyo y asesoramiento de ilustres personalidades políticas a escala mundial, por lo que la Asamblea se convierte en un foro de reflexión abierto y pluralista, que no duda en colaborar con otras organizaciones internacionales como la UNESCO, la OCDE, entre otros. Así pues, representa el motor de la cooperación y la conciencia democrática del COE y su consulta en todos los asuntos relativos a los grandes convenios internacionales adoptados por la organización es obligada. Del mismo modo, la Asamblea es la responsable de facilitar y ayudar a los países miembros la asunción de los compromisos estatutarios, pudiendo sancionar a los que incumplen con ellos, o emprender procesos de asesoramiento e integración en la organización.

2.1.3. El Congreso de poderes locales y regionales (CPLR)⁸. Se creó en 1957 para dar una verdadera representatividad a las entidades locales y regionales en el proceso de democratización europea emprendido por el COE. Se compone de dos cámaras diferentes, una de las municipalidades y otra de las regiones. Entendían que la autonomía local debía responder a las necesidades de los individuos en su contexto más cercano y próximo, es decir, en los pueblos, comarcas y regiones de Europa. Una de sus misiones principales será la de ayudar a los nuevos Estados miembros en el empleo de las prácticas adecuadas, en el desarrollo de una verdadera autonomía democrática local y regional. El CPLR ejerce funciones de carácter consultivo y asesor del Comité y de la Asamblea y se erige como portavoz de las entidades menores ante el COE, ofreciéndoles un lugar privilegiado para el diálogo, donde se motiva la cooperación transfronteriza a favor de la paz, la tolerancia, la estabilidad democrática y el desarrollo sostenible en el territorio.

2.1.4. La Secretaría General del Consejo de Europa⁹. Su principal responsabilidad reside en trabajar de manera decidida en la consecución de los fines y objetivos fundamentales del Consejo, por lo que se encarga de la orientación estratégica del programa de trabajo asumido por el COE, a la vez que controla la gestión interna y burocrática de la organización. De la Secretaría General y, en particular, de su máximo representante, el Secretario General, dependen las nueve direcciones generales –entre ellas la de educación y cultura–, los servicios administrativos del COE, los diferentes secretarios de las demás instituciones el Secretario General adjunto. Representa al centro neurálgico de la vida política y administrativa del COE.

5 El presupuesto del año 2009 fue de 205.002.000 euros. Éste se financia con la aportación de los Estados miembros y la contribución se basa en virtud de la población y la riqueza de cada Estado (Fuente: COE).

6 COE (1949): STCE 001. Op. Cit.

7 Las funciones y composición de la Asamblea Parlamentaria están definidas en el Cap. 5. Art. 22-35, del STCE 001. COE (1949): Op. Cit. Ver también: COE (2002): *Guide de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*.

8 Para más información del CPLR se recomienda la lectura de COE (2008): *50 ans de démocratie locale et régionale en Europe* (1957-2007).

9 Las funciones de la Secretaría General del COE están definidas en el capítulo VI, Art. 36-37 del *Tratado de Londres*. STCE 001. COE (1949): Op. Cit.

2.1.5. El Tribunal Europeo de los Derechos del Hombre (TEDH). Se ha dicho ya con anterioridad, que el TEDH¹⁰ se creó en 1959 para velar por la promoción y el cumplimiento del *Convenio Europeo de Derechos Humanos* (1953) y su función principal se centra en la mejora constante en la defensa de los derechos y las libertades de las personas. La Corte funciona de manera permanente en su sede del Palacio de los Derechos del Hombre de Estrasburgo. Es accesible a todos los individuos que soliciten su intervención y su jurisprudencia sienta un carácter obligatorio en todos los países miembros.

2.2. Las principales áreas de acción política del Consejo de Europa en educación.

La creación de las grandes estructuras institucionales del COE y su correspondiente desarrollo mostraron una organización que se erigía como un espacio europeo abierto para el diálogo y la cooperación internacional, que asumía la responsabilidad de restañar las heridas y levantar a Europa actuando en tres ámbitos concretos. Estos pretendían la protección, promoción y prevención de los derechos del hombre y el *Estado de Derecho*; la democracia como modelo de gobierno; de la identidad cultural y los valores comunes, como fruto de la herencia compartida del devenir histórico de Europa; del patrimonio histórico, cultural y natural; de la cohesión y la protección social; y de la educación para la ciudadanía democrática. Estos aspectos representan los principales ejes de actuación de la política de cooperación del COE desde sus inicios, sirviendo principalmente como un foro político paneuropeo en la resolución de los conflictos, capaz de organizar a los Estados en la puesta en común de sus perspectivas nacionales e investigar y experimentar soluciones conjuntas, lo que les permitiría el cumplimiento de los acuerdos internacionales que propicien un mayor acercamiento y una mejor comprensión entre los pueblos europeos, bajo la divisa de la *unidad en la diversidad*.

Evidentemente, estos ámbitos de acción se diferencian de los que han motivado el desarrollo político de la Comunidad Europea desde sus inicios, pero en el caso del COE ha prevalecido siempre esa visión de la construcción europea basada en las raíces y los valores comunes, en los que la educación sí que resultaba un pilar clave de su desarrollo. Su tradicional función política ha sido especialmente de asesoramiento político, motivador de las asociaciones bilaterales y multilaterales en estos dominios y en las grandes cuestiones de Estado. En cambio, sus realizaciones y desarrollos sucesivos no vienen condicionados por los grandes tratados o las adhesiones, como sucede en la Comunidad, sino que varían en virtud de la situación política internacional en Europa. Los ejemplos más claros de ello se centran en dos hitos fundamentales: la caída del muro de Berlín (1989) y la desmembración del bloque soviético, con lo que se produce una reorientación política centrada en la integración democrática de los Países de Europa Central y Oriental (PECOS); y la firma del *Tratado de Maastricht* (TUE, Unión Europea, 1992), mediante el cual, los 12 Estados de la UE, que a su vez también eran miembros del COE, deciden emprender una unión política no federalizada y ampliada, sin precedentes hasta el momento en Europa, que reconocía e integraba por primera vez en los tratados fundacionales a la educación y la formación en su articulado (126 y 127 del TUE).

3. La Convención Cultural Europea (1954). El marco jurídico de la cooperación política educativa del Consejo de Europa.

Los grandes acuerdos normativos se fueron fraguando en las diferentes reuniones periódicas que mantenía el Comité de Ministros, en las cuales los Altos representantes emitían resoluciones conjuntas con las que emprender procesos de reflexión, que servirían para preparar el terreno previo a la adopción de los grandes acuerdos y convenciones. De ellos, el más importante para lo que aquí nos ocupa fue la *Convención Cultural Europea*¹¹, donde se prestaba una atención especial y un singular interés por los aspectos educativos en la *nueva Europa*. Preveían que en la dimensión educativa y cultural se encontraban las herramientas para una mejor comprensión entre los pueblos europeos, asentados en el principio de *invertir en la educación para asegurar el futuro de Europa*. El COE no renunció nunca a la posibilidad de establecer una determinada colaboración en educación entre sus ámbitos de acción, aunque ésta debiera entenderse como una cooperación abierta, voluntaria y flexible. Entendían que era positivo emprender este proceso en materia de educación, porque facilitaba la consecución de los fines comunes de la organización, aunque sin ánimo de entrometerse en las políticas educativas nacionales, ni tampoco de coartar o limitar sus competencias propias en este sentido.

La *Convención* fue asumida con la finalidad de establecer un marco normativo, que permitiera la elaboración de una política coherente y el emprendimiento de algunos programas de acción compartidos, con los que salvaguardar y promover los ideales y principios, que son el patrimonio común de los pueblos de Europa y que, a su vez, les permitiera progresar hacia su fin último —*establecer una unión más estrecha entre sus miembros*—. La Convención fue ratificada sucesivamente por los Estados miembros que se iban adhiriendo al COE y, por algunos otros que, sin pertenecer aún al organismo interestatal europeo, pudieron acceder a su ratificación. Es importante destacar el significado y la capacidad prospectiva que tiene la declaración de intenciones expresadas en la *Convención*, pues, ya en 1954, el

¹⁰ Para más información sobre el TEDH se recomienda la lectura de COE (2009): *La Cour européenne des droits de l'homme en faits et chiffres (1959-2009)*.

¹¹ La *Convención Cultural Europea* del COE fue firmada el 19 de diciembre de 1954 y entró en vigor el 5 de mayo de 1955. COE (1954). STCE 018. En lo sucesivo nos referiremos a ella como la *Convención*.

COE concedía una importancia destacada al estudio de las lenguas, la historia, el civismo y la cultura de los pueblos europeos, así como la necesidad de adaptar los sistemas educativos para facilitar la movilidad, el intercambio y la permeabilidad entre ellos.

Art. 2. a. Fomentará en sus nacionales el estudio de las lenguas, de la historia y de la civilización de las otras partes firmantes de la Convención, y ofrecerá a estos últimos facilidades para desarrollar sus estudios de manera similar en los territorios propios y

Art. 2. b. Se esforzará por desarrollar el estudio de su lengua (o lenguas), de su historia y de la civilización en los territorios de las otras partes firmantes de la Convención y ofrecer a los nacionales de estos últimos la posibilidad de continuar estudios similares en el país de acogida¹².

El ámbito específico de cooperación fijado por la Convención hacía referencia a cinco dimensiones concretas: *la educación, la cultura, el patrimonio, la juventud y el deporte*. Los grandes objetivos, que derivarán de la promulgación de este *Convenio*¹³, se centran en aspectos esenciales del europeísmo y claves en el proceso de consolidación de la idea de Europa (COE, 2005a: 9-19):

- *Conseguir el reconocimiento por parte de los europeos de su patrimonio cultural común.*
- *Favorecer la movilidad y los intercambios para una mejor comprensión mutua.*
- *Establecer una tendencia general en la cooperación cultural paneuropea.*
- *Crear las condiciones adecuadas para una plena participación en la vida democrática.*
- *Conseguir una dimensión europea de las normas, las políticas y las buenas prácticas.*
- *Fomentar el respeto de la diversidad cultural y el desarrollo de los valores compartidos.*

Inicialmente, la *Convención* no fijaba un marco de objetivos específicos, ni definía una política preestablecida para conseguirlos, sino que se establecía un marco general y éstos se elaborarían de manera progresiva en función de las necesidades globales y estratégicas del COE en cada periodo. Si bien se adaptaron a la dinámica política de la Convención de una manera mucho más concreta y funcional, tras la creación en 1962 de un comité técnico para la realización y el seguimiento de sus postulados, denominado *Consejo Director de la Cooperación Cultural* (CDCC)¹⁴. Este organismo sería el encargado de adoptar y gestionar la política cultural del COE a partir de ese momento. En el plano teórico se habían sentado las bases jurídicas de la cooperación en estos cinco ámbitos; en el práctico, se daba pie a la creación de una estructura, cuya función principal se centraba en la consecución de determinados objetivos operativos, así como en la puesta en marcha de programas de trabajo bilaterales, multilaterales y de proyectos de colaboración, generalmente establecidos para un periodo de acción a medio plazo –de cinco a siete años–. Los objetivos del CDCC en el marco de la organización eran los siguientes¹⁵:

- *Coordinar, orientar y estimular la cooperación entre los Estados miembros, en aras de reforzar su solidaridad y promover los aspectos comunes de la identidad europea.*
- *Trazar el marco general de actividades y emprender en el ámbito de la educación, la cultura y la protección del patrimonio.*
- *Establecer, a partir de las proposiciones del Secretario General del Consejo de Europa, y en coordinación con el Comité de Ministros, el proyecto del Programa de Actividades de educación, cultura y patrimonio, a prepararlo y asegurar su ejecución, teniendo en cuenta los medios puestos a su disposición.*
- *Supervisar la preparación de las Conferencias de Ministros especializados responsables de la educación, la cultura y el patrimonio, cuya realización compete a los comités especializados.*

La vigencia y preeminencia de la Convención sigue teniendo una gran relevancia en el marco de la cooperación del COE. Durante los días 9 y 10 de diciembre de 2004, en la ciudad polaca de Wrocław, tuvo lugar la reunión de los ministros responsables de la cultura, la educación, la juventud y el deporte, para la revisión y la consecuente ratificación de la *Convención Cultural Europea en su 50ª aniversario*. El balance de los principales logros obtenidos durante este medio siglo de cooperación expresaba un marco de cooperación pacífica y constante, que había pasado en este tiempo

¹² COE (1954): STC 018. *Op. Cit.*, pp. 2-3.

¹³ Estos objetivos no estaban fijados ni preestablecidos con antelación en el documento original, que constaba sólo de once artículos, sino que se fueron incluyendo de manera progresiva. En 2004, con motivo del 50º aniversario de la *Convención Cultural Europea*, se revisaron y evaluaron los objetivos generales, para adecuarlos a las necesidades sociales, culturales y educativas de los Estados miembros a principios de S. XXI.

¹⁴ El *Comité de Ministros del COE*, de acuerdo con el artículo 17 de sus Estatutos, decidía crear un comité de carácter técnico encargado de impulsar una política cultural y educativa en el CE, denominado CDCC. Véase Conseil de l'Europe (1961): Résolution du Comité de Ministres, le 12 décembre 1960, *sur la création du Conseil de la coopération culturelle – convocation d'un comité ad hoc*, R (61) 39, que entrará en vigor a partir del 1 de enero de 1962 y la Résolution du Comité des Ministres R (63) 14, le 16 septembre 1963, sobre este mismo tema. A partir de 1978 toma la denominación de Comité Director, bajo la autoridad directa del Comité de Ministros del COE.

¹⁵ *Ibid.*

de 14 a 48 países firmantes. Además, estaban en disposición de asegurar que la Convención había resultado esencial para la promoción de los principios y valores fundamentales del COE, así como para la realización de una Europa más próxima entre sí, capaz de superar las evidentes fracturas que acuciaban a Europa en el momento de la firma de la *Convención*. Los ministros procedieron al establecimiento de las líneas directrices como estrategia global en el marco de los futuros programas del CDCC, que debía ser aplicada en todos sus sectores de acción y que debía recoger el espíritu y los avances de los programas anteriores. En esta ocasión, destacaron que el objetivo en el futuro debería ser la capacidad de respuesta a las necesidades de los pueblos de Europa y, en particular, de los jóvenes, en cuanto a su visión de Europa, además de promover el diálogo y la armonía entre los europeos. Para conseguirlo, se recomendaba emprender acciones en los siguientes dominios (COE, 2005b: 41-48):

- *Identidad europea y ciudadanía democrática.*
- *Diversidad cultural y cohesión social.*
- *Diálogo intercultural e interreligioso.*
- *Participación en la sociedad del conocimiento y de la información.*
- *Movilidad.*
- *Desarrollo sostenible.*
- *Asociacionismo.*

En Wroclaw también se procedió a la renovación de los compromisos y metas de la *Convención* en el marco de la Organización, así como el establecimiento de nuevos objetivos concretos y perspectivas a medio plazo en materia educativa, que reafirman la tendencia a favor de la dimensión europea y la educación para la ciudadanía democrática en el marco global del COE. En esta perspectiva, en el ámbito de la cooperación educativa, se presentan como prioritarios los siguientes objetivos (COE, 2005a: 22-24):

- *Conseguir una educación para los valores fundamentales, con nuevas sinergias y métodos mejorados.*
- *Impulsar una educación a favor de la ciudadanía democrática y de la cohesión social.*
- *Gestionar la diversidad con la educación como medio esencial.*
- *Favorecer la dimensión europea de la educación en los sistemas educativos.*

Además, se indicaron algunos aspectos y ámbitos temáticos que eran necesarios tener en cuenta como núcleo común de la cooperación política en educación para el nuevo periodo, así como el empleo de las estrategias tradicionales del COE en la cooperación y la asistencia a los países miembros.

Las políticas, las normas y las buenas prácticas para la calidad y la equidad en la educación continuarán siendo una parte fundamental del Programa educativo, que mantendrá una fuerte dimensión social y de los términos de la ciudadanía democrática y los derechos del hombre. La calidad de los profesionales de la enseñanza tiene un fuerte impacto sobre la enseñanza; en consecuencia, la formación del profesorado será común a todos los elementos del Programa (...) La cooperación coordinada y las actividades de asistencia, concretamente las relativas a las políticas, a las reformas educativas y al apoyo a los programas escolares, además de la difusión de los resultados, deben constituirse como una característica de todos los proyectos (COE, 2005a: 25).

4. La Conferencia Permanente de Ministros Europeos de la Educación del Consejo de Europa¹⁶.

Tal y como se ha mencionado más arriba, el Comité de Ministros puede organizar reuniones sectoriales mediante conferencias de ministros de un ramo concreto, en virtud de lo expuesto en sus estatutos. En este caso, los ministros de educación del COE se reúnen habitualmente desde 1959, en reuniones periódicas, generalmente bianuales. La primera de ellas se celebró en La Haya y fue la primera Conferencia de Ministros especializados que se convocó en el marco del COE, poco después de la puesta en marcha de la Convención y, todavía hoy, se siguen manteniendo estas reuniones (la última de ellas, la 23ª sesión se ha celebrado en Liubliana, 2010). Su finalidad original reside en la reflexión, debate y análisis de los temas educativos concretos que suscitaban un interés común a los países firmantes de la *Convención*. En consecuencia, pretendieron ofrecer un marco de debate y reflexión donde pudieran definir y aprobar los principios y medidas que les permitieran realizar recomendaciones a los gobiernos europeos en materia de educación.

Durante estos cincuenta años encontramos diferentes momentos, que podrían categorizarse en diferentes etapas de desarrollo:

¹⁶ Puede encontrarse un estudio pormenorizado del trabajo y el rol desempeñado por la Conferencia Permanente de Ministros Europeos de la Educación en Diestro Fernández, A. (2010).

- 1959-1971. Preparación del contexto y primeros acuerdos políticos.
- 1971-1989. Dualidad política intraorganizaciones europeas.
- 1989-2010. Reorientación de las funciones y el rol político.

4.1. Preparación del contexto y primeros acuerdos políticos (1959-1971).

Las primeras reuniones de la CPMEE sirvieron para organizar su estructura interna y definir con claridad los ámbitos de actuación, las modalidades y términos de la cooperación política, la representación por parte de los Estados miembros, los procedimientos a seguir, o la posible creación de grupos de expertos y técnicos, encargados de estos temas concretos. Si la primera reunión fue de carácter informal a la que sólo acudieron algunos ministros, en la 2ª sesión de la CPMEE (Hamburgo, 1961), mediante la *resolución (Nº 1) sobre las modalidades de la cooperación permanente*¹⁷, recogían con agrado la invitación expresada de la 1ª sesión para participar de esta determinada cooperación política en la educación general, científica y cultural del COE. Consideraban que el programa político del COE podría inspirarse inicialmente en lo expresado en las resoluciones emitidas por la CPMEE, pero quisieron matizar que no sería posible acometerlo sin la aportación de los medios necesarios y los recursos suficientes por parte de la organización. También emitieron una segunda resolución, con la que expresaban *su convencimiento de la necesidad en Europa de expandir un modelo de educación, que diera a los jóvenes mejores y mayores oportunidades en un mundo en el que la competitividad era cada vez más intensa y la cooperación internacional más necesaria*¹⁸.

En el marco de la Conferencia habían detectado que sus países se enfrentaban a problemas comunes y, ante esta situación, resultaba necesario una revisión y un análisis pormenorizado de los problemas esenciales de la educación en Europa. La celeridad del proceso y el interés suscitado provocó de inmediato una nueva reunión de la CPMEE (Roma, 1962). En ella, los ministros solicitaron que se elaborara un *Informe sobre los problemas comunes de los países europeos en educación*, que debía disponer de la mayor difusión posible y emitirse con carácter periódico, con la intención de establecer un análisis pormenorizado de este tema en sucesivas reuniones de la Conferencia. Además, solicitaron que se elaborase un glosario de términos específicos empleados en los diferentes países, que facilitase su comprensión en el plano supranacional y su posible comparación en el marco de posibles estudios prospectivos¹⁹. Asimismo, decidieron impulsar las primeras realizaciones, en concreto, referidas al estudio de las lenguas vivas europeas, recomendando a los miembros su extensión en los sistemas educativos nacionales y su inclusión en la formación inicial del profesorado, para que los europeos pudieran verse beneficiados por el conocimiento de una segunda lengua. Pidieron también que se estableciera una mayor intensidad en la cooperación entre los países, que motivase nuevas investigaciones y métodos de enseñanza en este ámbito concreto²⁰. A principios de los sesenta, en el marco del COE ya se referían a las primeras experiencias de aprendizaje bilingüe en la formación de los jóvenes y de los profesores europeos.

Desde el inicio dejaron constancia de un manifiesto interés por seguir reuniéndose periódicamente en el futuro y solicitaron al Comité de Ministros mantener una cierta autonomía en el marco del COE, que les permitiera un cumplimiento de los objetivos de esta Conferencia, a saber²¹:

- *Mantenerse mutuamente informados de los problemas comunes relativos a sus competencias alcanzadas en el respeto de los intereses nacionales.*
- *Prestarse una ayuda mutua en la realización de sus planes y reformas de educación.*
- *Deliberar entre ellos para proponer, en el dominio de la educación, actividades conjuntas en el marco europeo, en colaboración con las organizaciones con intereses en la educación.*
- *Debatir sobre las políticas generales a seguir, o las actividades a emprender en el plano nacional e internacional, en lo concerniente a los programas de actividades educativas, científicas y culturales, emprendidas por el COE y por otras organizaciones internacionales.*
- *Coordinar la explotación de sus recursos y aplicar su autoridad concertada en vías de la realización de los programas emprendidos por las diferentes organizaciones en el dominio de la cooperación educativa, científica y cultura europea.*

¹⁷ Résolution (nº 1) sur les modalités de la coopération permanente, de la 2^{ème} session de la CPMEE (1961, Hambourg).

¹⁸ Résolution (nº 2) relatif aux problèmes de l'éducation qui demandent une coopération intergouvernementale européenne, de la 2^{ème} session de la CPMEE (1961, Hambourg), en COE (1991a).

¹⁹ Résolution (nº 1) relatif aux problèmes communes aux États européennes, de la 3^{ème} session de la CPMEE (1962, Rome). Años más tarde, con la creación de EURYDICE (Red Europea de Documentación e Información sobre Educación) (1980) en la UE, proliferarían los glosarios de términos educativos en el ámbito europeo para facilitar la comprensión de las políticas y la realidades educativas en los diferentes Estados miembros de la UE.

²⁰ Résolution (nº 2) relatif à l'enseignement de les langues vives, de la 3^{ème} session de la CPMEE (1962, Rome), en COE (1991a).

²¹ Résolution (nº 7) sur les modalités d'une coopération permanente entre les Ministres responsables des problèmes de l'éducation, de la 3^{ème} session de la CPMEE (1962, Rome), en COE (1991a).

Hasta 1971, momento en el que se produce la primera reunión de ministros de educación en la Comunidad, la CPME se reúne en seis ocasiones de manera formal y otra más ad hoc celebrada en Estrasburgo (1967). En este periodo se emitieron informes y resoluciones sobre los grandes temas que acuciaban a los sistemas educativos europeos (expansión y democratización de la educación, la educación secundaria, el aprendizaje de las lenguas y sus metodologías, la construcción de centros escolares, la educación para todos, la escolarización de los hijos de los inmigrantes, etc.). Sin embargo, el inicio de una posible cooperación educativa en el marco de la Comunidad provocó que se prestase una especial atención a las formas y modalidades de colaboración política supranacional en educación. Los ministros de educación tomaban conciencia de las convulsiones sufridas por los sistemas educativos en los últimos años de la década de los sesenta, que habían afectado al conjunto de los países europeos y que respondían, en general, a problemas de orden común y que podría encontrar una respuesta coordinada a nivel europeo. Según Titz (1995: 46) *los sucesos de 1968 constituyeron la expresión, a pesar de la diferente forma que adoptaron en cada país, de unos desequilibrios muy profundos entre los sistemas educativos y una demanda social en transformación y cuyos contenidos no estaban establecidos de manera precisa dada la imprevisibilidad típica de la época*. Por tanto, en Versalles (1969) los ministros de la CPME consideraron que era necesario revisar sus métodos de trabajo para coordinar una acción más efectiva, en particular, en el examen de las tendencias comunes y los puntos de evolución principales de la educación en Europa, en visos de establecer con éxito una tendencia más armonizadora y convergente²².

4.2. La dualidad política de las dos organizaciones europeas (1971-1989).

Las cuestiones referidas a una mejor y más efectiva coordinación política deberían analizarse en las siguientes sesiones de la CPME, por lo que, a partir de la sesión de 1971 (Bruselas), emitirían una o varias resoluciones dedicadas a las necesidades de una cooperación ampliada, en lo que a posteriori se denominaría el *Informe de la cooperación europea en materia de educación*²³. Este documento tenía como finalidad recoger las modalidades y analizar la colaboración internacional e interinstitucional entre estos organismos en materia de educación, ya que se reconocían desde hace tiempo tendencias convergentes en la forma de actuar ante ellos. Esta situación es más relevante si cabe, después de que la Comunidad mostrase su intención de ampliar sus dominios políticos a la dimensión educativa y proyectar un programa de acción. Por tanto, en la sesión de Estocolmo (1975) se presentaron las siguientes conclusiones conjuntas:

- *Que cada organización aporte su contribución original para el concierto de la cooperación multilateral, de conformidad con sus objetivos, estatutos y métodos de trabajo específicos;*
- *Que se adopten medidas apropiadas para que los programas de educación de las organizaciones sean realmente complementarios;*
- *Que la plena coordinación de las políticas relacionadas con las actividades internacionales en materia de educación sean establecidas en el seno de las administraciones nacionales*²⁴.

Tal fue la importancia adquirida por estas conferencias y el impacto político que había supuesto la decisión tomada por la Comunidad Europea, que el Comité de Ministros del COE tuvo que emitir la Resolución (71) 44 *sur les Conférences de Ministres Spécialisés*, con la intención de ofrecer una mejor gestión organizativa y política de estas conferencias, sin que se produjeran interferencias entre las dos grandes organizaciones de la región europea (COE-UE). La CPME había sido durante años el fórum paneuropeo por excelencia, donde se trataban a nivel supranacional los asuntos clave de la educación en la región europea. Había resultado el caldo de cultivo adecuado en la experimentación de nuevas formas de colaboración política a los problemas comunes. Pero la irrupción de la Comunidad Europea en estos asuntos pudo desestabilizar ese marco de cooperación, por la evidente dualidad de algunos países europeos, que cooperaban en el marco del COE y también en el de la Comunidad. Sin embargo, los ministros de educación de la Comunidad encontraron en los acuerdos y realizaciones de la CPME las materias primas fundamentales que les podrían orientar a una cooperación mayor en el marco del *Consejo de Ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo de la Comunidad*. Fruto de ello, fue la definición del *Programa de Acción en materia de Educación* de 1976, que correría a cargo de los presupuestos generales de la organización. Pero la falta de convicción de algunos países en la Comunidad a una cooperación ampliada y reforzada en materia de educación provocó un periodo de bloqueo interno (1976-1982) donde los ministros ni se reunieron ni favorecieron la puesta en marcha del Programa, experimentándose un enorme retraso en su puesta en marcha. Tras la *primera ampliación* ni ingleses ni daneses estuvieron en consonancia con la asunción de medidas comunes en materia de educación, frenando cualquier tipo de iniciativa emprendida en este sentido. Lenarduzzi (1991: 49) recordaba las palabras de la Ministra danesa de educación quien se oponía de manera abierta a la reciente cooperación establecida en materia de educación:

²² Résolution (N° 1) *relatif au réexamen du rôle des méthodes de travail de la Conférence, aux études et enquêtes concernant le thème principal, aux rapports concernant les activités internationales Dans le domaine de l'éducation*, de la 6^{ème} session de la CPME (1969, Versalles), COE (1991a).

²³ Este Informe conjunto recoge todas las resoluciones emitidas por la CPME relacionadas con las modalidades de la cooperación europea en materia de educación. Véase COE (1983): MED 13-7.

²⁴ Résolution (N°3) *sur la coopération internationale en matière d'éducation*, de la 9^{ème} session de la CPME (Stockholm, 1975), COE (1991a).

He tenido que luchar, decía, a lo largo de la historia para conservar mi propia identidad contra la influencia de las culturas dominantes, como la germana o la anglosajona; no voy a echar por la borda todo ese esfuerzo para perderme en esta gran comunidad. Esto no figura en el Tratado. Ante tal situación, para emprender cualquier actividad era necesaria la unanimidad. Bastaba con que un país se opusiera para que todo se parase. Los daneses en esta actitud estaban en primera fila, pero también otros países se respaldaban en ella.

Durante la década de los ochenta, fundamentalmente desde que se desbloqueó esta situación y el Programa de Acción se desarrollaba de manera efectiva, con la puesta en marcha de las primeras acciones sectoriales en la Comunidad, la CPMEE se inhibió fundamentalmente en el análisis y debate de los grandes temas sobre los que giraba la cooperación europea, además de la preparación del citado *Informe para la cooperación europea en materia de educación* (COE, 1983). De hecho, las resoluciones y recomendaciones emitidas desde 1977 hasta 1985 se hacían eco, entre otros, de los siguientes aspectos:

- Principios organizativos para evitar solapamientos, coincidencias y duplicidad de esfuerzos.
- Amplia variedad de métodos y acciones que enriquecen las perspectivas de acción y posibilitan la innovación.
- Necesidad de un planteamiento temático concreto para ubicar bien las acciones.
- Defensa de los Derechos del Hombre.
- Desempleo de los jóvenes.
- Igualdad de oportunidades para chicos y chicas y para los discapacitados.
- Efectos de la inmigración en los sistemas educativos.
- La protección del medio ambiente.
- Las relaciones entre la educación y la formación profesional.
- Las relaciones entre la educación y el desarrollo local y regional.
- Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.
- El pluralismo cultural y lingüístico.
- Importancia de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.
- Mejora de la formación inicial y continua del profesorado.
- Adaptación de la enseñanza a los grupos más desfavorecidos.
- Mayor énfasis a la enseñanza de las lenguas vivas.
- Definición de los nuevos objetivos pedagógicos.
- Búsqueda de una preparación más sólida para la inserción en la vida activa.
- Mayor toma de conciencia y difusión de las informaciones y la documentación disponible en el ámbito educativo.

4.3. Reorientación de las funciones y del rol político (1989-2010).

Si bien, tras los sucesos acontecidos en Europa en 1989, que coincidieron con el 40º aniversario de la fundación del COE, se produjo una consecuente reorientación política de la organización ante el nuevo contexto europeo. El Comité de Ministros emitió dos documentos clave en esta línea: la Resolución 89 (40) y la Declaración conjunta, ambas sobre el *rol futuro de la organización en la construcción europea*²⁵. En ellas determinan que el objetivo prioritario del COE es *motivar y fomentar la cooperación política europea, desde una perspectiva universalista y abierta a las otras organizaciones internacionales, a los PECOS y al mundo*. Destacan en ellas el enorme progreso político alcanzado por la Comunidad Europea y le ofrece toda su colaboración hacia una mejor gestión política en los asuntos de interés conjunto. Por tanto, favorecerán su presencia en las reuniones políticas de sus principales organismos internos, en especial, en el marco de la CPMEE, donde acudirá desde entonces como organización protagonista de la acción política en materia de educación. Una vez que se había logrado un terreno propicio de entendimiento, consolidada la colaboración y los programas, las acciones se iban estableciendo de manera progresiva, la CPMEE decidió reorientar su funcionamiento y emplear el grueso de sus esfuerzos al estudio de una cuestión concreta de interés global para la política educativa. Desde entonces, sus reuniones han tratado los siguientes temas, publicando diferentes resoluciones y recomendaciones dedicadas a estos asuntos en concreto:

- *Helsinki (1987): nuevos desafíos para los profesores y su formación.*

²⁵ COE (1989): *Déclaration sur le rôle future du Conseil de l'Europe dans la construction européenne*, le 5 mai 1989, à l'occasion du 40^e anniversaire de l'Organisation; et Résolution 89 (40) su le même sujet.

- *Estambul (1989): la sociedad de la información ¿un desafío para las políticas educativas?*
- *Viena (1991): La dimensión europea en la educación: práctica de la enseñanza y contenido de los programas.*
- *Madrid (1994): La educación para la ciudadanía, los derechos humanos y la tolerancia.*
- *Kristiansand (1997): Tendencias y convergencias de la educación en Europa*
- *Cracovia (2000): las políticas educativas para la ciudadanía democrática y la cohesión social: desafíos y estrategias.*
- *Atenas (2003): la educación intercultural en el nuevo contexto europeo.*
- *Estambul (2007): construyendo una Europa más humana e inclusiva: el papel de las políticas educativas.*
- *Ljubljana (2010): la educación como sustento de las sociedades democráticas: el papel del profesorado.*

Durante este proceso que va desde 1959 hasta 2010, la CPMEE ha emitido casi un centenar de resoluciones y recomendaciones a lo largo de sus 23 reuniones, dirigidas tanto a los países firmantes de la Convención como a las organizaciones internacionales que cooperan en su seno, además del COE, también la UE, la UNESCO, la OCDE, la Asociación Europea del Libre Intercambio (AELE) y la Conferencia de Ministros Nórdicos. Su valor para la cooperación política supranacional es considerable e importante, pues en muchos casos sirvieron a la composición del particular acervo político en materia de educación en la región Europea. Consideramos que, desde su origen y también durante el periodo de bloqueo político de la educación en la Comunidad, la CPMEE ha desempeñado un rol clave en el origen y establecimiento de la cooperación europea en materia de educación. A pesar de que en el seno de la Comunidad los ministros no se reunieron durante más de seis años, en el marco de la CPMEE se celebraron la décima (Estrasburgo, 1977), undécima (La Haya, 1979) y duodécima (Lisboa, 1981) sesiones, ejerciendo sus funciones de fórum supranacional de la educación en Europa por excelencia, dónde se da cabida no sólo a los ministerios nacionales, sino también a las instituciones del COE y de la UE, además de las otras organizaciones internacionales con intereses en la educación y de otros países observadores, como Estados Unidos, Japón o Canadá, que asisten como invitados.

5. Acciones y proyectos educativos desarrollados por el COE.

Ya en la década de los cincuenta, el COE había puesto en marcha determinadas actividades en algunos ámbitos de la educación, empleando diferentes métodos de trabajo: coloquios, seminarios, jornadas, conferencias anuales, sistemas de becas y stages de formación, investigación mediante grupos de expertos, difusión de informes, intercambio de información y experiencias, etc. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, no eran más que acciones puntuales que no podían ser consideradas como parte de un programa global, coherente y planificado, ni siquiera como proyectos de acción consistentes. Más bien, estas acciones respondían a medidas concretas que propiciaban una investigación, o el acercamiento a un tema concreto, que pudiera motivar una reflexión o debate en el marco de la organización. En ocasiones, se creaban comités especializados, grupos de trabajo internos y de expertos, que solían realizar un seguimiento del estado de la cuestión y que, en algunas ocasiones y si los fondos lo permitían, podrían materializarse en acciones piloto. No obstante, a medida que la cooperación política supranacional se consolidaba gracias a los avances de la CPMEE, se emprendieron acciones más coherentes y duraderas, que pasamos a exponer a continuación. Muchas de ellas han tenido un carácter permanente desde su aparición y se han convertido en ejes nucleares de la acción del COE. Sin embargo, las acciones acometidas antes de 1989 no formaban parte de un programa de acción, como el que se había puesto en marcha en la Comunidad, sino que operaban como un conjunto de acciones que se imbricaban en la dimensión educativa. Algunas de estas acciones emblemáticas fueron las siguientes²⁶:

- **Sistema de becas y estancias de formación para profesores**, con la intención de proporcionar mayores posibilidades a nivel internacional en la formación continua del profesorado. Favorecimiento de la movilidad de estudiantes, profesores e investigadores en el espacio europeo (actual programa Pestalozzi).
- **Jornadas y concursos del Día de Europa en las escuelas**, que motiven a los estudiantes en la toma de conciencia de la identidad europea y de la imagen de Europa. Se organizan de manera conjunta con la Comunidad desde mediados de los ochenta.
- **Sistema EUDISED²⁷** para la puesta en común de la documentación e investigación pedagógica, mediante talleres anuales, reuniones en seminarios de expertos, etc.
- **Fórum de discusión sobre los problemas de la educación superior y el reconocimiento de diplomas, títulos y certificaciones.**

²⁶ COE (1991c): *Résumé des travaux du Conseil de l'Europe qui ont trait à l'éducation*. Comité de l'éducation. Strasbourg, 10-12 avril 1991. CDCC-ED (91) 6. Adaptación propia de los datos presentados en el informe.

²⁷ EUDISED es el *Sistema Europeo de Documentación e Información en materia de Educación* del COE. Está compuesto por una base de datos que se compone de un repertorio multilingüe publicado periódicamente en el marco del COE, que pretende facilitar el tratamiento y la difusión de las informaciones relativas a la educación entre los países miembros.

- **Educación para la diversidad y la comprensión intercultural.** Evaluar los métodos y los materiales aplicados en los procesos de enseñanza, en lo que concierne a la geografía e historia, los Derechos Humanos (DD. HH.), el civismo y los medios de Comunicación. Se valoraban experiencias educativas de buenas prácticas; el análisis de los manuales de estudio, la evaluación de las metodologías innovadoras, etc.
- **Proyecto de educación continua.** Adaptar las reformas educativas de los miembros al paradigma de lo que, a la postre, se denominaría como el paradigma de la educación a lo largo de toda la vida.

A principios de la década de los noventa el Comité de Ministros renovó el mandato del *Comité Director de la Convención Cultural* (CDCC) con la intención de establecer un programa en educativo a medio plazo, que tuviera mayor fuerza y globalidad que los proyectos y acciones establecidos hasta ese momento, procurando que se establecieran sinergias y una determinada convergencia y complementariedad con estos. Así pues, el CDCC emitió una serie de principios de acción, de los cuales merecen destacarse los siguientes²⁸:

- *Los trabajos emprendidos por el CDCC en materia de Educación debe ser programados a la luz del rol estatutario del COE y de los objetivos específicos adoptados por el Comité de Ministros, aunque también pueden provenir de la Asamblea Parlamentaria, de la Conferencia Permanente de Ministros de Educación o de otros organismos internos.*
- *El sistema educativo debe ser comprendido en su conjunto, aunque debe mantenerse una presencia constante en los sectores principales: escolar, adulto y superior.*
- *Los recursos económicos y personales deben ser utilizados de la manera más eficaz posible, concentrando las actividades al máximo posible.*
- *La coherencia interna del programa debe ser mejorada, por ejemplo, relacionando las acciones sectoriales con los proyectos principales, o estableciendo una mejor coordinación entre los organismos internos.*
- *El programa deberá tener en cuenta los programas de las otras organizaciones internacionales con intereses en la educación, para evitar los riesgos de duplicidad innecesaria.*
- *Resulta necesario mejorar las actividades de impresión y difusión de los informes y los resultados.*

Con estas premisas en el horizonte, el *Programa de Educación*²⁹ acordado por el CDCC y el Comité de Educación para este nuevo periodo (1990-1996) se centraría en cinco grandes ámbitos de acción, que recogerían el espíritu y los avances de anteriores trabajos desarrollados por el COE en los últimos años. Se trataba en su conjunto de un *Programa multisectorial en educación*, que se completaban con una decena de acciones sectoriales, basadas en acciones pilotos, seminarios de expertos y representantes de la educación, proyectos de colaboración interestatal multilaterales, elaboración de materiales pedagógicos adaptados, etc. Además, los distintos Comités y Comisiones internas tenían la potestad de emprender acciones puntuales, de manera coordinada, en el ámbito de cada uno de los grandes proyectos de este periodo. Al ser proyectos de mayor envergadura estaban liderados por un grupo de expertos que promovían investigaciones, redes de colaboración, el desarrollo de talleres, simposios y encuentros, así como la emisión de informes de seguimiento y conclusiones.

- **Aprendizaje de las lenguas vivas (1989-1996).** Promover el aprendizaje de las lenguas europeas, la innovación y la ayuda para la puesta en marcha de las reformas pertinentes.
- **Una educación secundaria para Europa (1991-1996).** Favorecer el estudio de los sistemas educativos europeos de educación secundaria y analizar su problemática. Además, motivar la dimensión europea en los materiales y recursos pedagógicos de esta etapa.
- **Educación de adultos y mutaciones sociales (1992-1995).** Este proyecto recoge los aportes del proyecto educación continua y pretende extraer lecciones de experiencia innovadoras, con la finalidad de crear una red de experiencias europeas en el marco de la educación a lo largo de toda la vida.
- **Integración de los PECOS (1992-1995).** Promover la democracia en Europa, motivando reformas educativas y difundiendo las experiencias de buenas prácticas, mediante el asesoramiento y seguimiento de las reformas en estos países.

En general, también quisieron alentar a los Estados miembros para que colaborasen y contribuyesen, en la medida de sus posibilidades, con el sistema de becas para profesores, procurando establecer más relaciones con el resto del Programa. Además, se le solicitó que buscasen una mayor participación de sus centros escolares y una mejor difusión de los resultados del concurso anual dedicado a las *Jornadas de Europa* en las escuelas, ya que éste era un instrumento clave en la toma de conciencia de Europa en las escuelas. Por último, destacaron la importancia del programa ERASMUS en la cooperación en la educación superior, lo que les obligaba a redefinir algunas de las acciones del CDCC como, por ejemplo, el sistema de becas para estudiantes universitarios. El impacto y los beneficios que estaba

²⁸ COE (1991d): *Perspectives du programme éducation à moyen terme du Comité de l'Éducation*. CDCC-ED (91) 6. Addendum.

²⁹ COE (1991b): *La dimension européenne de l'éducation: pratique de l'enseignement et contenu des programmes*. Rapport d'activités présenté à la Session. MED 17-4.

aportando el programa de la Comunidad emprendido en 1987, obligaba en cierta manera al CDCC a centrarse en otros aspectos de la educación superior, como la equivalencia de diplomas, certificados y títulos, o la formación permanente de los estudiantes ya diplomados.

En la 19ª sesión de la CPMEE (Kristiansand, 1997) los Ministros recogen y valoran las aportaciones y conclusiones de los cuatro grandes proyectos emprendidos hasta ese momento, además del dedicado a la política lingüística, que conformaban el eje central del programa de educación del COE. Debían aportar su decisión sobre la continuidad y el visto bueno a las principales acciones del *Programa educativo* planteadas para el siguiente periodo³⁰. En este sentido, la CPMEE felicitó al CDCC y al Comité de Educación por la relevancia y la calidad de las reflexiones expresadas en las conclusiones de los proyectos. Entendían, además, que estos proyectos habían puesto de manifiesto tendencias convergentes, que son susceptibles de reforzar la acción de los Estados miembros en la aplicación de los principios y valores fundamentales de la organización. Reconocieron que el COE se había convertido en el enclave idóneo como *fórum paneuropeo de la política de la educación* y que éste podría jugar un papel decisivo en la reflexión de la política educativa europea, pues está en disposición de asegurar el diálogo interestatal, de promover la difusión de experiencias y de motivar acciones convergentes de carácter interestatal³¹.

Atendiendo a estas consideraciones y augurados por las conclusiones emitidas en la 2ª *Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del COE* (Estrasburgo, 1997), el CDCC establecería el nuevo Programa en materia de educación a medio plazo. El programa contaba con una mayor disponibilidad presupuestaria y, en esta ocasión, se preveía para un periodo de tres años (1997-2000), renovables por otros tres –como así fue el caso de la mayoría de ellos–, a expensas de las deliberaciones de los organismos competentes y de los nuevos desafíos y/o contingencias que pudieran aparecer en el nuevo milenio.

- **Educación para la ciudadanía democrática y los derechos humanos (1997-2010).** Reevaluar el sentido de la democracia participativa y el estatuto del ciudadano, identificando los valores, competencias y medios necesarios para adquirir la ciudadanía y transmitirla de unos a otros.
- **Lenguas vivas y políticas lingüísticas (1997-2010).** Analizar y motivar el desarrollo de políticas lingüísticas en el ámbito educativo, para una mejor diversificación en los programas, mediante el asesoramiento directo, pilotaje de experiencias, publicación de materiales, redes de colaboración, conferencias y establecimiento de métodos de evaluación y certificación.
- **Enseñar y aprender la Europa del S. XXI (1997-2000).** Ayudar a los alumnos a disponer de un sentido crítico para comprender los hechos claves del S. XX y propiciar cambios en la formación del profesorado en este ámbito.
- **Proyecto de reforma de la educación superior y la investigación (Espacio Europeo de Educación Superior) (1997-2010).** Desarrollar la educación superior y la investigación europea sobre la base de los principios democráticos comunes y los valores del patrimonio universitario europeo. Pretende asesorar en las reformas nacionales para su adaptación al EEES antes de 2010, así como la convergencia en el reconocimiento de títulos, cualificaciones y competencias.

En la actualidad, los ejes centrales de la actuación del COE giran en relación a los siguientes aspectos. Muchos de ellos, como se puede comprobar, se han consolidado en la organización y se han convertido en emblemas de su actuación política en materia de educación:

Jornadas escolares y celebraciones del Día de Europa.

Diversidad y educación en Europa.

Educación para la ciudadanía democrática y los derechos humanos.

Portfolio europeo de las lenguas y políticas lingüísticas.

Educación de los hijos de los romanís en Europa.

Enseñanza y aprendizaje de la Historia.

Enseñanza del Holocausto.

Programa Pestalozzi de formación de los profesionales de la educación.

Espacio Europeo de Educación Superior.

Reconocimiento de títulos, certificaciones y diplomas.

³⁰ Résolution (Nº 1) *sur les tendances et convergences dans l'éducation en Europe: conclusions des projets terminés*, de la 19^{ème} session de la CPMEE (Kristiansand, 1997), COE (1991a).

³¹ Résolution (Nº2) *sur les Valeurs fondamentales, objectifs et rôle futur de la coopération éducative au sein du Conseil de l'Europe*, de la 19^{ème} session de la CPMEE (Kristiansand, 1997), COE (1991a).

6. La política educativa del Consejo de Europa: análisis e interpretación.

A lo largo de estas páginas se han descrito más de 50 años de cooperación política en materia de educación en el ámbito del COE, principalmente caracterizados por los documentos del Comité de Ministros y de la CPMEE. El proceso se ha ido consolidando a medida que se iban sumando más países a la organización, o que se sumaban a la firma de la *Convención* (1954). La adaptación de sus estructuras internas, la creación de comités especializados, la definición de estrategias de acción, así como la puesta en marcha de proyectos específicos han sido las estrategias habituales, con las que responder a una variedad de ámbitos educativos cada vez más amplia. Las formas de cooperación emprendidas siempre han sido extremadamente flexibles y poco restrictivas, habiendo empleado de manera habitual las formas de cooperación bilaterales, multilaterales, o bien con acciones asumidas de manera propia por la organización.

6.1. El proceso de elaboración de la política educativa en el Consejo de Europa.

La elaboración de esta original política en materia educativa del COE deriva de su entramado institucional, del proceso histórico, así como de una cooperación ampliada y progresivamente reforzada entre sus Estados miembros, en particular gracias a la CPMEE. El marco jurídico en el que se sustenta la política de la educación del COE viene establecido por sus propios *Estatutos* (1949) y por la *Convención* (1954). Sin embargo, como indica en su preámbulo, *no se trata solamente de elaborar convenios bilaterales entre estados, sino que están comprometidos a establecer una política de acción común dirigida a salvaguardar la cultura europea y motivar su desarrollo*³².

El CDCC es el encargado de la gerencia y la supervisión del programa educativo y cultural del COE, en obligada consonancia estratégica con el *Programa Intergubernamental de trabajo de la organización*, establecido por el Comité de Ministros y gestionado por la Secretaría General. Bien es verdad que este programa, como herramienta de aplicación de la política del COE, tuvo una mayor solidez, coherencia y recursos, a mediados de la década de los ochenta y principios de los noventa, cuando los métodos de la cooperación ya estaban definidos y consolidados. Fue en este momento cuando se establecieron los grandes proyectos, acompañados de programas sectoriales de trabajo, grupos de seguimiento, redes, materiales y acciones pilotos, destinados a todos los ámbitos y niveles de la educación de una manera coordinada y más efectiva (educación formal, superior, de adultos, no formal e informal, así como la investigación educativa). En este momento el Programa educativo tuvo por primera vez una planificación a medio y largo plazo. Estas razones provocaron que se crease la Dirección General IV, de *Educación, Cultura, Patrimonio, Juventud y Deporte*, dependiente de la Secretaría General. La CPMEE, por su parte, como organismo que cuenta con cierta autonomía dentro de la organización, realiza un seguimiento de la política en su conjunto. También emite recomendaciones periódicas en forma de resoluciones, generalmente dirigidas al Comité de la Educación, al CDCC y al Comité de Ministros del COE, estableciendo así un marco interinstitucional de diálogo y reflexión política.

El proceso de la política educativa en el COE presenta una fase de elaboración, que se inicia entre instituciones y que consiste en la cooperación y el diálogo entre sus tres organismos principales: la Asamblea Parlamentaria, el CPLR y el Comité de Ministros, siendo este último el encargado de adoptar el *Programa Intergubernamental* de la organización, tras escuchar las deliberaciones y recomendaciones de la Asamblea y del CPLR. La concreción de la política educativa, es decir, la definición de las estrategias y líneas de acción prioritaria las toma el CDCC –responsable directo ante el Comité de Ministros– y principal encargado de la gerencia del *Programa*, estableciendo el conjunto de las decisiones relativas a la financiación de las actividades. Los objetivos generales a los que debe responder esta particular cooperación son los descritos en la propia *Convención*, siendo función del CDCC definir los objetivos concretos de las acciones emprendidas en educación, relacionadas directamente con las metas globales del COE.

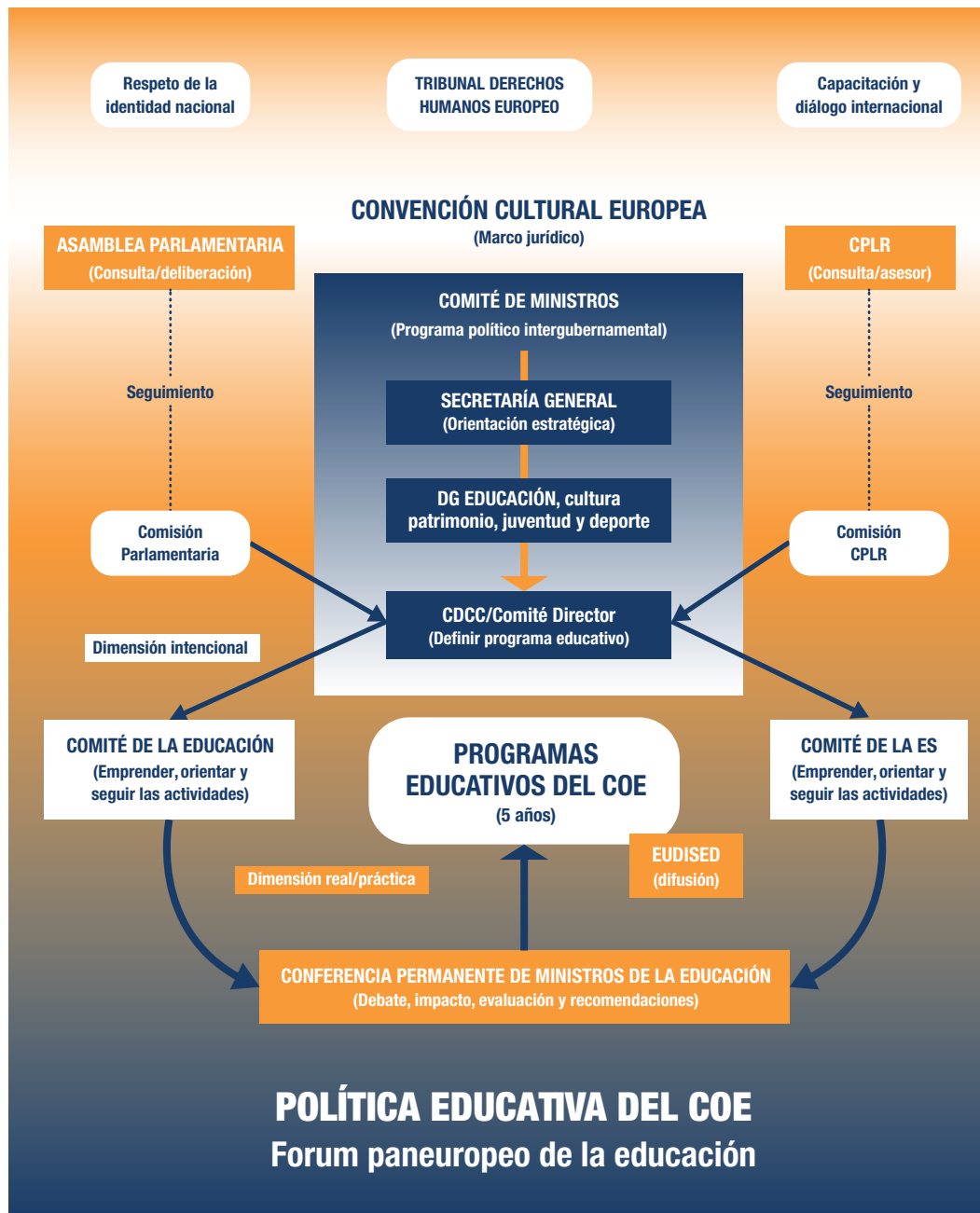
Las herramientas normativas utilizadas habitualmente en el COE para emprender acciones concretas o sugerencias de acción a los Estados firmantes de la Convención, suelen ser las *resoluciones*, *las recomendaciones* y *las declaraciones*. Estos actos jurídicos no suelen ser obligatorios, por lo que se consideran de rango bajo, ya que suelen sugerir temas concretos de acción en los que pueden emprenderse medidas o ser foco de atención para los miembros. En general, las conclusiones emitidas por las instituciones del COE se formulan como *recomendaciones* a los Estados, mientras que las *resoluciones* suelen llamar la atención sobre un tema concreto, que merece ser atendido por la organización. Las *declaraciones* suelen utilizarse para adoptar acuerdos conjuntos en determinados temas, aunque no suponen una obligación de cumplimiento entre las partes. No en vano, es lógico que se utilicen este tipo de herramientas jurídicas, pues el lenguaje utilizado en la Convención es más proclive a la sugerencia y al favorecimiento, que a la obligación de su cumplimiento. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la pertenencia al COE implica el compromiso del país miembro a la defensa de los principios fundamentales en todos los dominios de la vida en conjunto de los europeos.

En el siguiente gráfico hemos querido representar y sintetizar la política educativa en el COE, con una intención didáctica, que facilite la comprensión de lo que se ha expuesto hasta el momento. En la parte superior se encuentra el marco normativo que fundamenta esta colaboración política y los principios que la rigen. Esta zona se relaciona directamente

³² COE (1954): Convención Cultural Europea. STCE 018. Op. Cit., p. 1.

con el *Programa Intergubernamental* en el marco de los objetivos generales y las metas de la organización. El proceso de elaboración se realiza desde una perspectiva intencional (propositiva y estratégica) y desciende hasta la fase de implantación (real y práctica), una vez que las diferentes instituciones y organismos han cumplido con sus funciones específicas de debate y diálogo interno. Finalmente, la materialización práctica de la acción política se produce mediante el programa educativo. Tras su puesta en marcha, es evaluado inmediatamente en relación a su impacto inicial y posteriormente con respecto a la consecución de objetivos previstos.

Gráfico 1. El proceso de la elaboración de la política educativa en el COE



Fuente / Diestro Fernández (2011: 173).

6.2. El modelo gráfico de representación de la política educativa del Consejo de Europa.

En el anterior epígrafe hemos sintetizado de manera gráfica el proceso de elaboración de la política a través de las instituciones del COE, con la pretensión de facilitar la comprensión de este proceso complejo. A continuación, basándonos en el modelo gráfico de representación e interpretación de la política educativa de la UE propuesto por Valle (2004). La interpretación crítica debe ser asumida con la pretensión de sintetizar y representar el conjunto de las políticas educativas llevadas a cabo en el COE de manera comprensible. Nadie puede negar la complejidad institucional y política de esta organización, o de la UE, a veces, hasta un nivel casi ininteligible, como consecuencia directa de sus singulares procesos constitutivos y de acción, y de la originalidad de sus estructuras. La dificultad a la hora de comprender las políticas de estas organizaciones supranacionales aumenta al referirnos a la educación, un terreno eminentemente nacional y tradicionalmente hermético hasta mediados del S. XX.

Los elementos propuestos por Valle como indicadores interpretativos hacen referencia a la meta perseguida por la organización con el empleo de su particular política de la educación, que se relaciona con la visión global que se tiene del contexto social en el que se ejecuta, con la misión hacia la que está dirigida la acción política y con el paradigma educativo en el que se fundamenta en su conjunto. De estos cuatro elementos se deduce la finalidad en torno a la que se organiza esta política y los diferentes enfoques que se pueden emplear para conseguir la mencionada finalidad, siempre en el respeto del principio rector que debe guiar la colaboración emprendida. Toda política debe sustentarse en unos principios básicos, que han de ser respetados por el grupo y tenidos en cuenta, en particular, en la definición de las estrategias básicas de acción y en la selección de los instrumentos o herramientas con los que se pretenden alcanzar los objetivos, así como el método de trabajo que se seguirá en el desarrollo de esa política.

6.3. Interpretación del modelo de análisis del Consejo de Europa.

El COE fue fundado con el objetivo global –la meta– de *establecer una unión más estrecha entre los pueblos de Europa*, que les permitiera permanecer unidos y progresar gracias su diversidad, mediante su cultura, raíces y patrimonio común. La visión del COE está centrada en la construcción de una sociedad europea, que mantenga su identidad multicultural en su diversidad, erigida sobre la base de los DD. HH., las libertades individuales, la democracia pluralista y la ciudadanía democrática, marcada en los últimos años por el avance de la Sociedad de la Información y el Conocimiento. En este contexto, la misión de la política educativa es *reflexionar en su foro conjunto para invertir en la educación, como medio para asegurar la cohesión socio-cultural de una Europa más democrática y ciudadana*.

El paradigma educativo que se sigue en el cumplimiento de esta misión es el de *la educación a lo largo de toda la vida*. En numerosas ocasiones, el COE ha manifestado que hay que entender el sistema educativo en su conjunto, por lo que las acciones dirigidas en cada ámbito en cuestión, deberían dirigirse a la totalidad del sistema y a todos los niveles de la educación. Este paradigma se organiza en relación con una finalidad: mejorar la calidad y la equidad de los sistemas educativos y de formación, que motive una mayor cohesión social, gracias a un mejor conocimiento y comprensión mutua entre los europeos. Existen diferentes enfoques, mediante los cuales se pretende alcanzar la finalidad perseguida, que suelen centrarse en los pilares principales de las acciones emprendidas. Son ámbitos temáticos o ejes sobre los que giran las prioridades de la política educativa en el COE, a los cuales se les ha dedicado una atención especial y permanente. Éstos son el *identitario*, orientado hacia la Europa de los ciudadanos y la identidad compartida, el patrimonio cultural de los europeos y los valores comunes compartidos por ellos, como la paz, la solidaridad y la justicia social; el *político-pedagógico*, basado en la movilidad y en la calidad de la educación, que se orienta hacia las competencias clave de estudiantes, profesores, investigadores y ciudadanos, en el ámbito de una Europa sin fronteras, caracterizada por la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

La *calidad de la educación* es entendida como un derecho básico de la ciudadanía, que debe proporcionar unas competencias y actitudes óptimas, que les permite moverse e integrarse con garantías en el nuevo espacio europeo, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades. A su vez, el enfoque *normativo* también se orienta a la reforma de los métodos, los objetivos pedagógicos y las políticas educativas nacionales, a la búsqueda de la mejora y la calidad de los sistemas educativos, con el fin de garantizar los derechos fundamentales y los principios y valores comunes que representan la herencia común de los europeos.

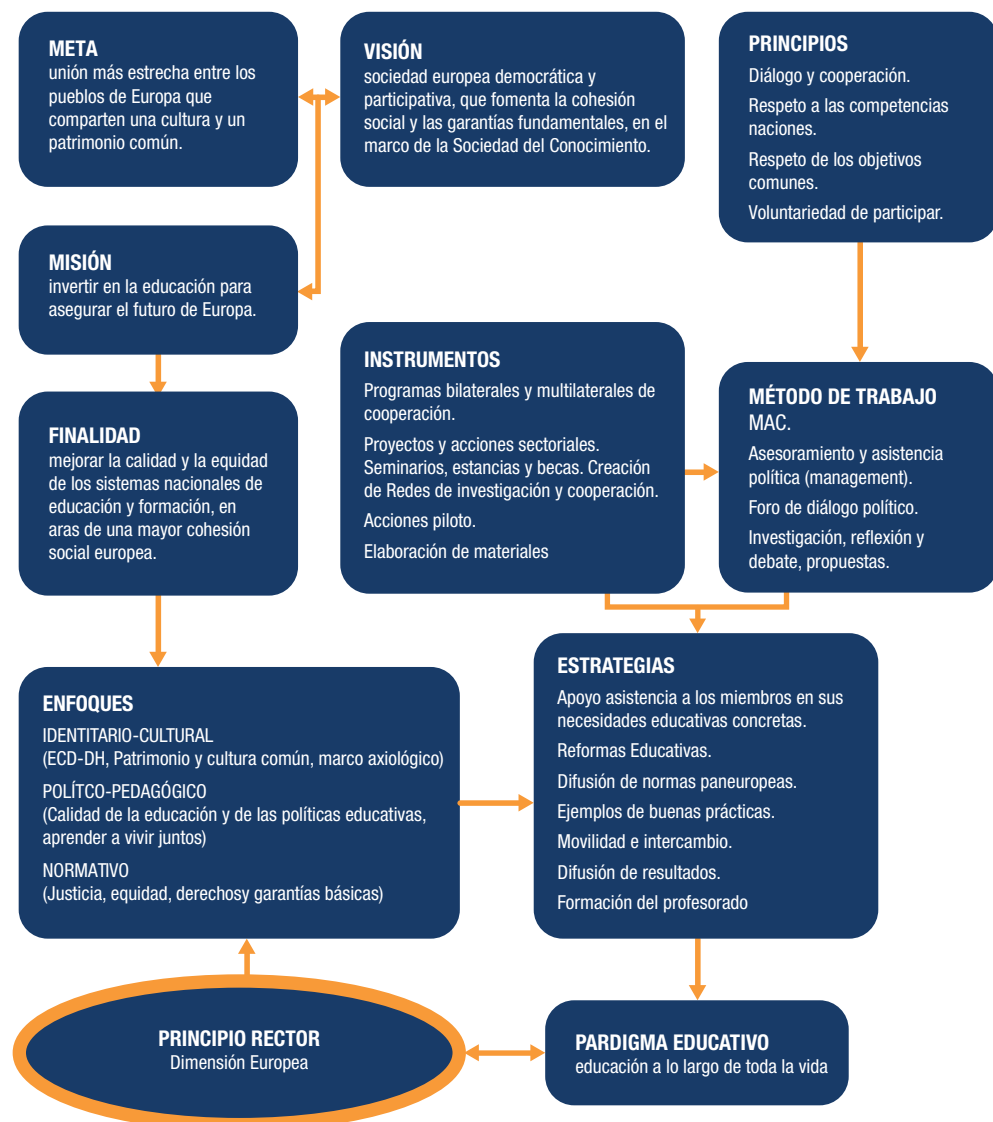
El método de trabajo que sigue el COE es el método abierto de cooperación y diálogo, abierto y flexible, entre sus estructuras institucionales y políticas, así como la implicación de los Estados miembros en estos procesos, mediante la creación de redes bilaterales o multilaterales. En este proceso resulta fundamental el respeto de ciertos principios asumidos por todos los miembros de la organización, *como la voluntariedad de la participación, la facilidad para instituir asociaciones bilaterales o multilaterales bajo el auspicio del COE, pero se exige el compromiso mutuo por el bien común y el respeto a las identidades y competencias nacionales*. Los instrumentos propios de este método de trabajo son los programas, acciones y proyectos de cooperación aplicados en los diferentes ámbitos educativos. Habitualmente, los grupos de expertos pertenecientes a la DG IV y a las comisiones internas organizan *seminarios, simposios y conferencias* formativas de temas concretos para los profesionales de la educación y docentes. También se fomentan los *periodos de estudios y de formación* en otros países y se utilizan los programas de becas para estudiantes, profesores e investigadores. Bajo el patrocinio del COE se *investiga para el desarrollo de buenas prácticas y de la pedagogía de proyectos*, se invierte en la creación de nuevos materiales pedagógicos y se emprenden experiencias piloto con carácter innovador. Por último, las estrategias básicas se centran en la asistencia y el asesoramiento (*management*) en las necesidades educativas concretas de cada país miembro, en concreto, en los de reciente adhesión.

Los países pueden establecer relaciones bilaterales con el COE y realizar un diagnóstico de su situación, que suele preceder a procesos de reforma política, que les permitan alcanzar un nivel de desarrollo político similar al de los demás países miembros. Por su parte, el COE suele favorecer el empleo de buenas prácticas pedagógicas y redes de colaboración que permitan una mejor aplicación y difusión de las normas paneuropeas asumidas por el conjunto de

países. Al mismo tiempo, se presta una especial atención a la formación inicial y continua del profesorado, pues consideran que el estamento docente representa la piedra angular capaz de materializar los procesos de reforma y mejora de la calidad de los sistemas educativos. Todos los elementos que componen este modelo se basan en el principio rector, que debe guiar e impregnar a toda la política educativa del COE, que no es otro que la *dimensión europea en la educación*. Cualquier acción, bien sea global o más concreta, debe tener presente y responder con garantías a este elemento, pues sobre él reside la clave de todo el proceso político. En él se encuentra el equilibrio de la unidad en la diversidad de los ciudadanos y pueblos de Europa y se erige como la sustancia que alimenta el motor de la integración y la convergencia europea. Representa el espíritu de todo lo que Europa ha aprendido de sí misma durante los últimos cincuenta años y el elemento clave que permite a una acción, programa o estrategia, ser de calidad para Europa, independientemente de que ésta se realice en uno, en varios, o en todos los países miembros.

A continuación presentamos la representación gráfica que sintetiza la política educativa en el COE.

Gráfico 2. Modelo gráfico de representación e interpretación de la política educativa del COE.



Fuente / Diestro Fernández (2011: 178), a partir del modelo de Valle (2004: 47).

7. Conclusiones

Consideramos que existen argumentos suficientes en la fundamentación del COE, como una organización que promueve una determinada política educativa en el ámbito supranacional, cuya originalidad y carácter precursor pudo orientar y servir de referencia a la política educativa de la UE. Los datos presentados en este trabajo ponen de manifiesto que no sólo tuvieron un interés manifiesto en la educación desde hace más de cincuenta años, sino que su proceso histórico, desarrollo institucional-estructural, marco normativo y axiológico, estrategia de acción, etc., conforman una arquitectura que permite vertebrar una acción coordinada, deliberativa, intencional, práctica y, por ende, política en materia concreta de educación.

Ambas organizaciones, UE y COE, pueden considerarse ya, tras más de medio siglo de cooperación efectiva y coordinada, como interesantes objetos de estudio de la *Política Educativa* en una perspectiva supranacional. Esta cuestión resulta también de especial interés para la *Educación Comparada*, pues como ha expuesto Diestro (2011) son organizaciones coetáneas y análogas, que comparten un *alma mater* común, basado en una amplia gama de principios, valores, objetivos y raíces socioculturales como principales fundamentos políticos. Por tanto, las dos organizaciones son susceptibles de ser consideradas como unidades de análisis legítimas de un estudio comparado desde la perspectiva supranacional de la educación, basado una visión de la dimensión europea ampliada y no restringida sólo a los 27 Estados de la UE, sino a todo el conjunto de los países que cohabitan de manera pacífica en el mapa geopolítico del *Viejo Continente*. Como destaca Ruiz (2011: 88) *la unidad de observación (comparación) puede ser definida como la persona, conjunto de personas, lugar o entidad, que el investigador elige para realizar una medición de acuerdo con los ítem desde los cuales puede realizar dicha medición*. En consecuencia, el modelo de comparación definido por Diestro (2011) para el COE y la UE será objeto de estudio de una publicación posterior.

Referencias bibliográficas

* Las referencias bibliográficas se ofrecen en el formato y en la lengua original de los textos. Las traducciones al castellano han sido realizadas de manera íntegra por los autores.

- COE (1949): Tratado de Londres. Estatutos fundacionales del Consejo de Europa, 5 de mayo de 1949. Réf. STCE 001.
- COE (1950): Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del COE, de 4 de noviembre de 1950. Réf. STCE 005.
- COE (1954): Convención Cultural Europea, de 19 de diciembre de 1954. Réf. STCE 018.
- COE (1983) : Rapport sur la coopération européenne en matière d'éducation. Strasbourg, Conseil de la coopération culturelle, Conseil de l'Europe. Réf. MED 13-7.
- COE (1991a): Conférence Permanente des Ministres Européens de l'éducation. 17^{ème} session Vienne, 16-17 octobre 1991. Résolutions de la Conférence permanente. Recueil de textes adoptés, 1959-1989. Strasbourg, Conseil de la coopération culturelle, Conseil de l'Europe. Réf. MED-17-2.
- COE (1991b): Conférence Permanente des Ministres Européens de l'éducation. 17^{ème} session Vienne, 16-17 octobre 1991. La dimension européenne de l'éducation: pratique de l'enseignement et contenu des programmes. Rapport d'activités présenté à la Session. Strasbourg, Conseil de la coopération culturelle, Conseil de l'Europe. Réf. MED-17-4.
- COE (1991c): Résumé des travaux du Conseil de l'Europe qui ont trait à l'éducation. Comité de l'éducation. Strasbourg, 10-12 avril 1991. Réf. CDCC-ED (91) 6.
- COE (1991d): Perspectives du programme éducation à moyen terme du Comité de l'Éducation. Strasbourg, 10-12 avril 1991. Réf. CDCC-ED (91) 6. Addendum
- COE (2002): Guide de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Strasbourg, COE.
- COE (2004): Le Conseil de l'Europe. 800 millions d'Européens. Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe.
- COE (2005a): Un bilan de coopération culturelle européenne. 50 ans de la Convention Culturelle du Conseil de l'Europe 1954-2004. Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe.
- COE (2005b): Plan d'action défini par les Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, réunis à Varsovie les 16 et 17 mai 2005. Consulta de 27 de julio de 2010.
- http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_fr.asp.
- COE (2008): 50 ans de démocratie locale et régionale en Europe. 1957-2007. Strasbourg, COE.
- COE (2009): La Cour européenne des droits de l'homme en faits et chiffres. 1959-2009. Strasbourg, COE.
- De Vel, G. (1994): Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Strasbourg, COE.
- Diestro Fernández, A. (2008): Revisión histórica a la dimensión educativa del Consejo de Europa, *Tendencias Pedagógicas*, 13, 15-38.
- Diestro Fernández, A. (2009): De políticas, educación y ciudadanía europea. Pliegos de Yuste, *Revista de la Fundación Academia Europea de Yuste*, 9-10, 55-67.

- Diestro Fernández, A. (2010): El papel de la Conferencia Permanente de Ministros Europeos de la Educación en el establecimiento de una política educativa europea. *Foro de Educación*, 12, 45-69.
- Diestro Fernández, A. (2011): *La Dimensión Europea en la Educación. Análisis comparado de su desarrollo en perspectiva supranacional*. Salamanca, UPSA. Tesis doctoral inédita.
- Lenarduzzi, D. (1991): El programa educativo de la Comunidad Europea. *Educadores*, 157, 39-58.
- Miller, D. (Dir.) (1989): *Enciclopedia del pensamiento político*. Madrid, Alianza Editorial.
- Pepin, L. (2006): *Histoire de la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation. Comment l'Europe se construit. Un exemple*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Puelles Benítez, M. (2004): *Elementos de política de la educación*. Madrid, UNED.
- Ruiz, G. (2011): El lugar de la comparación en la investigación educativa, *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 2, 84-93.
- Titz, J. P. (1995): El proyecto educación continua del Consejo de Europa. *Revista Europea de Formación Profesional*, 6, 45-49.
- Toribio Briñas, L. (2010): *La Política Educativa en Castilla la Mancha. Análisis y prospectiva en el marco de los objetivos de la Política Educativa Europea para el año 2010* Madrid, UNED. Tesis doctoral inédita.
- Unión Europea (1992): *Tratado de la Unión Europea (TUE) firmado en Maastricht, el 7 de febrero de 1992*. Diario Oficial de la Unión Europea. DO C 191, de 29 de julio de 1992.
- Valle López, J. M. (2004): La política educativa de la Unión Europea: fundamentos, evolución histórica y propuesta de un modelo para su análisis crítico. *Revista Española de Educación Comparada*, 10, 17-59.
- Valle López, J. M. (2006): *La Unión Europea y su política educativa*. Madrid, MEC-CIDE.

Datos de los autores

Alfonso Diestro Fernández es profesor en el Departamento de Teoría de la Educación y Pedagogía Social de la Facultad de Educación de la UNED. Doctor en Ciencias de la Educación por la Universidad Pontificia de Salamanca, su tesis se titula *La dimensión europea en la educación. Análisis comparado de su desarrollo en perspectiva supranacional*, habiendo obtenido la mención de *Doctorado Europeo* y recibido el premio extraordinario de doctorado de la UPSA (2011). Fue becario de FPI y becario Jean Monnet para jóvenes investigadores europeos, realizando una estancia de 6 meses en el Alto Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Robert Schuman de Strasbourg (Francia).

adiestro@edu.uned.es

Miriam García Blanco es profesora en el Departamento de Teoría de la Educación y Pedagogía Social de la Facultad de Educación de la UNED. Doctora en Pedagogía por la Facultad de Educación de la UNED. Su tesis lleva por título *Análisis de las actitudes, creencias, expectativas y demandas formativas del profesorado de primaria y de secundaria obligatoria ante el hecho multicultural en la zona oeste de la Comunidad de Madrid*, por la cual obtuvo el premio extraordinario de doctorado de la UNED (2011). Además ha realizado el Master de Inmigración a Distancia, especialidad de Investigación e Intervención Social, impartido por el Instituto de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid y una Estancia de investigación en el Centro Nacional de Innovación e Investigación Educativa (CNIIE), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (España).

mgblanco@edu.uned.es

Configuración de la Educación Secundaria.

El caso de algunos países del mundo y de América Latina desde una perspectiva comparada.

Horacio Ademar Ferreyra / Ministerio de Educación de Córdoba - UCC / Argentina

Georgia Estela Blanas / Universidad Católica de Córdoba / Argentina

Víctor Mario Mekler / Ministerio de Educación Nacional - UCC / Argentina

Introducción

La educación, como proceso social que se desarrolla en tiempos históricos, se sostiene en un trípode imaginario conformado por los saberes, prácticas y creencias acumulados en el pasado, las innovaciones del presente y las demandas que impone el futuro, para hacer posible la transformación dinámica, creativa y permanente entre lo que fue, lo que es, lo que está siendo y lo que será. Así, pasado, presente y futuro se integran en el proceso de cambio educativo, re-significándolo.

El sistema educativo es el resultado de un proceso sociopolítico e ideológico formulado en un contexto témporo-espacial determinado y a la vez histórico, en el que se conjugan *tradiciones e innovaciones*. *Tradición*, para dar continuidad a las ideas y obras iniciadas en el pasado e *innovación*, para renovar la propuesta y dar respuesta a las demandas formativas de la sociedad.

Este artículo forma parte de una investigación más amplia que sobre Educación Secundaria¹ en la Argentina está desarrollando un Grupo de Estudio² de la Facultad de Educación de la Universidad Católica de Córdoba con el fin de brindar elementos para repensar la transformación de este Nivel, así como contribuir con la actualización -en clave cualitativa y cuantitativa- de los diagnósticos existentes, para comprender mejor los procesos de cambio y abrir interrogantes hacia futuras investigaciones

En este artículo, se presenta un recorte de dicha investigación -una aproximación, desde una perspectiva comparada, a la Educación Secundaria en algunos países del mundo y de América Latina, en el período correspondiente a la última década-, con el objeto de exponer, de manera sintética, su configuración desde sus orígenes como sistemas educativos nacionales, hasta nuestros días. El análisis de los procesos de construcción de este nivel formativo en su complejidad y heterogeneidad nos da motivo también para el desarrollo de algunas nociones teóricas en tanto ejes de convergencia.

La evolución de la oferta de enseñanza media en los sistemas educativos nacionales

A partir del siglo XIX, el crecimiento demográfico, la expansión industrial, los movimientos migratorios entre continentes generaron nuevos sectores sociales que accedieron a la Educación Media³ y se desarrollaron escuelas de instrucción

¹ En este artículo nos referiremos a la Educación Secundaria o Media de manera indistinta y bajo estas denominaciones se incluye a dos de los niveles que se reconocen en la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación -Unesco 1997, revisada en 2011- a saber: *Nivel 2: Primer Ciclo de Educación Secundaria, o bien, Segundo Ciclo de Educación Básica "Secundaria Básica"* y *el Nivel 3: Segundo Ciclo de la Educación Secundaria "Secundaria Superior"*.

El Nivel 2 de la Secundaria se caracteriza por presentar un programa de estudio que propone un conjunto de asignaturas orientadas al dominio de las capacidades y destrezas básicas y constituye fundamento base de la educación permanente. Se ingresa tras unos 6 o 7 años de Educación Primaria. El fin del ciclo se visualiza tras 9 o 10 años desde el comienzo de la Educación Primaria. En varios países, es el ciclo de finalización de la educación obligatoria. La enseñanza está a cargo de variados docentes según su especialización.

El Nivel 3 o segundo tramo es una educación ulterior a la educación general básica. En algunos países, todo el tramo -o algunos años de él- es post-obligatorio. Suele durar entre dos y cuatro años. La oferta, por lo general, se diversifica en orientaciones o modalidades generales, vocacionales y técnico-profesionales. Algunas ofertas son preparatorias para el ingreso a la universidad; otras, tienen características de terminalidad y habilitación para el desempeño de una ocupación en el mundo del trabajo.

² El grupo está integrado por Horacio A. Ferreyra (dirección), María I. Calneggia, Georgia E. Blanas, Olga C. Bonetti, Laura C. Bono, Sandra L. Chiavaro, Adriana C. Di Francesco, María J. Eberle, Gabriela S Haro, Marta J. Kowadlo, Crescencia C. Larrovere, Laura D. Vargas, Blanca L. P. Romero y Zulma P. Zárate. En el año 2011, se integraron como invitados Andrea R. Arnoletto, Olga Cordero, Jacqueline Mohair Evangelista, Patricia I. Bruno, Claudia A. Maine, Víctor M. Mekler, Graciela S. Pascualetto, Marcela A. Rosales, Marta A. Tenutto Soldevilla, Alicia E. Olmos, Gabriela C. Peretti, Rubén E. Rimondino y Silvia N. Vidales.

³ El colegio secundario o escuela media que hoy conocemos surgió en Europa, hacia los siglos XVI y XVII, al sistematizarse cursos de tipo preparatorio

de carácter más popular. Esto motivó la aparición de nuevas demandas vinculadas a la necesidad de una formación para el trabajo que, asociadas a la Revolución Industrial, dieron origen a las escuelas de aprendices o de artes y oficios. Éstas brindaban formación profesional, práctica y manual; su función era la de habilitar a los egresados para la inserción como trabajadores en la gran industria y no para la continuidad de estudios superiores (Serrano, 1997).

A partir de este momento, comienza a reconocerse la existencia de dos instituciones formativas de Nivel Secundario con orientaciones distintas y a la vez segmentadas: los bachilleratos y las escuelas profesionales. Se opera, así, la distinción entre una escuela clásica / humanista para las clases dominantes e intelectuales y una escuela de artes y oficios / manuales para las clases dominadas; ambas habilitaban para futuras actividades cuyas inserciones sociales serían diferentes. (Fernández Enguita, 1985; Müller, Ringer y Simon, 1992; Serrano, 1997; Pedró y Puig, 1999; Caillods, 2001 y 2004; Viñao Frago, 2002). También se reconoce la aparición de una tercera rama que prepara para las burocracias intermedias (administrativa, clerical, docencia, entre otras), como lo fueron las escuelas vocacionales.

En la segunda mitad del siglo pasado, como producto de los cambios sociales, políticos, económicos, culturales y tecnológicos, la Educación Secundaria se masificó, abriendo las puertas a una población socialmente más heterogénea⁴, en particular en la secundaria básica (Nivel 2 CINE). Así, la mayoría de los Estados extendieron la obligatoriedad de la Educación Secundaria a un ciclo básico, incorporando dos nuevas funciones: una sólida formación general con el propósito de otorgar una base extensa de sustentación cultural a toda la población, más la formación para la continuación de estudios y la vida productiva (De Ibarrola y Gallart, 1994; Jacinto, 2004).

Esta ampliación de la oferta educativa llevó a que la Educación Secundaria se convirtiera –gradualmente, y como parte de las conquistas sociales de un proceso de luchas sindicales y del establecimiento del estado de bienestar y las democracias sociales- en una institución idónea para dar respuesta a un proceso universal de reivindicación social y popular orientado a extender la educación a todos los sectores de la sociedad, sin discriminación de ninguna naturaleza (Fernández Enguita, 1985).

La configuración de la Educación Secundaria en algunos países del mundo

A partir del análisis de las tradiciones de cambio más significativas y relevantes de algunos de estos países podemos afirmar que desde fines del siglo XX se observa un proceso de expansión de la Educación Secundaria que se manifiesta en la masificación matricular, los mandatos normativos de extensión de la obligatoriedad y la presencia proactiva del sector estatal (Fernández Enguita, 1985 y Azevedo, 2000). Esta situación se da tanto en los países industrializados, donde el índice de cobertura se ubica en torno al 85%, como en los emergentes, en los que alcanza el 68% (SITEAL, 2010). En ambos casos, el trayecto se organiza preferentemente en dos ciclos: el Básico (Nivel 2 CINE) y el Superior (Nivel 3 CINE)

Actualmente, en la mayoría de los países, *el primer ciclo (Básico) es de carácter obligatorio y el segundo postobligatorio (Superior)*. A ellos asisten adolescentes y jóvenes de entre 11/15 años y 14/19 años de edad, respectivamente, según la duración de tales ciclos en cada país. Ambos oscilan, por lo general, entre los 2 y los 4 años de estudios⁵.

El *Ciclo Básico* asumió el desarrollo de un conjunto de saberes y capacidades generales para desempeñarse en la vida y como ciudadano activo, desde una oferta curricular cada vez más homogénea, comprensiva y global que supone el completamiento de la formación y la preparación para la continuidad del ciclo subsiguiente⁶. El *Ciclo Superior*, en cambio, se diversificó a partir de dos vías: la general - académica y a la vez propedéutica-, pensada para la continuidad de estudios superiores, y la técnica profesional y vocacional, favorecedora del ingreso en la vida laboral. Así, quedaron marcadas fuertes diferencias entre los jóvenes que pensaban desarrollar estudios superiores y aquellos cuyo objetivo era insertarse en el mercado del trabajo. Las distintas orientaciones no sólo constituyeron circuitos educativos diferenciados, sino que también a cada una de ellas se le asignó una valoración social distinta: la académica-propedéutica-general fue más apreciada que la opción técnico profesional-vocacional (Viñao Frago, 2002; Jacinto, 2004; Benavot, 2006).

En general, la formación académica-propedéutica estuvo destinada a los sectores más favorecidos de la población y presentaba un tronco común con subdivisiones internas⁷. En cambio, la formación vocacional y/o profesional se orientó

y humanístico de carácter enciclopédico para el acceso a la Universidad, el cual estaba reservado exclusivamente a jóvenes varones miembros acomodados de las élites, de entre 10 y 17 años de edad (Muller, Ringer y Simon, 1992).

⁴ Son casos de generalización masiva Japón, EE.UU. y los países de Europa Occidental.

⁵ La distinción escolar en tres niveles -elemental, básico y superior- está incorporada casi en todos los países que integran la Unión Europea. En algunos de ellos -como Dinamarca, Finlandia, Portugal, Noruega y Suecia- existe un primer nivel de escuela básica, de una duración de 7,8 ó 9 años, que comprende los tradicionales niveles elementales y medio. En Grecia, Italia y Francia, el Ciclo Básico se imparte en una institución y el Superior de la Educación Media en otras, que ofrecen diferentes ramas a los estudiantes, quienes seleccionan el centro en función de la que eligen.

⁶ En España, la Educación Secundaria obligatoria establece, además, entre sus objetivos, el de preparar a los estudiantes para su inserción en el mercado laboral.

⁷ Por ejemplo: en Suecia, Ciencias/ Artes; en Dinamarca, Ciencias/ Idiomas; en Francia, Económica-Social, Literaria/ Científica; en Inglaterra, Gales

directamente a sectores más amplios y heterogéneos, asociada con un puesto de trabajo intermedio, preferentemente vinculado con la industria y el comercio. No obstante, en los últimos años se observa una modificación en el currículum de esta oferta, al proponer el desarrollo de competencias para el desempeño en amplios campos ocupacionales, acordes con los avances científicos tecnológicos, la formación para la participación ciudadana y la incorporación de nuevos trayectos orientados al sector de los servicios.

Siguiendo a Azevedo (2001), en algunos países altamente industrializados, como Alemania y Austria, cuyos ejes formativos giran en torno al mundo del trabajo y la producción, los sistemas educativos han instalado fuertes mecanismos de *selección precoz*. Esto implica que los estudiantes tienen que asumir -en los inicios del primer ciclo de la Educación Secundaria- decisiones determinantes para su vida futura, eligiendo una orientación / modalidad o rama que marcará fuertemente su proyecto de vida y, por ende, la continuidad del proceso formativo. Quienes tienen cualificaciones para lo técnico, no podrán optar por carreras humanísticas y viceversa, o tendrán limitaciones para hacerlo. Esta situación genera en la trama social sentidos de éxito o frustración profesional y de inclusión o exclusión en la vida productiva (Ferreira, 2006).

En Holanda y Francia, la selección también es temprana, pero ocurre en la fase terminal del *Ciclo Básico* (Cariola y otros, 1994). En otros países -por ejemplo Suecia y Portugal-, la diversificación institucional y curricular es *más tardía* pues ocurre en el ciclo superior de la escuela media. EE.UU. y Japón presentan desde la posguerra, una escuela media más homogénea e integrada, con un énfasis en la formación general en ambos ciclos, y una diversificación curricular de carácter más exploratoria hacia amplios campos del mundo socio-productivo en el tramo superior, sin llegar a una especialización. Esto supone una supuesta *"igualación curricular"* entre las escuelas, cuya misión tradicional se dualizaba entre la formación propedéutica y la técnico-profesional. En los casos de EE.UU., Canadá y Japón la formación técnico profesional se ha desplazado gradualmente al Nivel Postsecundario y Superior.

A partir de estas reflexiones, podemos afirmar -siguiendo los aportes de Fernández Enguita (1985) y Benavot (2006)- que, históricamente, los sistemas de Educación Secundaria se han venido configurando en dos grandes categorías. La primera, supone que luego de un ciclo básico -obligatorio en la mayoría de los países-, los estudiantes tienen diversas opciones, aunque éstas no implican circuitos institucionalmente diferenciados: *"Sistema Integrado"*. La segunda, en cambio, propone una formación altamente diferenciada, durante o luego de la educación obligatoria: *"Sistema Segregado"*.

Actualmente, en Europa (Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Noruega, Suecia, Portugal y España) se está experimentando un proceso de integración que deja atrás el modelo de diversificación institucional y de especialización temprana en la enseñanza vocacional y técnica y en la formación profesional (Jallade, 2002). En algunos países como Australia y Escocia, la diferenciación curricular va más allá de la simple opción entre orientaciones, pues se intensifica con la diversidad de cursos en su interior. En esta diferenciación, los estudiantes optan y negocian los itinerarios de opción, según sus intereses y motivaciones personales.

La diversificación curricular e institucional ha traído como factor positivo la flexibilidad, pero a la vez dificultades en la movilidad de los estudiantes. Esto constituye un problema para el sistema, que se está remediando a partir de la implementación de mecanismos de créditos y equivalencias de ciclos, cursos y asignaturas entre establecimientos.

Como hemos visto, en todos los países los estudiantes pueden optar por una vía más general u otra más profesional. Los porcentajes de matrícula que participan en una u otra varían según los contextos. Por ejemplo, en el Reino Unido, Japón, Grecia, España, Irlanda, Portugal, Islandia, Estonia, Lituania y Chipre, la matrícula se concentra en la formación general. En cambio, en Alemania, Austria, Italia, Polonia, República Checa, Eslovenia, Eslovaquia y Rumania, se inclina por una formación técnico-profesional⁸. Francia y los países nórdicos (excepto Islandia) poseen niveles de matrícula similares en ambas ramas (Caillods y Hutchinson, 2001 y Jallade, 2002).

La oferta diversificada del Ciclo Superior de la Educación Secundaria supone diversos trayectos educativos. Ello ha llevado a la existencia de establecimientos con funciones distintas, que en algunos casos se presentan fuertemente articulados y en otros segmentados.

La Educación Secundaria en los países de América Latina

En América Latina, algunos países han establecido la obligatoriedad de al menos algunos años del Nivel Secundario (2 o 3 años / Ciclo Básico -Nivel 2 CINE); tal es el caso de Colombia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Costa Rica y República Dominicana. El Nivel Secundario es recientemente obligatorio en su totalidad (cinco o seis años / Ciclo Básico y Superior -Nivel 3 CINE-) en Argentina, Chile, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

y Suiza, Educación Superior o destino laboral; en Japón, por habilidades.

⁸ Esta situación es especialmente significativa en Alemania y Austria, donde la proporción es del 75% frente al 25% a favor de la formación profesional. En el otro extremo, en Irlanda y Portugal más de las tres cuartas partes de los estudiantes cursan sus estudios en la rama general, lo mismo que más de dos tercios lo hacen en Grecia, España e Islandia.

Sin embargo, es posible comprobar grandes diferencias de acceso a la escolarización secundaria entre la población de adolescentes y jóvenes de distintos sectores sociales y ámbitos (rural – urbano) en los países latinoamericanos. Esta situación se objetiva en el índice de cobertura en el sistema de Educación Media (eficacia externa), el cual presenta comportamientos disímiles entre los distintos países, según lo demuestran los datos de diferentes estudios regionales (Ferreira, 2006; OEI, 2010).

El “acceso y progreso oportuno” en el Ciclo Secundario Básico presenta una marcada heterogeneidad entre los países y al interior de cada uno de ellos, entre otras circunstancias por las desigualdades socioeconómicas, el lugar de residencia, el área geográfica, el origen étnico y el clima educativo de los hogares⁹.

El clima educativo del hogar constituye un factor decisivo en los procesos de desgranamiento escolar (rezago y abandono). Se observa en un estudio de la Organización de Estados Iberoamericanos que en la franja etaria de 12 a 14 años, un estudiante de un hogar con bajo clima educativo tiene 10 veces mayor probabilidad de atrasarse y abandonar que aquel que proviene de un hogar con buen clima educativo. En relación con la culminación (oportuna o no) del Ciclo Básico, se observa una diferencia muy pronunciada según los jóvenes provengan o no de hogares en condición de pobreza (OEI, 2010).

En el ciclo o tramo de la Secundaria superior o diversificada (no siempre especializada), el nivel de ingreso y progresión oportuna es muy variable; va desde una tasa neta de matrícula superior a 80% (Chile y Cuba), hasta niveles muy bajos, donde el 66% o más de los jóvenes está en situación de vulnerabilidad educativa: repitencia, sobreedad, o directamente abandono por múltiples causas (El Salvador, Guatemala y Nicaragua). El promedio regional de cobertura apenas supera los dos tercios (OEI, 2010).

Lo expuesto muestra, comparativamente, la existencia de dificultades -principalmente en los países latinoamericanos- para garantizar los trayectos escolares de los estudiantes, lo que ha conducido a los Estados a instalar distintos programas compensatorios, socioeducativos, o centrados en las condiciones elementales de escolarización, para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje: becas estudiantiles o subsidios a las familias, dotación de libros y útiles escolares, aportes a la movilidad, programas de alimentación, instancias de apoyo escolar, entre otras estrategias.

En varios países de Latinoamérica, en las décadas pasadas, los esfuerzos han estado puestos preferentemente en la Educación Básica (Primaria), siendo escasa y a la vez débil la respuesta de política educativa en torno a la Educación Secundaria. Con todo, el diagnóstico es bastante común: cobertura en aumento, oferta poco pertinente a los requerimientos del mundo del trabajo y las demandas sociales, estructuras organizativas y currículum fragmentados, modelo de enseñanza tradicional, contenidos poco significativos y relevantes; crisis de la oferta tradicional de la escuela frente a las nuevas culturas juveniles, que redundan –como señala Tenti Fanfani (2000)- en “ausencia de sentido de la experiencia escolar para proporciones significativas de adolescentes y jóvenes latinoamericanos” (p. 2).

Asimismo, se suman los problemas de desprofesionalización docente, desánimo de los profesores; climas de violencia institucional y contextual, recursos didácticos y equipamientos limitados, condiciones de infraestructura inadecuadas que se desprenden de variados diagnósticos nacionales y estudios regionales.

Sin dejar de valorar que los indicadores de acceso al Nivel Secundario han experimentado una ampliación significativa en todos los países de la región (especialmente en el Ciclo Básico; ver indicadores en SITEAL, 2010), existen problemáticas que aún están pendientes de atención: las dificultades en cuanto a retención, permanencia y egreso, como así también la calidad de los aprendizajes alcanzados en dichas trayectorias (Montes, 2008).

En aquellos países en donde la Educación Básica (Primaria y Secundaria) es prácticamente universal o está bastante extendida (por ejemplo, en Chile, Cuba, Argentina, México y Uruguay), se han iniciado, en la Educación Secundaria, reformas y transformaciones¹⁰ más sistematizadas, las cuales enfatizan:

- **La homogeneización de los antiguos primeros ciclos de la Educación Media**, en algunos casos instituidos como un nivel autónomo denominado Educación Secundaria Básica.
- **La diversificación del Ciclo Superior**, concentrando y vinculando la gran cantidad de ramas existentes en modalidades / orientaciones que involucran amplios campos del saber y del hacer. Esto supone fortalecer el desarrollo de las capacidades básicas y profundizarlas a partir de la apropiación de saberes vinculados a diferentes procesos: naturales, socioeconómicos y organizacionales; de desarrollo personal y social, de producción de bienes y servicios, expresivos, comunicativos, de la producción artística, entre otros.

⁹ El clima educativo o el capital cultural del hogar hace referencia al promedio de años de escolaridad alcanzado por los miembros de 18 años y más del hogar al que pertenece el estudiante. Es bajo si el promedio de años de escolarización de los miembros de 18 años y más es inferior a 6; medio: si oscila entre 6 y menos de 12, y alto si es de 12 años o más. (Fuente: Descripción de la Base de Datos – SITEAL - Buenos Aires- 2010).

¹⁰ Liceo para Jóvenes (Chile), Profesor General Integral de Educación Secundaria Básica (Cuba), Secundaria Orientada (Argentina), Reforma de la Educación Secundaria (México), y Programa de Transformación de la Educación Media Superior (Uruguay).

Del mismo modo, en Argentina, Costa Rica, República Dominicana, Colombia, Ecuador, Nicaragua, México y Brasil, se han implementado programas para expandir y mejorar la Educación Secundaria, focalizando la atención de los sectores más vulnerables. Estos programas se concentran especialmente en los primeros años del denominado Ciclo Básico (acorde con la estructura del sistema educativo), aunque también están presentes en el Ciclo Superior, en el que se combina la formación general con formación para el mundo del trabajo en articulación con organizaciones de formación profesional¹¹. Además, se constata que gradualmente la función técnica y la formación profesional se está concentrando en otro tipo de instituciones estatales y privadas, más allá de la escuela secundaria, vinculadas a las carteras de Trabajo, Economía o a diversos sectores de la producción¹².

Al respecto, advertimos cambios que, desde una perspectiva sistémica (macro), se asocian más a procesos de reforma (que abordan cambios fenoménicos) que a transformaciones (cambios estructurales) (Aguerrondo y Xifra, 2002). El foco de estos cambios están siendo los programas y las áreas de conocimiento (currículum), como así también -en los inicios del nuevo milenio- la inclusión de las Tecnologías de la Información y la Comunicación como un verdadero desafío pedagógico (por ejemplo, en Argentina, Uruguay, Chile, Colombia).

Asimismo, se han generado múltiples programas que responden a demandas a la Educación Secundaria por parte del mundo del trabajo y la producción. Al mismo tiempo, desde los círculos académicos, los requerimientos se refieren a la preparación para la continuación de estudios superiores.

Los esfuerzos de los Estados y de las instituciones, en este inicio de siglo, parecen interesarse cada vez más por la reconversión de los sistemas educativos nacionales a través de la gestación de transformaciones que intentan dar coherencia a una serie de innovaciones y cambios parciales, acelerando el proceso de producción de políticas públicas en torno a una nueva configuración. Esto supone procesos de integración de las ofertas que se manifiestan en cambios que procuran la unificación formal de ramas / orientaciones o modalidades anteriormente separadas, a partir de la identificación de amplios campos del saber y del hacer socio-productivo, la atención a todos los estudiantes en establecimientos educativos similares (integrando Ciclo Básico y Superior) y la tendencia a unificar las certificaciones y títulos (Ferreira, 2006).

Los cambios educativos que se han presentado en la Educación Secundaria en América Latina en los últimos años nos indican que se ha iniciado un valioso proceso de movilización que requiere de una mayor reflexión sobre los aspectos positivos y problemáticos que el propio proceso de cambio va dejando al descubierto en sus tramas discursivas y construcciones sociales, en pro de cierta integración sistémica que dé unidad en la diversidad y haga posible que la Educación Secundaria de calidad para todos los jóvenes sea una realidad, desde un enfoque de derecho a la educación.

BIBLIOGRAFÍA

Aguerrondo, I. y Xifra, S. (2002): *La escuela del futuro I. Cómo piensan las escuelas que innovan*. Buenos Aires: Papers Editores.

Azevedo, J. (2000), *O ensino secundário na Europa. O neoprofissionalismo e o sistema educativo mundial*. Porto, Portugal: Ediciones ASA.

Azevedo, J. (2001). Continuidades y rupturas en la Enseñanza Secundaria. En Braslavsky, C. (org.). *La Educación Secundaria ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos* (pp. 65-104). Buenos Aires: IIPE UNESCO- Santillana.

Benavot, A. y Braslavsky, C. (eds.) y Truong, N. (colab) (2008). *El conocimiento escolar en una perspectiva histórica y comparativa: cambios de currículos en la educación primaria y secundaria*. Buenos Aires: Granica.

Benavot, A. (2006). *La diversificación en la educación secundaria. Currículos escolares desde la perspectiva comparada*. Selección. *Revista de currículum y formación del profesorado*, 10, 1, 1-31.

Braslavsky, C. (org) (2001). *La educación secundaria ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*. Buenos Aires: IIPE UNESCO- Santillana.

Caillods, F. (2001). *La reforma de la educación secundaria en los países de Europa*. En Rama, G. (edit.) *Alternativas de reforma de la educación secundaria*. N. York: BID. Departamento de Desarrollo Sostenible. Unidad de Educación.

¹¹ También se evidencian experiencias a nivel piloto o micro en Ecuador, Guatemala, Bolivia, Panamá, Perú, Brasil, Colombia, entre otras.

¹² Por ejemplo: SENA- Colombia "Servicio Nacional de Aprendizaje"; SENAI-SENAC-Brasil "Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial/ Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial"; CENAT-Perú "Centro Nacional de Alta Tecnología", entre otros.

- Caillods, F. (2004). Educación secundaria y formación para el trabajo en Europa. En Jacinto, C. ¿Educar para qué trabajo?: discutiendo rumbos en América Latina (pp. 311-324). Buenos Aires: La Crujía, MECyT, MTEySS y redEtis.
- Caillods, F. y Hutchinson, F. (2001). ¿Aumentar la participación en la educación secundaria en América Latina?: diversificación y equidad. En Braslavsky C. (org) La educación secundaria ¿cambio o inmutabilidad? análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos (pp. 21-64). Buenos Aires: IIPE UNESCO- Santillana.
- Cariola, L.; Labarca, G.; Irigoin, M.; Erazo, S. y Fox, E. (1994). Educación media en el mundo. Estructura y diseño curricular en diferentes países. Colección de estudios sobre educación media. Santiago: CIDE, Programa MECE, Ministerio de Educación.
- De Ibarrola, M. (2004). ¿Qué formación para el trabajo en la educación secundaria y terciaria? En Jacinto, C. (coord.) ¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina (pp. 335-352). Buenos Aires: La Crujía, MECyT, MTEySS y redEtis.
- De Ibarrola, M y Gallart, M. A. (coords.) (1994). Democracia y productividad. Desafíos de una nueva educación media en América Latina. Lecturas de Educación y Trabajo N° 2. Santiago, Buenos Aires, México DF: UNESCO-CIID-CENEP. [Extraído el 8 de marzo de 2012, de <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150248so.pdf>]
- Dussel, I. (2008). La escuela secundaria en la encrucijada: problemas y desafíos. Buenos Aires: IDEA.
- Fernández Enguita, M. (1985). Integrar o segregar. La enseñanza secundaria en los países industrializados. Madrid: Laia.
- Ferreya, H. (2006). Transformación de la educación media en la Argentina. Tensiones y conflictos en el diseño e implementación en la provincia de Córdoba. Córdoba, Argentina: Editorial Universidad Católica de Córdoba.
- Ferreya, H. (coord), Cingolani, M.; Eberle, M.; Ferreya, H.; Gallo, G.; Larrovere, C.; Luque, M.; Pasut, M.; Peretti, G. y Rimondino, R. (2009): Educación Secundaria Argentina. Propuestas para superar el diagnóstico y avanzar hacia su transformación. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas y Academia Nacional de Educación.
- Ferreya, H. (coord) (2012). Entramados, análisis y propuestas para el debate. Aproximaciones a la educación Secundaria en la Argentina (2000-2010). Córdoba, Argentina: Facultad de Educación. Universidad Católica de Córdoba.
- Gallart, M. A. (2006). La construcción social de la escuela media. Una aproximación institucional. Buenos Aires: Stella/ La Crujía.
- Jacinto, C. (coord.) (2004). ¿Educar para qué trabajo?: discutiendo rumbos en América Latina. Buenos Aires: La Crujía.
- Jacinto, C. (2006). La escuela media. Reflexiones sobre la agenda de la inclusión con calidad. Documento básico II Foro Latinoamericano de Educación "La Escuela Media. Realidades y Desafíos". Buenos Aires: Fundación Santillana.
- Jacinto, C. y Terigi, F. (2007). ¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Buenos Aires: UNESCO IIPE- Santillana.
- Jallade, J. P. (2002). La Educación Secundaria en Europa y EE.UU. Montevideo: ANEP.
- Marchesi, A. y otros (2010). Metas 2021. Propuesta Iberoamericana y Análisis Nacional. V Foro Latinoamericano de Educación. OEI. Buenos Aires: Fundación Santillana.
- Montes, N. (2008). La educación secundaria en la región. FLACSO ARGENTINA. [Extraído el 25 de agosto de 2011, de http://www.flacso.org.ar/actividad_vermas.php?id=944]
- Müller, D.; Ringer, F. y Simon, B. (comps.) (1992). El desarrollo del sistema educativo moderno. Cambio estructural y reproducción social 1870-1920. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- OEI (2010). Metas Educativas 2021. La Educación que queremos para la generación de los Bicentenarios Madrid: Autor. [Extraído el 12 de agosto de 2011, de <http://www.oei.es/metas2021.pdf>]
- Pedró, F. y Puig, I. (1999). Las reformas educativas. Una perspectiva política comparada. Barcelona, España: Paidós.
- Serrano, A. (1997). Naciones y Sistema Educativo. En Fernández Enguita, M. (coord.). Sociología de las instituciones de educación secundaria (pp. 48-59). Barcelona, España: ICE Horsori. Universidad de Barcelona.
- SITEAL (2010). Metas Educativas 2021: desafíos y oportunidades. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2010. OEI / IIPE UNESCO Sede Regional Buenos Aires. [Extraído el 1 de marzo de 2012, de http://www.oei.es/SITEAL_Informe2010.pdf].

- Tedesco, J. C. (2001). Los problemas y las tendencias en las reformas de América Latina. En Rama, (edit.) Alternativas de reforma de la educación secundaria. Nueva York. BID. Departamento de Desarrollo Sostenible. Unidad de Educación.
- Tenti Fanfani, E. (2000). Culturas juveniles y cultura escolar. Buenos Aires: IIPE Buenos Aires. [Extraído el 14 de agosto de 2012, de http://www.iipe-buenosaires.org.ar/system/files/.../panel4_fanfani.pdf].
- Terigi, F. (2009). Las trayectorias escolares. Del problema individual al desafío de política educativa. Documento para el Proyecto Hemisférico "Elaboración de Políticas y Estrategias para la Prevención del Fracaso Escolar" (OEA- AICD). Buenos Aires: Ministerio de Educación de Argentina.
- Terigi, F. (coord.) Perazza, R. y Vaillant, D. (2009). Segmentación urbana y educación en América Latina. El reto de la inclusión escolar. Madrid: Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Tiramonti, G. (dir.) (2010). Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media. Buenos Aires: FLACSO -Homo Sapiens.
- UNESCO (2007). Situación Educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos. Santiago de Chile: EPT/PRELAC. OREALC/UNESCO.
- UNESCO UIS (1997). Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE). París: Autor. [Extraído el 2 de agosto de 2012, de <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002116/211619s.pdf>].
- UNESCO (2011). Revisión de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE). París: Autor. [Extraído el 2 de agosto de 2012, de <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002116/211619s.pdf>].
- Viñao Frago, A. (2002). Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y cambios. Madrid: Morata.
- Viñao, A. (2006). El éxito o fracaso de las reformas educativas: Condicionantes, limitaciones, posibilidades. En Gimeno Sacristán, J. (comp.) La Reforma necesaria: entre la política educativa y la práctica escolar (pp. 43-60). Madrid: Gobierno de Cantabria/Morata.

Datos de los Autores

Horacio Ademar FERREYRA es Licenciado en Ciencias de la Educación y Doctor en Educación (UCC). Posdoctorado en Ciencias Sociales (UNC-CEA, Argentina y Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco –UAMx- México). Subsecretario de Estado de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa del ME Córdoba. Docente e Investigador de la UCC. Docente e Investigador invitado en la USTA (Colombia) y de la Red de Postgrado en Educación A.C. México. Director del Grupo de Estudio "Educación Secundario" de la Universidad Católica de Córdoba/Argentina. Se desempeñó como Director General de Educación Media y Superior (ME Córdoba, Argentina). Capacitador y consultor educativo en el nivel provincial, nacional e internacional.

hferreyra@coopmorteros.com.ar

Georgia Estela BLANAS es Profesora de Historia. Licenciada en Ciencia Política (UCC). Especialista en Política Social (UNC). Doctora en Ciencia Política (UNC). Asesora y consultora externa en el ámbito provincial y nacional. Integrante del Grupo de Estudio "Educación Secundario" de la Universidad Católica de Córdoba/Argentina.

georgiablanas@gmail.com

Víctor Mario MEKLER es Licenciado en Sociología (UBA). Magister en Ciencias Sociales con Mención en Educación (FLACSO - Argentina). Ex becario de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) en temas de Educación y Trabajo. Consultor en el Ministerio de Educación de la República Argentina. Docente en cursos y seminarios en diferentes universidades, referidos a Educación Comparada; Educación, Trabajo y Formación Profesional. Integrante del Grupo de Estudio "Educación Secundario" de la Universidad Católica de Córdoba/Argentina.

victorme58@gmail.com

Los jóvenes contra la escuela Un desafío para pensar las voces y tiempos para América Latina

Francisco Miranda López / FLACSO México / México

Introducción

Existe ya, –tanto en la investigación social en general como en la educativa en particular–, un acuerdo básico en asumir a la juventud como una “clase de edad” que se construye socialmente (Reguillo, 2000; Rodríguez, 2002; Margulis y Uresti, 2002; Martín-Barbero, 2002; Feixa, 2002; Urteaga, 2011; Mauger, 2012); es decir, se trata de una categoría analítica cuyo significado solo tiene sentido en el marco de un conjunto de debates –teóricos y políticos– a cerca del lugar, posición, relaciones y problemáticas que se reconocen socialmente como merecedoras de atención y a partir de las cuales se generan tanto formas de regulación social como espacios de deliberación pública entre las principales fuerzas, actores y agentes para discutir sus principales cuestiones (*issues*) sobre su vigencia y necesidades de transformación. Es solo a partir de esta construcción social, mediada teórica y políticamente, como es posible entender el nivel e implicaciones de la “moratoria social” que matiza el “tiempo de aplazamiento de las responsabilidades adultas” (Arango, 2008), al tiempo de situar las necesidades, exigencias y reconocimiento de derechos de los jóvenes en sus diversas transiciones sociales, culturales y políticas que experimentan como individuos, grupos y sujetos colectivos (UNICEF, 2010).

En esta perspectiva, no debiera resultar inquietante referir a la tensa y contradictoria relación entre los jóvenes y la escuela como un eje para mirar la realidad latinoamericana contemporánea, puesto que alberga en su seno buena parte de los mayores vacíos, insuficiencias y rezagos –y por qué no decirlo, también aspiraciones– que caracterizan a los países de la región. Demográfica y socialmente los jóvenes constituyen un importante segmento poblacional tanto por su tamaño, dinámica de crecimiento y composición que refleja –y en muchos casos de manera acentuada– las tendencias, contrastes, e incluso, transiciones que las sociedades latinoamericanas en su conjunto experimentan en el contexto global, regional y nacional. Los grandes temas de crecimiento, desarrollo y bienestar tienen en la juventud latinoamericana un referente clave para pensar no sólo el presente y la herencia histórica sino, especialmente, cuestionar sobre el futuro y los escenarios posibles.

Lo mismo puede decirse para la dimensión política y cultural: los jóvenes latinoamericanos son el reflejo de las tensiones y oportunidades que se instalan entre los avances y restricciones de nuestras democracias, la lucha por nuestras identidades históricas, por las demandas de autoafirmación y los debates sobre la pluralidad, el multiculturalismo y la sustentabilidad. Al tiempo, las juventudes latinoamericanas representan el *locus* de reconstitución posible del tejido social, puesto ahora en entredicho frente a los embates de la “desarmonización” de nuestros estados de derecho, las formas de convivencia, la moralidad, la cultura y la paz social expresados quizá con mayor crudeza en los fenómenos emergentes de violencia y crimen organizado.

Aunque el reconocimiento del problema de las incompatibilidades y tensiones entre los jóvenes y la escuela no es nuevo¹, en nuestros días adquiere particular relevancia no únicamente por razones de atención de los grupos en condición de mayor desventaja social y exclusión, sino también por las nuevas expresiones de desafiliación o desinterés educativo que muestran los jóvenes de sectores medios y acomodados en su formación y en su desempeño académico.

En el presente, además de las preocupaciones por los jóvenes que no tienen acceso a la escuela, y por aquellos que una vez ingresando la abandonan, surge una preocupación mayor por quienes aun permaneciendo en la escuela no aprenden o si lo hacen apenas logran niveles que los colocan en la “mediocridad intelectual”, muy por debajo de las expectativas y exigencias de la economía del conocimiento y de cualquier modelo de desarrollo alternativo para América Latina.

En breve, la evidencia empírica disponible en la mayoría de los países de la región, tanto en las dimensiones de cobertura, eficiencia interna y calidad de los resultados de la educación media, permite afirmar que no estamos sólo frente a un problema de “insuficiencia” de oferta o de demanda educativa, sino frente a una dificultad mayor de “desanclaje secular” reflejado en la brecha entre las escuelas, los docentes y los jóvenes, que ponen en entredicho los ritmos históricos y capacidades de las instituciones consagradas, a saber: las escuelas del siglo XVIII, los maestros del siglo XIX y los estudiantes del siglo XXI. Esto plantea la necesidad –más allá de eufemismos y retóricas–, de una nueva revolución educativa que no sólo debe atender la escolarización de masas, sino a subjetividades más contradictorias y dispersas, socialmente diferenciadas y con expectativas y sentidos de mayor diversidad, todo ello en el contexto de

una sociedad de la información y del conocimiento que con o sin intención desescolariza de facto, penetra con otros códigos –más acelerados y complejos– las inteligencias, las conciencias y las emociones, con el consecuente efecto de la banalización, trivialización y “subprofesionalización” de los agentes y dispositivos escolares.

Este trabajo busca describir la plataforma y escenarios en los que se dirime el problema de los jóvenes contra la escuela a través de tres segmentos expositivos. El primero incluye el encuadre sobre las características de la polarización social de los jóvenes en el contexto latinoamericano. Enseguida aparece un breve esbozo sobre el abandono escolar de los jóvenes y los problemas de equidad y calidad educativa que se observan en la región. Se continúa con el señalamiento de los aspectos más relevantes de la sintomatología de la confrontación de los jóvenes contra la escuela, usando como aproximación la recuperación de relatos y narrativas juveniles. Finalmente se plantean algunas conclusiones y se formulan nuevas preguntas de investigación en torno al desafío futuro marcado por el dilema entre contención social y reescolarización sobre el cual, en nuestra opinión, deberá cimentarse la nueva apuesta latinoamericana a favor de sus jóvenes.

1.1 América Latina y Juventud²: exclusión y polarización social

Para los diferentes países de América Latina ha sido muy difícil conjugar crecimiento con equidad. Este fenómeno que algunos analistas han denominado “casillero vacío” trae como consecuencia restricciones a la movilidad social y constriñe las arcas fiscales, lo que impide, a su vez, que las políticas sociales surtan el efecto esperado de que toda la población vea protegidos sus derechos³.

Varios organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) cuentan con cifras verdaderamente alarmantes sobre los países de América Latina. Sobresalen los resultados presentados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 2011:

- En 2010, el índice de pobreza de la región se situó en 31.4%, lo que incluye a un 12.3% de personas en condiciones de pobreza extrema o indigencia.
- En 2009, la distribución de los ingresos en los países de América Latina fue una de las más desiguales del mundo. De hecho, el índice de Gini promedio para esta región fue superior al resto (0.52). Así también todos los países de América Latina exhiben índices de Gini que superan el promedio de cada una de las regiones analizadas⁴.
- De acuerdo a las cifras más recientes (2010), el 40% de la población con los ingresos más bajos capta, en promedio, el 15% del total del ingreso, mientras que el 10% de la población situado en el extremo superior de la distribución posee un tercio del ingreso total.
- Aun cuando el desempleo decreció entre 2003 y 2008, éste aumentó nuevamente en 2009.

En este contexto socioeconómico, es claro advertir que uno de los rasgos que caracteriza a la juventud latinoamericana es su franca segmentación social. Diversos hallazgos de la investigación educativa en la región arrojan como resultados una juventud altamente diferenciada tanto en su existencia material como simbólica (OIT, 2010; SITEAL, OEI, UNESCO, IPE, 2007, 2008). Los contrastes y las diferencias se manifiestan en ámbitos que son cruciales en la vida social, política y cultural de los jóvenes: viven diferentes contextos socioeconómicos y los caracteriza una profunda heterogeneidad estructural. Sin exageración, puede afirmarse, que la juventud latinoamericana, junto a la segmentación social, refleja una gran diversidad cultural e ideológica que dan cuenta, al mismo tiempo, de un abanico amplio de posibilidades de desarrollo, construcción de identidades y formas de expresión cultural, ideológica y política (Miranda, 2006).

La brecha educativa expresa la oportunidad que tienen los jóvenes de mayor ingreso económico de terminar un nivel educativo en comparación con la que tienen los jóvenes ubicados en los menores niveles de ingreso. Con base en el criterio de nivel educativo, los jóvenes de América Latina se pueden clasificar, según la OIT (2010) de la siguiente manera: analfabetos (2%), estudiaron hasta el nivel primaria (19%), estudiaron hasta el nivel secundaria (65%) y estudiaron hasta el nivel superior (15%). Por otro lado, estimaciones recientes permiten afirmar que en América Latina los jóvenes mejor acomodados económicamente que concluyen el nivel primaria es 1.5 veces mayor que los jóvenes de menor ingreso, pero en educación media los jóvenes de mayores ingresos que la terminan es casi siete veces mayor respecto a los jóvenes más pobres. Esto significa que las oportunidades para culminar niveles educativos superiores a la primaria son cada vez menores para los jóvenes de menor ingreso económico.

La tasa de actividad⁵ entre los jóvenes es de 54%. Cabe destacar que la tasa de actividad juvenil difiere significativamente entre países, pero en todos los casos es claramente inferior a la tasa de actividad adulta. En cuanto a los adultos, en América Latina el 69% se encuentra trabajando o está buscando activamente empleo, es decir, 15 puntos porcentuales más que los jóvenes que se encuentran en la misma situación (OIT, 2010). Aproximadamente 6.7 millones de jóvenes en América Latina están desempleados, es decir, buscan empleo y no lo encuentran, lo que representa

aproximadamente el 44% del total de desempleados en América Latina. Al dividir el número de jóvenes desempleados entre la PEA juvenil se obtiene la tasa de desempleo juvenil que es del 13%. En la Tabla 1 se resume lo que según la OIT podríamos denominar como un mapa laboral de los jóvenes en América Latina.

Tabla 1
Mapa laboral de los jóvenes en América Latina

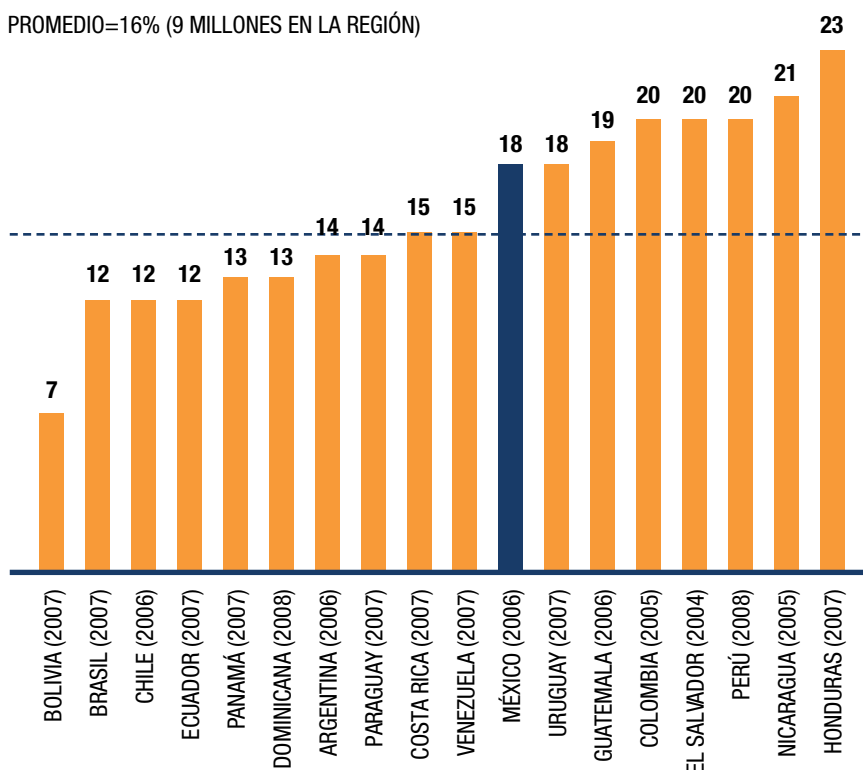
	OCUPADOS NO PRECARIOS	OCUPADOS PRECARIOS	DESEMPLEADOS	NO ESTUDIAN, NO TRABAJAN Y NO BUSCAN EMPLEO	SÓLO ESTUDIAN
Estudian	4.4%	8.0%	2.7%	n/a	32.9%
No estudian	18.1%	12.9%	18.1%	16.2%	n/a

Nota. Fuente / Elaboración propia con base en: OIT (2010). Trabajo decente y juventud en América Latina. Lima: OIT/PREJAL.

Por otro lado, como se muestra en la Figura 1, el porcentaje de jóvenes entre 15 y 18 años que no estudia ni trabaja (conocidos como los jóvenes “NiNi”) equivale en promedio a 9 millones en América Latina (16%), siendo países como Honduras, Nicaragua, Perú, El Salvador, Colombia, Guatemala, Uruguay y México los que tiene un porcentaje por arriba de la media entre 18 y 23%. Otro grupo de países se sitúan alrededor del promedio regional como lo es el caso de Venezuela, Costa Rica, Paraguay, Argentina y R. Dominicana, en tanto que países como Panamá, Ecuador, Chile, Brasil y Bolivia, reflejan una población de jóvenes “nini” por debajo del promedio latinoamericano. En conjunto, esta situación plantea un enorme desafío para los países de la región debido a que esta población se encuentra “... en una situación de ocio proclive a la violencia, la criminalidad, el embarazo temprano, las adicciones, y sobre todo la falta de desarrollo de las capacidades necesarias para contar con oportunidades futuras de desarrollo profesional y humano. Además de constituir un riesgo importante para los temas emergentes de seguridad y criminalidad, este grupo de jóvenes son un creciente riesgo para el futuro, y pueden incluso implicar que la actual ventana de oportunidad demográfica se materialice en menor medida” (Székely, 2011:1).

Figura 1 / Porcentaje de jóvenes de 15 a 18 años por país que no estudia ni trabaja (NiNi), circa 2007.

PROMEDIO=16% (9 MILLONES EN LA REGIÓN)



Fuente / Székely, M. (2011). Jóvenes que ni estudian ni trabajan: un riesgo para la cohesión social en América Latina. México: Mimeo.

En general, las cifras relativas a la situación de empleo y educación en América Latina corroboran la idea de que la realidad que vive la juventud latinoamericana muestra un evidente quiebre de la trayectoria educación-trabajo-ciudadanía, elementos que habían sido el principal anclaje de la transición hacia la vida adulta y el patrón de valoración predominante en la modernidad instalada durante el siglo XX (Loyd, 2005).

En el marco de las insuficiencias redistributivas de esa trayectoria, los problemas son claros: muchos jóvenes no tienen acceso a la educación formal, y cuando la tienen, varios de ellos desertan por necesidades de subsistencia o porque no les gusta; otros, los que tienen la posibilidad de continuar sus estudios no muestran un rendimiento educativo favorable.

Si la educación y el trabajo no ofrecen los espacios suficientes para la formación y el desarrollo de los jóvenes, es claro entender los problemas que éstos enfrentan para el ejercicio pleno de su ciudadanía. Sin competencias suficientes ni elementos básicos para su conformación como seres autónomos, la juventud latinoamericana enfrenta dificultades para vivir y participar en la democracia, a lo cual se suma el efecto no deseado de la exclusión política y los límites de la autoexpresión cultural de los jóvenes que aparece casi siempre en los márgenes de la política democrática, es decir: en la militancia antisistémica, en el clientelismo político o en la apatía ciudadana.

Así pues, desde cualquier punto de vista, junto a las restricciones estructurales marcadas por las oportunidades de educación y trabajo, la radiografía de la fragmentación y la diversidad para los jóvenes latinoamericanos es clara desde cualquier latitud social que se considere. Valga una rápida radiografía sobre estos aspectos sustantivos:

Segmentación geográfica: desde el punto de vista de los espacios de residencia, los jóvenes sufren de los efectos de la “polarización social” no sólo por la evidente desigualdad de oportunidades entre lo rural y lo urbano, sino también por la creciente estratificación entre las ciudades pequeñas y medias comparadas con las megalópolis, lo que refleja también una gran inequidad de las oportunidades sociales de amplias franjas juveniles (UNICEF, 2012; Montgomery, 2009; Ruel, Garrett y Haddad, 2008).

Debilidades de la tutela familiar: la tutela económica familiar marca una diferencia fundamental en la experiencia educativa y laboral de los jóvenes. Cuando esta se presenta, las vicisitudes educativas y laborales que viven se enfrentan con mayor certeza. Cuando la tutela familiar desaparece o es demasiado débil, los jóvenes tienen que decidir entre estudiar y trabajar o someterse a combinar ambas opciones en condiciones de creciente dificultad (Guldi, Page y Stevens, 2006). En las condiciones en que los jóvenes quedan totalmente fuera de la tutela familiar es más probable que enfrenten situaciones de plena incertidumbre, viéndose totalmente restringidos a la sobrevivencia o a la total precariedad laboral.

Tensiones de madurez y riesgo: ser joven es enfrentarse al redescubrimiento del cuerpo, de la sexualidad, de sus potencialidades e insuficiencias. Sin embargo, el redescubrimiento sin información –y aun con ella–, lleva costos no deseados que muchos jóvenes enfrentan de manera atropellada y, en ocasiones, en forma descarnada.

El embarazo no deseado, la frustración social y emocional, la incapacidad física y social para competir en el abrumado mundo de los estigmas, consumos y deseos, tiene diferentes expresiones de escape o de encuentro hedónico en las drogas, el entretenimiento excesivo, y probablemente, en la construcción de identidades no convencionales (CEPAL, 2006 y UNICEF, 2012).

Brechas de los consumos culturales: los procesos de globalización y de la sociedad del conocimiento en las situaciones de alta desigualdad y segmentación que viven países como los nuestros hacen que el efecto inversamente proporcional entre los procesos de desintegración material (empleo y condiciones de vida) y los procesos de integración simbólica (imágenes, información y códigos) se manifieste en los jóvenes con intensidades más fuertes y criterios más marcados de polarización (Tedesco, 2000). Para una buena parte de los sectores pobres (aunque también de los sectores medios) la brecha entre lo material y simbólico es tan grande que se producen fenómenos graves de contracultura con expresiones acentuadas en formas diversas de violencia, fundamentalismo extremo, e incluso, de anomia social (Mokus, 2004; Reguillo, 2000).

Subpolíticas y baja ciudadanía: en los jóvenes se hace más aguda la crisis de representación y la crisis de futuro y de sentido político que viven las diversas sociedades latinoamericanas. Ello en buena parte explicado por la percepción de los jóvenes sobre la contradicción existente entre inestabilidad social y calidad institucional que se ha instalado en los nuevos procesos de gobernabilidad democrática. La política se torna un conjunto de subpolíticas (Beck, 2001), en tanto que la preocupación por lo público se construye desde los diferentes espacios privados y diversas y fragmentadas formas de articulación social. En general, en los jóvenes se da la baja ciudadanía, es decir, un sujeto que no cumple con los criterios básicos para el ejercicio de derechos y libertades políticas y que aparece siempre en posición deficitaria en lo económico, lo cultural y lo propiamente político (Pérez, 2000).

2. Los jóvenes y el fracaso escolar: aportaciones de la investigación comparada

2.1 El abandono escolar

La deserción escolar afecta las posibilidades de integración laboral y social de los jóvenes, ya que reduce sus oportunidades y los limita a puestos de trabajo precarios, no calificados y con pésimos sueldos. Además, las personas

con bajos niveles de escolaridad tienden a contar con condiciones de vida más críticas, tales como salud o seguridad social. Asimismo, los desertores escolares son más propensos a participar en actividades delictivas: diversos estudios afirman que la mayoría de las personas que se involucran por primera vez en este tipo de conductas, tiene entre 12 y 24 años, y son, generalmente, adolescentes y jóvenes que han decidido abandonar la escuela (Espíndola y León, 2002; BID, 2012; CEPAL, 2011).

El panorama de la región en lo que respecta a deserción escolar es muy poco halagador. En la educación secundaria, por ejemplo, mientras que la tasa de culminación en los países de la OCDE es de casi 80%, en América Latina apenas se acerca al 38%, generándose una diferencia de más de 40 puntos porcentuales (BID, 2012).

En general, la investigación identifica cuatro grupos de factores asociados a la deserción: a) variables socioeconómicas; b) situación laboral; c) características de la escuela; y d) contenido curricular. Tales factores se contemplan en distintos niveles de desagregación: individual, hogar y comunidad (Abril, Román y Moreno, 2008; Attanasio y Székely, 2003; Huerta, 2010; Goicovic, 2002, CEPAL, 2011, BID, 2012).

Una conclusión importante compartida por varios de estos estudios, es que la mayoría de las variables consideradas no tiene un efecto aislado sobre la probabilidad de desertar, sino que por el contrario, el efecto de estos factores es interactivo y multiplicativo. Por ejemplo, el efecto de las variables laborales en la probabilidad de deserción, depende centralmente de las variables sociodemográficas; es decir, de atributos individuales, así como de las características del hogar (ingresos e inclusión en el mercado laboral). Se ha enfatizado que más que variables explicativas existen “núcleos explicativos”; es decir, un grupo de variables que en conjunto elevan el riesgo de deserción (Espíndola y León, 2002; Abril et al, 2008; Santos, 2009; Cabrol y Henrich, 2004).

En algunos países de América Latina, una parte importante de los estudios sobre deserción se han centrado en experiencias institucionales o de escuelas específicas, y se centran en una primera identificación de factores que elevan el riesgo (Abril et al, 2008). Así, por ejemplo, se afirma que el dato que más se correlaciona positivamente con la deserción en el nivel medio superior es la incapacidad de los estudiantes para superar las dificultades académicas que se presentan en ese nivel, esto es el número de materias reprobadas (Huerta, 2010).

Otros estudios de alcance local han puesto el énfasis en el papel que juega la migración en el abandono escolar. De este modo, comunidades migratorias presentan altas tasas de deserción, que se prolongaban en los lugares o países de atracción, y que perduran por más de una generación.

Finalmente, la reproducción temprana tiene un fuerte impacto en la deserción escolar. La pobreza extrema es otro factor que reduce la asistencia escolar, y los jóvenes que sufrieron hambre en algún momento de sus vidas atienden con menos probabilidad a la escuela (Cardoso y Verner, 2007). Otros estudios, contruidos desde una perspectiva longitudinal, han destacado la relación entre la situación escolar presente y pasada, y la situación laboral pasada y presente, de jóvenes entre 18 y 21 años de edad señalando su impacto en sus características personales y socioeconómicas.

2.2 Los problemas de equidad y calidad educativa

La investigación social y educativa que se ha hecho en América Latina en los últimos años, así como los resultados que arrojan los diferentes ejercicios de evaluación tanto en el ámbito nacional como internacional, coinciden en afirmar que sus sistemas educativos tiene serios problemas de efectividad institucional, calidad de resultados y equidad en el acceso, permanencia y logro educativo.

Entre los rasgos más importantes de esta situación destacan algunos que se reconocen en el informe del BID en 2012 y del SITEAL en 2010:

- Los logros educativos, por la evidencia que aportan las evaluaciones internacionales, aun cuando han aumentado lo han hecho a un ritmo menor que en otras regiones en la última década, como efecto de las deficiencias en la cobertura, especialmente en los ciclos pos básicos, y de que una proporción importante de alumnos abandona los estudios antes de culminar los ciclos respectivos.
- Según los datos revelados por la prueba PISA 2009 (OCDE, 2010), a los 15 años los niveles de aprendizaje de los estudiantes de América Latina los ubican en el tercio inferior de las naciones participantes y muy por debajo de la media. Ello hace que para la gran mayoría de los países de la región, la brecha de puntaje frente al promedio de los países de la OCDE sea muy amplia.
- Existe una brecha importante en los logros y aprendizajes según ingreso, clase social y localización territorial de los educandos, todo lo cual hace que, pese a que las nuevas generaciones alcanzan un mayor nivel educacional que las precedentes, la disparidad entre grupos, países y estratos sociales es mayor. Baste mencionar que en la región de América Latina y el Caribe conviven estudiantes cuyo rendimiento se asemeja al promedio del país de mejor desempeño en PISA 2009 (Shanghai-China), con estudiantes cuyo rendimiento es similar al del país de peor desempeño en la misma prueba (Kirguistan).

- La inequidad también se acentúa por efecto en la desigualdad en los niveles de retorno de la educación para los diferentes estratos sociales: se dispone de evidencia respecto a los efectos diferenciales en las tasas de retorno que se observan entre la educación básica, la educación postsecundaria no universitaria y la educación universitaria, además de los efectos contrastantes en las regiones rurales comparadas con las urbanas, así como las diferencias entre países, pues mientras que en Chile la ventaja relativa en términos de empleo por tener educación secundaria técnico-profesional es tan alta como la asociada a la educación universitaria, en el caso de Argentina la ventaja asociada a la educación postsecundaria técnico-profesional es casi el doble de la de los otros niveles de escolaridad. Estos resultados ilustran las diferencias en los mercados laborales de estos países de la región.
- La calidad de la educación es muy inferior para los alumnos de familias de bajos ingresos, quienes asisten a las escuelas públicas y difícilmente acceden a una educación superior de calidad.

En este contexto de contrastes y asimetrías, lo que se puede concluir es que la educación en América Latina padece un alto grado de estratificación, lo cual reproduce, más que corregir la desigualdad en los ingresos. Así es que, pese a los avances en la cobertura, cuando se compara la eficiencia de nuestros sistemas educativos, los aprendizajes en destrezas básicas y los logros educativos, se evidencian claros rezagos en la región en comparación con lo que sucede con los países de la OCDE y de las economías asiáticas recientemente industrializadas.

3. Los jóvenes contra la escuela: narrativas y relatos

En recientes trabajos desarrollados desde enfoques más socioculturales sobre la educación de los adolescentes y jóvenes (Levinson, 2012; Morduchowicz, 2004; Tenti, 2000; Cancino y Cornejo, 2001; Cornejo y Redondo, 2001; Fernández, Cardoso y Pereda, 2010; Richards, 2009; Sapiains y Zuleta, 2001; Calicchio, de León, Gutiérrez, Lorenzo y Radakovich, 2004; Tiramonti, 2006 y 2012; Tenti, 2012; Duschatzky y Corea, 2002) se ha destacado la brecha cada vez mayor que existe entre la cultura juvenil-estudiantil y la cultura escolar, es decir, entre las expectativas, intereses y necesidades de los jóvenes y los propios de la institución educativa. Cuando esa brecha no se cierra, cuando la tensión descrita no se resuelve, entonces los jóvenes deciden abandonar sus estudios, dado que no se logra implantar un sentido de pertenencia en el estudiante y la escuela deja de tener sentido para él.

La revisión de literatura permite identificar elementos, relatos y testimonios de jóvenes que apoyan la tesis de “los jóvenes contra la escuela”, es decir, su rechazo y algunas veces, aversión de éstos hacia la escuela y los marcos en que se desarrolla la convivencia al interior de ella.

La investigación educativa latinoamericana que ha captado y sistematizado narrativas, relatos e historias biográficas de los jóvenes en su relación con la educación media es coincidente en varios aspectos fundamentales, a saber:

- El “retiro” o vacío de la escuela frente a las necesidades de inserción social y la desarticulación cada vez más marcada entre el “discurso y sistema escolar” y la propia experiencia escolar” de los jóvenes (Rojas, 2008).
- El papel fundamental de la escuela para producir o evitar el abandono escolar de los alumnos, destacando elementos como los contenidos curriculares, las prácticas de enseñanza, el trato que los docentes dispensan a los alumnos y alumnas, los procesos de inclusión o exclusión entre pares, además, la estructura normativa y de apoyo académico que la institución escolar ofrece ante situaciones que afectan el desempeño académico (Dussel, Brito y Núñez, 2007);
- El reconocimiento de aprendizajes poco significativos; vacíos; aburrimiento; bajo rendimiento; desactualización curricular; gestión didáctica burocratizada y rutinaria, son formas en las cuales se expresa el fracaso escolar (Ferreira, Peretti, Carandino, Eberle, Provinciali, Rimondino y Salgueiro, 2006).

Se trata de casos en los cuales la escuela choca con la realidad y expectativas de los jóvenes por varias razones: son demasiado exigentes, no se aprende, se promocionan fácilmente con la finalidad de que se vayan del sistema, se aburren en las aulas o no logran un lugar de pertenencia en el ambiente académico. Esta situación, si bien se recrudece para los jóvenes de sectores populares, cada vez más afecta el imaginario y el sentido de los jóvenes de los sectores medios y acomodados de nuestras sociedades (Taber y Zandperl, 2001)

A continuación se presentan algunos relatos de jóvenes latinoamericanos que ponen de manifiesto su malestar en varios aspectos de la interacción y el trabajo que realizan en las escuelas.

- **Un espacio disciplinario y regulativo que castiga y castra**

Los jóvenes latinoamericanos manifiestan una valoración positiva de las escuelas al considerarlas como importantes espacios de encuentro y convivencia con sus pares, lo cual deja manifiesto lo que la escuela representa como espacio

social. Dos estudiantes de Argentina comentan:

“Lo mejor de la escuela son los compañeros, o algunos compañeros, los recreos, las chicas, el poder organizar cosas que después hacés juntos en otros horarios”

“En la escuela aprendés a relacionarte con otros que pueden ser distintos a vos, y que si no vas no los ibas a conocer. Eso es bueno” (entrevistas en Dussel, Brito, Núñez y Litichever 2006:17)

Sin embargo, las reglas disciplinarias de la escuela no son claras y, en ocasiones, en lugar de buscar “contener” los factores que dificultan el “enganche” con la escuela, se reducen al castigo. La escuela busca obediencia, participación, estudio, dedicación, respeto al maestro y a sus compañeros, pero muchos jóvenes no lo cumplen por las diversas realidades socioculturales de donde provienen.

Dos jóvenes de origen chileno que abandonaron la educación media superior, emiten opiniones al respecto, como puede verse, en ambas situaciones hay una “disciplina” que molesta, que frustra, que da rabia:

“(Los profesores) Igual me trataban mal porque donde decían por la edad que yo tenía y que era un huevón boludo, que cómo iba a andar en el curso que estaba, si yo no era para estar en ese curso” (entrevistas, en Mettifogo y Sepúlveda, 2005:44)

Casi no me acuerdo de todos los colegios de los que me han echado. De ese (lo nombra) me echaron dos veces, del otro... también. Parece que estaba en quinto y me echaron y me fui a otro colegio y de nuevo me echaron y volví al anterior y ahí termine el quinto. Me echaban porque era desordenado. Me iba para otro lado, no llegaba la clase. Iba a fumarme un cigarro. Estaba en quinto. Luego no volvía a clases, no hacía tareas, porque me ponía a pelear con los que se tiraban a choros (entrevistas en Richards, 2009: 58).

También algunos jóvenes mexicanos opinan en el mismo sentido:

“Pienso que más por conducta, y la conducta se refleja en calificaciones; conducta y malas calificaciones van aunadas en una cadenita”

“Lo que he visto aquí es eso, casi siempre los que se van son gente que desde el principio llegan y son el latoso del salón, los ves, desgraciadamente aquí en el jardincito de abajo sentados, nada más viendo a quién fastidian, drogándose” (entrevistas en Tapia, Pantoja y Fierro, 2010: 205)

Con base en la percepción de los jóvenes, las reglas que se aplican en la escuela son demasiadas, castrantes y además poco claras. La institución no es concebida como un espacio de participación y convivencia democrática, más bien como una institución autoritaria y jerárquica.

Los jóvenes rechazan a la escuela, porque en su interior no se les pide su opinión respecto del rumbo de ésta y menos aún de las dinámicas de aula; sólo se les exige seguir reglas que a veces no quedan claras, sin generar un espacio de participación y expresión de las opiniones de ellos como estudiantes y menos aún de sus familias. Esta situación llega a manifestarse alrededor del cansancio y falta de sentido, como lo reflejan las opiniones de jóvenes mexicanos:

“Yo a veces pienso: hoy no quiero ir. A veces por la flojera que da en la mañana...”

“No quería venir a la escuela porque no me gusta levantarme tan temprano, y hay algunas materias que no me caen, no me gustan”

“Conozco a una que se salió en 2° también, porque se le hacía aburrido.” (entrevistas, en Tapia, Pantoja y Fierro, 2010:211)

En un tono muy parecido los jóvenes de nacionalidad uruguaya y chilena subrayan:

“Y está bueno. Y como que ahora, yo qué sé... el tiempo se pasa volando. Ta bueno eso. Hay que buscar siempre algo que te motive para olvidarte que el liceo es solo... ah, una pesadilla”. (Calicchio, de León, Gutiérrez, Lorenzo y RadaKovich, 2004: 70).

“Mi madre me saco de la escuela... quería que siguiera estudiando dos cursos en uno para terminar más rápido la escuela, pero este año no hice dos cursos en uno, no me presente... porque no me gusta estudiar. Me va bien en la escuela, pero no me gusta estudiar... Es que hacia muchas tareas y a mí me aburrían” (Richards, 2009: 68).

- **La cultura escolar como espacio poco pertinente para la cultura juvenil**

Las opiniones que expresan los jóvenes como crítica a la cultura escolar, es que ésta no incorpora temáticas de su interés en el currículum formal e informal. Los jóvenes afirman que en la escuela, no pueden conversar y aclarar sus dudas en un contexto acogedor, orientador, sino que encuentran más bien, un discurso moralizador de parte de los adultos, con ausencia de códigos y símbolos compartidos, de sus vivencias, de sus intereses, de sus prácticas juveniles extraescolares, de su lenguaje, ni de sus formas de ser. Los relatos de los jóvenes muestran que éstos aspiran a romper la brecha que existe entre la dinámica escolar cotidiana (la cultura escolar) y sus vivencias y experiencias juveniles (las culturas juveniles) que construyen fuera de la institución.

Jóvenes de origen argentino mencionan al respecto:

“No sé si lo importante que tengo que saber para la vida lo aprendo en la escuela. Me parece que no, que la escuela está al margen de las cosas importantes, como que se le pasó de largo ...”

“... Pasan tantas cosas en el mundo que no sé si para vivirlo tengo que ir a la escuela, por ahí con viajar, o con vivir solamente aprendo cosas que para un futuro me sirven más. Mis viejos llegaron incluso a la universidad, y no sé si les sirvió tanto” (entrevistas en Saintout, 2007: 150)

“Hay otras cosas que las que se enseñan en la escuela y que es importante que podamos saber. Por ejemplo, cómo es que se solucionan problemas grosos con los amigos, cuando te pasa, porque te puede pasar y en la escuela no lo aprendés” (entrevista en Saintout, 2007: 151)

Asimismo, la cultura y los resultados de la escuela son cuestionados por jóvenes de diferentes estratos sociales, aunque con diferentes énfasis. “... los alumnos de sectores socioeconómicos medios y altos critican los estilos pedagógicos poco actualizados y distantes de la experiencia práctica y cotidiana. También algunos contenidos del currículum, y el estilo autoritario de algunos profesores... los alumnos de sectores socioeconómicos bajos describen una escuela empobrecida en contenidos y exigencia que refuerza imágenes de marginación social y discriminación, y en la que se presta poca atención a cómo avanzan en sus aprendizajes” (Dussel, Brito y Núñez, 2007).

- **La escuela no genera comunidad**

Los jóvenes que abandonan la escuela, aquellos que se desafilian, son precisamente quienes no lograron construir un sentido de comunidad, de identificación mínimo con la institución. Los jóvenes realizan críticas fuertes a la incapacidad de ésta para construir un sentido de pertenencia. Algunos jóvenes aluden a la inexistencia de “lazos fuertes” que los inviten a quedarse en la institución, lo cual, según su propio discurso, le quita sentido a la misma actividad pedagógica.

Al respecto, coinciden las opiniones de jóvenes chilenos y uruguayos:

¿Por qué hago tanto desorden en el colegio? No sé, es que uno se aburre. Además en el colegio hay cualquier gente que no conozco. Ahí hay que hacerse respetar, porque después te pasan a llevar. Hay que marcar territorio no más (entrevistas en Richards, 2009: 58).

“... Los valores (...) y también que en los scout tenemos un objetivo común, que no sé acá, no creo que haya un objetivo común, hay algunos que vienen porque no tienen nada que hacer, otros que vienen, como en mi caso, para tener una carrera o... otros que vienen para no sé. Nooo, es como que no van todos para el mismo lado, y en los scout sí vamos todos para el mismo lado...” (entrevistas en Calicchio, de León, Gutiérrez, Lorenzo y RadaKovich, 2004: 70).

- **Contracultura y la resistencia**

En la escuela se expresan otros factores de indisciplina social que se construyen en el cruce de las lógicas de identidad juvenil y formas de resistencia cultural. Se trata de la construcción y uso de códigos que suelen ser utilizados para ser aceptados por la masa estudiantil, para llamar la atención, resaltar en el grupo, o destacar su “fuerza, belleza, valentía o trascendencia” como forma de reconocimiento y convivencia (Wilson y Bernal; 2011). Así, los lenguajes transgresores, las expresiones corporales provocadoras, la erotización de sus relaciones y diversas estéticas subversivas, el consumo de bebidas alcohólicas; las riñas y peleas; las “burlas indiferentes” y el maltrato al ornato público son, entre otras, formas de expresión juvenil que la escuela generalmente enfrenta más con formas de control autoritario que con dispositivos de construcción y apego a las reglas básicas de convivencia. Típicamente, de México hasta Argentina se presentan situaciones como estas:

“Cuando entré al (Cetis) ¡Me vestía guango!, y todo eso (192). [Estaba en una banda de “skatos”] somos de allá de Chimalhuacán (...) nosotros éramos los “ABC” (...) habían otros chavos que eran los “ETC”, eran “Eskatitos”, inclusive tuvimos unas riñas (...), también eran como 15, 12 chavos... Llegamos a... bueno, rayábamos los baños, entonces los prefectos me agarraron como cinco veces, seis veces ahí ¡pintando!, y me llevaban con el de Servicios Escolares, ¡ya ve! ¿no?...” (entrevistas en Guerra, 2006: 345).

“A mí me da miedo en qué pueda terminar la escuela, porque nadie puede poner un límite (entrevistas en Saintout, 2007, 163).

“Le ponían muchos apodos a la muchacha esta [...] la trataban mal [...] le decían arrastrada siempre que pasaba...” (entrevistas en Tapia, Pantoja y Fierro, 2010:211)

Muchos jóvenes expresan relatos en los cuales se trasluce un cambio importante del sentido escolar, pues ya no fijan su prioridad en la movilidad social, sino en la capacidad de resistencia que permite para enfrentar un mundo crecientemente adverso. Algunos relatos de jóvenes argentinos así lo dejan entrever:

“Si vos no sabés nada, si no aprendiste nada, enseguida piensan que sos medio lento, que te pueden cagar. Entonces yo cuando me pongo a conversar le digo cosas que sé, que por ahí no importan pero que al tipo le parece que sí, que sé de eso. Y eso me da importancia, o te miran de otra forma porque vos sabés como ellos, entonces te respetan”... En la escuela se... aprende a ser educado, a llevarse mejor con los otros. La escuela sirve principalmente en la educación, para ser educado, o sea, para relacionarte con cualquier tipo de persona. No me considero ni mal educada ni desubicada gracias a la escuela” (entrevistas en Saintout, 2007:156).

- **Deficiencias en la capacidad de los docentes**

Las críticas más sentidas por los jóvenes son la ausencia de relaciones íntimas y cercanas con sus profesores y los contextos normativos castrantes (tipos de normas y formas de aplicar las sanciones). Si bien no aluden de manera generalizada al nivel instruccional de parte de sus profesores, los jóvenes saben diferenciar entre los “buenos” y los “malos docentes”, y consideran que el desempeño de los docentes, es importante para los resultados educativos, sus propios aprendizajes. Estudiantes argentinos esperan que el profesor sea:

“... (exigente) pero no autoritario, se espera que el docente mantenga un clima ordenado: ... valoran la forma de enseñanza de los profesores... y señalan una característica que puede estar ligada a su forma de enseñar o la forma como lleva la clase, y es que sea alegre y divertido... así como que les... aconseje, ayude con los problemas, es decir el interés y afecto que perciben en sus docentes hacia ellos. Pero también valoran que sea estricto/a y se haga respetar” (entrevistas en Dussel, Brito y Núñez, 2006: 22)

Algunos jóvenes argentinos explícitamente plantean con claridad lo que esperan de los docentes para que su estancia en la escuela mejore:

“... lograr que los docentes esté realmente formados para ayudar en nuestros objetivos, ... es decir docentes responsables, comprometidos y respetuosos con una real vocación y con la suficiente actitud de perseverancia y paciencia hacia los jóvenes que tienen distintos tiempos de aprendizajes, reconocemos la vocación en el amor por lo que se hace y en el cariño hacia los alumnos, cuestiones de las que nos damos cuenta apenas un maestro o un profe llega al aula y comienza su clase, cuando nos preguntan qué nos pasa y piensan en estas situaciones” (entrevistas en Parlamento Juvenil, 2011: 3).

Los profesores no siempre están preparados o no tienen la sensibilidad suficiente para comprender la realidad de los jóvenes y menos aún para articular esfuerzos educativos que pongan en juego asertividad, el cuidado, el respeto y la capacidad de enseñanza. Los ritmos de aprendizaje de los estudiantes son diferenciados y no todos tienen el mismo interés, a lo cual se suma la típica reacción crítica hacia los adultos y la dificultad para abordar los temas y problemas que les pasan.

- **La frialdad de las relaciones interpersonales (profesor-alumno)**

El aspecto que peor perciben los jóvenes alude a las relaciones que establecen con sus profesores, a la falta de cercanía, intimidad y afectividad con ellos. La mayoría afirma que las relaciones que establecen están marcadas por la distancia, la frialdad y el contacto desde el rol. Los jóvenes desean relaciones estudiante-docente de mayor calidad, pues pareciera que el modo en que se vehicula la comunicación entre estos dos actores no es siempre la mejor y por ello, no se generan tampoco ambientes creativos e imaginativos.

Algunos jóvenes uruguayos opinan:

“Pero yo te digo, yo también, como ustedes, tengo profesores que son una grabadora, que hablan, hablan, hablan, toca el timbre y se van... pero también tengo profesores buenos que se preocupan.../ tenés o muy buenos o muy malos. Son los dos extremos.../ Hay de todo, hay de todo...” (Calicchio, de León, Gutiérrez, Lorenzo y RadaKovich, 2004: 51).

“Para mí, la relación humana entre alumno y profesor es un desastre, no saben quiénes somos ni qué nos pasa, no les importa... a nosotros tampoco nos importa de ellos, sólo aprobar y chau” (Calicchio, de León, Gutiérrez, Lorenzo y RadaKovich, 2004: 51).

Conclusiones. Los jóvenes y la escuela: ¿contención social o reescolarización?

Los avances de las políticas educativas relacionadas con jóvenes en América latina son, sin duda, relevantes. Sin embargo, la situación prevaleciente pone de manifiesto que estos esfuerzos son aún insuficientes para atender los nuevos requerimientos de los jóvenes en el marco de la sociedad del siglo XXI. Los cambios cuantitativos y cualitativos de los jóvenes latinoamericanos requieren, con urgencia, de una transformación profunda del modelo de formación y del paradigma institucional que ha caracterizado a los sistemas educativos.

Hacia el futuro los jóvenes viven la escuela y la experiencia formativa con una gran incertidumbre. No sólo porque intuyen o saben que su inversión educativa no será lo rentable que debiera ser en el mundo laboral, sino porque no saben qué esperar de su apuesta educativa: ni capacidades efectivas para incorporarse al trabajo ni elementos de un discurso emancipador para integrarse creativamente a la vida de acuerdo a sus expectativas o “ambigüedades” potencialmente creativas.

La escuela aparece ante los jóvenes como un campo de ausencias y rigideces institucionales. La realidad para los jóvenes es clara y contundente: o no hay escuelas o las que hay son insuficientes, y las que existen mantienen una lógica y un sistema poco adecuado y atractivo a las necesidades sociales y psicológicas de los jóvenes: currícula inflexibles, horarios rígidos, maestros cerrados y burocracias panópticas, sin contar con la ofensiva de los sistemas de evaluación, la reprobación y el fracaso escolar.

En cualquier caso, la oferta real de la escuela produce de facto frustración, incertidumbre y diversas reacciones deseadas para salir, acomodarse de la manera menos incómoda o simular la aceptabilidad y el aprendizaje de las escuelas. Esto acuña la respuesta contracultural como una forma más pasiva que activa a las contradicciones culturales e institucionales de la escuela.

La educación aparece para muchos jóvenes como el conjunto vacío a ser llenado por los contenidos culturales reales de la vida juvenil: sin conducción ni coordinación, mucho menos con acompañamiento, la contracultura juvenil refleja el desagrado y la insatisfacción, la ausencia de compromiso y, probablemente, la complicidad con la simulación o, en el mejor de los casos, la valentía heroica de salir de la escuela aceptando el riesgo de vivir con el estigma de un rango de exclusión adicional en la sociedad adulta.

En tal perspectiva existen preguntas fundamentales que los estados y sociedades latinoamericanas tendrán que responder frente a estas circunstancias: ¿se trata de un esfuerzo incrementalista o de algo más profundo de rediseño? ¿Se trata solo de contener los efectos perniciosos de un sistema y un modelo institucional de educación, o se trazan ya nuevas líneas de una propuesta de re-escolarización? ¿Las tendencias a la “des-escolarización” están ya instaladas en la juventud latinoamericana por razones de la simbiosis entre cultura juvenil y sociedad de la información, o todavía la juventud latinoamericana requiere de una institución escolar fuerte pero renovada? ¿La política pública de juventud en general y la política educativa en particular disponen de una agenda de re-escolarización para los jóvenes?

Sin lugar a dudas, estas interrogantes exigirán perspectivas más amplias, integrales y de largo plazo en las que la escuela y los sistemas educativos se piensen estratégicamente al interior de políticas de juventud en torno a las cuales se puedan articular algunos temas clave para hacer efectivo sus derechos sustantivos: el empleo, la cohesión social, su empoderamiento social y su papel como “actores estratégicos de desarrollo”.

En línea con esta perspectiva, la institución escolar deberá de expresarse en formas específicas y focalizadas de cambio y transformación. Al respecto pueden mencionarse algunas que son de capital importancia:

Cobertura y acceso como primera consideración para reconstruir el tejido social

Sin duda es indispensable ampliar la cobertura educativa para que una mayor proporción de jóvenes tenga oportunidades para su formación y el desarrollo de sus competencias básicas, el acceso a la cultura y a los espacios de socialización que pueden ofrecer los sistemas educativos.

En este sentido, es necesario que se desarrollen estrategias pertinentes y sólidas para la orientación académica hacia las áreas de desarrollo que necesitan los países y que permitan pautar, al mismo tiempo, el rencuentro de la vocación profesional de los jóvenes, por supuesto, en aquellas áreas marcadas por la competencia tecnológica y la productividad de alcance global, pero también en aquellos sectores prioritarios para favorecer la sustentabilidad del desarrollo, la equidad social y el fortalecimiento democrático de nuestros países.

Garantizar permanencia y ampliar oportunidades de aprendizaje

Mucho es lo que desde las instituciones escolares puede realizarse para que los jóvenes tengan acceso afectivo a oportunidades de aprendizaje. Es necesario hacer nuevos esfuerzos para fortalecer e innovar los sistemas de apoyo, asesoría y acompañamiento para que los jóvenes no abandonen sus estudios y no experimenten fracaso escolar.

Es necesario revisar los programas de tutoría y orientación y, junto con la adecuación y modernización de los sistemas de control escolar, se requiere avanzar hacia un sistema integrado de atención temprana de jóvenes en riesgo.

Hoy la investigación y diversos aprendizajes institucionales en el mundo permiten reconocer los mejores predictores de fracaso escolar, la manera de enfrentarlos y mejorar efectivamente los niveles de deserción y fracaso escolar.

Flexibilidad y pertinencia para garantizar el derecho a la educación

Es previsible que en el futuro inmediato los jóvenes continúen combinando sus estudios con diferentes actividades laborales, recreativas y culturales. Es, por ello, necesario hacer nuevos esfuerzos de innovación de nuestros modelos educativos que combinen flexibilidad con niveles aceptables de calidad en la formación que ofrecen.

La diversidad de trayectorias sociales que los jóvenes experimentan en su transición hacia su vida adulta no puede ser atendida ya con modelos únicos y rígidos; por el contrario, se necesitan alternativas en sus rutas de formación en un menú suficientemente amplio que permita a los alumnos hacer elecciones comprometidas para que asuman el trabajo académico retador y la importancia de formarse para el futuro con en beneficio de ellos, sus familias y del país.

Mejorar sustancialmente pertinencia y calidez: un reto para hacer viable el futuro

No existe la menor duda de que necesitamos mejorar las competencias y capacidades de nuestros jóvenes en el sentido más prometedor del término. La máxima es simple, y ya Montaigne la afirmaba categóricamente desde el siglo XVIII: construir *cabezas bien puestas* en lugar de *cabezas repletas*. Una cabeza bien puesta significa que mucho más importante que acumular el saber es disponer simultáneamente de: a) una aptitud general para plantear y analizar problemas; y b) principios organizadores que permitan vincular los saberes y darles sentido. Esta es quizá la idea-fuerza que debiera orientar a nuestros países, misma que se requiere transmitir a toda la sociedad y a las diversas comunidades educativas.

¹ Además de la obra seminal de Dubet y Martuccelli (1998) acerca de la construcción de la experiencia escolar, particularmente en el caso de los jóvenes liceístas, en América Latina se han venido desarrollando importantes aportaciones teóricas y empíricas sobre la tensión entre la escuela y los jóvenes con distintas miradas analíticas. Destacan, al respecto, la tesis de la desubjetivación (Duschatzky y Corea, 2002), los procesos de individuación y des-institucionalización (Tiamonti, 2006), y la confrontación entre cultura escolar y cultura juvenil (Tenti, 2000). Existe una vertiente desarrollada recientemente a partir de la obra de Dubet y Jean-Pierre Terrail sobre la escuela justa y de la recuperación de diversas investigaciones empíricas sobre adolescentes y jóvenes latinos migrantes en Estados Unidos de América que alude también a los problemas y tensiones culturales entre la escuela y los jóvenes, a partir de las categorías de "educación sustractiva", las políticas del "caring" y los "fondos de conocimiento" en los jóvenes y sus familias. Al respecto puede consultarse la compilación de textos realizada por Víctor Zúñiga (2011) de la Universidad Autónoma de Nuevo León de México.

² Debido a la diversidad de fuentes de información disponible en los países de la región sobre la situación laboral y educativa de los jóvenes, para la parte censal se recuperan datos del grupo de 15 a 24 años de edad. Para el caso de estudios específicos relativos a la población que cursa la educación media se recupera información del grupo de edad de 15 a 18 años.

³ El síndrome del casillero vacío es una expresión acuñada por Fernando Fajnzylber en 1989, el cual aludía a que ningún país de América Latina había alcanzado objetivos de crecimiento y equidad de manera simultánea.

⁴ Los índices de Gini promedio para distintas regiones alrededor de 2009 fueron: 0.44 para África subsahariana, 0.41 para Asia Oriental y el Pacífico, 0.38 para África del Norte y Oriente Medio, 0.38 para Asia Meridional, 0.35 para Europa Oriental y Asia Central.

⁵ Al dividir la Población Económicamente Activa (PEA) entre la Población en Edad de Trabajar (PET) se obtiene la tasa de actividad.

Referencias

- Abril, E; Roman, M; Moreno, I. (2008). ¿Deserción o autoexclusión? Un análisis de las causas de abandono escolar en estudiantes de educación media superior en Sonora, México. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 10 (1).
- Arango, L. (2008). Experiencia juvenil y condición estudiantil: desigualdades de clase, género y profesión en la educación pública en Colombia. En Suárez, M., y Pérez, J. *Jóvenes universitarios en Latinoamérica, hoy* (pp. 139-167). México: Porrúa.
- Attanasio, O. y Székely, M. (2003). *The Family in Flux: Household Decision-Making in Latin America*. New York: Inter American Development Bank.
- Beck, U. (2001). *Repensar lo político*. Madrid: Alianza.
- BID (2012). *Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina*. New York: BID.
- Cabrol, M. y Heinrich, C. (2004). Programa de Nacional de Becas Estudiantiles. Hallazgos de la evaluación de su impacto. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Calicchio, L., de León, E., Gutiérrez, M., Lorenzo, M. y Radakovich, R. (2004). *Cultura juvenil y Educación Media Superior en el Uruguay. Serie Aportes para la reflexión y la transformación de la educación media superior*. N° 26. Uruguay: Administración Nacional de Educación Pública.
- Cancino, T., y Cornejo, R. (2001). *La percepción del clima escolar en jóvenes estudiantes de liceos municipales y particulares subvencionados en Santiago. Un estudio descriptivo y de factores asociados*. Tesis para optar el título de psicólogo, Universidad de Chile.
- Cardoso, A. y Verner, D. (2006) *School dropout and push-out factors in Brazil: The role of early parenthood, child labor, and poverty*. IZA Discussion Paper No. 2515.
- CEPAL. (2006). *Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante un nuevo escenario laboral*. Colombia: CEPAL.
- CEPAL. (2011). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas/CEPAL.
- Cornejo R., y Redondo, J. (2001). *El clima escolar percibido por los alumnos de enseñanza media. Una investigación en algunos liceos de la Región Metropolitana*. *Última Década*, 15, 11-52.
- Duschatzky, S., y Corea, C. (2002). *Chicos en banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*. Buenos Aires: PAIDOS, Tramas Sociales.
- Dussel, I., Brito, A., Núñez, P., Litichever, L. (2006). *La escuela media argentina: estudio nacional sobre las opiniones de jóvenes y docentes*. Argentina: Fundación Santillana.
- Dussel, I., Brito, A., y Núñez, P. (2007). *Más allá de la crisis. Visión de alumnos y profesores de la escuela secundaria argentina*. Argentina: Fundación Santillana.
- Espíndola, E. y León, A. (2002). *La deserción escolar en América Latina: un tema prioritario para la agenda regional*. *Revista Iberoamericana de la Educación, la Ciencia y la Cultura*, 30, 39-62.
- Feixa, C. (2002) *La ciudad invisible. Territorios de las culturas juveniles*. En *Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*, (pp. 83-110). Bogotá, Colombia: Universidad Central. DIUC/Siglo del Hombre Editores.
- Fernández, T., Cardozo, S., y Pereda, C. (2010). *Desafiliación educativa y desprotección social*. En: Fernández, T. (Coord. y Ed.). *La desafiliación en la educación media y superior de Uruguay: conceptos, estudios y políticas*, (pp. 27-40). Uruguay: Comisión Sectorial de Investigación Científica.
- Ferreira, H., Peretti, G., Carandino, E., Eberle, M., Provinciali, D., Rimondino, R., Salgueiro, A. (2006). *Educación media en Argentina: ¿el problema de los problemas...?* *Revista Iberoamericana de Educación*, 39 (4).
- Goicovic, I. (2002). *Educación, deserción escolar e integración laboral juvenil*. *Última Década*, 16, 11-53.
- Guerra, M. (2006). *Jóvenes de sectores populares y escuela: encuentros y desencuentros a lo largo de la vida*. Documento presentado en el XI Simposio Interamericano de Investigación Etnográfica en Educación.
- Guldi, M; Page, M and Stevens, A. (2006). *Family Background and Children's Transitions to Adulthood over Time*. En *The Network on transitions to Adulthood*. California: University of California, Department of Economics.
- Huerta, R. (2010). *La deserción escolar en el nivel medio superior*. México: IPN.

- Levinson, Bradley (2012). Reduciendo brechas entre cultura juvenil y cultura escolar docente en América Latina: El desafío institucional para crear una secundaria con sentido. En Tenti, E. (Coord.). *La escolarización de los adolescentes: desafíos culturales, pedagógicos y de política educativa* (pp. 79-112). Argentina: UNESCO-IIPE.
- Loyd, C. (2005). Panel on Transitions to Adulthood in Developing Countries. National Research Council. Recuperado de <http://nap.edu/ctalog/11174.html>.
- Margulis, M., y Uresti, M. (2002). La construcción social de la concepción de la juventud. En *Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*, (pp. 3-21). Bogotá, Colombia: Universidad Central. DIUC/Siglo del Hombre Editores.
- Martín-Barbero, J. (2002). Jóvenes: des-orden cultural y palimpsestos de identidad. En *Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*, (pp. 22-37). Bogotá, Colombia: Universidad Central. DIUC/Siglo del Hombre Editores.
- Mauger, G. (2012). La teoría de la reproducción frente al reto de la democratización escolar. En Tenti, E. (Coord.). *La escolarización de los adolescentes: desafíos culturales, pedagógicos y de política educativa* (pp. 19-54). Argentina: UNESCO-IIPE.
- Mettifogo, D., y Sepúlveda, R. (2005). *Trayectorias de vida de Jóvenes Infraactores de Ley*. Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos Universidad de
- Miranda, F. (2006). *Nuevos Yacimientos de empleo para jóvenes. Un enfoque comprensivo para una política integral*. México : Instituto Mexicano de la Juventud.
- Mockus, A. (2004). Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura. *Análisis político*, 21, 43-56.
- Montgomery, M. (2009). Urban Poverty and Health in Developing Countries. *Population Bulletin*, 64 (2), 6.
- Morduchowicz, R. (2004). *El capital cultural de los jóvenes*. Argentina: FCE.
- OCDE. (2010). *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do Student. Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I)*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091450-en>.
- OIT (2010). *Trabajo decente y juventud en América Latina*. Lima: OIT/PREJAL.
- Parlamento Juvenil (2012). *La escuela media que queremos*. Recuperado de: <http://parlamentojuvenil.educ.ar/>
- Pérez, J. (2000). *Visiones y versiones. Los jóvenes y las políticas de juventud*. En Gabriel Medina (Comp.). *Aproximación a la diversidad juvenil*. México: El Colegio de México/Centro de Estudios Sociológicos.
- Reguillo, R. (2000). *Las culturas juveniles: un campo de estudio. Breve agenda para la discusión*. En Medina, G. (Comp.). *Aproximación a la diversidad juvenil*. México: El Colegio de México/Centro de Estudios Sociológicos.
- Richards, C. (2009). ¿Por qué creo que me fui de la escuela? Testimonios de jóvenes que viven la interrupción de su trayectoria educativa. En Eroles, D., y Hirmas, C. (Coords.). *Experiencias educativas de segunda oportunidad. Lecciones desde la práctica innovadora en América Latina*, (pp. 61-77). Santiago, Chile: ORELAC/UNESCO/OEI.
- Rodríguez, E. (2002). *Cultura juvenil y cultura escolar en la enseñanza media del Uruguay de hoy: un vínculo a construir*. Última década, 16, 53-94.
- Rojas, X. (2008). Reflexiones sobre la construcción de la percepción de exclusión social en jóvenes de enseñanza media: Precisiones conceptuales y metodológicas. *Última década*, 29, 71-99.
- Ruel, M; Garrett, J y Haddad, L. (2008). *Rapid Urbanization and the Challenges of Obtaining Food and Nutrition Security*. En Semba, R. y Bloem, M. *Nutrition and Health in Developing* (pp. 646). Totowa, N.J: Humana Press.
- Saintout, F. (2007). *Jóvenes e incertidumbres. Percepciones de un tiempo de cambios: familia, escuela, trabajo y política*. Tesis para optar el título de Doctor en Ciencias Sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Chile.
- Santos, H. (2009). *Dinámica de la deserción escolar en Chile*. Centro de Políticas Comparadas en Educación. Documento de Trabajo No.3. Universidad Diego Portales.
- Sapiains, R., y Zuleta, P. (2001). Representaciones sociales de la escuela en jóvenes urbano populares desescolarizados. *Ex-cuela y juventud popular: la escuela desde la desescolarización*. Última década, 15, 53-72.
- SITEAL, OEI, UNESCO, IIPE. (2007). *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina*. Argentina: SITEAL/OEI/UNESCO/IIPE.

- SITEAL, OEI, UNESCO, IPE. (2008). La escuela y los adolescentes. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina. Argentina: SITEAL/OEI/UNESCO/IPE.
- SITEAL. (2010). Metas educativas 2021: desafíos y oportunidades. Recuperado de http://www.siteal.iipe-oei.org/informe_2010.
- Székely, M. (2011). Jóvenes que ni estudian ni trabajan: un riesgo para la cohesión social en América Latina. México: Mimeo.
- Taber, B., y Zandperl, A. (2001). ¿Qué piensan los jóvenes? Sobre la familia, la escuela, la sociedad, sus pares, el sida, la violencia y las adicciones. Una propuesta metodológica. Argentina: UNICEF.
- Tapia, G., Pantoja, J., y Fierro, C. (2010). ¿La escuela hace la diferencia? El abandono de la escuela secundaria en Guanajuato, México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 15 (44), 191-219.
- Tedesco, J. (2000). Educar en la sociedad del conocimiento. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Tenti, E. (2000). Culturas juveniles y cultura escolar. Documento presentado al seminario "Escola Jovem: um novo olhar sobre o ensino médio", organizado por el Ministerio da Educação. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. Coordenação-Geral de Ensino Médio (Brasília, junio 7-9 de 2000).
- Tenti, E. (2012). Docentes y alumnos: encuentros y desencuentros entre generaciones. En Tenti, E. (Coord.). La escolarización de los adolescentes: desafíos culturales, pedagógicos y de política educativa (pp. 191-208). Argentina: UNESCO-IPE.
- Tiramonti, G. (2006). La escuela en la encrucijada del cambio epocal. *Campinas*, 26 (92), 889-910.
- Tiramonti, G. (2012). Dimensiones en la discusión de la problemática de la escuela media. En Tenti, E. (Coord.). La escolarización de los adolescentes: desafíos culturales, pedagógicos y de política educativa (pp. 163-190). Argentina: UNESCO-IPE.
- UNICEF (2010a). Del discurso a la acción: construyendo ciudadanía en México a través del desarrollo positivo adolescente. México: UNICEF.
- UNICEF (2012). Estado mundial de la infancia 2012. New York: UNICEF.
- UNICEF. (2010b). Hechos sobre adolescencia y jóvenes en América Latina y el Caribe. (Extraído el día 30 de mayo de 2012 de [http://www.unicef.org/lac/Fast_facts_SP\(1\).pdf](http://www.unicef.org/lac/Fast_facts_SP(1).pdf)).
- Urteaga, M. (2011). Construcción juvenil del espacio urbano contemporáneo. Documento presentado en la IX Reunión de Antropología del MERCOSUR. Culturas, encuentros y desigualdades (Brasil, julio de 2011).
- Wilson, A. (2011). La prevención educativa de la disciplina social en el contexto pedagógico en la educación preuniversitaria. *Cuadernos de Educación y Desarrollo*, 3 (27).
- Zúñiga, V. (2011). La escuela incluyente y justa. Antología comentada al servicio de los maestros de México. México: Fondo Editorial de Nuevo León.

Datos del Autor

Francisco Miranda López es Profesor-investigador de la FLACSO, sede México y Coordinador de la Especialidad en Política y Gestión Educativa. Doctor en Ciencias Sociales por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Es miembro del SNI Nivel 2, y actualmente es representante de México en el Proyecto Europeo Alfa-Tuning para América Latina en el área de educación. De 2003 a 2006 se desempeñó como Director General Adjunto de Investigación de la SEP, Coordinador de Asesores de la Subsecretaría de Educación Básica y Director General de Desarrollo Curricular de la misma Subsecretaría. En los últimos 4 meses del cierre de la administración pasada se desempeñó como subsecretario de educación básica.

fmiranda@flacso.edu.mx
fmirandalop@hotmail.com

Uma Sombra na Educação Brasileira: do ensino regular ao paralelo

Sergio Mariuci / Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul / Brasil ¹

Maricia Da Silva Ferri / Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul / Brasil ²

Vera Lucia Felicetti / Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul / Brasil ³

INTRODUÇÃO

As aulas particulares são uma prática que funciona em paralelo ao sistema oficial de educação, interferindo, na maioria das vezes, positivamente, no rendimento dos alunos. Entretanto, não recebem a mesma atenção de políticas públicas e pesquisadores. A UNESCO publicou em 1999 a primeira pesquisa de Mark Bray sobre a presença e o significado das aulas particulares em vários países. A esta pesquisa seguiu-se outras publicações e ganhou a atenção de outras instituições voltadas ao fomento da educação. Em 2007, o Instituto Internacional para o Planejamento em Educação (IIEP) realizou um fórum em Paris sobre a temática e adotou o título das publicações de Mark Bray como tema do fórum: *“Confronting the Shadow Education System: What government policies for what private tutoring?”*.

Mark Bray (2009) usa a metáfora “sombra” para abordar o fenômeno das aulas particulares, pois estas só existem em relação ao sistema oficial de ensino, bem como a dimensão de seu tamanho. Quanto maior o sistema educacional maior a procura por aulas particulares. Bray (2009) dá duas outras razões para chamar de “sombra” as aulas particulares, uma é a atenção voltada com maior facilidade ao sistema educacional oficial, outra se refere as suas características, as quais podem ser observadas com maior clareza de detalhes ao passo que tais razões não são denotadas ao que está à “sombra” do sistema oficial de ensino: as aulas particulares. Entretanto, o autor propõe que a observação da sombra, tal qual o relógio solar, nos dá indicativos sobre o tempo, o contexto e outros indicadores em relação ao objeto principal.

Nesta direção, a investigação sobre as aulas particulares, em diversos países, pretende levantar indicadores não apenas sobre esse recurso adicional de aprendizado utilizado pelas famílias, mas também sobre o sistema educacional. O que propõe o estudo de Bray é que se dê maior atenção ao fenômeno das aulas particulares e reconheça-se seu impacto em diversas dimensões do sistema educacional que envolve professores, alunos, famílias e governo.

Mark Bray (2009) destaca que as aulas particulares têm impacto sobre a economia, pois qualifica os alunos como um “capital humano” habilitado para melhor participar do desenvolvimento econômico da sociedade. Para os professores particulares, Bray considera a importância das aulas particulares em termos de ser uma opção de rendimento financeiro e de apoio ao trabalho dos professores do sistema oficial de ensino. Entretanto, o autor também considera que as aulas particulares além de exacerbar a disparidade econômica, podem sobrecarregar as crianças de atividades, furtando-lhes um necessário espaço de tempo para o lazer. Ainda observa o autor que essas aulas podem ser interpretadas, em alguns casos, como uma forma de corrupção que enfraquece a confiança no sistema educacional regular.

De acordo com Bray (2009), muitos países preferem evitar este assunto devido à realidade diversa e complexa que o envolve, os governos relegam ao mercado a regulação ou deixam que se auto gestionem, esquivando-se da responsabilidade. O resultado da pesquisa empreendida por Bray quer exatamente chamar a atenção para esta “sombra” do sistema educacional e revelar como este fenômeno ocorre em vários países. A pesquisa do autor desenvolve-se descrevendo e caracterizando o fenômeno para depois analisar seu entorno contextual. Ela considera somente as aulas particulares do Ensino Fundamental e Médio, excluindo as aulas de artes, esportes, religião e idiomas.

Considerando a realidade em escolas dos três estados do sul do Brasil, a nossa pesquisa busca contribuir para os esforços de Bray no sentido de ampliar o espectro de observação do fenômeno das, aqui denominadas “aulas particulares”. Os dados aqui analisados são oriundos de escolas privadas e públicas caracterizando, assim, diferentes realidades socioeconômicas.

¹ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, turma 2011.

² Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Bolsista CAPES, turma 2010.

³ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Bolsista CAPES, turma 2009.

METODOLOGIA

A metodologia usada neste estudo consiste no método misto de pesquisa. Este método permite melhor entendimento do fato estudado, pois, de acordo com Sechrest e Sidane (1995), tanto a metodologia quantitativa quanto a qualitativa descrevem seus dados, constroem argumentos explicativos acerca deles, e também questionam o por quê dos resultados encontrados. Isso implica dizer que o uso de ambos os métodos em uma pesquisa, proporciona combinar técnicas, abordagens, conceitos ou linguagens dentro de um mesmo estudo. Essa combinação enriquece o trabalho, pois amplia a análise e as percepções sobre o encontrado no estudo.

O uso de análise qualitativa e quantitativa foi ao encontro do trabalho proposto, uma vez que o questionário de pesquisa, aqui usado, contemplou questões fechadas e abertas. A análise qualitativa foi realizada com base nos estudos de Moraes e Galiazzi (2007) sob a perspectiva da análise textual. Já para a análise quantitativa foi usado o programa estatístico *Sphinx*.

O questionário de pesquisa foi elaborado no *Sphinx*, o qual permitiu dar ao instrumento de pesquisa um melhor design. O *Sphinx*, além de ser utilizado na análise quantitativa, possibilitou a catalogação das respostas de cunho qualitativo.

O instrumento de pesquisa aqui utilizado foi traduzido e adaptado à realidade brasileira do instrumento utilizado por Bray (2009) em seus estudos apresentados no livro já acima citado. Embora, o questionário tenha sido ajustado à realidade brasileira, fez-se necessário um estudo piloto, ou seja, a aplicação desse instrumento de pesquisa no contexto educacional brasileiro de modo a validá-lo.

Um teste piloto caracteriza-se pelo caráter experimental e é aplicado a uma pequena amostra de participantes. O objetivo do teste piloto, em nosso estudo, foi avaliar aspectos funcionais, tais como pertinência, organização, clareza das questões, de modo a corrigir e/ou melhorar eventuais problemas, antes da aplicação definitiva. Assim, o *feedback* que o teste piloto proporcionou permitiu observar se a redação das questões estava clara a todos os questionados, bem como se as questões tinham o mesmo sentido para todos. (IRAOSI, 2006).

Este teste foi aplicado a alunos oriundos do 1º, 2º, 3º e 4º anos do Ensino Médio, perfazendo uma amostra de 423 estudantes. As escolas destes alunos são privadas e públicas e dividem-se entre os três Estados da região sul do Brasil.

O FENÔMENO DAS AULAS PARTICULARES NO BRASIL

As aulas particulares, no Brasil, nem sempre foram uma “sombra” do sistema educacional oficial, utilizando a metáfora de Bray (2009). Antes que a República fosse assumindo a responsabilidade pela educação pública, a figura dos preceptores configurava a forma quase oficial de ensino entre as famílias brasileiras que tinham condições de arcar com o investimento na educação dos filhos. (Gomes, Pandolfi, Alberti, 2002).

As aulas particulares perduraram como uma “sombra” do sistema oficial na medida em que as escolas não davam conta de uma atenção personalizada das necessidades específicas de cada aluno em termos de aprendizagem. Vale observar que as aulas particulares, no Brasil, são um fenômeno muito mais frequente entre os alunos da rede privada de ensino e, portanto, com condições financeiras de investir no aprimoramento da educação.

O Brasil tem feito significativos avanços em termos de políticas educacionais. Universalizou o acesso à Educação Básica, instituiu meios de financiamento, criou políticas de inclusão e vem investindo na qualificação do Ensino Médio. Entretanto, há muito que fazer ainda, sobretudo no que diz respeito a garantir escola pública de qualidade e garantir oportunidades equânimes para todos os alunos do sistema nacional de ensino. O Brasil ainda convive com a realidade de pais que consideram o estudo como uma perda de tempo e dinheiro, pois querem e precisam de seus filhos para garantir a subsistência por meio de trabalho, ou sub-trabalho remunerado, nesta realidade não há escola e, muito menos, aulas particulares. (Gomes, Pandolfi, Alberti, 2002).

Inúmeros projetos e reformas educacionais têm institucionalizado, garantido e mantido os sistemas de educação no Brasil, principalmente na Educação Básica, na qual o ensino é obrigatório. No entanto, outras formas de ensino têm crescido, tais como cursinhos preparatórios para concursos públicos, para vestibular e para o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM).

Se por um lado, de acordo com Bray (2009), esses novos sistemas surgem como uma complementação adicional à educação formal, no Brasil, as novas formas apresentam-se para suprir as falhas e fraquezas do sistema educacional formal brasileiro.

Atualmente, no Brasil e na maioria dos países, existe o que se chama de educação formal pela qual se entende todos os estabelecimentos de ensino creditados em âmbito Nacional, Estadual ou Municipal de Ensino habilitadas a oferecer

atividades de ensino e aprendizado de acordo com os Parâmetros Curriculares Nacionais e as normas do Conselho Nacional, Estadual e Municipal de Educação. Estas escolas formam o sistema Educacional do país e recebem toda a atenção das políticas educacionais (Mello, 2004). Assim como relata Bray em sua pesquisa em outros países, também aqui no Brasil não há, por parte do governo qualquer regulamentação em relação às aulas particulares ou também chamadas de aulas de reforço. Claro que as instituições de ensino formal têm papel relevante na sociedade a qual pertencem, pois intervêm no contexto econômico e social das mesmas (Bray, 2009), entretanto, assim como mostra a pesquisa de Bray, as aulas particulares parecem ter significativa influência no aproveitamento dos alunos e, portanto, nos resultados oficiais atribuídos ao sistema oficial de ensino. Daí a importância de se observar qual a dimensão e o impacto das aulas particulares no perfil do aluno e do sistema educacional brasileiro.

Neste sentido, o estudo piloto aqui apresentado, busca, além do *feedback* acerca do instrumento de pesquisa de modo a melhorá-lo e validá-lo, entender a realidade das aulas particulares desenvolvidas no contexto brasileiro. Assim, relata-se a seguir os pré-resultados do estudo piloto acerca do assunto. Também se apresenta as possibilidades de melhoria no instrumento de pesquisa e as perspectivas para futuros estudos.

ANALISANDO OS DADOS DO PRÉ-TESTE

A análise aqui realizada remeteu-se a uma estatística descritiva simples, uma vez que o objetivo cerne deste trabalho foi a (re)organização e validação do instrumento de pesquisa aqui utilizado. As respostas analisadas nos permitiram identificar diversas características relevantes no contexto do questionário em foco, proporcionando tanto o aprimoramento do instrumento de pesquisa como a identificação de diversos fatores relevantes a esta temática.

A primeira, a segunda e a terceira questões são de cunho demográfico, uma vez que se referem à identificação quanto ao sexo, idade, cidade e o Estado brasileiro em que residem os alunos da pesquisa.

Como pode ser observado na figura 1, dos 423 respondentes, 59,6% correspondem ao sexo feminino e 40,0% são do sexo masculino e 0,5% não se identificou quanto ao sexo.

Figura 1/ Sexo / Qual seu sexo?

Não resposta	2	0,5%
Masculino	169	40%
Feminino	252	49,5%
Total	423	100%

Fonte / Os autores (2011)

Com relação à idade apresentada pelos respondentes, observa-se que 29,3% têm 18 anos ou mais, apenas 0,5% não identificaram a idade, o restante, representando 70,20% dos alunos, têm menos de 18 anos de idade. Isso pode ser melhor observado na figura 2:

Figura 2 / Idade / Qual sua idade?

Não resposta	2	0,5%
Menos de 14 anos	0	0%
14 anos	9	2,1%
15 anos	94	22,2%
16 anos	99	23,4%
17 anos	95	22,5%
18 anos	46	10,9%
19 o mais	78	18,4%
Total	423	100%

Fonte / Os autores (2011).

A maioria dos alunos reside na mesma cidade em que estudam, uma vez que os questionários foram aplicados em escolas localizadas nos municípios de Toledo, Florianópolis e Porto Alegre, as demais cidades que apareceram

são cidades vizinhas a estas. Denota-se que as cidades mencionadas localizam-se respectivamente nos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grandes do Sul, contemplando assim, todos os Estados da Região Sul do Brasil. A maioria dos respondentes encontra-se no Estado do Rio Grande do Sul, com um total de 64,5%.

Figura 3: Cidade e Estado onde reside

Não resposta	4	0,9%
Porto Alegre - RS	270	63,8%
Outra	0	0%
Toledo - PR	75	17,7%
Florianópolis - SC	62	14,7%
Governador Celso Ramos - SC	3	0,7%
Sao José - SC	4	0,9%
Biguacu - SC	1	0,2%
Ouro Verde - PR	1	0,2%
Viamão - RS	3	0,7%
Total	423	100%

Fonte / Os autores (2011).

Quanto ao nível de ensino, o foco foi no Ensino Médio e o questionário foi aplicado em turmas de 1º ano, 2º ano e 3º ano, também participou um 4º ano do Magistério. As respectivas quantidades são apresentadas na figura 4. Observa-se que a maioria dos respondentes pertence ao 3º ano do Ensino Médio com um percentual de 34,5%.

Figura 4 / Série que estudam

Não resposta	4	0,9%
1º série (ano)	109	25,8%
2º série (ano)	136	32,2%
3º série (ano)	146	34,5%
4º série (ano)	28	6,6%
Total	423	100%

Fonte / Os autores (2011).

As escolas as quais os respondentes do questionário estudam contemplam a categoria administrativa em pública e privada. Dos 423 alunos, 55,6% pertence à rede privada de ensino, 44,2% estão no ensino público e 0,2% não identificou a categoria administrativa a que pertence como pode ser observado na figura 5.

Figura 5 / Aulas particulares durante o Ensino Fundamental

Não resposta	1	0,2%
Pública Municipal	0	0%
Pública Estadual	187	44,2%
Pública Federal	0	0%
Privada	235	55,6%
Total	423	100%

Fonte / Os autores (2011).

As figuras 6 e 7 referem-se às aulas particulares realizadas no Ensino Fundamental e Ensino Médio, respectivamente.

Figura 6 / Aulas particulares durante o Ensino Fundamental

Não resposta	1	0,2%
Sim	143	31,7%
Não	288	68,1%
Total	423	100%

Fonte / Os autores (2011).

Observa-se que dos 423 respondentes, 68,1% não necessitou de aulas particulares no Ensino Fundamental; um aluno não respondeu e 31,7% tiveram aulas particulares nesse nível de ensino. Destes, 49 alunos tiveram aulas particulares somente na disciplina de Matemática, esta disciplina aparece, também, junto com outras num montante de 51 vezes. Isso significa que, de um total de 134 alunos que tiveram aulas particulares no Ensino Fundamental, 100 necessitaram destas no componente curricular Matemática. A disciplina de Português apresentou 36 dos 134 alunos que necessitaram de aula particular, e a Física teve 17 alunos com aula particular.

Já no Ensino Médio o número de alunos com aulas particulares correspondeu a 117, perfazendo um percentual de 27,7% dos 423 respondentes.

Figura 7 / Aulas particulares no Ensino Médio

Não resposta	5	1,2%
Sim	117	27,7%
Não	301	71,2%
Total	423	100%

Fonte / Os autores (2011).

Observa-se, na figura 6 e figura 7, que tanto no Ensino Fundamental quanto no Ensino Médio a maioria dos alunos não realizou aulas particulares, perfazendo um percentual de 68,1% e 71,2% respectivamente. Entretanto, analisando tais respostas de acordo com a categoria administrativa, figura 8, observa-se que, dos alunos que responderam que tiveram aulas particulares, 86,3% destes correspondem a alunos da rede privada de ensino e o restante 13,7% encontram-se na rede pública, ou seja, dos 117 alunos que tiveram aulas particulares apenas 16 pertencem à rede pública e 101, à rede privada. E dos 301 que não tiveram aulas particulares, 55,8% (168) são do ensino público e 44,2% (133) do privado.

Figura 8 / Categoria administrativa da escola e aulas particulares durante o Ensino Médio

	Não resposta	Pública Municipal	Pública Estadual	Pública Federal	Privada	Total
Não resposta	20%	0%	60%	0%	20%	100%
Sim	0%	0%	13,7%	0%	86,3%	100%
Não	0%	0%	55,8%	0%	44,2%	100%
Total	0,2%	0%	44,2%	0%	55,6%	100%

Fonte / Os autores (2011).

A partir destes dados, é possível constatar que os alunos das escolas públicas e privadas encontram, nas aulas particulares, uma possibilidade de superação das dificuldades de aprendizagem ou, até mesmo, buscam um atendimento mais personalizado. A maioria deles, quando questionado sobre os motivos que os levaram a buscar aulas particulares, respondeu que precisavam “melhorar a nota”, que “não poderia reprovar”. Respostas deste tipo denotam a importância que tais alunos dão a esse tipo de atividade, na maioria das vezes, com ônus para os mesmos.

Na figura 9, constam as disciplinas que compõem os componentes curriculares do Ensino Médio e os respectivos percentuais correspondente ao número de alunos que tiveram aulas particulares durante o ano letivo de 2010 em cada disciplina. Como se pode observar, as disciplinas de Matemática (17,5%), Física (13,9%), Química (11,6%), Língua Inglesa (8,5%) e Língua Portuguesa (4,3%) foram requisitadas para aulas particulares. Esses dados reforçam uma situação que o exame do PISA (2006) tem mostrado sobre o Brasil. Exatamente nas provas de Matemática e Português é que os alunos brasileiros estão entre os piores do mundo. Considerando que essa pesquisa obteve número

entre escolas públicas e privadas de escolas tanto da região urbana quanto da rural, os números absolutos revelam o calcanhar de Aquiles de alunos e professores, a fragilidade do ensino e aprendizagem em relação às habilidades relacionadas ao raciocínio lógico e o domínio da Língua Portuguesa. Com relação à considerável procura por aula de reforço em Inglês, há de se considerar que essa procura foi mais acentuada entre os alunos de escolas particulares e também o fato de o questionário ter considerado como aula de reforço os cursinhos de língua estrangeira oferecidos por escolas de idiomas.

Figura 9 / Disciplinas nas quais os alunos tiveram aulas particulares

Não resposta	30	71,6%
Matemática	74	17,5%
Física	59	13,9%
Química	49	11,6%
Língua Portuguesa	18	4,3%
Língua Inglesa	36	8,5%
Língua Espanhola	4	0,9%
Biología	6	1,4%
Geografía	1	0,2%
História	7	1,7%
Filosofía	1	0,2%
Sociología	2	0,5%
Artes	0	0%
Educação Física	0	0%
Religião	1	0,2%
Total	423	

Fonte / Os autores (2011).

A quantidade de aulas, semanais, usadas nos estudos de recuperação encontra-se indicada na figura 10, destacando-se novamente as disciplinas de Matemática, Química e Física com maior percentual (até 5 aulas semanais), com 14,2%; 12,1% e 9,9% respectivamente. A Língua Inglesa com 4,0% (6 a 10 aulas por semana). A língua estrangeira faz parte do currículo do Ensino Fundamental e Médio. A maioria das escolas tem o inglês como língua estrangeira e, além dessa, oferecem espanhol, no Ensino Médio ou outra língua estrangeira que atenda à legislação vigente. É interessante esse dado da pesquisa que nos aponta 4% dos alunos com aulas particulares de inglês. A pesquisa também nos mostrou que 10,9% dos alunos fazem Curso de Inglês (ver figura 18). É indiscutível a importância da língua estrangeira na formação dos estudantes.

Figura 10 / Quantidade de aulas semanais usadas nas aulas particulares por disciplina

	Não resposta	0 a 5	6 a 10	+ de 10	Total
Matemática	82,5%	14,2%	2,8%	0,5%	100%
Química	87%	12,1%	0,7%	0,2%	100%
Língua Inglesa	92,2%	3,5%	4%	0,2%	100%
Biología	98,3%	1,2%	0,2%	0,2%	100%
História	98,8%	0,7%	0,2%	0,2%	100%
Sociología	99,3%	0,5%	0,2%	0%	100%
Educação Física	99,5%	0,5%	0,0%	0%	100%
Física	89,4%	9,9%	0,5%	0,2%	100%
Língua Portuguesa	96,5%	2,6%	0,9%	0%	100%
Língua Espanhola	99,3%	0,5%	0,2%	0%	100%
Geografía	99,5%	0%	0,5%	0%	100%
Filosofía	99,8%	0,2%	0,2%	0%	100%
Artes	99,8%	0,5%	0%	0%	100%
Religião	99,5%	0,5%	0%	0%	100%

Fonte / Os autores (2011).

Depara-se com uma possível situação de exclusão tendo em vista que nem todas as famílias possuem condições de investir em curso de inglês. Por outro lado, se nossas crianças possuem inglês na escola, desde a 5ª série (algumas escolas privadas oferecem inglês desde a Educação Infantil) e, a maioria delas oferece 2 períodos semanais, por que há necessidade de investimento em curso específico nessa área? Talvez essa análise esteja, também, relacionada aos tempos de aprendizagem, que, nem sempre a escola tem condições de dar conta. O Inglês, no Ensino Médio, precisa considerar a aprendizagem que cada estudante construiu no Ensino Fundamental e aí, temos níveis diferentes de conhecimentos da língua. Uma alternativa encontrada por algumas escolas é a realização de testes de nivelamento que agrupam os alunos de acordo com suas aprendizagens e desempenhos na língua estrangeira. Mas, não podemos deixar de considerar que isso é exceção. Sabemos da realidade das escolas públicas que, muitas vezes, ficam meses sem professor de língua estrangeira.

Figura 11 / Quantidade de alunos que participaram das aulas particulares

Não resposta	305	72,1%
Somente eu	62	14,7%
2	12	2,8%
3	11	2,6%
4	5	1,2%
Mais de 4	28	6,6%
Total	423	100%

Fonte / Os autores (2011).

Na figura 11, pode-se observar se as aulas particulares foram individuais ou não. A maioria desses alunos teve aula sozinho, com um percentual de 14,7%. Destaca-se aqui que um percentual de 6,6% dos alunos que responderam que tiveram as aulas particulares com mais de 4 alunos. Observa-se que, de acordo com a soma dos respondentes, a quantidade de alunos que assinalaram terem tido aulas particulares, conforme figura 7 foram 117 e na figura 11 a soma perfaz 118, pode-se concluir que um aluno equivocou-se ao responder uma das duas questões.

A quantidade de horas usadas nas aulas particulares durante a semana teve como maior percentual de 1 a 4 horas por semana, como pode ser observado na figura 12.

Figura 12 / Horas usadas por semana com aulas particulares

Não resposta	308	72,8%
De 1 a 4 horas por semana	98	23,2%
De 5 a 8 horas por semana	12	2,8%
De 9 a 12 horas por semana	4	0,9%
De 13 a 16 horas por semana	1	0,2%
Mais de 16 horas por semana	0	0%
Total	423	100%

Fonte / Os autores (2011).

A maioria dos respondentes que teve aulas particulares, assinalaram que estas foram ministradas por um professor particular. Isso está indicado na figura 13, na qual se observa o percentual de 26,5%. Verifica-se, também, na figura 13 que de acordo com a soma dos respondentes, a quantidade de alunos que assinalaram que tiveram aulas particulares, conforme figura 7 foram 117 e na figura 13 a soma perfaz 118, pode-se concluir que um aluno equivocou-se ao responder uma das duas questões.

Figura 13 / Quem ministrou as aulas particulares

Não resposta	305	72,5%
Um professor particular	112	26,5%
Um colega	1	0,2%
Um amigo/a	2	0,5%
Alguém da família	3	0,7%
Total	423	100%

Fonte / Autores (2011).

Quanto ao pagamento das aulas, a maioria dos respondentes que assinalaram que tiveram aulas particulares, disseram que houve pagamento, perfazendo um total de 23,6%. Verifica-se, ainda, na figura 14 que de acordo com a soma dos respondentes, a quantidade de alunos que assinalaram terem tido aulas particulares, conforme figura 7 foram 117 e na figura 14 a soma desses respondentes perfaz 119, pode-se concluir que houve dois alunos que se equivocaram ao responder uma das duas questões.

Figura 14 / Pagamento à pessoa que ministrou as aulas particulares

Não resposta	304	71,9%
Sim	100	23,6%
Não	19	4,5%
Total	423	100%

Fonte / Autores (2011).

Na figura 15, está indicado o lugar onde as aulas particulares foram realizadas. A maioria dos respondentes, 8,5%, disse que as aulas ocorreram na casa de quem as ministrou; depois, 7,3% dos respondentes tiveram as aulas particulares em uma agência específica de aulas; 7,1% responderam que as aulas foram dadas em suas casas; e por fim comentase que 4,8% dos alunos tiveram as aulas particulares em outro lugar. Pode-se pensar que este outro lugar remete-se a entidades e/ou Organizações Não-Governamentais, uma vez que o percentual (4,5%) de alunos que não pagaram pelas aulas é muito próximo às aulas ministradas em lugar diferente dos aqui mencionados.

Figura 15 / Lugar onde as aulas particulares ocorreram

Não resposta	306	72,3%
Em minha casa	30	7,1%
Na casa de quem deu as aulas particulares	36	8,5%
Em uma agência (lugar específico)	31	7,3%
Outra	20	4,8%
Total	423	100%

Fonte / Autores (2011).

Na figura 16, pode-se observar o percentual de quem quis que as aulas particulares ocorressem. Esse resultado aponta o desejo dos próprios alunos com o maior percentual (21,7%), em segundo lugar, aparecendo “por vontade dos pais” (8,3%).

Figura 16 / Quem quis que as aulas particulares ocorressem

Não resposta	305	72,1%
Meus pais	35	8,3%
Eu mesmo	92	21,7%
O professor da disciplina	5	1,2%
Outra pessoa	2	0,5%
Quem?	1	0,2%

Fonte / Autores (2011).

Na questão referente ao momento em que as aulas particulares ocorreram, destacam-se as disciplinas de Matemática e Física, que tiveram os dados indicando que a maioria dos alunos teve as aulas de Matemática em véspera de prova e com mesmo percentual no decorrer da disciplina. Já, na disciplina de Física, a maioria estuda em véspera de prova. A disciplina de Língua Inglesa aparece com um percentual 7,6% das aulas no decorrer da disciplina. Analisando e comparando os dados apresentados na figura 9 e na figura 10 com os da figura 17, observa-se que a disciplina de Língua Inglesa aparece tendo um percentual de 8,5% de aulas particulares, a mesma disciplina tem um percentual de 4,0% no item quantidade de horas semanais (de 6 a 10 horas de aula particular por semana) e os dados apontam esta disciplina tendo um percentual de 7,6% das aulas particulares no decorrer da disciplina. Pode-se conjecturar destes dados que de fato as aulas de Inglês em cursos de línguas foi considerado pelos alunos como aulas particulares. Os dados podem ser melhor observados na figura 17:

Figura 17 / Momento em que as aulas particulares ocorreram

	Não resposta	Em véspera de prova	Em véspera de prova de recuperação	No decorrer da disciplina	Total
Matemática	80,7%	8,1%	3%	8,1%	100%
Física	85,7%	4,7%	3%	6,5%	100%
Química	88,3%	3,5%	3,1%	5,2%	100%
Língua Portuguesa	95,8%	1,4%	0,7%	2,1%	100%
Língua Inglesa	92%	0,5%	0%	7,6%	100%
Língua Espanhola	98,8%	0,5%	0,2%	0,5%	100%
Biologia	98,6%	0%	0,5%	0,5%	100%
Geografia	99,5%	0%	0%	0,5%	100%
História	98,3%	0,5%	0%	1,2%	100%
Filosofia	99,8%	0%	0%	0,2%	100%
Sociologia	99,5%	0,2%	0%	0,2%	100%
Artes	100%	0%	0%	0%	100%
Educação Física	100%	0%	0%	0%	100%
Religião	99,8%	0%	0,2%	0%	100%
Total	95,5%	1,4%	0,8%	2,4%	100%

Fonte / Autores (2011).

A resposta dada à última questão, a qual diz respeito à realização de cursinho durante o ano letivo, aponta que a maioria dos respondentes que sinalizaram a realização de algum tipo de cursinho, está na opção vestibular, com um percentual de 15,6%, em seguida as Línguas Estrangeiras com 10,9% dos alunos. Os demais índices referem-se a outros cursinhos, que não fazem ou aos que não responderam, como pode ser observado na figura 18.

Figura 18 / Cursinho preparatório

Não resposta	122	28,8%
ENEM	12	2,8%
Vestibular	66	15,6%
Forças Armadas	3	0,7%
Línguas Estrangeiras	46	10,9%
Outro	5	1,2%
Não fiz/faço	193	45,6%
Total	423	

Fonte / Autores (2011).

Além das questões fechadas acima analisadas, têm-se as de cunho aberto. Estas se remetem a questões de ensino e aprendizagem, pois quando questionado aos alunos quais os motivos que os levaram a ter aulas particulares, as respostas que emergiram foram *“a dificuldade de entendimento dos conteúdos/matéria”*; *“as notas baixas nas disciplinas”*; *“porque sofreu um acidente e perdeu muitas aulas”*; *“por insistência dos pais”*; *“como preparação para o ENEM e o vestibular”*; *“para não reprovar na disciplina”*. Destaca-se que somente um aluno respondeu que foi *“pela vontade de aprender mais”*. Estas falas refletem um processo de ensino e aprendizagem não ocorrendo satisfatoriamente, pois, de acordo com as respostas na questão que reporta-se ao que fizeram nas aulas particulares, tais respostas apresentam o processo de ensino e aprendizagem sendo melhor trabalhado.

Os alunos em suas falas deixam evidente que nas aulas particulares a resolução dos exercícios é mediada por explicações melhor detalhadas bem como o acompanhamento na realização desses exercícios é dado minuciosamente facilitando, então, o entendimento e a compreensão dos conteúdos. Apontam, ainda, os respondentes, que há esclarecimento de dúvidas, ou seja, ocorre um processo dialógico maior do que o da aula regular. Os trabalhos e a realização dos exercícios têm o acompanhamento do professor passo a passo.

Sendo assim, os respondentes evidenciam que as aulas particulares foram boas e ajudaram no entendimento do conteúdo/matéria. Isto representa um processo de ensino e de aprendizagem ocorrendo uma vez que se *“ensina e se aprende”*.

Estes resultados apontam a necessidade de se falar em vantagens e limitações do reforço escolar. Como os próprios estudantes da pesquisa disseram “*aprendi melhor o conteúdo*”, “*consegui entender a matéria*”. Certamente, um trabalho individual, com a atenção do professor voltada ao aluno, com o objetivo de sanar suas dúvidas, tende a alcançar bons resultados.

O atendimento individual é relevante, uma vez que os alunos são diferentes e aprendem de forma diferente. Há a necessidade de um atendimento e/ou acompanhamento mais próximo ao aluno, por parte do professor, pois assim é possível o professor perceber como o aluno está desenvolvendo o seu pensamento acerca de determinado conteúdo. Mas para isso, de acordo com Felicetti (2007, p. 113-114):

[...] o professor não pode ficar sentado esperando que algum aluno o solicite, mas sim, transitar por entre eles, acompanhando-os no desenvolvimento das atividades, observando como pensam. Esta prática contribui para a disciplina e o bom andamento das aulas. O aluno sente o interesse do professor para com a sua aprendizagem.

Assim, segundo a autora, há a possibilidade de um atendimento individual mesmo durante o período de aula, e esse acompanhamento/atendimento individual é relevante na fala de alguns alunos: “*Aprendi as matérias que tenho dificuldade, e que no colégio com muita gente não foi possível entender nenhuma explicação e realizar exercícios e provas.*” “*Os conteúdos foram melhor explicados do que pelo professor da matéria e de uma forma mais simples e rápida*”.

Além desse acompanhamento ao aluno em sala de aula, Felicetti (2007) escreve que as aulas expositivas dialogadas, principalmente nas aulas de Matemática, contribuem para com melhores resultados na aprendizagem dos alunos nessa disciplina. Uma aula expositiva dialogada, segundo a autora, proporciona a construção da compreensão de um determinado conteúdo conjuntamente entre professor e aluno, pois o aluno sente-se mais à vontade para questionar, ele pode explicar como entendeu com suas palavras e assim consolidar a aprendizagem. Isso é claro na resposta de um aluno: “*Perguntei, tirei as dúvidas e tentei entender melhor, de forma mais clara cada matéria*”. Dessa forma, tanto o acompanhamento quanto a aula expositiva dialogada contribuem para diminuir o fracasso escolar.

Para Charlot (2000, p. 9) a questão do fracasso escolar se configura em “um campo saturado de teorias construídas e opiniões de senso comum” e, para dar conta dela, ele procurou abordar “[...] essa questão clássica na perspectiva da relação com o saber na escola”.

Charlot (2000, p. 16) reconhece que existem

[...] alunos que não conseguem acompanhar o ensino que lhes é dispensado, que não adquirem os saberes que supostamente deveriam adquirir, que não constroem certas competências, que não são orientados para a habilitação que desejariam, alunos que naufragam e reagem com condutas de retração, desordem, agressão.

No entanto, continua ele: “É o conjunto desses fenômenos, observáveis, comprovados, que a opinião, a mídia, os docentes agrupam sob o nome de ‘fracasso escolar.’”.

Charlot (2000, p. 16) chama a atenção, afirmando: “O fracasso escolar não existe; o que existe são alunos em situação de fracasso”. Neste sentido, as aulas particulares representam um caminho para o não fracasso escolar, uma vez que os próprios alunos participantes destas aulas argumentam que as tiveram para “*Enfatizar o aprendizado e não repetir o ano*”. “*Para não ter que pegar recuperação porque eu vou mal na escola, não sei a matéria*”. “*Eu queria aprender e passar de ano*”. “*Porque tinha notas ruins*”.

Observa-se que as aulas particulares são uma realidade no Ensino Fundamental e Médio brasileiro, não tendo o acentuado caráter competitivo apontado por Bray (2009), mas sim a necessidade de sucesso na disciplina, logo na escola. Alguns aspectos relevantes podem ser denotados dos dados acima analisados, dentre eles as disciplinas que tiveram maior quantidade de aulas particulares, a não remuneração das aulas, entre outros. Esses dados podem ser desencadeadores de novos e melhores estudos a esse respeito. Para tanto, aponta-se conjecturas e refutações ao questionário de modo a melhorá-lo.

CONJECTURAS E REFUTAÇÕES: um novo questionário

O instrumento de pesquisa usado no teste piloto aqui apresentado necessita de aprimoramento em alguns pontos. Por exemplo, o aluno que marcou que teve estudos de recuperação no Ensino Fundamental e que não teve no Ensino Médio continuou marcando da questão 11 ou 13 em diante. Acredita-se que o aluno pensou que essas questões

estavam relacionadas com aquelas aulas tidas no Ensino Fundamental e não com a questão relacionada com as aulas particulares realizadas durante o Ensino Médio. Dessa forma, o número de alunos respondentes do sim na questão 8 que refere-se a aulas particulares tidas fora da escola quando no Ensino Médio não fecha com as questões acerca de quem ministrou as aulas ou se houve pagamento, ou seja, 15 alunos responderam que tiveram aulas particulares neste ano, no entanto, teve-se 21 respostas apontando quem deu as aulas particulares, bem como 21 respostas indicando se houve ou não pagamento. Portanto, entre as questões 8 e 9 há a necessidade de uma nota explicativa, por exemplo, se você respondeu **não** na questão 8, pule para a questão 21.

Alguns resultados estimulam a curiosidade. Por exemplo, o não pagamento pelas aulas particulares, sendo que estas foram dadas por professores particulares. Assim, uma nova questão, logo abaixo da que se refere ao pagamento, pode ser acrescentada: se você respondeu "**não**" na questão anterior, assinale se as aulas foram ministradas por professor voluntário e/ou colaborador.

A questão 17, que refere-se ao lugar onde as aulas foram ministradas, apresentou o item outra como a maior opção de resposta. Isso pressupõe que novos itens podem ser acrescentados nessa questão, como por exemplo, em um centro comunitário, em uma associação, em um clube, uma igreja ou até mesmo na própria escola, pois algumas instituições podem organizar as aulas de reforço escolar.

Justifica-se o acréscimo das opções professor voluntário e/ou colaborador, bem como dos itens centro comunitário, associação, clube, igreja ou escola, pois a questão que aborda a questão do pagamento pelas aulas, a realização destas em outro lugar, diferente dos indicados no questionário, e a participação de mais de 4 alunos nas aulas, remetem a conjecturar que a possibilidade dessas aulas terem sido ministradas por voluntários é grande.

A análise dos dados realizada e apresentada acima necessita ser melhor tratada no banco de dados. Por exemplo, relacionar a idade com a série; relacionar as aulas particulares tidas no Ensino Fundamental com as do Ensino Médio; fazer um comparativo entre os estados.

O trabalho aqui apresentado parece ser estimulador a uma pesquisa de cunho maior, uma vez que o aprimoramento do questionário, por meio deste teste piloto é possível, caracterizando, assim, a validade do instrumento.

De conjecturas e refutações acerca do instrumento de pesquisa tem-se um novo instrumento, capaz este de informar com melhor clareza as questões de pesquisa nele intencionadas. Logo, os objetivos pretendidos a este estudo foram contemplados, uma vez que identificou a existência de aulas particulares no contexto educacional brasileiro e algumas possíveis relações, bem como identificou possíveis dúvidas aquando ao entendimento das questões pelo público alvo, e proporcionou melhorar e validar o instrumento de pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Qual seria o tamanho da sombra e o que essa sombra revela do sistema educacional do país? Essa pergunta foi uma das motivações de Marck Bray (2009) em sua pesquisa e a amostragem de nossa pesquisa também tem muito a dizer sobre a realidade educacional Brasileira.

A análise das respostas objetivas e subjetivas de nossa pesquisa nos permite dizer que assim como ocorre em outros países, no Brasil o reforço escolar tem sido uma opção de inclusão educacional e de superação de deficiências da escola regular, seja ela pública ou privada.

Pais e alunos buscam, nas aulas de reforço, alternativas para suprir dificuldades de aprendizagem e/ou buscar aprimoramento, por exemplo, em cursos paralelos como os de língua estrangeira ou preparatórios para o vestibular ou para o ENEM. Entendemos que esse sistema requer investimento e que não são todos os que conseguem ter esse recurso. Parece-nos que esse sistema paralelo reforça as desigualdades no processo de escolarização que, por sua natureza, já é desigual.

Sem dúvida, as aulas particulares atualmente, formam uma rede de relações paralela ao sistema escolar formal e, ao mesmo tempo, são conhecidas e reconhecidas por ele. A partir do teste de Bray, que aplicamos, constatamos que a própria escola indica aos alunos a procura de aulas particulares. Sabemos da realidade escolar, na qual as salas de aula possuem cerca de 30 alunos ou mais. Entendemos que as crianças e os adolescentes possuem diferentes tempos e formas de aprendizagem. Entendemos, também, que é muito difícil, na atual estrutura escolar, dar conta desses fatores que influenciam diretamente na aprendizagem.

A partir dessa pesquisa, percebemos que são muitas as possibilidades de aprofundamento e discussão: formação de professores, qualidade da escola, infra-estrutura, currículo, função da escola contemporânea, etc. Não nos cabe, aqui,

o aprofundamento desse debate. Nosso objetivo foi a validação da pesquisa elaborada por Mark Bray e as temáticas acima relacionadas ficam como sugestão para próximos estudos.

Acreditamos que um dos desafios da educação é organizar uma escola que seja, ao mesmo tempo, de qualidade e democrática, isto é, que não ofereça aos pobres uma escolaridade inferior, mas que efetivamente consiga que os alunos, mesmo socialmente desprivilegiados, aprendam.

Referência

Brasil. (1996). *Lei nº 9394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases Nacionais. Diário Oficial da União. Brasília: Gráfica do Senado, ano CXXXIV, n.º 248, 23/12/96, pp. 27833-27841.

Bray, M. (2009). *Confronting the Shadow Education System: What government policies for what private tutoring?* Paris: UNESCO, Publishing, IIEP Policy Forum.

Bray, M. (1999). The Shadow Education System: private tutoring and its implication for planners. *Fundamentals of Educational Planning*, n.61. Paris: IIEP – UNESCO. Disponível em: <<http://unesdoc.org/images/0018/001802/180205e.pdf>> Acesso em: 01 de ago. de 2009.

Charlot, B. (2000). *Da relação com o saber – Elementos para uma teoria*. Porto Alegre: Editora Artmed.

Felicetti, V. L. (2007). *Um estudo sobre o problema da matofobia como agente influenciador nos altos índices de reprovação na 1ª série do Ensino*. Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Gomes, Â. de C., Pandolfi, D. C. (2002). *A República no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Iraossi, G. (2006). *The Power of Survey Design: A User's Guide for Managing Surveys, Interpreting Results, and Influencing Respondents*. Washington, D.C.: The World Bank.

Mello, G. N. de. (2004). *Educação Escolar Brasileira: o que trouxemos do século XX?* São Paulo: Artmed.

Moraes, R.; Galiazzi, M. do C. (2007). *Análise Textual Discursiva*. Ijuí: Editora UNIJUÍ.

Organização das Nações Unidas. (2001). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). *Informe sobre desarrollo humano 2001: poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*. México, Ediciones Mundi-Prensa, 2001. Disponível em: <<http://www.pnud.org>> Acesso em: 20 de jul. de 2011.

Pisa. In: SBPC – *Jornal da Ciência – Órgão da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência*. Rio de Janeiro, 03 de dez. 2006.

Santos, B. S. (1997). Uma concepção multicultural de direitos humanos. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 39.

Sechrest, L., Sidana, S. (1995). Quantitative and qualitative methods: Is there an alternative? *Evaluation and Program Planning*, v. 18, p. 77-87.

Datos de los Autores

Sergio Mariuci. Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. turma 2011. Mestrado em Educação pela Boston College – USA e Coordenador Pedagógico da Faculdade IDC em Porto Alegre – RS

Maricia Da Silva Ferri. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Bolsista CAPES, turma 2010. Porto Alegre – RS.

Vera Lucia Felicetti. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul com estágio doutoral na Universidade do Texas – EUA. Bolsista CAPES, turma 2009. Porto Alegre – RS

 **Reseñas de Eventos**

XXV CESE Conference (Salamanca, España)(17-21 de junio de 2012).

Empires, Post-coloniality and Interculturality: Comparative Education between Past, Post, and Present.

Leoncio Vega Gil - J. Carlos Hernández Beltrán / Universidad de Salamanca / España

1. El tema y la estructura del congreso.

El tema central de discusión y debate para el XXV CESE Conference que tuvo lugar en la Universidad de Salamanca durante los días del 17 al 21 de junio de 2012 fue aprobado por el Comité Ejecutivo de la CESE en abril de 2011 así como la estructura de las sesiones temáticas. El objetivo central propuesto para los debates del congreso se enmarca en un esfuerzo intelectual por repensar y reconducir la disciplina científica de la Educación Comparada en base a las grandes tendencias culturales que vienen a influir en la internacionalización y/o globalización de la educación. Reconsiderar y/o repensar nuestra disciplina implica estudiar la influencia que sobre la misma ejercen tres grandes fuerzas internacionales. Por una parte, los imperios, no tanto en términos disciplinares o de gobierno, cuanto en perspectiva cultural, tecnológica y de conocimiento. Aborda tanto los procesos históricos como los presentes y se expresa a través de las redes, los programas de investigación, los procesos académicos de reforma de las universidades auspiciados por criterios de gobernanza y eficiencia, la movilidad transnacional o los monopolios lingüísticos. En segundo lugar, es necesario repensar la influencia del post-colonialismo en los modelos educativos y de educación de la ciudadanía, no solo desde la perspectiva de su impacto en la reordenación curricular de los sistemas educativos, sino también de sus expresiones educativas y socioculturales; ambas formas se han expresado tanto en el siglo XIX como en el XX en distintos contextos geográficos internacionales. El tercer componente del triángulo discursivo es la reconsideración (no sólo histórica) del impacto de los flujos migratorios o mejor dicho las “migraciones culturales” y su relación con la reordenación de los procesos curriculares y educativos tanto en los sistemas educativos como en el marco social; la educación está transitando desde la “monocultura” a las culturas múltiples en los espacios escolares.

Con la intención de conseguir el objetivo deseado, el congreso se organizó en ocho secciones (siete working groups y el symposium). El WG 1 sobre Education and Empires (Chair: E. Klerides) pretendió responder a la pregunta sobre el tipo de pensamiento comparativo que necesitamos para comprender los “viejos” y “nuevos” imperios, estudiando contextos geográficos de los cinco continentes. Los temas de análisis comparativo estuvieron centrados en la UE, el Consejo Europeo, la OCDE, el Banco Mundial, UNESCO, etc.; es decir, los organismos internacionales y sus prácticas (discourses, rankings, benchmarks, governance, legitimation, experts, etc.). Las aportaciones presentadas en este WG, desde una perspectiva geográfica, se centraron en Argentina, China, Finlandia, Portugal, Unión Europea, Pakistan, Filipinas, España e Italia. Cabría destacar que la mayoría de los papers respondían al tema central; la implicación en la Educación Comparada de las nuevas formas “imperiales” del conocimiento, las tecnologías, los discursos y las identidades.

El WG2 sobre Post-socialism and Education (Chair: V. Domovic) pretendía estudiar temáticas relacionadas con los Estados post-socialistas y su construcción o reconstrucción educativa (currículum, universidades, formación de profesores, educación cívica, etc.). También cómo los “nuevos imperios” influyen en la reordenación de los sistemas educativos. Los contextos geográficos no solo se debían referir a la East Europe sino también a Cuba, North Korea, Africa or Russia. Los papers presentados y discutidos en este WG procedían de países como Italia, Polonia, países del Este Europeo, Rusia, Keny-Armenia y Kazakhstan.

El WG3 sobre Imperialism, Education and Interculturality (Chair: J. Gundara), se centraría en el estudio de la educación intercultural y sus relaciones con la comparación educativa a través de otras aportaciones científicas procedentes de la antropología, la ciencia política, la sociología y otras disciplinas de las ciencias sociales. Este WG recibió aportaciones de países como Finland-Japan-Turkey, Spain, Scandinavia, United Kingdom, Europe, Cyprus y otras más generales sin circunscripción geográfica.

El WG4 sobre Post-coloniality and Education (Chair: L. Wikander) abordaría temáticas relacionadas con la educación post-colonial después del colapso de los grandes imperios tanto del siglo XIX como del siglo XX. La reflexión comparativa sobre la perspectiva educativa de la teoría del post-colonialismo incluye construcciones discursivas sobre los post-imperios británicos, portugueses, españoles, etc.; pero también South Korea, Japan or China. Los papers de este grupo se centraron en contextos angoleños, latinoamericanos, argentinos, tanzanos, bolivianos, jamaicanos, coreanos y ruandeses.

El WG5, sobre New Empires of Knowledge (Chair: H-G. Kotthoff), estaría dedicado de manera monográfica al estudio de los programas e instituciones internacionales de evaluación de competencias (TIMSS, PIRLS, PISA, etc.). Es el estudio de la sociología y la política internacional de los números (la Education by Numbers, W. Mansell, 2007) y cómo estos programas se han convertido en objeto de estudio de la Educación Comparada en cuanto ideologías, ciencias, políticas, sistemas y procesos. Las aportaciones temáticas a este WG procedían de Greece, United Kingdom-United States, Cyprus-Turkey, Middle East-North Africa, Australia-Canada-New Zealand-Finland-US, England-Germany and Norway-Romania.

El WG6, sobre International Cooperation and Education (Chair: E. Buk-Berge) centraría su objeto de estudio en las infraestructuras, los mecanismos y los procesos que utilizan tanto los discursos (evidencia, rigor, relevancia, etc.) como las prácticas (agencias, programas, organismos, etc.) en las nuevas formas de cooperación internacional y el papel que juega la educación en sus iniciativas y proyectos. Debe ser esta cooperación educativa internacional objeto de estudio en la disciplina científica de la educación Comparada? Los contextos temáticos de las aportaciones a este WG procedían de Finland-Italy, Europe, European Union, United Kingdom, Sweden-Japan.

El NSWG (Chairs: L. Vega and J. Valle) estuvo dedicado a dar la bienvenida a jóvenes investigadores o investigadores que participan por primera vez en los congresos de la CESE y que tienen la oportunidad de colocar sus investigaciones en dimensión internacional. Las temáticas de trabajo fueron las principales del congreso. No obstante, esta sección fue ampliamente demandada recibiendo trabajos con referencias contextuales a Europa, Argentina-Chile-Uruguay, Russia-Norway, Spain and Bolivia.

El Symposium con las temáticas centrales del congreso también fue bien recibido por los congresistas; en el mismo se presentaron y debatieron trabajos procedentes de contextos italianos, españoles, mexicanos, portugueses, argentinos y brasileños.

2. Los participantes.

Éstos procedían de distintos países del planeta, contando con representantes de los cinco continentes. No obstante, es pertinente distinguir entre inscritos (150) y no inscritos (160). En esta segunda categoría se incluyen acompañantes, interesados o implicados en algunas de las sesiones de los working groups o de las conferencias. La mayor parte de los investigadores procedían del contexto europeo.

3. El programa y la organización del congreso.

El Comité Local de Organización del Congreso (presidido por el Catedrático de Educación Comparada de la Universidad de Salamanca, Leoncio Vega Gil) ofreció un programa académico, social y cultural que permitió combinar las intensas sesiones académicas de discusión temática (con una participación amplia y de calidad), con algunas iniciativas de carácter cultural como la visita a la majestuosa y renacentista biblioteca antigua de la Universidad de Salamanca en la que los asistentes tuvieron la ocasión de disfrutar de la belleza histórica y la calidad documental de los manuscritos e incunables que se conservan en la Biblioteca Antigua de la Universidad, o el paseo nocturno por la “ciudad dorada” para contemplar y disfrutar de la ciudad de la piedra de Villamayor y su rico patrimonio arquitectónico y artístico (la amplia serie de palacios civiles renacentistas, el despliegue de iglesias góticas o románicas en cuya punta de lanza es necesario colocar las dos catedrales y también el rico patrimonio universitario con especial mención a la fachada principal del edificio de Escuelas Mayores, construida en el siglo XVI y de estilo plateresco castellano, presidida por la austera calavera y la rana como símbolo de la soledad y rigor del trabajo intelectual o de la licenciosa vida estudiantil de Salamanca).

Entre las actuaciones programáticas no podemos dejar de recordar el acto institucional de recepción ofrecido por el Ayuntamiento de Salamanca en el Salón de Recepciones que incluyó el emotivo y muy merecido nombramiento del profesor comparatista B. Cowen como huésped distinguido de la ciudad y la posterior salida al balcón para disfrutar de una vista aérea de la uniforme y churrigueresca Plaza Mayor de Salamanca construida en dos fases a lo largo del siglo XVIII.

4. Sócrates, Salamanca y la Ciencia. Los motivos históricos y humanistas en Educación Comparada.

Bajo el formato de panel tuvimos la ocasión de asistir a una mesa de trabajo coordinada por el profesor M. Pereyra cuyas aportaciones se centraron en un esfuerzo intelectual por repensar o reconducir la investigación y docencia del campo de la Educación Comparada desde perspectivas que sitúen al ser humano (su educación, formación y construcción moral) en el epicentro de referencia de la comparación, de los sistemas educativos y del quehacer de los com-

paratistas. Las palabras de investigadores como J. L. García Garrido, Karin Amos, Carlo Cappa y Andreas M. Kazamias nos permitieron adentrarnos en la construcción histórica de la Educación Comparada desde el humanismo en el que la Universidad de Salamanca ha sido un referente intelectual conocido y reconocido.

5. Los conferenciantes.

El programa de trabajo académico incluyó la impartición de siete conferencias plenarias. Cuatro en inglés, dos en portugués y una en español. La primera la pronunció la profesora de la universidad de Bayreuth (Germany) Sabine Hornberg (experta en las pruebas PIRLS y en la dimensión transnacional de los espacios educativos), sobre *Transnational Educational Spaces: Border-transcending Dimensions in Education*. La segunda corrió a cargo de Iveta Silova (Professor of Comparative and International Education in the College of Education, Lehigh University, Pennsylvania (USA), and editor of European Education), sobre *The Futures of (Post) Socialism: Critical Reflections on Transistologies and Transfer in Comparative Education*. La tercera estaría a cargo de la profesora de la Universidad de Pernambuco Zelia Granja Porto (experta en políticas de educación infantil en Brasil), sobre *Infancias y poder: discursos transnacionales en las formas de regulación de políticas para la educación infantil*. La cuarta fue pronunciada por la profesora de Educación Comparada de la Universidad de Valencia (España), María Jesus Martínez Usarralde (experta en las relaciones entre cooperación y educación), sobre *Sentipensar la cooperación al desarrollo en educación desde las políticas internacionales y de la subjetividad*. La quinta corrió a cargo del profesor del Instituto Piaget (Portugal) Joao Ruivo (experto en la formación de profesores), sobre *La globalización, la escuela y la profesionalización de los profesores*. La sexta la pronunció Juan Manuel Moreno (Senior Education Specialist at the Department of Middle East and North Africa of the World Bank), sobre *Skill Gaps and Meritocracy in the Transition from Education to Work: The Case of Middle East and North Africa*. La conferencia Lauwerys, o conferencia de clausura, corrió a cargo del Professor of Curriculum and Instruction at the University of Wisconsin-Madison (USA), Thomas Popkewitz (especialista en análisis del currículum, asesor de reformas de sistemas educativos en distintos países y destacado publicista sobre temáticas como políticas educativas, escolarización y formación de profesores como construcción de poder). Su histórica y estimulante intervención versó sobre *The Paradoxes of Comparative Studies: The Representation of the others as Exclusions and Abjections*.

Las conferencias, ampliamente seguidas por los participantes en este evento, estuvieron centradas en las temáticas propias del lema del congreso y, aunque con distintas perspectivas y profundización, fueron un estímulo académico a la reflexión comparativa en educación.

6. Los productos.

El reflejo del trabajo de organización y planificación del congreso, así como la condensación de la riqueza investigadora en el campo comparativo, quedaría plasmado en los dos documentos que la organización puso a disposición de todos los participantes. Por una parte, el booklet que incluyó la composición de los comités (tanto el de la CESE como el Local de Organización), información general para los asistentes, el programa general de actividades académicas, las temáticas del congresos, el listado de los conferenciantes, la organización del Panel, los Working Groups (en ellos se recogen los abstracts presentados y debatidos y la programación de las presentaciones de los mismos) y el listado final de participantes.

Por otra parte, el CD-ROM (ISBN 978-84-695-3792-3) incluye los 50 papers que los autores aceptaron para que se publicaran en este formato de difusión de trabajos de investigación académica. La distribución presenta cotas de homogeneidad aunque las secciones más demandadas fueron el Symposium, el New Scholar Working Group y los Working Groups 1 y 6.

7. Las aportaciones.

El Congreso de la CESE que por cuarta vez se celebró en España (Valencia 1979, Madrid 1990, Granada 2006 y Salamanca 2012) debemos interpretarlo en primer lugar como una nueva oportunidad para seguir ampliando la dimensión internacional de la investigación comparativa de la comunidad científica española. Una colectividad extensa y diversa que, en buena medida, ha respondido con su participación y aportación. La presencia de contenidos curriculares en las asignaturas de Educación Comparada y materias afines en los planes de estudio de Pedagogía, Educación Social, Maestro de Educación Infantil, Maestro de Educación Primaria y en el Máster regulado sobre la Formación del Profesorado de Educación Secundaria, con distintos niveles de desarrollo en el espectro universitario español, requiere de un esfuerzo académico de constante actualización y renovación en un contexto social de progresivo consumo de contenidos e información de carácter internacional.

En segundo lugar, estamos también apoyando un proceso de apertura y expansión de la CESE no solo en el contexto interno europeo y norteamericano, sino también en el iberoamericano, el de Oriente Próximo y el africano y, como no, en la zona asiática de pujanza económica.

En tercer término, es preciso subrayar, además de las anteriores aportaciones hacia la “institucionalización” de la disciplina de Educación Comparada, las de carácter estrictamente intelectual y académico. La propuesta inicial de reflexionar y repensar comparativamente las relaciones entre las sociedades del saber o conocimiento, los procesos docentes e investigadores que se expresan a través de la educación social y/o institucional y las tendencias, corrientes y movimientos culturales (políticos y económicos) que actúan como “imperios”, se ha conseguido con plena satisfacción como queda patente tanto en la participación como en la riqueza e interés intelectuales presentes en los debates que tuvieron lugar en los working groups, las conferencias y el panel. La constatación material de esta riqueza se refleja ya en el CD-ROM puesto a disposición de todos los participantes y se expresará con más intensidad en los documentos bibliográficos que se publicarán en próximas fechas. Todo ello nos induce a pensar que la Educación Comparada ya no es lo que era hace unas décadas. Los sistemas educativos, tal y como los conocíamos, están siendo sometidos a reformas (internas y externas) derivadas de la “cultura mundial”. Por otra parte, se incorporan a la reflexión y la docencia programas y conocimientos nuevos como los derivados de las evaluaciones internacionales de competencias y las aportaciones o determinaciones educativas procedentes de los organismos internacionales. Además, estamos avanzando en la construcción científica (teórica e intelectual) de la Educación Comparada intentando superar el fetichismo de los datos y la “democracia del instante” (A. Novoa).

Desde la perspectiva doméstica no podemos obviar el dejar constancia de que el Congreso ha servido también para dar continuidad a la trayectoria histórica e internacional de la Universidad de Salamanca, con siglos de relaciones externas y que hoy se expresan en la movilidad de estudiantes, programas de cooperación, convenios firmados, programas de doctorado, formación de investigadores y un sinnúmero de actividades académicas de colaboración con universidades, equipos e investigadores de los cinco continentes. A esa trayectoria académica se ha sumado el equipo de Educación Comparada del que formamos parte.

Congreso Internacionalización en el campo educativo. Siglo XVIII a Siglo XX. Revisar el debate el día después. Ginebra, Suiza, entre los días 27 y 30 de junio de 2012

Ana Diamant / Universidad de Buenos Aires / Argentina

La convocatoria fue en Ginebra, Suiza, entre los días 27 y 30 de junio. Allí y bajo ese título, se realizó en la Facultad de Psicología y Ciencias de la Educación de la Universidad de Ginebra –UniMail– la sesión N° 34 de la *International Standing Conference for the History of Education* (ISCHE). La conferencia, con una larga historia, fue convocada por primera vez en forma conjunta por la por la ISCHE, la *Society for the History of Children and Youth* (SHCY) y la *Disability History Association* (DHA) reuniendo a más de 400 investigadores procedentes de 50 países que participaron de discusiones sobre las contribuciones que muchos de ellos aportaron, de 30 simposios temáticos y de conferencias que permitieron profundizar en temas de común interés.

En coincidencia con este evento, y en el marco de los festejos por los 300 años del nacimiento de Jean Jaques Rousseau, se conmemoraron las 100 años de creación del instituto que lleva su nombre fundado por Edouard Claparède y en el que Jean Piaget desarrollo gran parte de sus investigaciones.

Los temas abordados interpelaron múltiples consideraciones y experiencias sobre el concepto de internacionalización, enriquecidas por enfoques desde lo transnacional, la educación comparada, las nuevas perspectivas sobre la historia de la infancia, de la juventud y de la escuela, atravesados por las variables de género, etnia, geopolítica, y clase entre otras.

Las organizaciones convocantes

La Conferencia Internacional de Historia de la Educación, *International Standing Conference for the History of Education* –ISCHE– fue creada con el objetivo de promover los estudios en historia de la educación, específicamente en relación con el espacio escolar. Para ello se planteó la necesidad de facilitar los contactos e intercambios entre investigadores del área, proyectar sus hallazgos y generar oportunidades para su divulgación académica a través de seminarios, jornadas y la conferencia anual que se realiza en forma ininterrumpida desde 1978.

La Sociedad de Historia de la Infancia y de la Juventud, *Society for the History of Children and Youth* –SHCY– sostiene la investigación sobre las culturas y experiencias de niños y jóvenes así como el intercambio de sus resultados a través de foros de discusión, boletines, revistas y la realización de conferencias bianuales.

La Asociación de Historia de la Discapacidad, *Disability History Association* –DHA– se interesa en la difusión de los estudios sobre personas y grupos en situación de desventaja, sus perspectivas y representaciones, las políticas y los derechos sociales y civiles que los amparan, facilitando la comunicación entre investigadores e instituciones desde boletines y encuentros.

Los temas convocantes

Los conceptos de internacionalización, mundialización, globalización, su circulación y el modo en que impactan en el mundo de la educación se ordenaron en torno a preguntas que intentaron abordar la forma en que se producen cambios espaciales y temporales, transposiciones, condicionamientos sociopolítico, económicos, culturales y territoriales para las prácticas, borramientos de fronteras geográficas, beneficiarios o „damnificados“ de los procesos en juego en relación con las dinámicas de integración, expansión, exclusión y resistencia.

Todos ellos, de diferentes maneras, a diferentes ritmos, operan en los espacios educativos escolares y no escolares, sobre la redefinición de saberes, imponiéndose de modos diversos en experiencias, propuestas curriculares, estructuras institucionales y modelos teóricos, basculando entre los límites de nacionalismo – internacionalismo, homogeneidad - hibridación, solidaridad - exclusión, universal - particular.

Las re-preguntas

La organización temática a través de simposios, conferencias y mesas fue una invitación a la reflexión teórica y metodológica sobre los procesos de internalización desde diversos enfoques y en perspectiva comparada, abriendo interrogantes que podrían sintetizarse en:

- ¿Cómo pensar la educación y la escuela a nivel internacional?
- ¿Cómo valorar las experiencias de educación no formal?
- ¿Cómo considerar a los artífices y los actores de esos procesos, sean personas o instituciones?
- ¿Cómo medir los impactos de los fenómenos educativos transnacionales a escala nacional?
- ¿Cómo tratar la internacionalización en términos de discursos históricos?
- ¿Cómo evaluar experiencias próximas y distantes en el tiempo?

La posibilidad de volver sobre la organización conceptual propuesta hace casi un año y hacerlo ahora junto a la relectura de los resúmenes, sumando las anotaciones personales y resignificando los intercambios, permite tejer una vasto tramado temático enriquecido por la experiencia de “haber vivido la ISCHE”.

El tema, los subtemas y los aportes en discusión

La propuesta fue una invitación a desentrañar significados a partir del tema de la convocatoria: Internacionalización en el campo de la educación y a situarlo en el tiempo: siglos XVIII a XX. Cada uno de los subtemas permitió el despliegue original y fundado de aristas que no siempre pudieron ser previstas.

Así, la invitación a descubrir a los *actores y actrices colectivos e individuales, sus implicaciones y campos de acción*, llevó a revisar los procesos de construcción de imágenes representativas de las infancias, las adolescencias y los enseñantes, proyectos de formación docente, políticas de formación docente, propuestas universitarias para la formación docente incorporando los aportes teóricos desde las perspectivas –entre otras– de género y modelos transnacionales, género y políticas de formación docente, feminismo y educación, formación profesional, niveles y estructuras de los sistemas educativos atravesados por las lecturas desde el pensamiento crítico.

La mirada sobre los *modos de la internacionalización, las transferencias culturales, los conceptos viajeros, los saberes plurales*, convocó a un recorrido por la internacionalización de teorías pedagógicas y su versión en las prácticas, la interpelación a los campos del cosmopolitismo y la ciudadanía, de la ciudadanía y la democracia, de la ética, la moral y la ciudadanía y propuso la posibilidad de revisar experiencias de educación transcultural, en comunidades de niños y adolescentes víctimas de las guerras, los aportes de los congresos pedagógicos y de las exposiciones internacionales y universales, la educación para inmigrantes.

La revisión de la movilidad en tiempo y en espacio de modelos pedagógicos, teorías y escuelas, impulsó a abordar los impactos de políticas específicas para la infancia y la juventud, del imperialismo cultural, de las ideas pedagógicas de larga duración, de las ideologías nacionalistas e internacionalistas.

Discutir sobre las *estructuras institucionales e impactos de la internacionalización, entre la coordinación y la coersión* brindó la oportunidad de revisar los procesos de consolidación de los sistemas educativos, las tradiciones e innovaciones en los sistemas y en las estructuras universitarias, las relaciones entre el estado, la iglesia y la producción científica en tiempos de democracias y de dictaduras, las marcas dejadas por las misiones pedagógicas cristianas y evangélicas, los desafíos de la discapacidad a la enseñanza, el peso que en diferentes tiempos tuvo el discurso bio médico en la escuela, la derivación en los criterios de higiene escolar y alimentación así como la materialización de políticas de salud vinculadas a la educación física y de salud mental relacionadas con la educación.

También permitió vincular con la escuela y la educación diferentes modelos de lazos familiares, implicancias de los derechos de la infancia y de la juventud, el sentido de suponer a la infancia y juventud como destinatarios de propaganda política, así como replantear experiencias vinculadas al scoutismo, a otras formas de educación no formal, para el trabajo y para las élites.

La revisión de *espacios, tiempos y escalas de interacción entre espacios geográficos, periodizaciones y estructuras educativas* hizo lugar para un análisis de las organizaciones y de los intercambios internacionales, de los procesos de diseño de modelos educativos mundiales, del impacto de las publicaciones como vehículo de la transferencia de saberes pedagógicos, de los manuales para la formación docente, de los sitios –bancos– nacionales e internacionales de textos, imágenes y recursos didácticos. Como derivación directa de estos temas, se promovió el debate sobre la emergencia de las ciencias de la educación como campo académico y disciplinario y de su internacionalización.

La incidencia de las *cuestiones económicas y políticas que proponen a la educación como vector y como instrumento*

de poder convocó a penetrar las aristas que hacen de la educación un factor constitutivo de las jerarquías sociales, las particularidades que asumió la educación durante las guerras así como en las pre y pos guerra, el lugar ocupado por los proyectos educativos en el marco de la planificación y desarrollo de políticas nacionales e internacionales, la incidencia de las reformas educativas, el espacio asignado a la universidad en los países en vías de desarrollo y las particularidades de los gobiernos de los sistemas educativos.

Pensar en la posibilidad de ir *hacia otra internacionalización, con utopías y rebeliones* colocó en el espacio de la discusión una mirada diferente a la „oficial“ sobre las reformas educativas, la perspectiva de la resistencia a reformas, la interrelación al lugar que ocupan las escuelas comunitarias y las escuelas cooperativas, los aportes de la militancia pedagógica y social a la escuela y a la educación y de los pedagogos militantes, las posibles opciones a la pedagogía formal.

Finalmente, al reconocer como *nuevos recursos historiográficos a la historia de la internacionalización como instrumento para la historia de la educación* se destacaron los aportes de las disciplinas que constituyen el campo de las ciencias sociales, particularmente la mirada que proviene de la educación comparada, se subrayó el valor que agregan relatos y narrativas, se reconocieron actores globales en la educación, mecanismos, organizaciones y proyectos de cooperación intelectual, para la enseñanza y la investigación.

CIES 2012. La Revolución Educativa Mundial

M. Fernanda Astiz, PhD / Canisius College

La Sociedad de Educación Comparada e Internacional (CIES, por sus siglas en inglés), liderada hoy por el profesor David P. Baker de *The Pennsylvania State University*, Estados Unidos de Norteamérica, realizó su quincuagésimo sexto congreso anual durante los días 22 y 29 del pasado mes de abril en San Juan, Puerto Rico. Conjuntamente con la CIES y la Universidad de Puerto Rico, la conferencia fue organizada y patrocinada por la Facultad de Educación, la Oficina Universitaria de Programas Globales y el Programa de Educación Comparada e Internacional de *The Pennsylvania State University*, también conocida como *Penn State University*.

El objetivo del congreso, titulado "*La revolución educativa mundial*", fue convocar a académicos de todo el mundo para discutir los alcances de dicha revolución, entendida fundamentalmente como el proceso de expansión global de la escolarización, tanto formal como informal y de todos los niveles educativos, que se llevó a cabo durante los últimos ciento cincuenta años. Como es sabido, dicha expansión ha generado consecuencias culturales, materiales y políticas para la humanidad toda. Algunos sugieren que la revolución educativa ha logrado mejoras indiscutibles en la calidad de la educación impartida, en la vida de quienes la reciben y en la productividad nacional. Otros, más escépticos, apuntan a los decepcionantes resultados de la misma, así como a las persistentes deficiencias de los sistemas educativos contemporáneos. Sin duda, la expansión educativa ha creado una sociedad escolarizada sin precedentes y con ella se han generalizado nuevas concepciones culturales sobre los saberes y prácticas comúnmente aceptadas alrededor del mundo: por ejemplo, acerca de los registros de inteligencia y definiciones del talento y del fracaso personal; sobre estilos de crianza de los niños; en cuanto a las concepciones del trabajo y de la movilización política y ciudadana, y mucho más. Por lo tanto, entender el pasado, el presente y el futuro de esta revolución educativa es central al estudio de la educación comparada. Preguntas como ¿Cuál ha sido el legado de dicha revolución? ¿Cómo contemporizar los efectos democratizadores a los que debe apuntar la educación con la inequidad que aún prevalece en los sistemas educativos de países tanto desarrollados como en aquellos en vías al desarrollo? ¿Qué y cómo puede contribuir la investigación en educación comparada al debate sobre la masificación de la escolarización y sus desafíos? Estas y otra preguntas han sido el eje central de la CIES 2012.

El comité a cargo del programa estuvo compuesto por un grupo de académicos provenientes de distintas instituciones de educación superior en los Estados Unidos entre los que se encontraban David P. Baker y Ladi Semali de *Penn State University*, Alex Wiseman de *Lehigh University*, M. Fernanda Astiz de *Canisius College*, James Jacob, de *University of Pittsburgh* y Eduardo Aponte de la Universidad de Puerto Rico, además de un enérgico grupo de estudiantes posgraduados de *Penn State University*: Saamira Halabi, Adrienne Henck, Shannon Smythe Fleishman y William Smith. A diferencia de otras conferencias sobre educación comparada, el programa de la CIES no estuvo organizado por grupos temáticos establecidos a los efectos de la conferencia, sino en base a sus diecisiete grupos de interés (*special interest groups*, SIGs) que se sostienen a lo largo del tiempo proveyendo continuidad al proceso de colaboración académica en dichas áreas de interés científico. Algunos ejemplos de dichos grupos incluyen: globalización y educación; educación para la democracia y ciudadanía; educación para la paz; educación para un desarrollo sustentable; África; América Latina; educación superior; información y comunicaciones tecnológicas; etc. Son estos grupos los responsables, en la mayoría de los casos, de evaluar las propuestas que reciben y así asegurar el rigor científico de los paneles y ponencias que se aceptan. Indiscutiblemente, la mencionada práctica de evaluación no siempre garantiza la calidad de las propuestas aceptadas. Desde hace algunos años que tanto las conferencias de la CIES como de otras organizaciones de educación comparada nacionales e internacionales han flexibilizado sus estándares de aceptación de propuestas en pro de expandir la participación, impactando negativamente el nivel de la calidad de las ponencias y los paneles seleccionados. Sin duda esta tensión entre calidad y participación seguirá siendo un tema de discusión común a todas las asociaciones de educación comparada.

Una de las novedades del programa de esta conferencia ha sido la variedad de seminarios que se realizaron durante el fin de semana previo a la inauguración de las sesiones regulares. Los que recibieron mayor número de participantes fueron el ya tradicional seminario sobre educación y género; el del uso de bases de datos de acceso libre para la investigación en educación comparada; el de privatización en la educación, y por último el que sea abocó a la evaluación temprana de la lectura y el conocimiento matemático. Además de los seminarios, debe resaltarse el panel

especial sobre América Latina, coordinado por la que suscribe y con las ponencias magistrales de Martín Benavides de Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) Perú y Margarita Poggi del Instituto Internacional del Planeamiento de la Educación (IPE), sede Buenos Aires. Hacía muchos años que un panel sobre el estado de la educación en América Latina no tenía un espacio preferencial en el programa de la conferencia de la CIES. Esperamos que esta presencia se mantenga en las conferencias venideras.

El número total de participantes fue de 1704 (esta cifra incluye académicos establecidos, estudiantes, miembros de organizaciones internacionales y de organizaciones no gubernamentales) de los cuales sólo el 11% no son miembros permanentes de la CIES. Se debe mencionar aquí la amplia participación de estudiantes posgraduados en la CIES 2012, quienes desde hace ya varios años van ganando preponderancia en el número total de asistentes al congreso. Ellos también conforman casi el 40% de la membresía de la sociedad. Como bien se sabe, esta presencia es crítica para mantener la salud de cualquier organización académica; el reto es mantenerla a lo largo del tiempo, aún cuando los estudiantes hayan terminado sus estudios de posgrado. Esto es especialmente relevante para los estudiantes inscriptos en los programas de educación comparada en las casas de altos estudios norteamericanas, quienes conforman la mayoría de los estudiantes que participan de los congresos de la CIES. A propósito, un punto importante a considerar, tanto para las la CIES como para otras asociaciones del estilo, es permitir que los estudiantes presenten sus trabajos en curso no en paneles regulares sino en mesas redondas lideradas por un académico establecido en el área de estudio, metodología, o marco teórico prevalente en los mismos. De esta forma los estudiantes recibirían muchísimas más observaciones y guía de las que reciben actualmente participando en los paneles regulares. Asimismo, los paneles se reservarían para ponencias acabadas que puedan proveer datos concisos o innovaciones teórico-metodológicas con aportes significativos para el nivel de intercambio científico que se pretende en congresos de este tipo.

Un dato que no es menor para la educación comparada latinoamericana es la magra representación que tiene la región en las conferencias de la CIES, a pesar de la existencia de un grupo de interés en dicha región. Invito a mis colegas latinoamericanos no sólo a hacerse miembros de la CIES para expandir la representatividad e informar los debates sobre América Latina en el seno de la CIES, sino para compartir sus intereses e investigaciones con otros académicos durante sus congresos anuales con la esperanza de que los lazos establecidos durante el mismo sean duraderos. Vuestra participación ayudará a que la CIES y sus miembros expandan su mirada en la región. Espero que contemos con vuestra presencia en New Orleans el año que viene. Para mayor información sobre la CIES, por favor diríjase a su sitio de internet: <http://www.cies.us/home.htm>

XV Congreso Mundial de Educación Comparada / Buenos Aires 2013 Nuevos Tiempos, Nuevas Voces. Perspectivas Comparadas para la Educación

Por Cristian Perez Centeno / UNTREF / Argentina

La Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE) continúa con las tareas de organización del XV Congreso Mundial de la especialidad a realizarse del 24 al 28 de junio de 2013, en la ciudad de Buenos Aires, conjuntamente con el Consejo Mundial de Sociedades de Educación Comparada (World Council of Comparative Education Societies, WCCES).

La Sede del Congreso será la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (Uriburu 781). La inscripción y la posibilidad de enviar resúmenes ya se encuentra disponible (www.wcces2013.com.ar),

En el sitio web del Congreso, disponible en 4 idiomas (castellano, portugués, inglés y francés), es posible obtener toda la información necesaria para poder participar: el tema principal y los grupos temáticos, los plazos para enviar trabajos y registrarse, información para alojarse y opciones turísticas para aprovechar la ciudad y el país en los días previos y posteriores al Congreso, o bien realizar gestiones (cartas de invitación) o consultas respecto de la participación en el Congreso (por ejemplo, la gestión de la visa –para los países que lo requieran-).

Con la finalidad de promover la presentación de desarrollo temáticos realizados en el ámbito de investigaciones o redes académicas internacionales, además del envío de trabajos, también es posible proponer la organización de paneles que se desarrollen en el ámbito del Congreso. En ambos casos, hay tiempo hasta el 14 de enero para poder realizar propuestas; en el sitio web, es posible encontrar las condiciones que –tanto los resúmenes como los paneles- deben reunir para ser enviados.

El tema del XV Congreso es “NUEVOS TIEMPOS, NUEVAS VOCES. PERSPECTIVAS COMPARADAS PARA LA EDUCACIÓN” y busca constituir al congreso en un espacio plural, abierto a nuevas perspectivas, enfoques, comprensiones, temáticas y propuestas educativas de la mayor diversidad de actores posibles, en el que América Latina -después de muchos años sin disponer del Congreso en la Región- debería buscar amplificar su voz. Y, particularmente, poder presentar la variedad de experiencias y “voces” surgidas a partir de la grave crisis regional de fin de siglo.

Bajo esta cuestión general se estructuran 12 grupos temáticos que lo especifican y proponen el abordaje de problemáticas específicas del sistema educativo. A saber:

- Nuevas voces teóricas y metodológicas en educación comparada.
- Voces desde el sur.
- Nuevas miradas sobre el estado, lo local, lo global y los estudios comparados en educación.
- Actores como protagonistas de nuevos escenarios.
- Nuevos tiempos para los sistemas públicos de educación.
- La internacionalización de la educación: voces académicas y políticas públicas.
- Voces de la diversidad y nuevas formas de democratización educativa.
- Voz y lenguaje.
- Nuevos tiempos para el curriculum.
- Voces desde países y regiones en conflicto y fragilidad.
- Voces desde la educación de adultos, el aprendizaje a lo largo de la vida y la educación no formal.
- Nuevas formas de comunicar voces.

Un detalle específico de cada uno de los grupos, así como los responsables de coordinarlos, puede encontrarse en el sitio del Congreso.

Por otra parte, durante este año 2012, se ha desarrollado una muy activa tarea de organización y difusión del Congreso.

En el orden académico se está conformando la programación general y la organización de diversos paneles. En este sentido podrá encontrarse uno dedicado a una de las más destacadas voces de la educación latinoamericana, Paulo Freire, a propósito del 50 aniversario de las primeras experiencias de alfabetización inspiradas en sus ideas, en 1963, cuando se desempeñaba en la Universidad de Pernambuco. Otros, darán la voz a nuevas Sociedades de Educación Comparada y a nuevas voces políticas de los nuevos tiempos y a quienes. También habrá espacio para la reflexión teórica y metodológica acerca de los nuevos tiempos para la Educación Comparada.

Ya han confirmado su participación destacadas figuras académicas argentinas y del mundo en el campo de la educación y de la Educación Comparada tales como Moacir Gadotti (Brasil), Norberto Fernández Lamarra (Argentina), Sondra Hale (EE.UU), María Manzon (Filipinas), Miguel Pereyra (España), Marcelo Sarzuri-Lima (Bolivia), Juan Carlos Tedesco (Argentina), Alejandro Tiana (España) y Carlos Alberto Torres (Argentina), entre otros. También lo han hecho colegas de las Sociedades nacionales de Educación Comparada de todos los continentes.

SAECE –a través del Comité Organizador - ha estado presente en una gran cantidad de reuniones científicas de la especialidad comunicando el Congreso desarrolladas durante 2012, tales como: I Simposio sobre Educación Comparada (Nanyang Technological University) en Singapur; XIII Congreso Nacional de Educación Comparada (Sociedad Española de EC) en Huelva; XXV Conferencia de la Sociedad Europea de Educación Comparada en Salamanca; la 56ta. Conferencia Anual del CIES en Puerto Rico; el lanzamiento de la primera Maestría de Educación Comparada en América Latina en Venezuela; el ISA Forum 2012 realizado en Buenos Aires; así como en una importante cantidad de eventos académicos del campo educativo y la educación comparada, en el país y en el exterior.

A nivel institucional, En el orden local se mantuvieron reuniones con diversos funcionarios y oficinas del Ministerio de Educación quien apoya la organización del XV Congreso Mundial, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), el IESALC y la OIE de la UNESCO, etc. a fin de avanzar en acciones de organización del Congreso.

Por último se destaca el desarrollo de un espacio Facebook del Congreso (<http://www.facebook.com/wcces2013>) que cuenta con más de 100 suscriptores y ofrece la posibilidad de estar permanentemente actualizado con novedades e información del mismo.

 **Reseñas de Libros**

Reseña del informe Educación Superior en Iberoamérica. 2011. José Joaquín Brunner y Rocío Ferrada Hurtado. CINDA – UNIVERSIA. Santiago. 319 páginas.

Mónica Marquina (UNGS / SAECE)

El Informe 2011 Educación Superior en Iberoamérica es una publicación del Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) que tiene como propósito proveer información actualizada y sistematizada para los interesados en investigar en el campo de la educación superior, analizar tendencias o realizar comparaciones sobre cómo este nivel se desarrolla en los países de la región, a partir de un contexto regional con características compartidas. A la vez, el valor del informe radica en que constituye una continuación de un primer informe realizado en 2007, lo que permite realizar análisis de tendencias de los últimos años, a partir de dimensiones comunes.

El estudio comienza realizando una caracterización del contexto global de la educación superior a partir de diferentes documentos internacionales, tales como el de la Conferencia Mundial de UNESCO 2009, el aporte del IIPe a dicha Conferencia, aportes del Banco Mundial y las elaboraciones emanadas del espacio iberoamericano, como las declaraciones de las Cumbres de Jefes de Estado desde 2005 a 2010, incluyendo el último documento Metas 2021. Todas esas fuentes han puesto el énfasis en el escenario de internacionalización que atraviesa la educación superior en el mundo, que requiere de cooperación entre los países para el logro de objetivos tales como la reducción de la brecha en materia de desarrollo, a través del aumento de la transferencia de conocimientos entre países, la creación de capacidades nacionales para su generación, la equidad en materia de acceso y de resultados a saberes de calidad, la convalidación de diplomas a nivel regional e internacional, etc. Es de destacar la mención que se hace a la importancia de la educación superior para la competitividad de los países, la mejora de los ingresos y la conversión del conocimiento en un bien negociable según las reglas del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS). Si bien los autores no toman posición explícita respecto de estos procesos de mercantilización, esta mención podría haber sido profundizada a partir de otra serie de documentos provenientes de diversos actores universitarios que han alertado sobre las implicancias negativas de dichos procesos.

Más allá de esta caracterización rápida del contexto global, el valor intrínseco del informe radica en su propósito principal: el de reportar sobre la realidad actual de la educación superior, reuniendo en un solo volumen la información más actualizada y disponible de la educación superior en 22 países de Iberoamérica a partir de dimensiones claves, a saber: a) los desafíos de la educación superior en el espacio iberoamericano; b) la plataforma institucional de los sistemas, c) el acceso y las oportunidades que ofrece la educación superior; d) el personal docente; e) la formación del capital humano avanzado; f) el financiamiento; g) el gobierno y la gestión de los sistemas e instituciones; h) el aseguramiento de la calidad de la educación superior. Cada uno de los informes nacionales, de variada profundidad en cada tema, fue elaborado por especialistas con destacada producción en el campo de la educación superior.

Para los autores del informe, la educación superior en Iberoamérica está llamada a cumplir un rol fundamental en los aspectos social, económico y político de los países: debe contribuir a favorecer la integración y la cohesión de las sociedades, al crecimiento económico y la competitividad nacional a través de la formación de personas, a la acumulación del capital humano y la generación, difusión y aplicación de conocimientos, y concurrir al fortalecimiento de las instituciones necesarias para la gobernabilidad democrática y para la deliberación pública sobre los principales asuntos de la agenda nacional.

En este marco, el informe anticipa que a pesar de algunos avances desde 2007, estas tres áreas estratégicas muestran un desempeño desigual, retrasos e insuficiencias de acuerdo a los datos relevados, si se los compara con el promedio mundial. Se destaca el carácter selectivo de las universidades y las limitaciones del acceso de sectores excluidos en la educación superior; una competitividad limitada en la participación de redes globales de producción e intercambio de conocimiento, así como la falta de capacidades para incorporar productivamente el conocimiento disponible. A la vez, el diagnóstico de debilidad estructural en la gobernabilidad de las naciones presenta desafíos a la educación superior en lo que respecta a su potencialidad para contribuir a la reflexividad crítica de la sociedad y su colaboración a la resolución de problemas de gobernabilidad democrática. Este panorama es graficado a partir del comportamiento de indicadores de cada una de estas áreas, así como de la perspectiva de cada caso nacional, en donde las generalizaciones que pudieran provocar las estadísticas se combina con la diversidad de situaciones locales, en las que se destacan tanto los sistemas que han permanecido sin grandes cambios en el último lustro como los que sí los experimentan a partir de cambios en las orientaciones económicas y políticas de esas naciones.

Entre los resultados por dimensión analizada, cabe destacar algunas tendencias más o menos conocidas. Respecto de la dimensión institucional, el informe ratifica las tendencias de creciente expansión como producto del aumento de la participación de la población en el nivel de educación superior. Esto se ha reflejado en el pasaje de 75 universidades en 1950, pasando por 850 en 1995 y 4 mil a fines del siglo XX. Esta expansión se expresó en el incremento del sector privado y del sector no universitario, aunque se mantiene el predominio cultural de las universidades públicas. La expansión también se ha expresado en una diferenciación tanto horizontal como vertical, es decir a través de una más amplia variedad de instituciones de diversa naturaleza jurídica y programas más cortos o diferenciados de la tradicional orientación académico – disciplinaria. En definitiva, el informe muestra que sólo 62 instituciones conservan la tradicional tríada de funciones de docencia, investigación y extensión, siendo sólo estas hoy consideradas “universidades de investigación”. Apenas unas 70 pueden ser consideradas como “universidades con investigación”, quedando una gran mayoría de universidades “emergentes” o sólo de docencia, al no registrar producción científica internacional. De las primeras 62, sólo dos son Argentinas, 17 brasileras, tres chilenas, una colombiana y 4 mexicanas (el resto pertenecen a España y Portugal).

En cuanto a la dimensión de acceso y oportunidades, ya se ha hablado acerca de la continuidad de la expansión de la matrícula experimentada por los sistemas, alcanzando un crecimiento del 62% entre 2000 y 2008. Sin embargo esta masividad considerada a nivel regional presenta diferencias entre países y al interior de ellos (las tasas brutas de matrícula van del 80% al 20%), traduciéndose este fenómeno en desiguales oportunidades de acceso. En algunos países, la brecha de acceso entre los sectores más y menos favorecidos es alarmantemente amplia, así como también se registran desigualdades de origen étnico o de residencia rural. Respecto de la participación del sector privado como ámbito receptor de gran parte del incremento de la matrícula, el informe llama la atención sobre el carácter escasamente regulado del sector, lo que puede estar comprometiendo la calidad de la formación ofrecida. Por su parte, se destacan también diversas experiencias tendientes a universalizar la matrícula terciaria, tales como medidas de discriminación positiva favorables a grupos tradicionalmente excluidos, o a través de becas, préstamos o fondos solidarios que sostienen créditos contingentes.

Por su parte, la profesión docente en la región se ha visto sometida a fuertes cambios y mayor presión producto de la masificación, la introducción de mecanismos de evaluación y la escasez de recursos. La actividad académica ha tenido que profesionalizarse en un lapso relativamente breve, y se ha tenido que recurrir a las jóvenes generaciones para hacerse cargo de las demandas de la masificación. El resultado ha sido una profesión con baja formación de posgrado y bajos salarios, dedicaciones parciales, escasa preparación didáctica, escasas oportunidades de perfeccionamiento de la actividad que realizan, y en muchos casos el pluriempleo al no poder concentrar la actividad en una sola institución.

Como se dijo, otras dimensiones analizadas son las del financiamiento, el gobierno del sistema y de las instituciones, el aseguramiento de la calidad. La preeminencia del financiamiento público, así como la vigencia del modelo tradicional de gobierno autónomo de las universidades, o la vigencia de sistemas nacionales de evaluación, son tendencias que persisten en los sistemas de educación superior de la región. En el estudio de casos es posible atender a particularidades nacionales producto de las tendencias de privatización y de introducción de elementos de la nueva gerencia pública a la gestión de las instituciones.

En síntesis, el informe se constituye en la principal fuente que hoy se dispone para la obtención de información agregada y por casos de los sistemas de educación superior de Iberoamérica. Permite identificar tendencias de los últimos años a partir de un informe homólogo de 2007 en diferentes dimensiones del funcionamiento de los sistemas. Así considerado, es un aporte valorable para quienes se ocupan de investigar en el campo de la educación superior y requieren de información actualizada a los fines de articularla con categorías teóricas y reflexiones que necesariamente deberán ser definidas por el investigador. A la vez, es un insumo de valor para los niveles de gestión y toma de decisiones en los distintos países. Para ambos fines, la mirada comparada provista por este informe permite la consideración de la dimensión regional, que en los actuales tiempos resulta crucial para la comprensión de los problemas y la búsqueda de soluciones en nuestros complejos y particulares sistemas de educación superior.

Disponible en http://www.cinda.cl/download/informe_educacion_superior_iberoamericana_2007.pdf

Marcelo Caruso y Heinz-Elmar Tenorth (comps.) (2011). Internacionalización, políticas educativas y reflexión pedagógica en un medio global. Buenos Aires: Granica. 412 págs.

Felicitas Acosta / Investigador docente UNGS y Profesora Adjunta UNLP/UNSAM
Vicepresidente SAECE

Pueden señalarse al menos dos motivos para destacar la publicación del libro “Internacionalización, políticas educativas y reflexión pedagógica en un medio global” de Marcelo Caruso y Heinz-Elmar Tenorth (comps.). Por un lado, la compilación reúne algunos autores de relevancia en el campo de la educación comparada además de escritos con poco grado de circulación en la región. En conjunto, constituye un aporte sustancial para revisar y actualizar las discusiones teóricas en torno de los procesos de internacionalización en el marco de la educación comparada en particular y de las políticas educativas en general.

Por otro lado, en palabras de sus compiladores, se trata de un producto más acabado que el libro-homenaje original. En el año 2002 se publicó en Alemania un libro-homenaje en ocasión del sexagésimo cumpleaños del conocido especialista en educación comparada Jürgen Schriewer (Universidad Humboldt). La versión que aquí se presenta constituye la publicación en español de esa obra junto con una serie de agregados: la lección inaugural del propio Schriewer revisada en detalle, dos artículos con materiales específicos sobre la región latinoamericana y un reordenamiento más complejo de la estructura del libro.

El libro se estructura en torno a la lección inaugural de Schriewer “Sistemas mundiales y redes de interrelación: la internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada”; a partir de ella se presentan y desarrollan una serie de artículos que discurren entre el uso de las categorías propuestas por Schriewer y la discusión entre enfoques complementarios y/o alternativos. Se trata de una obra densa desde el punto de vista conceptual y metodológico. Los nueve trabajos que la componen distribuidos en cuatro apartados (además de la Introducción) dan cuenta de ello.

Tal como se mencionara más arriba, el libro comienza con una rica introducción desarrollada por los compiladores, Caruso y Tenorth (Universidad Humboldt), en torno del concepto de internacionalización en el campo educativo. A lo largo de esa introducción los autores dialogan con el contenido de algunos de los elementos de la lección inaugural de Schriewer en la que el concepto de internacionalización juega un papel central.

Resulta interesante el planteo de estos autores respecto de dicho concepto ya que se apoya sobre la pregunta acerca de la “nación” que es, bajo la forma de los sistemas educativos nacionales, la referencia misma de la educación comparada. Para estos autores la internacionalización representa una etapa específica de la globalización (entendida como fenómeno global de larga data) que cuenta en la actualidad con una fuerza renovada. Es la forma histórica particular de la nación así como la falta de reciprocidad en la recepción y transformación de modelos sociales y culturales entre naciones lo que hay que rescatar del marco del concepto de internacionalización.

El planteo lleva, por un lado, al desafío de determinar formas previas del contacto cultural frente a la forma moderna de la internacionalización, es decir anteriores a la era de las naciones. El supuesto es que historizar el patrón interpretativo nacional visibiliza contextos anteriores, como los supranacionales, a su vez condición de la configuración local. El análisis, en términos de Schriewer, adquiere mayor complejidad en la medida en que se amplía el horizonte de referencia de la práctica semántica.

A partir del trabajo de Jusdanis (2001 citado en Caruso y Tenorth, 2011, p.28) los autores señalan que el nacionalismo surgió de las interacciones cada vez más densas y agresivas entre diversas poblaciones hacia finales del siglo XVIII y se habría constituido como un programa ideológico de las elites en tanto promesa de la sobrevivencia de la propia cultura frente a la entrada de extraños (cita el caso de los “Discursos a la nación alemana” de Fichte tras la invasión napoleónica de los Estados alemanes).

El nacionalismo sería una fuerza progresiva de resguardo de una pluralidad; una movilización política de la cultura en tanto acto autorreferencial apoyado sobre conceptos preexistentes y en patrones de sentido que están en el mundo cosmopolita pre nacional. Hacia finales del siglo XVIII esa movilización comienza a hacerse sentir en las instituciones educativas. (Caruso y Tenorth, op.cit.: 30-32). Un contexto en el que las categorías del *ethos* de la modernidad occidental ya se encontraban reflejadas en las revoluciones económicas, políticas, sociales y culturales del momento.

En el momento en que la nacionalización de las masas y la construcción de los Estado nación se encuentran avanzados, se activa la internacionalización en tanto: "... proceso moderno en el cual lo propio de la cultura de una nación en trance de constitución se posiciona en el centro de la reflexión pública" (Caruso y Tenorth, *ibíd.*: 30) diferenciándose así de procesos cosmopolitas y de globalización anteriores a la modernidad occidental.

Por otro lado, destacan el programa de investigación respecto de la educación comparada desarrollado por Schriewer; programa que critica la tradición de la educación comparada a la vez que la historiza e historicifica. El núcleo del programa es el concepto de internacionalización que existe en la disciplina desde los años '30 pero que Schriewer propone analizar en una nueva dirección: no se trata del análisis de la creciente intensificación de las interconexiones globales si no más bien de la elucidación analítica de la complejidad de estas interconexiones.

Caruso y Tenorth (*ibíd.*) formaron parte de ese programa y presentan sus principales patrones:

- Ofrece, en tanto forma de reflexión, la diferenciación entre Pedagogía y Ciencias de la Educación como herramienta para analizar la diferencia de las formas de saber al interior de la tradición de la Educación Comparada y como instrumento para pensar en términos de construcción de sus objetos y su empiria. "Pedagogía se convierte en el concepto para la autorreflexión histórico-social y para la auto descripción en los procesos de formación y en el interior del sistema educativo; en cambio ciencias de la educación se define como una instancia que argumenta desde la distancia, la observación y la lógica de investigación" (*ibíd.*: 15).
- Ofrece, en tanto metodología, no sólo el concepto de reconciliación entre historia y comparación. También ofrece el concepto de externalización como forma de describir y explicar la significación de la alteridad y del cambio de las vinculaciones con el resto del mundo de manera descentrada
- Ofrece una nueva mirada al tema inmanente de la Educación Comparada –la comprensión del mundo como complejo educativo en su propia estructura y dinámica- a través de la diferenciación entre internacionalidad como hecho e internacionalización como proceso: "Las construcciones semánticas de una sociedad-mundo se corresponden así con un proceso de internacionalización cuyo patrón dominante lo constituyen procesos de migración, de difusión y de recepción transnacionales. Estos se constituyen históricamente en una variedad de lógicas de apropiación, las cuales se encuentran determinadas por estructuras culturales profundas. Por ello, sin prestar atención a los modelos comparativos sistemáticos, solo pueden ser concebidas empíricamente como un haz de procesos de signo contrario" (*ibíd.*: 16).
- Ofrece a través del concepto de internacionalización una reconciliación de la Educación Comparada con su tradición y en continuidad con su desarrollo contemporáneo puesto que sólo desde esta perspectiva el mundo puede ser entendido y transformado.
- Ofrece una rehabilitación epistemológica de la comparación en las Ciencias de la educación al tomar como método fundante de la Educación Comparada al método comparativo (diferente del acto común a los seres humanos de comparar). Esta posición muestra que la reflexión sobre las situaciones educativas solo pueden ser entendida adecuadamente "...entre la localidad de las experiencias educativas y la universalidad pretendida del discurso pedagógico" (*ibíd.*: 17).

Sigue a esta introducción el primer apartado referido a los problemas teóricos y metodológicos sobre la escuela como forma moderna global. El primer capítulo es la lección inaugural¹. En términos de Schriewer (2011) el hallazgo más significativo de la investigación comparada no es ni la difusión global de modelos educativos estandarizados transnacionalmente ni la persistencia de redes locales de interrelación sociocultural sino más bien el contraste entre estas dos variables. Al reconciliar historia (la dimensión del proceso socio cultural) con la comparación (la dimensión sistémica) la Educación comparada recupera el lugar de la construcción de teoría y se aleja de la mera descripción de fenómenos internacionales.

Así aclara el autor que: "*Tales investigaciones desarrollan más bien conocimientos específicamente comparativos en tanto que revelan en el ámbito de sus objetos variables tipos de relaciones entre estructuras sistémicas concebidas al nivel transcultural y distintas formaciones configurativas. Despliegan las amplias oportunidades de configuración del mundo sociocultural del ser humano en sus realizaciones históricas y, en el mismo contexto, demuestran cómo y de qué manera estas realizaciones han seguido la lógica de estructuraciones sistémicas. Enriquecen así nuestro conocimiento sistemático y subrayan a la vez la idea de apertura evolutiva de la praxis social*" (op.cit.: 62).

Los procesos de migración transnacional y recepción nacional así como la difusión y recepción de ideas y modelos sirve como una crítica empírica a modelos interpretativos del tipo "evolución mundial". Dichos procesos reflejan el encuentro entre la difusión transcultural y la reinterpretación y adaptación específica nacional (en el caso de los sistemas educativos). Cómo abordar el estudio del contraste entre modelos globales y redes socio culturales constituye un

¹ Un desarrollo en detalle puede verse en Acosta, F. (2010). La comparación en las ciencias sociales e históricas. Un debate interdisciplinar. [Reseña del libro *La comparación en las ciencias sociales e históricas. Un debate interdisciplinar* de Jürgen Schriewer y Hartmut Kaelble (compiladores)]. *Revista latinoamericana de Educación Comparada*, n° 1. Pp. 88-90.

desafío metodológico para la educación comparada. Se trataría de reconstruir configuraciones socioculturales e identificar relaciones específicas entre variables en función de esa reconstrucción en el marco del análisis de procesos de difusión y recepción transcultural cuyo trasfondo lo constituyen los procesos de modernización a gran escala (ibíd.: 81).

El segundo capítulo presenta un análisis de los currículos nacionales desde los aportes de la internacionalización. Sus autores, John Meyer y Francisco Ramírez (Universidad de Stanford) –fundadores y referentes de la Teoría de la Cultura Mundial– desarrollan una comparación de currículos en términos de aspectos supranacionales y nacionales o locales. La idea central de estos autores refiere a la institucionalización mundial de la educación como una fuerza dinámica que se necesita analizar y utilizan los aportes de Schriewer para pensar la tensión entre las capacidades autorreferenciales de los sistemas educativos y los contextos mundiales más amplios en los que se encuentran.

En un interesante contrapunto, el tercer capítulo a cargo de Florian Waldow (Universidad Humboldt) critica la interpretación neo institucionalista de Meyer y Ramírez respecto del surgimiento de la escolarización masiva. La crítica se apoya sobre el desarrollo del caso de Suecia. Destaca el autor que: "...una interpretación universalista de los primeros sistemas de escolarización masiva se revela como histórica, como el resultado de proyectar en el pasado las condiciones del presente" (Waldow, 2001: 146). Dicho autor reclama a la corriente neo institucionalista una mirada más atenta a los motivos por los cuales ciertas disposiciones institucionales llegan a resultar imperativas a los ojos de los actores sociales con el fin de hacer visible el proceso concreto por el cual la reconstrucción social produjo la escolarización masiva.

Este cambio de foco, no sólo la identificación de imperativos institucionales sino más bien cómo se produce esa transformación en imperativos (o cómo una institución ya existente como la escuela pasa a ser considerada por los actores como un imperativo), supone dos cosas: el uso de fuentes históricas distintas a las que utilizan los neo institucionalistas (currículos nacionales, estadísticas de expansión matricular y normativas) que sirvan de base empírica de la teoría y el estudio de particularidades y diferencias de los casos como complemento al estudio de patrones y estructuras de evolución general (Waldow, op. cit.: 151).

El segundo apartado, referido a las políticas educativas en un medio global, también reúne tres capítulos. En el primero, Hartmut Kaelbe (Universidad Humboldt), intenta construir una historia de la educación europea a través de la presentación de información cuantitativa en la expansión de la oferta educativa y la sistematización de procesos de diferenciación y de tendencias convergentes que se aprecian por medio de transferencias dentro de Europa (ésta constituye una idea interesante por su anterioridad a procesos de integración política como la Unión Europea). Como destaca el autor, la historia de la educación europea surge tanto de sus acercamientos como de sus diferencias, las que se fueron transformando a lo largo del tiempo.

Sigue a este capítulo la comparación que realiza Jason Beech (Universidad de San Andrés) sobre las políticas de formación docente en Argentina y Brasil entre fines del siglo XIX y las reformas educativas de la década de 1990. A partir del marco de referencia de la internacionalización, con un pie también en el modelo de los sistemas mundiales, el autor analiza la localización de los discursos referidos a la formación de maestros. El análisis atraviesa el desarrollo de la educación comparada como disciplina en tanto parte de los viajeros del siglo XIX y concluye con los procesos de creación de mercados educativos globales o discursos globales como el de la UNESCO.

En consonancia con un desarrollo histórico de la educación comparada, Gita Steiner-Khamsi (Teacher's College, Universidad de Columbia) analiza en el capítulo siguiente los procesos de transferencia de modelos educativos. Opone la comparación por semejanzas y diferencias en el análisis de prácticas de transferencia al programa propuesto por Schriewer, que diferencia los procesos de difusión y recepción así como las políticas de transferencia (la causa) de los procesos de transferencia (el modo). Se centra en el concepto de externalización de Schriewer para analizar casos en los que los sistemas educativos buscan referencias en el exterior para legitimar procesos de reforma. El estudio de las reformas en Letonia, Suiza y Sudáfrica le permite avanzar en el esquema de Schriewer hacia la distinción entre adopción de discursos del exterior o adopción de modelos concretos. Finalmente analiza la repercusión de este esquema teórico en el análisis de las políticas educativas en la investigación comparada estadounidense.

El tercer apartado pasa del análisis de las políticas educativas en un medio global al análisis de la reflexión pedagógica en ese marco. En primer lugar, Noah Sobe (Universidad Loyola) trabaja en su capítulo sobre el carácter nacional y a la vez cosmopolita del proyecto comparativo de Marc-Antoine Jullien. Utiliza para ello la forma del viaje –o, en términos del autor, el desplazamiento– tan propia del siglo XIX y de los comienzos de la educación comparada. Desde los humanistas a los empiristas y desde los viajeros a las sociedades científicas, el autor intenta mostrar la trayectoria del instrumento elegido por Jullien para "observar" los sistemas educativos nacionales de Europa y compararlos.

El objetivo de su trabajo es invertir el análisis: considerar los efectos de la comparación en la construcción del objeto sistema educativo como componente básico de los proyectos de formación de naciones. Trata de mostrar cómo los sistemas locales (de ciencias o de educación) se construyen en forma cosmopolita una vez que la comparación, a través de sus diversos instrumentos, entre en juego. Así: "La comparación de sistemas educativos es una manera de intervención en las sociedades nacionales, o incluso en la sociedad mundial" (Sobe, 2011: 293).

En segundo lugar, el trabajo de Eugenia Roldán Vera (DIE-CINVESTAV) desarrolla el caso de la introducción del método de enseñanza mutua en Hispanoamérica independiente a partir de la categoría de internacionalización. Reconstruye para ello la creación de oferta institucional bajo el sistema lancasteriano en la región y presenta una genealogía de manuales de enseñanza mutua publicados en la primera mitad del siglo XIX en países centrales e hispanoamericanos. Analiza particularmente lo que denomina comunidades transatlánticas de conocimiento educativo a partir del estudio de la correspondencia entre las sociedades británicas y francesas y las sociedades locales abocadas al desarrollo del método. El análisis de la edición de los textos impresos y el intercambio epistolar entre las comunidades le permite sostener una de las principales hipótesis de la internacionalización: "Centrar la atención en la complejidad y multidireccionalidad del proceso comunicativo puede permitirnos un alejamiento de nociones estáticas de producción y recepción de ideas, y acercarnos, en cambio, a la dimensión fundamentalmente relacional de todo proceso de generación de conocimiento" (Roldán Vera, 2011: 337).

En tercer lugar, este apartado presenta el capítulo de Novoa, Carvalho, Correia, Madeira y Ramos do Ó (Universidad de Lisboa) sobre el espacio de los países de lengua portuguesa. En palabras de sus autores el capítulo aborda la necesidad de construir modelos de explicación nuevos sobre el fenómeno mundial de la escolarización. Eligen hacerlo desde una selección de países que evite los tradicionalmente estudiados y formulan así un nuevo objeto: el continente inmaterial compuesto por un conjunto de países que se comunican en la misma lengua (portugués), que mantuvieron vínculos coloniales por más de cinco siglos y que están ubicados en tres continentes diferentes (refieren a Mozambique, Brasil y Portugal).

Los autores parten del marco teórico propuesto por Meyer y Ramírez y utilizan la noción de reconciliación entre historia y comparación de Schriewer para poner a prueba algunas de las hipótesis del análisis neo institucionalista respecto de la expansión global de la escuela. Coinciden con dichos autores en la expansión estructural de modelos de sociedades caracterizados por un alto grado de isomorfismo estructural a escala mundial así como en el papel desempeñado por la escolarización masiva en la transformación del individuo en ciudadano y su incorporación como miembro de una cultura nacional. Sin embargo, destacan que la observación empírica certifica la existencia de diferencias entre los sistemas escolares metropolitano y colonial, de manera que no se sostiene la tesis de la adhesión de los individuos al Estado nación a través de la universalización de la escuela.

Analizan también, desde una perspectiva foucaultiana, los flujos de saber (en tanto relaciones de saber-poder) entre metrópoli y colonia a través del estudio de discursos pedagógicos plasmados en libros de texto, periódicos y publicaciones periódicas. Encuentran al respecto que las relaciones entre Portugal y Brasil estuvieron sujetas a reconstrucciones políticas que llevaron a ambos espacios a buscar, desde el siglo XIX, nuevos modelos educativos de referencia. En el caso de Mozambique destacan la enorme influencia del mundo anglohablante en el ámbito educativo, situación que complejiza aún más las relaciones entre espacios coloniales.

El último apartado del libro, *Prospectivas en el campo de la educación comparada*, contiene un capítulo a cargo de Robert Cowen (Instituto de Educación, Universidad de Londres). El autor propone analizar de manera más compleja ideas clave de la educación comparada en el escenario de la globalización: tiempo, espacio social, Estado, cultura, sistemas educativos, identidad pedagógica y transferencia. Conceptos propios de los orígenes de la educación comparada que deben ser ahora revisados en su nuevo contexto. Establece también una línea de continuidad entre los planteos de los pioneros de la disciplina, Jullien y Sadler particularmente, y la tesis de Schriewer pero destaca la necesidad de advertir nuevos espacios sociales y formas recientes del Estado. Finalmente, respecto de la internacionalización, propone estar alertas a las inexactitudes de las viejas ideas acerca de la esencia de los sistemas educativos y las visiones simplistas del objeto de transferencia.

Con esta última reflexión, se cierra un libro de sumo interés para especialistas en educación comparada, historiadores de la escolarización y analistas de políticas educativas. Un libro que ofrece herramientas teóricas y metodológicas así como aires de renovación para pensar la complejidad de los sistemas educativos a nivel mundial.

Gobernanza y políticas de formación inicial de profesores en la Europa Mediterránea, por Leoncio Vega Gil (Editor). Valencia: Tirant Lo Blanch, 2011 (ISBN 978-84-9985-079-5); 366 páginas.

Guillermo Ruiz / Universidad de Buenos Aires – CONICET

La cuestión del gobierno de los sistemas educativos constituye uno de los aspectos más regulados por los Estados nacionales desde su conformación a fines del siglo XIX. Los procesos de integración política y económica que algunas regiones han experimentados en las últimas décadas han generado nuevas presiones sobre las regulaciones nacionales que trasvararon límites y promovieron convergencias académicas diversas. Una de ellas se encuentra en las políticas de formación de profesores. Las instituciones formadoras de docentes han sufrido variadas y abruptas transformaciones en las últimas décadas que operaron en realidades nacionales, regionales e institucionales complejas. Las políticas de reformas educativas instrumentadas en las últimas décadas en algunos países europeos se han encuadrado en procesos de reforma estructural del Estado y ha dejado a las regiones, jurisdicciones e instituciones con capacidades diferenciales para implementar las nuevas funciones en cuanto a la formación de profesores. Por otro lado, la incorporación de la acreditación instaló a su vez una demanda de transformación que las instituciones formadoras y sus docentes tuvieron que afrontar sin recursos efectivos para generar genuinos procesos de cambio.

En la obra compilada por Leoncio Vega Gil se analizan precisamente cuestiones tales como *liderazgo, profesionalización y rendición de cuentas* por parte de las instituciones formadoras de docentes. Producto de una investigación sobre formación pedagógica de profesores de enseñanza secundaria, desarrollada en el marco del Grupo de Investigación Reconocido por la Universidad de Salamanca, este libro indaga desde una perspectiva comparada diversos modelos académicos y perfiles profesionales docentes. La delimitación geográfica regional (Europa Mediterránea) facilita la incorporación de categorías analíticas que permiten la identificación de convergencias en la evolución reciente de los sistemas educativos europeos, en lo que respecta a las instituciones superiores responsables de la formación inicial y el desarrollo profesional del profesorado del nivel secundario.

Los autores han aplicado la noción de “gobernanza” como prisma para estudiar los esfuerzos para llevar adelante políticas de mejora institucional en términos de gobernabilidad y también para elemento crítico antes las recientes reformas educativas que afectan a las instituciones, propios de reconversiones de la moderna derecha.

El libro se estructura en dos partes. En la primera se presentan desde una perspectiva internacional – regional los modelos de formación de profesores, en referencia a informes internacionales de la OCDE y del IIPE, en países como España, Italia, Francia y Portugal. En los capítulos de esta parte se analizan cuestiones como tiempos de aprendizaje, procesos institucionales de formación, prácticas profesionales del ejercicio de la docencia, modelos curriculares y claves de la formación de profesores en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior.

En la segunda parte, se presenta una elucidación sobre el modelo de análisis categorial de la gobernanza en su aplicación a las instituciones formadoras. En ello se abordan tres dimensiones de análisis: la fundamentación ideológica del modelo, los aspectos sobresalientes de este modelo en materia de calidad, descentralización y rendición de cuentas y el análisis crítico del modelo a luz de dichos conceptos. Posteriormente, se presentan capítulos sobre la realidad de las situaciones en diferentes territorios de las Comunidades Autónomas de España, en los cuales se corrobora, desde la perspectiva de los autores, la progresiva dependencia institucional de los criterios mercantilistas propios de la reconversión de la educación pública promovida por las reformas auspiciadas por la moderna derecha.

En suma, este libro constituye así un valioso aporte al campo de estudios y de investigación dentro de la formación docentes desde una perspectiva propia de la educación comparada ya que presenta discusiones teóricas y pedagógicas relevantes y actuales así como referentes empíricos que las fundamentan.

154 años de movimientos estudiantiles en Iberoamérica. Silvia González Marín, Ana María Sánchez Saenz (Coordinadoras) (2011). México / UNAM

Heidy Viviana Espinosa Escobar / Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo / México

Este libro aparece en su primera edición en el 2011 editado por la Universidad Autónoma de México UNAM, como resultado de varios eventos académicos como lo fueron tres simposios internacionales y dos seminarios nacionales (realizados en la Ciudad de México) en los cuales se contó como organizador al Seminario Movimientos Estudiantiles del Instituto de Investigaciones Bibliográficas de la UNAM y en los cuales se expusieron diversos trabajos relacionados con movimientos estudiantiles de América Latina y Europa, trabajos que son parte de esta compilación escrita que en este momento tenemos ocasión de reseñar.

No podemos dejar de mencionar el sensible fallecimiento de una de las coordinadoras de esta publicación: la Dra. Silvia González Marín, quien se desempeñó por muchos años como Directora General de Bibliotecas de la UNAM entre muchas otras actividades Académicas. A ella se le reconoce como gestora del Seminario Movimientos Estudiantiles, el cual inició actividades desde 1998 con el objetivo de reunir la obra periodística de los líderes estudiantiles que participaron en el Movimiento estudiantil de 1968. Poco a poco el espacio de discusión ofrecido por este seminario fue nutriéndose de los esfuerzos de varios investigadores y estudiantes que fueron aderezando el estudio de los movimientos estudiantiles con distintas disciplinas y perspectivas hasta lograr trabajos de una gran variedad temática y metodológica como el que se nos ofrecen en este compendio de los *154 años de movimientos estudiantiles de Iberoamérica*.

El índice de este texto ofrece una vasta oferta temática organizada cronológicamente en donde es posible rastrear la actividad estudiantil desde el siglo XIX pasando a un periodo de notable intervención durante la primera mitad del siglo XX, para luego entrar a un álgido periodo de participación y visibilidad política con los movimientos estudiantiles producto de los acontecimientos mundiales de 1968. Este índice se cierra con algunos trabajos referidos a problemas más contemporáneos de los movimientos estudiantiles debido a las distintas transformaciones en los medios y la comunicación.

De esta selección de experiencias del movimiento estudiantil en estos 154 años es posible conocer trabajos de Filipinas, España, México, Colombia, Chile y Brasil por lo que el lector interesado tendrá la oportunidad de leer textos en Español, Inglés y Portugués. Esta variedad temática le permitirá también conocer no solo las formas organizativas y de lucha de los movimientos estudiantiles y sus relaciones con el Estado sino también cómo tales movimientos se han ido convirtiendo en un rico espacio de estudio dando pistas y herramientas para su abordaje en perspectiva histórica tales como la prensa escrita.

En la presentación del libro las coordinadoras hacen alusión a la importancia de la juventud como fuerza política cuya activa participación ha sido determinante en las luchas y la conquista de ideales democráticos en nuestras sociedades. Hoy más que nunca esto puede ser constatado en los reiterados titulares de la prensa y los medios de comunicación que registran como cada vez más los jóvenes y de manera especial los movimientos universitarios se han convertido en el canal de comunicación en donde se hace evidente un malestar social general. Basta con mencionar algunos ejemplos como las protestas en Colombia por la reforma a la educación superior y la fuerza del movimiento estudiantil chileno en los últimos años que ha logrado visibilizar un malestar social que van mucho más allá de las luchas en contra de la privatización de la educación.

Lo que va siendo cada vez más claro, es que el estudio y el análisis de los movimientos estudiantiles requiere de una perspectiva interdisciplinaria que brinde métodos y conceptos cada vez más adecuados que permitan dar cuenta de sus actividades tanto pedagógicas como políticas y sociales, que además permitan establecer estudios comparados que en los que se pueda interpretar de manera más compleja las redes intelectuales que se tejen entre estos movimientos a nivel internacional. Vale la pena entonces que los interesados en estas temáticas se acerquen a la bibliografía que también se ha desarrollado respecto a los fenómenos de las reformas universitarias que permiten entender la vital importancia de la participación de los estudiantes como parte de los movimientos sociales que generan cambios y transformaciones en las realidades de cada uno de sus países.

El futuro de la profesión académica. Desafíos para los países emergentes. Norberto Fernández Lamarra y Mónica Marquina, Compiladores. Saéñz Peña, EDUNTREF, 2012.

Por Martín Aiello / NIFEDE/UNTREF - Universidad de Palermo

La profesión académica es un concepto que ha tomado relevancia en campo de los estudios sobre la universidad en las últimas dos décadas. Uno de los referentes iniciales a nivel mundial es el trabajo que, con el apoyo de la Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching y con la coordinación de Philip Altbach, inició la primera red internacional sobre el estudio de la profesión académica a mediados de los '90. Un poco más de una década después, y bajo la coordinación de Willam Cummings de la George Washington University, y de Ulrich Teichler de la Universität Kassel se continuó con una nueva ronda internacional, conformando el proyecto "The Changing Academic Profession - CAP", llevado adelante por una red de instituciones universitarias y grupos de investigación de veintiún países de todos los continentes. El proyecto CAP en Argentina fue realizado en forma coordinada, en primer lugar por dos grupos de investigación de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) y por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), a los que posteriormente se les sumaron grupos de las Universidades Nacionales de Tucumán y Catamarca.

Las actividades del proyecto CAP implicaban un trabajo empírico a partir de la aplicación de un cuestionario acordado a nivel internacional, con adecuaciones locales, y criterios metodológicos para la selección de la muestra de académicos a los cuales se les aplicaría dicho cuestionario. Esto condujo a una serie de discusiones alrededor de dos ejes. Primero, ¿quiénes son los académicos? ¿En qué tipo de instituciones deben trabajar y que actividades deben realizar los docentes y/o investigadores para que se les considere académicos? Esto se traduce dentro del proyecto en cuál es la unidad de análisis y la población de estudio. Segundo, ¿cuáles son las variables y dimensiones que deben analizarse al estudiar la profesión académica? En sesiones plenarias se acordó analizar los orígenes de los cambios, las condiciones de trabajo académico, las creencias y las percepciones de los académicos, sus roles y prácticas, y los resultados de los cambios en las organizaciones, en los mecanismos de control, y en las formas y resultados del trabajo académico. Estas dimensiones fueron las que orientaron la redacción del cuestionario.

El proyecto CAP también desarrollo una serie de reuniones entre los miembros del proyecto con el objetivo de acordar cuestiones conceptuales, metodológicas y logísticas en un primer momento, y de discusión y comparación de los resultados posteriormente. "El futuro de la profesión académica" es la publicación fruto de uno de estos seminarios, "El futuro de la profesión académica: desafíos para los países emergentes" organizado por la UNTREF y la UNGS, con los auspicios del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Inversión Productiva y la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, los días 30 y 31 de marzo y 1º de abril de 2009. El seminario se organizó a partir de conferencias inaugurales, trabajos presentados por miembros de la red pertenecientes a una multiplicidad de países (EE.UU., México, Alemania, Noruega, China, Malasia, México, Sudáfrica, Brasil y Argentina) y una serie de expertos y comentaristas argentinos y latinoamericanos.

Las conferencias presentan diversos aspectos comparativos en relación a la temática. Teichler analiza, comparando el primer estudio con el actual, los cambios en el empleo y las condiciones laborales en las universidades de investigación en los países desarrollados. Cummings, centrándose en los países del Este asiático, presenta cómo se ha fortalecido la profesión académica en dichos países. Finalmente, Fernández Lamarra, describe comparativamente la profesión académica en los principales sistemas universitarios latinoamericanos, que han participado en el proyecto, Brasil, México y Argentina.

La presentación de las ponencias y los comentarios de los expertos se organizó en un primer momento por casos nacionales y posteriormente por temáticas específicas de la profesión académica. Entre los primeros, además de los países participantes anteriormente mencionados se pueden encontrar análisis de especialistas de México y Chile. Entre las temáticas abordadas se encuentran la carrera académica, las trayectorias y las condiciones de trabajo, la habilitación de los académicos, los perfiles académicos, la satisfacción laboral, la internacionalización, la tensión entre docencia e

investigación, y la percepción de los académicos sobre el gobierno y la gestión universitaria, entre otras. Finalmente, la publicación incorpora un capítulo sobre las consideraciones metodológicas de cómo se realizó la investigación del proyecto CAP en Argentina.

Desde una perspectiva comparada, la publicación aporta una serie de miradas y aproximaciones que contribuyen sustancialmente al campo, ya sea desde el punto de vista de los casos nacionales, a nivel mundial o regional, o desde una rica serie de dimensiones que exceden el propio concepto de profesión académica. Como señalan los coordinadores, “El futuro de la profesión académica” realiza “aportes variados que posibilitan una mirada comparada de los cambios, con el fin de reconocer tendencias generales y rescatar las particularidades de nuestros países, en esta permanente tensión entre lo local y lo global que sin dudas afecta el trabajo de quienes han elegido crear y transmitir conocimiento en la universidad”.

Manzon, M. (2011). *Comparative Education: The Construction of a Field*. Hong Kong: CERC- Springer (ISBN 978-988-17852-6-8); 320 páginas.

Por Cristian Perez Centeno / UNTREF / Argentina

María Manzon es profesora de Educación Comparada en la Facultad de Educación de la Universidad de Hong Kong e investigadora del Centro de Investigación en Educación Comparada (CERC) de esa universidad. Es también editora de la CIEclopedia (quién es quién en el campo de la educación internacional y comparada) desde 2009 y miembro del Consejo Mundial de Sociedades de Educación Comparada (WCCES).

Este libro -*Comparative Education: The Construction of a Field*- publicado en 2011, es una clara expresión de su doble inserción en el campo de la Educación Comparada: como académica y como miembro de organizaciones profesionales vinculadas al mismo. Justamente, a partir del análisis del discurso académico comparativista y de las estructuras institucionales vinculadas a la educación comparada en el mundo, la autora aborda preguntas básicas que no son nuevas: ¿qué es la educación comparada?, ¿es una disciplina, un campo de estudio o un método? Lo que sí es verdaderamente renovador es, precisamente, el camino que se propone y desarrolla a lo largo del libro para intentar responderlas. El resultado es un valioso aporte al debate y al desarrollo epistemológico de la EDUCACIÓN COMPARADA, la comprensión integral del campo en que se inscribe, así como la ampliación de sus alcances y límites geográficos.

El texto, prologado por Robert Cowen, está estructurado en 6 capítulos:

- Introducción: deconstruyendo el campo de la Educación Comparada
- Disciplinas y campos en el discurso Académico
- La sustancia y la masa empírica que constituyen el campo de la CE.
- Historias intelectuales de la Educación Comparada
- Cartografía del discurso intelectual en Educación Comparada
- Reconstruyendo la Educación Comparada.

A partir de la pregunta acerca del por qué se institucionaliza y sostiene un campo cuyos límites han sido siempre difusos y cuya legitimidad ha sido siempre discutida, y de la hipótesis de que

es un cuerpo de conocimiento construido no meramente a partir de una lógica interna basada en criterios cognitivos, sino también como resultado de la conexión entre los discursos sociales (Foucault) y la interacción de las relaciones de poder ubicados tanto en las estructuras sociales y en la acción humana (Bourdieu) (p.3),

Manzon despliega un lento y meticuloso camino de desgranamiento que le permite develar –si no el por qué-, al menos el cómo. Para ello realiza un exhaustivo análisis documental, entrevista a una enorme cantidad de referentes académicos y desgrana la historia de las sociedades profesionales, de gran parte del mundo en el campo de la educación comparada. Con herramientas conceptuales tomadas de Bordieu y Foucault, analiza el interjuego entre el campo de la educación comparada y sus instituciones; es decir, entre el discurso académico y las estructuras institucionales que nuclea a los académicos.

Concluye afirmando que la educación comparada es un campo, un campo construido de manera tal que logró legitimarse institucionalmente. Señala que, una vez legitimado, logró diferenciarse de otros campos y sostenerse por el interés político y esfuerzo de instituciones e individuos que intentan apropiarse de éste, desarrollando su discurso distintivo y las estructuras y procesos propias de toda disciplina. Sus límites, sin embargo, no están establecidos con

claridad. Manzon señala que existen dos tensiones características que atraviesan el campo -lo epistemológico vs. lo sociológico y el discurso intelectual vs. las estructuras institucionales- que hacen imposible hablar de una única educación comparada. La singularidad con que se expresa el interjuego de la especialización del campo (a través de las publicaciones académicas), las estructuras institucionales (las cátedras, las sociedades profesionales de educación comparada e internacional, los eventos académicos, etc.), el desarrollo epistemológico y el contexto político y social (nacional, internacional y global), en distintos territorios del mundo y tiempos de la historia obliga a pensar -más bien en “educaciones comparadas” -un concepto que Manzon toma de Cowen¹-. En otras palabras, la educación comparada es lo que es y logra ser académicamente en determinado tiempo y lugar debido a la particular interrelación de factores de poder que lo influyen: el desarrollo del conocimiento específico, el desarrollo de la academia especializada, el grado de institucionalización y el particular contexto histórico, político y social.

La lectura del texto inspira la revisión de la historia del campo comparativo en Argentina y en otros países de América Latina, en esta clave.

En su camino, María Manzon ofrece una breve pero sistemática y muy documentada historia de la institucionalización de la EDUCACIÓN COMPARADA (su enseñanza en las universidades, las sociedades profesionales -particularmente de aquéllas reunidas en el seno del WCES-, las publicaciones especializadas y las organizaciones internacionales que se vinculan al campo). También se ocupa de su desarrollo conceptual (sus temas principales, su evolución y reconceptualización en el tiempo). Un reconocimiento muy especial merece su decisión de ampliar los límites geográficos de la historia de la educación comparada, incluyendo áreas tradicionalmente marginadas en el *mainstream* bibliográfico en la materia; tal el caso de China, la Europa socialista del Este, ¡Sudamérica!, África y Asia.

Se destaca la inclusión por parte de la autora de la bibliografía argentina (como el trabajo seminal de Ángel Diego Márquez, de 1972; o los de Fernández Lamarra, Mollis y Dono Rubio, de 2007, y de Marquina y Lavia de ese mismo año) y latinoamericana (como los de Navarro Leal para el caso mexicano o de Sisson de Castro, para el de Brasil) que da cuenta del campo comparativo en la región. En este sentido, otro verdadero aporte del libro son las más de 30 páginas de referencias bibliográficas que constituyen un verdadero estado del arte bibliográfico en la materia.

La significación del texto será, probablemente, histórica. Seguramente, será un libro que acompañe por mucho tiempo a académicos del campo y docentes de educación comparada. Lamentablemente, no está aun disponible en castellano. Su traducción -tanto como al portugués- urge, a fin de promover su acceso y discusión académica en América Latina e Iberoamérica.

Tiene razón Cowen cuando, en el prólogo del libro, señala que el texto de Manzon va a crear un momento de silencio a medida que absorbamos el análisis y la importancia de esta nueva voz. Y que, luego, con nuestra imaginación refrescada, la conversación será iniciada con renovado vigor. Una afirmación particularmente significativa en vísperas del próximo Congreso Mundial de Educación que realizaremos en nuestro país, en junio de 2013. Un foro que pretender ser el altavoz de nuevas voces en educación.

Erwin Epstein, una de las principales referencias en el campo epistemológico de la educación comparada dijo que “este libro es una hazaña académica tan notable que lo pongo en la misma liga que los grandes clásicos del campo que buscan establecer la dirección de educación comparada (...) El trabajo de Manzon es indispensable”. Suena exagerado antes de leer el libro; después, no.

¹ Cowen, R. (2000). Comparing futures or comparing pasts? *Comparative Education*, 36 (3).